

35 322

Voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde

Nr. 3

RAPPORT VAN DE WERKGROEP HERZIENING REGLEMENT VAN ORDE

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Achtergrond opdracht werkgroep	2
2.1 Het Reglement van Orde	2
2.2 Achtergrond en beschrijving taakopdracht	3
3. Aanpak en werkwijze werkgroep	3
3.1 Verkenning	3
3.2 Uitgangspunten	3
3.3 Werkwijze	4
4. Algemene bevindingen	5
4.1 Parlementaire cultuur en het Reglement	5
4.2 Technische bevindingen	5
4.3 Bevindingen ten aanzien van de werkwijze	7
4.4 Aanbevelingen van de staatscommissie parlementair stelsel	12
4.5 Eindoordeel werkgroep: algehele herziening gewenst	14
5. Aanbevelingen	14
5.1 Aanbevelingen om herkenbaarheid en zichtbaarheid te vergroten	15
5.2 Aanbeveling met betrekking tot de inwerkingtreding	16

1. Inleiding

Op 13 maart 2018 heeft het presidium een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van het lid Van der Staaij (SGP). Het presidium heeft de werkgroep gevraagd om het Reglement van Orde (hierna: het Reglement) voor een eventuele algehele herziening door te lichten en, indien aanpassing nodig is, concrete voorstellen daartoe te doen.

De leden van de werkgroep zijn:

- Aukje de Vries (VVD);
- De Roon (PVV);
- Geurts (CDA);
- Sneller (D66);

- Van der Lee (GL);
- Van Nispen (SP);
- Ploumen (PvdA);
- Van der Staaij (SGP, voorzitter);
- Baudet (FvD).¹

De werkgroep werd in haar werkzaamheden ondersteund door een ambtelijke staf bestaande uit mw. L. Boeve (griffier), dhr. S.C. Loeffen (kenniscoördinator) en dhr. A.C. de Ridder (wetgevingsjurist).

De werkgroep is op 21 maart 2018 voor het eerst bijeengekomen en heeft in 28 vergaderingen het Reglement en de werkwijze van de Kamer besproken. De werkgroep heeft haar werkzaamheden op 30 oktober 2019 afgerond en brengt bijgaand verslag uit.

2. Achtergrond opdracht werkgroep

2.1 Het Reglement van Orde

Het functioneren van de Kamer wordt beheerst door een veelheid aan regels en voorschriften. Deze liggen onder andere vast in de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk en andere wettelijke regelingen, en volgen ook uit ongeschreven rechtsregels. Voor het parlementaire proces is het Reglement van Orde een belangrijke rechtsbron. Het Reglement bevat de interne voorschriften van de Kamer ten aanzien van haar organen, bevoegdheden en procedures. Op grond van artikel 72 Grondwet stellen beide Kamers der Staten-Generaal elk afzonderlijk een Reglement van Orde vast. Hiermee wordt onder meer de zelfstandigheid van de Kamers ten aanzien van hun procedures en werkwijzen benadrukt.²

De Tweede Kamer kent sinds 1815 een Reglement. In de loop der tijd is het Reglement verschillende malen herzien en uitgebreid, onder meer naar aanleiding van grondwetswijzigingen. De laatste algehele herziening van het Reglement vond 25 jaar geleden plaats in 1994.³ De inhoudelijke veranderingen hadden toentertijd vooral betrekking op het commissiestelsel en de inrichting van commissievergaderingen. De wijziging bracht een nieuwe commissiestructuur met vaste, tijdelijke en algemene commissies. Ook werd voorzien in een herinrichting van het mondeling overleg op commissieniveau in drie vormen: het algemeen overleg, het notaoverleg en het wetgevingsoverleg.

Sinds 1994 zijn er bij meer dan 70 gelegenheden wijzigingen in het Reglement doorgevoerd.⁴ Zo werd bijvoorbeeld in 1997 de profielschets voor de Kamervoorzitter in het Reglement vastgelegd, ontstond in 1998 het VAO (tweeminutendebat met de mogelijkheid tot de indiening van een motie) en werden in 2003 themacommissies als nieuwe commissievorm ingevoerd. In 2004 werd het spoeddebat geïntroduceerd (vanaf 2011: dertigledendebat) en in 2006 kregen burgers de mogelijkheid via een burgerinitiatief onderwerpen te agenderen bij de Kamer. In 2011 vond via een reglementswijziging een belangrijke wijziging plaats in de kabinetsformatie. Kortom, het Reglement heeft de afgelopen 25 jaar op onderdelen

¹ Eerder waren lid van de werkgroep: Bruins Slot (CDA, t/m juni 2019), Grashoff (GL, t/m juni 2018), Nijboer (PvdA, t/m mei 2018) en Ouwehand (PvdD, t/m september 2019).

² Zie Kamerstukken 14 224, nr. 3, p. 8.

³ Zie Kamerstukken 22 590. De laatste algehele herziening daarvoor stamt uit 1965, zie Kamerstukken 8042.

⁴ Zie voor een wijzigingsoverzicht de wetstechnische informatie bij het Reglement op www.wetten.nl.

vele kleinere en grotere wijzigingen ondergaan, maar is sindsdien niet meer in zijn geheel doorgelicht en geactualiseerd.

2.2. Achtergrond en beschrijving taakopdracht

Tijdens de behandeling van de Raming voor het jaar 2018 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezegd een voorstel te zullen doen waarmee tegemoetgekomen wordt aan de behoefte aan doorlichting van het Reglement, hetgeen wellicht zou kunnen leiden tot een algehele herziening.⁵ In de commissie voor de Werkwijze werd deze behoefte bevestigd. Op verzoek van het presidium⁶ is de werkgroep daarom verzocht «het Reglement door te lichten vanuit de kernvraag of het in zijn huidige indeling en inhoud voldoende houvast biedt voor de verschillende actoren in het parlementaire proces dan wel aanpassing en modernisering behoeft en, als dit laatste het geval mocht zijn, concrete voorstellen tot aanpassing te doen».⁷

3. Aanpak en werkwijze werkgroep

3.1 Verkenning

Om de focus en de reikwijdte van haar opdracht vast te kunnen stellen, is de werkgroep gestart met een verkenning. Daarbij kwam de werkgroep tot de voorlopige conclusie dat het Reglement vaak niet aansluit bij de praktijk en soms verouderde en onnodig moeilijke teksten bevat, en dat de opbouw en structuur van sommige van de artikelen, paragrafen en hoofdstukken kunnen worden verbeterd. Daarnaast werd duidelijk dat de verstrekte opdracht niet kan worden opgevat als een uitsluitend technische operatie; het Reglement raakt daarvoor te zeer aan de werkwijze van de Kamer.

