

Vergaderjaar 2003–2004

29 262

De werkwijze van de Tweede Kamer

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 25 november 2003

De vaste commissie voor de Werkwijze der Kamer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van de brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (d.d. 22 oktober 2003, Kamerstuk 29 262, nr. 1) en de brief van het Presidium (d.d. 22 oktober 2003, Kamerstuk 29 262, nr. 2), heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de Voorzitter en het Presidium de gestelde vragen tijdig zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over deze brieven voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van zowel de brief van de Voorzitter als de brief van het Presidium. Kan worden toegelicht waarom voor twee afzonderlijke brieven is gekozen, zo vragen deze leden. In de brief van het Presidium wordt gesproken over vijf series van voorstellen van de commissie voor de Werkwijze tot wijziging van het Reglement van Orde. Mag uit het feit dat deze voorstellen door het Presidium aan de Kamer zijn aangeboden en in de brief worden toegelicht, worden opgemaakt dat het Presidium de voorstellen van de commissie voor de Werkwijze ondersteunt, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde die het Presidium aan de Kamer heeft voorgelegd. Deze leden willen de voorstellen vooral bezien met het oog op de bijdrage die een andere werkwijze aan de kwaliteit van het Kamerwerk kan leveren. Deze leden beoordelen de voorstellen voor een wijziging van de werkwijze van de Kamer daarom vooral tegen de achtergrond van het versterken van haar rol als controleur van de regering en haar rol als medewetgever. Daarom worden de voorstellen om de positie van minderheden bij het vaststellen van de agenda van de Kamer te versterken, door deze leden positief beoordeeld. Zij tekenen hierbij aan dat deze voorstellen, gezien de recente gang van zaken, hard nodig zijn en verwijzen naar de recente behandeling van de onderwijsbegroting waarbij door een minimale meerderheid het vragen van een brief en uitstel van een stemming, dat de wens van een grote minderheid was, onmogelijk werd gemaakt. De verleiding om vanwege coalitie-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Weisglas (VVD), voorzitter, Van Heemst (PvdA), Van Gent (GL), Kant (SP), De Vries (CDA), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Van der Ham (D66) en Griffith (VVD).

Plv. leden: Huizinga-Heringa (CU), Fierens (PvdA), Aptrout (VVD), Depla (PvdA), Vos (GL), Gerkens (SP), Smilde (CDA), Ormel (CDA), Kraneveldt (LPF), Van der Laan (D66) en Luchtenveld (VVD).

belangen de controlerende rol van het parlement te temperen moet worden weerstaan, zo menen deze leden. Hetzelfde geldt voor de voorstellen met betrekking tot Kamervragen en beperking van de spreektijd, die de positie van het parlement ten opzichte van de regering versterken. Voor de leden van de PvdA-fractie is de mate waarin de «buitenwereld» naar binnen wordt gehaald, een tweede belangrijk criterium om de voorstellen te beoordelen. In hoeverre zijn leden in staat het parlement een betekenisvolle en gezaghebbende plek te geven in de samenleving als het centrum voor maatschappelijk debat, dit naast de taak van het uitoefenen van controle op het regeringsbeleid en de taak van medewetgever. De voorstellen voor het houden van hoofdlijndebatten, het behandelen van nota's van leden als initiatiefontwerpen, het benoemen van rapporteurs en de mogelijkheid om debatten op locatie te organiseren, worden tegen deze achtergrond positief beoordeeld.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling, maar ook met teleurstelling kennisgenomen van het voorstel van het Presidium. Lang is uitgezien naar dit voorstel dat was aangekondigd als een vernieuwing die moest leiden tot het beter functioneren van de Tweede Kamer. Na het bestuderen en bespreken van de voorstellen komen de leden van de VVD-fractie tot de conclusie dat de veranderingen veel aandacht hebben voor het theatergehalte van de Tweede Kamer, maar weinig bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van de werkzaamheden van het parlement. Niet de cultuur wordt veranderd, maar de structuur. Op de voorstellen hebben deze leden nogal wat aan te merken terwijl een aantal andere voorstellen node wordt gemist.

