

Vergaderjaar 2003–2004

29 263

Voorstel tot wijziging van enkele bepalingen in het Reglement van Orde inzake de plenaire vergadering en de interpellatie

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 februari 2004

Algemeen

De Commissie voor de Werkwijze heeft met veel belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen over deze voorstellen, afkomstig van acht fracties en reageert daarop als volgt.

Artikel 46 Bijeenroeping

De bevoegdheid tot het vragen om bijeenroepen is toegekend aan dertig leden omdat dit aansluit bij het aantal dat nodig is voor het doorbreken van het stilzwijgen bij de ratificatie van verdragen en dat gewoonlijk wordt gehanteerd ingevolge Aanwijzing 43 voor de Regelgeving voor het doorbreken van het stilzwijgen bij voorhangprocedures. Bovendien komt dit aantal overeen met het aantal dat volgens de voorgestelde nieuwe artikelen 54A en 133 van het Reglement de Kamer dwingt tot het houden van een spoeddebat of interpellatie. Zou het aantal nodig voor het bijeenroepen van de Kamer gehandhaafd blijven op het huidige aantal van 15 zoals uit de GroenLinks-fractie bepleit, dan kan de onwenselijke situatie ontstaan dat de Kamer wel moet worden bijeengeroepen (bijvoorbeeld uit een reces) terwijl er geen voldoende aantal aanwezig is voor het besluit tot een debat.

In enkele andere landen gelden de volgende regels voor het bijeenroepen van het parlement: In Frankrijk wordt de Assemblée Nationale bijeengeroepen voor een extra zitting als meer dan de helft van de leden dit vraagt. In de Duitse Bondsdag gebeurt dit als een derde van het totale ledental van 598 dat vraagt. Voor de Deense Folketing wordt gevraagd om 2/5 van het totale ledental van 179.

De Commissie voor de Werkwijze is het eens met de leden van de CDA-fractie dat ook de Regering redenen dient op te geven indien zij de Voorzitter vraagt om de Kamer bijeen te roepen. In verband hiermee is het voorstel aangepast.

Naar de mening van de Commissie voor de Werkwijze dient het bijeenroepen van de Kamer in een reces alleen te geschieden als de namen van

dertig leden kunnen worden vermeld die hierom vragen. Dit betekent dus dat een fractievoorzitter of fractiesecretaris dit niet namens zijn fractie kan doen. Hiermee wordt voorkomen dat leden zich later distantiëren van het verzoek omdat het buiten hen om zou zijn gedaan en wordt bevorderd dat de dertig aanvragers ook zoveel mogelijk zelf aanwezig zijn bij de door hen aangevraagde extravergadering. Er bestaat geen bezwaar tegen om het verzoek via elektronische weg te doen.

Artikel 54 Regeling van werkzaamheden

De Voorzitter zal – dit in antwoord op de leden van de CDA-fractie – een verzoek om een brief bij de Regeling slechts dan toelaten als daarvoor geen andere procedure beschikbaar is die geen tijd van de plenaire vergadering vraagt. Met name hebben leden vrijwel altijd de mogelijkheid om dit verzoek via de desbetreffende commissie te laten lopen die daartoe kan beslissen hetzij in een reeds afgesproken procedurevergadering, hetzij in een speciaal daartoe bijeengeroepen procedurevergadering, hetzij via schriftelijke besluitvorming. In de commissie zullen leden van andere fracties op het goede moment aanwezig kunnen zijn om hun oordeel te geven over het verzoek terwijl dit bij een plenaire Regeling van werkzaamheden vaak niet het geval is omdat niet alle betrokken leden erop zijn voorbereid.

Het voorstel spreekt van «een brief» hiermee aansluitend bij het spraakgebruik maar de nieuwe bepaling geldt natuurlijk ook wanneer het lid niet vraagt om «een brief» maar bijvoorbeeld om «een nota» of «notitie» of «een verslag» of «een overzicht».

Anders dan de leden van de PvdA-fractie schijnen te denken, onttrekt de voorgestelde procedure de politieke discussie die aan het vragen van een brief ten grondslag ligt, niet aan de openbaarheid. Eerder is het omgekeerde het geval omdat deze discussie meestal beter en uitvoeriger gevoerd kan worden in een procedurevergadering van een commissie – die, zoals de genoemde leden terecht opmerken, voortaan meestal openbaar zal zijn – dan plenair.

