



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De vaste commissies in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Waasbergen, L. van

Citation

Waasbergen, L. van. (1974). De vaste commissies in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Acta Politica*, 9: 1974(2), 162-182. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451507>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451507>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 Inleiding

De Tweede Kamer en haar commissies houden zich bezig met medewetgeving en controle van het regeringsbeleid. De activiteiten van de commissies nemen sterk in omvang toe. In het zittingsjaar 1959–1960 telden we 336 commissievergaderingen; dat waren er in 1969–1970 al 690.¹

Wij beperken ons in dit artikel tot de vaste commissies. Andere commissies in de Tweede Kamer als het Presidium, bijzondere commissies, commissies voor het onderzoek van de geloofsbrieven, de Commissie voor de Verzoekschriften, commissies voor redactie van voordrachten aan de Koning en commissies van onderzoek laten we buiten beschouwing. Na kort de opkomst van de commissies in de Tweede Kamer geschetst te hebben zullen we trachten een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke vaste commissies stelt de Kamer in? Waarom loopt de indeling in vaste commissies gedeeltelijk synchroon met de departementale indeling en waarom wordt ervan afgeweken?
 - Hoe worden de commissies samengesteld, formeel en informeel?
 - Heeft het taakgebied van een commissie invloed op haar werkwijze? Heeft de minister of de staatssecretaris daarop invloed? Oefent de voorzitter van de commissie daarop invloed uit? En de leden van de commissie?
- Dit artikel is een bewerking van een doctoraalscriptie, waaraan naast enig literatuuronderzoek ook vraaggesprekken met een twintigtal kamerleden ten grondslag liggen. Deze interviews vonden in mei en juni 1972 plaats. De interviews dienden ter informatie van de auteur omtrent een aantal zaken waarover de literatuur geen opheldering had gebracht. Daarnaast is op enkele punten een mening geregistreerd. Van de geïnterviewden behoorden er 6 tot de fractie van de PvdA, 5 tot de KVP, tot de fracties van de VVD, de ARP, D'66, en de CHU ieder 2 en een tot DS'70. De selectie omvatte zowel ervaren leden als leden met weinig kamerervaring, en zoveel mogelijk van de 26 vaste commissies waren erin vertegenwoordigd.

2 Opkomst van de commissies

De Grondwet schreef en schrijft voor² dat aan de openbare beraadslaging over 'enig ingekomen voorstel des Konings' altijd een onderzoek van dat voorstel vooraf moet gaan. Aanvankelijk vond zo'n onderzoek in de afdelingen plaats. De Kamer verdeelde zich daartoe ieder jaar enige malen bij loting in vijf afdelingen. Alle afdelingen benoemden voor ieder voorstel (wetsontwerp of nota) een rapporteur. De rapporteurs samen vormden commissies van rapporteurs die tot taak hadden het maken van een verslag omtrent hetgeen in de afdelingen was besproken.

Aan het onderzoek in de afdelingen lag het idee ten grondslag dat ieder lid der Kamer zich intensief bezig behoorde te houden met het voorbereidende

onderzoek van elk bij de Kamer aanhangig onderwerp.³ Het bestaan van de afdelingen veronderstelde een zekere generalistische inslag bij de kamerleden. De generalist kwam echter in het gedrang toen wetsontwerpen en nota's detaillistischer werden. Meer dan vroeger werd specialistische kennis een vereiste. De noodzaak van werkverdeling tussen politiek gelijkgezinden kwam naar voren. Zo deed ook de opkomst van de fracties afbreuk aan de afdelingen. Veel van de voorbereidende besprekingen en van het detailonderzoek vond nu in de fracties plaats.⁴

Zodoende is het accent geleidelijk verschoven van de op de generalisten gebaseerde afdelingen naar de commissies, ontmoetingspunten van de specialisten. Daarnaast heeft zich een ontwikkeling voorgedaan op het gebied van de beleidscontrole. In tegenstelling tot de afdelingen treden de commissies ook op dit terrein op. Op deze wijze tracht de Kamer via haar organen (de commissies) haar greep op het beleid te versterken. Tevens zijn de commissies in zekere zin contactorganen met de bevolking geworden.

3 Instelling

De Tweede Kamer stelt vaste commissies in voor het onderzoek van in de loop van een zitting bij de Kamer in te komen wetsontwerpen (waaronder ontwerpen van algemene en suppletoire begrotingswetten) en in haar handen te stellen stukken. Tevens is een vaste commissie bevoegd een geregelde gedachtenwisseling met de regering te bevorderen. Daaronder verstaat men het vragen van inlichtingen aan de regering en het overleggen met deze omtrent al datgene waarover de regering met de commissie in overleg wenst te treden. 'De vaste commissies worden telkens voor een gehele zitting ingesteld, maar houden na afloop daarvan op te bestaan, tenzij ze opnieuw worden ingesteld', aldus de memorie van toelichting⁵ waarvan het nieuwe reglement van orde bij zijn indiening vergezeld ging. In de praktijk eindigt het leven van een vaste commissie niet bij de sluiting van een zitting, maar blijft ze bestaan. Het is wel voorgekomen dat een vaste commissie (al werd ze dan niet zo genoemd) in de periode tussen de sluiting van een zitting en de opening van de volgende zitting vergaderde.

Naast de vaste commissies kent de Kamer ook bijzondere commissies. Deze commissies worden door het Presidium van de Tweede Kamer ingesteld voor het onderzoek van een nota of een wetsontwerp. De bijzondere commissies blijven in stand totdat de in hun handen gestelde ontwerpen door de Kamer zijn afgedaan; onmiddellijk daarna houden ze op te bestaan, ook al gebeurt dit midden in een zitting.⁶ Ze verrichten een klein deel van de wetgevende arbeid. De vaste commissies nemen het grootste deel voor hun rekening.

In de zomer van 1973 waren departementale indeling en indeling in vaste

commissies in de Tweede Kamer als volgt:

Departement,	Vaste commissie voor:
Algemene Zaken	— (geen)
Buitenlandse Zaken	— Buitenlandse Zaken — Ontwikkelingssamenwerking
Justitie	— Justitie — de Naturalisaties
Binnenlandse Zaken	— Binnenlandse Zaken — de inlichtingen- en veiligheidsdiensten — de civiele verdediging — ambtenarenzaken en pensioenen
Onderwijs en Wetenschappen	— Onderwijs en Wetenschappen — het Wetenschapsbeleid
Financiën	— Financiën — de Rijksuitgaven
Defensie	— Defensie
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	— Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Verkeer en Waterstaat	— Verkeer en Waterstaat
Economische Zaken	— Economische Zaken — de handelspolitiek — het midden- en kleinbedrijf — de kernenergie
Landbouw en Visserij	— Landbouw en Visserij — de visserij
Sociale Zaken	— Sociale Zaken
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	— Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	— de Volksgezondheid — Milieuhygiëne
— (aangelegenheden betreffende Suriname en de Nederlandse Antillen	— de betrekkingen met Suriname en de Nederlandse Antillen

Zesentwintig vaste commissies staan tegenover veertien departementen, waarvan zestien ministers en zeventien staatssecretarissen de politieke toppen vormen. Waarom stelt de Kamer zoveel commissies in? Het reglement van orde is ons bij het beantwoorden van die vraag niet tot steun. Artikel 30 van dat reglement bepaalt dat de Kamer voor de zaken van elk departement een vaste commissie instelt, maar het voegt er aan toe dat de Kamer ook anders kan besluiten. Dit artikel stelt de Kamer in staat waar zij dit nodig acht vaste commissies in te stellen.

