

ONDER- STEUNING VAN HET AMERIKAANS CONGRES:

INSPIRATIE VOOR GRIFFIERS

Guido Enthoven en Hans Rijs

Directeur van Instituut Maatschappelijke
Innovatie²⁴; griffier van de gemeente
Bodegraven-Reeuwijk

Hoe kunnen volksvertegenwoordigers in staat worden gesteld om hun werk zo goed mogelijk te doen? Welke ondersteuning hebben ze daarbij nodig? Dat zijn vragen die op het bordje liggen van elke griffier in Nederland. Het zijn ook vragen die leven aan de andere kant van de oceaan, in het Amerikaanse Congres, volgens sommigen het walhalla als het gaat om ondersteuning van de volksvertegenwoordiging.

Natuurlijk is het Congres van de VS nauwelijks te vergelijken met het Nederlands parlement, laat staan met Nederlandse gemeenteraden, in termen van omvang en politiek systeem. Maar soms kan een blik over de grens, buiten het gebruikelijke referentiekader, toch nieuwe inspiratie bieden. In dit artikel schetsen we hoe de ondersteuning van het Amerikaans Congres is georganiseerd. Bijzondere aandacht schenken we daarbij aan Congressional Research Service. We sluiten af met enkele handreikingen voor griffiers van gemeenten, provincies en de Staten-Generaal.

Verschillen tussen de VS en Nederland

Er zijn belangrijke systeemverschillen tussen het presidentieel systeem in de Verenigde Staten en het parlementaire stelsel zoals dat in veel West-Europese landen te vinden is. De meest in het oog springende verschillen zijn het zelfstandig kiezersmandaat van de president, de grotere rol van het Congres in wetgevingsprocessen en een strikter doorgevoerd systeem van checks and balances. Het Congres in de VS heeft een uitgebreid arsenaal aan constitutionele instrumenten om zijn wetgevende en controlerende taken te kunnen uitvoeren en is in termen van ondersteuning veel beter bedeed dan zijn Europese zusterparlementen, ook indien dit gecorrigeerd wordt voor de omvang van de staat. Het Congres heeft hiermee gekozen voor een zelfstandige informatiepositie, waarbij hij niet afhankelijk is van de informatie van de regering. Informatie vervult immers een centrale rol in besluitvormingsprocessen en bij het maken van politieke keuzes.

“Information is power because it’s the substance of which decisions are made”²⁵



Ondersteuning

Persoonlijke staf. Ieder lid van het Congres heeft de beschikking over een persoonlijke staf. Deze staf is deels werkzaam in de staat waar de afgevaardigde uit afkomstig is en opereert deels vanuit Washington D.C. De omvang van de staf is afhankelijk van de grootte van de staat of het district en verschilt per persoon. Een Member of the House heeft gemiddeld 15 fte ondersteuning, een lid van de senaat gemiddeld 35 persoonlijk medewerkers en adviseurs. De ondersteuning van ons parlement steekt daar schril bij af. Leden van de Tweede Kamer hebben doorgaans 1 persoonlijk medewerker ter beschikking en een aantal inhoudelijke beleidsmedewerkers die voor de hele fractie werken.

Commissiestaven. Naast de persoonlijk medewerkers kan een lid van het Congres ook een beroep doen op de – veelal partijgebonden – medewerkers van de verschillende Committeees (kamercommissies). Een voorbeeld is the Committee on Oversight and Government Reform. Deze commissie heeft 60 stafmedewerkers van de meerderheidspartij en 30 stafmedewerkers van de minderheidspartij. Daarbij komen nog de medewerkers van de 4 Subcommittees van dit Committee on Oversight; daar zijn in totaal nog eens 20 medewerkers actief. In totaal werken voor deze Commissie 110 mensen.

Government Accountability Office. The Government Accountability Office (GAO, voorheen bekend als 'General Accounting Office') is opgericht in 1921 als 'waakhond' van het Congres. GAO doet onderzoek naar de besteding van overheidsmiddelen en stelt lastige vragen aan de departementen. In zekere zin is GAO te vergelijken met de Nederlandse Algemene Rekenkamer, met als belangrijkste verschil dat GAO nauw gelieerd is aan het Amerikaans Congres, terwijl de Nederlandse Algemene Rekenkamer een zelfstandig 'Hoog College van Staat' is. Ook individuele leden van het Congres kunnen een beroep doen op de diensten van GAO, waarbij altijd de beschikbare capaciteit wordt meegewogen. GAO beschikt over een staf van ruim 3.000 medewerkers.

