37 050 **Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over grip op de Kameragenda**

Nr. 2 **INITIATIEFNOTA**

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Probleemanalyse
o 2.1 Te weinig tijd voor wetgeving
o 2.2 De regeling van werkzaamheden verliest aan effectiviteit
o 2.3 Het tweeminutendebat is zijn oorspronkelijke functie voorbijgeschoten
3. Voorstellen
o 3.1 Maak de woensdag weer wetgevingsdag
o 3.2 Maximaal drie openstaande debatverzoeken per fractie
o 3.3 Een nieuwe vorm voor tweeminutendebatten
4. Tot slot
5. Beslispunten

1. Inleiding

De Tweede Kamer reflecteert regelmatig op haar eigen werkwijze en dat is een goede zaak. Al vaker is geconstateerd dat bepaalde processen anders en beter kunnen. Recente voorbeelden hiervan is het rapport ‘Voor een Kamer die Werkt’ van de werkgroep-Kamminga en er is ook het rapport ‘Meer dan de som der delen’ uit 2021 van de werkgroep-Van der Staaij. In het laatstgenoemde rapport werd onder andere geconcludeerd dat de aandacht van de Tweede Kamer in de loop der jaren is verschoven; waar voorheen debatten over wetgeving de overhand hadden, worden er tegenwoordig steeds meer debatten over losse onderwerpen en actualiteiten gevoerd. Ook in de genoemde rapporten zijn voorstellen gedaan om hier verandering in te brengen, maar toch is een trendverandering uitgebleven.

Het CDA heeft de afgelopen jaar aan verschillende werkgroepen deelgenomen die de werkwijze van de Kamer onder de loep hebben genomen en is tot inzicht gekomen dat ondanks de steeds warme woorden en oprechte wil om de aanbevelingen serieus te nemen, blijvende veranderingen steeds uitblijven. Om een nieuwe commissie, verder overleg en uitblijvende veranderingen te voorkomen doet de initiatiefnemer daarom in deze initiatiefnota een aantal voorstellen om grip te krijgen op de Kameragenda en wetgeving weer een centralere en structurele plaats te geven. Hiervoor schetst de initiatiefnota eerst een drietal problemen – (1) er is te weinig tijd voor wetgeving; (2) de regeling van werkzaamheden verliest aan effectiviteit; en (3) het

tweeminutendebat is zijn oorspronkelijke functie voorbijgeschoten – en doet vervolgens voorstellen om deze problemen aan te pakken.

2. Probleemanalyse

2.1 Te weinig tijd voor wetgeving

Dat het belangrijk is dat de Tweede Kamer voldoende tijd neemt om wetgeving te behandelen staat buiten discussie. De afgelopen jaren is wederom gebleken dat onopgemerkte fouten in wetgeving en ongelukken bij amendementen grote gevolgen kunnen hebben. De beide werkgroepen Van der Staaij en Kamminga deden deze constatering al en hebben ook voorstellen gedaan om dit risico te verkleinen. Zo stelde de werkgroep-Kamminga voor om minstens een week tijd te nemen tussen de stemmingen over amendementen en een wetsvoorstel. En stelde de werkgroep-Van der Staaij vijf jaar geleden voor om een vaste wetgevingsdag te hanteren.

Sindsdien is de situatie nog niet verbeterd. De woensdag als wetgevingsdag werd optimistisch opgepakt,[1] maar bleek in de praktijk lastig te realiseren. In de afgelopen vier parlementaire jaren waren er van de 136 woensdagen slechts vijf volledige wetgevingsdagen.[2][3] Dat maakt de woensdag als wetgevingsdag eerder een incidentele uitzondering dan een vaste gewoonte van de Tweede Kamer.

Dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de prioritering van de Tweede Kamer blijkt ook uit het gegeven dat de Tweede Kamer de afgelopen twee parlementaire jaren alleen al aan plenaire meerderheidsdebatten meer tijd heeft besteed dan aan (initiatief)wetgeving.[4] En überhaupt is het tekenend dat over de afgelopen vier parlementaire jaren (2022-2026) slechts een kwart van de plenaire vergadertijd besteed aan wetgeving, terwijl er in dezelfde periode 13% van de plenaire vergadertijd werd besteed aan tweeminutendebatten. Te weinig tijd voor wetgeving blijft niet zonder gevolgen: op het moment van schrijven van deze initiatiefnota zijn er om en nabij 30 wetsvoorstellen aangemeld voor plenaire behandeling, waarvan sommige wetten al meerdere jaren onbehandeld op de plank liggen. Dat betreft met name grotere hervormingswetten, die structureel verdrongen worden op het

---

[1] De Kamer heeft vervolgens via de motie Paternotte-Bisschop besloten om een proef te doen met de zogenaamde woensdag wetgevingsdag.
[2] Noot aan de lezer: in deze initiatiefnota wordt gebruik gemaakt van data van het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer. Deze data spannen de afgelopen vier parlementaire jaren, vanaf 2022 tot 2026. Voor het Kamerjaar 2025-2026 gebruiken zijn de data gebruikt tot het zomerreces.
[3] Onder ‘volledig als wetgevingsdag benutten’ verstaat de initiatiefnemer dat op een vergaderdag de plenaire agenda uitsluitend voor wetgeving benut is.
[4] In 2024-2025: 278 uur aan wetgeving tegenover 290 uur aan plenaire meerderheidsdebatten. In 2025-2026: 171 uur aan wetgeving tegenover 232 uur aan plenaire meerderheidsdebatten.

plenaire schema door actualiteitsdebatten en wetgeving waar enige spoed achter zit.

Het niet structureel genoeg tijd inplannen voor wetgeving heeft ook als gevolg dat er nog altijd met enige regelmaat belangrijke wetgevingsdebatten onder grote tijdsdruk behandeld worden. Dit komt doordat ze niet eerder in het plenaire schema ingepast konden worden en brengt met zich mee dat er vervolgens eveneens onder tijdsdruk over een wet gestemd moet worden. Ook worden wetgevingsdebatten in verband met druk op de parlementaire agenda, soms beperkt doordat het aantal interrupties bij wetgevingsdebatten wordt gelimiteerd. En tot slot, komt het ook voor dat wetgevingsdebatten soms na het verstrijken van de eerste termijn van de Tweede Kamer geschorst worden, omdat het tijd is voor het volgende debat of omdat het al te laat op de avond is met een groot risico tot afraffelen van het vervolg.

Deze ontwikkelingen baren de initiatiefnemer zorgen. De Tweede Kamer besteedt te veel tijd aan debatten over losse onderwerpen en laat zich te vaak leiden door ophef in de actualiteit. Debatten over onderwerpen die soms na een aantal weken weer achterhaald zijn, debatten die vaak geen blijvende veranderingen bewerkstelligen en tweeminutendebatten die slechts bedoeld zijn om moties in te dienen verdringen steeds vaker belangrijke debatten over wetgeving. Bovendien vinden met enige regelmaat debatten plaats onder een dusdanig grote tijdsdruk dat deelnemers achteraf onbevredigd achterblijven met het gevoel dat het debat niet af is of dat men niet tot de kern heeft kunnen komen.

Goede behandeling van wetgeving vraagt tijd. Tijd om uitvoerbaarheid te toetsen, gevolgen voor burgers en ondernemers zorgvuldig af te wegen en amendementen inhoudelijk te bespreken. Wanneer wetgeving voortdurend moet concurreren met actualiteitsdebatten, verschuift de aandacht van wetten maken naar politiek bedrijven en juist daar ligt een belangrijke oorzaak van uitvoeringsproblemen, complexe regelgeving en voortdurende reparatiewetgeving.

Conclusie
De initiatiefnemer constateert dat wetgeving structureel wordt verdrongen door andere onderdelen van de plenaire agenda. Daardoor komt de wetgevende kerntaak van de Tweede Kamer onder druk te staan.