Uit de literatuur en uit de interviews kwam naar voren dat de Kamer wel vaste commissies instelt voor de aangelegenheden die de verantwoordelijkheid van ministers zonder portefeuille betreffen, maar in het algemeen niet voor die van de staatssecretarissen, noch voor de aangelegenheden van het departement van Algemene Zaken. Men is van mening dat het goed werkt wanneer een minister zonder portefeuille via een vaste commissie een eigen contactorgaan met de Kamer heeft.⁷ Daarom is in september 1971 geen vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen ingesteld zoals die voordien bestond, maar is men overgegaan tot instelling van twee vaste commissies conform de taakverdeling van de ministers van Veen en De Brauw,⁸ te weten een vaste commissie voor Onderwijs en een vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs. Dat is in juni 1973 gewijzigd in twee commissies overeenkomstig de takenpakketten van de ministers Van Kemenade en Trip.

Ook voor Algemene Zaken stelt de Tweede Kamer geen vaste commissie in. Dit departement is zeer klein. Daarnaast is de premier bij uitstek verantwoordelijk voor het algemeen regeringsbeleid en dat is een zaak voor het kabinet als geheel. Van de staatssecretarissen ziet er zich slechts een door een 'eigen' vaste commissie tegemoetgetreden. De positie van de staatssecretarissen is ondergeschikt aan die van de minister. En de portefeuilles van de staatssecretarissen worden bij iedere kabinetsformatie opnieuw bepaald. Alleen de staatssecretaris van Economische Zaken vindt voor een deel van zijn taakgebied (namelijk de aangelegenheden betreffende het midden- en kleinbedrijf) een vaste commissie tegenover zich. Dit is dus een uitzondering op de regel.

Vele respondenten waren van mening dat een groot aantal vaste commissies de controle bevordert. Men heeft dan de specialisten bij elkaar in niet te grote commissies, wat de werkbaarheid en de doelmatigheid ten goede komt. Niet alle kamerleden delen deze mening echter. Zo is enige jaren geleden in de Kamer uitgesproken dat bijeenhorende taken beter niet verknipt kunnen worden, omdat versnippering de controle bemoeilijkt.⁹ In 1967 besloot de Kamer drie tot dan bestaande vaste commissies niet opnieuw in te stellen. Bepaalde regelmatig terugkerende problematieken, bv. de naturalisaties, zijn

in aparte vaste commissies ondergebracht. Dat ontlast de andere commissies, wat een kwestie van doelmatigheid is. Andere redenen kunnen evenzeer tot instelling van aparte vaste commissies leiden. Bij voorbeeld de vertrouwelijkheid van het besprokene (vaste commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten). Met de handhaving van de vaste commissie voor de visserij wil de Kamer tonen dat ze een groep kiezers niet is vergeten.¹⁰ Een respondent meende dat belangstelling van kamerleden voor een bepaalde problematiek aanleiding kan zijn tot de instelling van een aparte vaste commissie. Dit gegeven was naar zijn mening ook omkeerbaar. Afwezigheid van belangstelling voor een kwestie, als bv. de gemeentefinanciën, leidt er toe dat daarvoor geen aparte vaste commissie wordt ingesteld. De inkomsten van de gemeenten (f 10,6 miljard voor het dienstjaar 1972) zouden de instelling van een vaste commissie voor de gemeentefinanciën naar zijn mening alleszins rechtvaardigen.

Sinds 1966 bestaat de mogelijkheid dat de commissies werkzaamheden aan subcommissies uit haar midden opdragen. Hiervan maakt men slechts zelden gebruik. Stelt men een subcommissie in, dan wijzen de leden van de 'moedercommissie' de leden van de subcommissie aan.

4 Samenstelling

De Voorzitter van de Tweede Kamer bepaalt het aantal leden en plaatsvervangende leden van een vaste commissie, waarbij hij rekening houdt met het belang van het onderwerp waarmee de commissie zich moet bezighouden en soms ook met de te verwachten omvang van de werkzaamheden. Overigens speelt het ledental geen al te grote rol. De ervaring leert dat meestal in de commissies een kern het werk doet.

Het instituut van de plaatsvervangende leden dient ter voorkoming van al te scheve verhoudingen wanneer bij afwezigheid van enkele leden een commissie een besluit moet nemen. In commissies is geen quorum vereist. Aan de stemming mag een plaatsvervangend lid slechts deelnemen bij afwezigheid van het lid wiens plaatsvervanger hij is. Aan alle andere activiteiten kan hij normaal deelnemen. Voor alle leden van de vaste commissies (behalve voor de leden van de vaste commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vanwege de geheimhouding) worden plaatsvervangers benoemd. Heeft de Voorzitter het aantal leden en plaatsvervangende leden van een commissie vastgesteld, dan deelt hij de fracties de aantallen die zij daarin mogen bezetten mede. De fracties geven dan voor iedere commissie de namen op van de leden die zij benoemd willen zien. In de praktijk benoemt de Voorzitter de leden en plaatsvervangende leden overeenkomstig de voorstellen van de fracties.

In bijna alle vaste commissies is de zetelverdeling ongeveer evenredig met

de grootte van de fracties. Drie commissies onttrekken zich aan die regel en wel de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Onderwijs en voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Eerstgenoemde commissies zijn de enige vaste commissies waarin alle fracties zijn vertegenwoordigd. Men is van mening dat van het werk van die belangrijke commissies geen fracties mogen zijn uitgesloten. De andere commissie is een zeer kleine commissie. Haar acht leden zijn de fractievoorzitters van acht grote fracties.

Alle andere vaste commissies, die in grootte uiteenlopen van 9 tot 19 leden met plaatsvervangers, zijn wel evenredig met de grootte van de fracties samengesteld. Een gevolg is dat naarmate een commissie groter is er meer kleine fracties in zijn vertegenwoordigd. Een vaste commissie ziet er dan ongeveer uit zoals het schema bovenaan p. 168 aangeeft.

Bij een strikte hantering van het evenredigheidsbeginsel zouden de kleine fracties buiten alle commissies blijven. Dat acht men onaanvaardbaar, reden waarom hier een andere procedure gevolgd wordt. Door middel van onderhands overleg gaat de Voorzitter der Kamer na, voor welke commissies de leden van de kleine fracties belangstelling hebben. Hij beslist in welke commissies deze leden plaats kunnen nemen.

