

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-  
Generaal  
Mevrouw drs. V.A. Bergkamp  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar  
Bestuur**

Korte Voorhout 7  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)

**Contactpersoon**

Drs. M.J.(Rien) Fraanje  
T 06 2496 98 79  
[rien.fraanje@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:rien.fraanje@raadopenbaarbestuur.nl)  
[raadopenbaarbestuur.nl](http://raadopenbaarbestuur.nl)

**Kenmerk**

2021-0000576038

**Uw kenmerk**

Datum 1 november 2021  
Betreft Ondersteuning Tweede Kamer

Zeer geachte mevrouw Bergkamp,

Afgelopen voorjaar ontstond discussie over de werkdruk in politiek Den Haag. Met verwijzing naar ministers en Kamerleden die hun werk vanwege gezondheidsklachten al dan niet tijdelijk moesten neerleggen, verschenen er analyses over de lange werkdagen en de constante druk om zichtbaar te zijn. Onze parlementaire democratie drijft op mensen die bereid zijn de publieke zaak te dienen. Voor de representativiteit van onze democratie is het niet goed als slechts een beperkte groep mensen in staat is om een publiek ambt te vervullen. Het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging mag niet voorbehouden zijn aan mensen wiens gezondheid of persoonlijke situatie de vervulling van een bovengemiddeld zwaar ambt toelaat.

De oorzaken voor de hoge werkdruk zijn zeer divers en complex. Enkele grote misstanden in de uitvoering van beleid, maar ook de verhitte debatten rond de formatie van een nieuw kabinet hebben de roep om een nieuwe bestuurscultuur versterkt. De Tweede Kamer wil daarbij ook zelf reflecteren op zijn functioneren. Een werkgroep Herziening Reglement van Orde onder leiding van het SGP-Kamerlid Van der Staaij kwam twee jaar geleden al met voorstellen voor een groot aantal 'technische en inhoudelijke wijzigingsvoorstellen' van het reglement. Inmiddels is de Werkgroep-Van der Staaij II ingesteld die tot doel heeft om te komen met 'praktische voorstellen (...) waarmee de Tweede Kamer haar medewetgevende en controlerende taken beter kan uitvoeren en haar informatiepositie kan versterken'. Het is de bedoeling dat de Werkgroep nog voor het begin van het Kerstreces advies uitbrengt aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Raad wil geen dubbel werk doen; hij is benieuwd naar de voorstellen van de Werkgroep. Met dit korte briefadvies wil de Raad in het debat over werkdruk en bestuurscultuur een aspect uitlichten en via u de Werkgroep adviseren dit niet onbenoemd te laten, namelijk: de ondersteuning van de

**Datum**  
1 november 2021

**Kenmerk**  
2021-0000576038

Tweede Kamer.<sup>1</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseerde eerder over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers in zijn (gevraagde) advies *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Daarin betoogde de Raad dat voor de democratieën op decentraal niveau een adequate ondersteuning onmisbaar is om lokale en provinciale volksvertegenwoordigers hun belangrijke werk goed te laten doen. De Raad stelde vast dat veel gemeenteraadsleden en Statenleden schroom voelen om toereikende ondersteuning voor zichzelf te organiseren. Diezelfde terughoudendheid ziet de Raad ook bij Kamerleden. De Raad vindt het belangrijk dat volksvertegenwoordigers het lef hebben om budget te reserveren voor de ondersteuning die zij nodig hebben. Het pleidooi van de Raad sluit aan bij de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel.<sup>2</sup>