De leden van de SP-fractie waarderen de inzet van de Voorzitter om te komen met vernieuwingsvoorstellen. Deze leden zijn van mening dat het Reglement van Orde van belang is om de rechten van minderheden te beschermen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met vreugde kennisgenomen van de meeste van de voorstellen die door het Presidium zijn gedaan. Zij hebben nog wel diverse vragen en opmerkingen die zij bij de afzonderlijke voorstellen aan de orde stellen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van enkele bepalingen in het Reglement van Orde. Deze leden zijn voorstander van maatregelen die het politieke debat verlevendigen, de controlefunctie versterken en de transparantie en de effectiviteit van het werk als volksvertegenwoordiger ten goede komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde. Voor alle voorstellen die het Presidium heeft gepresenteerd geldt dat deze leden het achterliggende motief van het verbeteren van de werkwijze en de kwaliteit van het Kamerwerk waarderen. Niet alleen in wetgevend, maar ook in volksvertegenwoordigend opzicht.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen van het Presidium tot wijziging van de werkwijze van de Kamer.

Structuur en cultuur

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van het verbeteren van de werkwijze van de Kamer. Voor deze leden is het van belang dat de Kamer effectiever werkt, minder bureaucratie kent, meer tegenmacht organiseert, transparanter is in haar besluitvorming en vooral ook herken-

baar is voor de burger. Herkenbaarheid is in de ogen van de leden van de CDA-fractie gediend met een agendering die aansluit bij de maatschappelijke vraagstukken en politici die voldoende voeling houden met de maatschappij. Daarbij past ook een politiek debat dat verder strekt dan de dagelijkse actualiteit, maar ook ruimte geeft aan het ontwikkelen van een lange termijnvisie. Op basis van deze doelstellingen zullen de leden van de CDA-fractie de voorstellen van het Presidium beoordelen. Met het Presidium zijn zij van oordeel dat deze verbeteringen niet in de eerste plaats moeten worden verwacht van wijzigingen in het Reglement van Orde. De cultuur en het handelen van de afzonderlijke leden van de Kamer zijn daarvoor veel belangrijker, zo stellen deze leden. Toch zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat het goed is regelmatig de werkwijze van de Kamer tegen het licht te houden. Daarbij hoort ook een kritische beoordeling van de in het Reglement van Orde neergelegde procedures en instrumenten. Daarbij is het enerzijds van belang te beoordelen of het Reglement van Orde nog aansluit bij de gegroeide werkwijze en anderzijds of door nieuwe procedures of instrumenten de werkwijze positief kan worden beïnvloed. Uit de aan de Kamer aangeboden voorstellen maken de leden van de CDA-fractie op dat het Presidium een ingrijpende wijziging van het Reglement van Orde niet noodzakelijk acht. Deze leden onderschrijven dat. Toch vragen de leden van de CDA-fractie of het Presidium het Reglement beoordeeld heeft op de vraag of er niet sprake is van een onnodige regeldruk en bureaucratie. Die bureaucratie is overigens niet altijd gebaseerd op het Reglement maar komt veelal voort uit gebruiken. Hierbij denken deze leden ook aan de procedure voor het stellen van schriftelijke vragen, waar zij nader op bij het afzonderlijke voorstel hiertoe nader op in zullen gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen het Presidium welke mogelijkheden zij ziet om meer integraal te debatteren, waarbij een lange termijnvisie centraal staat. In dat licht zijn deze leden hoopvol gestemd over het instellen van themacommissies. Om te vermijden dat het werk van de themacommissies niet tot zijn recht komt, vragen de leden van de CDA-fractie hoe het werk van de themacommissies verbonden kan worden aan het werk van de vaste Kamercommissies.