Eerder hebben wij vermeld dat de Voorzitter van de Tweede Kamer de leden en de plaatsvervangende leden van een vaste commissie benoemt. Het reglement van orde schrijft voor dat dat het geval is tenzij de Kamer anders besluit.¹¹ De Kamer laat dit bijna altijd aan haar Voorzitter over, maar een enkele keer heeft ze van haar bevoegdheden in dezen gebruik gemaakt. Zo bij voorbeeld in 1948, toen de Kamer in de gespannen internationale situatie ('koude oorlog') aanleiding vond CPN-leden uit te sluiten van de werkzaamheden in de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor de handelspolitieke aangelegenheden. Later is die uitsluiting nog uitgebreid tot de vaste commissies voor Defensie, voor de kernenergie en voor de Civiele Verdediging. In 1966 besloot de Kamer die uitsluiting voor alle commissies op te heffen.¹²

Geheel los van de Tweede Kamer staat de Defensiecommissie. Deze commissie valt eigenlijk buiten het bestek van dit artikel, maar omdat ze zich ten opzichte van de vaste commissie voor Defensie nogal 'concurrerend' lijkt te gedragen, stippen we haar toch aan. De regering heeft de Defensiecommissie in 1948 ingesteld. Ze is ontstaan uit de samensmelting van de vlootcommissie en de legercommissie. Tot de taak van de Defensiecommissie behoort 'het instellen van een onderzoek naar de doeltreffende besteding der ten behoeve van de weerbaarheid ter beschikking gestelde gelden en het kennis nemen van alle problemen de strijdkrachten betreffende'.¹³ Leden van deze commissie zijn acht Tweede- en vier Eerste Kamerleden, behoren-

	zetelverdeling Tweede Kamer	vaste commissie leden plaatsvervangers	
PvdA	43	4	5
KVP	27	3	3
VVD	22	3	2
ARP	14	2	1
PPR	7	1	1
CHU	7	1	1
CPN	7	1	1
D'66	6	1	1
DS'70	6	1	1
SGP	3	)	
BP	3	)	
GPV	2	)	1 2
PSP	2	)	
RKPN	1	)	
	—	—	—
	150	18	18

de tot de PvdA, KVP, VVD, ARP en CHU. Waarnemende leden zijn de chefs van staven. De minister van Defensie benoemt de leden van de Defensiecommissie op voordracht van de Voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal.

Van de acht leden van de Tweede Kamer en de vier leden van de Eerste Kamer die deel uit maken van de Defensiecommissie waren er 6 respectievelijk 3 tevens lid van de vaste commissies voor Defensie van beide Kamers. Onder hen waren ook de voorzitters van die commissies. Wij nemen aan dat de Defensiecommissie de minister als contactorgaan met parlementariërs ten dienste staat in al die gevallen waarin de aanwezigheid van afgevaardigden uit andere fracties dan de in de Defensiecommissie vertegenwoordigde, zoals in de vaste commissies het geval is, voor hem een beletsel zou kunnen zijn mededelingen te doen.

Zijn de leden van een vaste commissie benoemd dan moet er een voorzitter komen. De fractievoorzitters wijzen in informeel onderling overleg de voorzitters (en eventueel ook de ondervoorzitters) aan.¹⁴ Nadien vindt de constitutie van de vaste commissie plaats. Dat wil zeggen dat de leden van een commissie dan ten overstaan van de Voorzitter der Kamer officieel hun voorzitter (en ondervoorzitter) kiezen. In feite leggen zij de vooraf genomen beslissing hier formeel vast.

De vaste commissies voor wie dit gezien de omvang van de werkzaamheden nodig mocht zijn, kiezen ook ondervoorzitters. Dat is in 17 van de 26 vaste commissies het geval.

Alle voorzitters van de vaste commissies zijn afkomstig uit de grotere fracties. De verdeling van de voorzittersposten is binnen deze kring weer ongeveer evenredig met de grootte van de fracties.

	zetelverdeling Tweede Kamer	aantal voorzitters van vaste commissies
PvdA	43	8
KVP	27	6
VVD	22	4
ARP	14	3
PPR	7	1
CHU	7	1
CPN	7	1
D'66	6	1
DS'70	6	1

Bij de verdeling van de voorzittersposten bestaat een zekere analogie met de afspraken zoals die bij kabinetsformaties worden gemaakt. Zo spelen factoren als het gewicht van een commissie en winst of verlies van een partij bij verkiezingen een rol.

De hier boven geschetste verdeling kwam in juni 1973 tot stand. Het is de bedoeling dat ze tot de volgende kamerontbinding gehandhaafd blijft. Wanneer nu een voorzitter van een vaste commissie het kamerlidmaatschap neerlegt, dreigt die verdeling als een kaartenhuis ineen te storten. Een nieuwe, ongetwijfeld moeizame, hervervorming zou dan noodzakelijk zijn. De hierna volgende ongeschreven vereisten voor het voorzitterschap worden daarom zeker bij tussentijdse mutaties wel genegeerd om zo'n hervorming te voorkomen.

Wie wordt voorzitter? Aan welke ongeschreven eisen dient zo'n man te voldoen? De antwoorden van de respondenten leverden het volgende beeld op:

- 'anciënniteit', 'ervaring', 'men dient een periode van vier jaar in de Kamer te hebben volgemaakt voor men voorzitter kan worden'. (Ter illustratie: de voorzitters van de vaste commissies waren op 1 oktober 1971 gemiddeld 3997 dagen oftewel bijna 11 jaar lid van de Tweede Kamer, tegen gemiddeld 1788 dagen (bijna 5 jaar) voor alle kamerleden).
- 'aanwezigheidsgraad', 'bij voorkeur geen leden van internationale parlementen, want die zijn vanwege verplichtingen elders wel eens afwezig'.
- 'gezaghebbend op zijn terrein', 'deskundig'
- 'door allen geaccepteerd worden', 'vertrouwen'
- 'als voorzitter onpartijdig kunnen optreden'.

Verder willen conventies in de Tweede Kamer dat niemand tegelijkertijd voorzitter is van twee vaste commissies en dat de voorzitter van een vaste commissie bij voorkeur niet tot dezelfde partij behoort als 'zijn' minister.

5 Het onderzoek van wetsontwerpen en nota's

Het onderzoek van wetsontwerpen en nota's in vaste en bijzondere commissies kan schriftelijk en mondeling plaatsvinden. In grote lijnen geschiedt de schriftelijke voorbereiding op de volgende wijze. Het Presidium stuurt het wetsontwerp of de nota naar een commissie. De commissie kan een hoorzitting organiseren om zich door deskundigen of belangengroepen te laten voorlichten of om kennis te nemen van de reacties van de publieke opinie op het onderhavige stuk. De leden van de commissie en eventueel ieder ander lid der Kamer zetten dan hun voorlopige indruk op papier. De griffier van de commissie verwerkt deze notities, 'inbrengen' in het parlementaire jargon, tot een voorlopig verslag. Dit voorlopig verslag gaat naar de minister of staatssecretaris voor wie het dient als barometer omtrent de ontvangst van zijn geesteskind in de Tweede Kamer. De reacties van de kamerleden in het voorlopig verslag kunnen voor hem aanleiding zijn naast de memorie van antwoord een nota van wijziging in te sturen, waardoor hij zijn wetsontwerp aanpast. Mondeling overleg tussen de commissie en de bewindsmann kan in iedere fase van het onderzoek plaatsvinden. Wanneer de commissie eindverslag heeft uitgebracht is het stuk gereed voor behandeling in de Kamer. De hier geschetste procedure wordt al naar behoefte van de leden van de commissie ingekort of uitgebreid.

