

Vergaderjaar 2003–2004

29 262

De werkwijze van de Tweede Kamer

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 februari 2004

Het Presidium heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het verslag dat de Commissie voor de Werkwijze heeft uitgebracht over de bevindingen van de fracties ten aanzien van de brieven van de Voorzitter en van het Presidium. Deze nota bevat de reactie op de opmerkingen en vragen uit de diverse fracties.

Tegelijk met deze nota zendt het Presidium aan de Kamer de nota's naar aanleiding van de verslagen over de vijf aanhangige voorstellen tot Reglementswijzigingen. Alle nota's zijn gebaseerd op adviezen van de Commissie voor de Werkwijze.

Algemeen

Op een vraag uit de CDA-fractie antwoordt het Presidium dat gekozen is voor twee afzonderlijke brieven om ook naar buiten duidelijk te maken dat de Voorzitter een eigen verantwoordelijkheid vóór en betrokkenheid bij de werkwijze heeft. Hij is zich er uiteraard van bewust dat hij die niet kan waarmaken zonder steun van het Presidium en van de Kamer.

Het Presidium heeft de voorstellen van de Commissie voor de Werkwijze inderdaad overgenomen, zoals genoemde leden veronderstellen, omdat het besluitvorming nodig acht. Ook nu er veel vragen en opmerkingen over die voorstellen in de diverse verslagen zijn weergegeven, blijft het Presidium van mening dat die voorstellen van voldoende belang zijn om in de Kamer te worden behandeld. In de nota's zijn waar nodig de argumenten voor die voorstellen uitgewerkt. Het Presidium is zich, met de Commissie voor de Werkwijze, ervan bewust dat de inzichten op enkele onderdelen uiteenlopen maar het meent dat hierover nu verder in een openbaar, plenair debat moet worden gesproken en beslist.

De leden van de PvdA-fractie bekijken de voorstellen in de eerste plaats vanuit het criterium of zij de rol van de Kamer als controleur en medewetgever versterken. Dit leidt hen tot een positief oordeel over de voorstellen die de positie van minderheden versterken. Het Presidium tekent hierbij aan dat controle en medewetgeving taken zijn van de *hele* Kamer en dat het uiteindelijk, ook wanneer minderheden de agenda soms

kunnen bepalen, de (meerderheid in de) Kamer als geheel is die de kwaliteit van controle en medewetgeving moet waarborgen. De werkwijze van de Kamer moet dit niet verhullen en met name niet het misverstand wekken dat controle en medewetgeving altijd beter worden ingevuld als aan de procedurele wensen van minderheden wordt tegemoetgekomen.

De leden van de PvdA-fractie beoordelen de voorstellen in de tweede plaats naar de mate waarin – zoals zij dat noemen – de «buitenwereld» naar binnen wordt gehaald en ook dit leidt hen tot een positief standpunt over enkele voorstellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken in dat verband van de kwaliteit van het Kamerwerk in «volksvertegenwoordigend opzicht» en de leden van de CDA-fractie verderop in het verslag over «herkenbaarheid voor de burger» en «agendering die aansluit bij de maatschappelijke vraagstukken». Het Presidium is verheugd dat deze leden het deelnemen aan het maatschappelijk debat als een afzonderlijke taak van het parlement zien, los van controle en medewetgeving. In feite is deze taak en zelfs die van het initiëren van het maatschappelijk debat altijd al vervuld, bijvoorbeeld door enquête- en onderzoekscommissies en bij de debatten over hun rapporten. Voor de themacommissies is dit zelfs de belangrijkste taak. Dit neemt niet weg dat naar de mening van het Presidium controle en wetgeving toch de eerste taken van het parlement zijn.

De leden van de VVD-fractie zijn teleurgesteld over de voorstellen omdat deze niet de cultuur maar de structuur aanpakken. Het Presidium heeft echter zelf – en dit heeft ook de Voorzitter in zijn eigen brief gedaan – erkend dat de cultuur belangrijker is dan de regels van het Reglement en zelfs belangrijker dan de vele ongeschreven regels. Al die regels kunnen echter wel een bijdrage leveren aan de cultuurverandering en ook het debat over die regels kan dat doen. Voorzichtig mag misschien worden vastgesteld dat dit al enigszins gebeurd is gezien het functioneren van de Kamer in de afgelopen herfst. In die maanden heeft niet zozeer het theatergehalte van de debatten erkenning gekregen – waar de genoemde leden bezwaar tegen maken- als wel de inbreng van de Kamer in de wetgeving en bij de begrotingsbehandeling.