De leden van de PvdA-fractie vinden het positief dat er gelukkig een groeiende belangstelling voor het werk van de Kamer kan worden vastgesteld. Zij hebben de overtuiging dat het belang van politieke vragen die in de Kamer worden besproken en het gewicht van de beslissingen die daarover moeten worden genomen, worden ondersteund door permanente aandacht voor de werkwijze van de Kamer. Of daarbij de cultuur belangrijker is dan de structuur, zoals de Voorzitter meent, is natuurlijk de vraag. Cultuur en structuur hangen met elkaar samen. Zonder een goede structuur is het niet goed voorstelbaar dat de Kamer op een ordelijke wijze plaats biedt aan een debat. Een debat waarin de verscheidenheid van de inbreng van de verschillende politieke stromingen tot zijn recht moet komen. Een goede structuur maakt het ook mogelijk om, zeker voor buitenstaanders, in de vaak hectische werkzaamheden van de Kamer de orde te scheppen die voor een goede en afgewogen discussie en oordeelsvorming nodig is. Maar daar staat tegenover dat het uiteindelijk de Kamerleden zelf zijn die individueel en in onderlinge samenwerking bepalen of zij van deze structuur gebruikmaken.

Verantwoordelijkheden van voorzitters

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het Presidium behartigwaardige dingen heeft gesteld over de verantwoordelijkheden van de Voorzitter en commissievoorzitters. Zij zijn van oordeel dat een voorzitter de levendigheid van een debat kan bevorderen, zonder de eigen dynamiek van het debat teniet te doen. Zij gaan ervan uit dat voorzitters ook

aanspreekbaar zijn op hun functioneren en bereid zijn daarover verantwoording af te leggen. Daarbij past het in de ogen van de leden van de CDA-fractie niet het eenvoudig weg zich te beroepen op een reglementaire positie. Of en op welke wijze beoordeelt het Presidium het functioneren van de Voorzitter en de commissievoorzitters?

Verantwoordelijkheden van fracties en fractievoorzitters

De leden van de CDA-fractie onderstrepen ook de eigen verantwoordelijkheid van de fracties. Zij achten het van belang dat individuele leden elkaar binnen fracties aanspreken op de dagelijkse werkwijze. Waar het gaat om het onderling aanspreken van fracties zien de leden van de CDA-fractie een rol weggelegd voor het Presidium, zeker als het onderwerp een commissie overstijgt. Wel constateren de leden van de CDA-fractie dat het Reglement van Orde nog steeds uitgaat van individuele leden, terwijl de praktijk al jaren is dat individuele leden in fracties werken. Deze fracties worden als zodanig in het Reglement van Orde wel erkend maar de desbetreffende bepalingen strekken zich vooral uit tot de financiële tegemoetkomingen. De leden van de CDA-fractie zien vervolgens dat in de dagelijkse werkwijze veel procedures afgestemd zijn op het bestaan van fracties maar dat het Reglement van Orde daaraan voorbijgaat. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op het samenstellen van commissies, de schriftelijke inbrengen voor het verslag en de stemmingen. Heeft het Presidium overwogen hieraan conclusies te verbinden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat bijna elk algemeen overleg wordt vervolgd door het verslag van het algemeen overleg voor een plenaire afronding te agenderen. Deze gang van zaken is erop gericht een motie in te dienen. Soms wordt zelfs vóór het algemeen overleg al aangekondigd dat er ook nog een plenaire afronding zal worden aangevraagd. Als tijdens het algemeen overleg blijkt dat voor een bepaalde opvatting geen meerderheid bestaat, is er geen reden om nog een motie in te dienen. Indien tijdens het algemeen overleg blijkt dat er geen verschil van opvatting bestaat tussen het kabinet en een meerderheid van de Kamer dan is het niet nodig deze opvatting nog eens vast te leggen in een motie. Alleen wanneer er een verschil van opvatting blijkt tussen een meerderheid van de Kamer en het kabinet is, er alle reden om een motie in te dienen om daarmee het kabinet te dwingen het beleid aan te passen. Kijkend naar de huidige gang van zaken zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat het merendeel van de moties achterwege kan blijven. Deze leden zouden graag zien dat met het indienen van moties selectief wordt omgegaan. Gedacht kan worden aan het instellen van een quorum per Kamerlid dan wel per fractie. Deze leden zoeken hier naar een cultuurverandering en zijn zeer benieuwd naar de opvatting van het Presidium hierover.

