

Vergaderjaar 2023–2024

36 456

Voorstel van de commissie voor de Werkwijze tot wijziging van het Reglement van Orde ter herijking van de regels voor afgesplitste Kamerleden

Nr. 2

GELEIDENDE BRIEF

Aan de Voorzitter

's-Gravenhage, 23 mei 2024

Namens de commissie voor de Werkwijze doen wij u hierbij toekomen een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde ter uitwerking van de aanbevelingen uit het verslag van de werkgroep Herijking positie afgesplitste Kamerleden.

Daarnaast heeft de commissie ons verzocht ook de aanbevelingen van de werkgroep te verdedigen die geen wijziging van de regelingen van de Kamer vergen. Daarom trent het navolgende.

Algemeen

Het verslag van de werkgroep omvat vijf aanbevelingen:¹

- *een aanbeveling over het lidmaatschap van vaste commissies*
- *een aanbeveling over spreekijdverdeling bij notaoverleggen*

Deze twee aanbevelingen behoeven geen aanpassing van de regelingen van de Kamer, maar wel van de werkwijze van de Kamer. Deze twee aanbevelingen zijn hieronder toegelicht.

- *een aanbeveling over spreektijden bij plenaire debatten*
- *een aanbeveling over stemrecht bij e-mailbesluitvorming in commissieverband*

Deze twee aanbevelingen behoeven wijziging van het Reglement van Orde. Deze wijzigingen zijn opgenomen en toegelicht in het bijgevoegde voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Aangezien de aanbeveling over spreektijden meer omvat dan een wijziging van het Reglement van Orde wordt deze ook hieronder nader toegelicht.

- *een aanbeveling over financiële middelen*

¹ Zie Kamerstukken 36 456, nr. 1, bijlage, p. 3–4.

Deze aanbeveling behoeft aanpassing van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer, waartoe het Presidium slechts wijzigingsvoorstellen kan initiëren (zie artikel 5.3, eerste lid, van het Reglement van Orde). Het Presidium heeft deze aanbeveling inmiddels uitgewerkt en toegelicht in de ingediende nota van wijziging bij het voorstel voor de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.² Deze aanbeveling wordt daarbij derhalve betrokken, en blijft hier verder onbesproken.

Hieronder worden derhalve de aanbevelingen van de werkgroep besproken, voor zover die geen aanpassing van de regelingen van de Kamer vergen (de eerste drie bovenstaande aanbevelingen).

Lidmaatschap van vaste commissies

Het commissielidmaatschap wordt in artikel 7.11 van het Reglement van Orde geregeld. Daarbij bepaalt de Voorzitter op grond van het eerste lid uit hoeveel leden een commissie bestaat. De Kamer kan anders besluiten. De Voorzitter benoemt op grond van het tweede lid in overleg met de fracties en groepen de leden, en voor zover de Voorzitter dit wenselijk acht, plaatsvervangende leden. Op grond van het vijfde lid dienen de (plaatsvervangende) commissieleden in ieder geval bij de aanvang van elke zitting opnieuw te worden benoemd.

In de praktijk gebeurt de benoeming van de commissieleden op basis van het aantal zetels dat een fractie heeft. Over de verdeelsleutel die daarbij gehanteerd wordt, vindt na de verkiezingen overleg plaats tussen de fractiesecretarissen. Deze kan dus na elke verkiezing wijzigen. De laatste jaren is het wel gebruikelijk dat de verdeelsleutel ervan uitgaat dat alle fracties met een of meer leden vertegenwoordigd zijn in de vaste commissies. Het uitgangspunt is evenwel niet dat de verhouding van fracties in commissies een exacte afspiegeling is van de verhoudingen in de plenaire vergadering. Zo beschikte de grootste fractie voorafgaand aan de verkiezingen van 2023 met 34 Kamerzetels over 7 lidmaatschappen in elke vaste commissie, en de kleinste fractie (1 zetel) over 1 lidmaatschap in elke vaste commissie. Omdat de fractieverdeelsleutel in de praktijk slechts eenmaal, kort na de verkiezingen, wordt vastgesteld, worden commissielidmaatschappen beschouwd als toekomend aan de fracties. Afgesplitste leden raken dientengevolge automatisch hun commissielidmaatschappen kwijt. In de huidige praktijk kunnen zij eventueel wel, na overleg met hun oorspronkelijke fractie, een of enkele plaatsvervangende lidmaatschappen overnemen van de verlaten fractie.

