

Vergaderjaar 1996–1997

25 118

Voorstel van de Commissie voor de Werkwijze der Kamer tot wijziging van het Reglement van Orde

Nr. 1

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE WERKWIJZE DER KAMER

Aan de leden

's-Gravenhage, 26 november 1996

De Commissie voor de Werkwijze heeft twee jaar na de inwerking-treding van het nieuwe Reglement van Orde (op 17 mei 1994) de vernieuwingen geëvalueerd. Hierbij zijn niet alle bepalingen stuk voor stuk gezien, maar zijn knelpunten geïnventariseerd. Dit heeft ertoe geleid dat de Commissie voor vier punten Reglementswijziging voorstelt, te weten voor:

1. De zgn. tweeminutendebatjes
2. De coördinerende commissies
3. Het vragen van inlichtingen aan kabinets(in)formateur(s) en
4. Het tijdelijk voorzitterschap bij het tussentijds opvallen van het voorzitterschap.

Voor vijftien andere onderwerpen achtte de Commissie het gewenst om enige nadere toelichting te geven, te weten:

1. Inhoud stemverklaring
2. Regels aanvragen hoofdelijke stemming
3. Mondelinge vragen
4. Doorkruising van commissieactiviteiten of van schriftelijke vragen door plenaire initiatieven
5. «Mondelinge vragen» bij de regeling van werkzaamheden
6. Debat op hoofdlijnen
7. Rapporteurschap
8. Wetgevingsrapporten, inbrengrvergadering
9. Tijdstip indienen amendementen
10. Schriftelijke behandeling in één ronde; wetgevingsoverleg
11. Onderscheid tussen algemeen overleg en nota-overleg zonder stenografisch verslag
12. Toetsing van nota's op duidelijke beslispunten (art. 199, tweede lid)
13. Vertrouwelijkheid van overleg
14. Interrupties
15. Spreektijdtransoenering in algemeen overleg.

Nadere toelichting zonder reglementswijziging

1. Inhoud stemverklaring

Artikel 73, eerste lid, van het Reglement van Orde bepaalt dat na de stemming stemverklaringen kunnen worden afgelegd. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de Voorzitter stemverklaringen onmiddellijk voorafgaande aan de stemming kan toelaten. Voor beide typen stemverklaringen (vooraf en achteraf) geldt dat de beraadslaging over het onderwerp waarover een stemverklaring wordt afgelegd is gesloten en dat zij niet langer dan twee minuten mogen duren.

Het Reglement van Orde bevat geen definitie van het begrip stemverklaring, maar uit het feit dat de beraadslaging gesloten is volgt dat een stemverklaring niet polariserend mag zijn of uit mag nodigen tot tegenspraak. Enkele typering van een stemverklaring zijn naar het oordeel van de Commissie voor de Werkwijze: korte zakelijke overwegingen, sobere bewoordingen, verduidelijkend.

Wellicht ten overvloede wijst de Commissie voor de Werkwijze erop dat uiteraard geen stemverklaring wordt afgelegd over «eigen» moties, amendementen e.d., tenzij één of meer leden van een fractie hun van de overige fractieleden afwijkende stem wensen toe te lichten.

2. Regels aanvragen hoofdelijke stemming

Artikel 67, vierde lid, van de Grondwet bepaalt:
«4. Over zaken wordt mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd, wanneer één lid dit verlangt.»

Uit deze bepaling volgt dat reglementswijziging slechts mogelijk zou zijn na voorafgaande Grondwetswijziging. De Commissie voor de Werkwijze acht dit niet aan de orde. Wel meent de Commissie dat het goed is de bestaande informele regels en omgangsvormen in herinnering te brengen:

a. Het is gewenst een hoofdelijke stemming tijdig aan te kondigen, opdat de fracties/de leden zich op zo'n stemming kunnen voorbereiden. Een vooraankondiging van een hoofdelijke stemming kan bij het hoofd van de griffie worden gedaan. Door de griffie worden vervolgens de fracties geïnformeerd. Is voor deze procedure onvoldoende tijd beschikbaar, dan dient de Voorzitter van de plenaire vergadering waarin de desbetreffende stemming is geagendeerd zo spoedig mogelijk geïnformeerd te worden. Deze kan vervolgens door een mededeling de Kamer erop wijzen dat zij later in de vergadering met een hoofdelijke stemming rekening moet houden.