Tijdstip van stemmingen

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang om alleen bij hoge uitzondering ook op donderdag bij het begin van de middag te stemmen. Zij hechten hieraan om Kamerleden het mogelijk te maken ook activiteiten buiten de Kamer bij te wonen. Met verbazing hebben deze leden kennisgenomen van de mogelijkheid om in een commissievergadering te concluderen of een motie al dan niet over een meerderheid zal kunnen beschikken om zo een stemming te voorkomen. Daarmee wordt dan toch uitgesloten dat fracties hun standpunt heroverwegen. De leden van de CDA-fractie wijzen op de recente discussie over de steun voor moties ingediend bij het wetgevingsoverleg Integratie. Wil het Presidium zo ook

de indiener(s) van de motie of andere commissieleden het recht ontnemen om toch stemming over de motie te vragen?

De Kamer heeft met haar motie (Kamerstuk 28 738 nr. 6) het Presidium gevraagd concrete voorstellen te doen die het voor de leden mogelijk maken het regionale werk beter te combineren met de taken in Den Haag, onder andere door vaste tijden voor de stemmingen aan te houden. Het is de leden van de PvdA-fractie een doorn in het oog dat Kamerleden vaak een slechte reputatie hebben in de buitenwereld als het gaat om het maken en zich houden aan afspraken. Te vaak moeten gemaakte afspraken worden afgezegd omdat er een onverwachte stemming plaatsvindt. Dit is funest voor het onderhouden van de zo belangrijke contacten met de buitenwereld. Deze leden betreuren het dat het Presidium er niet in geslaagd is het aantal stemmingen op met name de donderdag drastisch te verminderen. Zij rekenen erop dat de komende periode de Voorzitter scherp erop toeziet om het, in de laatste alinea van de brief van het Presidium gestelde, in de praktijk te brengen. Tevens vragen deze leden of monitoring en rapportage aan het Presidium een effectieve stimulans is om een toenemende afwijking van deze gedragslijn te voorkomen.

Aanvullende voorstellen

De leden van de CDA-fractie missen in de voorstellen van het Presidium een beschouwing over de ondersteuning van de Kamerleden en hun fracties. Deze leden zijn van oordeel dat een betere ondersteuning van Kamerleden ertoe kan leiden dat de controlefunctie van de Kamer en de kwaliteit van het wetgevingsproces worden versterkt. Een betere ondersteuning maakt het Kamerleden ook mogelijk om meer in contact te treden met de samenleving en tijd te nemen voor het ontwikkelen van een lange termijnvisie. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie ook een reactie op deze stellingname en zouden graag zien dat het Presidium een vergelijkend onderzoek doet naar de ondersteuning in andere Europese lidstaten.

