

Vergaderjaar 2003–2004

**29 262**

## **De werkwijze van de Tweede Kamer**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN HET PRESIDIUM**

Aan de leden

Den Haag, 22 oktober 2003

#### **A. Inleiding**

De wens om onze werkwijze te veranderen is niet nieuw. In vrijwel elke zittingsperiode van de Kamer zijn dan ook wijzigingen in het Reglement van Orde aangebracht. De afgelopen anderhalf jaar heeft die wens tot verandering binnen en buiten de Kamer vaak en luid geklonken. De belangrijkste reden daarvoor lijkt te zijn dat de burgers in het land zich onvoldoende herkennen in het werk en de werkwijze van hun volksvertegenwoordigers. De Kamer kan uiteraard ook haar werkwijze verbeteren buiten het Reglement om. Het Reglement blijft echter van betekenis als waarborg van besluitvaardigheid, als waarborg voor minderheden, als bijdrage tot de doelmatigheid en de kwaliteit van ons werk en als belangrijk hulpmiddel voor de Voorzitter en de commissievoorzitters.

Het Presidium is er echter van overtuigd dat veranderingen in de werkwijze van de Kamer niet in de eerste plaats moeten worden verwacht van wijzigingen in het Reglement. De werkwijze wordt vooral bepaald door de opvattingen die elk van de leden heeft over de taak van de Kamer en over de wijze waarop hij of zij deze taak uitoefent. Kortom: *de cultuur is belangrijker dan de structuur*.

Het Reglement werd voor het laatst over de volle breedte herzien op 22 juli 1993. Sindsdien is een groot aantal partiële wijzigingen aangebracht. Ook heeft de Kamer buiten het Reglement om procedures en afspraken herzien, soms bij wijze van proefneming. In het voorgaande en het huidige jaar heeft de roep tot verandering zeer sterk geklonken. Dat gebeurde ook bij monde van vrijwel alle sprekers en de kandidaten bij de verkiezing van een nieuwe Voorzitter in 2002 en, opnieuw, in 2003. Ook buiten de Kamer, in universitaire kring, in de media en niet in het minst bij de kiezers, bleek behoefte hieraan te bestaan.

De in 2002 gekozen en in 2003 herkozen Voorzitter heeft toegezegd met concrete voorstellen te komen. Het Presidium heeft dit bevestigd en

hiertoe een notitie besproken met een groot aantal ideeën die tevoren niet waren getoetst op haalbaarheid, maar uitsluitend op het criterium dat zij zonder Grondwetswijziging kunnen worden gerealiseerd. Een herziene versie van deze notitie is vervolgens besproken in «brainstormsessies» met deskundigen uit de universitaire wereld, met ervaren parlementaire journalisten, met oud-kamerleden en oud-bewindspersonen, met nieuwe kamerleden en tenslotte zeer uitvoerig in de commissie voor de Werkwijze der Kamer.

Dit leidt tot vijf series van voorstellen van de commissie voor de Werkwijze voor Reglementswijziging, waarvan in een bijlage bij deze brief een overzicht wordt gegeven. Verderop in deze brief komen nog enkele onderwerpen aan de orde waarvoor geen formele voorstellen worden gedaan.

## **B. Structuur en cultuur**

De gehele Kamer wenst verdere versterking van de positie van het parlement. Hierbij komen vaak de volgende wensen en doelstellingen naar voren:

1. verbetering van de kwaliteit van onze «kerntaken»: controle van de regering en mede-wetgeving
2. het begrijpelijker en aantrekkelijker maken van onze debatten voor de burger
3. bestrijding van verkoking
4. bestrijding van detaillisme
5. bevordering van dualisme
6. verduidelijking van bevoegdheden van minderheden
7. agendering vanuit de Kamer, niet alleen vanuit het kabinet
8. meer tijd overhouden om in het land te zijn
9. Last but not least: verhoging van het aanzien het parlement.

De voorstellen tot wijziging van het Reglement, die tegelijk met deze brief aan de Kamer worden gezonden, komen tegemoet aan enkele van deze wensen. *Minderheden krijgen formeel nieuwe bevoegdheden* in een aantal procedurele kwesties. Zij hadden die bevoegdheden al als het gaat om het bijeenroepen van de Kamer en ook bijvoorbeeld als het gaat om het doorbreken van het stilzwijgen bij ratificatie van verdragen. Zij krijgen die nu ook als het gaat om hoofdljndebatten over wetsvoorstellen, over interpellaties en over spoeddebatten. Wat dit laatste betreft sluit de Tweede Kamer aan bij de regels in vele buitenlandse parlementen en het Europees Parlement, waar minderheden van een bepaalde omvang kunnen besluiten tot debatten over actuele kwesties. In de voorliggende voorstellen van de commissie voor de Werkwijze is gekozen voor het aantal van dertig leden.

