



Montesquieu Policy Papers

Meer ondersteuning voor de Tweede Kamer, maar welke?

Een verkenning vanuit de 3 kerntaken

MONTESQUIEU INSTITUUT

Montesquieu Instituut

Policy papers

Nr. 12

Den Haag, juni 2022

Meer ondersteuning voor de Tweede Kamer, maar welke?

Een verkenning vanuit de 3 kerntaken

Simon Otjes

Gijs Jan Brandsma

Carla Hoetink

Wimar Bolhuis

Onder redactie van het Montesquieu Instituut

Samenvatting

Goede ondersteuning is noodzakelijk voor de Tweede Kamer om haar taken te vervullen. Om te kunnen bepalen *welke ondersteuning* het parlement moet krijgen, moet eerst de vraag worden beantwoord hoe de Tweede Kamer invulling zou moeten geven aan haar positie in het staatsbestel. Dat is de grondgedachte van dit *policy paper*. De drie kerntaken van een parlement – medewetgever, controleur, volksvertegenwoordiging – vormen het uitgangspunt. Al naar gelang de Tweede Kamer meer accent op een van deze taken legt of wenst te leggen, moet de ondersteuning hierop worden toegespitst. In dit paper willen wij laten zien welke keuzes daarbij mogelijk zijn. Met oog daarop onderscheiden wij zes ondersteunende rollen: informatiemakelaar, adviseur, penvoerder, onderhandelaar, marketeer en planner. We bespreken op welke niveaus deze rollen kunnen worden ingevuld – voor de Tweede Kamer als geheel, voor een Kamercommissie, een fractie of voor het individuele Kamerlid – en herkennen daarbij ook enkele mogelijke consequenties voor het karakter van de ondersteuning. Het resultaat is een ‘staalkaart’ van opties, die de Kamer in haar afweging kan betrekken:

- Bij een Tweede Kamer die sterker wil inzetten op haar wetgevende taak, moet met name de rol van beleidsinhoudelijk en juridisch adviseur meer ruimte krijgen. Dit kan over de volle breedte van de organisatie: bij de Kamer als geheel, om alle informatie over voorgenomen wet- en regelgeving te verwerken; bij de commissies om de behandeling van wetsvoorstellen voor te bereiden en het beschikbare instrumentarium te kunnen inzetten; en bij de fracties en leden die op basis van dit alles een politieke afweging over het wetsvoorstel moeten kunnen maken.
- Bij een Tweede Kamer die een sterkere controlerende positie ten opzichte van de regering wil innemen, dienen met name de rol van informatiemakelaar versterkt te worden om ervoor te zorgen dat de juiste signalen vanuit de samenleving het Kamerlid bereiken. De fractiestaf zal in deze rollen meer reactief opereren en vooral aan de hand van incidenten willen signaleren en optreden, terwijl de commissiestaf een meer proactieve rol gericht op de lange lijnen op zich kan nemen.
- Bij een Tweede Kamer die haar volksvertegenwoordigende taak wil accentueren, ligt het voor de hand in elk geval de rol van marketeer in de fractiestaf uit te breiden. Deze moet er met name voor zorgen dat wat er in het parlement gebeurt ook zichtbaar wordt voor de kiezer.

Dit paper gaat bewust niet over de vraag *hoeveel* extra ondersteuning de Tweede Kamer nodig heeft. Wat ons betreft luidt de hamvraag: *meer ondersteuning ja, maar in welke vorm?*

Inhoudsopgave

Inleiding: aandacht, geld – en nu?	4
De fundamentele vraag: hoe wil de Tweede Kamer invulling geven aan haar kerntaken?	6
Welke rollen kunnen stafmedewerkers spelen?	9
Waar in de organisatie kunnen stafmedewerkers werkzaam zijn?	13
Historische ontwikkeling van de ondersteuning in de Tweede Kamer	14
De ondersteuning van de Tweede Kamer anno 2022	19
Welke vorm(en) van ondersteuning past bij de Tweede Kamer?	21
Over de auteurs	24
Contactgegevens	25

Inleiding: aandacht, geld – en nu?

Versterking van de slagkracht en informatiepositie van de Tweede Kamer staat al lange tijd hoog op de politieke agenda. In die discussie gaat het met regelmaat ook over uitbreiding van de inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer en haar fracties. In 2019 nog mocht de Tweede Kamer op initiatief van de Open State Foundation een petitie in ontvangst nemen met de oproep om meer te investeren in de eigen ondersteuning. De petitie was ondertekend door dertig maatschappelijke organisaties, bedrijven, *public affairs* kantoren en wetenschappers.¹

Opvallend is dat de discussie over uitbreiding van parlementaire staf wordt gevoerd in termen van omvang van het apparaat, vaak afgezet tegen het omvangrijke ambtenarenapparaat dat ministeries tot hun beschikking hebben. Precieze bestemming van eventuele extra middelen wordt echter pas in een zeer laat stadium onderwerp van gesprek. Dit hebben we bijvoorbeeld gezien bij de besteding van de zogenoemde 'Jetten'-gelden. De Tweede Kamer trok bijna 10 miljoen euro uit voor extra ondersteuning van de Kamerfracties zonder de besteding daarvan te specificeren. Het gevolg hiervan was dat slechts enkele partijen de beleidsinhoudelijke fractieondersteuning uitbreidden, terwijl andere vooral meer persvoorlichters aanstelden of hun financiële reserves aanvulden.²

Gelukkig heeft de Tweede Kamer zich het afgelopen jaar op een aantal plaatsen duidelijker uitgesproken over de versterking die wordt beoogd. In het huidige regeerakkoord verplichten de coalitiepartijen zich om in aanvulling op de 'Jetten'-gelden ook structureel extra middelen vrij te maken voor de Kamerbrede ambtelijke ondersteuning, mede in reactie op de conclusies van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. 'Onder meer' de Griffie, de Dienst Analyse en Onderzoek en bureau Wetgeving zouden moeten worden versterkt.³ Eind november 2021 nam de Tweede Kamer alvast het amendement-Bergkamp c.s. aan om op korte termijn de Dienst Analyse en Onderzoek met 10 fte uit te breiden – als eerste stap in de richting van een 'verdere versterking van de ondersteuning bij de (mede-)wetgevende taak en de controlerende taak' van de Tweede Kamer.⁴

De werkgroep Van der Staaij concludeerde half december 2021 dat het de Tweede Kamer in de ondersteuning ontbreekt aan voldoende eigen expertise.⁵ Bovendien heeft ze in internationaal perspectief een beperkte bestaffing. Er is, volgens de werkgroep, meer inhoudelijke ondersteuning nodig om alle leden hun kerntaken goed te laten uitvoeren, zowel de medewetgevende als controlerende taak. Een substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning is noodzakelijk, inclusief specialistische expertise, voor de commissies en de Kamer als geheel. Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep heeft het Presidium inmiddels besloten om te bezien 'welke verdere uitbreiding van de ambtelijke capaciteit of organisatorische doorontwikkeling' nodig is.⁶

¹ OpenStateFoundation, 'Organisaties: "Tweede Kamer, geef meer geld uit aan eigen ondersteuning"', 24 juni 2019.

<<https://openstate.eu/nl/2019/06/organisaties-tweede-kamer-geef-meer-geld-uit-aan-eigen-ondersteuning/>>

² Kamerstuk 35300, nr. 19; Valentijn Bartels, 'Extra miljoenen uit 'Jetten-pot' deels opgepot' *De Telegraaf*, 28 juni 2020

<<https://www.telegraaf.nl/nieuws/1752110161/extra-miljoenen-uit-jetten-pot-deels-opgepot>>.

Coen van de Ven, 'Ik ben een heel grote mier'. *Groene Amsterdammer*, 1 december 2021 <<https://www.groene.nl/artikel/ik-ben-een-heel-grote-mier>>.

De Nieuws BV, 'Tweede Kamerfracties lieten miljoenen op de plank liggen', 30 december 2021

<<https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/bc59210c-1971-4595-86ed-91ab39d2d9dc/tweede-kamerfracties-lieten-miljoenen-op-de-plank-liggen-jettengelden>>.

³ Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021

<<https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>>.

⁴ Kamerstuk 35925-IIA, nr. 5. Uit de toelichting blijkt welke gaten volgens het Presidium met voorrang moeten worden gedicht: 'Vijf fte is bedoeld voor de grote en toenemende behoefte aan ondersteuning op de terreinen staatsrecht, budgetrecht en uitvoerbaarheid van beleid. De overige vijf fte is bedoeld voor verdere versterking van de inhoudelijke ondersteuning in het wetgevingstraject (zoals toetsen op de onderbouwing en uitvoerbaarheid van beleid) en ter versterking van de ondersteuning bij de controlerende taak (zoals beoordelen van de evaluaties van beleid en het werken met rapporteurs). Kamerstuk 36062, nr. 2, p. 2.

⁵ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (Den Haag 16 december 2021) p. 49-52.

⁶ Kamerstuk 36062, nr. 1, p. 3.

Nu is kortom het moment om verder te doordenken welke keuzes gemaakt kunnen en moeten worden. Versterking van de ondersteuning ja, maar in welke vorm?

Doel en opbouw van dit paper

In dit *policy paper* pogen wij een aanzet te geven tot een meer fundamentele reflectie op verschillende vormen van parlementaire ondersteuning. Het startpunt hierbij is de vraag *wat voor parlement de Tweede Kamer zou moeten zijn*. Dat is een vraag aan de Kamer als geheel en aan alle Kamerleden en -fracties afzonderlijk, maar uiteindelijk ook een maatschappelijke vraag, omdat wij allemaal verwachtingen hebben van de manieren waarop de Kamer haar rol in ons staatsbestel kan invullen. Het is dan ook geen eenvoudig te beantwoorden maar wel noodzakelijke vraag, omdat het antwoord – of de antwoorden – bepalend zijn voor de gewenste inhoudelijke ondersteuning.

