

Vergaderjaar 2019–2020

35 322

Voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde

Nr. 2

BRIEF VAN DE WERKGROEP HERZIENING REGLEMENT VAN ORDE

Aan het presidium

Den Haag, 30 oktober 2019

Hierbij biedt de werkgroep Herziening Reglement van Orde haar rapport (Kamerstuk 35 322, nr. 3) en een voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde (Kamerstuk 35 322, nr. 4) aan. In het voorstel sluit het Reglement in taalgebruik, maar ook in aanpak meer aan bij deze tijd. Het bevat concrete voorstellen ter verbetering van het Kamerwerk, vanuit een nieuwe opzet waarbij moderne werkwijzen een plek krijgen in het Reglement, maar ook afscheid wordt genomen van instrumenten en procedures die niet of nauwelijks worden ingezet.

Betekenis Reglement

Het Reglement van Orde bepaalt het functioneren van de Tweede Kamer in procedures en werkwijzen, werkt de positie van de Tweede Kamer in haar taak als medewetgever en controleur van de regering uit en regelt het instrumentarium dat daartoe ter beschikking staat. De regeling, die haar grondslag in artikel 72 van de Grondwet vindt, heeft een bindende werking ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer en bepaalt in hoge mate de dagelijkse parlementaire praktijk. Het Reglement van Orde heeft daarmee grote betekenis voor de politieke praktijk.

Niet alles wat de politiek praktijk bepaalt, is in het Reglement van Orde vastgelegd en dat is niet voor niets. De parlementaire werkwijze wordt voor een belangrijk deel gevormd door gewoontes en gebruiken die «ongeschreven» zijn. Dit past bij de Nederlandse parlementaire cultuur waarin de werkwijze op hoofdlijnen is vastgelegd, maar erkend wordt dat niet alles met gedetailleerde voorschriften kan worden geregeld en er ruimte moet blijven voor flexibele toepassing.

Onderhoud nodig

De politieke praktijk is continu in beweging. Niet verwonderlijk dat ook het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van tijd tot tijd kritisch onder de loep wordt genomen. De laatste algehele herziening van het Reglement vond plaats in 1994, inmiddels 25 jaar geleden. Sindsdien zijn tientallen, veelal kleinere, wijzigingen doorgevoerd. Het is dan ook een «levend document» dat regelmatig klein onderhoud verkrijgt, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten of politieke ontwikkelingen.

Zo nu en dan dient het Reglement ook in zijn geheel te worden getoetst op actualiteit, consistentie en bruikbaarheid. De werkgroep Herziening Reglement van Orde boog zich de afgelopen periode over dit noodzakelijke «groot onderhoud» en stelde vast dat de huidige regeling, zowel qua indeling als inhoud, aan modernisering toe is. Zo is de tekst op veel plekken (onnodig) moeilijk geformuleerd, is vaak sprake van verouderde, onduidelijke of onvermelde procedures, en kunnen de structuur en opbouw van het Reglement aanzienlijk vereenvoudigd worden. Ook zijn er enkele knelpunten in het wetgevingsproces die om nieuwe oplossingen vragen, zoals de afdoening van zogenaamde verweesde initiatiefwetsvoorstellen en de procedure rondom de tweede lezing van Grondwetsherzieningsvoorstellen. Tot slot heeft de werkgroep alle artikelen van een toelichting voorzien om daarmee de kenbaarheid en begrijpelijkheid van de regels nog verder te vergroten.

Balans, regelmaat en voorspelbaarheid

Een belangrijk aandachtspunt in deze herziening is het verbeteren van de balans in het Kamerwerk. De werkgroep constateert dat er een onevenwichtige verhouding tussen de plenaire activiteiten en de commissieactiviteiten is ontstaan. Hierbij lijkt de focus vooral op plenaire activiteiten te zijn gericht, en minder op het betekenisvolle werk in de commissies. Zo verlopen verzoeken tot debataanvragen en brieven steeds vaker via de plenaire regeling van werkzaamheden, waarbij de meer aangewezen route via de commissie niet gevolgd wordt of doorkruist raakt. Dit heeft een stapeling van procedures en een weinig efficiënte werkwijze tot gevolg. De grote druk die op de plenaire agenda is komen te staan, heeft onder meer geleid tot een lange wachtlijst aan ongeplande debatten. Plots ingelaste extra stemmingen, waar commissieactiviteiten voor moeten wijken, geven de werkwijze van de Kamer daarnaast een behoorlijk onvoorspelbaar karakter. De werkgroep bemerkt dat er behoefte is aan meer regelmaat en structuur in de plenaire agenda en doet daarom voorstellen om het Kamerwerk efficiënter te laten verlopen.