Ook ten aanzien van het proces van wetgeving trekken de voorstellen consequenties van genoemde wensen en doelstellingen. Dit gebeurt door *het automatisme van een hoofdljndebaat* zo snel mogelijk na de indiening van een wetsvoorstel. Ook dit sluit aan bij hetgeen in veel buitenlandse parlementen gebruikelijk is. De Kamer geeft daarmee aan haar taak als medewetgever serieus te nemen. Tot op het moment van indiening van wetsvoorstellen voltrekt het proces van wetgeving zich immers in beslotenheid. De Kamer zal voortaan in de regel direct haar rol in dit proces inhoud geven door een openbaar debat. Verder is het zaak te voorkomen dat amendementen ondoordacht in stemming komen. Dit gebeurt doordat minstens *zes uren wordt gelaten voor bezinning over amendementen*, voordat wordt gestemd.

Een derde voorbeeld van de aanpassing van onze werkwijze is te vinden in de voorstellen ten aanzien van commissies. Deze vervullen een steeds

belangrijker taak, zowel in het proces van wetgeving als in de controle op het beleid. Daarbij hebben de kamercommissies een grote autonomie, ook in procedurele zin. Het voorstel om de *procedurevergaderingen* van commissies in het openbaar te laten plaatsvinden, maakt de commissies controleerbaar. De media en, als zij daaraan behoefte hebben, burgers en belangenorganisaties zullen zelf kunnen volgen hoe procedurele beslissingen worden genomen. Bijvoorbeeld over de tijdstippen van bepaalde overleggen, de agenda daarvan, de vormgeving van hoorzittingen, de data van inbreng, etc. Daarnaast krijgen de commissies de mogelijkheid om hun agenda's beter te plannen doordat zij vaste data afspreken voor *overleg met bewindslieden zonder tevoren reeds de agenda vast te stellen*. Dergelijke «verzamel-overleggen» kunnen ook leiden tot minder commissievergaderingen en minder vergaderingen over gedetailleerde onderwerpen.

Een laatste voorbeeld van vernieuwing via het Reglement betreft het voorstel waarbij het parlement het dualisme in zijn verhouding met de Regering vorm geeft door vaker zelf het initiatief te nemen. Dit kan gebeuren doordat de recent ingestelde *themacommissies* – waarvoor het Reglement reeds is gewijzigd- zelf een maatschappelijke discussie op gang brengen. Het kan volgens de nu ingediende voorstellen ook doordat *leden of fracties zelf nota's uitbrengen*, die op de agenda van de Kamer kunnen komen zonder dat het Kabinet daarbij aanwezig is. Ten slotte kan het gebeuren doordat alle commissies – niet alleen themacommissies – rondetafelgesprekken beleggen of langs andere wegen de samenleving het Binnenhof laten binnenkomen.

De Kamer moet niet de illusie hebben dat gedetailleerde bepalingen in het Reglement van Orde over kwesties zoals bijvoorbeeld het interrumpen, het agenderen van AO's en andere onderwerpen, op zichzelf voldoende zijn. De praktijk is vaak sterker dan de leer. Wanneer de leer als een keurslijf wordt ervaren, is deze geen bijdrage tot versterking van de positie van het parlement maar werkt deze juist negatief. Daarom proberen de Voorzitter en de meeste commissievoorzitters langdurige discussies over procedures te voorkomen, omdat deze bij de buitenwereld al gauw als formalistisch overkomen. Nogmaals: het gaat in de eerste plaats om de «cultuur» en die wordt bepaald door de werkwijze van de leden zelf.

Dit neemt niet weg dat enkele functionarissen bijzondere verantwoordelijkheden dragen, niet alleen voor de inhoud van de parlementaire besluitvorming, maar ook voor de vorm, de procedures en het aanzien van het parlement. Dat geldt uiteraard in de eerste plaats voor de Voorzitter, de leden van het Presidium en de commissievoorzitters. Ook fractievoorzitters en fractiebesturen hebben hier een belangrijke rol. Over hen heeft de Kamer als zodanig uiteraard geen zeggenschap.