#### **Samenvatting van dit advies**

In ons duale stelsel heeft het parlement als medewetgever en controleur van de regering een belangrijke rol. Om de taken goed te kunnen uitvoeren dient het parlement de regering voldoende weerwoord en tegenspel te kunnen bieden. De *checks and balances* van ons systeem raken uit balans wanneer één van de spelers in feite niet goed tegen de andere is opgewassen. De Raad ziet bij Kamerleden een grote terughoudendheid om goede ondersteuning voor zichzelf te organiseren. Hij zal hieronder betogen dat een goede ondersteuning voor onze volksvertegenwoordigers uiteraard niet een voldoende maar zeker wel een noodzakelijke voorwaarde is voor een sterke democratie en bovendien in het *algemeen* belang van de inwoners van Nederland is. Nederland heeft internationaal gezien een kleine Tweede Kamer. Een eerste internationale vergelijking laat bovendien zien dat de Kamer niet leunt op veel en brede ondersteuning. De Raad voor het Openbaar Bestuur pleit daarom voor een substantiële uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer, juist om het stelsel in balans te brengen. Ook voor de Haagse politiek geldt: goede ondersteuning, sterke democratie.

---

<sup>1</sup> Een afschrift van dit briefadvies zenden wij aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege haar verantwoordelijkheid voor de begroting voor de Staten-Generaal.

<sup>2</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, december 2018, blz. 261-291.

**Datum**  
1 november 2021  
**Kenmerk**  
2021-0000576038

## Oorzaken van hoge werkdruk

In de talrijke analyses en beschouwingen die afgelopen voorjaar over de werkdruk in politiek Den Haag verschenen, werden tal van mogelijke oorzaken van de hoge werkdruk genoemd. De Raad somt hieronder enkele op waarbij snel duidelijk wordt dat de oorzaken ook in elkaar grijpen.

- **De competitie om aandacht** ~ Kranten, tijdschriften, tv- en radioprogramma's en websites zijn concurrenten geworden op een zeer competitieve markt. Om aandacht van informatieconsumenten te krijgen, moet het nieuws dat ze brengen aantrekkelijk zijn en opvallen. De nadruk is komen te liggen op nieuws over vermeende conflicten, ruzies, incidenten en rellen ten koste van berichten over wetsvoorstellen en welke gevolgen die kunnen hebben voor ons dagelijks leven. Politici moeten mee in die wedren om aandacht. Als zij hun jaren in de Kamer besteden aan het onzichtbare werk van het goed doorspitten van wetsvoorstellen of het controleren van de uitvoering van beleid, dreigt de vergetelheid en bij de volgende verkiezingen een onverkiesbare plek op de kieslijst.
- **Politieke versnippering** ~ Dat de Tweede Kamer eigenlijk nauwelijks meer grote fracties heeft en bovendien het aantal fracties met de komst van nieuwe partijen in de Tweede Kamer de afgelopen decennia is toegenomen, versterkt de competitie om aandacht. Grote partijen met minimaal dertig zetels hadden ruimte voor fractiegenoten die wellicht niet mediageniek waren, maar tijd kregen om wetten te beoordelen of zelf te schrijven. Nu zeventien van de negentien fracties minder dan twintig zetels tellen, moet ieder Kamerlid een omvangrijk woordvoerderschap voor haar of zijn rekening nemen. Daarbij hoort ook: (media-)aandacht genereren voor het standpunt van de partij.
- **Incident gedreven politiek** ~ De hierboven genoemde ontwikkelingen die een strijd om aandacht hebben gecreëerd, hebben een incident gedreven politiek in de hand gewerkt. Politici ervaren niet de ruimte om bij een vermeende misstand de ophef te temperen door voor nuance en relativering te pleiten, want elke misstand vereist ingrijpen en wel nu meteen! Een lange (wacht-)lijst van aangevraagde spoeddebatten ligt te wachten op ruimte in de Kameragenda. Het gevolg is een overvolle Kameragenda die van dinsdag tot en met donderdag tot in de avonduren doorloopt.
- **Sociale media** ~ De introductie van sociale media heeft het voor politici gemakkelijker gemaakt om direct met hun achterban te communiceren. Tegelijk heeft het de druk om snel en alert te reageren op nieuws en andere relevante ontwikkelingen alleen maar groter gemaakt. In de verschenen krantenartikelen over de Haagse werkdruk vertelden Kamerleden dat ze voortdurend 'aan' stonden, dat

