



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Verslag van de werkgroep Herijking positie afgesplitste Kamerleden

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding en samenstelling werkgroep	5
1.2 Voorgeschiedenis.....	5
1.3 Opdracht en werkwijze werkgroep	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Voorstellen	8
2.1 Lidmaatschap van vaste commissie.....	8
2.2 Stemrecht bij e-mailbesluitvorming.....	10
2.3 Spreektijden bij plenaire debatten	11
2.4 Spreektijdverdeling bij notaoverleggen.....	12
2.5 Financiële ondersteuning	13
2.6 Tot slot.....	15

Samenvatting

Op 30 mei 2023 besloot de commissie voor de Werkwijze een werkgroep in te stellen die tot doel had om de regels voor afgesplitste Kamerleden te herijken die in 2016 door de werkgroep Fractievorming waren voorgesteld.¹ Concrete aanleiding was een verzoek van het lid Omtzigt tijdens de regeling van werkzaamheden van 28 maart 2023 om gelijke spreektijden voor fracties en groepen te hanteren.² De werkgroep bestond uit de leden: Bisschop (SGP, voorzitter), Tielen (VVD), Podt (D66)³, Inge van Dijk (CDA), Van der Plas (BBB) en het lid Omtzigt (Groep Omtzigt).⁴

De werkgroep constateert dat de beperkingen in spreektijden en financiële middelen het afsplitsen niet hebben ontmoedigd, zoals beoogd door de werkgroep Fractievorming. Daarnaast constateert de werkgroep dat afgesplitste Kamerleden zich door de verminderde spreektijden en financiële middelen belemmerd voelen hun wetgevende en controlerende taken goed uit te voeren. De werkgroep heeft zich daarom ten doel gesteld voorstellen te doen die de regels voor afgesplitste Kamerleden zodanig wijzigen dat zij afgesplitste Kamerleden in staat stellen hun werkzaamheden goed uit te voeren zonder daarmee aan te moedigen dat Kamerleden zich van fracties afsplitsen.

De voorstellen van de werkgroep betreffen:

1. het lidmaatschap van afgesplitste Kamerleden van vaste commissies;
2. stemrecht van afgesplitste Kamerleden bij e-mailbesluitvorming in commissieverband;
3. de spreektijden voor afgesplitste Kamerleden bij plenaire debatten;
4. spreektijdverdeling bij notaoverleggen, en
5. de financiële middelen voor afgesplitste Kamerleden.

Voorstellen van de werkgroep

Lidmaatschap van vaste commissies

1. De Voorzitter benoemt elk afgesplitst lid 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).
 - Voor het realiseren van dit voorstel is geen wijziging van het Reglement van Orde nodig.

¹ Besluitenlijst commissie voor de Werkwijze 30 mei 2023. Zie voor het rapport van de werkgroep Fractievorming de Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 34444, nr. 7.

² Handelingen II 2022/23, nr. 66, item 28.

³ Ter vervanging van het lid Hagen (D66).

⁴ Het aanvankelijk aangemelde lid Markuszower (PVV) heeft laten weten van zijn lidmaatschap af te zien.

Stemrecht bij e-mailbesluitvorming in commissieverband

2. Alle afgesplitste leden krijgen stemrecht in de e-mailprocedures van alle commissies. Dat geldt dus ook voor de e-mailprocedures van de commissies waarvan zij geen vast of plaatsvervangend lid zijn.
 - De werkgroep verzoekt het Presidium een wijzigingsvoorstel van artikel 7.20, eerste lid, Reglement van Orde in te dienen om dit voorstel te realiseren.

Spreektijden bij plenaire debatten

3. Een afgesplitst Kamerlid krijgt 75 procent van de plenaire spreektijd van een eenpersoonsfractie. Een groep bestaande uit meerdere afgesplitste Kamerleden krijgt 75 procent van de plenaire spreektijd van een fractie van dezelfde omvang.
 - De werkgroep verzoekt het Presidium een wijzigingsvoorstel van artikel 7.31, vierde lid, Reglement van Orde in te dienen om de spreektijd van afgesplitste leden en groepen in tweeminutendebatten zodanig te wijzigen dat de maximumspreektijd voor groepen anderhalve minuut bedraagt. De toepassing van de 75 procent-regel op andere plenaire debatten dan tweeminutendebatten vereist geen wijziging van het Reglement van Orde.