b. Wordt een hoofdelijke stemming aangevraagd zonder dat de leden hiervan tijdig vooraf in kennis zijn gesteld dan kan de Voorzitter, na het luiden van de stemmingsbel, de vergadering voor korte tijd schorsen (bijvoorbeeld tien minuten) om de niet in de vergaderzaal aanwezige leden de gelegenheid te geven zich alsnog naar de vergaderzaal te begeven. Deze situatie zal zich vooral voordoen in gevallen waarin vooraf geen stemmingen waren voorzien. Overigens kan een hoofdelijke stemming ook plaatsvinden zonder dat het nodig is tevoren de bel te luiden, en wel indien reeds stemmingen waren geagendeerd voor een bepaald tijdstip.

Als bij een stemming bij hand opsteken de uitslag van de stemming niet duidelijk is dan kan een lid op grond van artikel 70, tweede lid, van het

Reglement van Orde om een hoofdelijke stemming vragen. De Voorzitter past deze bepaling de laatste tijd regelmatig toe in gevallen waarin de telling, per fractie, wijst op een staken van de stemmen. Uiteraard kan tot een dergelijke hoofdelijke stemming niet meer worden overgegaan als de uitslag van de stemming bij hand opsteken reeds is vastgesteld.

3. Mondelinge vragen

De Commissie voor de Werkwijze meent dat het mondelinge vragenuur, zoals beoogd bij de beide laatste herzieningen van het Reglement van Orde, levendiger is geworden. In twee opzichten is echter nog een verdere verbetering mogelijk. In de eerste plaats behoren vragenstellers hun tekst niet van papier af te lezen, omdat dit niet past bij de spontane opzet van het vragenuur. In de tweede plaats verloopt onnodig tijd, als nadere vragenstellers pas van hun zetel in de zaal naar de interruptiemicrofoon lopen op het moment dat zij het woord krijgen. Zij kunnen zich ook naar het midden begeven en daarmee laten zien dat zij graag een vraag willen stellen of althans naar voren gaan als zij aan de «beurt» denken te zijn.

De Commissie voor de Werkwijze maakt van deze gelegenheid gebruik om enige opmerkingen te maken over de steeds vaker voorkomende situatie dat mondelinge vragen worden aangemeld over onderwerpen waarover andere leden kort te voren schriftelijke vragen hebben gesteld. De Commissie voor de Werkwijze meent dat hier geen algemene regel voor de voorrang geldt. Dit betekent dus dat niet steeds de mondelinge vragen achterwege hoeven te blijven, omdat ze later kwamen en het betekent ook dat niet steeds de schriftelijke vragen vervallen, omdat mondelinge vragen een groter gewicht zouden hebben. De oplossing moet hier steeds in collegiaal overleg worden gevonden waartoe de Voorzitter het initiatief zal nemen en waarbij de Voorzitter ook beslist in het onverhoopte geval dat het collegiaal overleg niet tot een oplossing leidt. Deze zal zich dan laten leiden door de urgentie van de zaak.

4. Doorkruising van commissieactiviteiten of van schriftelijke vragen door plenaire initiatieven

De Commissie voor de Werkwijze constateert dat de regeling van werkzaamheden vaak gebruikt wordt – met name door leden van fracties die niet actief participeren in het commissiewerk – om de Voorzitter te verzoeken bepaalde vragen aan het Kabinet door te geven, dan wel om procedure- of agenderingsvoorstellen te doen ten aanzien van (ontvangen of aangekondigde) regeringsstukken, etc. In al deze gevallen komt het voor dat een Kamercommissie (meestal een vaste commissie) dezelfde kwestie al besproken heeft in, dan wel geagendeerd voor een procedurevergadering. Meestal zal de voorzitter of ondervoorzitter van de desbetreffende commissie hierop bij de regeling dan de aandacht vestigen, maar een enkele maal leidt deze gang van zaken toch tot doorkruising van afspraken of tot misverstanden.