In plaats van schriftelijk onderzoek is onderzoek van een wetsontwerp of nota ook mogelijk in een openbare commissievergadering in aanwezigheid van minister of staatssecretaris. Wanneer we de begrotingswetsontwerpen even buiten beschouwing laten, dan is deze methode wel voor nota's maar nog nooit voor wetsontwerpen beproefd. Het mondelinge onderzoek lijkt krachtens de regeling die het reglement van orde thans voorschrijft niet zeer geschikt voor het onderzoek van wetsontwerpen. Het komt namelijk nogal eens voor dat vraagpunten een uitgebreid en op dokumentatie steunend antwoord vergen, zodat een schriftelijke voorbereiding op die grond de voorkeur verdient. Ook de ervaring met de openbare commissievergaderingen bij de begrotingsbehandeling bleek niet onverdeeld gunstig. Van tijd-winst was in de zitting 1967-1968, toen alle begrotingshoofdstukken (op één na) in openbare commissievergaderingen behandeld werden, vergeleken met voorgaande jaren, geen sprake. Een andere klacht over deze methode was dat de openbare commissievergadering en de plenaire behandeling als twee druppels water op elkaar leken.¹⁵

6 De behandeling van de begrotingswetsontwerpen in de vaste commissies

De behandeling van de rijksbegroting heeft in de loop der jaren een andere betekenis gekregen. Formeel was en is het slechts een procedure om de bedragen vast te stellen die de regering mag uitgeven. Materieel echter is bij de begrotingsbehandeling de bespreking van het beleid hoofdzaak geworden, terwijl de beslissing over de hoogte van de toe te stane uitgaven enigszins op de achtergrond is geraakt.¹⁶

Vond het onderzoek van de begrotingsvoorstellen tot 1953 in de afdelingen plaats, sinds dat jaar hebben de vaste commissies dat werk overgenomen. De wijze waarop dat in de commissies gebeurt is een paar maal veranderd. De Kamer tracht altijd de begroting voor het volgende kalenderjaar vóór het kerstreces in zijn geheel te behandelen. Dat betekent dat tussen de derde dinsdag in september en het kerstreces de ontwerpen in de vaste commissies moeten worden onderzocht en dat openbare behandeling in de Kamer moet plaatsvinden. Het onderzoek mag daarom niet te lang duren. De Kamer is verschillende wegen gegaan om tot een vlottere behandeling van de begroting te komen, zowel door spreektijdbeperking in de Kamer als een snellere wijze van onderzoek in de commissies.

Aanvankelijk werden over ontwerp-begrotingen net als over andere wetsontwerpen voorlopige verslagen uitgebracht, die uit beschouwingen en vragen bestonden en waarop de regering met een memorie van antwoord reageerde. Al na enige jaren bleek deze manier van werken te tijdrovend en te omslachtig. Men ging er toe over de beschouwingen uit de voorlopige verslagen weg te laten en alleen vragen te stellen in de hoop dat de memories van antwoord sneller zouden kunnen uitkomen. Nadat voorlopige verslagen die uit meer dan driehonderd vragen bestonden eerder regel dan uitzondering waren geworden was het duidelijk, dat deze poging niet het gewenste resultaat had opgeleverd. De voorbereiding dreigde op deze manier te lang te gaan duren.

Een andere kwaal waaraan de begrotingsbesprekingen lijden, is wat Drees en Gubbi 'financiële schizofrenie' hebben genoemd.¹⁷ Het komt voor dat het uitgavenpeil te hoog wordt geacht en dat toch op afzonderlijke terreinen voor meer wordt gepleit. De uitgaven van de afzonderlijke hoofdstukken worden niet voldoende in onderling verband en in verband met het totaal der rijksuitgaven en -inkomsten bezien.

Zowel wat betreft de duur van de behandeling als de coördinatie is verbetering nodig, maar de grootste moeilijkheid schuilt hierbij in de omstandigheid dat maatregelen die aan het ene bezwaar tegemoetkomen de neiging hebben het andere te vergroten.¹⁸ Vanaf 1963 is een radikaal andere methode van onderzoek beproefd dan de schriftelijke voorbereiding. Enige begrotingshoofdstukken worden in openbare commissievergaderingen behandeld.

Hoogtepunt was de zitting 1967–1968 toen alle hoofdstukken (behalve hoofdstuk 1 c.a.) in openbare commissievergaderingen werden onderzocht. In die zitting trad na het onderzoek van de begrotingshoofdstukken in de openbare commissievergaderingen, maar vóór de plenaire behandeling, de Algemene Begrotingscommissie (ABC) op. Met de ABC heeft de Kamer een poging ondernomen tot een betere coördinatie van de bij de begrotingsbesprekingen naar voren gebrachte wensen te komen.¹⁹ De ABC moest een oordeel geven over een groot aantal verlangens, geuit door verschillende groepen, waarbij ze een gemotiveerd advies tot het maken van een keuze moest geven. De proef met de ABC is genomen bij de behandeling van de begroting voor 1968, de eerste begroting van het kabinet-de Jong. De fracties van de regeringspartijen bleken zich toen nauwkeurig te houden aan de afspraken die tijdens de kabinetsformatie (kort tevoren) waren gemaakt. Alle amendementen waren dan ook van de oppositie afkomstig, zodat de ABC zich nu moest uitspreken over verlangens van de oppositie. Dat was niet de opzet van de ABC. De ABC ging uit van een Kamer die als geheel tegenover de regering stond, terwijl de praktijk was, dat zich binnen de Kamer het onderscheid tussen regeringspartijen en oppositie steeds sterker deed voelen.

Met ingang van de zitting 1969–1970 komen de begrotingsvoorstellen in plenaire behandeling zonder andere voorbereiding dan het opstellen in de vaste commissies van lijsten van punten die bij deze behandeling aan de orde zullen komen. Het is daarbij de bedoeling na het kerstreces op de punten die geen of onvoldoende aandacht krijgen nader in te gaan, bij voorbeeld in een openbare commissievergadering.

De Kamer bevindt zich hierdoor in een moeilijke positie. De klassieke wijze van voorbereiding van de begroting duurt te lang. Onderzoek in openbare commissievergadering heeft op dit punt geen verlichting gebracht. De huidige wijze van voorbereiding is wel erg summier. Het voorstel Prinsjesdag te vervroegen, dat de zorgen van de Tweede Kamer in dezen iets had kunnen verminderen, is door de Eerste Kamer verworpen. Voor het tweede bezwaar, het gebrek aan coördinatie bij het uiten van verlangens ten aanzien van de hoogte der rijksuitgaven, is nog geen remedie gevonden. De proef met de ABC is mislukt.

7 Hoorzittingen en excursies

Het aantal hearings en excursies neemt toe. In het algemeen lijken de vaste commissies steeds meer geneigd uitnodigingen om ergens te komen kijken te honoreren. Daarbij speelt wellicht een rol dat een commissie als totaliteit gemakkelijker toegang verkrijgt tot overzichtelijke en uitvoerige informatie dan het individuele lid.

Alle vaste commissies kunnen hoorzittingen houden en behalve de vaste commissie voor Financiën doen ze het ook. De vaste commissie voor Financiën houdt er een afwijkende rolopvatting op na, ze hoort als enige principiële niemand. 'Ze stelt zich op het standpunt dat iedereen belasting betaalt en men niet alle belastingplichtigen kan gaan horen', aldus een lid van de commissie.