Spreektijdverdeling bij notaoverleggen

4. Commissies kunnen bij een notaoverleg nu reeds besluiten tot het hanteren van een vaste verdeling van spreekminuten volgens een staffel. De werkgroep stelt voor 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.
 - Voor het realiseren van dit voorstel is geen wijziging van het Reglement van Orde nodig.

Financiële middelen

5. Groepen ontvangen per afgesplitst lid één keer loonschaal 10 en één keer loonschaal 13. Dat betreft een toename van een half keer schaal 13 per afgesplitst lid ten opzichte van de huidige praktijk.
 - De werkgroep verzoekt het Presidium een wijzigingsvoorstel op het op 6 juli 2023 ingediende voorstel tot wijziging van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer in te dienen, teneinde deze verhoging van het zetelbedrag van groepen te bewerkstelligen.⁵

⁵ Kamerstuk II, 2022/23, 36386, nr. 2

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en samenstelling werkgroep

Op 30 mei 2023 besloot de commissie voor de Werkwijze een werkgroep in te stellen die tot doel had de in 2016 vastgestelde regels voor afgesplitste⁶ Kamerleden te herijken.⁷ Concrete aanleiding was een verzoek van het lid Omtzigt tijdens de regeling van werkzaamheden van 28 maart 2023 om gelijke spreektijden voor fracties en groepen te hanteren.⁸ Sinds de verkiezingen van 2021 zijn de regels voor afgesplitste Kamerleden vaker onderwerp van debat geweest. Afgesplitste Kamerleden hebben meermaals aangegeven dat zij zich door de voor hen geldende beperking in spreektijden en financiële middelen belemmerd voelen om hun werkzaamheden als Kamerlid goed uit te voeren. Over dit onderwerp zijn ook verschillende moties ingediend.⁹

De commissie voor de Werkwijze besloot de volgende verdeling voor het aantal leden van de werkgroep te hanteren: één lid uit iedere fractie met meer dan tien leden, gezamenlijk vier leden uit fracties met minder dan 10 leden en één lid uit groepen. De werkgroep bestond uit de leden: Bisschop (SGP, voorzitter), Tielen (VVD), Podt (D66)¹⁰, Inge van Dijk (CDA), Van der Plas (BBB) en het lid Omtzigt (Groep Omtzigt).¹¹ De werkgroep werd ondersteund door een ambtelijke staf.¹²

1.2 Voorgeschiedenis

In 2016 heeft de werkgroep Fractievorming onder voorzitterschap van het lid Bisschop (SGP) voorstellen gedaan over de positie van Kamerleden die hun Kamerlidmaatschap voortzetten buiten hun oorspronkelijke fractie, als groep of zelfstandig lid.¹³ Het rapport van de werkgroep bevat een uitvoerige inventarisatie van de regels en beginselen rondom de positie van Kamerleden en van fracties. De werkgroep constateerde dat er binnen de Kamer onvrede bestond over de toename van het aantal afsplitsingen. Zij zocht naar een oplossing daarvoor zonder te tornen aan het vrije mandaat en andere

⁶ Omwille van de bekendheid van de term 'afsplitters' wordt deze term in dit verslag gebruikt om Kamerleden aan te duiden die zich afscheiden van een fractie en daarmee een groep worden. In artikel 5.1 Reglement van Orde van de Tweede Kamer wordt splitsing echter omschreven als de situatie waarin een fractie wordt gesplitst in twee of meer fracties. Dat is bij afsplitsende Kamerleden zoals bedoeld in dit verslag niet aan de orde. Strikt genomen zou in deze situatie gesproken moeten worden van 'afscheidende' Kamerleden.

⁷ Besluitenlijst commissie voor de Werkwijze 30 mei 2023.

⁸ Handelingen II 2022/23, nr. 66, item 28.