### **C. Verantwoordelijkheden van voorzitters**

De Voorzitter en de commissievoorzitters hebben volgens het Reglement van Orde vergaande bevoegdheden ten aanzien van de wijze waarop de Kamer haar werkzaamheden verricht. De taakvervulling van voorzitters is niet gediend met een voortdurend gebruik van hun bevoegdheden. Dit wordt door medeleden soms ervaren als «schoolmeesteren». Bezoekers en kijkers zien dit af en toe als inbreuk op de mogelijkheden van minderheden en individuele leden. Toch leert de ervaring ook dat buitenstaanders het waarderen dat een voorzitter duidelijk waakt over het ordelijk verloop van een vergadering. Daarom moeten de Voorzitter en commissievoorzitters niet te terughoudend zijn. Zo is het in de eerste plaats hun verantwoordelijkheid dat een debat niet verzandt in herhalingen en details.

Als tevoren afspraken zijn gemaakt over de totale duur van een debat of over de spreektijden, dienen voorzitters die afspraken te handhaven en geen uitzonderingen toe te staan.

De Voorzitter en commissievoorzitters dienen een goed gebruik van de tijd, de effectiviteit en de aantrekkelijkheid van het debat te bevorderen door alle deelnemers aan een debat zo nodig af te houden van herhalingen. Bewindslieden dienen te worden afgehouden van het voorlezen van lange, tevoren geschreven teksten, of het geven van antwoorden op niet-gestelde vragen. Daarnaast dienen voorzitters de leden zonedig te hulp te komen als een vraag evident niet wordt beantwoord.

In het overleg tussen Kamer en kabinet treedt immers regelmatig het verschijnsel op dat een lid een vraag moet herhalen met bijna dezelfde woorden en steeds hetzelfde antwoord van een bewindspersoon krijgt. De Voorzitter of commissievoorzitter zal dan soms moeten zeggen dat de bewindspersoon nu eenmaal «over het antwoord gaat». Dit geldt zeker als gevraagd wordt naar een mening. Vraagt het kamerlid echter om feitelijke inlichtingen, dan dient de voorzitter het antwoord te toetsen aan artikel 68 van de Grondwet, bijvoorbeeld door de vraag te stellen of de bewindspersoon zich beroept op het belang van de Staat om niet te hoeven antwoorden. Zo ja, dan kan de Voorzitter in exceptionele gevallen zo ver gaan om – zoals geschetst in de notitie over artikel 68 (stuk 28 632) – de Kamer (of de commissie) te vragen zich uit te spreken over de gegrondheid van dit beroep.

Vele waarnemers van binnen en buiten de Kamer menen dat te gemakkelijk en dus te vaak moties worden ingediend. De Voorzitter of de commissievoorzitter zal zich niet steeds verplicht moeten voelen om een motie zonder meer toe te laten als de formele toelatingsvoorschriften vervuld zijn. In bepaalde gevallen zal de Voorzitter (of commissievoorzitter) tijd moeten vragen om te onderzoeken of de motie voldoet aan enkele andere eisen, zoals het niet overlappen met andere moties en het binnen de agenda van de vergadering passen. Ook indien een motie werkelijk slechts «ondersteuning van het (kabinets)beleid» is, of indien de bewindspersoon werkelijk al voor de stemming toezegt de motie naar letter en geest te zullen uitvoeren, dient een voorzitter de indiener(s) te vragen de motie in te trekken. Maar ook hier geldt weer dat in de eerste plaats de leden zelf moeten beseffen dat «overdaad schaadt», met andere woorden dat een overvloed aan moties het instrument uitholt.

De Kamer kent reeds nu enkele types van debat waarbij in «vak K» leden van de Kamer zitten. Daarvan zijn de debatten over initiatiefwetsvoorstellen en die met enquêtemissies van het meest politieke belang. De Reglementswijzigingen voegen hier twee andere mogelijkheden aan toe: het debat met een themacommissie en het debat over een nota afkomstig van leden of een fractie. De Voorzitter moet zich bevoegd achten om hiernaast zelf het initiatief te nemen voorstellen te doen tot een debat waarbij niemand op de stoelen van de regering zit. Hij zal dan uiteraard het onderwerp van het debat moeten formuleren, dan wel de vraag waarop de leden naar zijn mening een antwoord moeten geven. Hiertoe kan aanleiding zijn als een bepaald maatschappelijk vraagstuk breed besproken wordt, dan wel om andere redenen van groot gewicht is, terwijl er geen stuk van Kamer of kabinet aanhangig is. De huidige praktijk waarbij dan toch gevraagd wordt óm en gewacht wordt óp een stuk van het kabinet wordt soms ervaren als een bewijs van te grote passiviteit van het parlement. Uiteraard zullen ook andere leden dan de Voorzitter of commissievoorzitter een zodanig initiatief kunnen nemen. Al zal naar verwachting deze gang van zaken een uitzondering blijven, omdat in veel gevallen wel degelijk een stuk van het kabinet aanwezig is.