Bij de twee laatste herzieningen van het Reglement werd gestreefd naar vergroting van de autonomie van de commissies en van het zoveel mogelijk afdoen van stukken in commissievergaderingen waar dan ook moties kunnen worden ingediend. Daarom is het van belang de zojuist genoemde misverstanden en doorkruising van afspraken te voorkomen. De Commissie voor de Werkwijze beveelt de leden die voorstellen willen doen bij de regeling daarom aan om zich tevoren te verstaan met de voorzitter of de griffier van de desbetreffende commissie. Ook vestigt zij er de aandacht op dat alle leden kunnen vragen om vergaderingen te mogen bijwonen van commissies waarvan zij geen lid zijn.

Het komt ook voor dat een verzoek bij de regeling betrekking heeft op een onderwerp waarover andere leden reeds schriftelijke vragen hebben gesteld. Die schriftelijke vragen vervallen uiteraard niet, omdat het daarbij gaat om de uitoefening van een recht dat door de Grondwet aan de leden individueel is toegekend en waaraan de Kamer dus niets kan afdoen. De bewindspersoon kan echter het antwoord zowel geven bij het antwoord op de schriftelijke vragen als in een aparte brief naar de Kamer. De collegiale verhoudingen brengen overigens mee dat een lid geen verzoek doet bij de regeling als hij weet dat een medelid daarover schriftelijke vragen heeft gesteld, zonder tenminste dat medelid tevoren te informeren.

5. «Mondelinge vragen» bij de regeling van werkzaamheden

In het verlengde van het voorgaande punt constateert de Commissie voor de Werkwijze dat leden af en toe de regeling gebruiken om een brief aan de Regering te vragen en dan zelf de vragen voorlezen die in die brief beantwoord moeten worden. De Commissie acht deze handelwijze onwenselijk en onnodig. Onwenselijk is zij, omdat dit niet past bij het karakter van de regeling. Hoe men ook in het algemeen over het gebruik van geschreven teksten in de Kamer mag denken, deze zijn bij de regeling uit den boze. Het vragen van een brief over een bepaald onderwerp kan een politiek effect hebben maar, wil een lid bepaalde concrete vragen beantwoord krijgen, dan zijn daarvoor de procedures beschikbaar van mondelinge vragen – waarop dan ook andere leden kunnen inhaken – en van schriftelijke vragen.

6. Debat op hoofdlijnen

De Commissie voor de Werkwijze constateert dat het debat op hoofdlijnen (ex artikel 91 RvO) niet of nauwelijks wordt toegepast. Zij is van mening dat het debat op hoofdlijnen een nuttig instrument is dat vaker zou moeten worden ingezet, aangezien het kan bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte werkwijze. De toelichting op artikel 91 van het Reglement van Orde laat in het midden wie het initiatief tot het inzetten van dit instrument kan of moet nemen.

De Commissie voor de Werkwijze is van mening dat, gelet op integrale afweging van het gebruik van verschillende instrumenten (debat op hoofdlijnen, wetgevingsrapport, hoorzitting etc.) de beslissing over het gebruik van dit instrument meer een zaak van de vaste commissies is. De Commissie voor de Werkwijze stelt bij wijze van experiment voor dat het initiatief tot het houden van een hoofdlijnen debat wordt genomen door een vaste commissie d.m.v. voorstel aan Presidium, dat zich coulant opstelt, d.w.z. dat dergelijke verzoeken in principe gehonoreerd worden.

7. Rapporteurschap

De commissie kan één van haar leden benoemen tot rapporteur over (onderdelen van) een wetsvoorstel. In de praktijk is geen ervaring opgedaan met dit instrument. Wel is er, deels positieve, ervaring met afspraken tot taakverdeling binnen een commissie, bijvoorbeeld bij algemeen overleg of een begrotingsonderzoek waarbij bepaalde leden bepaalde onderwerpen krijgen toegewezen zonder dat zij hiermee worden betiteld als «rapporteur» voor zo'n onderwerp.