**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

ze geen rust meer vinden om zichzelf en alle digitale middelen uit te zetten en even afwezig te zijn. De zogenoemde 'Fear Of Missing Out' is in politiek Den Haag manifest aanwezig.<sup>3</sup>

- **Benaderbaarheid en bereikbaarheid van politici** ~ Nieuwe en sociale media hebben er bovendien toe bijgedragen dat onze nationale volksvertegenwoordigers inmiddels heel gemakkelijk benaderbaar zijn. De e-mailadressen van onze Kamerleden staan op de site van de Kamer. Het is eenvoudig om hen via Facebook of Twitter te volgen, en ook om hen via deze platformen een bericht te sturen. Deze laagdrempelige benaderbaarheid heeft tot gevolg dat een Kamerlid zo'n enorme toestroom aan berichten, reacties en informatie krijgt toegezonden, dat het nauwelijks meer behapbaar is. Zie hier een opmerkelijke paradox: grotere benaderbaarheid leidt tot verminderde bereikbaarheid.

### Hoe is het met de ondersteuning van de Tweede Kamer gesteld?

De hierboven beschreven complexe context waarin onze volksvertegenwoordigers hun werk moeten doen, verander je niet zomaar; het werk van een Kamerlid zal altijd veeleisend zijn. Daarbij kan het helpen als de ambtelijke ondersteuning van een Kamerlid op orde is. Hoe ziet de ondersteuning van onze volksvertegenwoordiging er nu precies uit? Om daar goed zicht op te krijgen moeten we onderscheid maken tussen de organisatie die voor de Kamer als geheel werkt en de staf die elke fractie afzonderlijk kan werven en aanstellen.

De Kamerorganisatie bestaat uit tal van ondersteunende diensten die voor de gehele Kamer werken. De Griffier van de Kamer is de eindverantwoordelijke van die omvangrijke organisatie die uit meer dan zeshonderd mensen bestaat. De aard van het werk dat deze honderden mensen voor de Kamer vervullen is zeer divers. Zo zijn er vier griffieclusters van in totaal meer dan honderdtwintig medewerkers die het werk van de verschillende Vaste Kamercommissies ondersteunen. Het gaat daarbij om commissiegriffiers en hun plaatsvervangers, commissieassistenten en managementondersteuning. De Dienst Analyse en onderzoek is enkele jaren geleden opgezet om de kennisfunctie van de Kamer te versterken. Tal van kenniscoördinatoren kunnen voor de Kamerleden en de Commissies de meest relevante (wetenschappelijke) kennis toegankelijk maken voor onze volksvertegenwoordigers.

De Kamerorganisatie biedt uiteraard meer dan alleen inhoudelijke ondersteuning via griffiers en kenniscoördinatoren. Zo verzorgt de facilitaire dienst onder meer de technische ondersteuning via beeld en

---

<sup>3</sup> Vgl. bijv. Kees Verhoeven, 'Wie niet bekend is, wordt niet herkozen', *Financieel Dagblad*, 29 mei 2021.

**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

geluid om de overleggen en Kamerdebatten mogelijk te maken. Het restaurantbedrijf zorgt ervoor dat de Kamerleden en hun medewerkers tijdens hun lange werkdagen kunnen eten en drinken. De mensen van de afdeling communicatie helpen journalisten én publiek om de juiste informatie over het werk van de Tweede Kamer te krijgen, onder andere via het onderhoud van een toegankelijke en informatieve website. De mensen van de dienst verslag en redactie zorgen ervoor dat elk debat woordelijk via de Kamerhandelingen is vastgelegd. De dienst automatisering voorziet in de tegenwoordig onmisbare ICT-infrastructuur. De dienst informatie en archief helpt Kamerleden – maar ook externe onderzoekers – de informatie te vinden die zij nodig hebben voor hun werk, zoals oude Kamerstukken, wetsvoorstellen en nota's. Helaas is de afgelopen decennia het belang van een kwalitatief goede maar ook omvangrijke beveiligingsdienst steeds belangrijker geworden. Ten slotte bestaat de bodedienst uit tal van bodes die praktische ondersteuning bieden bij overleggen in commissiezalen of debatten in de plenaire zaal. Al deze diensten kunnen hun werk niet doen zonder de interne stafdiensten, zoals een bedrijfsvoeringafdeling en een HR-dienst.