2.2 De regeling van werkzaamheden verliest aan effectiviteit

De wekelijkse regeling van werkzaamheden op dinsdagmiddag is bedoeld als een effectief instrument waarmee de Tweede Kamer snel politieke actualiteiten kan agenderen en besluiten kan nemen over het houden van debatten. In de praktijk staat die functie echter steeds meer onder druk: de regeling van werkzaamheden duurt neemt relatief veel tijd in beslag en wordt tegelijkertijd steeds minder effectief.

Het knelpunt is niet alleen dat de Kamer veel debatverzoeken behandelt, maar zit er met name in dat de Kamer structureel meer debatten toezegt dan binnen de beschikbare vergadertijd kunnen worden ingepland. Daardoor ontstaat een groeiend verschil tussen de besluiten die de Kamer neemt en de debatten die uiteindelijk ook daadwerkelijk plaatsvinden.

Dat geldt allereerst voor de debatten waarvoor een meerderheid bestaat. Een meerderheid voor een debat betekent in de praktijk steeds minder vaak dat het debat ook daadwerkelijk op korte termijn wordt gevoerd. Of, sterker nog, dat het debat überhaupt plaats gaat vinden. De cijfers liegen er niet om: de afgelopen jaren werd slechts ongeveer 45% van de debatten waar op de regeling van werkzaamheden een meerderheid was daadwerkelijk ingepland. Daarnaast komt het ook regelmatig voor dat een debat pas maanden na de aanvraag ingepland wordt, waardoor de actualiteitswaarde van het debat grotendeels verloren gaat.

Een vergelijkbaar patroon zien wij ook bij de dertigledendebatten. Dit instrument is juist bedoeld om minderheden de mogelijkheid te geven onderwerpen op de agenda van de Kamer te plaatsen. In de praktijk blijkt die mogelijkheid steeds vaker theoretisch. In het vergaderjaar 2024-2025 werden 159 dertigledendebatten aangevraagd, maar geen enkele daarvan werd ingepland. Daarmee verliest ook dit minderheidsrecht aan praktische betekenis.

Dat de spanning op de agenda toeneemt, blijkt ook uit een nieuw verschijnsel: tijdens de regeling van werkzaamheden worden regelmatig verzoeken gedaan om eerder toegekende debatten in te plannen. Daarmee wordt niet langer alleen over de vraag welke onderwerpen een debat verdienen, maar ook weer over welke van de toegekende debatten daadwerkelijk uitgevoerd worden. Hierbij dient ook de vraag of de Kamer haar eigen besluiten nog kan uitvoeren zich aan.

Een volgende trend is dat de regeling van werkzaamheden steeds vaker een bredere politieke functie vervult. Fracties gebruiken haar niet alleen om debatten te plannen, maar ook om politieke signalen af te geven of onderwerpen nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. Dat is een legitiem onderdeel van het parlementaire proces. Tegelijkertijd vraagt het om de vraag of de huidige werkwijze nog past bij een agenda waarvoor de beschikbare vergadertijd structureel tekortschiet. Niet in de laatste plaats ook omdat de regeling van werkzaamheden steeds langer duurt.

Het gevolg van dit alles is dat de voorspelbaarheid en geloofwaardigheid van de Kameragenda afnemen. Een toegekend debat biedt steeds minder zekerheid dat het debat ook daadwerkelijk en tijdig plaatsvindt. Daarmee verliest de regeling van werkzaamheden geleidelijk haar oorspronkelijke functie: het effectief en tijdig organiseren van het parlementaire debat.

Conclusie
De initiatiefnemer constateert dat de regeling van werkzaamheden steeds minder efficiënt wordt. De regeling duurt steeds langer en tegelijkertijd zegt de Kamer structureel meer debatten toe dan binnen de beschikbare vergadertijd kunnen worden ingepland. Hierdoor neemt de voorspelbaarheid en effectiviteit van de Kameragenda af.

2.3 Het tweeminutendebat is zijn functie voorbijgeschoten

Het tweeminutendebat is bedoeld als een korte plenaire afronding van een commissiedebat, waarin Kamerleden moties kunnen indienen of een vraag kunnen stellen en de minister of staatssecretaris deze kort voorziet van een antwoord. In de praktijk is dit instrument echter uitgegroeid tot een substantieel onderdeel van de plenaire agenda.