⁹ Bijvoorbeeld de motie van het lid Van Haga over onderzoek naar spreektijden en budget in relatie tot het aantal behaalde stemmen (Kamerstuk II, 2021/22, 35 925, nr. 69, verworpen), de motie van het lid Omtzigt c.s. over afsplitters in staat stellen hun wetgevende en controlerende taak goed uit te voeren (Kamerstuk II, 2021/22, 35 992, nr. 13, vervallen), de motie van het lid Van der Plas over het Reglement van Orde zodanig aanpassen dat afgesplitste Kamerleden dezelfde spreektijd krijgen als alle andere Kamerleden (Kamerstuk II, 2021/22, 31 839, nr. 841, vervallen) en de aangenomen motie van het lid Leijten over afgesplitste Kamerleden bij een door hen aangevraagd debat volledige spreektijd geven (Kamerstuk II, 2021/22, 36 062, nr. 8).

¹⁰ Ter vervanging van het lid Hagen (D66).

¹¹ Het aanvankelijk aangemelde lid Markuszower (PVV) heeft laten weten van zijn lidmaatschap af te zien.

¹² De staf bestond uit M. Schukkink (griffier) en M. Julicher (kenniscoördinator).

¹³ Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 34444, nr. 7.

individuele rechten die Kamerleden volgens de Grondwet hebben. Gelet daarop werd een verbod op afsplitsingen niet mogelijk geacht.

De werkgroep Fractievorming stelde voor als uitgangspunt te hanteren dat er na de constituerende vergadering volgend op Tweede Kamerverkiezingen geen nieuwe fracties kunnen ontstaan: leden die zich afsplitsen gaan formeel groepen heten. Het gevolg daarvan zou zijn dat zij geen beroep meer kunnen doen op de financiële voorzieningen van een fractie (zetelbedrag, kleinefractietoelage en fractievoorzitterstoelage).¹⁴ Daarnaast werd voorgesteld om bij plenaire debatten de spreektijden van groepen te halveren ten opzichte van fracties, evenals het aantal te stellen vervolgvragen bij het mondelinge vragenuur. De werkgroep deed geen voorstellen om onderscheid te maken ten aanzien van commissielidmaatschappen, spreekrechten (let wel: ten aanzien van spreek*tijden* was er dus wel een beperking) en huisvesting.

In lijn met het rapport van de werkgroep diende het Presidium een wijziging in van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: Reglement van Orde) en de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 die inhield dat afgesplitste Kamerleden voortaan worden aangeduid als groepen en in plenaire debatten de helft van de spreektijd krijgen ten opzichte van fracties.¹⁵ Op één onderdeel werd afgeweken van het rapport van de werkgroep: een afgesplitst lid in een groep behield het recht op een minimale ondersteuning.¹⁶ Het voorstel van het Presidium werd op 13 december 2016 met 142 stemmen voor aangenomen.¹⁷ De nieuwe regelingen traden in werking na de eerstvolgende verkiezingen, die plaatsvonden in maart 2017.

Bij de algehele herziening van het Reglement van Orde in 2021 zijn de regels over de samenstelling, besluitvorming en bevoegdheden van commissies niet veranderd.¹⁸ Ten aanzien van de positie van afgesplitste Kamerleden sloot de werkgroep die de herziening voorbereidde zich desgevraagd aan bij hetgeen de Kamer eerder naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Fractievorming had besloten. Een amendement om de wijze van besluitvorming in commissies gelijk te stellen aan de plenaire besluitvorming werd verworpen.¹⁹

¹⁴ Het zetelbedrag is het bedrag dat fracties per Kamerzetel krijgen voor ondersteuning van hun fractiewerkzaamheden. Kleine fracties (fracties met minder dan 11 zetels) krijgen een extra toelage. Los van de middelen voor ondersteuning krijgen de voorzitters van fracties op grond van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer een extra toelage voor hun werkzaamheden als fractievoorzitter. Zie ook § 2.5. van dit verslag.

Een minderheid binnen de werkgroep Fractievorming wenste overigens aantekening dat zij de voorstellen rondom financiële voorzieningen voor fracties niet steunde.

¹⁵ Voorstel van het Presidium, Kamerstuk II 2016/17, 34 567, nr. 2.

¹⁶ Ter hoogte van eenmaal loonschaal 6 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead overeenkomstig de tarieven opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven die jaarlijks wordt vastgesteld.

¹⁷ Handelingen II, 2016/17, nr. 34, item 12.

¹⁸ Kamerstuk II, 2019/20, 35322, nr. 4.

¹⁹ Kamerstuk II, 2019/20, 35322, nr. 17.