De groei van het aantal hoorzittingen is spectaculair. Kwamen vaste commissies in de zitting 1960–1961 18 maal bijeen om een of meer organisaties te horen, het cijfer voor de zitting 1969–1970 bedraagt 116.²⁰ Het aantal gehoorde organisaties is een veelvoud van dat getal. Welke verklaring hadden de geïnterviewde leden voor de toename van het aantal hoorzittingen? Zij wezen op vier factoren:

- Veranderingen in de maatschappij – 'De jaren rond 1966 hebben het onbehagen aan het licht gebracht. Hieruit is de behoefte aan inspraak voortgekomen', 'Wantrouwen tegen 'Den Haag' is doorgebroken', 'De inspraakmovement is op gang gekomen', 'Allerlei organisaties treden meer politiek op', 'Er is een behoefte aan inspraak en aan wat men democratisering van de democratie zou kunnen noemen', 'Kiezers meer bij besluiten betrekken'.
- De media – 'De televisie brengt de politiek onder de mensen'.
- De bevolking – 'Het opleidingsniveau van de Nederlanders stijgt. Men leert meedenken', 'De mensen zijn beter geïnformeerd dan ooit'.
- De kamerleden – 'De Kamer is geen establishment meer', 'Kamerleden zitten niet meer in een ivoren toren', 'Het kamerlid is niet meer voor vier jaar koning, hij heeft nu de continue plicht na te gaan wat er onder de kiezers leeft', 'De verbanden tussen kiezer en gekozenen waren te formeel en te star. Nu staan ze dicht bij elkaar', 'De taakopvatting van het kamerlid is veranderd. Vroeger beperkte men zich tot de grote lijnen, nu doet men ook ombudswerk', 'Nieuwe leden denken anders over de taak van het kamerlid', 'Er is nu een andere opvatting over de rol van het parlement'.

De commissies in de Tweede Kamer kunnen openbare en besloten hoorzittingen houden. Een openbare hoorzitting moet worden aangekondigd in de Nederlandse Staatscourant.²¹ Of dit een gelukkige methode is moet worden betwijfeld, omdat het aantal Nederlanders dat dit 'dagblad' leest gering is. Men gaat zo wel moeilijkheden uit de weg die het gevolg zouden zijn van het wel doen plaatsen van de aankondiging in dagblad A en niet in landelijk dagblad B, regionale krant C, weekblad D, vakblad E, enz. De huidige situatie kan meebrengen dat aan een parlementair verslaggever van een of ander regionaal blad een hint moet worden gegeven dat er een hoorzitting op komst is, die voor de lezers van zijn krant van belang kan zijn. Ook worden mogelijke belanghebbende organisaties wel getipt.

Naast reacties op bovengenoemde aankondigingen ontvangen de vaste com-

missies ook vele verzoeken van personen en organisaties om gehoord te worden, dus zonder dat de commissie het voornemen heeft geuit een hoorzitting te houden. Het is de gewoonte in de Tweede Kamer aan zulke verzoeken zoveel mogelijk te voldoen.²² Aangezien deze zittingen niet in de Staatscourant worden aangekondigd, dienen ze buiten de openbaarheid plaats te vinden.

De Amerikaan David Truman zegt dat de hearings van committees in het Congres in Washington drie functies kunnen vervullen²³:

- 1 — de gehoorde verstrekken informatie van technische of politieke aard
- 2 — hoorzittingen kunnen als propagandakanaal dienst doen
- 3 — hoorzittingen kunnen een soort veiligheidsklep zijn voor gefrustreerden en gegriefden.

Zijn deze functies ook van toepassing op de hoorzittingen van commissies uit de Tweede Kamer?

sub 1: Informatieverstrekking lijkt de bestaansreden te zijn van hoorzittingen. Toch is enige twijfel mogelijk. Zo vonden in het najaar van 1971 in enkele vaste commissies besloten hoorzittingen plaats, steeds ongeveer een week voor de behandeling van het betreffende begrotingshoofdstuk in de Kamer. Die hearings hadden de ontwerp-begrotingen tot onderwerp. Gezien echter de besluitvorming in de grote fracties, waaraan naast de specialisten ook de fractiecommissies en fractie als geheel kunnen deelnemen, is het niet onwaarschijnlijk dat de meeste fractiespecialisten zich op zo'n tijdstip al beraden hebben op een in het begrotingsdebat in te nemen standpunt. De behoefte aan informatie zal dan niet erg groot meer geweest zijn.

sub 2: Vooral hoorzittingen waar pers en eventueel radio en televisie aanwezig zijn, kunnen als propagandakanaal dienst doen, omdat via deze media een groot publiek wordt bereikt. De propagandawerking stoelt dan vooral op het feit dat een openbare hoorzitting nieuws is.

Twee soorten propaganda zijn naar richting van elkaar te onderscheiden. Truman beschrijft²⁴ hoe Senatoren door middel van een hoorzitting trachten na te gaan hoe men in den lande dacht over een bepaald vraagstuk. De hoorzitting diende als proefballon, de Senatoren wilden aftasten hoe de krachtsverhoudingen lagen, nog voor dat zij hun gedachten in een wetsontwerp hadden neergelegd. Commissie in de Tweede Kamer houden geen hoorzittingen als hier bedoeld. De commissies horen pas in het openbaar wanneer ze een nota of een wetsontwerp hebben ontvangen en men zich daaromtrent een standpunt moet bepalen. Dat kan er toe leiden dat een vaste commissie een geplande hoorzitting afgelast, omdat het regeringsstandpunt wat op zich laat wachten. De Tweede Kamer commissies spelen in dezen een passievere rol dan de committees van het Amerikaanse Congres.

Maar ook op andere wijze kunnen hoorzittingen als propagandakanaal

worden gebruikt: namelijk propaganda van de zijde van de gehoorde. Tijdens hoorzittingen is niet alleen belangrijk wat men zegt, maar ook wie het zegt. Vele organisaties hebben dat goed begrepen. Zij laten zich ter hoorzitting niet vertegenwoordigen door 'technici' of anderen die omtrent het onderwerp zeer goed op de hoogte zijn, maar door bestuurders van hun organisatie of mensen met een bepaalde bekendheid, met een naam, in de hoop hun argumenten op deze wijze kracht bij te zetten.

sub 3: Maatregelen die in strijd zijn met de doeleinden van een organisatie roepen in die organisatie een zekere spanning op. Van de bestuurders van de organisatie wordt verwacht dat ze al het mogelijke tegen die maatregelen zullen doen. Welnu, een hoorzitting is een gelegenheid waar het bestuur van de organisatie haar belangen op hoog niveau kan bepleiten. Dit bestuur kan zich dan later tegenover zijn achterban rechtvaardigen met het argument: 'wij hebben er alles aan gedaan'.

In tegenstelling tot hoorzittingen worden openbare commissievergaderingen voorgezeten door de Voorzitter der Kamer of een van zijn plaatsvervangers, en wel om twee redenen. 'In de eerste plaats is het wenselijk de leiding van zo'n openbare vergadering op te dragen aan iemand die gewend is vergaderingen der Kamer te presideren, aangezien zich hierbij problemen van ordehandhaving en andere toepassingen van het reglement van orde kunnen voordoen, welke overeenkomen met die welke eigen zijn aan plenaire vergaderingen. En in de tweede plaats zou het voor de gewone voorzitter der commissie moeilijkheden opleveren, wanneer hij niet alleen aan de discussies wil deelnemen (doorgaans is hij bij uitstek deskundig op het behandelde terrein) maar tevens de leiding van de vergadering in handen moet houden'.²⁵ Merkwaardig is echter dat in het voorzitterschap van hoorzittingen minder waarborgen zijn ingebouwd. Hearings worden voorgezeten door de voorzitters van de vaste commissies die ze organiseren. Hoorzittingen kunnen, zoals gezegd, een uitlaatklep zijn, mensen kunnen er hun grieven kwijt. Men heeft hier eerder dan plenair of in een openbare commissievergadering met emoties te doen. Gezien de problemen van ordehandhaving die zich hierbij kunnen voordoen is het daarom de vraag of het voorzitterschap van hoorzittingen niet aan mensen moet worden toevertrouwd die zeer veel ervaring hebben in het leiden van vergaderingen. Wij menen dat de huidige regeling in deze richting moet worden herzien.

