

# **Het stemmen van een vals instrument**

*De praktijk en toekomst van het schriftelijke vragenrecht*

Maarten Schweers

S0757683

Juni 2012

Docent: Dr. Tom Louwerse

## **Inleiding**

*“Hebt u kennisgenomen van het bericht in het Rotterdams Dagblad onder de kop «Tenenlikker gepakt en meteen weer vrij» dat gaat over het onsmakelijke gedrag van een man die tientallen vrouwen ongevraagd lastig heeft gevallen en eindelijk door de politie is aangehouden?”* Zo luidde de schriftelijke Kamervraag die op 6 augustus 2004 door de Kamerleden van Heemst en Wolfsen (beide PvdA) werd gesteld aan de minister van Justitie (KVR21311, 2004). Deze Kamervraag was voor het toenmalige Kamerlid voor de LPF Joost Eerdmans aanleiding om een campagne te beginnen tegen de, in zijn ogen, vele overbodige Kamervragen die ieder jaar gesteld worden. Eerdmans startte hierop een top-10 van onzinnige Kamervragen, die hij jaarlijks, tot zijn vertrek uit de Kamer in 2006, uitbracht. In deze ‘onzinparade’ werd zo aandacht geschonken aan vragen over knelpunten in de wandelroute van het Pieterpad, de BTW-heffing voor hulpsinterklazen en de beperking van de stabiliteitseis voor skûtsjes tot een helling van 20 graden (AD, 2006). Hoewel het hier extreme voorbeelden van gestelde vragen betreft en deze campagne in de context gezien dient te worden van de politieke strijd van Eerdmans tegen een grote overheid en bureaucratie (Eerdmans, 2002), wordt hier een verontrustende inkijk gegeven in de onaflatende stroom van schriftelijke vragen. Iedere maand worden er honderden Kamervragen gesteld (Tweede Kamer, 2012: 16) en enkele hiervan worden opgepikt door de media, maar de dagelijkse realiteit rond dit bekritiseerde parlementaire instrument (Wille, 2005: 407) lijkt een goed bewaard Haags geheim.

Schriftelijke vragen zijn dan ook een dankbaar onderwerp voor een scriptie over de Tweede Kamer. Onderzoek naar het functioneren van het Nederlandse Parlement begint immers met de vraag, waar zich problemen voordoen binnen het werk in de Tweede Kamer. Mogelijke mankementen, scheefgegroeide verhoudingen en ineffectieve gewoonten binnen de wetgevende macht maken immers een dieper inzicht hierin de moeite waard en dit kan wellicht tot mogelijke verbeteringen leiden. Het afgelopen jaar werd het gebruik van het vragenrecht door Kamerleden onderwerp van discussie. De Kamer diende in 2011 een recordaantal van 3055 schriftelijke vragen in (Tweede Kamer, 2012: 16) en de kosten hiervan stegen naar bijna 12 miljoen euro (Volkskrant, 2011). Deze cijfers doen eens te meer de roep om matiging van het vraaggedrag van Kamerleden (Blok, 2011) en de zorg om het ‘bot’ worden van dit parlementaire instrument (Wille, 2005: 424) toenemen. Hoe het systeem dat aan deze ontwikkelingen ten grondslag ligt, daadwerkelijk in zijn werk gaat is echter de

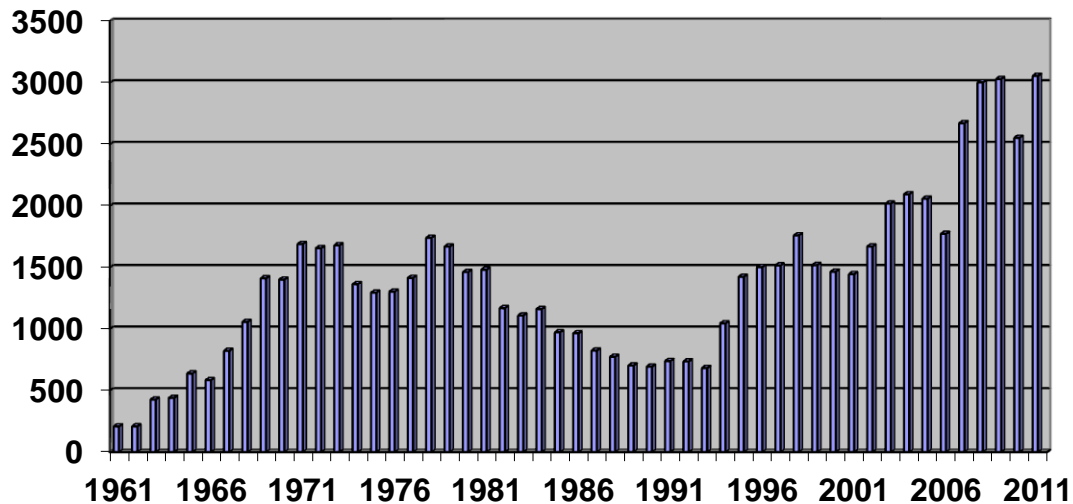
vraag. In deze scriptie zal worden geprobeerd dit te verklaren, door te kijken hoe Kamerleden met hun vragenrecht omgaan en te spreken met de verschillende betrokkenen. Daarnaast zal er verkend worden of er mogelijke aanpassingen van het systeem gedaan kunnen worden, die tot verbetering van de huidige situatie leiden.

## **Probleemstelling**

*“De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.”* Zo ligt het vragenrecht van parlementariërs in artikel 68 van de Nederlandse Grondwet verankerd. In de Tweede Kamer wordt hier op twee manieren gevolg aan gegeven: schriftelijk, of mondeling tijdens het wekelijkse vragenuurtje (Andeweg, 2004: 570). Doordat er wekelijks maar zes mondelinge vragen worden geselecteerd door de Voorzitter van de Tweede Kamer, blijft dit aantal vrij constant. Voor het stellen van schriftelijke vragen geldt echter geen enkele beperking, zodat deze zonder Kamermeerderheid en op elk moment gesteld kunnen worden. Volgens het reglement van orde van de Kamer moeten deze bij de Voorzitter ingediend worden, waarna ze wordt doorgezonden naar de desbetreffende minister. Volgens artikel 134 lid 2 van het reglement kan de Voorzitter een vraag alleen maar weigeren door te zenden als “wegens vorm of inhoud van de vragen daartegen overwegend bezwaar bestaat”. Dit gebeurt tegenwoordig alleen maar wanneer een vraag al door een ander Kamerlid is gesteld (Wille, 2005: 409).