1.3 Opdracht en werkwijze werkgroep

De werkgroep Herijking positie afgesplitste Kamerleden (hierna: de werkgroep) kreeg de opdracht de regels voor afgesplitste Kamerleden te herijken die in 2016 door de werkgroep Fractievorming waren voorgesteld. Voor de werkgroep Fractievorming was het ontmoedigen van afsplitsingen zonder de grondwettelijke rechten van individuele Kamerleden aan te tasten een reden om voorstellen te doen die de spreektijd en de financiële middelen van groepen beperkten. Gebleken is echter dat deze beperkingen de afgelopen jaren niet hebben geleid tot minder afsplitsingen. Daarnaast constateert de werkgroep dat afgesplitste Kamerleden zich door de verminderde spreektijden en financiële middelen belemmerd voelen hun wetgevende en controlerende taken goed uit te voeren. De werkgroep heeft zich daarom ten doel gesteld voorstellen te doen die de regels voor afgesplitste Kamerleden zodanig wijzigen dat zij afgesplitste Kamerleden in staat stellen hun werkzaamheden goed uit te voeren. De werkgroep hecht daarbij evenals de werkgroep Fractievorming aan het gegeven dat een samenwerking in het verband van een fractie ten tijde van verkiezingen bekend is bij kiezers, in tegenstelling tot een samenwerking in het verband van een groep. Met haar voorstellen beoogt de werkgroep dan ook geenszins aan te moedigen dat Kamerleden zich van fracties afsplitsen.

Op 14 september 2023 kwam de werkgroep voor het eerst bij elkaar. Daaraan voorafgaand heeft het lid Omtzigt mede namens de leden Van Haga, Gündoğan, Ephraïm en Smolders voorstellen gedaan over de positie van afgesplitste Kamerleden bij de besluitvorming in commissies (procedurevergadering en e-mailprocedure), spreektijden en financiële middelen voor fractieondersteuning. Tijdens de bijeenkomst op 14 september hebben de aanwezige leden besloten deze voorstellen als focus te nemen voor de verdere werkzaamheden van de werkgroep. In een volgende bijeenkomst is nader gesproken over deze voorstellen en wat er qua regelgeving nodig zou zijn om, indien gewenst, wijzigingen aan te brengen ten aanzien van de desbetreffende onderwerpen. Daarbij heeft de werkgroep nader inhoudelijk gesproken over de voorstellen en hierin afwegingen gemaakt. Dit verslag is hiervan het resultaat.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit verslag wordt ingegaan op de positie van afgesplitste Kamerleden bij de volgende onderwerpen: lidmaatschap van vaste commissies (§ 2.1), stemrecht bij e-mailbesluitvorming (§ 2.2), spreektijden bij plenaire debatten (§ 2.3), spreektijdverdeling bij notaoverleggen (§ 2.4) en financiële middelen (§ 2.5). Per onderwerp wordt behandeld wat de huidige positie van afgesplitste Kamerleden is, inclusief reglementair kader, wat het voorstel van de werkgroep is, wat er qua regelgeving gewijzigd moet worden om het voorstel in te voeren en welke aanbeveling aan het Presidium daaruit volgt.

2 Voorstellen

2.1 Lidmaatschap van vaste commissies

Huidige regeling

Op grond van art. 7.11, eerste lid, Reglement van Orde bepaalt de Voorzitter uit hoeveel leden een commissie bestaat (de Kamer kan anders besluiten). Ook benoemt de Voorzitter in overleg met de fracties en groepen de leden, en voor zover de Voorzitter dit wenselijk acht, plaatsvervangende leden (tweede lid). In praktijk gebeurt dat 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 verkiezingen 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 beschikt de grootste fractie (34 zetels) momenteel 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. Afsplitste leden raken dientengevolge automatisch hun commissielidmaatschappen kwijt. In de praktijk betekent dit dat zij eventueel, na overleg met hun oorspronkelijke fractie, een of enkele plaatsvervangende lidmaatschappen kunnen 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 op het moment dat de besluitvorming anders stukt. Op dit moment kan een afgesplitst lid de facto in een vaste Kamercommissie niet aan deze besluitvorming deelnemen. Afsplitste leden hebben in de vaste commissies namelijk alleen plaatsvervangende (plv.) lidmaatschappen, geen vaste lidmaatschappen. Artikel 7.20, eerste lid, Reglement van Orde bepaalt dat 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*. Afsplitste leden voldoen hier niet aan; zij zijn wel plaatsvervangend lid, maar zij vervangen als plaatsvervanger niet een vast lid van hun groep.²⁰

²⁰ Wel kunnen afgesplitste Kamerleden voostellen indienen in de commissie(s) waar zij plaatsvervangend lid van zijn.