Om hieraan recht te doen, heeft de werkgroep via twee sporen invulling aan haar opdracht gegeven. Het eerste spoor betrof het technisch doorlichten en opschonen van het Reglement. Bij het tweede spoor werden meer inhoudelijke knelpunten ten aanzien van het Reglement in kaart gebracht die de werkwijze en de doeltreffendheid van het instrumentarium van de Kamer betreffen.

3.2 Uitgangspunten

De werkgroep heeft zich bij de verkenning ook gebogen over de uitgangspunten ten behoeve van het Reglement. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. *de positie van het individuele Kamerlid staat centraal.* Dit uitgangspunt sluit aan bij het grondwettelijke stelsel, en houdt onder meer in dat zo min mogelijk regels zijn opgenomen die betrekking hebben op de rechten en de plichten van de fracties;
- b. *het Reglement moet eenvoudig te hanteren zijn.* Het Reglement is bedoeld voor dagelijks gebruik in de parlementaire praktijk. Mede met het oog hierop is gestreefd naar een overzichtelijke indeling. Verder is gezocht naar een heldere en beknopte formulering van de artikelen. Ook is ervoor gekozen om vast te houden aan het gebruik van kopjes bij de afzonderlijke artikelen met een korte aanduiding van het onderwerp van het artikel. Daarnaast is de nummering aangepast en is de structuur verduidelijkt door te werken met een hoofdstukken-aanduiding;

⁵ Zie Kamerstukken 34 686, nr. 10.

⁶ Besluit presidium d.d. 24 januari 2018.

⁷ Brief presidium d.d. 13 maart 2018.

- c. *de artikelen moeten duidelijk en volledig zijn, en een reëel beeld geven van de organisatie en de werkwijze van de Kamer.* Het Reglement heeft onder meer een functie bij conflictbeslechting en is erop gericht de continuïteit van de parlementaire werkwijze te waarborgen. Het houdt ook in dat «dode letters» zijn geschrapt. Herhalingen van (grond)wettelijke regels zijn overigens zo veel mogelijk vermeden;
- d. *het Reglement mag niet verstarrend werken op het functioneren van de Kamer.* Dit is noodzakelijk voor een goede taakvervulling van de Kamer. Het vergt dat het Reglement weliswaar duidelijk is, maar ook een flexibele hantering toelaat. Een te gedetailleerde regeling zou verstarrend kunnen werken;
- e. *het Reglement moet bijdragen aan een transparante, kenbare en voorspelbare werkwijze en agendering.* Het Reglement moet uitstralen dat de parlementaire werkwijze zichtbaar en begrijpelijk dient te zijn, en moet de voorspelbaarheid daarvan verhogen. Mede vanuit dit uitgangspunt is er ook voor gekozen om verwijzingen naar wet- en regelgeving in de tekst waar mogelijk te vermijden. Dat verhoogt bovendien de leesbaarheid van de bepalingen en maakt de tekst minder gevoelig voor wets- en reglementswijzigingen.

De uitgangspunten onder a tot en met d werden bij de integrale herziening van 1994 ook al gehanteerd, en zijn nog steeds relevant.⁸ Onderdeel e is toegevoegd omdat bij de verkenning de inzichtelijkheid van de regeling en de voorspelbaarheid van de werkwijze als bijzondere aandachtsgebieden naar voren zijn gekomen. De werkgroep is van mening dat het Reglement anno 2019 dient uit te stralen dat de parlementaire werkwijze begrijpelijk en voorspelbaar is, niet alleen voor Kamerleden zelf, maar ook voor degenen rondom de Kamer.

3.3 Werkwijze

Om tot haar voorstellen te komen heeft de werkgroep de volgende werkwijze gehanteerd.

Inhoudelijke besprekingen

De werkgroep is gestart met het voeren van gesprekken met deskundigen, onder wie (oud-)Kamerleden, (oud-)griffiers en wetenschappers. Ook verrichtte zij literatuurstudie en vergelijkend onderzoek op diverse thema's, onder andere uitgezet via het netwerk van parlementen (ECPRD), en bestudeerde zij Reglementen van Orde van diverse parlementen, gemeenten en provincies. Deze verkenning werd afgerond voor de zomer van 2018 en werd gevolgd door een vaststelling van de grootste knelpunten en een benoeming van de mogelijke oorzaken. Op basis hiervan heeft de werkgroep drie thema's benoemd waarlangs zij de doorlichting van het Reglement wilde volgen: (1) de verhouding tussen de plenaire- en de commissieactiviteiten; (2) de positie van de Kamer / het individuele Kamerlid; (3) de communicatie over de werkwijze en de rol van het Reglement van Orde daarin. In een eerste voortgangsbrief aan het presidium van september 2018 deed de werkgroep verslag van de benoemde knelpunten en probleemstellingen. Via themabijeenkomsten werden oplossingsrichtingen uitgewerkt, waarvan de werkgroep verslag deed in een tweede voortgangsbrief aan het presidium in april 2019. Tot aan de zomer 2019 werd de uitwerking van de oplossingsrichtingen in concrete herzieningsvoorstellen besproken. Na het zomerreces werden deze vastgesteld door de werkgroep.

⁸ Zie Kamerstukken 22 590, nr. 3, p. 1–2.

Technische doorlichting

De werkgroep heeft alle artikelen van het Reglement grondig doorgelicht op technische aspecten. Daarbij is onder andere gekeken of de bepalingen juridisch nog kloppend waren, of er nog werd aangesloten bij de praktijk en of de formulering of opbouw van de bepalingen kon worden vereenvoudigd. De besprekingen werden voorafgegaan door ambtelijke voorbesprekingen en vonden doorgaans tweewekelijks plaats. Deze besprekingen werden afgerond in juli 2019.

4. Algemene bevindingen

4.1 Parlementaire cultuur en het Reglement

De werkgroep heeft bij haar onderzoek een aantal algemene bevindingen gedaan, die verband houden met de mate waarin het Reglement een bijdrage kan leveren aan het oplossen van knelpunten in de parlementaire werkwijze.