Tegen de achtergrond dat de voorstellen nog geen afdoende antwoord kunnen zijn op alle wensen en doelstellingen voor de verdere versterking van de positie van het parlement, zoals vermeld in de brief van het Presidium, beoordelen de leden van de PvdA-fractie de voorstellen als een waardevolle stap. Enkele voorstellen vragen echter nadere verduidelijking en/of roepen nadere vragen op. Deze leden willen ook een aantal voorstellen aanscherpen en enkele aanvullende voorstellen doen. Zij vragen waarom in de voorstellen het recht van burgers om onderwerpen op de Kameragenda te plaatsen, het zogeheten burgerinitiatief dat reeds lokaal functioneert, ontbreekt. Bij dit initiatief krijgen burgers het recht om voorstellen op de Kameragenda te plaatsen, waarover de Kamer zich dient uit te spreken en te stemmen, met mogelijkheid van amendering vanuit de Kamer. Vanzelfsprekend zijn er tal van voorwaarden, zoals ondersteuning door een bepaalde hoeveelheid handtekeningen, geschikte onderwerpen en termijnen, die nader onderzocht dienen te worden. Een belangrijke reden om te pleiten voor dit burgerinitiatief, zo merken deze leden op, heeft te maken met het feit dat op lokaal en provinciaal niveau en zelfs in de nabije toekomst op Europees niveau, burgers het recht hebben om onderwerpen te agenderen. Op deze manier wordt er een brug geslagen tussen ideeën die er in de samenleving leven en de discussies die in dit Huis gevoerd worden. Het burgerinitiatief kan goed gekoppeld worden aan het voorstel tot het indienen van nota's door leden. Ook daar is immers de bedoeling dat onderwerpen die breed maatschappelijk leven bediscussieerd kunnen worden, zonder te wachten op agendering door het kabinet.

De leden van de VVD-fractie merken op dat vanuit de zaal er wel vaker tekenen van instemming of afkeuring hoorbaar zouden mogen zijn. Applaus moet worden toegestaan. Wat is de opvatting van het Presidium over dit voorstel?

Deze leden stellen het zeer op prijs als de wandelgangen niet meer open worden gesteld voor lobbyisten. Indien deze personen met Kamerleden willen spreken, kan dat elders in het gebouw.

De leden van de VVD-fractie geven het Presidium in overweging om te komen tot de instelling van een aparte juridische commissie die zich buigt over wetsvoorstellen. Doel is te komen tot kwaliteitsverhoging van de wetgeving. Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van het Presidium.

De grootste fout die de Kamer destijds heeft gemaakt is om het zijn leden niet mogelijk te maken om vaker een nevenfunctie te vervullen, zo menen de leden van de VVD-fractie. Het moderne Kamerlidmaatschap vraagt om Kamerleden met veel meer maatschappelijke contacten en functies. Het wordt hoog tijd om het Reglement op het onderdeel van de nevenfuncties drastisch te wijzigen en de beperkingen eruit te halen. Nevenfuncties moeten openbaar zijn maar het aantal en de daaraan verbonden vergoedingen zijn een zaak van ieder individueel Kamerlid en/of zijn of haar fractie. Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van het Presidium.

De door het Presidium gedane voorstellen komen gedeeltelijk overeen met de voorstellen die de leden van de D66-fractie in 2002 hebben gedaan om de werkwijze van de Kamer te veranderen. Er zijn echter enkele ideeën van deze leden uit 2002 die helaas niet zijn over zijn genomen.

Waarom heeft het Presidium niet besloten tot herindeling van de vaste Kamercommissies tot een meer thematische samenhang in plaats van de huidige departementale indeling? Volgens de leden van de D66-fractie leidt dit laatste tot grote verkokering in het parlement. Te overwegen ware bijvoorbeeld een commissie «veiligheid en rechtshandhaving» in plaats van deze thema's te verdelen over de huidige commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de commissie Justitie.

De leden van de D66-fractie zijn voorts voorstander van de instelling van een spreek- en verschijningsplicht voor ambtenaren op hoorzittingen en eventuele onderzoeken, anders dan parlementaire enquêteonderzoeken. In het Reglement van Orde wordt vooralsnog uitgegaan van toestemming van de politiek verantwoordelijke minister. De Kamer hoeft zichzelf deze beperking niet op te leggen. Als de betrokken minister ambtenaren belet te verschijnen, zal hij dat met redenen omkleed dienen te verdedigen. Graag zien deze leden een reactie van het Presidium tegemoet.