Het kwijtraken van commissielidmaatschappen heeft gevolgen voor de mate waarin afgesplitste leden kunnen deelnemen aan besluitvorming in commissies. Bij procedurevergaderingen in commissies wordt in de praktijk veelal gestreefd naar consensusbesluitvorming: er vinden pas stemmingen plaats wanneer de besluitvorming anders zou stokken. Op dit moment kan een afgesplitst lid de facto in een vaste Kamercommissie niet aan deze besluitvorming deelnemen. Afgesplitste leden hebben in de vaste commissies immers alleen plaatsvervangende lidmaatschappen, geen vaste lidmaatschappen. Verder volgt uit artikel 7.20, eerste lid, van het Reglement van Orde dat het stemrecht in commissies is voorbehouden aan een vast lid van de commissie of een plaatsvervangend lid voor zover deze de bevoegdheden uitoefent van een niet beschikbaar vast lid van zijn fractie of groep. Afgesplitste leden voldoen hier niet aan; zij

² Zie Kamerstukken 36 386 nr. 3.

zijn wel plaatsvervangend lid, maar zij vervangen als plaatsvervanger niet een vast lid van hun groep.³

De werkgroep beveelt aan dat de Voorzitter elk afgesplitst lid benoemt in één vaste Kamercommissie als vast lid (waarmee die commissie een extra lid krijgt) en in één andere vaste Kamercommissie als plaatsvervangend lid (ten koste van een plaatsvervangend lidmaatschap van de fractie die is verlaten).

Uitgangspunt is hierbij dat het afgesplitste lid voor de resterende duur van de zittingsperiode van de Kamer (plaatsvervangend) lid blijft van die betreffende commissies.

Met dit voorstel is niet beoogd dat individuele groepen aanspraak kunnen maken op meer rechten dan fracties. Daarom stelt de werkgroep – vooral met het oog op de vaststelling van toekomstige verdeelsleutels – voor dat:

- uitgangspunt is dat individuele afgesplitste leden of groepen in geen geval aanspraak kunnen maken op meer commissielidmaatschappen dan fracties van dezelfde omvang (dit geldt zowel per vaste Kamercommissie als voor alle vaste Kamercommissies in totaal);
- indien afgesplitste leden zich bij een andere fractie voegen, kan dat er niet toe leiden dat die fractie meer commissielidmaatschappen krijgt dan andere fracties van dezelfde omvang (dit geldt zowel per vaste Kamercommissie als voor alle vaste Kamercommissies in totaal);
- indien afgesplitste leden samen een groep vormen, kan die groep geen aanspraak maken op meerdere vaste lidmaatschappen van eenzelfde vaste commissie.

De Voorzitter houdt de regie over wie in welke commissie wordt benoemd, en overlegt over de benoeming van een afgesplitst lid met het lid in kwestie en de oorspronkelijke fractie. Een evenredige spreiding van afgesplitste Kamerleden over vaste commissies wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Indien de commissie uit balans dreigt te raken, treedt de Voorzitter daarnaast in overleg met de fractiesecretarissen. Deze regierol van de Voorzitter past binnen het huidige artikel 7.11 van het Reglement van Orde.

Conform artikel 7.18, derde lid, van het Reglement van Orde, blijft het mogelijk dat commissies toestaan dat leden die geen (plaatsvervangend) lid zijn commissievergaderingen bijwonen.