De afgelopen vier vergaderjaren namen tweeminutendebatten tussen de 10% en 15% van de totale plenaire vergadertijd in beslag. Dat is een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd voor een vergadervorm die bedoeld is als een efficiënte afronding van een eerder gevoerd debat, dat vaak ook al meerdere uren heeft geduurd.

Daar komt bij dat tweeminutendebatten regelmatig pas geruime tijd na het commissiedebat worden ingepland. Daardoor raakt de directe koppeling met het eerder gevoerde debat uit zicht, verliezen de ingediende moties vaak aan actualiteit en neemt de toegevoegde waarde van de plenaire afronding af.

Ook dragen tweeminutendebatten bij aan de sterke groei van het aantal moties. Vrijwel ieder tweeminutendebat leidt tot meerdere moties, waarbij Kamerleden er in sommige gevallen in slagen om in twee minuten spreektijd vier of meer moties in te dienen. Het risico bestaat dat het indienen van moties steeds meer een doel op zichzelf wordt, in plaats van een instrument om de Kamer een concrete uitspraak te laten doen.

Tot slot eindigen veel tweeminutendebatten in een herhaling van zetten. Het komt voor dat Kamerleden hun inbreng uit het debat nogmaals herhalen en het is – ondanks het overgenomen voorstel van de commissie-Kamminga – geen uitzondering dat er in tweeminutendebatten moties worden ingediend die hetzelfde beogen als iets wat in het voorafgaande debat al door de regering is toegezegd.[5] Naast dat dit de plenaire agenda onnodig belast, ondermijnt het ook de positie van het commissiedebat.

Hiermee is het tweeminutendebat steeds minder een efficiënte afronding van een commissiedebat en steeds meer een structurele belasting van de

[5] De commissie-Kamminga stelde in 2025 voor om de lijst met mondelinge toezeggingen uit het commissiedebat voorafgaand aan het tweeminutendebat te verspreiden en beschikbaar te stellen op het rostrum.

plenaire agenda. Dat vraagt om een heroverweging van de wijze waarop dit instrument wordt ingezet.

Conclusie
De initiatiefnemer constateert dat tweeminutendebatten een te groot beslag leggen op de plenaire agenda, terwijl zij oorspronkelijk bedoeld waren als een efficiënte afronding van commissiedebatten.

3. Voorstellen

3.1 Reserveer structureel tijd voor wetgeving: maak de woensdag weer wetgevingsdag

De kerntaak van de Tweede Kamer is het maken, beoordelen en verbeteren van wetgeving. Juist daarom moet wetgeving een vaste en voorspelbare plaats op de plenaire agenda krijgen.
De werkgroep-Van der Staaij stelde eerder al voor om één vaste vergaderdag per week te reserveren voor de behandeling van wetsvoorstellen. Dat voorstel is destijds overgenomen, maar in de praktijk slechts beperkt uitgevoerd. Sindsdien is slechts vijf keer een volledige woensdag aan wetgeving besteed. Daarmee heeft het voorstel onvoldoende de kans gekregen om zijn meerwaarde te bewijzen.

Door de woensdag structureel als wetgevingsdag in te richten, ontstaat een voorspelbaar ritme in de parlementaire agenda. Wetsvoorstellen hoeven dan niet voortdurend te concurreren met actuele debatten, tweeminutendebatten en andere plenaire verzoeken. Bovendien ontstaat de ruimte om wekelijks ten minste twee wetsvoorstellen plenair te behandelen, waardoor de wetgevingsagenda beter kan worden bijgehouden, de bestaande achterstanden weggewerkt kunnen worden en de kwaliteit van de parlementaire behandeling wordt versterkt.