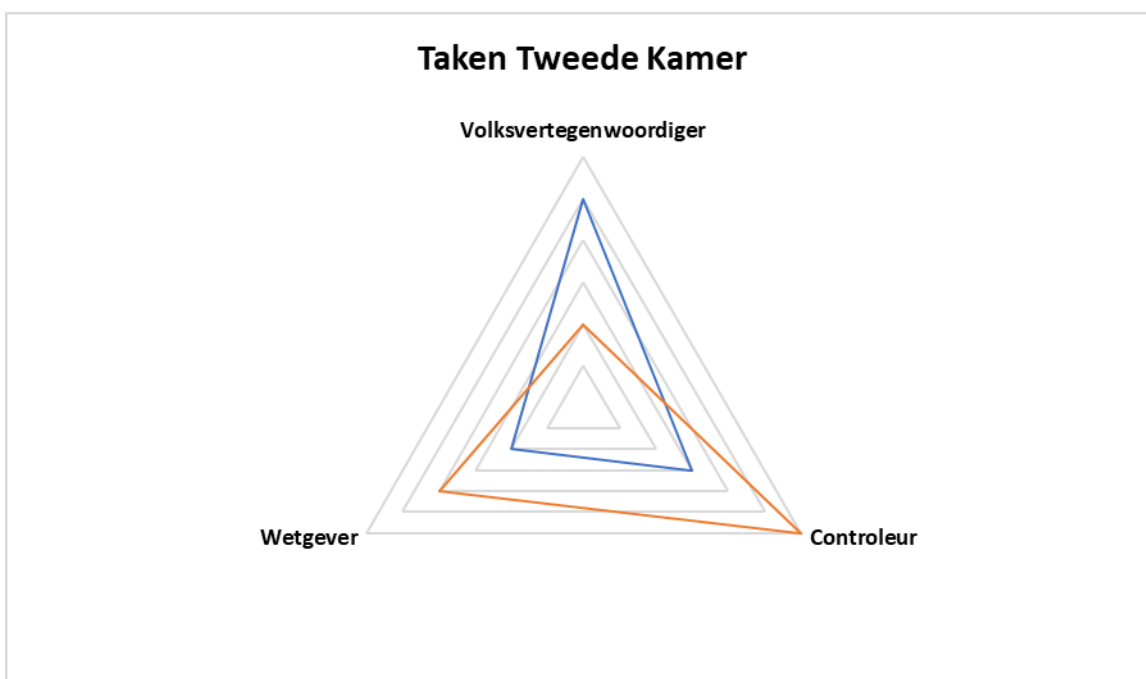
We vertrekken vanuit de meest genoemde kerntaken van een parlement: wetgever, controleur, volksvertegenwoordiger, en beredeneren welk type ondersteuning daarbij hoort – zowel de rol die deze ondersteuning op zich kan nemen, als hoe deze ondersteuning kan worden georganiseerd. Voor dit doel onderscheiden wij in dit paper zes ondersteunende rollen: informatiemakelaar, adviseur, penvoerder, onderhandelaar, marketeer en planner. We onderscheiden ook de verschillende organisatorische niveaus binnen de Kamer waar staf kan werken: het individuele Kamerlid, de fractie, de Kamercommissie en de Tweede Kamer als geheel.

Wij spreken hier bewust van ‘rollen’, vanuit het besef dat de genoemde vormen van ondersteuning in de praktijk meestal niet zo eenvoudig te scheiden zijn. Net als een Kamerlid vervult ook een staf lid vaak meerdere rollen, soms zelfs tegelijkertijd. In sommige functieprofielen van Kamer- en fractiemedewerkers keren combinaties van rollen terug. Het hier gemaakte onderscheid is dan ook vooral functioneel voor de discussie. Door gestructureerd inzicht te bieden in de wijze waarop het belang dat de Kamer aan een bepaalde taak hecht samenhangt met een bepaald type ondersteuning en plaatsing daarvan in de organisatie, willen we de Tweede Kamer een ‘staalkaart’ aan keuzemogelijkheden bieden. Zodra de Kamer scherp heeft welke accenten zij wenst te leggen, kan zij keuzes gaan maken over de inzet van middelen en menskracht en over de te vervullen rollen en over de ‘ophanging’ in de organisatie, om zo bewuster richting geven aan de activiteiten van de ondersteuning.

Dit paper is als volgt opgebouwd. Eerst bespreken we schetsmatig de drie functies die de Tweede Kamer als haar kerntaken beschouwt. Daaraan verbinden we de rollen die ondersteuners op verschillende niveaus in de organisatie kunnen spelen. Vervolgens maken we de vertaalslag naar de Tweede Kamer. Na een schets van de historische ontwikkeling van de Tweede Kamer- en fractiebestaffing kijken we welke typen ondersteuning anno 2022 in de Kamer aanwezig zijn. In hoeverre is de stafinrichting, zoals zij gegroeid is, bewust gekozen? Tot slot schetsen we drie manieren waarop de ondersteuning vorm zou kunnen krijgen.

De fundamentele vraag: hoe wil de Tweede Kamer invulling geven aan haar kerntaken?

Een klassieke uitspraak uit de Amerikaanse politiek luidt: *'Don't tell me what your values are, tell me what your budget is and I will tell you what your values are.'* De besteding van geld is met andere woorden altijd een uitdrukking van politieke waarden, impliciet of expliciet. De keuze voor welke parlementaire ondersteuning passend is, volgt in onze ogen dan ook uit de visie op wat de belangrijkste functie van een parlement is. We kunnen een drietal functies van parlementen onderscheiden. Een parlement is ideaaltypisch een wetgevend orgaan, de controleur van de regering en een volksvertegenwoordiging. Andeweg benadrukt dat de accenten die een parlement hierin legt over tijd, van thema tot thema, van fractie tot fractie of zelfs tussen Kamerleden kunnen wisselen.⁷ Figuur 1 illustreert de ruimte die de Tweede Kamer heeft om de verhouding tussen de drie taken te kiezen.



Figuur 1: Afweging van de gewenste verhouding tussen de drie kerntaken van een parlement.

Het parlement als wetgever

Een parlement heeft, ook constitutioneel gezien, een belangrijke wetgevende taak. Als deze taak centraal zou staan in al haar activiteiten, is een parlement volgens de klassieke typologie van politicoloog Polsby een 'transformatief' parlement⁸ – beter bekend onder de typering 'werkparlement'. Het Amerikaanse Congres en het Europees Parlement zijn duidelijke voorbeelden van werkparlementen. In een werkparlement worden de belangrijke beslissingen in het parlement genomen. De Kamerleden hebben samen of ieder individueel een onafhankelijke eigen positie. Ze kunnen wetsvoorstellen schrijven, aanpassen of tegenhouden. In een werkparlement liggen de politieke verhoudingen niet vooraf vast. Voor ieder voorstel moeten Kamerleden zelf op zoek gaan naar een meerderheid. Kamerleden staan in

⁷ Rudy B. Andeweg, 'Executive-legislative relations in the Netherlands. Consecutive and coexisting patterns', *Legislative Studies Quarterly* 17 (1992) p. 161-182.

⁸ Nelson Polsby, 'Legislatures', in: Fred Greenstein and Nelson Polsby (red.), *Handbook of Political Science* (Reading Addison-Wesley 1975).

werkparlementen losser ten opzichte van hun fractie: Amerikaanse senatoren zijn minder afhankelijk van hun partij en kijken met name naar wat er goed ligt bij de kiezers in hun staat. Ook in het Europees Parlement is de groepsbinding weinig dwingend en kunnen parlementariërs of nationale fracties afwijken van de lijn van de groep. De besluitvorming in een werkparlement kenmerkt zich door langzame besluitvorming, omdat er tussen deze actoren een meerderheid gezocht moet worden. Dat maakt het parlement een saaie bedoening: er worden hier inhoudelijke, vaak technische beslissingen genomen op basis van een uitwisseling van argumenten tussen specialisten. De commissie is een belangrijk forum in een werkparlement. Dit is de plek waar specialisten echt inhoudelijk en diepgaand ingaan op de tekst van een wetsvoorstel.

Het parlement als controleur van de regering

In de moderne visie op trias politica vervult het parlement de functie van tegenmacht. De regering heeft als uitvoerende macht verregaande bevoegdheden om beleid te maken die direct kan ingrijpen in de levens van burgers. De regering geeft bovendien gemeenschapsgeld uit en maakt algemeen bindende regels. Het parlement oefent de taak uit van controleur: het is de plek waar ministers verantwoording moeten afleggen voor hun beleidskeuzes en voor het doen en laten van de overheid. Kenmerkend voor een parlement (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Amerikaanse Congres) is bovendien dat er een vertrouwensrelatie is tussen het parlement en het kabinet. Als de fouten die een minister maakt te groot zijn, kan het parlement het vertrouwen verliezen en moet de minister vertrekken. Hierin staan dus twee instituties (het parlement en het kabinet) tegenover elkaar. Als de coalitie altijd blind het kabinet steunt, of als de oppositie bij het minste of geringste het vertrouwen opzegt in de minister, is er van betekenisvolle verantwoording geen sprake.

In deze visie kan een parlement zich sterk richten op de controlerende taak: het kabinet voert beleid uit en het parlement is een arena voor verantwoording daarover. Je kan deze relatie zien vanuit de 'principaal-agenttheorie'. Het parlement is als wetgever de opdrachtgever (principaal) van het kabinet dat als uitvoerder (agent) optreedt. Parlementen maken strategische keuzes in de mate waarin ze details in hun wetgeving willen vastleggen, en hoeveel ruimte ze aan de regering geven voor eigen invulling.⁹ Deze autonomie betekent dat het parlement dan weer moet controleren of het werk van de regering wel in lijn is met parlementaire voorkeuren c.q. gestelde kaders.¹⁰ De rol van controleur kan als een politieagent worden ingevuld, of als een brandweerman. Een politieagent houdt proactief toezicht ook als er geen teken van een misstand is; zijn aanwezigheid voorkomt dat er moedwillig fouten gemaakt worden. Een brandweerman daarentegen rukt uit als er zich een ernstige situatie voordoet. Deze is reactief en incidentgedreven.¹¹

In de Nederlandse discussie over de rolopvatting van het parlement wordt, de controlerende functie van het parlement ook vaak uitgelegd als een beleidsbepalende functie. Die 'oneigenlijke' interpretatie, zo blijkt hieronder, gaat al ver terug. De Tweede Kamer eist in deze rolopvatting een sturende rol op in het proces van beleidsvorming. Zij probeert in dit geval niet via wetgeving maar via moties, initiatiefnota's of rechtstreekse toezeggingen invloed uit te oefenen op de keuzes van bewindspersonen. Bewindspersonen anticiperen hier ook op en bouwen ruimte in om de Kamer resultaat te 'gunnen'. In de hier geschetste typologie valt deze rol tussen wetgevend en controlerend in. Net als de wetgevende functie gaat het om het zoeken van meerderheden voor beleid, maar net als de controlerende functie gaat het ook om de invloed die de Kamer via de regering uitoefent.

