

Vergaderjaar 2016–2017

34 567

Voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde, de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 en de Regeling vertrouwelijke stukken, met betrekking tot de vorming van fracties en met betrekking tot enkele bepalingen inzake de vaststelling van maximumsprektijden

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 november 2016

1. Algemeen

Het presidium dankt de leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA, D66 en SGP, alsmede van de groep Kuzu/Öztürk en het lid Klein voor hun opmerkingen over het onderhavige voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en zal trachten de vragen die zij hebben gesteld naar tevredenheid te beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie vragen het presidium hoe het aankijkt tegen de taakinfilling van de werkgroep Fractievorming. Het presidium meent dat de werkgroep terecht heeft geconcludeerd dat de voorstellen die van de werkgroep werden verwacht betrekking zouden moeten hebben op de regelingen die de Kamer zelf heeft vastgesteld, te weten, voor zover in dit kader van belang, het Reglement van Orde en de Regeling Financiële ondersteuning fracties; eventuele voorstellen tot wijziging daarvan kunnen het (grond)wettelijk kader uiteraard niet te buiten gaan. Bij het besluit tot instelling van de werkgroep stond het presidium dus zeker niet voor ogen dat voorstellen tot wijziging van de Grondwet ontwikkeld zouden moeten worden, al was het maar vanwege de lange weg die dan afgelegd zou moeten worden, maar stonden wel voorstellen voor ogen die met name tegemoet zouden komen aan wat de werkgroep zelf treffend heeft omschreven als «onvrede» in de Kamer over de gevolgen van afsplitsingen in de huidige situatie. Een onvrede die ook bij de behandeling van de Raming voor het jaar 2016 (in juni 2015) tot uitdrukking kwam. De voorstellen van de werkgroep sluiten derhalve geheel aan bij de verwachtingen die in het presidium leefden toen het de werkgroep instelde.

De leden van de VVD-fractie en ook de leden van de PvdA-fractie vragen waarom het presidium het voorstel van de werkgroep niet integraal heeft overgenomen en heeft voorgesteld om een afgesplitst Kamerlid toch een ondersteuning toe te kennen in de persoon van één medewerker. Het presidium constateerde dat ook in de werkgroep was bepleit en overwogen om een dergelijke voorziening toe te kennen, omdat het

geheel ontbreken van ondersteuning tot knelsituaties in het alledaagse leven van een Kamerlid zou kunnen leiden, maar dat de meerderheid van de werkgroep dit uiteindelijk niet heeft gesteund. In het presidium bleek vervolgens zóveel waarde gehecht te worden aan een zo groot mogelijk draagvlak binnen de Kamer voor de voorliggende voorstellen, dat alsnog de balans naar de andere zijde is doorgeslagen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de «peildatum» voor de vaststelling van de fracties zoals bedoeld in artikel 11 van het Reglement van Orde. Het komt het presidium als het meest logisch voor om die te stellen op de dag dat de nieuw gekozen Kamer voor het eerst in zitting bijeenkomt en begint met de vaststelling dat de nieuw gekozen leden terecht benoemd zijn verklaard tot lid van de Tweede Kamer. Tot dat moment is er immers nog geen sprake van een nieuwe Kamer. De nieuwe regeling treedt overigens krachtens artikel IV van het voorstel in werking met invang van de dag dat de nieuw gekozen Kamer bijeen is gekomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de werkgroep of het presidium niet heeft voorgesteld om het commissielidmaatschap van afgesplitste Kamerleden te beperken. Dit is overigens in de werkgroep wel aan de orde geweest, maar dit is geen aanleiding geweest tot een voorstel hierover. Een van de redenen om daarvan af te zien is dat het Reglement van Orde feitelijk niets bepaalt omtrent de samenstelling van een commissie. De Voorzitter (al dan niet gecorrigeerd door de Kamer) bepaalt de omvang van een commissie en benoemt de leden (artikel 25, eerste en tweede lid, van het Reglement van Orde). In de praktijk zijn het de fractiesecretarissen die, na het aantreden van een nieuwe Kamer, namens hun fracties onderhandelen over en akkoord gaan met een formule op basis waarvan het aantal commissieleden dat elke fractie mag leveren wordt bepaald. Het is zeer lastig om die formule reglementair vast te leggen, wat ook door niemand wordt bepleit. Het zou vreemd zijn om in het Reglement dan wél een bepaling op te nemen die de «toegang» tot commissies van afgesplitste leden beperkt, vooropgesteld dat niemand bepleit om de toegang tot álle commissies onmogelijk te maken. Dat laatste zou ook als een inperking van rechten kunnen worden beschouwd omdat daarmee de facto de deelname aan beraadslagingen in commissieverband zou worden verhinderd. Juist omdat dat laatste onwenselijk is geldt de regel dat elk lid aan een commissievergadering mag deelnemen (let wel: niet mee beslissen) ook als hij géén lid is van de commissie, tenzij de commissie daar in een voorkomend geval bezwaar tegen zou maken. Een ingewikkelde formele inperking van commissielidmaatschappen zou in de praktijk dan ook weinig gevolgen hebben. Om die reden maken kleine fracties ook geen bezwaar tegen het in het geheel niet vertegenwoordigd zijn in bepaalde commissies.