Flexibiliteit is wenselijk

Ten eerste constateert de werkgroep dat de parlementaire werkwijze voor een belangrijk deel op gebruiken en gewoontes berust die niet in het Reglement zijn vastgelegd. Het Reglement beschrijft de werkwijze veelal op hoofdlijnen, en moet ruimte bieden voor een flexibele toepassing. Het vastleggen van bestaande gewoonten en gebruiken in voorschriften kan enerzijds houvast bieden, maar kan anderzijds afbreuk doen aan een vaak gewenste flexibiliteit in het politieke handelen. De werkgroep is zich daarvan bij haar taakuitvoering steeds bewust geweest. Daarom is gezocht naar een juiste balans om binnen de gestelde kaders voldoende ruimte te bieden voor de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en mogelijkheden om deze uit te proberen. Hierbij heeft de werkgroep ook meegewogen dat de toegenomen omloopsnelheid in de Kamer effect heeft op de parate kennis van Kamerleden van de ongeschreven parlementaire gewoontes. Vanuit het nieuw benoemde uitgangspunt van kenbaarheid van de werkwijze stelt de werkgroep daarom voor om sommige ongeschreven procedures of gebruiken te codificeren.

Problemen laten zich niet altijd oplossen via een reglementswijziging

Ten tweede constateert de werkgroep dat de parlementaire werkwijze complex van aard is. Staatsrechtelijke bevoegdheden en procedures worden hierbij vormgegeven aan de hand van een veranderlijke politieke realiteit. Het vinden van een oplossing voor een geconstateerd probleem in de werkwijze kan onbedoeld ongewenste gevolgen hebben op een ander terrein. Bovendien zijn niet alle problemen in de parlementaire praktijk via het Reglement op te lossen; sommige problemen vragen eerder om een aanpassing van de parlementaire cultuur dan om een nieuwe juridische regeling. De werkgroep heeft daarom voor een pragmatische aanpak gekozen, waarbij zij in dit verslag ook de door haar geconstateerde problemen vermeldt die zich niet (alleen) door middel van een reglementswijziging laten oplossen.

4.2 Technische bevindingen

Op technisch gebied komt de werkgroep tot de volgende algemene bevindingen.

De werkgroep constateert dat de tekst van het Reglement vaak moeilijk is geformuleerd, wat ook door diverse gesprekspartners is opgemerkt. Er zijn bijvoorbeeld verschillende bepalingen met zeer lange zinnen, zoals het huidige artikel 132 (zie kader).

Artikel 132 Reglement van Orde

Indien de Kamer zich heeft verenigd met de conclusies in een verslag van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, waarbij een Minister wordt uitgenodigd iets te doen of na te laten en de Minister bij brief te kennen heeft gegeven daaraan geen gevolg te geven, wordt deze brief in handen gesteld van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, die aan de Kamer kan voorstellen dit stuk met de onder haar berustende stukken te stellen in handen van een vaste of een algemene commissie, ten einde daarover dan nader aan de Kamer verslag uit te brengen.

Sommige bepalingen zijn ook moeilijk te begrijpen omdat de juridische context ontbreekt (bijvoorbeeld het huidige artikel 3, eerste lid over het verlies van het Kamerlidmaatschap). Ook komt het geregeld voor dat één artikellid diverse onderwerpen regelt (bijvoorbeeld het huidige artikel 122, tweede lid over de verlenging van bepaalde termijnen). Daarnaast bevat de tekst onnodig passief geformuleerde zinnen (bijvoorbeeld het huidige artikel 29, eerste lid, over hoorzittingen), dubbele ontkenningen (bijvoorbeeld het huidige artikel 11, vierde lid, over samenvoeging en splitsing van fracties), en complexe of verouderde begrippen (bijvoorbeeld het gebruik van «ontstentenis» of «dadelijk»).

Uiteraard vormt het Reglement een juridisch document, dat bovendien in relatie staat tot andere regelingen, zoals de Grondwet. Het is daarom niet altijd mogelijk om tot een gemakkelijk leesbare tekst te komen. De werkgroep heeft in haar voorstel niettemin de tekst gemoderniseerd en daarbij zoveel mogelijk onnodig complex taalgebruik vermeden.

Structuur en opbouw van het Reglement: een lappendeken

De werkgroep constateert dat de structuur en de opbouw van het Reglement, mede door de vele wijzigingen sinds de laatste algehele herziening, niet altijd even logisch en begrijpelijk zijn. Zo zijn sinds 1994 diverse artikelen, paragrafen en hoofdstukken toegevoegd, waarbij de onderlinge samenhang en de verhouding tot de bestaande bepalingen niet altijd duidelijk zijn. Voorbeelden zijn de huidige artikelen 9, vierde lid, en 22a, die beide de instelling van commissies van advies regelen, en de artikelen 28, onder d, en 41, die verschillende uitgangspunten voor het houden van een algemeen overleg hanteren. De werkgroep heeft tegen deze achtergrond afgewogen hoe de structuur en opbouw van de artikelen, en de nummering van paragrafen en hoofdstukken van het Reglement kunnen worden verbeterd.

Verouderde, onduidelijke of onvermelde procedures

De werkgroep heeft onderzocht in hoeverre het Reglement aansluit bij de huidige praktijk. Daarbij constateert de werkgroep dat het Reglement de nodige verouderde bepalingen met «dode letters» bevat, zoals de regel in het huidige artikel 47, tweede lid, dat voor het vergaderen na 23.00 uur een Kamerbesluit is vereist. In dat kader constateert de werkgroep ook dat er parlementaire instrumenten of mogelijkheden zijn waarvan de doeltreffendheid tekortschiet. Een goed voorbeeld vormt het instrument van het begrotingsoverleg. Dit is zelden gebruikt en heeft weinig tot geen

toegevoegde waarde ten opzichte van het wetgevingsoverleg, dat eveneens voor begrotingsbehandeling kan worden ingezet.⁹ De werkgroep heeft daarnaast bemerkt dat er onduidelijkheid bestaat over het gebruik van bepaalde parlementaire instrumenten en mogelijkheden die beschreven staan in het Reglement. Een voorbeeld vormt de initiatiefnota. De behandeling daarvan is slechts indirect uit artikel 119 van het Reglement af te leiden, en vindt in de praktijk op uiteenlopende wijze plaats. Daarnaast kunnen ter bevordering van de kenbaarheid en actualiteit verschillende aanpassingen worden gedaan in verband met onvermelde procedures (bijvoorbeeld die van het controversieel verklaren van onderwerpen) of als gevolg van technologische wijzigingen (bijvoorbeeld het parlementair informatiesysteem Parlis, of de invoering van het elektronisch aanwezigheidssysteem). Ten slotte blijkt het Reglement in sommige gevallen uitdrukkelijk te verwijzen naar afzonderlijk vast te stellen regelingen (zoals de Regeling parlementair en extern onderzoek en de Regeling vertrouwelijke stukken), terwijl dat in andere gevallen niet gebeurt. Hierin kan meer lijn worden aangebracht, zodat de samenhang tussen het Reglement en andere regelingen die de werkwijze van de Kamer betreffen, inzichtelijker en beter geborgd wordt.