De afgelopen jaren is het aantal schriftelijk gestelde vragen enorm toegenomen. Deze toename is al vijftig jaar aan de gang, maar de explosie van vragen van de afgelopen vijf jaar kan echter uitzonderlijk genoemd worden. Tijdens de jaren '60 bleef het aantal vragen beperkt tot enkele honderden per jaar, de decennia die volgden groeide dit aantal snel uit tot rond de 1500 per jaar, met uitzondering van de ‘zakelijke’ politieke jaren tijdens de kabinetten Lubbers I, II en III toen er sprake was van een beperkte mate van polarisatie en zo het aantal vragen onder de duizend bleef (Wille, 2005: 410). De afgelopen vijf jaar verdubbelde het aantal schriftelijke vragen echter van rond de 1500, naar ruim drie duizend. (Tweede Kamer, 2012: 16).

Figuur 1. Aantal schriftelijke vragen per jaar Tweede Kamer in de periode 1960-2011



Bron: gegevens zijn afkomstig van het Compendium voor Politiek en Samenleving.

Deze stijging van schriftelijke Kamervragen heeft verschillende gevolgen. Zo leidt een dergelijke hoeveelheid vragen tot veel kosten voor de overheid en een grote belasting voor de departementen. Tijdens het Verantwoordingsdebat op 19 mei 2011 vroeg VVD fractievoorzitter Stef Blok om een raming van de ambtelijke kosten die verband houden met de ondersteuning van het Kamerwerk, waaronder Kamervragen. Bedroegen de kosten van de gemiddelde beantwoording van een vraag in 1969 nog 1000 gulden en in 2004 1750 euro (ROB, 2005: 17), in 2011 was dit opgelopen tot 3750 euro per Kamervraag ( waar gemiddeld 50 arbeidsuren in gaat zitten). Dit betekent dat ambtenaren in 2011 152.750 uur aan de beantwoording van Kamervragen besteedden en dat dit de Staat 11.467.500 euro kostte (Donner, 2011: 2). Hierop stelt Stef Blok dat “De Tweede Kamer de grootste aanjager van de bureaucratie in Nederland is” en hij pleit voor meer terughoudendheid (Blok, 2011). Dit wordt anders gezien door Kamerlid Sharon Gesthuizen (SP). Zij stelt, dat Kamervragen vaak maatschappelijke misstanden blootleggen en daarom juist geld opleveren. Daarnaast zijn volgens haar de kosten die gemaakt worden als gevolg van het stellen van de vragen slechts een klein gedeelte van het totale Kamerbudget. Dit zijn daarom “berekeningen zonder enige betekenis, die het controlerende werk dat Kamerleden doen in een kwaad daglicht stellen” (Gesthuizen, 2011).

De kosten en de daarbij horende imagoschade voor het parlementaire werk, zijn echter niet het enige mogelijke probleem dat de stijging van schriftelijke vragen met zich meebrengt. Ook wordt er gevreesd voor de uitholling van de significantie van de vragen. Zo beweert Blok dat er sprake is van “verkrampde microcontrole, die de Kamer binnensluipt” (Blok, 2011). De

Kamer zou proberen de gemeenteraad van heel Nederland te zijn en geen vragen stellen over de werkelijke problemen (Wille, 2005: 422). Deze incidentgerichtheid van de parlementariërs leidt tot grotere druk op de ministeries, waar de angst om over één van deze incidenten te struikelen zorgt voor steeds meer terughoudende antwoorden. Dit heeft tot gevolg dat Kamerleden vaak blijven zitten met nietszeggende beantwoording van hun vragen en zo ‘van het kluitje in het riet’ worden gestuurd (Wille, 2005: 422-423). Een door de Raad voor het openbaar bestuur uitgevoerde analyse van schriftelijke vragen die van 2001 tot 2004 werden gesteld, wees echter uit dat de focus van Kamerleden wel degelijk bij bredere problemen ligt en dat er weinig vragen over incidenten worden gesteld. Het beeld van incidentenpolitiek zou zijn ontstaan in het ‘papegaaiencircuit’ en een eigen leven zijn gaan leiden (ROB, 2005: 25-27).

Incidentenpolitiek of niet, de recente toename aan schriftelijke Kamervragen lijkt niet tot beter geïnformeerde en meer tevreden Kamerleden te hebben geleid (Wille 2005, 424). Zo lijkt hier de wet van de afnemende meeropbrengst van kracht en lijkt de schriftelijke vraag met de stijging aan betekenis in te boeten. Of het nu gaat om de kwaliteit, kwantiteit of het slechte imago van schriftelijke vragen, de Kamer lijkt hard op weg het instrument uit te hollen.

### **De schriftelijke Kamervraag in de literatuur**

Kamervragen zijn een populair onderwerp van politicologisch onderzoek en zou volgens onderzoekers een belangrijke unit of analysis moeten zijn voor onderzoek naar de wetgevende macht. Over het algemeen kunnen zij worden geanalyseerd aan de hand van hun vorm, inhoud, de manier waarop ze gebruikt worden en de impact die ze hebben (Rozenberg, 2011: 394). Zo vindt in Nederland veelal onderzoek naar schriftelijke vragen plaats, waarin gestelde vragen worden geanalyseerd en de oorzaken van de vragen worden geduid. Vaak gaat het hier om kwantitatieve analyses die verklaren over welke onderwerpen vragen gesteld worden (wat vindt een politicus belangrijk), op wat voor een manier de vragen worden gesteld en waar Kamerleden ze vandaan halen. Zo wordt de connectie tussen de media en Kamervragen veel gemaakt en wordt gekeken hoe de politieke agenda hierdoor beïnvloed wordt (Blaak, 2009; Pauw, 2004).

Het functioneren van het systeem van schriftelijke vragen in het Nederlands parlement ten tijde van de actuele vragenexplosie, is echter nog minder goed uitgelicht. In 2005, een jaar

nadat het aantal vragen voor het eerst de twee duizend oversteeg, werd de aandacht naar het vraaggedrag op het Binnenhof groter. Anchrit Wille (2005) probeerde, aan de hand van eerder uitgevoerd onderzoek naar dit onderwerp, een verklaring te zoeken voor de stijging van het aantal vragen en wat deze stijging (mogelijk) voor consequenties heeft. Dit zocht ze voornamelijk in de bredere politieke ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zoals het veranderende politieke klimaat, de veranderende taakopvatting van de volksvertegenwoordigers, focus op de media, druk om te profileren en partijpolitieke redenen. De hierboven genoemde gevolgen, zoals uitholling van het systeem en verslechtering van het imago van de vragen, van de stijging baseert Wille grotendeels op aannames op basis van theorie en wat er in eerder onderzoek beschreven is.