Voorstel werkgroep

De Voorzitter benoemt elk afgesplitst lid 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).

Uitwerking en toelichting

- Uitgangspunt is dat het afgesplitste lid voor de resterende duur van de zittingsperiode van de Kamer (plv.) 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 balans van de commissie te veel verstoord dreigt te raken, treedt de Voorzitter daarnaast in overleg met de fractiesecretarissen. De regierol van de Voorzitter past binnen het huidige artikel 7.11 Reglement van Orde.
- Conform artikel 7.18, derde lid, RvO, is het goed gebruik dat deelname door niet-(plv.) commissieleden aan commissieactiviteiten wordt toegestaan.

Aanbeveling Presidium

Voor het realiseren van deze voorstellen is geen wijziging van het Reglement van Orde nodig. Evenwel verzoekt de werkgroep het Presidium deze werkwijze, als nadere uitwerking van voornoemd artikel 7.11 Reglement van Orde, in een brief aan de Kamer vast te leggen, zodat deze werkwijze ook kenbaar is voor alle betrokkenen bij de totstandkoming van volgende verdeelsleutels en bij afsplitsing/groepsvorming gedurende het restant van de betreffende zittingsperiode.

2.2 Stemrecht bij e-mailbesluitvorming

Huidige regeling

Artikel 7.20, tweede lid, Reglement van Orde bepaalt dat een commissie buiten haar vergaderingen langs schriftelijke weg kan besluiten over een voorstel dat naar het oordeel van haar commissievoorzitter eenvoudig en spoedeisend van aard is. Het eerste lid van ditzelfde artikel bepaalt dat slechts leden van een commissie aan besluitvorming binnen de commissie kunnen deelnemen, waarbij geldt dat plaatsvervangende leden slechts een lid *van hun fractie of groep* kunnen vervangen. Het besluit langs schriftelijke weg wordt genomen als ware de Kamer in voltallige samenstelling bijeen en stemde zij als bedoeld in artikel 8.25 Reglement van Orde (handopsteken).

Deze bepaling beschrijft de zogenaamde e-mailprocedure en legt vast dat de stem van één stemgerechtigd lid in een commissie wordt geteld als ware het de stemmen van alle leden van de gehele fractie van dat lid. Gestemd wordt volgens de methode van handopsteken zoals in de plenaire vergadering wordt toegepast (geen 'hoofden tellen', maar de stemmen die in de e-mailprocedure zijn ontvangen per volledige fractie optellen). Alleen de stemgerechtigde commissieleden mogen stemmen, en dus niet de afgesplitste leden die plaatsvervangend lid van een commissie zijn, want zij hebben geen stemrecht.

Commissiestaven maken er in de uitkomstmail van een e-mailprocedure standaard melding van als een niet-lid van de commissie zijn stem in een e-mailprocedure kenbaar heeft gemaakt en vermelden daarbij dat deze stem niet wordt meegerekend bij het bepalen van de uitslag.

Voorstel werkgroep

Alle afgesplitste leden krijgen stemrecht (i.e. zij mogen stemmen over een door een (plv.) lid ingebracht voorstel) in de e-mailprocedures van alle commissies. Dat geldt dus ook voor de e-mailprocedures van de commissies waarvan zij geen vast of plaatsvervangend lid zijn.

Uitwerking en toelichting:

- Het voorstel van de werkgroep omvat alleen het recht voor afgesplitste Kamerleden om te stemmen over een door een (plv.) lid ingebracht voorstel in de e-mailprocedure. Het omvat niet het recht voor afgesplitste Kamerleden om ook zelf voorstellen voor een e-mailprocedure te doen in de commissies waarvan zij geen (plv.) lid zijn.²¹
- De beoogde wijziging laat onverlet dat besluiten slechts in een e-mailprocedure kunnen worden genomen indien een voorstel naar het oordeel van de commissievoorzitter eenvoudig en spoedeisend van aard is.