4.3 Bevindingen ten aanzien van de werkwijze

Ten aanzien van de werkwijze komt de werkgroep tot de volgende algemene bevindingen.

Onevenwichtige verhouding tussen de plenaire vergadering en de commissieactiviteiten

De werkgroep constateert dat er een onevenwichtige verhouding tussen de plenaire activiteiten en de commissieactiviteiten bestaat. Dit vormt een groot knelpunt in de werkwijze. De focus lijkt vooral op de plenaire activiteiten te zijn gericht en minder op de commissies. Zo verlopen verzoeken tot debataanvragen en brieven steeds vaker via de 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, wordt zichtbaar door een lange wachtlijst aan ongeplande debatten. Dit betreffen zowel dertigledendebatten als door een Kamermeerderheid gesteunde debatten (meerderheidsdebatten). Plots ingelaste extra stemmingen, waar commissieactiviteiten voor moeten wijken, geven de werkwijze van de Kamer daarnaast een behoorlijk onvoorspelbaar karakter.

In de gesprekken met deskundigen die de werkgroep heeft gevoerd, is onder meer gewezen op het belang van versterking van de rol van commissies, vooral in het wetgevingsproces. Op deze manier kan de positie van het parlement als geheel worden versterkt en kan beter uitvoering worden gegeven aan de medewetgevende taak. Ook wordt vaak gepleit voor een meer autonome rol voor commissies van het parlement.¹⁰

De werkgroep is van mening dat de scheve verhouding tussen plenaire activiteiten en commissieactiviteiten tot ergernissen en knelpunten in de parlementaire werkwijze leidt. Een verbetering in het evenwicht tussen de commissies en de plenaire vergadering kan daarbij naar de mening van de werkgroep een sleutel vormen voor een oplossing. Ook de benaming

⁹ Een begrotingsvoorstel betreft een wetsvoorstel, de begrotingsoverleggen die nu plaatsvinden betreffen feitelijk wetgevingsoverleggen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Bovend'Eert & Kummeling, *Het Nederlandse parlement, 2017*, p. 219 e.v.; T. Mickler, *Parliamentary Committees in a Party-Centred Context*, Leiden, 2017.

van debatten op commissieniveau kan daaraan bijdragen door de enigszins onduidelijke term «algemeen overleg» te vervangen door een meer toepasselijke benaming: het commissiedebat.

Het bepalen van de agenda: veel overlap in procedures

Bij de regeling van werkzaamheden kan elk (individueel) Kamerlid agendavoorstellen doen, waarover de Kamer vervolgens beslist. De regeling van werkzaamheden is een belangrijk instrument voor het invullen van de Kameragenda. In aanvulling op de reguliere plenaire activiteiten, zoals wetsbehandeling en het wekelijkse vragenuur, beslist de Kamer langs deze weg welke debatten zij in de plenaire zaal wil voeren. In vergelijking met andere parlementen betreft het een bijzonder toegankelijke werkwijze met een openbaar karakter. Dit draagt bij aan een transparante en herkenbare wijze van agendabepaling, maar kent in de praktijk ook nadelen. Er moet voor worden gewaakt dat door een wildgroei aan toegekende verzoeken en debatten de agenda overbelast raakt en de effectiviteit in het Kamerwerk wordt beperkt. De lange lijst van toegekende maar nog niet gehouden debatten laat zien dat de Kamer hier momenteel onvoldoende in slaagt.¹¹ Het betreft echter in belangrijke mate een kwestie van parlementaire cultuur; het is immers aan de Kamer om bij het toekennen of afwijzen van verzoeken de beperkte vergadertijd die de Kamer ter beschikking heeft in overweging te nemen. Het Reglement kan hier niet direct een oplossing voor bieden. De werkgroep meent evenwel dat een verbetering van de verhouding tussen de werkzaamheden plenair en die in de commissies kan bijdragen aan een efficiëntere agendavoering van de Kamer. Wat via een commissie geregeld moet of kan worden, zou daarom niet via de plenaire regeling dienen te verlopen. Een duidelijkere verhouding tussen de procedures op commissieniveau en plenair niveau kan daaraan bijdragen en tevens procedurele doublures voorkomen.

Stemmen op twee vaste, gereserveerde tijdstippen op dinsdag en donderdag

De werkgroep wenst meer voorspelbaarheid aan te brengen in de vaststelling van de Kameragenda. Een veelgehoorde ergernis op dit punt betreffen de irreguliere stemmingen, die soms op onverwachte momenten plaatsvinden en andere activiteiten in de Kamer doorkruisen. Stemmingen over moties ten aanzien van EU-Raden vormen daarbij een aparte categorie, aangezien deze vaak op korte termijn moeten worden ingepast, zodat nog kan worden gestemd voordat de bewindspersoon afreist naar de betreffende EU-vergadering. Wanneer het stemmoment niet in de pas loopt met de agenda van commissies, dienen de commissies hun activiteiten op te schorten. De werkgroep acht het onvermijdelijk dat commissies zich voegen naar de plenaire agenda, maar meent dat daarom moet worden geprobeerd meer voorspelbaarheid aan te brengen, zodat het werk van de commissies niet onnodig wordt belast. De werkgroep stelt voor om een experiment uit te voeren met het werken met een vast stemmoment op donderdag, bijvoorbeeld om 13.00 uur. Dit gereserveerde stemmoment zou – naast de reguliere stemming op dinsdag, die in de praktijk al een vast moment kent – kunnen bijdragen aan een efficiëntere agendavoering van de Kamer. In de planning van commissie-activiteiten kan hiermee rekening worden gehouden, zodat deze minder vaak onderbroken hoeft te worden. Indien nodig kan daarnaast uiteraard ook nog steeds op andere momenten een stemming worden ingelast.

¹¹ Bij aanvang van het parlementaire jaar 2018–2019 betrof het 115 aangevraagde meerderheidsdebatten en 107 dertigledendebatten die nog niet ingepland konden worden.