Kortom, een organisatie van meer dan zeshonderd mensen verleent tal van diensten die het mogelijk maken dat onze honderdvijftig Kamerleden hun werk kunnen doen. Zij verzorgen min of meer de randvoorwaarden voor de vele overleggen en debatten die in een reguliere Kamerweek worden gehouden.

De stafdiensten van de Kamer zijn er niet om de individuele Kamerleden te helpen bij hun werk. Dat werk is intensief en veeleisend en beslaat meer dan een reguliere werkweek. Iedere fractie kan – afhankelijk van haar omvang – een eigen organisatie voor fractieondersteuning opzetten. Een Tweede-Kamerfractie dient daartoe een stichting op te richten die de rol van werkgever van het ondersteunende fractiepersoneel kan vervullen. De zogenoemde Fractiekostenregeling bepaalt in artikel 2 dat iedere fractie voor iedere zetel een bijdrage krijgt van eenmaal loonschaal 10 conform de CAO Rijk en anderhalve maal loonschaal 13. Voor het kalenderjaar 2021 is volgens deze regeling het zetelbedrag vastgesteld op €243 duizend. Kleinere fracties tot en met tien zetels krijgen daarboven op nog een bescheiden extra vergoeding. De fractiestichtingen mogen het geld dat ze krijgen niet besteden aan campagneactiviteiten, de vergoeding is nadrukkelijk alleen bedoeld voor het organiseren van adequate ambtelijke ondersteuning voor de Kamerfracties en hun leden.

Iedere stichting dient met het bedrag dat zij ontvangt voor het opzetten van fractieondersteuning alle kosten te dragen voor personeel. Dat betreft niet alleen het salaris, maar bijvoorbeeld ook een adequate pensioenvoorziening voor het (voormalige) personeel. Als we vanuit die wetenschap een snelle berekening op de spreekwoordelijke achterkant van een sigarendoos maken, kunnen we uitrekenen dat als een fractiestichting een schaal lager uitbetaalt dan de schalen op basis

**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

waarvan het zetelbedrag wordt uitgerekend, voor een zetel een administratief medewerker op basis van schaal 9 en twee parttime (0,8 fte) beleidsmedewerkers aangenomen kunnen worden in schaal 12.

Kortom, een grove rekensom leert dat buiten de honderdvijftig Kamerleden zo'n duizend mensen in de Kamer werken. Iets meer dan zeshonderd mensen werken voor de Kamerorganisatie. En honderdvijftig zetels maal 2,5 á 3 fte is het aantal mensen dat via de daarvoor opgerichte stichtingen voor de fracties werkt.

### Ondersteuning internationaal vergeleken

In het debat over de ondersteuning van de Tweede Kamer wordt vaak het argument ingebracht dat het Nederlandse parlement in internationaal perspectief weinig ondersteuning heeft. Dat is opmerkelijk omdat het de Raad is gebleken dat eigenlijk weinig internationaal vergelijkend onderzoek naar de ambtelijke ondersteuning van volksvertegenwoordigers bestaat. In de beschikbare internationale literatuur wordt gewezen op het belang van goede ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. Daarbij wordt gewezen op de risico's die aan een gebrekkige ondersteuning zijn verbonden zoals de afhankelijkheid van parlementariërs van onder ander lobbyorganisaties bij de invulling hun taak.<sup>4</sup>