Een ander beeld van het systeem van schriftelijke vragen, zoals het zich voordoet in de praktijk op het Binnenhof, wordt gegeven in een rapport dat hetzelfde jaar uitgebracht werd door de Raad voor het openbaar bestuur. In dit rapport wordt geprobeerd het imago van de schriftelijke vraag wat op te poetsen, door aan te tonen dat de vragen lang niet zo irrelevant en tendentius zijn als vaak wordt gedacht. Naast een inhoudsanalyse van Kamervragen, komen ook Kamerleden zelf aan het woord in een zogeheten ‘kritische reflectie van Kamerleden zelf’ (ROB, 2005: 17-23). Hierin worden verschillende citaten en anekdotes van politieke actoren gegeven, die verzameld zijn met als bronnen interviews en werken variërend van 1980 tot 2004. Hierin komt een beeld naar voren van vragen als een vluchtig en gemakkelijk middel, handig om te gebruiken in een tijd waarin Kamerleden omkomen in een stortvloed aan vereiste informatie en stukken. Deze ‘kritische reflectie’ kan echter geen structureel patroon ontdekken in het handelen van de Kamerleden en het gebruik van het vragenrecht in de praktijk. Daarnaast vond dit onderzoek, evenals dat van Wille, plaats vóór de verdubbeling in 2008 (te zien in fig. 1) en de definitieve doorbraak van de huidige ‘vragenkampioenen’ binnen de Tweede Kamer: de SP, de PVV en de Partij voor de Dieren. Een recenter onderzoek naar de beweegredenen van Kamerleden bij het stellen van schriftelijke vragen is wel uitgevoerd door Lectoraat Welzijn van Dieren. Hierin werden vijf Kamerleden aan het woord gelaten over hun motivatie bij het stellen van Kamervragen. Hierin komt een beeld naar voren dat een Kamerlid primair vragen stelt, om het onderwerp hiervan op de politieke agenda te krijgen. Het betreft hier echter alleen vragen over dierenwelzijn en kan dus niet worden gezien als een structurele analyse van het vragenrecht. Dit specifieke wordt immers gedomineerd door een kleine groep Kamerleden die, zoals de Partij voor de Dieren dat doet, het vragenrecht op een

specifieke manier gebruiken, door herhaaldelijk vragen te blijven stellen (Hardeman-Kleingeld, 2008: 22-26).

In de literatuur is dus te herleiden hoe het excessieve vraaggedrag van Kamerleden is ontstaan en hoe dit theoretisch is te verklaren. Hoe het systeem na de stijging van 2008 in de praktijk functioneert en hoe de daadwerkelijke vraagstellers hier mee omgaan is nog onbekend terrein. De meningen lopen uiteen met betrekking tot de motivering achter de vragen; de één ziet een Kamerlid dat gevoelig is voor een hype en ieder incident aangrijpt om zich te profileren (Wille, 2005) en de ander benadrukt het in de gaten houden van het structurele belang (ROB, 2005). Maar een manier om het losgeslagen vraaggedrag in toom te kunnen houden lijkt nog niet gevonden te zijn. Stef Blok deed dan wel een beroep op het zelfmatigend vermogen van de Kamerleden (hoewel hij zelf twijfelde of andere partijen hier iets in zouden zien), maar haastte zich om te melden dat een quota op vragen uit den boze is en dat de kern van dit parlementaire recht niet gelimiteerd mag worden (Blok, 2011). Mijn onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een analyse van de omgang van Kamerleden met schriftelijke vragen in het huidige systeem en een verkenning van mogelijke aanpassingen aan dit systeem.

## **Methode**

Dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een analyse van de omgang van Kamerleden met schriftelijke vragen in het huidige systeem en een verkenning van mogelijke aanpassingen van dit systeem. In eerste instantie zal worden geanalyseerd hoe Kamerleden met het vragenrecht omgaan. De beweegredenen van Kamerleden voor het stellen van schriftelijke Kamervragen en de behandeling van de antwoorden die volgen, worden vastgesteld door middel van gesprekken met verschillende Kamerleden. Deze Kamerleden worden geselecteerd op basis van de Kamercommissie waar zij actief in zijn. Door Kamerleden met dezelfde specialisaties te nemen, kunnen deze beter met elkaar vergeleken worden en is de uitkomst eerder generaliseerbaar. Hiervoor gaat de aandacht uit naar parlementariërs uit de commissie Veiligheid en Justitie, aangezien er aan de minister van Veiligheid en Justitie ieder jaar verreweg het grootste aantal vragen te verwerken krijgt. Niet alleen onderscheidt dit ministerie zich wat betreft het aantal ontvangen schriftelijke vragen, ook zijn deze vragen afkomstig van alle partijen, verdeeld over het gehele politieke spectrum (Jägers, 2010: 54). Daarnaast variëren bij dit ministerie de onderwerpen van politiek beladen strafrechtelijke zaken, tot zeer technische civiele onderwerpen en ontstaat er een breder beeld dan bij een specifiek onderwerp als dierenwelzijn. Omdat alle partijen belangstelling voor dit

beleidsterrein hebben hoeft er geen onderscheidt tussen verschillende politieke agenda's gemaakt te worden en kan het onderzoek zich richten op het gedrag en de mening van deze parlementariërs ten aanzien van dit instrument. Alleen de justitiewoordvoerders van de ChristenUnie en de Partij voor de Dieren waren niet bereid aan dit onderzoek mee te doen, de fractiespecialisten van de acht andere partijen in de Kamer waren dit wel. Om Kamerleden vrijuit te kunnen laten spreken en hen niet met mogelijk (politiek) gevoelige uitspraken te confronteren, zijn de interviews vertrouwelijk en de antwoorden die opgenomen worden in de analyse geanonimiseerd en zal iedereen als mannelijk worden aangemerkt. Naast vertrouwelijkheid, heeft anonimisering van de antwoorden tot gevolg dat deze niet in het licht van de ideologische achtergrond van het Kamerlid worden gezien en dat het onderzoek zich kan richten op de vraag hoe het Kamerwerk en het functioneren van het parlement door de Kamerleden individueel wordt benaderd. Er zal dan ook alleen relevant functioneel onderscheid tussen hen gemaakt worden, zoals tussen oppositie- en coalitieleden (kabinet Rutte was ten tijde van de interviews nog niet gevallen) en lang- en kortzittende Kamerleden.