De werkgroep signaleert dat het commissiestelsel dat op dit moment wordt gehanteerd niet erg inzichtelijk is. Het is met name niet duidelijk waarom de ene commissie een vaste commissie is en de andere een algemene commissie, terwijl zij in de praktijk dezelfde taken vervullen. In de huidige praktijk worden algemene commissies ingesteld voor het taakgebied van een Minister zonder portefeuille.¹² De oorspronkelijke gedachte achter de algemene commissie was die van een soort horizontale commissie voor «onderwerpen die van bijzonder belang voor de taken van de Kamer zijn, dan wel vrijwel alle ministeries aangaan».¹³ Dergelijke algemene commissies komen echter niet meer voor. Een andere commissievorm, de «themacommissie», is in 2003 in het Reglement opgenomen voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan.¹⁴ In de praktijk is dit type commissie niet goed uit de verf gekomen; er is slechts enkele keren gebruik van gemaakt.¹⁵ De mogelijke reden achter het niet slagen van de algemene commissies en themacommissies is dat in de praktijk de meerwaarde en competentieafbakening ten aanzien van andere commissievormen lastig zijn gebleken. Tegelijkertijd blijkt dat de functies die algemene commissies en themacommissies toebedeeld krijgen, ook door andere commissies kunnen worden vervuld (met name de vaste commissie en de tijdelijke commissie). De werkgroep heeft daarom gekeken naar een vereenvoudigde commissie-indeling, waarin de algemene commissie en de themacommissie niet terugkomen. Zie hiervoor paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting.

Te veel ongeplande dertigleden- en meerderheidsdebatten

Sinds 2004 kan op verzoek van ten minste 30 leden een dertigledendebat (voorheen: spoeddebat) worden gehouden.¹⁶ Via een dertigledendebat kan een Kamermeerderheid een onderwerp op de Kameragenda zetten, en kan snel op actualiteiten in de samenleving worden gereageerd. De lijst met aangevraagde dertigledende debatten is afgelopen jaren flink gegroeid. De tijd tussen de toekenning van een debat en het tijdstip waarop het daadwerkelijk kan worden ingepland, is dusdanig lang geworden dat de effectiviteit van het instrument sterk onder druk staat. Dit geldt evenzeer voor de zogenaamde meerderheidsdebatten: debatten die bij de aanvraag worden gesteund door een meerderheid in de Kamer. Ook daarvoor bestaat een lange lijst van nog ongeplande debatten. Bij aanvang van het parlementaire jaar 2018–2019 betrof het 115 aangevraagde meerderheidsdebatten en 107 dertigledende debatten die nog niet ingepland konden worden. Een oplossing voor dit probleem ligt in eerste instantie buiten het Reglement; het is, als gezegd, immers aan de Kamer om bij het toekennen of afwijzen van debatverzoeken de beperkte tijd die de Kameragenda biedt in ogenschouw te nemen.

De werkgroep is van mening dat op commissieniveau vaker een bewuste afweging zou kunnen plaatsvinden om onderwerpen plenair, dan wel in commissieverband te behandelen.

¹² Zoals de voormalige commissies voor Wonen Wijken en Integratie, Jeugd en Gezin, Immigratie en Asiel, Wonen en Rijksdienst, en huidige commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

¹³ Zie het huidige artikel 17 en Kamerstukken 22 590.

¹⁴ Zie Kamerstukken 28 822.

¹⁵ Het betreft de themacommissies Ouderenbeleid (2003), Technologiebeleid (2003) en Dierhouderij (2010). Deze laatste commissie heeft haar opdracht aan de Kamer teruggegeven. Het instrument van de themacommissie is eerder al kritisch geëvalueerd. Zie Kamerstukken 31 217, nr. 1, p. 26–30.

¹⁶ Zie Kamerstukken 29 263.

Zo kan worden nagegaan op welke thema's brede steun voor een plenair debat zou bestaan. Verder zou in commissies periodiek kunnen worden nagegaan of nog niet ingeplande debatten mogelijk kunnen worden gecombineerd of afgevoerd, overigens zonder af te doen aan het recht van de aanvrager om een toegewezen debataanvraag in stand te laten. Ook ziet de werkgroep geen bezwaar om in commissies te bezien op welke wijze aandacht kan worden besteed aan de actualiteit en welke instrumenten daarbij kunnen worden ingezet.

Oplossingen moeten naar het oordeel van de werkgroep dus eerst en vooral gezocht worden in aanpassing van de parlementaire cultuur. Niettemin is het van belang om ook meer gericht te zoeken naar mogelijkheden voor het aanpakken van de lange wachlijst aan debatten. Daarvoor heeft de werkgroep een regeling uitgewerkt waarmee aangevraagde, maar niet ingeplande debatten na verloop van tijd komen te vervallen. De rechten van minderheden blijven daarbij gewaarborgd. Zie paragraaf 4.4 voor een verdere toelichting op dit punt.

Regeling rondom «verweesde» initiatiefwetsvoorstellen wenselijk

Kamerleden kunnen gebruikmaken van het grondwettelijke recht om initiatiefwetsvoorstellen bij de Kamer aanhangig te maken. Daarbij doet zich soms de bijzondere situatie voor dat de leden die het voorstel aanhangig hebben gemaakt niet langer lid zijn, en de verdediging van deze wetsvoorstellen niet wordt overgenomen door nieuwe initiatiefnemers, terwijl ook nog niet kan worden gestemd over deze «verweesde» initiatiefwetsvoorstellen. Dit heeft tot gevolg dat er een lijst van «verweesde» initiatiefwetsvoorstellen bestaat, waarbij het voor de andere wetgevende organen (regering en Eerste Kamer) alsmede voor burgers en bedrijven onduidelijk is of de behandeling in de Tweede Kamer ooit wordt afgerond. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. De werkgroep acht dit onwenselijk en heeft binnen de kaders die de Grondwet stelt een voorstel uitgewerkt om hiervoor een oplossing te bieden. Zie hiervoor paragraaf 2.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Regeling inzake behandeling van tweedelezingsvoorstellen grondwetsherziening wenselijk

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in 2017 een voorlichting uitgebracht over de behandeling in tweede lezing van een initiatiefvoorstel inzake wijziging van de Grondwet.¹⁷ De afdeling heeft onder andere gesuggereerd een regeling in het Reglement op te nemen voor de tijdige behandeling van deze tweedelezingsvoorstellen. De werkgroep acht dit wenselijk en heeft hiervoor een voorstel uitgewerkt. Deze staat beschreven in paragraaf 2.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Een dynamischer mondelinge vragenuur

De werkgroep heeft zich bij haar werkzaamheden beraden op de vraag of verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van het mondelinge vragenuur. Het betreft een langlopende discussie. De werkgroep constateert dat er daarbij vaak twee terugkerende wensen zijn: enerzijds het verlangen tot een levendiger verloop van het vragenuur, anderzijds de wens tot meer «grip» van de Kamer op de selectie van onderwerpen. Het verlevendigen van het verloop werd in het verleden soms gezocht in de opzet van het vragenuur (welke volgorde, hoeveel vervolgvragen), maar ook in de deelnemers (bijvoorbeeld een voorstel tot een vragenuur met de

¹⁷ Kamerstukken 32 334, nr. 11.