Spreektijdverdeling bij notaoverleggen

In artikel 7.28, eerste lid, van het Reglement van Orde is bepaald dat een commissie bij een notaoverleg kan besluiten tot het laten gelden van maximumspreektijden. De commissie kan dan ook, net als bij commissiedebatten, besluiten tot een vast en voor iedereen gelijk aantal spreekminuten. In het Voorzittersoverleg van 12 april 2022 is aangegeven dat het wenselijk is om spreektijden bij een notaoverleg te verdelen op basis van fractiegrootte en hierbij te werken met een zogenaamd «schijvensysteem» (staffel).

Fracties en groepen krijgen dan niet meer allemaal dezelfde spreektijden. De commissies hebben over het hanteren van deze gestaffelde spreektijden zelf kunnen besluiten. Een enkele commissie heeft besloten de gestaffelde spreektijden bij notaoverleggen niet over te nemen. Zij houden vast aan een voor iedereen gelijk aantal spreekminuten. De meeste commissies hebben afgesproken de gedifferentieerde spreektijden wél te hanteren. Zij kunnen hiervoor evenwel verschillende toedelingsmethoden hanteren. In praktijk heeft dat ertoe geleid dat kleine

³ Wel kunnen afgesplitste Kamerleden voorstellen indienen in de commissie(s) waar zij plaatsvervangend lid van zijn.

fracties en groepen spreektijden van slechts één minuut toebedeeld kregen, hetgeen hen bemoeilijkte een goede inbreng te houden.

Commissies kunnen bij een notaoverleg nu reeds besluiten tot het hanteren van een vaste verdeling van spreekminuten volgens een staffel. De werkgroep beveelt aan om voortaan een staffel te hanteren die uitgaat van een verhouding van maximaal 3:1 tussen de spreektijd van de grootste fractie/groep en de spreektijd van de kleinste fractie/groep, met een ondergrens van minimaal twee minuten spreektijd per fractie/groep. Als voorbeeld: bij een notaoverleg dat duurt van 10.00 tot 22.45 uur krijgt de grootste fractie volgens de huidige verdeling een totale spreektijd van 53 minuten ten opzichte van 7 minuten voor de kleinste fractie, wat neerkomt op een verhouding 7,5:1. Om te komen tot een verhouding van 3:1 zou de grootste fractie in dit voorbeeld 45 minuten moeten krijgen en de kleinste 15. In de praktijk leidt het voorstel ertoe dat de grote fracties spreektijd inleveren ten behoeve van de kleinere fracties. De commissies kunnen deze nieuwe staffel gaan hanteren binnen de bepalingen van het huidige Reglement van Orde, zodat daarvan geen aanpassing noodzakelijk is. Wel dienen de Griffie Commissies hun interne werkwijze aan te passen, zodanig dat rekening wordt gehouden met de nieuwe verhouding 3:1.

Als zodanig raakt dit voorstel niet specifiek de positie van afgesplitste Kamerleden ten opzichte van fracties, maar de positie van kleine fracties/groepen ten opzichte van grotere fracties/groepen. In de huidige situatie zijn er immers geen verschillen in spreektijden tussen fracties en groepen van dezelfde omvang en dat zal in de situatie van het voorstel ook niet het geval zijn.

Spreektijden bij plenaire debatten

Ten aanzien van plenaire spreektijden geldt thans de volgende regeling. Op grond van artikel 8.13, eerste lid, van het Reglement van Orde kan de Kamer voor plenaire debatten maximumspreektijden vaststellen per fractie en groep, met inachtneming van de omvang van de fracties en groepen. Conform de aanbevelingen van de eerdere werkgroep Fractievorming uit 2016⁴ is ter invulling hiervan afgesproken dat een groep bij deze debatten met een maximumspreektijd de helft van de spreektijd krijgt van een fractie van dezelfde omvang, waarbij een fractie ten minste twee minuten voor de eerste termijn krijgt en een groep ten minste één minuut. Deze afspraak geldt niet alleen voor de vaststelling van maximumspreektijden bij reguliere meerderheidsdebatten en begrotingsdebatten,⁵ maar ook voor interpellatiedebatten en dertigledendebatten. Hierbij geldt als gevolg van de motie-Leijten⁶ sinds 2022 een uitzondering op de afspraak, waarbij afgesplitste Kamerleden bij reguliere plenaire debatten en dertigledendebatten volledige spreektijd krijgen als zij aanvrager zijn van een debat (de «aanvragerregel»). Verder is van belang dat ook de spreektijden bij tweeminutendebatten en het stellen van vervolgvragen bij het mondelinge vragenuur met de afspraak in overeenstemming zijn met de voorgenoemde afspraak naar aanleiding van de eerdere werkgroep Fractievorming. Voor tweeminutendebatten bepaalt artikel 7.31, vierde lid, van het Reglement van Orde immers dat fracties maximaal twee minuten spreektijd krijgen en groepen maximaal één minuut spreektijd, en uit artikel 12.4, vierde lid, van het Reglement volgt