De gesprekken met de betreffende Kamerleden zijn semi-gestructureerde interviews, met een duur variërend van 30 tot 60 minuten. Deze vorm van interviewen bestaat uit meerdere open beginvragen, waarvan de formulering en de volgorde vastliggen. Per beginvraag kunnen eventueel aanwijzingen gegeven worden over de aspecten waarover doorgevraagd kan worden (Reulink, 2005: 13). Ieder interview met een Kamerlid bevat tien van dit soort beginvragen, die in vier hoofdlijnen verdeeld kunnen worden.

Eerst zal gekeken worden waarom Kamerleden schriftelijke vragen stellen. Hierbij zal vastgesteld worden of de verandering in de manier waarop Kamerleden hun rol als volksvertegenwoordiger opvatten en de focus op profilering en incidentpolitiek die hiermee gepaard gaat (Wille, 2005: 412-420), daadwerkelijk terug te zien is in de motivering bij het stellen van vragen. In de interviews wordt er naar verschillende beweegredenen gevraagd, zoals het verzamelen van feitelijke informatie, politiek gewin door middel van onderwerpen agenderen en claimen en profileren in de media en naar de achterban toe. Ook gaat er aandacht uit naar de vraag waarom juist dit instrument hiervoor wordt gebruikt, hoe de onderwerpen voor een vraag geselecteerd worden, aan welke eisen volgens het Kamerlid een goede vraag moet voldoen en of het bewuste Kamerlid zich bewust is van de enorme stijging in hoeveelheid en kosten van schriftelijke vragen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.



Het tweede aspect van wat in de interviews ter sprake komt is de omgang met de antwoorden die er vanuit de ministeries terugkomen. De stijging van het aantal Kamervragen heeft niet geleid tot beter geïnformeerde parlementariërs (Wille, 2005: 424). De vraag is dan ook wat Kamerleden van het antwoord verwachten en wat zij vervolgens hiermee doen. Nadat besproken is wat de opbrengst is van de schriftelijke behandeling van de vraag, wordt gekeken of de Kamerleden de zorg delen dat het instrument ‘bot’ is gemaakt en of zij vinden dat er teveel, danwel irrelevante, schriftelijke vragen worden gesteld. Tenslotte wordt de Kamerleden gevraagd of zij redenen zien om het huidige systeem van de schriftelijke vraagstelling aan te passen en hoe zij een dergelijke verbetering zouden zien. Dit laatste onderdeel van de interviews zal worden gebruikt in een discussie, waarin de mogelijke verbeteringen aan het systeem wordt besproken. Hierbij worden, naast de ondervraagde Kamerleden, ook direct betrokkenen vanuit het ministerie en de ondersteuning in de Tweede Kamer aan het woord gelaten.

### ***Waarom worden schriftelijke vragen gesteld?***

Kamerleden prefereren het stellen van schriftelijke vragen voornamelijk boven andere Kamerinstrumenten, omdat er geen beperking voor geldt. Volgens vijf van de acht ondervraagde Kamerleden kunnen zij urgente kwesties op deze manier direct in behandeling nemen en hoeft niet gewacht te worden totdat deze kwesties door de Kamer worden geagendeerd. Daarbij komt dat niet ieder onderwerp geschikt is om direct een debat over te voeren en kan er na de beantwoording van een schriftelijke vraag alsnog worden gekozen om meer met het onderwerp te doen. Volgens de parlementariërs kan er in een schriftelijke vraag meer verdieping aan een specifiek onderwerp gegeven worden, dan er doorgaans in een debat of Algemeen Overleg gebeurt. Of deze ‘verdieping’ van het onderwerp de belangrijkste reden is voor een Kamerlid om een schriftelijke vraag te stellen is echter de vraag.

Ondanks het feit dat het vragenrecht volgens artikel 68 van de Grondwet draait om het inlichten van Kamerleden, lijkt dit aspect in de praktijk niet zo zwaar te tellen. Het vergaren van feitelijke informatie is voor weinigen een belangrijke drijfveer. Slechts één van de acht ondervraagde Kamerleden stelt zijn vragen primair om informatie in te winnen en hiermee een dossier op te bouwen. Drie anderen geven aan bij slechts een gedeelte van de vragen informatie te verlangen en de helft van de ondervraagden bekennen dat het hen totaal niet om de informatie te doen is. Veelal wordt er gesteld dat er betere wegen zijn om inlichtingen te verkrijgen, dan op het antwoord vanuit het departement te wachten. Zo wordt er meer

informatie uit de plenair aangevraagde brieven gehaald en zoeken Kamerleden iets liever zelf uit. Kamerleden van coalitiepartijen maken graag gebruik van de korte, informele lijn die zij hebben met de minister en zo “even iets bij hem kunnen checken”. Oppositieleden zien het gemis van deze relatie met de minister als een achterstand in de mate waarin zij geïnformeerd worden. Deze achterstand zien zij echter niet met schriftelijke vragen goedmaakt worden.