Minister-President en fractievoorzitters). De behoefte aan grip op de selectie van onderwerpen vertaalt zich in de wens beter aan te sluiten bij thema's die actueel zijn in de samenleving.

De werkgroep meent dat de selectie van onderwerpen tegenwoordig vaker aansluit bij actuele maatschappelijke thema's. Ook signaleert de werkgroep dat de Minister-President en fractievoorzitters vaker deelnemen aan het vragenuur. De werkgroep vindt dit een goede ontwikkeling en ziet daarom geen aanleiding om voorstellen te doen ten aanzien van de selectie van onderwerpen en deelnemers. Wel bemerkt de werkgroep dat het verloop van het vragenuur wat statisch overkomt door de huidige, strakke opzet in het Reglement. De werkgroep meent dat met een lossere opzet een vrijer debat kan plaatsvinden, wat het vragenuur kan verlevendigen.

De werkgroep beveelt daarnaast aan om het tijdstip waarop de vragen bekend worden gemaakt enigszins te vervroegen om de voorbereiding door de vragensteller en bewindslieden te verbeteren. De werkgroep is in dat kader ook van mening dat het geheel onvoorbereid beantwoorden door bewindslieden, wat in sommige andere landen plaatsvindt, de kwaliteit van de informatievoorziening niet ten goede zal komen. Daarmee zou afbreuk kunnen worden gedaan aan de mogelijkheid die het vragenuur biedt om bij actuele ontwikkelingen van groot politiek en maatschappelijk belang tijdig en adequaat invulling te geven aan de controlefunctie van het parlement. Het voorstel van de werkgroep wordt nader toegelicht in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting.

Gerichter gebruik van moties en alternatieven

De toename van het aantal ingediende moties is op zichzelf zeker geen recent ontstaan probleem. Wel is sinds enkele jaren een explosieve stijging waarneembaar.¹⁸ Hoewel hiervoor verschillende oorzaken kunnen worden genoemd,¹⁹ kan naar het oordeel van de werkgroep inmiddels zonder twijfel worden gesproken van een «overdaad». De werkgroep maakt zich zorgen over de effectiviteit van dit belangrijke parlementaire instrument waarmee de Kamer door middel van stemming een uitspraak doet, doorgaans gericht aan de regering. De toename van het aantal moties lijkt tot gevolg te hebben dat het politieke effect van een motie op de geadresseerde evenredig afneemt. Wanneer de Kamer haar instrumenten te vaak inzet, worden deze bot en verliest de burger zicht op de betekenis.

De werkgroep heeft zich vanuit haar opdracht beraden op deze problematiek, maar is tot de conclusie gekomen dat een herziening van het Reglement van Orde op dit punt niet op een betekenisvolle wijze mogelijk is zonder daarmee de rechten van het individuele Kamerlid om een uitspraak van de Kamer te vragen te veel aan te tasten. Zoals eerder aangegeven kunnen niet alle knelpunten in de werkwijze via een reglementswijziging worden opgelost. Ook in dit geval moet een oplossing eerder worden gezocht in aanpassing van de parlementaire cultuur. De werkgroep roept vooral op tot een meer gericht en selectief gebruik van

¹⁸ Rond de jaren tachtig in de vorige eeuw werd de toename van moties al een zorgpunt. Werden er in het parlementaire jaar 1960/1961 slechts 24 moties ingediend, in het jaar 1980/1981 waren dat er 775. In 2002 werden er 1.158 ingediend hetgeen in 2012 verdubbelde tot 2.286 en in 2015 oplom tot 3.582. Een absoluut hoogtepunt vormt het afgelopen parlementaire jaar 2018 waarin 4.141 moties werden ingediend.

¹⁹ In de literatuur wordt gewezen op factoren die bij de toename van moties een rol kunnen spelen, zoals een veranderende rolopvatting waarbij het parlement meer bestuurstaken naar zich heeft toegetrokken en steeds actiever is gaan opereren om haar controlerende functie goed uit te voeren. Een andere verklaring voor de stijging wijst naar de toename van het aantal fracties. Ook wordt gewezen op specialisatie van Kamerleden op steeds kleinere deelterreinen. Voor hen kan de motie een nuttig profileringsinstrument vormen. Zie hierover o.a. Bovend'Eert en Kummeling 2017, p. 372.

het instrument aan de kant van Kamerleden. Daarnaast onderschrijft de werkgroep bestaande ontwikkelingen om alternatieven voor het indienen van moties te onderzoeken en te stimuleren, zoals het registreren van toezeggingen op naam van Kamerleden. Wel doet de werkgroep twee voorstellen om de inzet van het instrument van de motie vanuit het Reglement beter te regelen. Zo stelt de werkgroep voor dat een aangehouden motie in stemming dient te worden gebracht in de zittingsperiode waarin deze is ingediend. Het onbeperkt aanhouden van moties wordt zo niet langer mogelijk. Ook stelt de werkgroep voor om de ondersteuningseis bij moties te laten vervallen, aangezien deze geen wezenlijke functie meer vervult. Zie hierover paragraaf 2.5.2 van de memorie van toelichting.

4.4 Aanbevelingen van de staatscommissie parlementair stelsel

De werkgroep constateert dat de staatscommissie parlementair stelsel in haar eindrapport²⁰ een aantal aanbevelingen aan de Kamer doet. Twee aanbevelingen zijn direct aan de werkgroep gericht: het instellen van subcommissies voor onderzoek en het verhogen van de drempel voor dertigledendebatten. Hieronder gaat de werkgroep op deze twee aanbevelingen in.