8 Het voorlopig verslag

Het voorlopig verslag is in de loop van de tijd van karakter veranderd. Aanvankelijk gaven de commissies van rapporteurs in deze verslagen weer wat in de afdelingen naar voren was gebracht. Toen de commissies het werk van de afdelingen overnamen leek de gang van zaken in de commissies bij de be-

handeling van wetsontwerpen daar enigszins op. Kamerleden begaven zich met een persoonlijk of een fractiestandpunt naar een vergaderruimte, waar ieder zijn standpunt uiteenzette en dat toelichtte. Op deze monologen volgde een discussie. Het voorlopig verslag gaf zowel de oorspronkelijke standpunten als de discussie weer. Tegenwoordig is deze procedure wat verschaald. Nu deponert men bij de griffier van de commissie op een vooraf overeengekomen tijdstip een stuk dat het standpunt verwoordt. Men leest de inbrengen meestal niet meer voor en er vindt dan ook geen discussie meer plaats. De griffier integreert deze notities tot een geheel en het voorlopig verslag is klaar.

Teneinde zo vrijelijk mogelijk de voorlopige zienswijze kenbaar te maken was het tot voor kort algemeen gebruikelijk dat ten aanzien van de door de leden in de verslagen geuite meningen een zekere vertrouwelijkheid in acht werd genomen. De verslagen vermeldde dan ook niet dat de heer X iets had geschreven of dat leden van fractie Y een bepaalde mening waren toegedaan, maar dat 'vele leden', 'enkele andere leden' e.d. iets naar voren hadden gebracht. Het gebruik van deze verhullende aanduidingen beoogt de leden de kans te geven op een aanvankelijke mening terug te komen, zonder dat zij de kans lopen dat hieromtrent mededelingen aan derden gedaan worden²⁶ en dit hun later wordt aangewreven. Thans zijn in sommige verslagen namen van fracties te vinden, namelijk daar waar de commissies met eenparigheid van stemmen daartoe besloten hebben. Dit betekent echter dat één lid van de commissie de afschaffing van de verhullende aanduidingen in de verslagen van de commissie kan tegenhouden.

De laatste tijd hebben de fracties een paar keer inbrengen van voorlopige verslagen aan de pers uitgereikt. Deze handelwijze zou aanleiding kunnen zijn tot de gedachte dat deze fracties niet van hun in deze inbrengen geuite meningen terug willen en zullen komen, met andere woorden dat het hier eerder om definitieve dan om voorlopige standpunten gaat.

9 Controle

Tot de taak van de vaste commissies behoort ook het bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling met de regering, met andere woorden het overleg met de ministers en de staatssecretarissen. De vaste commissies hebben hiermee iets aangetrokken wat vroeger uitsluitend tot het terrein van de volledige Kamer behoorde, namelijk controle van het regeringsbeleid.

Een mondeling overleg van een vaste commissie met een bewindsman kan plaats vinden op verzoek van de commissie, bij voorbeeld naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. Het kan ook de wens zijn van de minister of de staatssecretaris omtrent bepaalde facetten van zijn beleid met de vaste commissie van gedachten te wisselen. Het gebeurt wel dat de minister in de

commissie de meningen peilt over een voorgenomen maatregel. Sommige vaste commissies komen het hele jaar door op gezette tijden met de minister of de staatssecretaris bijeen om allerlei zaken te bespreken.²⁷

Dit mondeling overleg vindt achter gesloten deuren plaats. In de regel verschijnt wel een openbaar verslag van zo'n vergadering. Het concept-verslag wordt de minister ter goedkeuring toegezonden. Het verslag kan daarom nooit meer vermelden dan deze in het openbaar kwijt wil.

Anders dan in een plenaire vergadering neemt de minister naar zo'n commissievergadering vaak enkele ambtenaren mee, die daar, op zijn verzoek, ook het woord kunnen voeren.

Van de correspondentie die de Kamer en haar organen van individuen, groepen of organisaties ontvangen, is een groeiend deel rechtstreeks aan de vaste commissies gericht. Deze ontwikkeling is ongetwijfeld mede veroorzaakt door de grotere bekendheid die de vaste commissies hebben verkregen, nu ze meer dan vroeger naar buiten treden. Een deel van de correspondentie bestaat uit verzoeken gehoord te worden, een ander deel stelt algemene of individuele problemen aan de orde. Individuele gevallen van vermeende rechtsschending schuiven de commissies meestal door naar de Commissie voor de Verzoekschriften, die de behandeling daarvan als haar exclusiviteit beschouwt. Betreft het andere problemen dan kan de commissie die aan de agenda van een volgend mondeling overleg met de bewindsman toevoegen. Het komt ook voor dat de commissie een afschrift van het antwoord van de bewindsman aan de rapellant vraagt en na ontvangst daarvan de zaak aan de bevoegdheid van de individuele leden overlaat. De commissies gedragen zich dus nogal terughoudend en wel omdat ze geen organen zijn die politieke beslissingen nemen, maar organen waar die beslissingen worden voorbereid.

10 Openbaarheid of beslotenheid

Het aantal commissievergaderingen neemt zowel in absolute cijfers als relatief in verhouding tot het aantal plenaire vergaderingen toe. Het overgrote deel van de commissievergaderingen vindt buiten de openbaarheid plaats. Dat betekent dat terwijl in de maatschappij een streven naar openheid en openbaarheid valt waar te nemen, de Tweede Kamer een groeiend deel van haar werkzaamheden achter gesloten deuren verricht. Heeft het zin achter gesloten deuren te vergaderen of maakt het geen verschil met een openbare vergadering? De respondenten stellen vast dat in een besloten vergadering een andere stemming heerst dan in een plenaire vergadering. 'Men is er met de specialisten onder elkaar, de atmosfeer is minder politiek geladen'. 'Men is meer bereid te tonen dat men iets niet weet, men wil luisteren, men spreekt zakelijker'. De meeste respondenten erkennen dat ten gevolge daar-

van een compromis gemakkelijker haalbaar is, terwijl er geen angst is voor gezichtsverlies. Het ontwerp echtscheidingswet, dat enkele jaren geleden is ingediend en behandeld, is daarvan een goed voorbeeld. 'Dit wetsontwerp', aldus een respondent, 'ging de confessionelen te ver, de niet-confessionelen daarentegen ging het niet ver genoeg. In de vaste commissie is een compromis bereikt, doordat beide zijden wat toegaven. Niemand verloor zijn gezicht'.

De commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (in de wandeling commissie-Biesheuvel genoemd) heeft zich afgevraagd welke de gevolgen zouden zijn voor het bestuur van de toepassing van openbaarheid als regel en van geheimhouding als uitzondering. Ze heeft daarbij ook een blik geworpen op de werkwijze van beide Kamers der Staten-Generaal. De commissie-Biesheuvel wil niet zonder meer de opvatting tot de hare maken dat de grondwettelijk voorgeschreven openbaarheid van de vergaderingen van de Staten-Generaal op zichzelf reeds een voldoende mate van openbaarheid van de parlementaire werkzaamheden garandeert. Het instituut volksvertegenwoordiging bestaat niet alleen uit twee plenair vergaderende Kamers en uit een verenigde vergadering, maar daartoe kunnen ook worden gerekend commissies, griffies, fracties, enz.²⁸ De commissie-Biesheuvel is er van uit gegaan dat openbaarheid regel zou moeten zijn en geheimhouding uitzondering, terwijl thans in de Tweede Kamer voor wat betreft de commissies eerder het omgekeerde het geval is. De 'werkgroep-Aantjes', die de betekenis en consequenties van het rapport 'Openbaarheid-Openheid' van de commissie-Biesheuvel voor de werkwijze van de Tweede Kamer is nagegaan, acht het juist dat de Kamer haar werkwijze in overeenstemming zal doen zijn met de geest van het rapport.²⁹ Tot besluiten in die richting is het nog niet gekomen. Hierbij valt aan te tekenen dat de Tweede Kamer tot nu toe nauwelijks de beschikking heeft over vergaderruimten die behalve een commissie van redelijke omvang ook nog pers en publiek kunnen bevatten.