Artikel 54a en Artikel 133 Het spoeddebat en het interpellatiedebat

Voor het aantal van dertig leden, nodig voor het houden van een spoeddebat of interpellatie is gekozen omdat dit aansluit bij het aantal nodig voor het doorbreken van het stilzwijgen bij de ratificatie van verdragen en bij voorhangbepalingen. De leden van de CDA-fractie, van de VVD-fractie en van de fractie van de ChristenUnie, zien blijkens het verslag argumenten voor een drempel van 50 leden. De Commissie voor de Werkwijze vreest dat bij een zo hoge drempel niet veel zal veranderen vergeleken met de huidige situatie waarbij formeel voor het houden zowel van een spoeddebat als van een interpellatie de toestemming van 76 leden nodig is maar waarbij minderheden tegelijkertijd een (moreel) beroep doen op de meerderheid om het debat niet uit de weg te gaan. Dit is in zekere zin een onwaardige situatie omdat de toestemming tot het debat in feite als een «gunst» wordt verleend. Het voorstel beoogt die gunst te vervangen door een waarborg. Wordt de drempel dan toch weer op 50 leden gelegd, dan zullen, bijvoorbeeld in situaties waarbij de Regering op een meerderheid van meer dan 100 zetels berust, de oppositionele fracties afhankelijk blijven van de bereidheid van minstens één regeringsfractie om hen tegemoet te komen.

Het is niet goed mogelijk om voor het houden van spoeddebatten (of interpellaties) inhoudelijke criteria te geven. Als deze beide instrumenten

inderdaad bij voortdurend zouden worden aangegegrepen om debatten aan te vragen die onvoldoende inhoudelijke betekenis hebben dan zullen de desbetreffende fracties in de media en in de publieke opinie al spoedig hierop worden aangesproken. In het uiterste geval kan de Kamermeerderheid het effect van misbruik wegnemen doordat de leden van die fracties dan niet meer aan de debatten deelnemen of tot beperkte spreek-tijden beslissen. De Commissie voor de Werkwijze verwacht echter niet dat het ooit zover zal hoeven te komen. In het Nederlandse parlement is obstructie van de besluitvorming – waartoe reeds nu veel mogelijkheden bestaan – vrijwel nooit toegepast. Hier geldt wederom dat niet de formele regels maar uiteindelijk de cultuur van de onderlinge omgang bepalend is voor de kwaliteit van het democratisch functioneren. Die cultuur wordt bevorderd door het geven van vertrouwen zoals in de aanhangige voorstellen voor een minderheidsrecht gebeurt.

De Commissie voor de Werkwijze adviseert, om naast het spoeddebat de interpellatie te handhaven. Het verschil tussen beide instrumenten ligt vooral hierin dat bij een interpellatie één lid, de interpellant, een extra termijn heeft en tevoren vragen moet inzenden. Hierdoor valt een groter accent op dat ene lid en zal het debat iets meer gericht zijn op het geven van (feitelijke) inlichtingen en iets minder op het afleggen van verantwoording. De praktijk zal moeten leren of beide instrumenten naast elkaar bestaansrecht hebben. Uit het bovenstaande volgt dat de interpellatie geenszins vooral een recht van de oppositie is. Het valt integendeel niet uit te sluiten dat ook individuele leden van regeringsfracties dit instrument aangrijpen om inlichtingen te krijgen.

De leden van de fracties van GroenLinks, van de ChristenUnie en van de SGP noemen in het verslag nog een variant waarbij naast of in plaats van het getal van 30 leden, ook de ondersteuning door twee dan wel drie fracties nodig (ChristenUnie en SGP) respectievelijk voldoende zou zijn (GroenLinks). De Commissie voor de Werkwijze adviseert, om deze suggesties niet te volgen vooral omdat het begrip «fractie» een zo grote verscheidenheid betreft. Zo heeft de Tweede Kamer in het verleden vaak eenpersoonsfracties gekend. Ook worden afsplitsingen als fracties erkend.