Aanbeveling ten aanzien van het instellen van subcommissies voor onderzoek

De staatscommissie parlementair stelsel beveelt aan om de parlementaire onderzoeksfunctie zo veel mogelijk te beleggen bij de vaste commissies. Tijdelijke onderzoekscommissies hebben, volgens de staatscommissie, als nadeel dat de vraag kan opkomen naar de afbakening van het werkkterrein ten opzichte van de vaste commissies en dat de opgedane kennis na afronding in zekere zin wegvloeit. Wanneer vaste commissies een grotere rol krijgen, worden zij (nog) meer de plek waar kennis over een beleids-terrein wordt verzameld, geanalyseerd en politiek geduid. De onderzoeks-inspanningen zouden met name ook gericht moeten zijn op de resultaten en de (te verwachten) maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving. Aanbevolen wordt om de onderzoekstaak van het parlement een vaste plaats te geven door een aantal leden van de commissie aan te wijzen om deze taak uit te voeren, eventueel in de wat vastere vorm van een subcommissie voor kennis en onderzoek. De leden die met deze taak belast zijn, zouden nauw contact moeten houden met instanties als de Algemene Rekenkamer. Zij zouden ook een rol kunnen spelen in de voorbereidende behandeling van wetgeving. Een verdergaande mogelijkheid die de staatscommissie schetst is een dergelijke subcommissie ook de bevoegdheid te geven om zelf hoorzittingen te houden, een werkbezoek af te leggen en informatie op te vragen. Tot 1994 hadden subcommissies die bevoegdheden, die destijds zijn geschrapt in verband met de vrees voor verkokering. De staatscommissie acht deze vrees niet gegrond, aangezien het aantal commissies met een dergelijke subcommissie niet toeneemt en subcommissies voor kennis en onderzoek een ondersteunende taak hebben. Zo nodig kunnen aan een subcommissie tijdelijk enquêtebevoegdheden worden verleend, als de Kamer niet zelf voorwerp van onderzoek is.

De werkgroep onderschrijft het belang dat de staatscommissie hecht aan een goed functionerend stelsel van vaste commissies. Een dergelijk stelsel biedt kansen voor de versterking van de informatiepositie van de Kamer, onder meer in het kader van haar wetgevende functie. In het verleden zijn hiertoe verschillende initiatieven ondernomen. In september 2017 zijn alle commissies gaan werken volgens een nieuwe werkwijze, die erop is

²⁰ Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel (2018). Zie ook Kamerstukken 34 430, nr. 9.

gericht dat commissies meer gestructureerd te werk gaan bij het bepalen van hun kennis- en informatiebehoefte.²¹ Een kenmerkend onderdeel van deze nieuwe werkwijze is dat de commissies periodiek een plan opstellen ter versterking van de kennis- en informatiepositie van de commissie (ook wel «kennisagenda» genoemd). Daarbij wordt ook een naar eigen inzicht te besteden onderzoeksbudget ter beschikking gesteld en is de ambtelijke ondersteuning op het gebied van kennis en informatie versterkt en meer geconcentreerd rondom de commissies. In het Reglement van Orde is vastgelegd dat commissievoorzitters de verantwoordelijkheid dragen voor het opstellen van dit plan en het evalueren van de uitvoering daarvan. De eerste ervaringen met deze nieuwe werkwijze zijn positief. De werkgroep is van mening dat de onderzoekstaak van het parlement voldoende verankerd is binnen de werkzaamheden van commissies en ziet op dit moment geen aanleiding deze verder op te splitsen door onderzoekstaken aan subcommissies toe te delen. Het staat de vaste commissies overigens ook nu al vrij om subcommissies in te stellen, wanneer zij daartoe aanleiding zien.²² In de praktijk maken commissies sinds de invoering van de nieuwe werkwijze vaker gebruik van de mogelijkheid om informele of voorbereidende werkgroepen in te stellen, die bijvoorbeeld een voorstel voor het versterken van de kennis over een bepaald onderwerp uitwerken of de uitbesteding van een extern onderzoek voorbereiden en deze vervolgens ter besluitvorming voorleggen aan de commissie. Vooral nog wordt de nieuwe werkwijze vooral ingezet om de kennis te vergroten op bredere thema's die in de commissie leven. De commissies zetten hun kennis- en onderzoeksinstrumentarium soms ook gericht in bij de behandeling van wetgeving.²³ De nieuwe werkwijze van commissies biedt dan ook kansen om de voorbereidende behandeling van wetsvoorstellen verder te versterken.

Aanbeveling verhoging drempel dertigledendebatten naar 50 leden

De staatscommissie wijst in haar eindrapport op de wachtlijst ten aanzien van dertigledendebatten en stelt dat door de lange tijd tussen aanvragen en houden van een debat het instrument niet effectief is en vooral irritatie en onbegrip oproept.²⁴ De staatscommissie geeft daarom in overweging om het vereiste van 30 leden te verhogen naar een substantiële minderheid van een derde van de Kamer, zijnde 50 leden, en deze drempel dan ook in te voeren voor het aanvragen van een algemeen overleg in een vaste commissie. Dit is volgens de staatscommissie geen onredelijke drempel voor het houden van een debat. Een lichte verhoging van de drempel stimuleert daarnaast ook de blokvorming in de Kamer. De werkgroep herkent, zoals hierboven bleek, de door de staatscommissie geconstateerde knelpunten rondom de lange wachtlijst met dertigledendebatten. Ook bij meerderheidsdebatten speelt deze problematiek. De werkgroep heeft de aanbeveling van de staatscommissie om de drempel

²¹ Deze werkwijze vloeit voort uit de adviezen van de klankbordgroep versterking kennis- en onderzoeksfunctie Tweede Kamer. Zie hierover Kamerstukken 34 793, nr. 4, p. 2–3.

²² Het is evenwel niet mogelijk om commissiebevoegdheden, zoals het houden van hoorzittingen, aan een subcommissie over te dragen. Zie Kamerstukken 22 590, nr. 5, p. 18. Verder kan gewezen worden op de invoering van het instrument van de parlementaire ondervraging: een korte parlementaire enquête gericht op het verhoren van personen onder ede. Zie Kamerstukken 34 400, nr. 2. Bij het instellen van een parlementaire ondervragingscommissie kan de Kamer ervoor kiezen om hierin leden uit de meest betrokken vaste commissie(s) te benoemen.

²³ Zie bijvoorbeeld de wetenschappelijke factsheets die de commissie Europese Zaken liet opstellen ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel Verzamelwet Brexit (documentnummers 2018D57973 en 2018D58749) en de voorlichtingsaanvraag van de commissie Binnenlandse Zaken inzake het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschieden, Kamerstukken 35 099 (R2114), nr. 10.