Juist omdat hier zo weinig bekend over is, is de Leidse politicoloog Simon Otjes onlangs een onderzoek naar ondersteuning gestart. Het onderzoek is nog pril en niet compleet, maar een eerste paper wijst wel voorzichtig in een bepaalde richting.<sup>5</sup>

Het is niet zo eenvoudig om de omvang van landen met elkaar te vergelijken. Bijvoorbeeld: de organisatie van de Nederlandse Tweede Kamer heeft min of meer een vergelijkbare omvang als in Litouwen. Dat klinkt heel logisch, want de Tweede Kamer heeft 150 zetels en het Litouwse Seimas 141. Maar je kunt het ook zien als het bewijs dat de ondersteuning van onze Kamer achterblijft, omdat deze Baltische staat aanzienlijk minder – namelijk ca. 3 miljoen – inwoners heeft dan Nederland.

Onderzoek kan in ieder geval vaststellen dat de Tweede Kamer met 150 zetels klein van omvang is. 150 zetels betekent ruim 110 duizend

---

<sup>4</sup> Timothy M. Lapira, Lee Drutman & Kevin R. Kosar, *Congress Overwhelmed: The Decline of Congressional Capacity and Prospects for Reform*, 2020 en Alexander C. Furnas & Timothy M. Lapira, *Congressional Brain Drain: Legislative Capacity in the 21st Century*, 2020.

<sup>5</sup> Otjes, S. (2021) *Comparing the size of parliamentary staffs*, Paper gepresenteerd op de Conferentie van de ECPR Standing Group on Parliaments, 1-2 juli 2021.

**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

inwoners voor één zetel. Otjes heeft in een interview met het *Algemeen Dagblad*<sup>6</sup> uitgelegd dat volgens een internationale norm het aantal volksvertegenwoordigers ongeveer gelijk zou moeten zijn aan de derdemachtswortel van het aantal inwoners. Van alle Europese landen wijkt Nederland het meest af van die formule. Ons land zou op basis daarvan 259 Tweede Kamerleden moeten hebben.

Een relatief klein parlement kan worden gecompenseerd door een ruimhartige ondersteuning. Het genoemde paper van Otjes laat zien dat van een ruime ondersteuning echter geen sprake is. Zijn onderzoek geeft vooral inzicht in de omvang van de organisaties die voor het parlement als geheel werken. De parlementen in de Scandinavische landen, die elk minder inwoners hebben dan Nederland, kunnen leunen op meer ondersteunend personeel. Daar staat een enkel land tegenover waar het parlement – naar rato van het aantal inwoners – een vergelijkbare hoeveelheid of minder personeel in dienst heeft.

Al met al kan worden vastgesteld dat gelet op de kleine omvang van de Tweede Kamer Nederland gemiddeld een krap bemeten omvang van de Kamerorganisatie heeft. Die combinatie kan de positie van de Kamer kwetsbaar maken.

### Stelsel in balans

Het Nederlandse parlementaire stelsel is dual van opzet. Dat betekent dat Nederlandse ministers en staatssecretarissen niet tegelijk ook lid van de Tweede of Eerste Kamer kunnen zijn. Het parlement heeft traditioneel twee taken: die van controleur van de regering en die van medewetgever. Om die taken goed te kunnen uitvoeren dienen het parlement en de regering elkaar voldoende weerwoord en tegenspel te kunnen bieden. De *checks and balances* van ons systeem raken uit balans wanneer één van de spelers in feite niet goed tegen de andere is opgewassen. Beide dienen voor hun taak voldoende toegerust te zijn.

Om de taken van wetgevende macht naar behoren uit te voeren kan de Tweede Kamer niet zonder een degelijke ondersteuning. De Kinderopvangtoeslagaffaire heeft laten zien dat het parlement aan de voorkant wetgeving goedkeurde dat grote gevolgen voor veel mensen had en aan de achterkant onvoldoende zicht had op hoe dramatisch het beleid in de uitvoering uitpakte voor duizenden gezinnen. En als regering en hun ter beschikking staande ambtelijke diensten daarbij gewoonweg onwillig zijn om het parlement de benodigde informatie te verschaffen, blijkt het voor de Kamer een *tour de force* om zijn controlerende taak adequaat te vervullen.

