

Vergaderjaar 2003–2004

**29 265**

## **Voorstel tot wijziging van enkele bepalingen in het Reglement van Orde inzake de procedure van wetgeving**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 februari 2004

Het Presidium heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen ingebracht uit acht fracties.

#### **Artikel 91 Debat op hoofdlijnen**

De Commissie voor de Werkwijze acht voor het initiëren van deze vorm van debat hetzelfde aantal leden nodig als voor enkele andere debatten en procedurebeslissingen. Telkens is dit aantal op 30 geplaatst daarmee aansluitend bij het aantal leden nodig om het stilzwijgen te doorbreken bij ratificatie van verdragen en bij veel voorhangprocedures. Inderdaad gaat het – zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken – bij een debat op hoofdlijnen om iets anders dan bij het vragen van inlichtingen (interpellaties) of verantwoording (spoeddebat). De bedoeling is, zoals omschreven in de toelichting, dat leden en fracties direct na indiening van een wetsvoorstel ook binnen de procedures van de Kamer al gelegenheid vinden om hun mening te geven en daartoe niet zijn aangewezen op de media. Een tweede doel is – oorspronkelijk was dit het enige – dat het debat en de daaruit eventueel voortvloeiende moties duidelijk maken of het zin heeft aan het onderzoek van het wetsvoorstel te beginnen in een commissie dan wel of deze arbeidsintensieve en tijdrovende procedure eigenlijk overbodig is omdat een (grote) meerderheid in de Kamer de grondgedachte van het wetsvoorstel afwijst. Tenslotte kan het debat op hoofdlijnen nog aanwijzingen opleveren voor de aan een commissie te stellen termijn voor haar onderzoek.

De Commissie voor de Werkwijze is het dan ook eens met de leden van de VVD-fractie wanneer die opmerken dat het vaker houden van hoofdlijndebatten tot grotere doelmatigheid in het wetgevingsproces kan leiden en ook tot bekorting ervan. Zij ziet dan ook geen reden om voor het initiëren van een debat op hoofdlijnen een hogere drempel te leggen dan elders voorgesteld. In de toelichting is als mogelijke verklaring voor het feit dat het debat op hoofdlijnen zo weinig is gebruikt, genoemd dat het in de huidige situatie – waarbij meer dan 75 leden het initiatief moeten ondersteunen – gemakkelijk kan worden opgevat als een teken dat het kabinet zijn steun verliest. Misschien zullen leden van coalitiefracties om elke

suggestie in die richting te vermijden niet makkelijk tot debatten op hoofdlijnen hebben willen besluiten.

De leden van de fractie van de SGP zijn naar de mening van de Commissie voor de Werkwijze ten onrechte bevreesd dat er onnodige debatten op hoofdlijnen zullen worden geagendeerd. Wel zal er, naar de Commissie voor de Werkwijze verwacht, een automatisme ontstaan waarbij een commissie zich voor elk wetsvoorstel de vraag stelt of een debat op hoofdlijnen zinvol is. In de gevallen van technische wetsvoorstellen, van potentiële hamerstukken of onbelangrijke wijzigingen zal elke commissie vanzelfsprekend verklaren dat een debat op hoofdlijnen overbodig is. Die verklaring kan dan weer ongedaan worden gemaakt door 30 leden, zoals de leden van de fractie van D66 terecht in het verslag opmerken, maar niet valt in te zien waarom dit zou gebeuren bij de hier bedoelde categorie van weinig tot niet controversiële wetsvoorstellen.

### **Artikel 93a Rapporteur**

In antwoord op vragen uit de fracties van het CDA, de SP en de SGP merkt de Commissie voor de Werkwijze op dat commissies bevoegd zullen worden – niet verplicht zoals in het Europees Parlement en in de Franse en Italiaanse parlementaire traditie – een rapporteur te benoemen die het verslag over een wetsvoorstel voorbereidt. Het Reglement geeft geen aanwijzingen over diens werkwijze en laat dus ook de vrijheid om verder weinig in de procedure te veranderen. De rapporteur zou dan om schriftelijke inbreng van alle fracties vragen en die in een verslag bijeenbrengen met ambtelijke hulp van een griffier. In dat geval heeft de benoeming van een rapporteur echter weinig zin. Het ligt voor de hand dat de rapporteur een andere aanpak kiest dan wel een andere aanpak aan deze traditionele procedure toevoegt. Zo kan hij een documentair onderzoek (laten) verrichten, een vergelijking met buitenlandse regelgeving maken, zich oriënteren over de EU-aspecten of zich binnenlands maatschappelijk oriënteren.