Het Presidium stelt vast dat de leden van de fracties van de SP, van Groen-Links, van D66, van de ChristenUnie en van de SGP de voorstellen met belangstelling hebben ontvangen en dat enkele van die fracties dat hebben gedaan met waardering of vreugde.

Structuur en cultuur

Het Presidium heeft in het voorgaande al gedeeltelijk gereageerd op hetgeen de leden van de CDA-fractie in dit onderdeel van het verslag betogen en concludeert dat die leden met name instemmen met het standpunt dat de cultuur van de onderlinge omgang het belangrijkste is maar dat niettemin de werkwijze in het algemeen en het Reglement in het bijzonder regelmatig tegen het licht gehouden moeten worden.

De genoemde leden sporen het Presidium aan om met name onnodige regeldruk en bureaucratie te bestrijden zoals dat elders in de samenleving ook gebeurt. Het Presidium heeft de Commissie voor de Werkwijze gevraagd bij haar verdere werkzaamheden hieraan aandacht te besteden maar zou intussen graag voorbeelden ontvangen van deze beide verschijnselen. Op de procedures rond schriftelijke vragen gaat de Commissie voor de Werkwijze in, in de nota bij stuk 29 266.

Terecht zien de genoemde leden de themacommissie als middel bij uitstek om het integraal debat en langetermijnvisies tot hun recht te laten komen.

Het Presidium meent dat de plannen van aanpak van beide thema-commissies dit mogelijk maken en ziet het niet als nodig en zelfs niet als wenselijk om hun werkwijze te verbinden met die van de vaste commissies die immers vooral wetgeving en controle inhoud geven.

Ook op het betoog van de leden van de PvdA-fractie in dit onderdeel van het verslag, is impliciet reeds gereageerd eerder in deze nota. Wel kan worden vastgesteld dat die leden een iets zwaarder gewicht geven aan het belang van een goede structuur. Het Presidium hoopt dat de aanhangige voorstellen hiertoe bijdragen.

Verantwoordelijkheden van voorzitters

Op een vraag van de leden van de CDA-fractie – die overigens instemmen met de opmerkingen van het Presidium in dit onderdeel van de brief – antwoordt het Presidium dat het soms op verzoek van de Voorzitter zelf, soms omdat andere leden daaraan behoefte hebben, het beleid van de Voorzitter bespreekt waarbij allerlei aspecten aan de orde kunnen komen zoals het goed gebruik van de beschikbare tijd, de voortgang van de besluitvorming en de positie van minderheden. Omdat de Voorzitter voor deze aspecten en andere opereert binnen grote marges is een beroep op zijn reglementaire positie uiteraard niet afdoende.

Het komt het Presidium voor dat commissies op dezelfde wijze het beleid van hun voorzitters kunnen en moeten beoordelen. Waar dit niet tot een bevredigend resultaat leidt, kan een probleem aan de orde worden gesteld in het Presidium maar dit is gelukkig zeer zelden het geval.

Verantwoordelijkheden van fracties en fractievoorzitters

Het Presidium heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie. Inderdaad zal een bezoeker van Mars bij het lezen van het Reglement niet ontdekken hoe belangrijk fracties zijn voor het functioneren van de Kamer. Dit is overigens ook het geval met de Grondwet waar slechts het begrip «evenredige vertegenwoordiging» in artikel 53 impliciet verwijst naar het bestaan van politieke partijen en fracties. Het Presidium zal aan de Commissie voor de Werkwijze vragen om zich te beraden over de vraag of de belangrijke – vaak zelfs beslissende – betekenis van fracties voor de samenstelling van commissies, voor verslagen en voor stemmingen een basis moet vinden in het Reglement. Overigens is deze basis al wel gegeven waar het gaat om spreektijden (artikel 64). Ook meent het Presidium dat reglementsbepalingen nooit tot gevolg mogen hebben dat aan individuele leden mogelijkheden worden onthouden om hun stem – ook als die afwijkt van die van de fractie – te laten horen.

