

Vergaderjaar 2021–2022

CL **Wijziging van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal**

A **BRIEF VAN DE HUISHOUDELIJKE COMMISSIE VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL**

Aan de leden

Den Haag, 22 februari 2022

Met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 157, 158, eerste lid, en 160, tweede lid, van het Reglement van Orde zenden wij u hierbij een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Het voorstel betreft een beperkte technische wijziging van een aantal artikelen. De wijziging is noodzakelijk om het Reglement beter in de pas te laten lopen met recente wetgeving (waaronder de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en de Wet open overheid) en bestaande praktijken expliciet te codificeren. In de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Namens de Huishoudelijke Commissie,

De Voorzitter,
J.A. Bruijn

VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN HET REGLEMENT VAN ORDE

Ingezonden 22 februari 2022

Met verwijzing naar artikel 160, tweede lid, van het Reglement van Orde wordt voorgesteld enige artikelen in het Reglement van Orde aan te passen in verband met enkele benodigde technische wijzigingen.

ARTIKEL I

In artikel 15 wordt het enige lid vernummerd tot het vierde lid en worden een nieuw eerste, tweede en derde lid toegevoegd, luidende:

1. De Huishoudelijke Commissie oefent namens de Kamer de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan de Kamer zijn toegekend, tenzij dit Reglement anders bepaalt of het de wetgevende of controlerende taken en bevoegdheden van de Kamer betreft.
2. De Huishoudelijke Commissie is bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Kamer te besluiten.
3. De Huishoudelijke Commissie is bevoegd aan de Voorzitter mandaat en machtiging te verlenen tot het geheel of gedeeltelijk uitoefenen van de in de vorige leden bedoelde taken en bevoegdheden. Hierbij kunnen nadere regels worden gesteld.

ARTIKEL II

A

In het derde lid van artikel 16 wordt «de Hoge Colleges van Staat» vervangen door «de Staten-Generaal».

B

Aan artikel 16 wordt een vierde lid toegevoegd, luidende:

4. Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Huishoudelijke Commissie en goed te keuren door het College van Senioren, worden regels gesteld voor de toekenning en het beheer van een financiële bijdrage aan fracties ten behoeve van hun werkzaamheden.

ARTIKEL III

Artikel 26 komt te luiden:

1. De Kamer benoemt en ontslaat de Griffier en besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van diens arbeidsovereenkomst. De Huishoudelijke Commissie is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de Griffier.
2. De Huishoudelijke Commissie besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de plaatsvervangend griffiers en de directeurs. De Griffier is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van hen.
3. De Griffier besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de overige ambtenaren ter griffie, en is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van hen.

ARTIKEL IV

Artikel 28 komt te luiden:

De Huishoudelijke Commissie bepaalt de taken en bevoegdheden van de Griffier en verleent de Griffier de benodigde mandaten en machtigingen. Zij kan bepalen dat de Griffier zijn taken en bevoegdheden aan andere ambtenaren ter griffie kan opdragen.

ARTIKEL V

Artikel 30 komt te luiden:

Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de beide Kamers der Staten-Generaal, wordt de instelling en aansturing van een griffie voor de interparlementaire betrekkingen geregeld.

Toelichting

Dit voorstel betreft een beperkte technische wijziging van een aantal artikelen van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. De wijziging is noodzakelijk om het Reglement beter in de pas te laten lopen met recente wetgeving en bestaande praktijken expliciet te codificeren. Tevens worden een onjuistheid gecorrigeerd en een grondslag in het Reglement gecreëerd voor de huidige Regeling financiële ondersteuning fracties.

Artikel I

Vele wetten kennen de Eerste Kamer publiekrechtelijke taken en bevoegdheden toe. Daarnaast is de Kamer betrokken bij privaatrechtelijke overeenkomsten. Als het om wetgevende en controlerende bevoegdheden gaat, is het vanzelfsprekend dat deze worden uitgeoefend door besluitvorming in de plenaire vergadering. Dit ligt minder voor de hand wanneer het de uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden betreft die uitvoerend van aard zijn, bijvoorbeeld bij beslissingen op grond van de nieuwe Wet open overheid (Woo). Voor een besluit tot het aangaan van een overeenkomst betreffende de levering van televisieschermen geldt hetzelfde. In al deze gevallen is plenaire besluitvorming te omslachtig en belastend, waarbij in het bestuursrecht ook nog eens wettelijke beslistermijnen in acht moeten worden genomen. In de praktijk worden de taken en bevoegdheden van de Kamer die niet haar wetgevende of controlerende taken betreffen namens (en onder verantwoordelijkheid van) de Kamer uitgeoefend door de Huishoudelijke Commissie, die ze op grond van artikel 28 Reglement van Orde vaak weer verleent aan de Griffier (ondermandaat en machtiging).