Een vaste wetgevingsdag vraagt echter ook iets van de regering. Wanneer de Kamer structureel tijd reserveert voor wetgeving, mag zij van het kabinet verwachten dat die tijd ook wordt benut. Dat betekent dat wetsvoorstellen tijdig worden voorbereid, van goede kwaliteit zijn en met voldoende regelmaat aan de Kamer worden aangeboden. Hiernaast vraagt de vaste wetgevingsdag ook om bereidheid van de zijde van de regering om op korte termijn de eigen agenda leeg te maken om wetgeving in de Kamer te verdedigen. Een voorspelbare wetgevingsagenda is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Kamer en kabinet.
Door beide verantwoordelijkheden aan elkaar te verbinden, ontstaat meer rust en voorspelbaarheid in de parlementaire agenda én wordt de wetgevende taak van de Kamer weer centraal gesteld.

<u>Voorstel 1:</u>
Woensdag wetgevingsdag wordt in het komende parlementaire jaar de standaard.

3.2 Maximaal drie openstaande debataanvragen per fractie

De regeling van werkzaamheden is bedoeld om snel politieke actualiteiten te agenderen. Dat instrument werkt alleen wanneer debatverzoeken ook een reële kans hebben om binnen afzienbare tijd te worden ingepland. In deze initiatiefnota doet de indiener daartoe een voorstel.

De initiatiefnemer stelt voor dat iedere fractie maximaal drie openstaande debatverzoeken op de plenaire agenda kan hebben waarvoor nog geen debat heeft plaatsgevonden. Pas wanneer een debat is gevoerd, ingetrokken of op een andere wijze is afgedaan, ontstaat ruimte voor een nieuw verzoek.

Een dergelijke begrenzing dwingt fracties om scherper te prioriteren en bewuster af te wegen welke onderwerpen een plenair debat werkelijk verdienen. Tegelijkertijd vermindert het de voortdurende groei van de wachtlijsten en ontstaat een betere balans tussen de besluiten die de Kamer neemt en de vergadertijd die daadwerkelijk beschikbaar is. Hiermee wordt de kans dat een succesvolle debataanvraag ook echt resulteert in een plenair debat aanzienlijk vergroot.
Dit voorstel beperkt het recht van Kamerleden om onderwerpen onder de aandacht te brengen niet. Andere parlementaire instrumenten, zoals mondelinge vragen, schriftelijke vragen, commissiedebatten of verzoeken om een brief, blijven onverminderd beschikbaar. Het voorstel richt zich uitsluitend op het aantal openstaande plenaire debatverzoeken.

Juist doordat de beschikbare ruimte beperkt is, ontstaat een prikkel om debatverzoeken te reserveren voor onderwerpen die politiek urgent zijn en waarvoor voldoende draagvlak bestaat. Dat komt niet alleen de voorspelbaarheid van de plenaire agenda ten goede, maar vergroot ook de kans dat een toegekend debat daadwerkelijk en tijdig plaatsvindt.

<u>Voorstel 2:</u>
Voer een maximum van drie openstaande debatverzoeken in per fractie.

3.3 Een nieuwe vorm voor tweeminutendebatten

Tweeminutendebatten zijn bedoeld als een korte plenaire afronding van een commissiedebat. Eerder in deze initiatiefnota is al betoogd waarom naar oordeel van de indiener dit doel inmiddels voorbijgeschoten is.

In de huidige praktijk worden openstaande tweeminutendebatten van dezelfde bewindspersoon regelmatig al opeenvolgend op elkaar ingepland op een moment dat de bewindspersoon toch al in de plenaire zaal moet zijn. Hiermee wordt al tijd bespaard door het beperken van het telkens openen, schorsen en afronden van afzonderlijke debatten, en hoeven bewindspersonen minder vaak naar de Kamer te komen. Desalniettemin

nemen de tweeminutendebatten een aanzienlijk deel van de Kameragenda in beslag en zorgen ze soms voor uitloop op het plenaire schema.