11 Werkwijze

Wij zijn er in de probleemstelling van uitgegaan dat vier factoren (en al wat daar mee samenhangt) de werkwijze van vaste commissies kunnen beïnvloeden. Die factoren zijn:

- het onderwerp, het terrein waarop de commissie zich beweegt
- de minister en de staatssecretaris
- de voorzitter van de commissie
- de leden van de commissie.

Wij hebben de respondenten gevraagd welke invloed naar hun oordeel deze factoren hebben op de werkwijze van de commissies.

- 1 — het onderwerp. Het ene onderwerp brengt meer spectaculaire ontwik-

kelingen mee dan het andere, het levert ook meer werk op dan het andere. De kleinere commissies hebben niet altijd iets om te vergaderen. Het kan zijn dat een commissie met een tamelijk groot taakgebied nogal druk bezet is en uit dien hoofde niet zeer geneigd is tijd vrij te maken voor extra bezigheden als bijvoorbeeld horen.

Er is volgens de respondenten sprake van een grote mate van invloed van de 'buitenwacht' (pers en publiek) op de werkzaamheden en de werkwijze van de commissies. Wordt een bepaalde kwestie aan de orde gesteld, dan horen de commissies, gaan ze op bezoek, overleggen ze met de bewindslieden. Voorbeelden zijn issues als de Oosterschelde, situatie in gevangenen, vliegveld Welschap, luchtverontreiniging in Rijnmond, de zaak-Volten, sluiting van onrendabele spoorlijnen, Dodewaard, Davos, UNCTAD-III, enz.

2 — Van invloed van een bewindsman op de werkwijze van de commissies is volgens de geïnterviewden nauwelijks sprake. Het komt wel voor dat een commissie de onderhandelingspositie van een minister in het kabinet tegenover zijn collega's of op zijn departement tegenover de hoge ambtenaren doelbewust versterkt of verzwakt en hem daartoe voor een mondeling overleg uitnodigt. 'Een goede minister kan in de vaste commissie door diligent op te treden "the benefit of the doubt" verdienen. Een slecht minister zal een hoogst actieve commissie tegenover zich kunnen vinden, die zal proberen bij te sturen', meende een respondent. Op de werkzaamheden van een commissie heeft een bewindsman een grote invloed, op de werkwijze niet.

3 — De voorzitter van een vaste commissie heeft een grote invloed op de werkwijze van die commissie, zo waren de meeste respondenten van mening. Hij bereidt met de griffier de vergaderingen voor, hij stelt de agenda op, hij roept de leden bijeen (doet een voorzitter dat niet, dan moet een kwart van de leden een wens dienaangaande uiten), hij legt het contact met de minister, met groepen en dergelijke. De voorzitter beschikt over enige manoeuvreerruimte. Men is van mening dat misbruik daarvan weinig voorkomt.

De zwaarte van de procedurebevoegdheden die in de hand van de voorzitter liggen moet niet worden onderschat. Het aftreden van een minister van Economische Zaken in een recent verleden is naar de mening van enkele respondenten voor een niet gering deel te wijten aan de toenmalige voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken die de minister niet zeer welgezinnd was en hem daarom veelvuldig voor mondeling overleg met de vaste commissie liet opdraven.

4 — De leden bepalen met elkaar het gezicht van de commissie. De trekken in dat gezicht zijn afhankelijk van vele factoren, zoals bij voorbeeld de instelling van de leden. Sommigen neigen tot polariseren, anderen zijn meer tot coöperatie bereid; interesse en belangstelling spelen daarbij mee. Ook

activiteiten van het kamerlid binnen en buiten de Kamer zijn van belang. Tijdgebrek door andere werkzaamheden kan er toe leiden dat men een commissie graag een minder actieve rol ziet spelen, teneinde daar niet nog meer tijd mee te verspelen.

In bepaalde commissies lijkt meer sprake te zijn van het behartigen van groepsbelangen dan in andere vaste commissies. Het 'groene front' heeft zijn vertegenwoordigers in de vaste commissie voor Landbouw en Visserij. Departementen als C.R.M., Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Onderwijs en Wetenschappen zijn zeer verstrengeld met het maatschappelijk leven. De beleidsuitvoering is hier vaak in handen van semi-particuliere instellingen, die omgekeerd ook graag een vinger in de pap van de beleidsvorming willen hebben. Ook zijn er legio contacten tussen de leden van de vaste commissies in deze sectoren en het maatschappelijk leven. Dit kan merkwaardige gevolgen hebben. Stel de minister van Financiën deelt zijn collega van C.R.M. in het kader van de begrotingsvoorbereiding mede, dat er bezuinigt moet worden en dat hij zich voorstelt de subsidie aan een bepaalde instelling tot nul terug te brengen. De verstrikking van het Departement van CRM en de maatschappelijke organisaties brengt mee dat de organisatie die het 'slachtoffer' dreigt te worden binnen enkele uren op de hoogte is, hoewel er officieel nog niets vast staat. Het bestuur van die organisatie trekt aan de bel bij de vaste commissie voor CRM, die ook nog van niets weet. Deze commissie legt de zaak aan de minister voor in een van de frequente mondelinge overleggen. De opstelling van de begroting in dit stadium is zo van een spel tussen twee partners (namelijk de ministers van Financiën en van CRM) geworden tot een aangelegenheid waarin ook de vaste commissie en allerlei organisaties zich mengen.

Welke zaken stellen de leden al of niet aan de orde in de vaste commissies? Of een kamerlid een hem voorgelegd probleem in een vaste commissie aan de orde stelt, is het resultaat van een proces van afweging. Naast de waardering van werkwijze van de commissies speelt daarin het feit mee dat ieder kamerlid zich tegenover de kiezers wil rechtvaardigen. Zit er voor een man 'winst' in, of is het een 'politieke' zaak, dan stelt hij het niet in de commissie aan de orde. Door dat te doen krijgen zijn collega-kamerleden, die in dezen zijn concurrenten zijn, er lucht van en is hij zijn primeur kwijt. Bij een politieke zaak grijpt hij naar een politiek middel. Van het gewicht van het geval hangt af of hij zijn toevlucht neemt tot schriftelijke vragen, mondelinge vragen of een interpellatie. Het aan de orde stellen van een probleem in een vaste commissie ziet men daarentegen niet als een politiek middel. Daarover bestaat geen verschil van mening, wel over de vraag welke problemen 'politiek' zijn en welke niet. Zo zei een KVP-lid alle zaken die hem worden voorgelegd in de commissie aan de orde te stellen, teneinde er goed

over te praten en zo mogelijk een gemeenschappelijk standpunt te bereiken. Bij de respondenten die tot de PvdA en tot D'66 behoorden leek daarentegen meer de neiging te bestaan naar politieke middelen te grijpen, een streven dat door de oppositierol kan zijn ingegeven en door het polarisatiestreven wordt versterkt. Maar ook de waardering voor de werkwijze is hier minder. De bezwaren tegen de commissies werden hier vaker gehoord: 'een commissie is niet handig, het houdt op', 'commissies werken te traag', 'er is een gebrek aan openbaarheid, wat zowel een voordeel als een nadeel kan zijn', 'de commissies functioneren onvoldoende, omdat de assistentie onvoldoende is', 'de commissies zijn geen goed instrument om mee te werken'. De respondenten van de confessionele fracties sloten hun ogen niet voor de nadelen van het werken met commissies, maar argumenten als 'overleg in de commissie', 'het vinden van een oplossing met elkaar', kortom het gemeenschappelijk aspect, woog voor hen het zwaarst. De respondenten die tot de VVD en DS'70 behoorden namen een middenpositie in.