De Commissie voor de Werkwijze merkt op dat de benoeming van een formele rapporteur alleen zinvol zou zijn wanneer het gaat om min of meer omvangrijke, maar politiek minder gevoelige wetsvoorstellen, waarbij de rapporteur als neutraal wordt beschouwd en een neutrale

bijdrage levert. Overigens kan zo'n benoeming ook geschieden als het gaat om nota's of andere kamerstukken.

Gelet op het gebruik dat wordt gemaakt van het instrument wetgevingsrapport en de bestaande waardering daarvoor, ziet de Commissie voor de Werkwijze geen noodzaak om het instituut «rapporteur» te formaliseren.

8. Wetgevingsrapporten, inbrengvergadering

De Commissie voor de Werkwijze constateert dat er in toenemende mate wetgevingsrapporten worden opgesteld en dat er in de praktijk behoefte aan en waardering voor bestaat. De Commissie stelt voor dat in de procedurevergaderingen t.a.v. elk wetsvoorstel wordt bepaald of er al dan niet een wetgevingsrapport wordt opgesteld (op advies van de commissie-griffier). De Commissie meent dat voldoende tijd moet zitten tussen het moment van verschijnen van het rapport en de datum dat inbreng moet worden ingeleverd. Dit lijkt op het eerste oog tijdverlies, maar levert in verband met de kwaliteitswinst uiteindelijk tijdwinst op.

De Commissie voor de Werkwijze stelt verder voor aan te sluiten bij de sinds kort door de vaste commissie voor Justitie gehanteerde werkwijze t.a.v. wetgevingsrapporten. Deze houdt in dat soms een wetgevingsrapport door alle fracties kan worden onderschreven. Dan kan een commissieverslag worden uitgebracht, uiteraard zonder het wetgevingsrapport te noemen dat immers een ambtelijk stuk is. Vaak ook zullen fracties maar delen van het wetgevingsrapport voor hun inbreng willen benutten. Daartoe worden de onderdelen van een wetgevingsrapport genummerd. Fracties kunnen dan desgewenst aangeven welke blokken aan hun inbreng moeten worden toegevoegd. Ook dan blijft elke verwijzing naar het ambtelijk rapport achterwege.

In de Handleiding behandeling wetsvoorstel staat dat een inbrengvergadering geïndiceerd is «wanneer sprake is van een wetgevingsrapport of van een rapporteur, om te bepalen of en in hoeverre het rapport tevens verslag van de commissie over het wetsvoorstel is». Gelet op het vorenstaande en op het feit dat er kennelijk geen behoefte bestaat aan het instrument rapporteur is de Commissie voor de Werkwijze van mening dat het in dit kader in ere herstellen van de inbrengvergadering niet zinvol is.

9. Tijdstip indienen amendementen

Vanaf het tijdstip dat een wetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld kunnen de leden amendementen op dat voorstel indienen, aldus artikel 96, eerste lid, van het Reglement van Orde. Uit de parlementaire praktijk blijkt echter dat vrijwel alle amendementen pas worden ingediend nadat de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel is voltooid en het wetsvoorstel voor plenaire behandeling is aangemeld, of zelfs pas nadat de voorgenomen amendementen in een fractievergadering zijn besproken. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat het bureau wetgeving vaak onder grote tijdsdruk zijn advies over amendementen moet voorbereiden.

De Commissie voor de Werkwijze meent dat een substantiële beoordeling van amendementen door het bureau wetgeving wenselijk is. Zij beveelt de leden aan verzoeken tot het opstellen van één of meer amendementen, of reeds voorbereide conceptamendementen, in een zo vroeg mogelijk stadium bij het bureau wetgeving bekend te maken. Vanzelfsprekend bepalen de leden vervolgens zelf het tijdstip waarop de amendementen daadwerkelijk worden ingediend.