²¹ Dat kunnen zij wel in de commissies waar zij wel (plv.) lid van zijn.

Aanbeveling Presidium

Om afgesplitste leden stemrecht te geven in e-mailprocedures van commissies waarvan zij geen vast lid zijn dient artikel 7.20, eerste lid, Reglement van Orde gewijzigd te worden. De werkgroep verzoekt het Presidium een wijzigingsvoorstel van het Reglement van Orde in te dienen om dit voorstel te realiseren.

2.3 Spreektijden bij plenaire debatten

Huidige regeling

Op grond van artikel 8.13, eerste lid, Reglement van Orde kan de Kamer voor plenaire debatten (niet zijnde wetsbehandelingen)²² maximumspreektijden vaststellen per fractie en groep met inachtneming van de omvang van de fracties en groepen. Conform de aanbevelingen van de werkgroep Fractievorming is afgesproken dat een groep bij deze debatten 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 reguliere meerderheidsdebatten, maar ook voor interpellatiedebatten (artikel 12.6 Reglement van Orde) en dertigledendebatten (artikel 12.7 Reglement van Orde). De spreektijden bij tweeminutendebatten en het stellen van mondelinge vragen zijn ook met dit uitgangspunt in overeenstemming, maar deze worden niet geregeld door (de afspraak onder) artikel 8.13 Reglement van Orde. Bij tweeminutendebatten bepaalt het Reglement van Orde (artikel 7.31, vierde lid) dat fracties maximaal twee minuten spreektijd krijgen en groepen maximaal één minuut spreektijd. Tijdens het mondelinge vragenuur kunnen fracties twee vervolgvragen stellen, groepen ten hoogste één vervolgvraag. Dit is vastgelegd in artikel 12.4, vierde lid, Reglement van Orde.

In afwijking van bovenstaande afspraak geldt sinds 2022 de aanvragerregel conform de motie-Leijten.²³ Volgens deze regel krijgen afgesplitste Kamerleden volledige spreektijd bij reguliere plenaire debatten en dertigledendebatten als zij aanvrager zijn van een debat.

Voorstel werkgroep

Een afgesplitst Kamerlid krijgt 75 procent van de plenaire spreektijd van een eenpersoonsfractie. Een groep bestaande uit meerdere afgesplitste Kamerleden krijgt 75 procent van de plenaire spreektijd van een fractie van dezelfde omvang.

Uitwerking en toelichting:

- Waar van toepassing zullen spreektijden, conform de huidige praktijk, worden afgerond op halve minuten naar boven.

²² Artikel 8.13, eerste lid, Reglement van Orde spreekt over debatten 'over een onderwerp'. Wetsbehandelingen vallen daarbuiten. Bij wetsbehandelingen gelden in principe geen maximumspreektijden.

²³ Kamerstuk II, 2021/22, 36062, nr. 8.

- Concreet betekent dit dat afgesplitste leden en groepen bij vierminutendebatten een spreektijd van drie minuten krijgen (tegenover twee minuten in de huidige situatie). Bij drieminutendebatten krijgen afgesplitste leden of groepen een spreektijd van tweeënhalve minuut²⁴ (tegenover anderhalve minuut spreektijd in de huidige situatie). Bij tweeminutendebatten krijgen afgesplitste leden en groepen anderhalve minuut spreektijd (tegenover één minuut spreektijd in de huidige situatie). Tot slot is de 75 procent-regel van overeenkomstige toepassing op de jaarlijks vast te stellen verdeelsleutel voor plenaire begrotingsbehandelingen.
- Het aantal te stellen vervolgvragen bij het mondelinge vragenuur blijft voor afgesplitste leden of groepen op ten hoogste één staan (fracties hebben twee vervolgvragen). De huidige situatie wordt daarmee niet gewijzigd. De werkgroep benadrukt dat afgesplitste leden net als leden van fracties mondelinge vragen kunnen indienen en in die situatie geen beperkingen gelden.
- De aanvragerregel vervalt om het geheel van spreektijd-gerelateerde bepalingen zo eenvoudig mogelijk te houden. Bovendien nemen de spreektijden voor afgesplitste Kamerleden in dit voorstel al toe van 50 procent naar 75 procent.