Congressional Budget Office. Het Congressional Budget Office (CBO) verricht budgetanalyses en verkenningen ten behoeve van het Congres. CBO heeft enige overeenkomsten met het Centraal Planbureau zoals we dat in Nederland kennen, maar een belangrijk verschil is dat CBO een instituut is dat werkt in opdracht van de volksvertegenwoordiging (het Amerikaans Congres), terwijl het CPB nauw gelieerd is aan de uitvoerende macht (ministerie van Economische Zaken). Het CBO is de rekenmeester van het Congres als het gaat om actuele begrotingen, toekomstprognoses en alternatieve handelingsopties.

Congressional Research Service. Het Congres heeft de beschikking over een omvangrijk onderzoeksbureau, de Congressional Research Service. CRS is in zekere zin te beschouwen als het institutioneel geheugen van het Congres. Bij CRS werken honderden professionals met de meest uiteenlopende specialismen. Er wordt intensief gebruik gemaakt van de diensten van CRS met 4.000 verzoeken per werkdag van het Congres, afkomstig van stafleden van parlementariërs of van de commissiestaven. CRS bestaat uit vijf thematisch geclusterde divisies. CRS is onafhankelijk en onpartijdig. Onderzoek varieert van een statistische vergelijking tot een beleidsevaluatie, en van een economische analyse tot een historisch overzicht van relevante feiten en beslissingen. Er zijn *'Short Reports'* (max. 7 pagina's) of *'Issue Briefs'*, maar ook *'Long Reports'* met doorwrochte achtergrondstudies. Tevens beschikt CRS over een netwerk van contactpersonen uit de academia en daarbuiten die rond een specifiek dossier geraadpleegd kunnen worden. De opdrachten komen vaak uit de verschillende commissies. Individuele leden worden bediend via *'Customized Memoranda'*, vertrouwelijke stukken die geproduceerd worden over een bepaald beleidsvraagstuk op verzoek van individuele leden. In dergelijke gevallen vinden ook *'one-on-one briefings to Members'* plaats. In Nederland vindt één op één ondersteuning vooral plaats via de politieke assistenten.

Er worden regelmatig trainingen en seminars voor leden van het Congres georganiseerd. Zo is er een seminar voor nieuwe leden en een leergang over de werkwijze, het proces van budgettering, de procedures aangaande amendementen, resoluties, etc. Bij de start van een 'nieuw Congres' wordt de 'state of the art' rond verschillende beleidsdossiers gepresenteerd en overgedragen. De vragen van volksvertegenwoordigers lopen uiteen. Een belangrijke vraag is altijd: hoe hebben we deze zaken in het verleden aangepakt? Zijn er uit de parlementaire geschiedenis inzichten te destilleren of precedents aanwezig die kunnen helpen bij de oplossing van het vraagstuk in kwestie? Een andere vraag is altijd pragmatisch naar de werking van een bepaalde maatregel. Zijn er lokaal, of nationaal voorbeelden over bewezen praktijken? Een parlementariër die inzicht wil hebben in de mogelijkheden van 'compensatiesystemen' bij nieuwe wetgeving over vaccinatie belt dan bijvoorbeeld CRS met de vraag: *'Give me some historical perspective on other compensation systems that we've had: workmen's compensation, black lung, swine flu.'*²⁶ Op basis van dergelijk onderzoek krijgt een lid van het Congres zicht op verschillende mogelijkheden om de regulering vorm te geven.

Kwaliteiten staf

CRS benoemt een reeks kwaliteiten die bepalend zijn voor het succesvol opereren van onderzoekers in dienst van volksvertegenwoordigers of van de staf van het Congres. Doorlaggevende factoren zijn: “(...)