De leden van de PvdA-fractie, maar ook die van de fractie van de SGP en het lid Klein, vragen waarom de aanduiding «groep» ook gebruikt zou moeten worden als het gaat om een lid die na afsplitsing als eenling verder gaat als Kamerlid. De term «groep» doet inderdaad wat vreemd aan. Toch handhaaft het presidium het voorstel om slechts twee begrippen te hanteren, te weten fracties en groepen. Dit is overigens ook jaren de praktijk geweest. De leden van de SGP bepleiten om in het RvO vast te leggen dat een groep ook uit één lid kan bestaan, zoals ook in artikel 11 is vastgelegd dat een fractie uit één lid kan bestaan. Die suggestie neemt het presidium over (zie de nota van wijziging).

De leden van de SGP-fractie vragen of overname van de voorliggende voorstellen betekent dat voortaan alleen nog fracties en groepen deel kunnen uitmaken van de Kamer, en geen individuele leden. Dat is naar het oordeel van het presidium een te ver gaande conclusie. Het Reglement

van Orde blijft op tal van punten spreken van een «lid». Ook de Grondwet en andere wetten blijven uiteraard op onderdelen spreken van «leden van de Tweede Kamer». Slechts daar waar thans in het Reglement sprake is van een fractie, wordt vanaf de wijziging voortaan onderscheid gemaakt tussen een fractie en een groep.

Hierbij aansluitend merkt het presidium, in reactie op de opmerkingen van de leden van de groep Kuzu/Öztürk, op dat er geen sprake is van het inperken van «rechten» van Kamerleden of van minderheden in de Kamer. De rechten van individuele Kamerleden blijven ongemoeid. De voorstellen hebben betrekking op voorzieningen en regelingen ten behoeve van fracties (en groepen), te weten wat betreft ondersteuning en spreektijden (daaronder begrepen de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen tijdens het mondelinge vragenuur). Het ontvangen van financiële ondersteuning door Kamerleden in andere vorm dan schadeloosstelling en individuele vergoedingen, is niet wettelijk vastgelegd. Van aantasting van individuele rechten is dus ook geen sprake. Aan de orde is een financiële ondersteuning van fracties en groepen. Minderheden kunnen uit zowel fracties als groepen bestaan. De voorstellen zijn daarom niet, zoals deze leden betogen, aan te merken als bedoeld om rechten van minderheden in te perken.

Gedifferentieerde spreektijdtoedeling en -beperking zijn vooral praktische middelen om vergaderingen beheersbaar te houden en tegelijkertijd recht te doen aan de electorale verhoudingen. Daar deze middelen fractiegewijs worden toegepast, ligt het voor de hand om ook hier een onderscheid te maken tussen fracties en groepen.

Het lid Klein, wiens vraag inzake het gebruik van de term «groep» reeds is beantwoord, vraagt hoe het voorstel zich verhoudt tot artikel 1 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, waarin een Kamerlid wordt gedefinieerd als «lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal». Het presidium merkt hierover op dat het voorstel geen gevolg heeft voor die definitie. Het lid Klein vraagt voorts waarom gesplitste fracties van gelijke omvang voortaan wél beide als fracties zullen worden beschouwd en bij fracties van ongelijke omvang sprake zal zijn van een fractie en een groep. Deze vraag berust vermoedelijk op een misverstand bij het lid Klein over de strekking van het voorgestelde artikel 11 vijfde lid, van het Reglement van Orde. De daar bedoelde eventuele onduidelijkheid over de vraag welke deel van een fractie na een afsplitsing als het afgesplitste deel moet worden beschouwd kan niet voortvloeien uit het enkele feit dat de beide delen even groot zijn. Er zijn andere factoren die een dergelijke onduidelijkheid kunnen veroorzaken, hetgeen het presidium zal uiteenzetten bij de beantwoording van de vraag daarover van de leden van de CDA-fractie (zie de artikelsgewijze opmerkingen).

2. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel C

De leden van de CDA-fractie vragen op basis van welke criteria het presidium vaststelt welk deel van een fractie na een afsplitsing kan worden beschouwd als voorzetting van de oorspronkelijke fractie. Het presidium heeft slechts een taak te vervullen indien na een afsplitsing (waarvan door de oorspronkelijke fractie, lees: haar voorzitter, mededeling is gedaan aan de Voorzitter, conform artikel 11 tweede lid, van het Reglement van Orde) beide delen het standpunt innemen dat zij als voorzetting moeten worden beschouwd. Dit zal naar verwachting een zeldzame omstandigheid zijn. Op dat moment zal het presidium een

beslissing moeten nemen als bedoeld in het nieuwe vijfde lid. Het ligt in de rede dat het presidium in zijn afwegingen de argumenten zal betrekken die beide delen van de oorspronkelijke fractie in de onderbouwing van hun standpunt hebben aangevoerd, waarbij het met name om de argumenten gaat die betrekking hebben op de vraag welk deel als resterend deel moet worden beschouwd van de lijst bedoeld in het eerste lid, anders gezegd: welk deel de politieke beweging vertegenwoordigt achter die lijst. Als op dát punt geen duidelijke conclusies zouden zijn te trekken, wat moeilijk voorstelbaar is en in ieder geval zelden zal voorkomen, dán kan het presidium beslissen dat twee nieuwe fracties zijn ontstaan.

De getalsmatige verhoudingen van beide delen zijn hierbij in ieder geval niet van doorslaggevende betekenis.

Een verduidelijking in de definitie van een «groep», waar de leden van de SGP-fractie om vragen, is opgenomen in de nota van wijziging, zoals eerder al opgemerkt.

Deze leden vragen ook welke situatie ontstaat als een of meer leden al vóór de eerste zittingsdag van de nieuwe Kamer aangeven dat zij niet tot de fractie willen behoren die voort zal vloeien uit artikel 11 eerste lid, van het Reglement van Orde.

Pas nadat over de toelating van de nieuwe leden is beslist op de eerste zittingsdag, is er sprake van een nieuwe Kamer. Op dat moment zijn reglementair ook de fracties ontstaan als bedoeld in het eerste lid. Daarin wordt immers «automatisch» de verbinding gelegd met de lijsten die bij de verkiezingen zijn gehanteerd. Als er leden zijn die weliswaar voorkomen op een lijst maar niet tot de fractie wensen te behoren, zal dat door die fractie direct moeten worden gemeld, conform het tweede lid. Die leden vormen daarmee een groep, conform het zesde lid. Eerdere, nog vóór hun toelating door deze leden afgelegde verklaringen zijn in dit kader dus niet van betekenis.

Onderdeel D

De leden van de SGP-fractie vragen of het handhaven van artikel 12 van het Reglement van Orde, en in het bijzonder het derde lid, daarvan tot gevolg heeft dat er alleen een mogelijkheid van een tijdelijke regeling voor verplichtingen ten opzichte van de medewerkers is voor fracties die gesplitst worden zonder dat duidelijk is welke fractie de voortzetting van de oude fractie vormt, en dus niet voor gesplitste fracties waarvan wel duidelijk is wat de voortzetting van de oorspronkelijke fractie is. Het presidium heeft mede naar aanleiding van de deze opmerking in de nota van wijziging een onderdeel opgenomen dat ziet op artikel 12. Bij deze wijziging is een verduidelijking van het eerste lid van artikel 12 opgenomen, dat slechts op fractiesplitsingen als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, ziet) en een nieuw lid in het artikel ingevoegd om te verduidelijken dat de gevolgen van een groepsafscheiding worden geregeld in de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014. Voorts wordt het derde lid mede gericht op de gevolgen van groepsafsplitsingen om bij eventuele onvoorziene omstandigheden een tijdelijke regeling te kunnen bieden.

Onderdelen F en H

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk menen dat door de voorliggende voorstellen de deelname van «groepen» aan debatten en het mondelinge vragenuur zodanig beperkt wordt dat dit als een verzwakking van de democratie moet worden beschouwd. Het moge duidelijk zijn dat het presidium dit oordeel niet deelt. Zowel de werkgroep als het presidium willen nu juist tegemoetkomen aan het gevoel van velen dat juist leden die zich afsplitsen van hun fractiegenoten, lees lijstgenoten, en hun zetel