⁹ David Epstein en Sharyn O'Halloran, *A transaction cost politics approach to policy making under separate powers* (Cambridge 1999).

¹⁰ Tom Delreux en Johan Adriaensen, 'Twenty years of principal-agent research in EU politics: how to cope with complexity?' *European Political Science* 17 (2018) p. 258-275; Terry M. Moe, 'The new economics of organization', *American Journal of Political Science* 28 (1984) p. 739-777.

¹¹ Mathew D. McCubbins en Thomas Schwartz, 'Congressional oversight overlooked. Police patrols versus fire alarms,' *American Journal of Political Science* 28 (1984) 165-179.

Het parlement als volksvertegenwoordiger

Ten slotte heeft het parlement een volksvertegenwoordigende taak – een taak waarvoor in de Nederlandse discussie pas sinds de jaren negentig meer serieuze aandacht bestaat. Hier staan politici die de politieke ideeën en belangen van burgers vertegenwoordigen centraal. Het parlement is dan primair een kanaal voor communicatie tussen burger en politicus. Het doel is dat de burger zich herkent in het parlement, zich herkent in de thema's die besproken worden, in de argumenten die gebruikt worden, en in de taal die er gesproken wordt. Het parlement vervult een spreekbuisfunctie. In een stelsel als het Nederlandse waarin politieke partijen de vehikels zijn voor politieke vertegenwoordiging, verloopt deze communicatie vaak via partijlijnen.

Als een parlement op deze taak de nadruk legt, wordt het in de terminologie van Polsby een 'arena' ofwel een 'debatparlement'. Niet het elkaar overtuigen maar het getuigen van de eigen boodschap is het doel – in de hoop dat die de huiskamers thuis bereikt. In zo'n debatparlement staat het conflict tussen partijpolitieke groeperingen centraal. Debatparlementen worden gedomineerd door hiërarchische, gecentraliseerde partijen die met fractiediscipline een bepaalde lijn aan hun Kamerleden opleggen. De uitkomst van een debat staat vaak al vooraf, waardoor besluitvorming snel kan verlopen. Wat er in het parlement gebeurt, is hoofdzakelijk politiek theater. De nadruk ligt daarbij op zenden naar de achterban en niet op het overtuigen van de andere Kamerleden.

Welke rollen kunnen stafmedewerkers spelen?

Al naar gelang de accenten die een parlement willen leggen bij de uitoefening van zijn functies, verandert ook de ondersteuningsbehoefte. Verdere versterking van de wetgevende en de controlerende taak, zoals de Kamer nu beoogt, vraagt dan ook om een verdere doordenking: niet alleen van de vraag of uitbreiding nodig is, maar vooral ook van het type staf dat nodig is om het gewenste evenwicht tussen functies te realiseren. Kortweg: wie, wat, waar?

Het hoeft geen betoog dat de beschikbaarheid van inhoudelijke ondersteuning de effectiviteit en efficiëntie van het werk van Kamerleden aanzienlijk vergroot. Ondanks dat dit gegeven algemeen wordt onderkend, is onderzoek naar parlementaire ondersteuning nog steeds schaars. Het weinige onderzoek dat bestaat, is bovendien sterk gefocust op het Amerikaanse Congres en het Europees Parlement, of het richt zich specifiek op EU-ondersteuning binnen nationale parlementen. Een landenvergelijkend perspectief ontbreekt vrijwel volledig.¹² De wél beschikbare literatuur bevat niettemin wel belangrijke aanknopingspunten over de rollen die parlementaire staf kan spelen. In Amerikaanse context roepen politicologen Salisbury en Shepsle er zelfs toe op om Congresleden niet als individuen te zien, maar als kantoorjes waarbij het werk simpelweg verdeeld is over alle personeelsleden inclusief het Congreslid zelf.¹³ Dankzij hun medewerkers kunnen Congresleden als het ware op meerdere plekken tegelijk zijn, en kunnen de prestaties worden vergroot.

Wij beperken ons in dit *policy paper* tot de parlementaire staf die het politiek inhoudelijke handwerk – ook wel: het primaire proces – direct ondersteunt. Het is belangrijk om te beseffen dat veel andere stafleden in de Kamer onmisbaar werk verzetten in het parlementaire bedrijf: bijvoorbeeld de facilitaire dienst, de beveiligingsdienst, de bodes, het restaurantbedrijf, de stenografen, de automatiseringsdienst, HR-medewerkers, archivariissen en documentalisten. Zonder hen zou de Tweede Kamer stilvallen en zou de politiek-inhoudelijke ondersteuning met de handen in het haar zitten.

Lastig maar ook kenmerkend is dat de ondersteuning waar wij ons in dit paper op richten niet gemakkelijk is te vatten in heel specifieke werkomschrijvingen. Welke activiteiten deze stafleden ontplooiën hangt af van de wensen en soms ook de grillen van ‘hun’ Kamerlid, hun fractie, hun commissie, het Presidium, van de politieke waan van de dag, van het tijdstip en van een werkdag binnen of buiten het parlement. Juist daarom gaan we hier niet uit van de functieprofielen binnen de bestaande Kamerstaf, maar onderscheiden we op basis van de literatuur zes ‘ideaaltypische’ inhoudelijke rollen die parlementaire ondersteuning kan spelen.

Informatiemakelaar

Kennis is macht, juist in een parlement.¹⁴ Allerlei actoren, zoals het kabinet, overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, experts en individuele burgers, willen politici graag van informatie voorzien. Het is fysiek onmogelijk voor een Kamerlid om al die informatie ook daadwerkelijk tot zich te nemen. Ondersteuners spelen daarom een belangrijke rol in het filteren en verwerken van die informatie.¹⁵ Zij selecteren, condensereren, analyseren en herformuleren informatie zodat alleen de meest

¹² Zie echter Simon Otjes, ‘What explains the size of parliamentary staff?’ *West European Politics* (1 april 2022).

en het nog te verschijnen Thomas Christiansen, Elena Griglio and Nicola Lupo (red.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations* (Abingdon [voorzien 2023]).

¹³ Robert H. Salisbury en Kenneth A. Shepsle, ‘US Congressman as enterprise’, *Legislative Studies Quarterly* 6 (1981) p. 559-576.

¹⁴ Barbara S. Romzek en Jennifer A. Utter, ‘Congressional legislative staff: political professionals or clerks?’, *American Journal of Political Science* 41 (1997) p. 1251-1279.

¹⁵ Morten Egeberg, Åse Gornitzka, Jarle Trondal en Mathias Johannessen, ‘Parliament staff. Unpacking the behaviour of officials in the European Parliament’, *Journal of European Public Policy* 20 (2013) p. 495-514; Harrison W. Fox en Susan Webb Hammond, ‘The growth of congressional staffs’, *Proceedings of the Academy of Political Science* 32 (1975) p. 112-124; Paul Sabatier en David Whiteman, ‘Legislative decision making and substantive policy information. Models of information flow’, *Legislative Studies Quarterly* 10 (1985) p. 395-421; David Jágr, ‘Parliamentary research services as expert resource of lawmakers. The Czech way’, *The Journal of Legislative Studies* 28 (2022) p. 93-121.

relevante informatie op een toegankelijke manier de Kamerleden bereikt.¹⁶ Politici krijgen niet alleen een overdaad aan informatie aangeboden door allerlei belanghebbenden en instanties, maar moeten ook selecteren aan welke onderwerpen zij überhaupt aandacht zouden willen besteden. Stafmedewerkers kunnen hier op verschillende manieren bij behulpzaam zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld aan individuele politici of fracties adviseren welke signalen uit de achterban meer of minder prioriteit verdienen, of bij rapportages uit de uitvoerende macht naar hun idee belangrijke punten signaleren.¹⁷ Ook kunnen zij ingekomen stukken voorzien van een voorstel tot plaatsing op de agenda van een individuele politicus, een fractie, een commissie of de Kamer. In de rol van informatiemakelaar spelen medewerkers niet louter een passieve rol: zij kunnen ook zelf proactief op zoek naar informatie bij deskundigen en belangengroepen.¹⁸ Het is cruciaal voor een parlement om zelfstandig informatie te kunnen verzamelen, omdat zij anders afhankelijk is van de uitvoerende macht die immers zelf belanghebbende is bij wetgeving en controle.¹⁹

Adviseur

Stafleden zijn niet alleen informatiemakelaars, zij hebben vaak ook hun eigen expertise op basis waarvan ze met Kamerleden kunnen sparren en hen kunnen adviseren over de opties die ze hebben.²⁰ Er zijn verschillende soorten expertises die een rol kunnen spelen in een parlement: ten eerste is er beleidsmatige expertise, dat wil zeggen over de inhoudelijke vraagstukken waar een Kamerlid mee te maken krijgt, zoals onderwijs, defensie of milieu. Daarnaast is er expertise over de instrumenten die een parlement ter beschikking heeft, zoals voor de uitoefening van het budgetrecht en de wetgevingsinstrumenten. Ten derde kunnen medewerkers verstand hebben van de formele en informele procedures in de Tweede Kamer om zo Kamerleden te adviseren wanneer zij het beste hun middelen in kunnen zetten. Ten slotte zijn er medewerkers die kunnen adviseren over politieke aspecten van het werk, dat wil zeggen de gevolgen van bepaalde keuzes op kiezers, de media, belangengroepen en andere politieke actoren. In deze rol geven stafleden niet zuiver informatie door, maar proberen zij met de doelen van de politicus voor ogen advies te geven over de optimale tactiek om deze doelen te bereiken.

Penvoerder

Dit type staf bereidt 'de output' van parlementariërs voor. Penvoerders kunnen de tekst schrijven van toespraken, wetsvoorstellen, moties, mondelinge en schriftelijke vragen van Kamerleden.²¹ Bij parlementaire onderzoeks- of enquêtecommissies zijn er ook penvoerders die namens alle commissieleden of namens een rapporteur het rapport of een nota schrijft. De eigen voorkeuren, blinde vlekken en belangen van de medewerkers kunnen doorklinken in de teksten die ze schrijven.