In tegenstelling tot het informerende functie, lijkt de politieke lading van de vragen wel interessant voor de Kamerleden. Het maken van een politiek punt bij het stellen van een vraag, is voor vrijwel alle ondervraagde parlementariërs een belangrijke motivatie. Deze politieke dimensie in een Kamervraag kan verschillende doeleinden dienen. De meest voorkomende reden is een onderwerp onder de aandacht brengen van de minister en de collega Kamerleden en het onderwerp zo op de politieke agenda te krijgen. Zes Kamerleden ervaren dit als een belangrijk component en zij proberen zo zaken die zij belangrijk vinden, prioriteit te laten krijgen en hopen dat dit zo wordt opgepikt. Drie oppositieleden stellen zelfs, dat door herhaaldelijk vragen te stellen over een onderwerp, er op het ministerie uiteindelijk wel overgegaan zal worden tot actie. Niet iedereen ziet een onderwerp echter snel opgepikt worden door het stellen van vragen. Een lid van de coalitie zegt dat hij “ook wel eens een ‘haakje’ zoekt om een onderwerp aan de orde te stellen, maar dan is een schriftelijke vraag erg ineffectief. Daar verander je echt de wereld niet mee.” Naast het agenderen van een onderwerp, wil de helft van de politici het onderwerp op deze manier ook claimen om zo *issue ownership* te bewerkstelligen. Dit claimen door een schriftelijke vraag te stellen wordt niet alleen gedaan tegenover andere fracties en in de media, ook is het volgens sommigen belangrijk om zo duidelijk de eigen portefeuille af te bakenen binnen de eigen fractie. Voor één van hen is dit zelfs zo belangrijk dat hij daarom geen vragen gezamenlijk met andere Kamerleden stelt, dit om te voorkomen dat het punt niet totaal aan hem toegeschreven wordt. Twee Kamerleden benadrukken dat het dergelijk claimen van een onderwerp een langdurig proces is van een profiel opbouwen, dat ingezet kan worden met “een paaltje te slaan bij een onderwerp” door een schriftelijke vraag te stellen. “Het wordt dan misschien niet direct opgepikt, maar na een tijdje komt je naam op als je het onderwerp googled.”

Schriftelijke vragen stellen blijkt zo een aantrekkelijke en gemakkelijke manier om een politiek punt te maken. Twee leden van de oppositie zeggen zelfs directe druk te ondervinden vanuit de eigen fractie om voldoende vragen te stellen. Één lid van de coalitie geeft aan dat hij onderwerpen aangeleverd krijgt door de minister, om deze op een voor hem zo gunstig

mogelijke manier te stellen en zo de wind uit de zeilen van de oppositie te nemen. Deze tactische manier van vragen stellen is bekend bij leden van de oppositie en zij erkennen dat dit effect heeft.

Naast de vragen die worden gesteld in het kader van het werk op het Binnenhof, zorgt ook de buitenwereld voor genoeg redenen om tot het stellen van een schriftelijke vraag over te gaan. Het profileren van jezelf naar de buitenwereld hoort nu eenmaal bij het vak, menen veel ondervraagde politici. Een vraag stellen enkel en alleen om de media te halen, gaat echter veel van hen wat ver. Media aandacht kan volgens veel van hen een mooie bijkomstigheid zijn bij het stellen van een vraag, maar is geen doel op zich. Toch zijn er drie Kamerleden die toegeven wel eens vragen te stellen om in de krant of op de televisie te komen. Vaak weten ze precies welk onderwerp nieuws gaat worden en kunnen ze, door bijvoorbeeld een vraag vlak voor het weekend te stellen, in de zaterdageditie van de krant komen. Ook komt het voor dat journalisten Kamerleden specifiek verzoeken om een Kamervraag in te dienen. Een Kamerlid zegt daarover: “Als de media belt over iets, dan zeg ik “oh wat erg” en als ze dan om een vraag vragen, doe ik dat netjes. Soms denk ik dan later, shit, ik moet daar nog een vraag over stellen.” Een lid van de oppositie zegt dat hij, ondanks dat hij daar niet erg blij mee is, ook aan deze vorm van opportunisme meedoet en ook daarom weleens meetekend met een vraag voor media aandacht: “Er komt een hele andere ‘laag’ bij het politieke vak kijken. Dingen die ik belangrijk vind, interesseert geen hond. Dan maar op andere onderwerpen profileren. Dit is hijgerig, maar voor de partij en als oppositielid moet je gewoon met je kop in beeld. Dus als dat kan met schriftelijke vragen, hupsakee!”

Bij de profilering via kamervragen wordt ook de band met de achterban als een belangrijke factor opgevoerd. Zes Kamerleden noemen de belangen van de achterban als een belangrijke reden om vragen te stellen. Veelal willen ze laten zien dat ze ergens mee bezig zijn en dat het onderwerp ook hen niet onberoerd laat. Het wordt dan ook omschreven door een Kamerlid van een kleine fractie als een belangrijk PR-instrument, dat ‘warm’ gehouden moet worden: “Het afgelopen jaar hadden we wat minder vragen gesteld. Dan spreken we met elkaar af dat we onze ‘speerpunten’ wat meer gaan profileren.” Vijf Kamerleden geven aan, dat ze regelmatig onderwerpen krijgen aangeleverd vanuit hun achterban, één van hen geeft toe dat hier ook volledig opgestelde Kamervragen bij zitten, die hij direct kan doorsturen naar de minister. Ook komt het voor dat Kamerleden een vraag stellen, die een specifieke plaats of regio aangaan, om zich zodoende te profileren als lokaal Kamerlid. Twee

justitiewoordvoerders vertellen soms gevraagd te worden om als fractiespecialist mee te tekenen met een collega uit de regio, die een vraag stelt over een lokaal misdrijf. Een dergelijke vraag stellen wordt ‘een regio bedienen’ genoemd.

Hoe Kamerleden een onderwerp voor een vraag selecteren en waarom andere onderwerpen ongemoeid worden gelaten, lijkt moeilijk vast te stellen. Vaak zeggen Kamerleden dat het uiteindelijk een gevoelskwestie betreft, waardoor hij, of één van zijn beleidsmedewerkers, bepaalt dat er een vraag gesteld moet worden. Er wordt gesteld dat er een enorm aanbod is van mogelijke onderwerpen, die iedere dag van alle kanten worden aangedragen. Een Kamerlid stelt dat “als ik nu op Twitter ga, kan ik daar zo drie vragen af trekken, je moet dus duidelijk wel goed kunnen filteren”. Er zijn vaak politiek tactische overwegingen om een vraag uiteindelijk niet te stellen. Zo stelt een Kamerlid dat “je kunt wel vragen kunt stellen over meer toezicht op Katholieken, maar voor je het weet krijg je dezelfde toezicht ook voor andere groepen.”