De rapporteur zal voor het verslag dat hij uiteindelijk uitbrengt wel altijd de steun van de (meerderheid van de) commissie moeten verkrijgen. Dit perspectief zal hem brengen tot een aanpak die voor de meeste fracties aanvaardbaar is. De andere commissieleden hebben het voordeel dat zij geen tijd hoeven te steken in werkbezoeken en onderzoek. De rapporteur zelf zal zich bewust moeten zijn dat die taak tijd en aandacht vergt ook al zal hij zich laten bijstaan door ambtenaren van de Kamer. Hier staat tegenover dat hij een persoonlijke profilering voor het hem toebedeelde onderwerp verkrijgt.

### **Artikel 103 Stemmen over amendementen**

Het verheugt de Commissie voor de Werkwijze dat de leden van de VVD-fractie instemmen met de voorgestelde sluitingstermijn voor de indiening van amendementen en dat de leden van de fracties van CDA, GroenLinks en ChristenUnie dit voorstel niet afwijzen al hebben zij vragen erover. Die vragen hebben er – afgezien nog van de principiële opmerkingen van de PvdA-fractie – toe geleid dat het Presidium, overeenkomstig het advies van de Commissie voor de Werkwijze, het voorstel bij nota van wijzigingen intrekt. Binnenkort zal aan de Kamer een apart voorstel worden gedaan om het indienen van amendementen in een zeer laat stadium zoveel mogelijk te voorkomen.

## Artikel 119 In handenstelling

De Commissie voor de Werkwijze constateert dat de leden van de VVD-fractie een principieel verschil maken tussen debatten in commissieverband die naar hun mening wel kunnen plaatsvinden zonder leden van het Kabinet en plenaire debatten. Het is moeilijk om argumenten voor dit principieel verschil te vinden. De grondslag van ons staatsbestel is dat 150 leden beslissen over wetsvoorstellen en over moties, niet dat die 150 leden niet naar anderen mogen luisteren in de vorm die zij daarvoor zelf kiezen en zeker niet dat zij niet naar elkaar mogen luisteren. Om praktische redenen is daarvoor het overleg in commissieverband inderdaad het meest geschikt maar er kunnen ook redenen zijn om daarvoor de plenaire vergadering te kiezen. Bij initiatiefontwerpen is dit zelfs onvermijdelijk en ook door leden van de VVD-fractie steeds aanvaard, zelfs in gevallen waar een initiatiefontwerp kansloos was en in feite dezelfde betekenis had als een nota, namelijk een aanleiding tot debat.

Met het bovenstaande is ook een antwoord gegeven op enkele opmerkingen uit de fractie van de SGP. Die leden vragen echter nog naar de verhouding van dit voorstel tot artikel 69 van de Grondwet. Anders dan bij initiatiefontwerpen voor de plenaire behandeling waarvan het kabinet de laatste vijftien jaar pleegt te worden uitgenodigd, zal de Kamer die behoefte bij de behandeling van nota's van leden waarschijnlijk minder vaak hebben. Denkbaar is dat een plenair debat met ledenindieners van een nota wordt gevolgd door een plenair debat met leden van het kabinet zoals dit bij rapporten van enquêtemissies gebruikelijk is. Dit zal in ieder geval moeten gebeuren als in het debat over een «initiatiefnota» moties worden ingediend gericht aan de regering. Maar de praktijk kan zich ook anders ontwikkelen in die zin dat het debat over een «initiatiefnota» niet uitmondt in moties. Ook in dat geval kan zo'n debat zinvol zijn zij het niet direct voor de klassieke taken van het parlement waar de leden van de SGP-fractie waarschijnlijk op doelen – wetgeving en controle – maar in het kader van een bredere taakopvatting waarbij belangrijke maatschappelijke debatten en bewustwordingsprocessen zich ook in het parlement manifesteren.

Het Presidium zal per geval beslissen over de inhandenstelling van ledennota's. Het is niet verstandig om nu al aan te geven wanneer dit wel en wanneer dit niet kan gebeuren. Wel zal het Presidium duidelijke argumenten moeten geven wanneer het een nota niet in handen stelt van een commissie en dus ook geen procedure opent die leidt tot een openbaar debat over die nota. Inderdaad zou het onlogisch zijn om als een automatisme steeds eerst een reactie van de regering te vragen, hetgeen immers ook niet geschiedt als het gaat om initiatiefontwerpen.

Naar de mening van de Commissie voor de Werkwijze zal de behandeling van een «initiatiefnota» niet eindigen met het «aanvaarden» ervan, zoals de leden van de fractie van GroenLinks schrijven maar met het «voor kennisgeving aanvaarden» ervan net zo als dit gebeurt met regeringsnota's. Dit kan gepaard gaan met moties.

De Voorzitter,  
F. W. Weisglas

De Griffier,  
W. H. de Beaufort