Artikel 54 Verslag van interparlementaire vergaderingen

De voorgestelde bepaling is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie te vrijblijvend omdat zij spreekt van «kunnen» rapporteren, terwijl zij naar de mening van de leden van de VVD- en de SGP-fracties de onwenselijke suggestie wekt dat de verslagen mondeling plenair zouden worden gedaan. Dit laatste was niet de bedoeling van de Commissie voor de Werkwijze. Wenselijk is wel dat voorzitters van delegaties steeds, zoals de leden van de CDA-fractie het hadden begrepen, schriftelijk rapporteren. Om misverstand te voorkomen is de bepaling aangepast.

Artikel 57 Interrupties

De voorgestelde bepaling biedt de Voorzitter de mogelijkheid niet om het debat «verdergaand te beïnvloeden en in te perken dan in het parlement behoort» zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie vrezen – dan zouden immers in het geheel geen opmerkingen en uitsluitend vragen toegelaten moeten zijn – maar wel om het debat zo te sturen dat het voor een toehoorder op de tribune, op internet of op de TV te volgen is, bij voorkeur zelfs dat het «leuk» is om het te volgen, zoals de leden van de VVD-fractie dit willen. Het totaalverbod van interrupties gedurende de eerste termijn wat die leden bepleiten, zou averechts werken. Interrupties kunnen immers bijdragen niet alleen tot de levendigheid (de «leukheid») van het debat maar ook het debat makkelijker te volgen maken.

De Commissie voor de Werkwijze heeft met het voorstel voor de nieuwe bepaling geen nieuwe regel willen invoeren maar wel een impuls willen geven aan de cultuur van het debat. Daarbij is de verantwoordelijkheid van de Voorzitter onderstreept.

Artikel 64 Maximumspreektijden

De voorgestelde bepaling geeft slechts een bevoegdheid en geeft evenmin als het huidige artikel 64 enige richtlijnen voor de omvang van de spreektijden of voor hun onderlinge relatie. Wel is er logischerwijze – dit in antwoord op een vraag uit de CDA-fractie – een relatie tussen de spreektijd van fracties en die van de Regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk dat de nieuwe bepaling een extra verantwoordelijkheid legt op de Voorzitter, bijvoorbeeld om te voorkomen dat zich het effect voordoet dat de leden van de fractie van D66 verderop in het verslag schetsen, dat namelijk bewindslieden vanwege tijdgebrek niet aan echte beantwoording toekomen. De Voorzitter zal niet moeten aarzelen om bewindslieden af te houden van de algemene beschouwingen en inleidingen die de leden van de VVD-fractie onwenselijk vinden. Hij zal zich bij het toelaten van interrupties moeten afvragen of een bewindspersoon het daarnaar «gemaakt heeft» en in evidente gevallen zelf moeten interrumperen als een bewindspersoon een feitelijke vraag niet beantwoordt.

De Grondwetsherziening van 1983 heeft tengevolge gehad – dit in antwoord op opmerkingen en vragen uit de SGP-fractie – dat bewindslieden niet meer zitting hebben in de beide Kamers zoals het oude artikel 104 het zei maar «toegang hebben tot de vergaderingen en aan de beraadslaging kunnen deelnemen» (het huidige artikel 69). In verband hiermee is de oude Reglements-bepaling inzake het voeren van het woord door bewindslieden waar ook Van Raalte zich op baseerde in 1993 vervallen. Die bepaling luidde: «De Voorzitter verleent hun het woord, zo dikwijls zij dit verlangen». De genoemde leden moet worden toegegeven dat het verband tussen de Grondwetsherziening en de Reglements-wijziging niet direct gelegd is en dat de bewerkers van de laatste druk van het standaardwerk van Van Raalte het afkeuren dat de Tweede Kamer in 1993 een externe werking aan haar Reglement toekende. De Commissie voor de Werkwijze acht het echter logisch en onvermijdelijk dat de Kamer zelf verantwoordelijk is voor het goed verloop van de beraadslagingen in haar midden. Deze verantwoordelijkheid kan uitdrukking vinden in het beleid van de Voorzitter – die zich altijd al bevoegd achtte om de bewindslieden te herinneren aan de tijd – maar ook, zoals nu voorgesteld, in het Reglement.

De Voorzitter,
F. W. Weisglas

De Griffier,
W. H. de Beaufort