De Commissie voor de Werkwijze acht het in dit verband voor de leden van belang mee te delen hoe op het bureau wetgeving conceptamendementen worden behandeld.

– Een conceptamendement dat voor een lid is voorbereid wordt alleen toegezonden aan het verzoekende lid. Pas nadat dat lid daarvoor toestemming heeft gegeven kan het conceptamendement voor technisch commentaar of ter informatie worden voorgelegd aan de wetgevingsafdeling van het betrokken ministerie.

– Zolang een conceptamendement niet werkelijk is ingediend wordt het als vertrouwelijk behandeld (aan niemand bekend gemaakt, ter inzage gegeven enz.).

– Een lid met een identieke, doch latere, amenderingswens dan een ander lid, wordt over het eerdere verzoek niet door het bureau wetgeving geïnformeerd. Evenmin wordt het eerstverzoekende lid geïnformeerd dat een identiek verzoek door een ander lid is gedaan. Afgewacht wordt welk lid als eerste het amendement werkelijk indient. Het amendement krijgt dan een volgnummer en wordt verspreid. Direct daarna wordt het lid met het identieke conceptamendement geïnformeerd over het inmiddels ingediende amendement. Soms wordt dan na overleg tussen de betrokken leden besloten tot medeondertekening.

Het staat een lid uiteraard vrij een amendement in te dienen dat identiek is aan een reeds door een ander lid ingediend amendement. Dit komt in de praktijk voor. In zo'n geval richt het bureau wetgeving de stemmingslijst zodanig in dat over het als eerste ingediende amendement wordt gestemd. Het later ingediende identieke amendement wordt wel op de stemmingslijst vermeld, doch met de aantekening dat daarover niet wordt gestemd.

10. Schriftelijke behandeling in één ronde; wetgevingsoverleg

Bij de laatste herziening van het Reglement is (in artikel 94) het niet-uitbrengen van een nader verslag tot regel gemaakt. In de plaats van de tweede schriftelijke ronde uit het verleden, kwam de mogelijkheid van wetgevingsoverleg (artikel 39). De Commissie voor de Werkwijze vestigt er de aandacht op dat zo'n overleg in elk stadium van de wetgevingsprocedure gehouden kan worden: vóór het verslag, na het antwoord op het verslag en zelfs met onderbreking van de plenaire behandeling. Het wetgevingsoverleg leent zich bij uitstek voor het artikelsgewijze behandelen van een voorstel. Daarbij kan dan uiteraard gereageerd worden op het schriftelijk antwoord op het verslag.

Mochten de wetenschappelijke wereld, belangenorganisaties of het bedrijfsleven nadere commentaren of vraagtekens aan een commissie willen voorleggen, dan kan het uitgebracht zijn van het verslag, nooit een argument zijn om die nadere opmerkingen niet meer aan de Regering voor te leggen. Eventueel kan een commissie wanneer zij tijdig signalen van buiten ontvangt de inbrengtermijn voor het verslag verlengen.

De Commissie voor de Werkwijze blijft van mening dat een tweede (schriftelijk) verslag slechts gerechtvaardigd is bij zodanige wijzigingen in een wetsvoorstel, dat het als een nieuw voorstel kan worden beschouwd. Wel meent zij dat een dergelijke tweede ronde ook zinvol kan zijn als het erom gaat puur vragen op te sommen waarop de Regering niet geantwoord heeft. Hiervoor is geen inbrengvergadering nodig.