Het Presidium acht in het bijzonder nader beraad wenselijk over de vraag of afsplitsingen uit fracties ook zelf weer als fracties moeten worden behandeld met alle daaruit voortvloeiende aanspraken op vertegenwoordiging in commissies, op aparte inbreng in de wetgevingsprocedure en eigen faciliteiten. Tot nu toe geeft het Reglement (artikel 12) slechts een regeling voor de gevolgen van afsplitsing voor de toepassing van de fractiekostenregeling

Moties

Leden van de VVD-fractie hebben dit onderdeel van het verslag gebruikt om enkele opmerkingen te maken over moties waarvoor naar hun mening eventueel een quotum per fractie (of per lid) zou kunnen worden bepaald. Het Presidium betwijfelt of die maatregel ten gevolge zou hebben dat de

moties die naar de mening van genoemde fractie overbodig zijn, niet worden ingediend. Misschien zal zelfs het omgekeerde gebeuren omdat leden hun quota zullen willen «opmaken». Bovendien wijst het Presidium erop dat de overbodigheid van een motie volgens de definitie die genoemde leden geven – namelijk als er geen verschil van mening bestaat tussen het kabinet en een meerderheid van de Kamer – pas achteraf kan worden vastgesteld, namelijk na de stemming. Een lid kan, met andere woorden, bij de indiening van een motie nog niet weten of die motie overbodig is. Voor minderheden zijn moties een belangrijk middel om hun standpunt bondig vast te leggen ook tegenover de publieke opinie.

Dat neemt niet weg dat ook het Presidium van mening is dat er onnodig veel moties worden ingediend en dat zij soms, zowel voor minderheden als voor de meerderheid, een teken van machteloosheid zijn, namelijk van onmacht om het beleid via een amendement op een begroting of een wetsvoorstel te veranderen. Dit is slecht voor de positie van het parlement en daarom heeft het Presidium een beroep gedaan op de fracties en hun voorzitters om hun leden hiervan te weerhouden. Dit is een voorbeeld bij uitstek waar verbetering in de werkwijze niet door regels maar via cultuurbeïnvloeding kan worden bereikt.

Tijdstip van stemmingen

In antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie deelt het Presidium mee dat het in geen enkele situatie leden of fracties wil afhouden van de mogelijkheid om in de plenaire vergadering bij een stemming een definitief standpunt in te nemen. De meningspeiling aan het einde van een AO kan dus nooit een stemming vervangen behalve wanneer alle leden daar dan geen behoefte meer aan hebben. Zowel leden die bij die commissievergadering aanwezig waren als andere leden kunnen altijd vragen om het verslag van een AO op de plenaire agenda te plaatsen, vervolgens een motie indienen en stemming daarover vragen.

Gebeurt dit laatste op een moment waar andere leden niet op hebben kunnen rekenen – een verschijnsel waar de leden van de PvdA-fractie zich zeer aan storen – dan zal de wens van het desbetreffende lid niet doorslaggevend zijn. Juist op zo'n moment mag van de Voorzitter een zelfstandige toetsing gevraagd worden van de vermeende onmogelijkheid om de stemming uit te stellen tot het tijdstip dat daarvoor wel tevoren was aangegeven, meestal de dinsdagmiddag. Er is sinds het zomerreces negen keer gestemd op een niet-dinsdag, namelijk op 28 augustus (Irak), op 11 september (motie beveiliging Fortuyn), 18 september (Algemene Beschouwingen), 9 oktober (herfstreces), 5 november (i.v.m. JBZ-Raad van 6–11), 13 november (belastingwetten), 20 november (belastingwetten), 11 december (novelle belastingplan) en 18 december 2003 (kerstreces).

Aanvullende voorstellen

Het Presidium heeft er goede nota van genomen dat de leden van de CDA-fractie een analyse van de ondersteuning van de leden en de fracties nodig achten en ook een vergelijkend onderzoek naar de desbetreffende situatie bij andere lidstaten van de Europese Unie. Een dergelijk onderzoek is voor het laatst verricht in het jaar 1997 door de commissie naar haar Voorzitter aangeduid als de Commissie Doelman-Pel. De desbetreffende voorstellen, te vinden in de stukken onder nr. 23 686 zijn grotendeels uitgevoerd. Intussen heeft het Presidium ook aan de Kamer een overzicht toegezegd van de mogelijkheden om de ondersteuning te rationaliseren. De behandeling van de Raming van de uitgaven van de Kamer

voor 2005 geeft een goede gelegenheid om hierover te spreken en desgewenst beslissingen te nemen.

Leden van enkele andere fracties doen in dit onderdeel van het verslag suggesties voor verdere vernieuwingen in de werkwijze. Zo bepleiten de leden van de PvdA-fractie een regeling van het burgerinitiatief, die van de VVD-fractie de instelling van een wetgevingscommissie, die van de fractie van D66 een herindeling van de vaste commissies themagewijs in plaats van departementsgewijs en een verschijningsplicht en spreekrecht van ambtenaren bij commissies, de leden van de fracties van GroenLinks tenslotte het houden van toekomstdebatten en «normen en waardendebatten». Het Presidium verheugt zich erover dat veel ideeën zijn ingebracht en gaat ervan uit dat leden van genoemde fracties die ideeën opnieuw zullen noemen bij de plenaire behandeling van de aanhangige voorstellen. Intussen heeft het Presidium de Commissie voor de Werkwijze gevraagd om elke van deze ideeën op haar agenda te zetten en hierover advies aan het Presidium uit te brengen.