Het soort onderwerpen dat door de Kamerleden geselecteerd wordt, varieert per Kamerlid. Het beeld van incidentenpolitiek dat door Wille wordt geconstateerd, wordt echter door de meeste Kamerleden bevestigd. Zes van hen geeft toe hieraan mee te doen, door zich te richten op één incident en niet af te wachten of het een bredere ontwikkeling betreft. Twee van hen zeggen dat dit ook nodig is om aan te tonen waar het fout gaat en dat dit als een lakmoesproef voor het beleid dient. Twee andere Kamerleden zeggen zich juist te willen richten op wat zij noemen “relevante trends”. Op de vraag waar volgens Kamerleden een goede schriftelijke vraag aan moet voldoen, verschillen de meningen ook over de gewenste lengte van een vraag. Drie Kamerleden pleiten voor korte en bondige formulering van de vragen en vinden dat een Kamerlid niet te ver over een onderwerp moet uitweiden. “Als je in 140 tekens kunt twitteren over een onderwerp, kun je ook in 140 tekens een vraag hierover stellen”, stelt een Kamerlid. Een ander Kamerlid is daarom ook blij met de vragen in de Tweede Kamer als hij deze vergelijkt met de manier waarop vragen in een gemeenteraad gesteld worden. Daar worden volgens hem pagina’s lange “epistels” geschreven door raadsleden; dit gaat in de Kamer een stuk beter. Er is echter één Kamerlid dat juist aangeeft gedetailleerde vragen op te stellen, waar hij en zijn medewerkers dan ook vaak een tijd mee bezig zijn. De korte “sweeping questions” die door zijn collega Kamerleden worden gesteld, zijn het volgens hem enkel te doen om media aandacht. Schriftelijke vragen moeten volgens hem “als door een advocaat

worden dichtgetimmerd, zodat er geen ontsnappingsmogelijkheden voor de minister meer bestaan.”

### ***Wat gebeurt er met de antwoorden?***

Niet alle Kamerleden verwachten even veel van het antwoord op hun vraag. De helft van hen geeft aan meestal het antwoord van te voren te kunnen voorspellen en hebben niet de illusie er iets mee op te lossen. Een Kamerlid zegt uit ervaring te weten hoe de antwoorden door verschillende “schakels” binnen het departement worden gestuurd waar zoveel aanpassingen plaatsvinden, dat er een waardeloos antwoord richting de Kamer wordt gestuurd. Toch hopen anderen door het ambtelijk apparaat “heen te kunnen drukken” en toezeggingen van de minister te krijgen. Politiek gewin is dan ook de belangrijkste reden voor politici om toch wat met het antwoord te doen. Meestal wachten zij af of er vanuit het ministerie iets met het onderwerp wordt gedaan en, als dat niet het geval is, komen ze er op terug. Één coalitielid vertelt, dat dat laatste in zijn geval vaak niet nodig is. Hij begint op de lijst van vragen van het afgelopen jaar, bij iedere vraag te schrijven wat er met het onderwerp is gebeurd: vrijwel alles is opgelost. Oppositieleden zeggen echter dat ze al blij zijn als hun vraag serieus wordt genomen. Naast het krijgen van toezeggingen gebeurt er echter weinig met de antwoorden. Slechts twee Kamerleden hebben in hun werkzaamheden baat bij de informatie die hen via de antwoorden bereikt.

### ***Worden er teveel schriftelijke vragen gesteld?***

Kamerleden zijn zich over het algemeen bewust van de verhoogde kosten en de bureaucratie die door hun vraaggedrag wordt veroorzaakt. Slechts twee van hen geven aan dat ze dit mee laten wegen in de beslissing om een vraag te stellen. Één van de twee vertelt dat dit een vanuit de fractie ingegeven beleid is. Onder de rest heerst een algemene consensus dat dit nu eenmaal “de prijs van de democratie” is en dat ze moeten kunnen vragen wat ze willen, zonder daarbij aan kosten hoeven te denken. Een oppositielid merkt daarbij fijntjes op dat dit een uur durend interview ook kosten met zich meebrengt, om nog maar te zwijgen over de kosten van symboolwetgeving die door het kabinet wordt doorgevoerd. Volgens hem zullen regeringspartijen Kamervragen van de oppositie nu eenmaal altijd duur en lastig vinden. Totdat zij zelf weer in de oppositie terecht komen. Het is dan ook lastig volgens een ander oppositielid om een punt van de kosten te maken, als je vindt dat door andere Kamerleden onzinnige vragen worden gesteld. Hij had één keer een opmerking gemaakt over weggegooid

geld bij een vraag van iemand anders en was hierna gewaarschuwd vanuit het Presidium; hij zou hiermee het functioneren van de Kamer ondermijnen. Hij verweet immers nu iemand anders het maken van onnodige kosten, maar dit zelfde verwijt zou hem later zelf, of iemand van zijn partij, ten deel kunnen vallen. In het vervolg zal hij dan ook niet meer de nadruk leggen op de kosten, maar de onzinnige inhoud van de vraag, en daarmee zijn politieke opponent “om de oren slaan”.

Hoewel Kamerleden zich bewust zijn van de stijging van het aantal vragen, laten ze zich dus niet remmen in hun vraaggedrag. Zeven van de acht Kamerleden zien deze stijging echter wel als een probleem en vinden dat er teveel schriftelijke vragen worden gesteld. Hier wordt dan ook de vrees gedeeld voor een verregaande inflatie van de betekenis van de vragen en dat het instrument uiteindelijk zo ‘bot’ wordt, dat de Kamer er niets meer aan heeft. Twee van hen kijken hierbij kritisch naar zichzelf en stellen dat zij meedoen aan het in stand houden van een “mediacratie” en zelf ook wel eens een “wisewasje” gebruikt om zich te profileren. De andere Kamerleden wijzen voornamelijk naar andere fracties en nieuwe ontwikkelingen. Een langzittend Kamerlid ziet dat het zich profileren, zoals ook Wille (2005) stelde, “sinds Fortuyn” een steeds belangrijker rol is gaan spelen. Hij wil dit andere fracties dan ook niet aanrekenen, “iedereen heeft immers zijn eigen werkwijze”, maar vraagt zich wel af of dit bij de rol van parlementariër past. Niet de hele Kamer kan volgens hem daarom de stijging worden aangerekend, maar alleen het individuele lid. Een oppositielid stelt dat zij nu eenmaal gedwongen zijn om meer vragen te stellen, maar ‘als je het gaat hebben over een ooievaar met een zeer pootje, stel je jezelf wel heel kwetsbaar op’. Een ander Kamerlid maakt hardere verwijten, door te claimen dat de SP schriftelijke vragen gebruikt voor “politieke propaganda”, door op basis van zelfgedaan onderzoek vragen te creëren. Wie er ook verantwoordelijk is, veel Kamerleden zeggen de gevolgen van de toenemende inflatie te merken. Ze zien dat hun vragen minder opvallen en minder snel opgepikt worden door de media. “Het is een circus met weinig exposure” stelt een Kamerlid dan ook vast.