11. Onderscheid tussen algemeen overleg en nota-overleg zonder stenografisch verslag

De Commissie voor de Werkwijze heeft geconstateerd dat bovengenoemd onderscheid niet als duidelijk wordt ervaren: in beide vormen van overleg is het niet toegestaan een motie in te dienen en van beide wordt een beknopt verslag gemaakt. Het kenmerkende verschil is dan ook niet gelegen in de aard van het overleg, maar in de procedure die aan het overleg voorafgaat. In een algemeen overleg kunnen stukken desgewenst zonder enige schriftelijke voorbereiding aan de orde worden gesteld; in een nota-overleg slechts stukken die wel een schriftelijke voorbereiding hebben doorlopen. Deze zwaardere procedure volgt uit de artikelen 119, 121 en 123 van het Reglement van Orde: een stuk dat door het Presidium in handen van een commissie wordt gesteld (artikel 119) moet een schriftelijke procedure doorlopen (artikel 121) voordat daarover – indien daartoe door de commissie wordt besloten – een nota-overleg kan worden gehouden (artikel 123).

Het is een misverstand dat een stuk, omdat het wordt aangeduid als een nota automatisch onderwerp van een nota-overleg zou moeten worden. Het is eveneens een misverstand dat stukken met een andere benaming – zoals notitie of brief – niet onderwerp van een nota-overleg zouden kunnen worden. Niet de benaming maar de formele inhandenstelling is beslissend. Voelt de commissie behoefte aan het houden van nota-overleg over een niet formeel in haar handen gesteld stuk, dan kan zij het Presidium om formele inhandenstelling vragen.

12. Toetsing van nota's op duidelijke beslispunten (art. 119, tweede lid)

De Commissie voor de Werkwijze constateert dat lang niet alle kabinetsnota's worden voorafgegaan door een aparte paragraaf met duidelijke beslispunten. Zij heeft de Voorzitter gevraagd om hiervoor nog eens de aandacht van het Kabinet te vragen.

Commissie stelt tegelijkertijd voor dat de commissiegriffier binnen 24 uur na ontvangst van het stuk een kort bondig advies terzake opstelt. In dit advies geeft de commissiegriffier aan of het stuk naar zijn/haar mening wordt voorafgegaan door een aparte paragraaf met beslispunten. Dit advies (inclusief een copie van het stuk) wordt via de Griffier aangeboden aan het Presidium, dat daarna zo spoedig mogelijk besluit over de inhandenstelling of besluit de Kamer voor te stellen het stuk terug te zenden aan de Regering. De griffie ontvangt een afschrift van het advies.

13. Vertrouwelijkheid van overleg en van stukken

Artikel 37 van het Reglement van Orde bepaalt uitdrukkelijk dat als algemene regel commissie-vergaderingen openbaar zijn. Artikel 38 regelt de gevolgen van het schenden van vertrouwelijkheid. Werken met de informatie uit vertrouwelijke stukken of besloten vergaderingen is alleen mogelijk indien en voorzover de vertrouwelijkheid is opgeheven. Schending van de vertrouwelijkheid heeft de in artikel 38 geregelde gevolgen. De Commissie voor de Werkwijze meent echter dat het de leden goed voor ogen dient te staan dat de publieke functie van het parlement openbaarheid vergt. Immers, indien leden kennis dragen van feiten die vertrouwelijk zijn meegedeeld, kan op geen enkele wijze over deze zaken in het openbaar van gedachten worden gewisseld. Hierdoor verliest een Kamerlid de mogelijkheid om de controlerende functie uit te oefenen in een openbaar debat. Leden of commissies die meewerken aan het houden van een vertrouwelijk overleg maken zichzelf in feite monddood en sluiten voorts alle collega's buiten die niet aan het overleg deelnamen.

Dit laatste effect doet zich overigens niet voor als het gaat om ter vertrouwelijke inzage gelegde stukken, maar het eerste wel. Om tot een oplossing daarvoor te geraken, kan een commissie inzage vragen van stukken waarvan de Regering meent dat deze vertrouwelijk moeten blijven, met als enig doel te kunnen beoordelen of om openbaarmaking moet worden gevraagd. Bij weigering zal de Regering zich uiteindelijk erop kunnen beroepen dat het belang van de staat zich tegen openbaarmaking verzet. Eventueel kan een commissie ook vragen om een samenvatting waarover wel in het openbaar kan worden gesproken.