²⁴ Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 282. Zie ook Kamerstukken 34 430, nr. 9.

voor dertigledendebatten te verhogen onderzocht. Een praktijktoets op basis van de huidige wachtlijst met debatten en de steun die bij de aanvragen werd verleend, wees uit dat een verhoging van de drempel inderdaad de wachtlijst inderdaad in enige mate zou verkorten. De vraag is echter wat een hogere drempel in de praktijk zou betekenen voor de mate van steunverlening. De effectiviteit blijft daarmee ongewis. De werkgroep wenst bovendien meer ten principale geen afbreuk te doen aan het recht van minderheden om een plenair debat te kunnen agenderen. Wel heeft de werkgroep een regeling uitgewerkt waarmee niet ingeplande debatten na verloop van tijd komen te vervallen. Daarnaast acht de werkgroep het, zoals hierboven beschreven, zinvol om periodiek in commissies na te gaan of nog niet ingeplande debatten kunnen worden gecombineerd of afgevoerd. Zij maakt daarom een andere afweging dan de staatscommissie.

De behandeling in de Kamer van de overige aanbevelingen van de staatscommissie die de Kamer betreffen is nog gaande; de werkgroep heeft in afwachting daarvan geen nadere aanpassingen in haar voorstel opgenomen. Dat geldt ook voor andere onderwerpen die momenteel in behandeling zijn bij de Kamer, zoals de uitwerking van de aanbevelingen van de werkgroep Integriteit rondom toezicht en handhaving van registratiebepalingen en andere integriteitsnormen.

4.5 Eindoordeel werkgroep: algehele herziening gewenst

Op grond van haar bovenstaande bevindingen constateert de werkgroep dat het Reglement van Orde weliswaar op hoofdlijnen houvast biedt, maar dat er op diverse deelterreinen ruimte is voor verbeteringen. De tekst kan worden vereenvoudigd, de opbouw en structuur kunnen worden verbeterd, en er bestaat reden de inhoud op een aantal punten te verduidelijken en aan te passen aan de huidige praktijk. Daarnaast zijn er verschillende knelpunten in de parlementaire werkwijze waarvoor het Reglement een oplossing kan bieden.

Het voorgaande kan het beste gebeuren in de vorm van een algehele herziening van het Reglement, zodat de samenhang en consistentie geborgd blijven. De werkgroep heeft daartoe bijgaand voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde uitgewerkt. Voor een nadere verantwoording van de aanpassingen verwijst de werkgroep naar de uitgewerkte memorie van toelichting, die bij het herzieningsvoorstel is gevoegd.

5. Aanbevelingen

Naast een voorstel tot wijziging van het Reglement wenst de werkgroep enkele aanbevelingen onder de aandacht te brengen om de herkenbaarheid en de zichtbaarheid van het Kamerwerk naar de buitenwereld te vergroten. Deze aanbevelingen liggen buiten het bereik van een Reglementswijziging, maar zijn er vanuit hun onderliggende thematiek wel aan gerelateerd.

5.1 Aanbevelingen om de herkenbaarheid en zichtbaarheid te vergroten

Aandacht voor gerichte communicatie om transparantie Kamerwerk te vergroten

Het vergroten van transparantie in het Kamerwerk vormt een belangrijk communicatie-uitgangspunt.²⁵ Een onderdeel daarvan is het vergroten van kennis over het Kamerwerk in al haar facetten bij het grote publiek. De werkgroep ziet het als een kans om een herziening van het Reglement van Orde te combineren met het uitlichten van bepaalde elementen uit het Reglement om daarmee transparantie in het Kamerwerk naar de samenleving te vergroten. De werkgroep beveelt daarom aan om de inwerkingtreding van het herziene Reglement vergezeld te laten gaan van aandacht voor gerichte communicatie over de werkwijze om de toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor de kiezer te kunnen vergroten.

Procedurevergaderingen terugzoekbaar te maken op Debat Gemist

Via de website Debat Gemist²⁶ kunnen plenaire debatten en de meeste commissiedebatten teruggekeken worden. Procedurevergaderingen zijn wel live te volgen, maar niet terug te zoeken. Om de transparantie van besluitvorming naar de buitenwereld te vergroten, beveelt de werkgroep aan procedurevergaderingen digitaal te ontsluiten en deze toe te voegen aan de applicatie Debat Gemist. Daarnaast wijst de werkgroep op de mogelijkheden van sociale media en beveelt aan daar op consequente wijze gebruik van te maken. De werkgroep verwijst hierbij ook naar de aanbeveling van de staatscommissie parlementair stelsel met betrekking tot de bijdrage van digitalisering aan de toegankelijkheid en transparantie van het democratische besluitvormingsproces en aan de beschikbaarheid van dezelfde informatie voor iedereen.²⁷ De staatscommissie adviseert op dit punt om de digitale mogelijkheden optimaal te benutten om te laten zien waar de Kamer mee bezig is en hoe het besluitvormingsproces in elkaar steekt.²⁸

Versterking van herkenbaarheid debat door meer variatie in inrichting commissiezalen

Om herkenbaarheid van commissiedebatten te verhogen beveelt de werkgroep aan om de inrichting van (een of meerdere) commissiezalen aan te passen, waarbij meer wordt aangesloten bij een inrichting die recht doet aan de status van het debat. Zo kan een rondetafelgesprek bijvoorbeeld worden gevoerd aan een, ook in fysieke vorm, ronde tafel, terwijl voor een commissiedebat een meer dualistische opstelling geschikter kan zijn. De werkgroep doet daarom de aanbeveling om herkenbaarheid van het type debat te faciliteren door een of meerdere commissiezalen veel nadrukkelijker in te richten, passend bij het soort vergadering, bijvoorbeeld in de opstelling bij een debat, rondetafelgesprek of hoorzitting.

²⁵ Geleidende brief bij Raming der voor de Tweede Kamer in 2020 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten, Kamerstukken 35 166, nr. 1.

²⁶ www.debatgemist.tweedekamer.nl.

²⁷ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 97 en p. 283–287. Zie ook Kamerstukken 34 430, nr. 9.

²⁸ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 291. Zie ook Kamerstukken 34 430, nr. 9.

5.2 Aanbeveling met betrekking tot de inwerkingtreding van een herzien Reglement

Tot slot beveelt de werkgroep aan een herzien Reglement zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, in elk geval met ingang van een nieuw parlementair jaar, waarbij daaraan voorafgaand wel nader in kaart moet zijn gebracht welke organisatorische consequenties de wijzigingen hebben.