Ook lukt het niet altijd om eerdere afspraken en voornemens rondom tweeminutendebatten in de praktijk effectief om te zetten. Een voorbeeld hiervan is de werkafspraak dat de aanvragers van een tweeminutendebat aangeven waarover zij in het tweeminutendebat een motie willen indienen. Deze afspraak vloeit voort uit de aanbevelingen van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer en is in 2023 door de commissie voor de Werkwijze betrokken bij de afspraken met commissievoorzitters over het terugdringen van tweeminutendebatten. In de praktijk wordt dit met regelmaat achterwege gelaten en moeten, in sommige gevallen, aanvragers het antwoord op de vraag zelfs schuldig blijven wanneer hij wel gesteld wordt. Hiernaast komt het ook nog voor dat er moties worden ingediend bij tweeminutendebatten over onderwerpen waarop de bewindspersoon reeds een toezegging heeft gedaan in het commissiedebat. De in de plenaire zaal beschikbare lijst in het commissiedebat gedane toezeggingen lijkt in de praktijk niet geraadpleegd te worden.

De vraag is dan welke mogelijkheden er zijn om de druk die tweeminutendebatten op de plenaire agenda leggen weg te nemen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om een nieuwe vorm te vinden waarin moties in commissieverband ingediend zouden kunnen worden, op een wijze zoals ook wetgevingsoverleggen de plenaire agenda ontlasten. Op deze manier zouden de tweeminutendebatten niet langer een belasting vormen voor de plenaire agenda.

<u>Voorstel 3:</u>
Pas het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aan, zodat tweeminutendebatten voortaan standaard in commissieverband plaatsvinden.[6]

4. Tot slot

Naast de voorstellen die de initiatiefnemer hierboven doet om weer grip op de Kameragenda te krijgen blijft het CDA voorstander van een motiequotum. Niet omdat het recht om moties in te dienen beperkt zou moeten worden, maar omdat de effectiviteit van het motie-instrument behouden moet blijven.

---

[6] Hiervoor moeten in ieder geval de artikelen 7.26, 7.30 en 7.31 worden aangepast. Het tweeminutendebat wordt een afzonderlijke vorm van commissieoverleg, waarbij Kamerleden moties kunnen indienen. De stemming over deze moties blijft voorbehouden aan de plenaire vergadering.
Daarmee wordt de inhoudelijke behandeling van een onderwerp in de commissie afgerond en hoeft deze niet opnieuw op de plenaire agenda te worden geplaatst. Dit vermindert de druk op de plenaire agenda en maakt een snellere afhandeling van moties mogelijk.

Moties zijn een belangrijk parlementair instrument om richting te geven aan het kabinetsbeleid. De sterke groei van het aantal moties legt echter een steeds groter beslag op de plenaire agenda, de stemmingen en de uitvoering van de ministeries. Wanneer vrijwel ieder debat leidt tot een groot aantal moties, neemt het risico toe dat het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken vervaagt en dat de politieke zeggingskracht van individuele moties afneemt.

Een motiequotum stimuleert fracties om scherper te prioriteren en moties te reserveren voor de onderwerpen waarop daadwerkelijk een uitspraak van de Kamer nodig is. Daarmee wordt niet het recht op het indienen van moties ter discussie gesteld, maar wordt de kwaliteit en betekenis van het instrument versterkt.

Het CDA ziet een motiequotum daarom als een mogelijke aanvulling op bredere hervormingen van de Kameragenda, gericht op een doelmatiger gebruik van de beschikbare vergadertijd en een sterker parlementair proces. Hierover gaat zij graag samen met andere fracties in gesprek om tot een gedragen voorstel voor een motiequotum te komen.

5. Beslispunten

Hieronder staan de drie beslispunten die volgen uit deze initiatiefnota:

1. De Kamer wordt verzocht in te stemmen het Presidium te verzoeken woensdag wetgevingsdag als standaard te hanteren.

2. De Kamer wordt verzocht in te stemmen het Presidium te verzoeken om een maximum van drie openstaande debatsverzoeken in te voeren.

3. De Kamer wordt verzocht in te stemmen het Presidium te verzoeken het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aan te passen, zodat tweeminutendebatten voortaan standaard in commissieverband plaatsvinden.

6. Financiële paragraaf

De voorstellen hebben geen financiële consequenties.

Inge van Dijk