De verslaglegging van vertrouwelijke gesprekken geeft complicaties, m.n. rond geluids- en geheugendragers (bijvoorbeeld bandopnames). De Commissie voor de Werkwijze is van mening dat als voor verslaglegging van het gesprokene in enige commissievergadering – al of niet openbaar – een geluids- of geheugendrager wordt gebruikt, de bestemming daarvan uitsluitend het ondersteunen van de verslaglegging blijft. Deze geluids- en geheugendragers hebben dus geen zelfstandige documentfunctie. Voorzover zij vertrouwelijke/geheime gesprekken betreffen, worden zij na de vergadering waarop ze betrekking hebben gewist, tenzij de commissie anders beslist. Indien een commissie anders beslist, wordt dit aan het Presidium gemeld.

Tenslotte maakt de Commissie voor de Werkwijze nog van deze gelegenheid gebruik om te wijzen op de onwenselijkheid van besprekingen ten departementen (bijvoorbeeld een briefing). De Commissie kan geen goede reden zien waarom niet elk overleg in het Kamergebouw zou kunnen plaatsvinden.

14. Interrupties

Omdat het de Commissie voor de Werkwijze gebleken is dat hierover misverstanden bestaan, wil zij wijzen op enkele geschreven en ongeschreven regels ten aanzien van interrupties bij plenaire debatten. De Commissie beoogt daarmee dus geen beleidswijziging. Op grond van artikel 35, eerste lid, van het Reglement van Orde, gelden die bestaande regels – althans de geschreven regels – evenzeer voor commissievergaderingen.

Het Reglement kent één artikel ten aanzien van interrupties. Dit artikel 57 luidt:

1. De spreker mag in zijn rede niet worden gestoord, tenzij de Voorzitter hem aan het opvolgen van dit reglement moet herinneren, of hem wil verzoeken de nodige beknoptheid in acht te nemen.
2. De Voorzitter kan interrupties toelaten die via de daartoe bestemde microfoons worden geplaatst.

Bij de herziening van het Reglement in 1994 is deze bepaling inhoudelijk niet gewijzigd en er is zelfs geen discussie over gevoerd. Hieruit mag worden afgeleid dat de Kamer deze beide basisregels heeft willen handhaven. Deze bestaan ook in de meeste andere parlementen.

De basisregels kunnen ruim dan wel beperkt worden toegepast. In de Eerste Kamer (met een vergelijkbaar artikel 85 van het Reglement) ligt de tijd gemoeid met interrupties gemiddeld in de orde van grootte van minder dan 1% en bij zeer bijzondere debatten toch niet hoger dan 5%. Bij ons zijn die percentages, gemeten aan bladzijden Handelingen, ongeveer 10% en 30%. Hierin komt een verschil tussen beide Kamers tot uitdrukking.

Toch wil de Commissie nog eens enkele criteria noemen waaraan interrupties ook in de Tweede Kamer moeten voldoen, willen ze door de Voorzitter worden toegelaten. Het eerste criterium is dat een interruptie niet kan dienen om een nieuw element in de discussie te brengen, m.a.w. om een element toe te voegen dat de interrumpant in de eigen eerste termijn, dan wel tweede of verdere termijn niet aangevoerd heeft of kan aanvoeren. Zou het anders zijn, dan zou spreekijdrantsoenering via interruptietijd kunnen worden ontdoken.

Een interruptie behoort een reactie te zijn op hetgeen de reguliere spreker van dat moment opmerkt. Is er bij die spreker een apert misverstand aanwezig, dan kan dat bij interruptie worden weggenomen. Een interruptie kan ook worden gebruikt om te antwoorden op een vraag die de reguliere spreker van dat moment stelt. In beide gevallen – het wegnemen van een misverstand, het beantwoorden van een vraag – moet de interruptie kort zijn. De korte duur van een interruptie moet niet relatief worden opgevat maar absoluut: ongeacht de ernst van het misverstand, de ingewikkeldheid van de vraag moeten twee, drie zinnen voldoende zijn. Anders moet de interrumpant zijn reactie maar opsparen tot een (eventueel door hem of haar aan te vragen) volgende termijn.