⁴ Zie Kamerstukken 34 444, nr. 7, bijlage.

⁵ Bij reguliere wetgevingsdebatten worden in de praktijk geen maximumspreektijden vastgesteld.

⁶ Kamerstuk II, 2021/22, 36 062, nr. 8.

dat tijdens het mondelinge vragenuur fracties ten hoogste twee vervolgvragen kunnen stellen, en groepen ten hoogste één vervolgvraag.

De werkgroep beveelt aan om bij het hanteren van maximumspreektijden een 75 procent-regel te gaan hanteren: een groep krijgt daarbij voortaan 75 procent van de plenaire spreektijd van een fractie van dezelfde omvang. Daarbij zal, conform de huidige praktijk, worden afgerond op halve minuten naar boven.

Concreet betekent dit dat afgesplitste leden en groepen bij bijv. «vierminuten»-debatten (vier minuten is de gebruikelijke spreektijd van fracties in een meerderheidsdebat) voortaan een spreektijd van drie minuten krijgen (in plaats van thans twee minuten), en bij «drieminuten»-debatten (drie minuten is de gebruikelijke spreektijd van fracties in een dertigledendebat) een spreektijd van tweeënhalve minuut (in plaats van thans anderhalve minuut). Ook wordt aanbevolen de 75 procent-regel toe te passen bij de jaarlijks vast te stellen verdeelsleutel voor plenaire begrotingsbehandelingen.

Daarnaast wordt aanbevolen de «aanvragerregel» te laten vervallen om het geheel van spreektijd-gerelateerde bepalingen zo eenvoudig mogelijk te houden. Bovendien nemen de spreektijden voor afgesplitste Kamerleden binnen de aanbeveling al toe van 50 procent naar 75 procent.

Deze aanbevelingen voor wijzigingen in de spreektijdtoedeling kunnen allemaal worden doorgevoerd zonder aanpassing van artikel 8.13, eerste lid, van het Reglement van Orde. Daarbij wordt het Presidium wel verzocht de nieuwe werkwijze op een kenbare manier vast te leggen als nadere uitwerking van voornoemd artikel 8.13, eerste lid.

Daarnaast wordt aanbevolen de 75 procent-regel ook te gaan hanteren bij de spreektijden voor groepen in tweeminutendebatten. Aangezien die spreektijden zijn vastgelegd in artikel 7.31, vierde lid, vergt dit wel een aanpassing van het Reglement van Orde, die is verwerkt in bijgaand voorstel.

Ten aanzien van het aantal door een groep te stellen vervolgvragen bij het mondelinge vragenuur wordt geen aanbeveling gedaan. Dit kan op ten hoogste één blijven staan (fracties hebben twee vervolgvragen). De huidige situatie wordt daarmee niet gewijzigd. Hierbij wordt benadrukt dat afgesplitste leden net als leden van fracties mondelinge vragen kunnen indienen en in die situatie geen beperkingen gelden.

Tot slot

De commissie voor de Werkwijze heeft ons verzocht bijgaand voorstel namens haar in te dienen en te verdedigen als bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van het Reglement van Orde, en daarbij ook bovenstaande aanbevelingen namens haar te verdedigen. Wij verzoeken dan ook de aanbevelingen bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde te betrekken.

I. van Dijk
Omtzigt