¹⁶ Anna-Lena Högenauer en Christine Neuhold, 'National parliaments after Lisbon: Administrations on the rise?' *West European Politics* 38 (2015) p. 335-354; George K. Yin, 'Legislative Gridlock and Nonpartisan Staff', *Notre Dame L. Rev.* 88 (2013) p. 2287.

¹⁷ Gijs Jan Brandsma, 'Holding the European Commission to account: the promise of delegated acts', *International Review of Administrative Sciences* 82 (2016) p. 656-673.

¹⁸ Carolyn M. Hendriks, Sue Regan en Adrian Kay, 'Policy knowledge in contemporary parliamentary committees', *3rd International Conference on Public Policy (ICPP3)* (2017); Egeberg et al (2013).

¹⁹ Högenauer en Neuhold (2015); Egeberg et al (2013); Jágr (2022).

²⁰ Kelly Dittmar, 'Invisible forces: gender, race, and congressional staff', *Politics, Groups, and Identities* (2021) 1-17; Karlheinz Neunreither, 'Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament', *The Journal of Legislative Studies* 8 (2002) p. 40-60; Mathias Dobbels en Christine Neuhold, "The roles bureaucrats play". The input of European Parliament (EP) administrators into the ordinary legislative procedure: a case study approach', *Journal of European Integration* 35 (2013) p. 375-390; Egeberg et al (2013).

²¹ Egeberg et al (2013); Fox en Hammond (1975); Dobbels en Neuhold (2013).

Onderhandelaar

Staf kan een belangrijke rol spelen bij het coördineren en faciliteren van compromissen tussen politici.²² Ze kunnen gebieden van overeenstemming en onenigheid identificeren ter voorbereiding van een vergadering van vertegenwoordigers. Maar in sommige parlementen kunnen ondersteuners zelfs namens een Kamerlid of -commissie onderhandelen, als *stand-in*.²³ Kamerleden delegeren in dit geval de onderhandelingen over bepaalde onderwerpen naar assistenten,²⁴ of laten hen in uitzonderlijke gevallen zelfs een sturende rol spelen.²⁵ Op deze manier wordt het voor hen mogelijk om, bijvoorbeeld, politieke onderhandelingen uit te besteden over onderwerpen waarin zij zelf de benodigde inhoudelijke expertise ontberen. Ook schept dit de mogelijkheid om twee niveaus van onderhandelingen te creëren, namelijk: tussen ondersteuners en tussen politici zelf, waarmee potentieel gevoelige onderwerpen gedepolitiseerd kunnen worden of juist geëscaleerd naar een hoger niveau.²⁶

Marketeer

Om herkozen te worden en om carrière te maken binnen de partij moeten Kamerleden niet alleen hard werken, maar ook aan de partij en samenleving laten zien dat ze onmisbaar werk doen. Staf kan worden ingezet om een Kamerlid te 'verkoop' alsof het een product is'.²⁷ Dat kan het werk zijn van één Kamerlid, een partij, een commissie of het hele parlement.²⁸ Persvoorlichters zijn hier een belangrijk voorbeeld van,²⁹ maar met de opkomst van sociale media is er ook een rol voor *social media managers* om direct met het publiek te communiceren op deze platforms.

Planner

Het werk in een parlement bestaat uit een aantal verschillende agenda's die van nature niet op elkaar aansluiten: de agenda van individuele vertegenwoordigers, van de regering, van de commissies, van fracties en de plenaire agenda.³⁰ Een belangrijk element in het werk van staf is om die kalenders synchroon te krijgen, en/of om af te wegen welke bijeenkomsten gemist kunnen worden zonder dat het werk of de geloofwaardigheid van Kamerleden in gevaar komt.³¹

De zes hier gepresenteerde rollen dienen als de basis voor een verdere afweging van de activiteiten die men de stafondersteuning wel of juist niet zou willen laten vervullen, en in welke mate. Onderstaande figuur visualiseert nog eens die keuzeruimte.

²² Thomas Winzen, 'Technical or political? An exploration of the work of officials in the committees of the European Parliament', *The Journal of Legislative Studies* 17 (2011) P. 27-44; Högenauer en Neuhold (2015); Andreja Pegan, 'The role of personal parliamentary assistants in the European Parliament', *West European Politics* 40 (2017) p. 295-315; Egeberg et al (2013); Yin (2013).

²³ Salisbury en Shepsle (1981).

²⁴ Gijs Jan Brandsma en Alexander Hoppe, 'He who controls the process controls the outcome? A reappraisal of the relais actor thesis', *Journal of European Integration* 43 (2021) p. 347-363; Christilla Roederer-Rynning en Justin Greenwood, 'The culture of trilogues', *Journal of European Public Policy* 22 (2015) p. 1148-1165.

²⁵ Christine Neuhold en Mathias Dobbels, 'Paper keepers or policy shapers? The conditions under which EP officials impact on the EU policy process', *Comparative European Politics* 13 (2015) p. 577-595.

²⁶ Alexander Hoppe, *The Devil is in the Process: an analysis of the impact of negotiation processes in trilogues on EU legislation* (PhD diss.; Utrecht 2020).

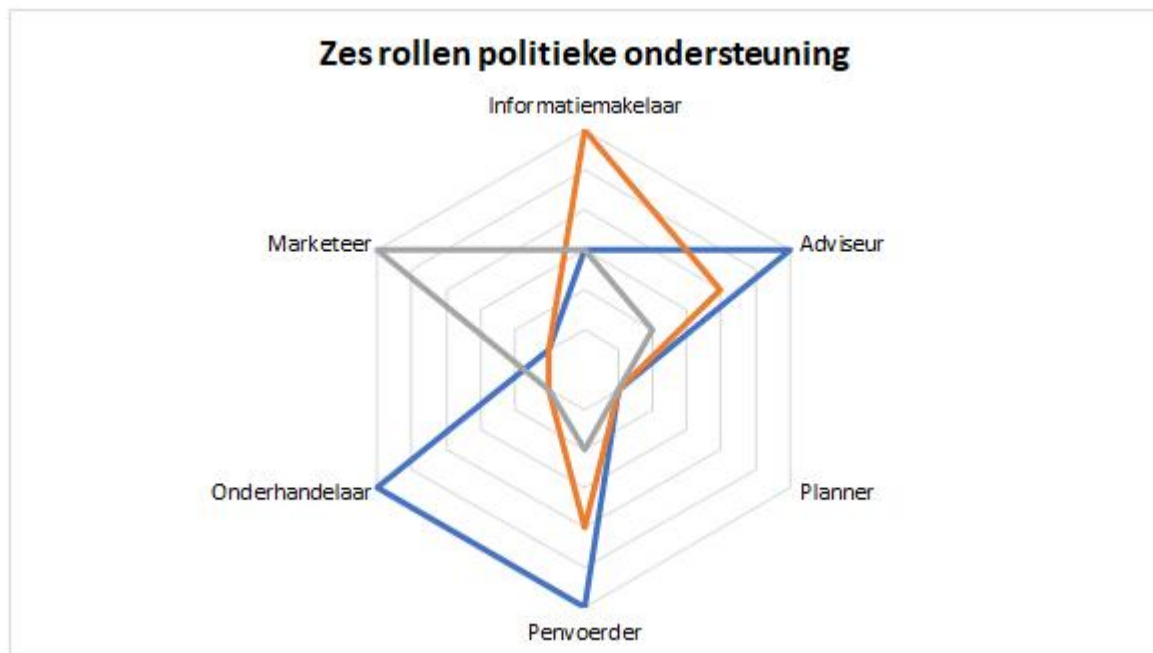
²⁷ Burdett A. Loomis, 'The congressional office as a small (?) business: new members set up shop', *Publius* 9 (1979) p. 35-55.

²⁸ Winzen (2011).

²⁹ Fox en Hammond (1975).

³⁰ Stephen Frantzich, 'Who makes our laws? The legislative effectiveness of members of the US Congress', *Legislative Studies Quarterly* (1979) p. 409-428.

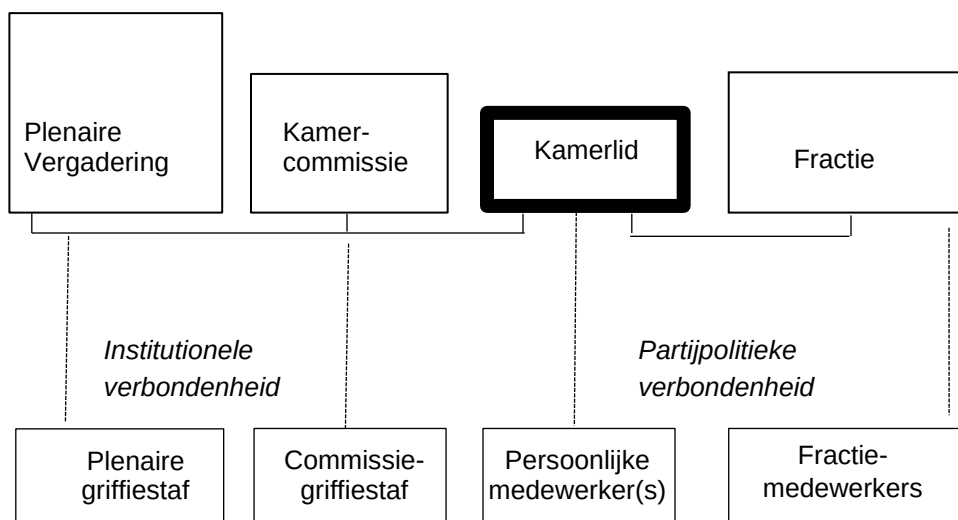
³¹ Amy Busby, '"Normal Parliament." Exploring the organisation of everyday political life in an MEP's Office', *Journal of Contemporary European Research* 9 (2013) p. 94-115.



Figuur 2: Afweging van de zes rollen die ondersteuning kan vervullen.

Waar in de organisatie kunnen stafmedewerkers werkzaam zijn?

Naast de rollen die ondersteuners kunnen vervullen, moet ook worden afgewogen op welke plek in de organisatie zij dat het beste kunnen doen – met oog op de gewenste balans tussen de verschillende functies van het parlement. In een parlement zijn verschillende politieke eenheden te onderscheiden: individuele Kamerleden, fracties, commissies en de Kamer als geheel. In Figuur 3 staan deze schematisch weergegeven. Op elk van de afgebeelde organisatieniveaus kan staf werkzaam zijn, wiens werk dan ten dienste staat van alle Kamerleden die binnen die organisatie-eenheid actief zijn.