Aanbeveling Presidium

De toepassing van de 75 procent-regel op andere plenaire debatten dan tweeminutendebatten vereist geen wijziging van het Reglement van Orde. Deze toepassingen kunnen onder het huidige artikel 8.13 Reglement van Orde vallen. De werkgroep verzoekt het Presidium evenwel deze nieuwe werkwijze op een kenbare manier vast te leggen als nader uitwerking van voornoemd artikel.

Ten aanzien van de spreektijd in tweeminutendebatten verzoekt de werkgroep het Presidium een wijzigingsvoorstel van artikel 7.31, vierde lid, Reglement van Orde in te dienen om de spreektijd van afgesplitste leden en groepen in tweeminutendebatten zodanig te wijzigen dat de maximumspreektijd voor groepen anderhalve minuut bedraagt.

2.4 Spreektijdverdeling bij notaoverleggen

Huidige regeling

Artikel 7.28 in het Reglement van Orde bepaalt 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).

²⁴ Twee minuten en 15 seconden wordt afgerond naar boven op halve minuten naar twee minuten en 30 seconden.

Fracties en groepen krijgen dan niet meer allemaal dezelfde spreek tijden. De commissies hebben over het hanteren van deze gestaffelde spreek tijden zelf kunnen besluiten. Een enkele commissie heeft besloten de gestaffelde spreek tijden bij notaoverleggen niet over te nemen. Zij houden vast aan een voor iedereen gelijk aantal spreekminuten. De meeste vaste commissies hebben afgesproken de gedifferentieerde spreek tijden wel te hanteren. Zij kunnen hiervoor evenwel verschillende todelingsmethoden hanteren. In praktijk heeft dat ertoe kunnen leiden dat kleine fracties en groepen spreek tijden van slechts één minuut toebedeeld kregen, hetgeen hen bemoeilijkte een goede inbreng te houden.

Voorstel werkgroep

Commissies kunnen bij een notaoverleg nu reeds besluiten tot het hanteren van een vaste verdeling van spreekminuten volgens een staffel. De werkgroep stelt voor om voortaan een staffel te hanteren die uitgaat van een verhouding van maximaal 3:1 tussen de spreek tijd van de grootste fractie/groep en de spreek tijd van de kleinste fractie/groep, met een ondergrens van minimaal twee minuten spreek tijd per fractie/groep.

Uitwerking en toelichting:

- 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 spreek tijden zijn tussen fracties en groepen van dezelfde omvang en dat zal in de situatie van het voorstel ook niet het geval zijn.

Aanbeveling Presidium

De werkgroep verzoekt het Presidium te bevorderen dat commissievoorzitters voortaan bij het verdelen van spreek tijden voor notaoverleggen bovenstaande uitgangspunten te hanteren. Hiertoe is geen wijziging van het Reglement van Orde nodig. Deze voorstellen kunnen onder het huidige artikel 7.28 Reglement van Orde vallen.

2.5 Financiële ondersteuning

Huidige regeling

Elke fractie of groep is op grond van artikel 2 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 (hierna: de Regeling) jaarlijks gerechtigd tot een bijdrage. Deze bijdrage bestaat uit een bedrag per zetel (zetelbedrag) vermenigvuldigd met het aantal zetels (zeteltal) van de bijbehorende fractie of groep.

- Het zetelbedrag wordt voor fracties gesteld op eenmaal loonschaal 10 (cao Rijk) en anderhalf maal loonschaal 13 exclusief overhead.
- Het zetelbedrag voor groepen wordt gesteld op eenmaal loonschaal 10 en een half maal loonschaal 13 exclusief overhead.

- Het verschil in zetelbedrag tussen fracties en groepen is dus één keer loonschaal 13.²⁵

Kleine fracties krijgen ook een aanvullende toelage: de kleinefractietoelage.

- Deze toelage bedraagt voor fracties met minder dan zes leden één keer het zetelbedrag en voor fracties met meer dan vijf maar minder dan elf leden een half keer het zetelbedrag.
- Groepen krijgen deze aanvullende toelage niet.