- Insight into the cogency and logic of arguments set forth by advocates of varying points of view;
- The ability to develop well-structured options for addressing policy issues;
- The ability to make clear, concise presentations both orally and in writing;
- A sound grasp of the Member’s principles, constituency, and intentions.”²⁷

Het combineren van onderzoeksvaardigheden met een politiek-communicatieve antenne is niet ieder staflid gegeven. Het denken in termen van argumentatieschema’s en handelingsopties, het vermogen om helder de kern van een boodschap over te dragen en een antenne voor de drijfveren en voorkeuren van volksvertegenwoordigers, zijn eigenschappen die slechts beperkt worden ontwikkeld in het academisch curriculum. Toch zijn het belangrijke factoren voor de effectiviteit van ondersteuning van volksvertegenwoordigers. In algemene zin is persoonlijk contact en mondelinge communicatie belangrijk:

“(...) members and staff operate in a largely oral culture in which people are more important than documents”²⁸



Oversight

Oversight is de verzamelnaam voor activiteiten die het Congres onderneemt in zijn controlerende rol. Lopende beleidsprogramma’s worden via monitoring tegen het licht gehouden en afgeronde projecten worden geëvalueerd. De aandacht voor oversight kent overigens een lange geschiedenis.

“It is the proper duty of a representative body to look diligently into every affair of government and to talk much about what it sees. It is meant to be the eyes and the voice, and to embody the wisdom and will of its constituents” ²⁹



Aldus de wetenschapper Woodrow Wilson aan het eind van de 19^e eeuw, voordat hij enkele jaren later president van de Verenigde Staten werd. De laatste jaren is er een hernieuwde aandacht voor de rol van het Congres als controleur van de regering. Leden van het Congres realiseren zich dat hun werk niet eindigt bij het produceren van wetgeving. Wetten en regels moeten werken in de praktijk en de effectiviteit van wetten dient getoetst te worden. Oversight vindt plaats op uiteenlopende manieren: van officieel parlementair onderzoek, via hearings in commissieverband, tot de individuele contacten tussen leden van het Congres en ambtenaren van departementen. Het Huis van Afgevaardigden en de Senaat hebben een gespecialiseerde commissie ingesteld die zich toe legt op het verrichten van oversight-onderzoek. Toezicht en controle is in Nederland voorbehouden aan de betreffende vakcommissies; Nederland kent geen gespecialiseerde oversight-commissies.

Het Congres organiseert regelmatig hearings: een bijeenkomst die erop gericht is om informatie te verkrijgen over een bepaald onderwerp of persoon. De *legislative hearing* dient ter voorbereiding van wetgeving, de *oversight hearing* vindt plaats in het kader van controlerende werkzaamheden, een *investigative hearing* wordt georganiseerd rond specifieke dossiers waarbij er verdenking is van serieuze problemen. Ieder jaar worden duizenden hearings georganiseerd en worden mensen met uiteenlopende achtergronden bevroegd. Soms zijn het ambtenaren, soms ministers, soms wetenschappers of mensen uit het bedrijfsleven of uit een maatschappelijke organisatie. Het Congres kan mensen verplichten te verschijnen (subpoena, dagvaarding).

Er is onderzoek gedaan naar de frequentie waarin verschillende methoden voor oversight worden ingezet. Op basis van enkele honderden interviews met Members of Congress en stafleden is een top 5 gedestilleerd van favoriete methoden:

- Staff communication with agency personnel
- Program evaluations done by congressional support agencies
- Oversight hearings
- Staff investigations and field studies
- Program reauthorization hearings³⁰

Het is opmerkelijk dat deze vijf methoden, die in Amerika frequent worden ingezet om de uitvoerende macht te controleren, in het Nederlandse parlement nauwelijks toepassing vinden. Communicatie tussen de commissiestaven van de Tweede Kamer en ambtenaren van departementen vindt in Nederland vrijwel uitsluitend plaats over procedurele zaken. Beleids- en programma-evaluaties worden hier verricht door de ministeries zelf, met als overwegend argument dat door de evaluaties in eigen hand te houden, een leerproces op gang kan komen. In de Nederlandse context is het fenomeen 'oversight hearings', waarbij ook ambtenaren gehoord kunnen worden, onbekend. Alleen in het geval van een parlementaire enquête of een technische briefing kunnen ambtenaren door Kamerleden bevroegd worden. De decentrale praktijk verschilt per provincie en gemeente, maar het formeel horen van ambtenaren is vrij ongebruikelijk. Voor onderzoek door de commissiestaven ontbreekt meestal de capaciteit in termen van menskracht: het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven – de Nederlandse equivalent van CRS – verricht met 12 fte verificatie-onderzoek op alle beleidsterreinen. Ten slotte is het fenomeen reauthorization in Nederland ongebruikelijk. In de VS wordt veel vaker gewerkt met vormen van horizonwetgeving – sunset laws – waarbij een wet na tien jaar automatisch afloopt tenzij er een officiële herbevestiging plaats vindt. Dit blijkt een veel gebruikt moment te zijn voor het verrichten van oversight-onderzoek door het horen van betrokkenen.

Contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren

Het Congres in de VS heeft in beginsel direct toegang tot kennis van ambtenaren binnen departementen. De gedachte is dat dergelijk contact noodzakelijk is om constitutionele taken op het gebied van wetgeving en controle goed uit te kunnen voeren. Op de gangen van ministeries en agencies zit veel kennis over de precieze ontwikkelingen, de tegenvallers en de resultaten rond bepaalde beleidsdossiers. Het Congres maakt bij de informatievergaring bij oversight bij voorkeur gebruik van deze formele en informele bronnen op departementen. Waarschuwingen van betrokken ambtenaren en kritiek vanuit de bureaucratie worden door het Congres gewaardeerd als belangrijke signalen die gebruikt kunnen worden om de prestaties van het openbaar bestuur te verbeteren.

“Agency sources are tremendously important”³¹



In de VS wisselt de ambtelijke top na presidentsverkiezingen en dat is een belangrijk verschil met het meer statische of stabiele stelsel in Nederland. Een nieuwe president benoemt enkele duizenden partijgenoten in de hoogste lagen van de departementen en op andere strategische posities in het openbaar bestuur. Ministeries worden daarmee politiek aangestuurd en bestaan uit een toplaag van *‘political appointees’* en een veel grotere groep die een langdurige ambtelijke aanstelling heeft, de *‘career civil servants’*. Deze laatste groep ambtenaren is benoemd vanwege hun expertise en ongeacht hun politieke voorkeur. Indien het Congres besluit tot hearings of een parlementair onderzoek, dan zijn het vooral de politiek benoemde ambtenaren die gehoord worden; het Congres wil vooral beslissers onderwerpen. In algemene zin geldt dat in de VS contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren betrekkelijk veelvuldig plaatsvinden, zowel via de beschikbare formele kanalen, als langs informele routes. In Nederland geldt voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren nog steeds de ‘Oekaze Kok’, waarbij men eerst toestemming moet vragen aan de minister. De lokale en provinciale praktijk laat een wisselend beeld zien, zie hieronder.

Civil society

Het valt buiten het bestek van dit artikel, maar verdient het toch kort genoemd te worden. Belangengroepen en lobbyisten vervullen van oudsher een belangrijke rol in de Amerikaanse politiek. Er zijn tal van maatschappelijke organisaties die actief proberen het Congres te beïnvloeden rond uiteenlopende onderwerpen als vuurwapenbezit, natuur, arbeidsvoorwaarden en bescherming van de landbouwsector, organisaties die zich inzetten tegen de aantasting van privacy en een vereniging van belastingbetalers met als voornaamste doel het terugdringen van de belastingdruk. Een belangrijke maatschappelijke functie van belangenorganisaties is dat zij in staat zijn om alternatieven te presenteren en daarmee het Congres minder afhankelijk maken van de binnen de regering ontwikkelde voorstellen. Zij verwoorden de kennis en ideeën die leven in belangrijke delen van de samenleving.

Implicaties voor griffiers gemeenten en provincies

Als gezegd zijn er belangrijke verschillen tussen het Amerikaanse en het Nederlandse systeem van ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. Toch zijn er enkele elementen die wellicht ook bruikbaar zijn voor Nederlandse griffiers.

1. Contacten raadsleden – ambtenaren. In sommige gemeenten kunnen raadsleden rechtstreeks contact opnemen met de behandelend ambtenaren, in andere gemeenten is dat formeel of informeel verboden en moet alles via de griffier of de wethouder. In de modelverordening van de VNG die in veel gemeenten is overgenomen wordt het gemakkelijk contact opnemen met ambtenaren niet echt bevorderd. Dit terwijl artikel 33 van de Gemeentewet het vormgeven van de ondersteuning aan de gemeente zelf overlaat. Contacten met ambtenaren kunnen raadsleden helpen bij het inzicht krijgen wat er nu precies speelt in een bepaald dossier of thema. Ambtenaren zijn professioneel genoeg om objectief antwoord te kunnen geven en het zou de colleges sieren om hier minder krampachtig mee om te gaan. Griffiers kunnen dit vraagstuk 'Contacten raadsleden – ambtenaren' agenderen in het presidium of in de raad. Een voorzet voor de aanpassing van de modelverordening ambtelijke bijstand zou door de Vereniging van Griffiers geëntameerd kunnen worden.