Figuur 3: Schematische weergave van verbondenheid tussen organisatorische eenheid en bijbehorende staf

In het midden zien we het individuele Kamerlid, dat bijgestaan kan worden door persoonlijk assistenten. Kamerleden zijn via twee dimensies verbonden met andere leden: via een fractielijn, en via een institutionele lijn (dat wil zeggen: via de plenaire vergadering en via lidmaatschap van Kamercommissies³²). De Kamercommissies beschikken elk over een eigen griffiestaf die het werk van de leden in die commissie procedureel als inhoudelijk ondersteunt. Op plenair niveau is er griffieondersteuning die ten dienste staat van het parlement als geheel. Kamer- en commissiestaf zijn verbonden aan het parlement als instituut. Zij staan daar op de loonlijst staan, en worden geacht neutraal en politiek onafhankelijk hun werk te doen ten dienste van alle leden van de Kamer c.q. Kamercommissie.³³ Selectie van Kamer- en commissiestaf gebeurt op basis van merite, onafhankelijk van politieke affiniteit.³⁴

Dat is niet het geval voor de persoonlijke medewerkers en fractiemedewerkers. Bij hun werving speelt naast kennis en kunde ook politieke kleur een rol. Dit komt mede door de rollen die zij moeten gaan vervullen voor 'hun' Kamerleden. Internationaal vergeleken verschilt het of deze staf op de loonlijst van

³² Met de kanttekening dat in de Tweede Kamer op dit moment geldt dat leden die zich gedurende een zitting afsplitsen van hun oorspronkelijke fractie, in principe het lidmaatschap (en bijbehorende stemrecht) van de commissies waarin zij hun fractie vertegenwoordigden verliezen.

³³ Sabatier en Whiteman (1985).

³⁴ Neuhold en Dobbels (2015); Jágr (2022); Anna-Lena Högenauer en Thomas Christiansen, 'Parliamentary administrations in the scrutiny of EU decision-making', *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union* (Londen 2015) p. 116-132.

het parlement, de partij, de fractie of het Kamerlid zelf staan, hoewel vrijwel altijd een groot deel van de kosten door het parlement wordt vergoed.³⁵

De vraag is natuurlijk: welk type ondersteuning past nu waar? De rollen van informatiemakelaar, adviseur, penvoerder, onderhandelaar, marketeer en planner kunnen in principe bij alle eenheden worden ondergebracht. Ook hier zien we internationaal grote verschillen, die deels te verklaren zijn door de interne organisatie van de parlementen en deels door de politieke context. Penvoerders en onderhandelaars zijn doorgaans persoonlijk assistenten of fractiemedewerkers, maar in sommige parlementen zien we ze ook bij de commissiestaf terug.³⁶ Het gaat hierbij vooral om parlementen waarbij de Kamercommissie een rapporteur aanwijst die verantwoordelijk is voor de behandeling van een dossier. Aan hen wordt doorgaans commissiestaf ter beschikking gesteld, omdat het werk van de rapporteur immers ten dienste staat van de commissie als geheel. Maar ook politieke marketingtaken kunnen bij commissiestaf of zelfs institutionele staf terecht komen. In het zeer sterk gepolitiseerde Amerikaanse Congres is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat de staf van een commissie ten dienste staat van de voorzitter, die deze ook voor partijpolitieke doeleinden kan inzetten.³⁷ Planners, adviseurs en informatiemakelaars, ten slotte, komen we doorgaans op alle organisatieniveaus tegen.

De keuze welke rol op welk niveau wordt belegd, hangt samen met de wijze waarop een parlement de regering controleert en wetgeving produceert. Aangezien institutionele staf ten dienste staat van een parlement of Kamercommissie als geheel, kunnen zij ingezet worden om op systematische wijze informatie te verzamelen, deze onder de aandacht te brengen van alle fracties, en het politieke oordeel daarover aan hen te laten.³⁸ Fractiestaf of persoonlijke staf daarentegen zal veeleer het electorale belang van leden centraal willen stellen, en daarom meer geneigd zijn te reageren op signalen van de achterban dan om zelf systematisch inhoudelijke informatie te verzamelen.³⁹ Het eerste levert hen immers efficiënter resultaat op.

³⁵ Richard S. Katz en Peter Mair, 'The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization', *American review of politics* 14 (1993) p. 593-617; Pegan (2017).

³⁶ Dobbels en Neuhold (2013).

³⁷ Yin (2013).

³⁸ Gijs Jan Brandsma, 'The effect of information on oversight. The European Parliament's response to increasing information on comitology decision-making. *International Review of Administrative Sciences*', 78 (2021) p. 74-92; Brandsma (2016).

³⁹ Terry M. Moe, 'An assessment of the positive theory of congressional dominance', *Legislative Studies Quarterly* 12 (1987) p. 475-520.

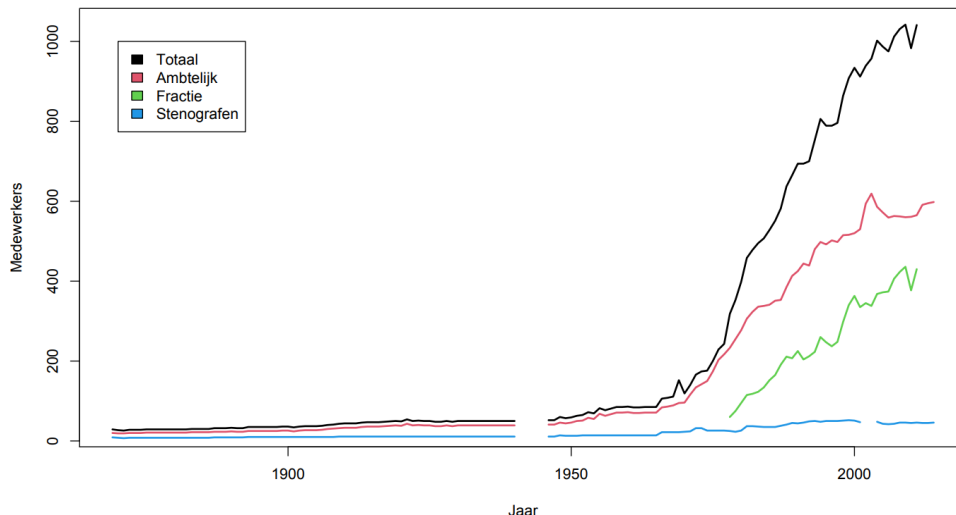
Historische ontwikkeling van de ondersteuning in de Tweede Kamer

Vanuit deze meer generieke bespreking van functies van een parlement en rollen van ondersteuners, dringt zich de vraag op hoe de bestaffing de Tweede Kamer in elkaar steekt. In hoeverre is de ondersteuning zoals die historisch gegroeid is, bewust gekozen?

Zoals er in het algemeen nog weinig onderzoek wordt verricht naar de inhoudelijke ondersteuning in parlementen, zo is er ook over de geschiedenis van de Kamer- en fractiebestaffing in Nederland helaas weinig bekend.⁴⁰ Pas recent is er een serieuze poging ondernomen om deze lacune te vullen, in de publicatie ter gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan van de Tweede Kamer.⁴¹ Uit deze reconstructie blijkt dat de Kamer van oudsher nogal ambivalent staat tegenover een uitgebreide ondersteuning, en dat ze pas sinds tachtig van de vorige eeuw geleidelijk oog heeft gekregen voor de samenhang tussen taken, ambities en ondersteuning.

De eerste 150 jaar: geen structurele ondersteuning

Tot het midden van de jaren 1960 hadden fracties niet of nauwelijks personeel in dienst, een enkele typiste daargelaten. Het ambtelijk apparaat van de Kamer was eveneens uiterst bescheiden. Omstreeks 1965 telde de Kamer ongeveer 85 medewerkers in totaal (zie Figuur 4). Daartoe behoorden zowel ambtenaren die het parlementaire proces in goede banen moesten leiden, als huishoudelijke staf. De ondersteuning die er was, richtte zich op procedureel advies (in de rol van griffier) of op het voorzien van informatie (in de rol van bibliothecaris).



Figuur 4: Staf van de Tweede Kamer 1869-2014⁴²

⁴⁰ Otjes (2022).

⁴¹ Carla van Baalen en Erie Tanja, 'In dienst van de Kamer. De ambtelijke ondersteuning van de volksvertegenwoordigers', in: Remieg Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) p. 193-221. Tenzij anders vermeld, is het onderstaande gebaseerd op deze publicatie.

⁴² Cijfers ontleend aan Van Baalen en Tanja, 'In dienst van de Kamer', p. 193. Uit de toelichtende noot: vóór 1869 zijn slechts incidenteel cijfers bekend. Voor de periode 1940-1945 ontbreken de gegevens geheel. Voor de stenografie is gewerkt met een verhoudingsmaatstaf, omdat deze dienst voor beide Kamers werkt. De volgende verhouding is gehanteerd: 80% (Tweede Kamer)/20% (Eerste Kamer). De medewerkers van de interparlementaire griffie zijn geheel meegerekend bij de Tweede Kamer.

1965-1975: investeringen in fractieondersteuning

Met de toenemende werkbelasting van het parlement, als gevolg van een groeiend en steeds complexer wordend takenpakket van de overheid, nam ook de behoefte aan ondersteuning toe – eerst en vooral voor de fracties. Ogenschijnlijk zonder veel discussie besloot de Tweede Kamer in 1964-1965 geld vrij te maken op haar begroting om de fracties hun secretariaten te laten opkopen en vervolgens ook een beperkt aantal beleidsmedewerkers aan te stellen. In de tien jaar daarna namen de investeringen in de fractieondersteuning en de individuele ondersteuning van Kamerleden een hoge vlucht. In 1972 was er gemiddeld één medewerker beschikbaar per twee fractieleden; in 1979 kon elk Kamerlid desgewenst beschikken over één volledige kracht.

In deze discussie over uitbreiding van de ondersteuning concurreerden twee visies met elkaar. In liberale en conservatieve hoek heerste scepsis over substantiële toename van de bestaande. Zowel bij de VVD als bij de protestants-christelijke fracties bestond vrees voor de opkopen van een 'schaduwdepartement' achter elk Kamerlid. Dat doembeeld, dat vandaag de dag nog steeds boven debatten over ondersteuning zweeft, kwam voort uit de hierboven aangehaalde 'klassieke' visie op wat een parlement zou moeten zijn: een orgaan dat met name controle *achteraf* zou moeten uitoefenen. Die controlerende taak vroeg juist niet om een Tweede Kamer die 'op de stoel van de regering' ging zitten; dan zou zij zich immers medeverantwoordelijk (laten) maken voor het kabinetsbeleid.