Het verschil tussen de totale bijdrage voor een fractie die bestaat uit één lid en de totale bijdrage voor een groep die bestaat uit één lid is daarmee één keer loonschaal 10 en tweeëneenhalf keer loonschaal 13.²⁶

Met deze financiële regeling voor fracties en groepen is niet beoogd afsplitsingen van leden in groepen onmogelijk te maken. Een extra financiële prikkel voor afgesplitste Kamerleden is echter ook niet beoogd. Daarom bepaalt de Regeling dat de bijdrage voor de fractie en de bijdrage voor de afgescheiden groep samen niet meer mag zijn dan het voor de oorspronkelijke fractie geldende maximumbedrag (artikel 7a, eerste lid, Regeling).

Voorstel werkgroep

Groepen ontvangen per afgesplitst lid één keer loonschaal 10 en één keer loonschaal 13. Dat betreft een toename van een half keer schaal 13 per afgesplitst lid ten opzichte van de huidige praktijk.²⁷

Uitwerking en toelichting

- Conform de huidige systematiek gaat de bijdrage voor groepen ten koste van de bijdrage voor de fractie waaruit de afgesplitste leden afkomstig zijn.²⁸ De aanpassing is derhalve budgetneutraal.
- Voor de werkgroep Fractievorming in 2016 was het ontmoedigen van afsplitsingen een reden om een verschil in zetelbedrag tussen fracties en groepen voor te stellen. Gebleken is echter dat dit verschil de afgelopen jaren niet heeft geleid tot minder afsplitsingen. Daarnaast constateert de werkgroep dat een verhoging van het zetelbedrag voor afgesplitste Kamerleden nodig is voor hen om het Kamerwerk goed te kunnen doen. Met deze verhoging beoogt de werkgroep afsplitsingen evenwel niet aan te moedigen. Daarom wordt niet voorgesteld afgesplitste leden ook een kleinefractiebijdrage toe te kennen. Dat

²⁵ Volgens de Handleiding Overheidstarieven 2023 komt de bijdrage voor een lid van een fractie neer op een bedrag van 264.000 euro per jaar tegenover 142.000 euro per jaar voor een lid van een groep.

²⁶ Volgens de Handleiding Overheidstarieven 2023 komt dat neer op een bedrag van 528.000 euro per jaar voor een eenmansfractie en een bedrag van 142.000 euro per jaar voor een groep bestaande uit één lid. Overigens behouden fracties en groepen die na verkiezingen in zetelaantal zijn gedaald een jaar lang recht op de financiering die ze ontvingen voor de verkiezingen.

²⁷ Volgens de Handleiding Overheidstarieven 2023 komt het zetelbedrag voor een afgesplitst Kamerlid daarmee neer op een bedrag van 203.000 euro per jaar voor een lid van een groep. Dit betreft 76,9% van het huidige zetelbedrag van het lid van een fractie.

²⁸ Artikel 7a, eerste lid, Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.

is in de huidige situatie ook niet het geval.²⁹ Ook krijgen groepen – net als op dit moment – geen fractievoorzitterstoelage.³⁰ Dat is in lijn met het uitgangspunt dat een samenwerkingsverband in de Kamer pas erkend wordt als fractie (en de daarbij behorende toelages krijgt) als deze tijdens de Tweede Kamerverkiezingen ook in het verband van een lijst bij de kiezer bekend was. Dat is niet het geval bij afgesplitste groepen.

Aanbeveling Presidium

Het voorstel omvat een verhoging van het zetelbedrag dat afgesplitste Kamerleden per jaar ontvangen. Hiervoor dient artikel 2 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer gewijzigd te worden. De werkgroep verzoekt het Presidium een wijzigingsvoorstel op het op 6 juli 2023 ingediende voorstel tot wijziging van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer in te dienen, teneinde deze verhoging van het zetelbedrag van groepen te bewerkstelligen.³¹

2.6 Tot slot

De werkgroep verwacht dat afgesplitste leden met bovenstaande voorstellen beter in staat zullen zijn om hun werkzaamheden op goede wijze uit te voeren, zonder daarbij afsplitsingen aan te moedigen. De voorstellen sluiten naar het oordeel van de werkgroep goed aan bij de onafhankelijke en grondwettelijke positie van Kamerleden.

²⁹ Artikel 2, vierde en vijfde lid, Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.

³⁰ Artikel 12 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

³¹ Kamerstuk II, 2022/23, 36386, nr. 2