Tenslotte meent de Commissie dat een interruptie ook gebruikt kan worden voor het stellen van een vraag of het maken van een (snedige) opmerking aan het adres van de reguliere spreker van dat moment, als diens opmerkingen daartoe aanleiding geven. Het is vooral deze vorm van interrumpen die de levendigheid van het debat in onze Kamer ten goede komt en waarmee bewindslieden op de proef kunnen worden gesteld. Ook zo'n vraag moet aan het criterium van korthed beantwoorden – maximaal twee, drie zinnen – of anders worden opgespaard. Deze mogelijkheid tot interrumpen, is er één voor individuele leden. De Voorzitter zal dus niet gaan registreren hoe vaak één fractie van die mogelijkheid gebruik maakt, maar kan er in bepaalde situaties niet aan ontkomen te registreren hoe vaak één lid interrumpert. Immers ook deze vorm van interrumpen kost tijd van de Kamer. Bovendien verkeert het effect van verlevendiging van het debat in het omgekeerde als dit instrument te vaak en onjuist wordt gebruikt. In dat geval zal de Voorzitter moeten ingrijpen en interrupties in het algemeen of van één bepaald lid niet meer toelaten.

Zonder dat het Reglement dit bepaalt, wordt ook de beantwoording van een interruptie niet meegeteld als gebruikte tijd bij de reguliere (geïnterrumpeerde) spreker. Voor deze beantwoording geldt dat zij niet meer moet zijn dan een reactie, dus geen elementen moet meenemen die in de eigenlijke redevoering of interventie vanwege de rantsoenering zijn weggelaten. Ook hier moeten twee, drie zinnen voldoende zijn. De Commissie voor de Werkwijze heeft de Voorzitter gevraagd ook de bewindslieden hierop te wijzen.

15. Spreekijdrantsoenering in algemeen overleg

De Commissie voor de Werkwijze brengt in herinnering dat zij reeds in haar vergadering van 22 juni 1995 constateerde dat commissievergaderingen door het ontbreken van zo'n regeling soms niet geheel bevredigend verlopen: vergaderingen lopen uit, er is onvoldoende tijd beschikbaar voor een tweede termijn, door tijdgebrek worden gestelde vragen op een later tijdstip schriftelijk beantwoord, enz.

Het Reglement van Orde kent bepalingen over spreekijden in de plenaire vergadering (artikelen 64 en 65). Over spreekijden in commissievergaderingen is niets geregeld. Dit neemt niet weg dat het een

commissie is toegestaan tot een bepaalde spreekijdverdeling te besluiten. In het verleden bij uitgebreide commissievergaderingen en – onder het regime van het nieuwe Reglement van Orde – bij wetgevings- en nota-overleg is bij sommige commissies het vooraf afspreken van spreekijden per fractie een gebruikelijke gang van zaken. Ook als de vergadering een algemeen overleg betreft kan een dergelijke afspraak worden gemaakt.

Voor het berekenen van de beschikbare spreekijd per fractie is in het verleden een schema ontworpen. De grote fracties krijgen in dit schema meer spreekijd dan de kleine, doch niet in dezelfde verhouding als het ledenaantal van de fracties. In het schema geldt als uitgangspunt dat een kleine fractie nooit minder dan 2 minuten totale spreekijd krijgt toebedeeld. De beschikbare «zuivere» spreekijd (dus zonder rekening te houden met schorsingen) wordt tussen Kamer en Regering verdeeld in de verhouding 2:1; is voor een vergadering b.v. vier uur zuivere spreekijd uitgetrokken dan is voor de Kamer en voor de Regering – voor de eerste en tweede termijn gezamenlijk – 160 respectievelijk 80 minuten beschikbaar.

Spreekijdbeperking tijdens commissievergaderingen is een instrument om een ordelijke gang van zaken te bevorderen. Een commissie kan zelf besluiten of voor een bepaalde vergadering een afspraak over spreekijdbeperking wordt gemaakt.

De Voorzitter,
Deetman

De Griffier,
De Beaufort