### **Discussie: naar een verantwoordelijk en functioneel systeem**

De huidige praktijk van het schriftelijke vragenrecht lijkt steeds problematischer te worden. Niet alleen in de literatuur worden er vraagtekens gezet bij de excessieve hoeveelheden vragen en de nieuwe manier waarop via deze weg politiek wordt bedreven. Ook Kamerleden die zelf dagelijks met schriftelijke vragen werken vrezen voor de importantie van het instrument. Naarmate de gesprekken met Kamerleden vorderden drong steeds nadrukkelijker

de vraag op, of misschien iets gedaan kan worden om deze ontwikkeling te stoppen. Zijn er mogelijkheden om veranderingen in het systeem aan te brengen die de omgang met het vragenrecht weer enigszins kunnen normaliseren? En als deze er zouden zijn, hoe realistisch is de kans dat ze daadwerkelijk zouden worden doorgevoerd? De Tweede Kamer staat niet bepaald bekend om haar progressieve houding tegenover aanpassingen aan de wijze van werken. “De wal keert het schip wel”, zegt een coalitielid wat onverschillig. Gaandeweg de gesprekken vorderen wordt echter duidelijk dat zelfs leden van de oppositie, ondanks dat zij dit instrument graag gebruiken om zich openlijk af te kunnen zetten van het regeringsbeleid, vinden dat er wat moet veranderen. Uiteindelijk vinden zeven van de acht ondervraagde Kamerleden dat de algehele omgang van de Kamer met betrekking tot het stellen van schriftelijke vragen te wensen over laat.

Het direct inperken van het vragenrecht, door middel van een maximum aantal vragen in te stellen, zien zij echter niet gebeuren. Volgens zeven Kamerleden moet iedereen zelf kunnen weten hoeveel vragen hij stelt en verschilt dit nu eenmaal per werkerterrein, fractie en individueel lid. Bovendien willen zij een gevoelige discussie vermijden, die het inperken van dit grondrecht en het belemmeren van de controlerende taak van het parlement teweeg zou brengen. Bovendien wordt een dergelijke regeling enorm ingewikkeld, zegt een ervaren Kamerlid. “Leden gaan dit dan proberen te ontlopen door vragen aan elkaar te knopen en dan ben je nog verder van huis.” Één Kamerlid pleit wel voor een dergelijk maximum aan vragen. Hij wijst op de beperkte spreektijd die die iedere fractie momenteel heeft. Een dergelijke verdeling naar het aantal zetels, zou je ook voor schriftelijke vragen kunnen maken. Iedere fractie zou dan een bepaald “budget” krijgen waarmee ze vragen kunnen stellen.

Een directe kwantitatieve ingreep is dus volgens velen geen optie. Een terugdringing van het aantal schriftelijke vragen moet volgens velen komen door zelfbewuste Kamerleden met meer zelfreflectie. De rol van de fractie is hier erg dubbel in, zo meent een oppositielid. “Aan de ene kant moet er verantwoord met de Kamermiddelen om worden gegaan, maar aan de andere kant wordt de druk om te profileren steeds verder opgevoerd. Dat is erg tegenstrijdig.”

Kamerleden verwachten dat er een impuls vanuit het ministerie kan komen. “Domme vragen krijgen steeds vaker een dom antwoord”, zegt een langzittend Kamerlid, “dit zou Kamerleden op den duur kritischer naar hun eigen vragen moeten doen kijken”. Opvallend is dat de helft van de Kamerleden aangeven om die reden soms de bekritiseerde ‘kluitje in het riet’ antwoorden (Wille, 2005: 422-423) vanuit de ministeries wel te waarderen. Vanuit het

ministerie wordt echter aangegeven dat iedere vraag even serieus wordt behandeld. “Iedere ambtenaar is honderd procent loyaal aan de minister en die begrijpen dat hij de Kamer goed moet bedienen. Er wordt strak antwoord gegeven, niet meer dan dat. Een ambtenaar trekt zich niet snel iets aan van een standpuntaanname in een vraag, daar prikt hij wel doorheen.”

Naast de veranderende omstandigheden, wordt er door sommige Kamerleden gedacht aan een structurele aanpassing van het systeem. Meer focus op de inhoud is hierbij een breed gedeelde opvatting. De eerste keer dat dit ter spraken komt, oppert een oppositielid dat parlementariërs best wel eens aangesproken moeten kunnen worden over hun vraaggedrag. “Misschien moet een evaluatie komen na iedere vraag, dat lijkt me wel grappig. Dan kan iedereen laten zien: dit is er van terecht gekomen.” Een ander lid van de oppositie gaat hierop verder in. “Commissies moeten een grotere rol krijgen bij de behandeling van schriftelijke vragen. Het punt van inventarisatie is hier één van. Er zou een kwartiertje in de commissie moeten worden genomen om antwoorden na te bespreken. Zo verdwijnen deze niet in een zwart gat en vindt er een mini zelfreflectie in de groep plaats. Dan kan er vanuit ons, of vanuit het ministerie gevraagd worden: Goh, mevrouw Pieterse. U heeft nu drie keer vragen gesteld, maar elke keer krijgt u hetzelfde lullige antwoord. Zou u dat niet eens beter doen?” Twee andere Kamerleden zien hier wel wat in, maar, zo waarschuwt één van hen, “Kamerleden nemen elkaar niet graag de maat, zeker niet over de manier waarop zij hun werk doen”. Vanuit de ondersteuning binnen de Kamer wordt gewaarschuwd voor de procedurele bezwaren die er tegen een dergelijke regeling zijn. “Antwoorden van Kamervragen horen niet thuis in de commissie” stelt een griffier. “Dit is het recht van het individuele Kamerlid en waarom zou de commissie verantwoordelijkheid moeten nemen, voor iets wat niet vanuit de commissie is gevraagd? Het zou een drama zijn voor het functioneren van de commissie, want je gaat veel tijd besteden aan iets waar je niets mee doet. Daarbij komt dat het antwoord op een schriftelijke vraag er al vaak helemaal niet toe doet.”