De katholieken en de sociaaldemocraten daarentegen waren voorstander van het uitbreiden van de ondersteuning. Zij stelden dat alleen een specialistisch en op deskundigheid gestoeld parlement in staat zou zijn om greep te houden op de steeds complexer wordende overheid die zich met steeds meer beleidsterreinen ging bemoeien. Het parlement moest om te beginnen vaker wetgevende kaders stellen, waaraan de uitvoerende macht vervolgens gedetailleerd inhoud kon geven. Bovendien, zo was de overtuiging, moest de Kamer zich juist wel in een vroeg stadium met de vormgeving van beleid gaan bemoeien: niet zozeer via wetgevende middelen (zoals het recht van amendement en van initiatief) maar via moties, initiatiefnota's en onderhandelingen voor en achter de schermen invloed uit te oefenen op het beleid. Dat gebeurde bij uitstek in de Kamercommissies, die als het ware functioneerden als marktplaats waar ministers en Kamerleden met dezelfde specialisatie gezamenlijk beleid formuleerden. In het eigen jargon van de Tweede Kamer werd deze sturende rol op beleid gezien als een uitwerking van de 'controlerende functie'.⁴³

De grotere ambitie van de Tweede Kamer, althans van een aanzienlijk deel daarvan, om een sterkere hand in het beleidsproces te hebben was een belangrijke reden om de staf uit te breiden. Als vanzelfsprekend wilden Kamerleden dan het liefst geassisteerd worden door geestverwante medewerkers, met wie zij, zowel letterlijk als figuurlijk, konden lezen en schrijven. Er kwam meer secretariële ondersteuning en daarna meer beleidsinhoudelijk ondersteuning en ten slotte ook politiek-strategische ondersteuning. Fracties maakte hun eigen keuzes: grotere (coalitie)fracties hadden meer behoefte aan specialistische inhoudelijke expertise bij het maken van beleid. Kleinere fracties – en zeker eenpersoonsfracties – hadden behoefte aan generalisten die in feite als 'Kamerleden-buiten-dienst' konden functioneren.⁴⁴

Gaandeweg zou de Tweede Kamer haar werkwijze meer concentreren op het maken van beleid, onder meer via de verdere inrichting en bewerktuiging van het commissiestelsel (tussen 1962 en 1980). Meest betekenisvol was de introductie van de openbare commissievergaderingen, feitelijk 'mini-Kamervergaderingen' waarin begrotingen en nota's samen met de minister grotendeels afgewerkt kon worden – tot aan amendement en het indienen van moties toe. Vanaf dat moment lag voor de meeste

De cijfers over het fractiepersoneel zijn incompleet omdat niet alle fracties deze steeds hebben opgegeven of niet als zodanig hebben aangemerkt; na 2012 waren voor het fractiepersoneel geen cijfers beschikbaar.

⁴³ Carla Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer* (Nijmegen 2018) p. 25; Rudy Andeweg, 'Normalisering van de Tweede Kamer. Een internationale vergelijking', in: Remieg Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) p. 139-165, aldaar p. 156.

⁴⁴ Hoetink (2018) p. 403-404.

leden het zwaartepunt van hun werk bij de commissies.⁴⁵ De vooroorlogse Tweede Kamer voldeed niet zonder meer aan alle kenmerken van een 'debatparlement', maar de naoorlogse Tweede Kamer ontwikkelde zich onmiskenbaar in de richting van een 'werkparlement'.

1985-2002: investeringen in commissieondersteuning – uniformering van de fractie-ondersteuning

Meer commissies die meer werk verrichten, dat vroeg ook om meer ambtelijke ondersteuning. Vooral vanaf de jaren tachtig groeide de ambtelijke organisatie explosief. Voor een deel kwam die aanwas voort uit nieuwe functies, zoals op het terrein van voorlichting en P&O, maar ook de griffies plenair en commissie groeiden mee.⁴⁶ Het karakter van de inhoudelijke ondersteuning vanuit de Kamer bleef echter wat het al eeuwen was: overwegend procedureel en informatieverwerkend.

Vanuit een hernieuwd streven om de invloed en autonomie ten opzichte van de dominantie van de regering te vergroten, bracht de Tweede Kamer daar vanaf midden jaren tachtig stapsgewijs verandering in. Gesterkt door de herziene Grondwet van 1983 dwong de Tweede Kamer grotere zelfstandigheid af voor het inwinnen van informatie, het (laten) doen van onderzoek en het inschakelen van deskundigen. Daartoe zette de Kamer ook in op uitbreiding, qua omvang en nu ook qua type expertise, van de ambtelijke ondersteuning. In 1985 werd een begin gemaakt met het bureau Wetgeving, om individuele leden beter te ondersteunen bij het indienen van amendementen, moties of initiatiefwetten. Het ondersteunende werk voor Kamercommissies werd ondergebracht in een aparte Dienst Commissieondersteuning. Voor het eerst kwam er ook ruimte voor een onderzoeksstaf – mede ook ter ondersteuning van het hervonden instrument van de parlementaire enquête.⁴⁷ In 2002 werd Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven ingesteld.⁴⁸ Het takenpakket was drieledig: ondersteuning bij onderzoeken die de Kamer initieerde, nagaan of bestaand onderzoek bruikbaar is voor de Kamer en onafhankelijke advisering over onderzoek. De medewerkers zagen zichzelf als 'een soort van informatiemakelaars'.⁴⁹

Tegelijkertijd werd in de jaren negentig de fractieondersteuning geüniformeerd. Vanaf de jaren zeventig bekostigde de Kamer deze ondersteuning, zowel de fractiemedewerkers en de medewerkers van individuele Kamerleden die direct in dienst waren van Kamerleden. Ter illustratie: bij de PvdA 'waren midden jaren 1980 ongeveer 50 medewerkers in dienst van individuele Kamerleden en 50 in dienst van de fractie, als beleidsmedewerker, secretariael medewerker of voorlichter. Begin jaren negentig kwamen alle fractie- en persoonlijke staf direct in dienst van de fractiebesturen, die zo extra grip kregen op de inzet van middelen en menskracht'.⁵⁰

2010-2021: versterking kennispositie van de Kamer als geheel

Waar de fracties het laatste decennium aan beleidsinhoudelijke ondersteuning lijken te hebben ingeleverd, is de Kamerbrede ondersteuning op dit vlak juist geïntensiveerd.⁵¹ Naast een sterke procedurele poot is een meer op expertise gerichte poot opgezet. Zeker sinds de introductie van een aantal nieuwe instrumenten en middelen voor de Kamercommissies, komt duidelijker tot uitdrukking dat de Tweede Kamer langs die weg inzet op versterking van de autonome informatiepositie en betere toegang tot externe (wetenschappelijke) expertise – los van de informatie die haar via het ministerie bereikt. Speciale EU-adviseurs verwerken de informatiestroom uit Brussel en ondersteunen commissies

⁴⁵ Hoetink (2018) p. 485-490.

⁴⁶ Van Baalen en Tanja (2015).

⁴⁷ Carla Hoetink, 'Tussen traditie en modernisering. De Tweede Kamer op het breukvlak van de eenentwintigste eeuw', in: Remieg Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) p. 409-436, aldaar p. 415.

⁴⁸ Tussen 2002 en 2007 het Onderzoeks- en Verificatiebureau genoemd.

⁴⁹ 'Wij zijn een soort informatiemakelaars', *Kamerbode* (najaar 2002) p. 5. Citaat ontleend aan: Solange Ploeg, *Kennis is macht* (masterscriptie Geschiedenis; Rijksuniversiteit Leiden 2020) 72.

⁵⁰ Zihni Özdi, 'Hoe de Kamer een burn-outfabriek werd', *NRC Handelsblad*, 28 mei 2021.

<<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/05/28/hoe-de-kamer-een-burn-outfabriek-werd-a4045286>>.

⁵¹ We schrijven hier bewust 'lijken te hebben ingeleverd', omdat lang niet alle fracties inzichtelijk maken welke ondersteunende functies zij kennen.

bij het uitoefenen van parlementaire controle op EU-regelgeving. Sinds 2010 kan een Kamercommissie onder meer kennis inwinnen via technische briefings en rondetafelgesprekken, wordt er gewerkt met een kennisagenda en heeft elke commissie een eigen onderzoeksbudget. In 2017 is voor het eerst ook de inrichting van de commissieondersteuning daarop aangepast. Kamercommissies beschikken tegenwoordig over een 'integrale' commissiestaf, die zowel procesmatige als inhoudelijke ondersteuning biedt. Daartoe zijn de 'kennismakelaars' die aanvankelijk vanuit het onderzoeksbureau of de dienst informatievoorziening werkten, aan de commissiestaf gevoegd. Elke commissie kan nu beschikken over een kenniscoördinator, een informatiespecialist en een EU-adviseur.⁵²

Het resultaat van zestig jaar bouwen aan ondersteuning: van alle markten thuis?

Het voorlopig resultaat van deze geschiedenis is een ondersteunend apparaat dat van alle markten thuis is. Daar staat tegenover dat er – ondanks recente verbreding van de ambtelijke ondersteuning – relatief weinig echte specialisaties zichtbaar zijn. De inrichting van de ondersteuning draagt nog het meest het stempel van een parlement als beleidsmaker. De meeste tijd en aandacht van Kamerleden en -commissies gaat uit naar het meedenken over de ontwikkeling of bijstelling van beleid. Dat is deels bewust gebeurd, deels ook was het een organische reactie op een groeiend gevoel van onmacht ten opzichte van een sterker wordende uitvoerende macht. In vergelijking hiermee is de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van wetten bescheiden gebleven.⁵³

De ondersteuning in de Tweede Kamer heeft zich op twee gescheiden niveaus ontwikkeld: op het niveau van de fracties c.q. het individuele Kamerlid en op het niveau van de Kamer als geheel c.q. de Kamercommissies. De investeringen vonden meestal op het ene óf het andere niveau plaats, ogenschijnlijk zonder al te veel oog voor samenhang. Dat had ook te maken met uiteenlopende wensen van fracties. Het voordeel van investering in middelen op fractieniveau was dat iedereen hierin zijn eigen keuzes kon maken.⁵⁴

⁵² Stientje van Veldhoven e.a., *Kennis is macht. Rapport van de Klankbordgroep Versterking Kennis- en Onderzoeksfunctie Tweede Kamer* (Den Haag 2016) p. 12-13.