Daarbij wijst het Presidium er wel op dat het voorstel voor de instelling van een wetgevingscommissie reeds verschillende malen eerder in de Kamer en elders is gedaan; zie de stukken bij de voorstellen tot Reglementswijziging in 1993 (22 590) en de behandeling van dit voorstel door Van Schagen in zijn boek over de Tweede Kamer (blz. 189) en recent door Bovend'Eert en Kummeling in hun boek over het Nederlandse parlement (blz. 174). De Kamer heeft dat voorstel steeds (in meerderheid) afgewezen onder meer omdat niet aan te nemen valt dat in zo'n Kamercommissie anders dan langs politieke lijnen zal worden beslist (of geadviseerd) en ook omdat een verplichte inschakeling van die commissie het wetgevingsproces verder verzwaart.

Ook verschijningsplicht en spreekrecht van ambtenaren zijn reeds eerder aan de orde geweest en door Kamermeerderheden afgewezen onder meer omdat dergelijke bepalingen de ministeriële verantwoordelijkheid zouden ondermijnen en omdat er geen gezagsverhouding bestaat tussen de Kamer en ambtenaren van ministeries(en ZBO's). Zie bijvoorbeeld het debat in juni 1986 over de voorstellen van de zgn. Commissie Dolman (stuk 19 336) het debat in 1993 over de toen aanhangige voorstellen tot Reglementswijziging (stuk 22 590) en de debatten in 1981 over contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren (stukken 15 848) en de aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren.

De leden van de VVD-fractie maken ook enkele opmerkingen die niet zozeer op de werkwijze betrekking hebben. Zo pleiten zij voor het toestaan van applaus in de plenaire vergadering, applaus – zo neemt het Presidium aan – niet van de bezoekers aan de publieke tribune maar van medeleden. Het Presidium stelt vast dat deze vorm van meningsuiting reeds nu af en toe door de leden wordt benut en ziet hiertegen geen bezwaar. Wel zou het bezwaar hebben tegen het ontstaan van een gewoonte zoals die in sommige parlementen bestaat waarbij na elke bijdrage door een lid applaus klinkt van de banken van zijn of haar geestverwanten.

Het Reglement van Orde bevat niet de beperking – waar de leden van de VVD-fractie zich tegen keren – op het vervullen van nevenfuncties. Een dergelijke beperking vloeit wel indirect voort uit de agenda van de Kamer die weinig tijd laat voor andere werkzaamheden en uit de wet die een deel van de neveninkomsten tot vermindering van de schadeloosstelling laat leiden. Het Presidium streeft er naar de beperking voortvloeiend uit de agenda zo klein mogelijk te laten zijn en nodigt genoemde leden uit om hun ideeën over de wettelijke regeling in te brengen in de commissie die het Presidium daarover adviseert.

Ook de leden van de fractie van D66 opperen twee ideeën die niet direct de werkwijze betreffen. Zij pleiten voor een uitbreiding van het OVB. Het verheugt het Presidium dat deze leden dit bureau kennelijk positief waarderen. Het is uitgebreid van 1,8 fte in 2002 tot 5 fte nu. Bedacht moet worden dat het niet zozeer bedoeld is voor het zelf verrichten van onderzoek als wel voor het beoordelen van onderzoeksaanvragen. Deze kwestie kan bij de behandeling van de Raming voor 2005 aan de orde komen.

Het Presidium zal de commissie voor de Rijksuitgaven vragen om advies over een ander idee van genoemde leden, het ontwikkelen samen met het kabinet van een budgetinformatiesysteem.

Mogelijkheid tot vergaderen op locatie

Uit de inbrengen van de drie fracties die in dit onderdeel van het verslag aan het woord komen, blijkt dat het hier om een controversiële kwestie gaat. Intussen zal de vaste commissie voor LNV een AO houden in Veendam en het Presidium zal er desgevraagd aan meewerken dat ook andere commissies elders dan in Den Haag vergaderen. Het geeft er de voorkeur aan hiermee eigen praktijkervaring op te doen alvorens een besluit te nemen over het al of niet regelen in het Reglement.

De Voorzitter,
F. W. Weisglas

De Griffier,
W. H. de Beaufort