Een andere mogelijke verbetering aan het systeem dat door een Kamerlid wordt geopperd, is de mogelijkheid bieden aan andere Kamerleden om zich van te voren bij een vraag aan te sluiten. “Stel de vraag in concept, dien deze in bij de griffier, zodat iedereen het kan zien en zich hierbij aan kan sluiten.” Dit zal volgens hem niet allen een hoop dubbel gestelde vragen voorkomen, het zal ook de betekenis van de vraag vergroten, indien deze door meerdere mensen wordt gesteld. Ook zal depolitisering en minder individuele profilering bij een vraag,



een remmende werking hebben op het aantal vragen. Andere betrokkenen zien dit echter niet snel werken. Kamerleden stellen juist schriftelijke vragen, omdat zij hierin hun persoonlijke lading kunnen meegeven. “Dit is een individueel grondrecht, dat zij niet snel uit handen zullen geven. Ze zoeken wel eens toenadering voor het stellen van een vraag, maar op politiek gevoelige onderwerpen zullen ze dit toch zelf willen blijven doen.” Ook vanuit het ministerie wordt er geen noodzaak gezien tot het depolitiseren van de Kamervragen. “Het is niet zo gek dat ze politieke redenen hebben om een vraag te stellen. Het is toch hun taak om de achterban tevreden te houden. Daar is hier wel begrip voor.”

De laatste mogelijkheid die wordt aangegeven om de uitholling van schriftelijke vragen een halt toe te roepen is, zoals dat nu al gebeurt bij mondelinge vragen, de Voorzitter van de Tweede Kamer een (strengere) selectie te laten maken van schriftelijke vragen. In Artikel 134 lid 2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer staat immers dat *“de Voorzitter zendt de vragen aan de desbetreffende minister, tenzij bij hem wegensvorm of inhoud van de vragen daartegen overwegend bezwaar bestaat.”* Als de Voorzitter de meest onzinnige vragen tegenhoudt, laat dit andere Kamerleden zien, dat zij zorgvuldiger met het instrument om moeten gaan. “Als je ziet welke vragen er nu naar het ministerie worden gestuurd, zegt dat wel wat over hoe voorzichtig de Voorzitter met deze bevoegdheid omgaat”, meent echter een griffier. Hij vertelt dat, als hij in een uitzonderlijk geval een niet feitelijke vraag schrapt, er boos door het betreffende Kamerlid naar de Voorzitter wordt gebeld, die de vraag dan uiteindelijk toch doorlaat. De Voorzitter is in het huidige politieke klimaat blijkbaar niet van plan andere Kamerleden te veel in de weg te zitten. Zeker niet als dit de beperking van een grondrecht betreft. “Vroeger werd een dubbel gestelde vraag nog weleens tegengehouden. Tegenwoordig worden er echter zoveel vragen gesteld, dat wij niet de hele dag bezig willen zijn met het ontdekken van kleine nuance verschillen.”

## **Conclusie**

In deze scriptie is gezocht naar de werking van het systeem dat zorgt voor de stortvloed aan schriftelijke vragen, die vanuit het Binnenhof wekelijks naar de verschillende ministeries wordt gezonden. Schriftelijke vragen blijken niet zozeer te dienen als het recht op inlichtingen, zoals dat voor parlementariërs in de Grondwet is opgenomen, maar worden vooral voor hele andere doeleinden gebruikt. Politieke redenen als het onder de aandacht brengen en claimen van een onderwerp en de profilering in de media en richting de achterban zijn veel aantrekkelijkere motieven voor een Kamerlid om dit instrument in te schakelen.

Hierbij richten ze zich niet enkel op brede, landelijke trends, maar selecteren ze vaak een incident om zich op te focussen. Als de antwoorden vanuit het ministerie de Kamer eenmaal bereiken, zitten maar weinig Kamerleden hier nog op te wachten. Vaak hebben zij hun doel bij het stellen van een vraag dan al bereikt en verdwijnt het antwoord in een zwart gat.

Kamerleden zien de problematiek omtrent de stijging en inflatie van schriftelijke vragen en stellen ook dat hier iets aan moet gebeuren. Zelf zien Kamerleden echter geen redenen tot terughoudendheid en zoeken de schuld voor het afglijden van het instrument vaak bij andere fracties. Wel ziet men functionele aanpassingen aan het systeem, die mogelijk het probleem zouden kunnen oplossen. Aansprakelijkheid voor de gestelde vragen, depolitisering van het vragenstelsel en verregaande selectie zijn mogelijk nuttige aanpassingen, die in de praktijk echter weinig kans van slagen lijken te hebben. Zo lijkt, met na de verkiezingen van september weer een lading nieuwe vragenstellers op komst, de vierduizend vragen per jaar in zicht te zijn.

## Literatuur

- AD (8 november 2006), *De onzin-parade van Eerdmans*
- Andeweg R.B. (2004). Parliamentary Democracy in the Netherlands. *Parliamentary Affairs*, 57 (3), pp. 568-580
- Blaak, B.M.R. (2009). *Heeft de minister kennis genomen van het bericht? Een onderzoek naar de invloed van de massamedia op de politieke agenda*. Den Haag
- Blok, S. (2011). *Minder Kamervragen*.  
< <http://www.vvd.nl/stefblok/redevoering/1355/minder-kamervragen> > (15 mei)
- Eerdmans, J. (2002), *Aanvalsplan tegen de bureaucratie* < <http://www.joost-eerdmans.nl/asp/invado.asp?t=show&id=1457> > (20 mei)
- Gesthuizen, S (2011). *Kamervragen kunnen juist geld opleveren*.  
< [http://www.sp.nl/opinies/1249/Kamervragen\\_kunnen\\_juist\\_geld\\_opleveren.html](http://www.sp.nl/opinies/1249/Kamervragen_kunnen_juist_geld_opleveren.html) > (15 mei)
- Hardeman-Kleingeld, A. (2008) *Analyse van gestelde Tweede-Kamervragen over dierenwelzijn en de verkregen media-aandacht in het jaar 2007/2008*

- Jägers, E. (2010). *Kent u het bericht dat...?* Universiteit Leiden
- Kamerbrief minister Donner (15 december 2011), *Toezegging kosten Kamerwerk*
- Pauw S. (2004), *Waar halen ze het vandaan? Tweede Kamervragen in het jaar 2003/2004*. Den Haag
- Rozenberg, O. (2011). Questioning Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies* (17/3): pp. 394-404
- Volkskrant (22 december 2011), *Een Kamervraag beantwoorden kost 3750 euro*
- Wille, A (2005). Kamervragen en de dagelijkse drang van politieke controle. *Bestuurswetenschappen*, (5): pp. 406-430