De leden van de D66-fractie vinden fundamentele uitbreiding van het eigen onderzoeksbureau van de Kamer noodzakelijk, teneinde regulier onderzoek te faciliteren. De huidige bezetting en opzet van het Onderzoeks- en Verificatiebureau is hiervoor volstrekt ontoereikend. Graag ontvangen deze leden een reactie van het Presidium.

De leden van de D66-fractie pleiten voor een onderzoek naar en ontwikkeling van een parlementair budgetinformatiesysteem, zoals bijvoorbeeld het Amerikaanse Congres kent, dat tussentijds informatie verschaft over de aanwending en uitputting van door de Kamer gevoteerde begrotingsgelden. Een dergelijk systeem, dat met de regering moet worden opgezet, ligt in de lijn van het in gang gezette VBTB-traject. Graag zien deze leden op dit voorstel een reactie van het Presidium tegemoet.

De leden van de fractie van GroenLinks willen twee suggesties voorleggen aan het Presidium. Vanuit de wetenschap dat de vaste Kamercommissies in beginsel over hun eigen agenda gaan, vragen deze leden of het Presidium zou willen overwegen te bevorderen dat er twee nieuwe debatsoorten zouden kunnen worden geïntroduceerd. Ten eerste gaat het om zogenaamde toekomstdebatten. Dit houdt in dat één of twee keer per jaar

per ministerie een debat wordt gevoerd over een door de commissie te selecteren onderwerp waarbij het uitsluitend over de visie van regering en parlement op lange termijn gaat, en nadrukkelijk niet over nu en over de begroting van dat jaar. Ten tweede doen deze leden de suggestie voor zogenaamde normen en waardendebatten. Dit houdt in dat één of twee keer per jaar per ministerie een debat over een door de commissie te selecteren onderwerp wordt gevoerd waarbij het alleen gaat over de gehanteerde of te hanteren normen en waarden van regering en (semi-)overheid ten aanzien van dat onderwerp.

Mogelijkheid tot vergaderen op locatie

Om weer een betekenisvolle en gezaghebbende plek te verwerven in de samenleving als centrum voor maatschappelijk debat en de politiek ook letterlijk dichterbij de burgers te brengen, oordelen de leden van de PvdA-fractie positief over de mogelijkheid om als commissie op locatie te vergaderen. Deze leden vragen echter of het niet nodig is om deze mogelijkheid in het Reglement van Orde op te nemen, zoals de Voorzitter zelf heeft voorgesteld. Indien dit niet persé noodzakelijk is, zou het dan toch niet beter zijn deze mogelijkheid wel expliciet in het Reglement op te nemen zodat dit voornemen niet snel weer in de vergetelheid raakt, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD fractie voelt niets voor de suggestie om de Kamer elders in het land te laten vergaderen. Deze leden verzetten zich al jaren tegen een dergelijke gang van zaken bij het Europese Parlement. Het parlement is geen reizend circus. Wel hebben deze leden een sterke voorkeur om werkbezoeken en hoorzittingen te houden. Formele vergaderingen kunnen dan weer worden gehouden in Den Haag.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat het Presidium er waarde aan hecht om in voorkomende gevallen als Kamer ook buiten de parlamentsgebouwen te vergaderen. Deze leden vragen of dat waar is en wat daarover is geregeld. Deze leden merken op dat zij de meerwaarde van het vergaderen in het land maar betrekkelijk vinden. Wel levert het voornamelijk voor de kleinere fracties tenminste een fors extra tijdsbeslag op. Als wordt gestreefd naar meer betrokkenheid van de burgers, dan wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat er geen tijd is geweest waarin er aan vergaderen op locatie, gezien de huidige technische en digitale mogelijkheden, minder behoefte bestond dan nu.

De voorzitter van de commissie,
Weisglas

De adjunct-griffier van de commissie,
Franke