2. Eisen stellen aan de informatievoorziening vanuit het college. Vaak krijgt de raad alleen een voorstel, met alle bijbehorende argumenten van het college van B&W. Om de informatiepositie enigszins te versterken kan een gemeenteraad eisen dat hij over verschillende beleidsopties geïnformeerd wil worden, inclusief de inschatting van de gevolgen. De griffier vervult hierbij een belangrijke scharnierfunctie tussen gemeenteraad en ambtelijk apparaat. Via de agendacommissie zou dit bij het college kunnen worden neergelegd.

3. Uitnodigen deskundigen uit de samenleving. Er zit veel relevante expertise in de samenleving rond thema's als zorg, wonen, leefbaarheid, duurzaamheid en economie. De meeste gemeenteraden maken daar nauwelijks gebruik van. Colleges betrekken bij de beleidsvoorbereiding veelal wel de relevante expertise maar aan tafel bij de gemeenteraad komen deskundigen meestal veel minder. De gemiddelde inspreker is meestal niet gelukkig met het voorstel en probeert dan als laatste redmiddel bij de gemeenteraad nog zijn zin te krijgen. Het is hoogst zelden een open uitwisseling van argumenten, ervaringen en inzichten rond het vraagstuk in kwestie. De gemeenteraad zou veel vaker zelf hoorzittingen moeten organiseren en actief experts en ervaringsdeskundigen uitnodigen om mee te denken over specifieke vraagstukken aan de voorkant van het beleidsproces.

4. Vraaggericht opereren als griffie. Een griffier zou meer vraaggestuurd kunnen gaan werken. Natuurlijk moet iedere griffier ook woekeren met zijn of haar tijd, maar uiteindelijk is de functie van griffier in het leven geroepen om de volksvertegenwoordiging te ondersteunen. Gedacht kan worden aan een aantal kennisvouchers of 'credits' die iedere fractie jaarlijks kan gebruiken voor gerichte ondersteuning.

5. Positie van de raad in het beleidsvormingsproces. De gemeenteraad kan meer aan de voorkant van het proces betrokken raken. Een start van een beleidsnotitie zou ook al plaats kunnen vinden in de gemeenteraad. Via een brainstormachtige sessie kunnen raadsleden dan al aangeven welke globale richtingen zij in het latere raadsvoorstel willen zien terugkomen.

Ten slotte. Politiek-bestuurlijk Nederland is in verandering. Er zijn de afgelopen jaren de nodige rapporten over verschenen, van de commissie-Van Gijzel, de commissie-Van de Donk, de commissie-Ollongren en de commissie-Van Zanen. De commissie-Remkes zal volgend jaar haar aanbevelingen presenteren. Wij zijn van mening dat het versterken van de

ondersteuning aan gemeenteraden niet op basis van het hier en nu moet gebeuren maar dat de beroepsgroep van griffiers moet gaan nadenken over welke positie de gemeenteraad in de toekomst zou moeten gaan innemen om haar rol in de samenleving te versterken. Op basis hiervan moeten griffiers zich gaan beraden hoe in die situatie de best mogelijke ondersteuning geleverd zou kunnen worden. Dat hoeft dus niet per se met een grotere griffie te gebeuren maar kan bijvoorbeeld ook door als informatie-makelaar te schakelen tussen de kennis in de samenleving en het ambtelijk apparaat. Het is zaak om nu goed te gaan nadenken over de nieuwe positie van raden en staten in de samenleving en de wijze van ondersteuning die daar het beste bij zou kunnen passen.

NOTEN

24. Enkele passages uit dit artikel zijn gebaseerd op zijn proefschrift 'Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement' (2011).
25. Witherspoon, P. (1991), *Within these Walls: a study of communication between presidents and their senior staffs*, Praeger, New York.
26. Whiteman, D. (1995), *Communication in Congress, Members, Staff, and the Search for Information*, University Press of Kansas.
27. Wellborn, C. en M. Kolakowski (2001), *Legislative Research in Congressional Offices: A Primer*, CRS Report for Congress.
28. Whiteman, op. cit.
29. Wilson, W. (1885), *Congressional Government*.
30. Aberbach, J. (1990), *Keeping a Watchful Eye; the Politics of Congressional Oversight*, Washington D.C., The Brookings Institution.
31. Aberbach, op. cit.