In de praktijk fungeert de Huishoudelijke Commissie dus als een soort dagelijks bestuur van de Kamer. Deze praktijk kan in het Reglement van Orde echter beter worden omschreven dan nu het geval is. Het huidige artikel 15 bepaalt niet meer dan dat de Huishoudelijke Commissie toezicht uitoefent op de werkzaamheden ter griffie en al wat verder het huishouden van de Kamer betreft. Met dit voorstel wordt in het nieuwe eerste lid van artikel 15 expliciet vastgelegd dat de Huishoudelijke Commissie namens de Kamer de taken en bevoegdheden uitoefent die bij of krachtens de wet aan de Kamer worden toegekend, tenzij het Reglement anders bepaalt of het de wetgevende of controlerende taken van de Kamer betreft. Een voorbeeld waarbij het Reglement anders bepaalt is de benoeming van de Griffier in zijn ambt ex artikel 61 Grondwet: die is op grond van artikel 26 voorbehouden aan de Kamer, dus aan de plenaire vergadering. Tevens is expliciet vastgelegd dat de Huishoudelijke Commissie niet de wetgevende of controlerende taken van de Kamer uitoefent, dus bijvoorbeeld het behandelen van wetsvoorstellen, het vragen van voorlichting aan de Raad van State, het stellen van vragen aan de regering of het stemmen over moties.

In dit voorstel is gekozen voor een algemeen geformuleerd artikellid. Een alternatief was geweest de door de Huishoudelijke Commissie uit te oefenen taken en bevoegdheden limitatief op te sommen. Een belangrijke reden om dat niet te doen, is dat dat het artikel lang en onoverzichtelijk zou maken. De uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden op grond van bijvoorbeeld de Wet open overheid, de Wet hergebruik van overheidsinformatie, de Archiefwet, de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming of de Comptabiliteitswet verschilt nogal van wet tot wet. De Woo kan in dit verband als voorbeeld dienen. Met het algemeen geformuleerde artikellid komt de bevoegdheid om een besluit te nemen op een Woo-verzoek bij de Huishoudelijke Commissie te liggen. De Huishoudelijke Commissie dient dan ook te beslissen op een eventueel tegen dit besluit ingediend bezwaarschrift, maar hier speelt artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht een rol, dat onder meer bepaalt dat mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift niet wordt verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.¹ Het ligt daarom voor de hand dat in dit geval ondermandaat aan bijvoorbeeld de Griffier wordt verleend om op ingekomen Woo-verzoeken te beslissen. De Huishoudelijke Commissie besluit dan op het bezwaar, waarbij desgewenst door haar ook een bezwaarschriftenadviescommissie (artikel 7:13 Awb) kan worden ingesteld die over de te nemen beslissing op bezwaar adviseert. Het is in verband met de vereiste flexibiliteit en overzichtelijkheid beter de precieze verdeling van bevoegdheden te regelen in de in de artikelen 15, derde lid, en 28 van het Reglement bedoelde mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten (zie ook artikel IV van dit voorstel).

In het nieuwe tweede lid is vastgelegd dat de Huishoudelijke Commissie tevens bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Kamer te besluiten. Het gaat hierbij in de regel om het besluiten tot het aangaan van overeenkomsten. Zulke besluiten kunnen ingevolge artikel 13 Reglement van Orde vervolgens door de Voorzitter worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat de Voorzitter de overeenkomst kan aangaan. Voor arbeidsovereenkomsten met de griffiemedewerkers is artikel 26 als *lex specialis* het relevante artikel.

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 15 kan de Huishoudelijke Commissie, indien daaraan behoefte bestaat, aan de Voorzitter mandaat en machtiging verlenen tot het geheel of gedeeltelijk uitoefenen van de in de vorige leden bedoelde taken en bevoegdheden. Hierbij kan men denken aan bijvoorbeeld het machtigen van de Voorzitter tot het besluiten tot het aangaan van een overeenkomst namens de Kamer tot een bepaald bedrag. De mogelijkheid van mandaat en machtiging verhoogt de slagvaardigheid van het dagelijks bestuur van de Kamer, dat immers – ondanks de kwalificatie als «dagelijks bestuur» – niet dagelijks bijeenkomt. Voor de volledigheid is in het nieuwe derde lid vastgelegd dat de Huishoudelijke Commissie nadere regels kan stellen, bijvoorbeeld over het voor- of achteraf melden van uitgaven.

Artikel II

Artikel 16, derde lid, verwijst nu nog naar de posten voor de Hoge Colleges van Staat. Er is echter al sinds het begrotingsjaar 2005 sprake van een aparte begrotingsstaat Staten-Generaal, naast een begrotingsstaat overige Hoge Colleges van Staat. Met dit voorstel wordt artikel 16, derde lid, geactualiseerd. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt een

¹ Concreet: de Huishoudelijke Commissie wordt door de Kamer gemandateerd om op een Woo-verzoek te beslissen, maar op grond van artikel 10:3 Awb mag zij dan niet tevens gemandateerd worden om de beslissing op bezwaar te nemen.

grondslag in het Reglement te creëren voor de huidige Regeling financiële ondersteuning fracties. Anders dan in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer² ontbreekt een dergelijke grondslag tot op heden in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Dit wijzigingsvoorstel codificeert de thans geldende praktijk: de regeling wordt vastgesteld door de Huishoudelijke Commissie en vervolgens goedgekeurd door het College van Senioren.