12 Slot

Er is geen eenheid van taakopvatting onder de vaste commissies in de Tweede Kamer. De druk vanuit de samenleving op de Kamer, haar leden en haar organen is toegenomen. Dit heeft geleid tot een andere taakopvatting van de kamerleden en een ander gedragspatroon van de commissies. Naast de wetgevende taak die oorspronkelijk duidelijk op de voorgrond stond, houden de vaste commissies zich nu vaker bezig met activiteiten als controle en horen, terwijl ook de correspondentie een toenemende belasting vormt. De mate waarin het gedragspatroon van de commissies is veranderd loopt van commissie tot commissie uiteen.

Noten

¹ *Statistisch Zakboek* 1962 en 1971, Den Haag.

² Thans artikel 121.

³ Bijl. Hand. II 64-65, 8042, nr. 3, p. 4. Zie ook *Parlements*, Union Interparlementaire, 2ème édition augmentée et mise à jour, Paris, 1966, p. 116. Hierna geciteerd als *Parlements*.

⁴ Bijl. Hand. II 49-50, 1605, nr. 6, p. 3.

⁵ Bijl. Hand. II 64-65, 8042, nr. 3, p. 4.

⁶ Bijl. Hand. II 64-65, 8042, nr. 3, p. 4.

⁷ Hand. II 71-72, p. 78.

⁸ Hand. II 71-72, p. 77.

⁹ Hand. II 67-68, p. 11.

¹⁰ Hand. II 67-68, p. 12.

¹¹ *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, artikel 17. Hierna geciteerd als *Reglement van Orde*.

¹² E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, 5e aanvullende druk, Den Haag, 1971, p. 256, 257, 380.

- 13 *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden* 1972, Den Haag, 1972, p. M18.
- 14 *Parlements*, p. 133.
- 15 Hand. II 68-69, p. 3602.
- 16 Bijl. Hand. II 62-63, 6909, nr. 1, p. 1.
- 17 W. Drees jr. en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen, 1968, p. 144.
- 18 Bijl. Hand. II 62-63, 6909, nr. 1, p. 1.
- 19 L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer, 1968, p. 31.
- 20 Bron: Vergaderboek, ter griffie, Tweede Kamer.
- 21 *Reglement van Orde*, artikel 28.
- 22 A. C. de Ruiter, Een nieuw reglement van orde voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, in: *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, november/december 1966, p. 326. Hierna geciteerd als De Ruiter.
- 23 David B. Truman, *The governmental process*, political interests and public opinion, 2nd edition, New York, 1971, p. 372-377. Hierna geciteerd als Truman.
- 24 Truman, p. 373.
- 25 Bijl. Hand. II 64-65, 8042, nr. 6, p. 11.
- 26 Bijl. Hand. II 64-65, 8042, nr. 3, p. 6.
- 27 De Ruiter, p. 326.
- 28 *Openbaarheid-openheid*, rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, Den Haag, 1970, p. 77.
- 29 Bijl. Hand. II 70-71, 10947, nr. 2, p. 1.

Ontwikkelingssamenwerking: kennis en houdingen in Nederland, een secundaire analyse*

door J. Kleynen

1 Doelstellingen van dit onderzoek: probleemstelling

In de resolutie 2626 (XXV) 'Internationale Ontwikkelingssamenwerking 1970-1980'¹ van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wordt 'het aktiveren van de openbare meningsvorming... ter ondersteuning van de doelstellingen en het beleid voor het Decennium' een belangrijk onderdeel genoemd van het gedurende de jaren 1970-1980 door de Verenigde Naties en de afzonderlijke regeringen te verrichten werk in het kader van de ontwikkelingsamenwerking. De resolutie concretiseert dit taakonderdeel in drie punten:

- De regeringen moeten trachten een beter inzicht te kweken bij hun eigen bevolking in de voordelen van de internationale ontwikkelingsamenwerking en in de 'noodzaak de ontwikkelingslanden te steunen bij het versnellen van de economische en maatschappelijke vooruitgang'.
- Er moet grotere bekendheid gegeven worden aan de eigen inspanningen van de ontwikkelingslanden voor hun economische en maatschappelijke vooruitgang.
- De regeringen van de ontwikkelingslanden moeten trachten de 'volle medewerking te verkrijgen bij het bereiken van de voor het ontwikkelingsdecennium gestelde doelen'.

Op grond van de laatste paragraaf van deze resolutie heeft de Nederlandse regering de Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-1980 in het leven geroepen. Deze commissie heeft tot taak 'voor de Nederlandse samenleving op grote schaal en op indringende wijze te verduidelijken wat het tweede ontwikkelingsdecennium beoogt en met welke middelen het lopende tienjarenplan tot uitvoer kan komen'.²

Om haar werkterrein te verkennen heeft de commissie in januari 1971 besloten een opinieonderzoek te houden onder de Nederlandse bevolking. Het voornaamste doel daarvan was de kennis omtrent de ontwikkelingsproblematiek en de houding tegenover de ontwikkelingsamenwerking van het Nederlandse volk te onderzoeken.³

Dit onderzoek werd uitgevoerd door Het Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en het Marktonderzoek te Amsterdam. Gedurende de maanden juli en augustus 1971 werden 3007 Nederlanders van 13 jaar en ouder, die op een aselechte wijze waren uitgezocht, mondeling geïnterviewd.

De eerste resultaten werden neergelegd in het rapport 'Opinie-onderzoek in Nederland over Ontwikkelingssamenwerking', dat door het N.I.P.O. werd uitgebracht. Een nadere analyse van de enquêtegegevens, alsmede een beleidsadvies, verscheen in het rapport 'Analyse ten behoeve van het beleid van de Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-1980', uitgebracht door een team van het Instituut voor Politicologie te Nijmegen, waartoe ook ondergetekende behoorde. De onderstaande analyse tenslotte richt zich op de kennis omtrent de ontwikkelingsproblematiek en op de houding ten opzichte van ontwikkelingsamenwerking. Daarbij maak ik dankbaar gebruik van het rapport dat het N.I.P.O. heeft uitgebracht, van de tabellen die daarbij zijn gebruikt en van enkele tabellen die op

* Op deze plaats wil ik mijn dank uitspreken aan de heren prof. dr. A. Hoogerwerf en drs. B. Schennink, die dit artikel kritisch hebben doorgelezen en van waardevol commentaar hebben voorzien. De verantwoordelijkheid berust evenwel uitsluitend bij de auteur.