## **D. Verantwoordelijkheden van fracties en fractievoorzitters**

Een tweede belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij de fracties. Zij hebben veel meer dan de Voorzitter en het Presidium instrumenten en mogelijkheden om de cultuur te veranderen. Fracties kunnen zelf afspraken maken over, bijvoorbeeld, het verminderen van het aantal moties en schriftelijke vragen, alsmede over de wijze waarop hun leden het parlementaire werk verrichten. Fracties zullen na de Reglements-wijziging zelf nota's kunnen produceren en aan de Kamer kunnen vragen om agendering daarvan.

De fractievoorzitters zijn niet alleen het gezicht van hun fractie, maar ook in belangrijke mate van het parlement als geheel. Het is binnen de Kamer zelf begrijpelijk, maar naar buiten moeilijk uit te leggen dat zij bij veel debatten afwezig zijn en zelf zelden aan debatten deelnemen. Ten onrechte wordt de deelname door fractievoorzitters aan debatten (buiten de algemeen Politieke Beschouwingen etc.) vaak geassocieerd met crisis-situaties. Ook als daarvan geen sprake is, kan de inzet van fractievoorzitters het gewicht van een onderwerp tonen. Dit kan eventueel ook gebeuren in een tweede termijn of een speciaal aangevraagde derde termijn.

## **E. Tijdstip van stemmingen**

Motie 28 738, nr. 6 vraagt het Presidium om concrete voorstellen «die het voor de leden mogelijk maken het regionale werk beter te combineren met taken in Den Haag door onder andere vaste tijden voor de stemmingen aan te houden». De Commissie voor de Werkwijze stelt niet voor om in het Reglement vast te leggen op welke vaste dag(en) van de week stemmingen worden gehouden. Zo'n bepaling zou immers altijd ruimte voor uitzonderingen moeten laten, zodanig dat de zekerheid voor de leden niet groter zou zijn dan zij nu is. Die zekerheid bestaat op dit moment hieruit dat stemmingen als regel op dinsdag na het vragenuur en de regeling van werkzaamheden plaatsvinden. Het Presidium wil scherp vasthouden aan de lijn dat slechts bij hoge uitzondering stemming plaatsvindt op donderdag bij het begin van de middag.

De uitzondering is nodig omdat leden steeds vaker een uitspraak van de Kamer wensen vóórdat het kabinet een onomkeerbare beslissing neemt of voordat in internationaal verband (met name in EU-verband) een positie moet worden ingenomen. Een uitspraak van de Kamer plenair over een motie is daarbij het duidelijkst. Toch kan duidelijkheid ook op andere wijze dan via een motie en op andere wijze dan via stemming plenair worden verkregen. Met name commissievoorzitters kunnen aan het einde van een overleg waarbij moties zijn ingediend vaststellen welke fracties die moties inhoudelijk hebben gesteund, welke ze hebben bestreden en welke hun mening hebben voorbehouden. Deze vaststelling kan een plenaire stemming onnodig maken.

Hetzelfde geldt AO's, waar weliswaar geen moties kunnen worden ingediend, maar waarbij woordvoerders van fracties wel kunnen meedelen of zij om een plenair VAO zullen vragen en, zo ja, wat de strekking is van de moties die zij daar zullen indienen. Ook hier kan de commissievoorzitter de standpunten van de fracties inventariseren. Naar gelang de situatie kan ook zo'n meningspeiling een plenaire stemming onnodig maken.

Deze alternatieven voor een plenaire stemming zijn uiteraard niet altijd mogelijk, maar het is ook niet verstandig om ze voor alle situaties af te wijzen. Zij worden reeds nu een enkele maal toegepast, bijvoorbeeld als commissieoverleg in een reces wordt gehouden en het terugroepen van

de Kamer van reces alléén voor een stemming als een te zware ingreep wordt ervaren.

Het regelmatig inbreken in de agenda van de leden buiten het reces is echter eveneens buitengewoon belastend en belemmert het goed vervullen van het Kamerlidmaatschap. Het Presidium vraagt dus commissievoorzitters om deze alternatieven voor het houden van een plenaire stemming vaker te beproeven.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
W. H. de Beaufort