Efficiënte agendavoering

Zo wordt voorgesteld om het aantal regelingen van werkzaamheden terug te brengen naar één moment per week. In die regeling kunnen voortaan alleen plenaire debatten worden aangevraagd. Er blijft uiteraard ruimte om bij urgente, actuele kwesties een extra regeling van werkzaamheden in te plannen. Aanvragen voor brieven van de regering worden voortaan in de commissies afgehandeld. Daarnaast stelt de werkgroep voor om via een experiment te verkennen of extra stemmingen op een vast, gereserveerd tijdstip in de week kunnen plaatsvinden, zodat deze beter voorspelbaar zijn voor Kamerleden en publiek en minder vaak het commissiewerk onderbreken. Om de lange lijst debatten beheersbaar te houden, stelt de werkgroep een systeem van verlenging van de toekenning van debatten voor, waarbij deze na een verloop van tijd vervallen. Dit geldt voor alle debataanvragen, dus zowel dertigledende-batten als meerderheidsdebatten en interpellaties.

Sterke en zichtbare commissies

De werkgroep vindt dat er meer oog mag komen voor het commissiewerk. Om dat beter voor elkaar te krijgen, stelt de werkgroep voor om te gaan werken met een regeling van werkzaamheden in commissies. Hierin kunnen bijvoorbeeld verzoeken om brieven van de regering worden gedaan en debatten van de commissie worden aangevraagd. Het belang van debatten op commissieniveau wordt onderstreept door de enigszins onduidelijke term «algemeen overleg» te vervangen door een meer toepasselijke benaming: het commissiedebat. De bevoegdheid tot het houden van een wetgevingsoverleg wordt toegedeeld aan de commissies, en de indeling van het commissiestelsel wordt vereenvoudigd. Om de transparantie van de besluitvorming in commissies nog verder te verbeteren kan de procedurevergadering altijd teruggekeken worden op de website «Debat Gemist», zodat belangstellenden de afwegingen die de Kamer maakt in haar medewetgevende en controlerende taak altijd kunnen terugzien. Verder stelt de werkgroep voor om flexibeler om te gaan met de zaalinrichting van commissiezalen, zodat gekozen kan worden voor een inrichting die past bij het soort vergadering (bijvoorbeeld in de opstelling bij een debat, rondetafelgesprek, of hoorzitting).

Dynamisch vragenuur

Het wekelijkse vragenuur vormt een belangrijk ankerpunt in de parlementaire vergaderweek en biedt ruimte om actuele, gewichtige thema's snel en bondig te bespreken. De werkgroep meent dat de selectie van onderwerpen tegenwoordig beter aansluit bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Ook signaleert de werkgroep dat de Minister-President en fractievoorzitters vaker deelnemen aan het vragenuur. De werkgroep juicht deze ontwikkelingen toe. Om een levendiger verloop van het vragenuur te bevorderen, worden de strakke voorschriften voor de eerste vier minuten in het debat losgelaten. Er ontstaat zo een directere en meer dynamische manier van debatteren tussen het Kamerlid en de bewindspersoon, waardoor de (vervolg)vragen gericht kunnen worden gesteld en een adequate beantwoording kan worden bevorderd.

Moties

Hoewel de toename van het aantal ingediende moties op zichzelf geen recente ontwikkeling is, is er sinds enkele jaren wel een explosieve stijging te zien. De werkgroep is van mening dat er gesproken kan worden van een «overdaad» en maakt zich zorgen over de effectiviteit van dit parlementaire instrument. Wanneer de Kamer haar instrumenten te vaak inzet, worden deze bot en verliest de burger zicht op de betekenis. De werkgroep ziet echter geen mogelijkheid om een betekenisvolle aanpassing in de regels omtrent moties te doen, zonder de rechten van het individuele Kamerlid teveel aan te tasten. De werkgroep roept op dit punt daarom op tot een meer gericht en selectief gebruik van het instrument aan de kant van Kamerleden. Daarnaast onderschrijft de werkgroep reeds ingezette ontwikkelingen om alternatieven voor het indienen van moties te onderzoeken en te stimuleren, zoals het registreren van toezeggingen op naam van Kamerleden. Om een nuttige inzet van het instrument te bevorderen, kan een motie ook niet langer onbepaald worden aangehouden: er zal in elk geval in de lopende zittingstermijn van de Kamer over moeten worden gestemd. Ook wordt voorgesteld om de ondersteuningseis van ten minste vier andere leden bij indienen van moties te laten vervallen. Deze eis vormt in de praktijk geen enkele rem op het indienen van moties, maar kost wel vergaderminuten die beter ingezet kunnen worden voor andere zaken.

Tot slot

Met bijgevoegd voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde is de werkgroep niet over een nacht ijs gegaan. Dat zou het document en de betekenis ervan ook geen recht doen. De voorgestelde herziening is tot stand gekomen door nauwgezet en systematisch de bestaande tekst te doorgronden, deskundigen te raadplegen, literatuuronderzoek te doen en te kijken naar werkwijze van andere parlementen.

De werkgroep hoopt met deze wijzigingsvoorstellen een stevige basis te leggen voor een actueel en doeltreffend Reglement van Orde.

De voorzitter van de werkgroep Herziening Reglement van Orde,
Van der Staaij

De griffier van de werkgroep Herziening Reglement van Orde,
Boeve

OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE WIJZIGINGEN

Technisch

- Een vernieuwde structuur;
- Uitbreiding en verduidelijking van het begrippenkader;
- Meer uniformiteit en leesbaarheid;
- Modernisering en vereenvoudiging;
- Een artikelsgewijze toelichting.