niet opgeven, bijdragen aan verzwakking van de democratie. Maar daarbij heeft zowel de werkgroep als het presidium een grens getrokken en het deelnemen door afgesplitste Kamerleden ofwel «groepen» aan de werkzaamheden van de Kamer(commisseries) niet onmogelijk willen maken, maar wel met minder spreektijd dan fracties van dezelfde omvang. Hieruit is ook af te leiden dat niet zozeer «efficiency»-overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de voorstellen, hoewel uiteraard niet valt te ontkennen dat afsplitsingen leiden tot méér woordvoerders tijdens debatten. De cijfermatige gegevens waar deze leden om vragen, zoals het aantal VAO's per jaar en het aantal Vragenuren, zijn daarom in het kader van deze voorstellen niet erg relevant. Zij zijn overigens terug te vinden in de Staat van de Kamer die het presidium jaarlijks presenteert als bijlage bij de Raming. Dat geldt ook voor de kijkcijfers waar deze leden om vragen. «Prestatiegegevens» per Kamerlid (en bij gegevens per afsplitsing komt het daar doorgaans op neer) zijn bewust niet in de Staat opgenomen. De factoren die van invloed zijn op de mate waarin een individueel Kamerlid gebruik maakt van een bepaald parlementair instrument of deelneemt aan een bepaalde parlementaire activiteit, zijn talrijk. Die gegevens zijn uiteraard wel beschikbaar voor de belangstellende, door specifieke bevraging van de parlementaire informatiesystemen. In interne beleidsstukken e.d. worden zij slechts op geaggregeerd niveau verwerkt.

Artikel II

Onderdeel B

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk zijn van mening dat ook het voorstel om de ondersteuning van een afgesplitst Kamerlid te doen bestaan uit één medewerker op het niveau van schaal 6 BBRA het «volwaardig» functioneren van die leden onmogelijk maakt. Het presidium deelt die mening uiteraard niet. Het presidium wil de ondersteuning van een groep afslanken ten opzichte van die van een fractie. De conclusie dat daarmee een volwaardig functioneren verhinderd wordt is voor rekening van deze leden.

Onderdelen D en E

De leden van de SGP-fractie vragen hoe artikel 7, tweede lid, en het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 zich tot elkaar verhouden. Artikel 7, tweede lid, schrijft voor dat in de statuten van de stichting wordt bepaald hoe de egalisatiereserve en de materiële vaste activa worden verdeeld bij splitsing van de fractie, waarmee na deze wijziging een splitsing in twee of meer nieuwe fracties als bedoeld in het voorgestelde artikel 11, vijfde lid, van het Reglement van Orde wordt bedoeld. Het in artikel 7, tweede lid, opgenomen voorschrift richt zich dus niet op groepsafplitsingen. Daarvoor wordt een regeling opgenomen in het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, van de Regeling, die behelst dat bij een groepsafplitsing de materiële vaste activa en de egalisatiereserve bij de stichting van de fractie blijven. De beide artikelleden (7, tweede lid en 7a, tweede lid) zien dus op verschillende situaties.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens wat er gebeurt met de materiële activa en de egalisatiereserve als er in de statuten van de stichting, bedoeld in artikel 7 van de Regeling, iets is geregeld dat niet in overeenstemming is met de voorgestelde regeling in artikel 7a, tweede lid, van de Regeling. Het presidium merkt gelet op het vorenstaande op dat de regelingen van artikel 7 en artikel 7a op verschillende situaties zien. De modelstatuten, bedoeld in artikel 1, derde lid van de Regeling, behoeven op dit onderdeel geen aanpassing aan de gewijzigde inhoud

van de Regeling In artikel 7 tweede lid van de Regeling is bepaald dat in de statuten wordt vastgelegd hoe de egalisereserve en de materiële vaste activa worden verdeeld bij splitsing van de fractie. Dat is de eigen keuze van de stichting.

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk vragen of een afsplitsing geen financieel voordeel voor de fractie en de groep gezamenlijk kan opleveren, en of dat dan niet betekent dat het financiële nadeel voor een groep (minder ondersteuning) wordt gecompenseerd door een financieel voordeel voor de fractie (relatief meer ondersteuning per zetel). Het presidium merkt hierover op dat er geen financieel voordeel voor de fractie en de groep gezamenlijk is, aangezien het totaalbedrag van de betrokken bijdragen gelijk blijft. Verder is er bij een afsplitsing geen financieel voordeel, maar een nadeel voor de fractie waaruit de groep ontstaat, aangezien de bijdrage voor de groep in mindering wordt gebracht op die voor de fractie.

Artikel IV

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk vragen het presidium of het niet beter is een nieuwe Kamer te laten beslissen over de voorstellen, vanuit de overweging dat de huidige Kamer te zeer zou zijn gemotiveerd vanuit mogelijke frustraties naar aanleiding van de afsplitsingen in de huidige zittingsperiode. Het presidium beschouwt het als een goed gebruik om wijzigingen in bestaande regelingen, die ook materieel directe gevolgen hebben, en zeker als die deels nadelig zijn, pas te laten ingaan bij aanvang van een nieuwe periode, zodat iedereen er rekening mee kan houden.

Het presidium