---

<sup>6</sup> AD (2020). *Van 150 naar 259 Kamerleden? 'Vooral goed voor werkdruk bij kleine fracties'*, 5 november 2020.



**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

Het parlement moet zijn schroom verliezen om goede ondersteuning voor zichzelf te organiseren. De Raad kwam bij het schrijven aan zijn advies *Goede ondersteuning, sterke democratie* (2020) grote terughoudendheid tegen bij decentrale volksvertegenwoordigers om adequate ambtelijke ondersteuning te regelen. Zij wilden zichzelf niet kwetsbaar maken voor het verwijt dat politici het goed voor zichzelf weten te regelen. Maar onze volksvertegenwoordigers zitten niet voor zichzelf in de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur of de Staten-Generaal. Zij vertegenwoordigen daar de burgers van Nederland en het is in hun belang als hun representanten hun werk goed kunnen doen en in staat zijn tegenspel te leveren. Daarom meent de Raad dat het belangrijk is dat volksvertegenwoordigers het lef moeten hebben om budget te reserveren voor de ondersteuning die zij nodig hebben.

De Raad pleit voor een substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning voor Tweede Kamerleden, misschien zelfs wel een verdubbeling. Hij acht de aanvaarding van de motie Jetten c.s. in 2019 dit verband slechts een eerste bescheiden stap.<sup>7</sup> De Raad ziet mogelijkheden voor zowel verbreding van de ondersteuning van de organisatie van de Kamerorganisatie als geheel als ook voor de fractieondersteuning. In het eerste is afgelopen jaren al behoorlijk geïnvesteerd, onder andere met de Dienst Analyse & Onderzoek. Tegelijk heeft de Raad in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat* vastgesteld dat rechtsstatelijke kennis in ambtelijk en politiek Den Haag versterkt dient te worden. Dat pleidooi kan uitdrukking krijgen door in de ambtelijke ondersteuning van de Kamerorganisatie meer plekken voor meer rechtsstatelijke expertise te reserveren.<sup>8</sup>

Daarnaast meent de Raad dat ook de ondersteuning van fracties een impuls nodig heeft. Hij is zich er daarbij van bewust dat de fracties – op grond van formele kaders – een zekere autonomie hebben om zelf te bepalen welke kennis en ervaring zij voor hun fractie binnen willen halen. Het budget is met nadruk niet bedoeld als campagnebudget en jaarlijks moeten fracties verantwoording afleggen over de besteding van het geld. De Raad vindt dat zowel de controlerende als medewetgevende taak – getuige de incidenten en affaires – versterking behoeven. Het ligt daarom voor de hand dat vergroting van het budget voor fracties om ondersteunend personeel aan te nemen, leidt tot een investering in medewerkers die kunnen helpen juist die taken vorm te geven.

---

<sup>7</sup> TK 35300, nr. 19.

<sup>8</sup> ROB, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, 2020.



**Datum**

1 november 2021

**Kenmerk**

2021-0000576038

**Slot**

De Raad is zich er zeer van bewust dat meer en betere ondersteuning van onze volksvertegenwoordigers geen panacee voor minder werkdruk is. Het is daarom goed dat de Werkgroep-Van der Staaij aanzienlijk breder kijkt. Dat doet recht aan de complexiteit van het speelveld waarop parlementariërs vandaag de dag opereren. Tegelijk kan goede ondersteuning helpen de positie van het parlement als tegenmacht van de regering te versterken. Het is belangrijk als eerst de Werkgroep en daarna de Kamer naar dat belangrijke onderdeel van het Kamerwerk wil kijken.

Met vriendelijke groet,

Han Polman  
Voorzitter

Rien Fraanje  
Secretaris-directeur