Voorstellen om de parlementaire werkwijze te verbeteren

- De commissie-indeling is vereenvoudigd en wordt in de kern beperkt tot vaste en tijdelijke commissies;
- Besluitvorming op commissieniveau wordt versterkt door invoering van een commissie-regeling van werkzaamheden;
- De frequentie van de plenaire regeling van werkzaamheden wordt teruggebracht tot één moment per week. Een extra-regeling van werkzaamheden blijft mogelijk bij urgente, actuele kwesties;
- De bevoegdheid tot het houden van een wetgevingsoverleg wordt bij de commissies gelegd;
- De plenaire agendavoering wordt efficiënter door het werken met vaste stemmomenten, te verkennen via een experiment;
- Niet ingeplande dertigledendebatten, meerderheidsdebatten en interpellaties vervallen twaalf weken na de toekenning van het debat. Daarna kunnen zij nog maximaal twee keer worden verlengd voor een periode van twaalf weken;
- Er komt een vrijere opzet in de aanvang van het mondeling vragenuur (vragen en antwoorden tussen Kamerlid en bewindspersoon) waardoor deze een meer dynamisch verloop verkrijgt;
- Het tijdstip van aanmelding van mondelinge vragen wordt vervroegd naar 11.00 uur zodat de vragensteller meer voorbereidingstijd heeft.

Voorstellen om procedures aan te passen of te vereenvoudigen

- De ondersteuningsverklaring bij moties wordt geschrapt, aangezien deze in de praktijk geen toegevoegde waarde heeft. Wel geldt uiteraard bij de indiening van moties dat de Voorzitter kan ingrijpen als beledigende uitdrukkingen worden gebruikt of op een andere manier ongeoorloofd gedrag plaatsvindt;
- Aangehouden moties vervallen aan het einde van een zittingstermijn;
- De regeling voor het indienen van schriftelijke vragen is verduidelijkt;
- De regeling voor het indienen en behandelen van initiatiefnota's is verhelderd;
- Deelname aan een tweeminutendebat – voorheen verslag algemeen overleg (vao) of verslag schriftelijk overleg (vso) – wordt in beginsel beperkt tot leden die aan het commissiedebat (voorheen algemeen overleg) of schriftelijk overleg hebben deelgenomen. Een tweeminutendebat kan aangevraagd worden na de eerste beantwoording van de Minister en niet al tijdens de eerste inbreng van de Kamerleden.

Beter aansluiten bij de huidige praktijk

Op diverse plekken worden praktische voorstellen gedaan die het Reglement beter doen aansluiten bij de huidige werkwijze, zoals het schrappen van de bepaling die voorschrijft dat een Kamerbesluit nodig is om na 23.00 uur te vergaderen.

Voorstellen om instrumenten te schrappen waarvan de meerwaarde niet langer duidelijk is

De werkgroep stelt voor om de volgende, weinig gebruikte instrumenten te schrappen: het begrotingsoverleg, het hoofdlijnen debat, gezamenlijke commissievergaderingen, de inbrengvergaderingen en artikelsgewijze behandelingen bij wetsvoorstellen. De Kamer kan op andere manieren in de functie van deze instrumenten voorzien zonder dat zij in het Reglement zijn vastgelegd.

Toevoeging van procedures die niet beschreven staan, maar wel praktijk zijn (codificatie)

- De procedure voor het controversieel verklaren van onderwerpen in een demissionaire periode wordt vermeld in het Reglement;
- De procedurevergadering en technische briefing (twee in de praktijk belangrijke commissie-activiteiten) krijgen een plaats in het Reglement;
- Het onderscheid tussen hoorzitting en rondetafelgesprek wordt verduidelijkt, onder toevoeging van de mogelijkheid tot een-op-een horen bij hoorzittingen;
- Het Reglement wordt aangevuld met een procedure voor het verzoeken van voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State;
- Er is een bepaling opgenomen voor het vaststellen van een regeling voor de behandeling van zogenaamde artikel 100-brieven inzake de inzet van de krijgsmacht in het buitenland.

Oplossingen voor knelpunten in het wetgevingsproces

- Er wordt een regeling getroffen voor het afdoen van zogenaamde verweesde initiatiefwetsvoorstellen;
- Er wordt een procedure vermeld voor wijzigingen in de samenstelling van initiatiefnemers bij initiatiefwetsvoorstellen;
- Er wordt een regeling getroffen voor de tijdige behandeling van wetsvoorstellen voor de tweede lezing van een Grondwetsherziening.

Aanbevelingen zonder Reglementswijziging

- De herziening van het Reglement is een uitgelezen moment om met gerichte communicatie meer aandacht te geven aan de werkwijze van de Kamer om de toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor de burger te vergroten;
- Zichtbaarheid van de werkzaamheden en besluitvorming in commissies wordt vergroot door procedurevergaderingen terugzoekbaar te maken op Debat Gemist en door consequent gebruik te maken van sociale media;
- De herkenbaarheid van debat- en overlegvormen kan worden versterkt door meer variatie in de inrichting commissiezalen.