Artikel III

Dit artikel past artikel 26 van het Reglement van Orde aan aan de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren die op 1 januari 2020 in werking is getreden. De eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling van de meeste ambtenaren is per die datum omgezet in een tweezijdige privaatrechtelijke op basis van een arbeidsovereenkomst. Van de ambtenaren die vóór 1 januari 2020 al bij de Kamer werkzaam waren is de aanstelling van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst (met de Staat). Ambtenaren die na genoemde datum bij de Eerste Kamer in dienst kwamen, zijn op basis van een arbeidsovereenkomst aangenomen. Het Reglement hanteert echter in artikel 26 nog steeds overwegend de oude publiekrechtelijke terminologie (alleen ten aanzien van de «overige ambtenaren» wordt de *mogelijkheid* van een arbeidsovereenkomst genoemd).

In het nieuwe artikel 26 wordt de drieslag gehandhaafd die het geldende artikel 26 kent: over de benoeming in het ambt en de arbeidsovereenkomst van de Griffier beslist de Kamer, over de arbeidsovereenkomsten van de plaatsvervangend griffiers de Huishoudelijke Commissie en over de arbeidsovereenkomsten van de overige ambtenaren ter griffie de Griffier.³ Toegevoegd zijn de directeuren: de Huishoudelijke Commissie beslist over hun arbeidsovereenkomst (een van de directeuren is tevens (eerste) plaatsvervangend griffier, de ander is dat niet). Als de Kamer besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst van de Griffier, kan de Voorzitter ingevolge artikel 13 van het Reglement van Orde dit besluit uitvoeren, c.q. de overeenkomst namens de Kamer als werkgever sluiten en ondertekenen. Wanneer de Huishoudelijke Commissie besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de plaatsvervangend griffiers en de directeuren, dan kan de Voorzitter dit besluit uitvoeren, c.q. de overeenkomst sluiten en ondertekenen (artikel 13 Reglement van Orde).

In het nieuwe artikel 26 wordt, naast het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst, tevens geregeld welk orgaan of welke ambtsdrager verantwoordelijk is voor de uitoefening van de overige rechtspositionele bevoegdheden. Daarbij gaat het om de overige zaken die samenhangen met het werkgeverschap, zoals berispen, schorsen, toekennen van gratificaties en dergelijke.

Artikel IV

Het huidige artikel 28 verwijst in het eerste lid nog naar het Ambtenarenreglement Staten-Generaal en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Dit is regelgeving die met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is komen te vervallen. Het eerste lid kan daarom geschrapt worden. In het tweede lid – dat het hele artikel 28 wordt – wordt

² Artikel 5.3.

³ Het huidige artikel 26 bepaalt nog dat de overige ambtenaren «door of namens de Huishoudelijke Commissie» in dienst worden genomen, maar in de praktijk ligt de beslissingsbevoegdheid bij de Griffier.

voortaan alleen nog de Griffier genoemd en niet langer ook de plaatsvervangend griffiers. De praktijk is immers dat de Huishoudelijke Commissie de taken en bevoegdheden van de Griffier bepaalt, en dat de Griffier vervolgens de taken en bevoegdheden van de plaatsvervangend griffiers en vooral van de directeuren (van wie er een ook (eerste) plaatsvervangend griffier is) bepaalt. Dit strookt met het gegeven dat de Griffier de leiding van de ambtelijke organisatie heeft (artikel 29 Reglement van Orde).

In het verlengde hiervan is aan het tweede lid toegevoegd dat de Huishoudelijke Commissie kan bepalen dat de Griffier de aan hem opgedragen taken en bevoegdheden aan andere ambtenaren ter griffie kan opdragen. Hierbij kan dus in de eerste plaats aan de plaatsvervangend griffiers en de directeuren gedacht worden, maar opdracht aan een andere ambtenaar (bijvoorbeeld een projectleider) is ook denkbaar.

Artikel V

In het huidige artikel 30 is sprake van een gemengde commissie die de inhoudelijke aansturing verzorgt van de Griffie voor de Interparlementaire Betrekkingen (IB). Die rol was verder uitgewerkt in het Reglement Griffie voor de IB dat in het bestaande eerste lid wordt genoemd. Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer hebben eerder besloten om die rol te beleggen bij de Griffiers van beide Kamers, en hebben dit in verwerkt in een herzien Reglement Griffie voor de IB dat in werking is getreden op 28 januari 2020. Daarmee is de rol voor de gemengde commissie komen te vervallen, en wordt deze bepaling uit het Reglement van Orde geschrapt. De Tweede Kamer heeft een gelijklopende bepaling afgelopen jaar al geschrapt uit haar RvO.