⁵³ Vergelijk Hoetink (2015) en Paul Bovend'Eert, 'De centrale positie van de Tweede Kamer. De parlementaire kerntaken sinds 1814', in: Remieg Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) p. 91-117.

⁵⁴ Hoetink (2018) p. 442.

De ondersteuning van de Tweede Kamer anno 2022

In de huidige inrichting is het gegroeide onderscheid tussen ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning vrij duidelijk te herkennen.

De Kamerbrede ambtelijke ondersteuning⁵⁵

De Kamerleden worden ondersteund in hun werkzaamheden door Kamerbrede ambtelijke ondersteuning. Deze staf valt verder uiteen in medewerkers die zich bezighouden met het politieke 'primaire proces' en zij die een meer facilitaire rol hebben. Als we die laatste buiten beschouwing laten, kunnen we in algemene termen de volgende functies onderscheiden:

- *Griffier en stafbureau van de Voorzitter*: deze houden zich met name bezig met het ondersteunen van de plenaire vergadering.
- *Commissiegriffiers*: deze griffiers en hun assisterende staf houden zich met name bezig met het ondersteunen van het proces in commissies.
- *Dienst Analyse en Onderzoek*: deze dienst bestaat met name uit kenniscoördinatoren en informatiespecialisten.⁵⁶ Deze bieden met name inhoudelijke ondersteuning aan de commissies en daarnaast ook aan individuele Kamerleden. Zij hebben een belangrijke informatiemakelaarsrol. Ze worden ook door commissies en leden ingeschakeld worden om inhoudelijk zaken uit te zoeken. Ze hebben een plannende rol, bij het opstellen van kennisagenda's en wetgevingsagenda's van de commissies. Daarnaast verzorgen zij de inhoudelijke coördinatie van de parlementaire enquêtes en andere vormen van parlementair onderzoek.
- *Bureau Wetgeving*: deze medewerkers ondersteunen Kamerleden bij het schrijven van initiatiefwetgeving, amendementen en moties. Zij verwerken alle informatie over voorgenomen wet- en regelgeving en hebben een juridische adviesrol om ervoor te zorgen dat de wetgeving waar de Kamer zelf voor verantwoordelijk is, deugdelijk is.
- *Stafdienst Communicatie*: deze medewerkers verzorgen langs verschillende externe en interne kanalen (website, interne nieuwsblad, intranet et cetera) communicatie over het functioneren van de Tweede Kamer en vormen hiermee de marketeer van de Kamer als instituut.

De fractieondersteuning

Fractiemedewerkers worden tegenwoordig aangesteld door fractiestichtingen, die financiering ontvangen op basis van een zetelafhankelijke Rijksbijdrage. Deze fractieondersteuning werkt voor fracties en individuele Kamerleden. Hier kunnen we in de regel de volgende functies onderscheiden:

- *Beleidsmedewerkers*: zij doen de inhoudelijke ondersteuning. Zij geven beleidsadvies aan de fractie en functioneren als informatiemakelaar: zij staan tussen het Kamerlid en de stroom aan informatie vanuit de overheid, de wetenschap en maatschappelijke organisaties en zijn penvoerder voor speeches, moties en vragen. Deze beleidsmedewerkers hebben portefeuilles die aansluiten bij die van bewindspersonen, waarbij het van de grootte van de fractie afhangt of een medewerker één bewindspersoon 'volgt' of meerdere portefeuilles onder zijn of haar hoede heeft. Zeker tot het begin

⁵⁵ Voor een volledig overzicht – zij het zonder specificaties van aantallen of omvang in fte – zie de Functielijst Ambtelijke organisatie van 23 maart 2022, Kamerstuk 2022D11430.

⁵⁶ De EU-adviseurs zijn organisatorisch ondergebracht bij de Griffie Commissies, maar functioneren in wezen als kenniscoördinatoren op het terrein van de EU.

MONTESQUIEU INSTITUUT

van deze eeuw beschikten de grootste fracties over verschillende clusters beleidsmedewerkers, georganiseerd naar beleidsdomeinen (bijvoorbeeld internationaal of sociaal-economisch). Tegenwoordig is dat niet of nauwelijks nog het geval.

- *Persvoorlichters*: zij doen de politieke communicatie, gericht zowel de traditionele media als de sociale media. Deze persvoorlichters geven politiek en communicatietechnisch advies aan Kamerleden. Dit advies kan zeer dwingend zijn, waarbij de toegang tot de traditionele media in sommige fracties gereguleerd wordt door medewerkers.⁵⁷ Zij kunnen ook als ‘penvoerder’ optreden van persberichten en tweets of maken filmmateriaal voor online-gebruik. Fractievoorzitters hebben vaak een eigen persvoorlichter, terwijl de andere Kamerleden persvoorlichters delen.
- *Persoonlijk medewerkers*: deze rol verschilt tussen fracties. Bij de meeste fracties treden zij primair op als planner tussen het Kamerlid, de Kameragenda, de partij en maatschappelijke verplichtingen. Bij deze secretariaatsfunctie delen Kamerleden de persoonlijk medewerker vaak. In sommige fracties hebben zij een meer beleidsinhoudelijke ondersteuningsfunctie. In dat geval hebben Kamerleden hun eigen medewerker.
- *Ambtelijk secretaris*: deze medewerker is in de eerste plaats de schakel tussen de Kamer- en de fractie-organisatie. Alle fracties worden geacht om een ambtelijk secretaris aan te stellen, die bereikbaar is voor procedurele en organisatorische aangelegenheden en verantwoordelijk is voor de interne communicatie en coördinatie hierover.
- *Stafmedewerkers*: de HR-medewerker van de fractie, de leidinggevendende van de beleidsmedewerkers en persvoorlichters, de administratief medewerkers voor de personeelsadministratie en financiën. Deze stafmedewerkers kunnen tegelijkertijd ook een beleid coördinerende en communicatie-strategische functie hebben.

⁵⁷ Ybeltje Berckmoes, ‘Voorlichting loopt met u mee tot het ravijn.’ *Mijn ontluisterende jaren in de VVD-fractie* (Amsterdam 2017).

Welke vorm(en) van ondersteuning past bij de Tweede Kamer?

In het voorgaande hebben we geschetst welke functies de Kamer kan benadrukken, welke rollen de inhoudelijke ondersteuning kan spelen en op welk niveau; we hebben besproken hoe de Kamerstaf nu is ingericht en waar dat vandaan komt. De laatste stap is kijken naar de toekomst. Ons leidmotief is het adagium van de architect Louis Sullivan: *form follows function*. De inrichting van de ondersteuning – en dus ook de keuzes die gemaakt moeten worden – volgt uit afweging van de manieren waarop de Tweede Kamer haar functies wil vervullen.

Wetgever

Als de Kamer haar *wetgevende taak* wil versterken, dan moet zij het haar leden mogelijk maken om een substantiële, zelfstandige rol te spelen in het verbeteren en/of initiëren van wetsvoorstellen. Het is dan zeker relevant om over staf te beschikken in de rol van beleidsmatig adviseur – afhankelijk van het thema – en juridisch adviseur, als penvoerder van wetsvoorstellen en amendementen en als onderhandelaar.

Deze staf is over de hele breedte van de organisatie nodig. Commissies hebben een sterke staf nodig om de behandeling van wetsvoorstellen voor te bereiden en in een vroegtijdig stadium pijnpunten te signaleren, zoals ook de werkgroep Van der Staaij adviseert.⁵⁸ Maar ook fracties en de individuele Kamerleden hebben staf nodig om hen met kennis, expertise en tijdstoewijding bij te staan: om zelf initiatiefwetgeving van kwaliteit te ontwikkelen, en ook om een adequate politieke afweging over een voorgelegd wetsvoorstel en daarover uitgebrachte adviezen te kunnen maken. Deze ondersteuning kan voor een groot deel worden verzorgd door ambtelijke ondersteuning die voor alle leden werkt, maar vraagt ook om adviseurs en penvoerders binnen de eigen gelederen. Uiteindelijk draait medewetgeving immers niet alleen om wetgevingstechniek maar ook om partijpolitieke afweging.

Het is hierbij belangrijk om de staf in deze rollen binnen helder gedefinieerde kaders de ruimte te geven om een proactieve rol te spelen als het gaat om wetgevingstechniek en het doen van inhoudelijke voorstellen. Een integrale kijk op de ondersteuning van het individuele Kamerlid kan hier helpen: over welke bevoegdheden moeten de verschillende ondersteuners nodig om de capaciteit van de Tweede Kamer als wetgever zo goed mogelijk te benutten?

Controleur

Als de *controleerende taak* meer nadruk verdient, ligt het voor de hand dat de Tweede Kamer als instituut een aanzienlijk ondersteuningsapparaat nodig heeft om met vereende kracht tegenwicht te bieden aan de regering. Wil ze deze controletaak serieus kunnen invullen, dan heeft de Kamer een zelfstandige informatiepositie nodig om te zien wat de gevolgen van de keuzes van de regering zijn. Ze mag niet enkel leunen op de informatie vanuit regering, die immers zelf belanghebbende is.⁵⁹

Tegelijkertijd is het vergaren van die kennis niet gratis: het kost tijd die je niet aan iets anders kunt besteden, en je hebt er ondersteuning voor nodig. Dit betekent dat er primair analytische ondersteuning nodig is in de rol van informatiemakelaar. Daarnaast is er een belangrijke rol weggelegd voor procesmatige adviseurs (wanneer is welk controlemiddel geëigend?) en voor penvoerders van onderzoeksrapporten. Fractiestaf zal in deze controleerende taak noodzakelijkerwijs eerder incidentgedreven opereren en minder inzetten op structurele monitoring; de fracties zijn eerst en vooral gespitst op het opvangen van signalen uit hun eigen achterban. Kamer- c.q. commissiestaf heeft juist meer capaciteit om structureel en systematisch rapportages van de regering te beoordelen en zo lange

⁵⁸ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (Den Haag 16 december 2021).

⁵⁹ William A. Niskanen, *Bureaucracy & representative government*. (Abingdon 1971).

lijnen aan te wijzen. Zij kan daarmee een belangrijke kennisbasis leveren en een signalerende en agenderende functie vervullen richting de fracties.⁶⁰

Ook hier geldt voor beide typen staf dat het wenselijk is dat zij proactief gefilterde informatie aan Kamerleden verstrekken en niet louter te acteren op vragen die al in de Kamer leven: als Kamerlid wil je immers ook datgene weten waarvan je nog niet wist dat je het wilde of moest weten. Tegelijkertijd is het voor de Kamerondersteuning van belang haar politieke neutraliteit te bewaken, ook in de selectie van de informatie die proactief aan Kamerleden ter beschikking wordt gesteld. Als de Kamer een gezamenlijk tegenwicht aan de regering wil bieden, ligt het voor de hand om het zwaartepunt van de inhoudelijke ondersteuning bij de Kamerstaf te beleggen. Alle fracties kunnen dan gelijkelijk van hun rol als informatiemakelaar gebruikmaken.

Volksvertegenwoordiging

Als de *volksvertegenwoordigende taak* centraal staat, ligt de nadruk op het debat tussen partijen en leden onderling. Een grote fractiestaf ligt hier dus voor de hand, aangezien partijen de verbindende schakel zijn tussen burger en bestuur. Dat betekent dat uitsluitend die staf belangrijk is die een rol speelt in de politiek-electorale strategie: denk hierbij aan penvoerders voor speeches en politieke marketeers (woordvoerders, beeldvoerders, *social media managers*). Als de Tweede Kamer als filmstudio gebruikt wordt voor campagne filmpjes van politieke partijen, zoals oud-Kamervoorzitter Khadija Arib observeerde,⁶¹ dan hoort daar een staf bij die zo'n filmpje kan opnemen, monteren en promoten. Informatiemakelaars in dienst van de fracties kunnen nagaan welke thema's en bijdragen aan het parlementaire werk aanslaan bij het publiek.

Uiteraard is de Tweede Kamer een hybride van de hierboven uitgewerkte functies of kerntaken. Desalniettemin: door deze drie taken helder voor ogen te houden wordt inzichtelijk welke keuzes de Kamer kan maken in het heroverwegen van de invulling van haar inhoudelijke ondersteuning, en welke gevolgen dit kan hebben voor de rol van de Kamer als geheel. Als de Kamer ervoor kiest om, in lijn met de aanbevelingen van de werkgroep Van der Staaij, vooral de onafhankelijke wetgevende en controlerende rollen van de Kamer te versterken, ligt het voor de hand om vooral te investeren in staf die het inhoudelijke werk van de Kamercommissies ondersteunt, en hen ook in staat te stellen een meer proactieve rol te spelen als informatiemakelaar, adviseur, penvoerder en onderhandelaar.

Afsluitende aanbeveling

In de voorbereiding voor dit paper is ons andermaal opgevallen hoe lastig het is om inzichtelijk te krijgen hoe de ondersteuning in de Tweede Kamer in elkaar zit: hoe groot de inhoudelijke ondersteuning is, hoe deze over verschillende rollen is verdeeld en überhaupt welke rollen er precies vervuld worden. Dat geldt voor de ambtelijke ondersteuning, maar zeker ook voor de fractieondersteuning. Fractiestichtingen zijn zelfs in de richting van het Presidium beperkt open over hun organisatie en inrichting. Het verdient aanbeveling hierin verandering te brengen, en meer openbaarheid te betrachten. Niet alleen om meer zinvolle wetenschappelijke vergelijkingen tussen parlementen mogelijk te maken en daaruit lessen te kunnen trekken, maar met name ook omwille van de transparantie en verantwoording. Met de ondersteuning van de Tweede Kamer en de fracties is immers belastinggeld gemoeid, en dat verdient een goed publiek zicht op de inzet en opbrengst hiervan.

⁶⁰ Brandsma (2016).

⁶¹ Raoul du Pré, 'Arib is het zat: de Tweede Kamer is geen filmstudio. 'Dat ga ik niet belonen'', *Nederlands Dagblad*, 25 september 2021 <<https://www.nd.nl/nieuws/politiek/993939/arib-is-het-zat-de-tweede-kamer-is-geen-filmstudio-dat-ga-ik-ni>>.

Een eigen 'budget office' voor de Kamer?

In het herziene Reglement van Orde, ingegaan bij het aantreden van de nieuwe Tweede Kamer op 31 maart 2021, is de commissie voor de Rijksuitgaven heropgericht. Dit is een duidelijk signaal dat het parlement zorgen had over zijn rol als financieel-economische controleur van de regering, over de uitoefening van het budgetrecht. Van de 10 fte uitbreiding voor de Dienst Analyse en Onderzoek is de helft gelabeld voor de 'reeds grote en toenemende behoefte aan ondersteuning op de terreinen staatsrecht, budgetrecht en ondersteuning van beleid'. Het lijkt erop dat het parlement afhankelijker lijkt (te zijn geworden) van de planbureaus waar het gaat om het ontwikkelen en doorgronden van beleid, hun gevolgen en alternatieven. Een onafhankelijk instituut als het CPB kan het parlement helpen om beter geïnformeerd het budgetrecht uit te voeren.⁶²

Het is echter nog de vraag hoe deze kleine uitbreiding van de DOA en het CPB de informatie-asymmetrie tussen de uitvoerende en controlerende macht daadwerkelijk verminderen en het parlementaire budgetrecht beter laat functioneren, aangezien er beperkte financieel-economische kennis en ervaring bij Kamerleden en (hun meestal jonge) medewerkers bestaat en hun tijdstoewijding aan het onderwerp beperkt kan zijn. Hier speelt mee dat de capaciteit van de wetenschappelijke bureaus van de partijen die de functie zouden kunnen vervullen, mede door bezuinigingen de afgelopen jaren sterk is afgenomen. De Nederlandse econoom en socioloog Jack Birner maakte voor 2019 de inschatting dat gemiddeld 4,5 medewerkers werken bij een wetenschappelijk bureau, met de kanttekening dat onduidelijk is hoeveel tijd deze medewerkers aan (financieel-economisch) onderzoek en publicaties (kunnen) besteden.⁶³

Zeker Kamerleden van kleinere fracties en hun ondersteuning moeten hun tijd en middelen immers meer spreiden. Hier speelt een afhankelijkheidsspiraal: hoe meer versplinterd het parlement raakt, hoe sterker de parlementaire behoefte aan DOA- en CPB-analyses wordt, terwijl parlementariërs steeds minder expertise hebben om de sterktes en zwaktes van deze analyses te doorgronden – en dus vragen zij meer ambtelijke ondersteuning. Hoe ver voert dit? In de meest vergaande situatie wordt de uitvoerende macht niet meer gecontroleerd door politici en hun medewerkers, maar door ambtenaren van het CPB en de Kamergriffie, waarbij de alternatieven voor de voorstellen door de politiek in ambtelijke menukaarten moeten worden opgezocht.

Toch kan het voor de taak van controleur voor de Tweede Kamer zeer waardevol zijn om een eigen, wetenschappelijk sterker opgetuigd financieel-economisch bureau in te richten: een zogenoemd *budget office* dat structureel de capaciteit en expertise krijgt om voldragen, wetenschappelijke beleidsanalyses- en modelleringen te maken. Het Amerikaanse congres heeft bijvoorbeeld zijn eigen *Congressional Budget Office* die onafhankelijke analyses en budgettaire ramingen uitvoert voor alle congresleden. Ook het Australische parlement heeft zijn eigen *Parliamentary Budget Office* en het Canadese parlement heeft de *Parliamentary Budget Officer*. In Nederland blijven Kamerleden en hun medewerkers zeer afhankelijk van het werk van het Centraal Planbureau, hoewel deze een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding van de regering, en heeft het parlement geen middelen om het CPB of de regering uit te dagen.

⁶² Wimar Bolhuis, 'Technocratiseren om te depolitiseren. Hoe het CPB de politieke besluitvorming stuurt', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2021. Wetenschap en politiek* (Amsterdam 2021) p. 238-239.

⁶³ Jack Birner, 'The quiet revolution in Dutch politics. How economics changed the norms for Dutch electoral programs', *Biblioteca della libertà* 60 (2020) nr. 227, p. 119-145.

Over de auteurs

Simon Otjes is als fellow betrokken bij het Montesquieu Instituut, waar hij zijn expertise deelt over politieke partijen, belangengroepen, kiesgedrag en de parlementaire democratie. Hij doet onderzoek naar politiek in gemeenten, Nederland en de Europese Unie. Otjes werkt als universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden, een van de partners van het Montesquieu Instituut.



Gijs Jan Brandsma doet onderzoek naar politiek en bestuur in de Europese Unie en haar lidstaten, en besteedt daarbij vooral aandacht aan vraagstukken van parlementaire ondersteuning, verantwoording, transparantie, besluitvorming en de relatie tussen politiek en bestuur. Brandsma is politicoloog, en als universitair hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en als gasthoogleraar European Governance aan de Universität Konstanz in Duitsland.



Carla Hoetink deelt via het Montesquieu Instituut haar expertise over parlementaire geschiedenis en de werking van democratische instituties. Ze is onder meer een terugkerend auteur voor artikelen in de Hofvijver. Hoetink is politiek historica en universitair docent bij de afdeling Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij heeft zich de afgelopen jaren gespecialiseerd in de taal en cultuur van de Nederlandse politiek, ook in vergelijking met andere landen in Europa.



Wimar Bolhuis is als fellow verbonden aan het Montesquieu Instituut. Hij is hoofdeconoom van onderzoeks- en adviesbureau Ecorys en universitair docent economie aan Universiteit Leiden. Zijn kennisgebieden zijn overheidsfinanciën, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, pensioenen en zorg. Bolhuis promoveerde op een proefschrift over de rol van het Centraal Planbureau.



Contactgegevens

Simon Otjes

E-mail: s.p.otjes@rug.nl

Gijs Jan Brandsma

E-mail: gijsjan.brandsma@ru.nl

Carla Hoetink

E-mail: carla.hoetink@ru.nl

Wimar Bolhuis

E-mail: w.d.bolhuis@law.leidenuniv.nl

Montesquieu Instituut

E-mail: info@montesquieu-instituut.nl

Tel: +31 703 630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zoiets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, Over de geest van de wetten (1748)