



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Fractievorming in de Tweede Kamer ***Rapport van de werkgroep Fractievorming***

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - a. Instelling, samenstelling
 - b. Opdracht en termijn
 - c. Afbakening en werkwijze
 2. De huidige situatie
 - a. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens de Grondwet
 - b. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens andere wetten
 - c. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens het Reglement van Orde
 - d. Rechten en positie van fracties volgens de Grondwet
 - e. Rechten en positie van fracties volgens andere wetten
 - f. Rechten en positie van fracties volgens het Reglement van Orde
 - g. Rechten en positie van fracties volgens de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer
 3. Overwegingen
 - a. Huidige situatie, een samenvatting
 - b. De meerwaarde van een fractie
 - c. Niet tornen aan rechten van Kamerleden
 - d. Fractieondersteuning alleen voor na de verkiezingen erkende fracties
 - e. Spreektijdtoedeling
 4. Ingangsdatum
- Bijlage 1 Wijziging van het Reglement van Orde
Bijlage 2 Wijziging van de Regeling financiële ondersteuning fracties TK



1. Inleiding

a. Instelling, samenstelling

Het Presidium besloot op 2 december 2015 tot instelling van een werkgroep fractievorming en bepaalde daarbij tevens dat die zou bestaan uit één lid uit elke huidige fractie met meer dan tien zetels, gezamenlijk twee leden uit de huidige fracties met minder dan tien zetels en gezamenlijk één lid uit de groepen die tijdens de huidige zittingsperiode zijn ontstaan¹.

b. Opdracht en termijn

De werkgroep kreeg als opdracht een regeling fractievorming op te stellen alsmede een daarbij aansluitende of daarin op te nemen regeling financiële ondersteuning fracties, die kan of kunnen ingaan bij het aantreden van een nieuw gekozen Kamer. De werkgroep werd verzocht om vóór 1 juli 2016 rapport uit te brengen.

c. Afbakening en werkwijze

De werkgroep heeft zijn werkzaamheden aangevangen door eerst zijn 'speelveld' af te bakenen, uiteraard in het licht van zijn opdracht. Aangezien de opdracht uitsluitend gewag maakt van 'regelingen' met betrekking tot fracties in de Kamer en er op dit moment twee regelingen ter zake van kracht zijn, te weten het Reglement van Orde en de regeling Financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer, concludeerde de werkgroep dat van hem voorstellen worden verwacht tot wijziging van deze regelingen en dat geen voorstellen worden verwacht tot wijziging van het wettelijk kader, hetgeen een belangrijke inperking van zijn 'speelveld' is.

Uit het feit dat de instelling van de werkgroep min of meer voortkwam uit de behandeling van de Raming van de Kamer voor het jaar 2016², waarin om een nadere uitwerking van de notitie van het Presidium van 1 april 2015 over afsplitsingen van fracties³ was verzocht, heeft de werkgroep bovendien

¹ De uiteindelijke samenstelling van de werkgroep: Taverne, Fokke, Van Raak, Rog, M. Bosma, Koser Kaya, Bisschop (tevens voorzitter), Krol en Klein. De werkgroep werd ambtelijk bijgestaan door de directeur Constitutioneel Proces, Heida, het hoofd FEZ, Oostlander, een stagiair vanuit het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Stegeman, en griffier Van Dijk.

² Deze behandeling vond plaats op 22 juni 2015; het verslag is verschenen als Kamerstuk 34 183 nr. 33 .

³ Kamerstuk 34 183 nr. 5.



begrepen dat bij een Kamermeerderheid vooral de wens leeft om het verschijnsel fractieafsplitsingen tegen het licht te houden, met name wat betreft de extra kosten die afsplitsingen voor de Kamer betekenen, direct en indirect, voortvloeiend uit de regelingen zoals zij thans luiden. Er worden binnen en buiten de Kamer ook principiële kanttekeningen geplaatst bij het verschijnsel 'afsplitsing' als zodanig; daarop zal de werkgroep verderop terugkomen, maar hij beschouwt het niet als zijn opgave om het ultieme oordeel te vellen in die discussie, waarin niet zo zeer juridische als wel politieke argumenten worden aangevoerd.

Bij brief van 10 november 2015⁴ heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn opvattingen inzake fractieafsplitsingen weergegeven. De minister deelt o.a. mede dat er van het kabinet geen voorstellen te verwachten zijn om fractieafsplitsingen te verbieden, maar geeft tevens aan dat het kabinet met belangstelling afwacht welke uitwerking de Kamer zal geven aan de bovengenoemde notitie van het Presidium.

Het lid Krol wenst aantekening dat hij de bovengenoemde inperking van het speelveld van de werkgroep betreurt, omdat deze inperking meebrengt dat het fundamentele probleem rondom 'afsplitsingen' onaangeroerd blijft, te weten dat wie op een kieslijst staat een partij vertegenwoordigt en wie het partijlidmaatschap verliest dus ook de Kamerzetel verliest. De Grondwet zou naar zijn mening hiertoe gewijzigd moeten worden.

De werkgroep heeft de positie van het Tweede Kamerlid en de verschijnselen fractievorming en fractieafsplitsingen binnen de Kamer, alle uiteraard tegen de achtergrond van het (grond)wettelijk kader en de staatsrechtelijke uitgangspunten, op 14 maart 2016 besproken met een drietal staatsrechtelijk deskundigen⁵.

Tevens heeft de werkgroep een kort vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de positie van Kamerleden en -fracties in enkele andere landen, met name ook naar de gevolgen van afsplitsingen⁶. Overigens bevat de reeds genoemde notitie van het Presidium daarover ook informatie.

Ook heeft de werkgroep een literatuurstudie laten uitvoeren naar opvattingen over fracties en fractieafsplitsingen. De literatuur over dit onderwerp is echter schaars.

⁴ Kamerstuk 34 183 nr. 35.

⁵ De hoogleraren P.P.T. Bovend'Eert, D.J. Elzinga (emeritus) en L.F.M. Verheij.

⁶ Met name de situatie in Denemarken en Duitsland is geanalyseerd, alsmede die in het Europees parlement.



2. De huidige situatie

a. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens de Grondwet

De werkgroep laat de grondwettelijke vereisten om lid te kunnen zijn van de Staten-Generaal buiten beschouwing, evenals enkele andere onderwerpen die in het kader van zijn opdracht niet van belang zijn (zoals de immunititeit).

In de volgorde waarin zij in de Grondwet vermeld staan zijn de volgende bepalingen daarentegen van belang:

- artikel 50 stelt: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk;
- artikel 54 stelt dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen worden (en dus niet partijen);
- de artikelen 56 en 57 bepalen dat het Kamerlidmaatschap eindigt bij verlies van het Nederlanderschap of uitsluiting van het kiesrecht, resp. bij het vervullen van een met het Kamerlidmaatschap onverenigbaar ambt;
- artikel 63 schrijft voor dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden bij wet worden geregeld;
- artikel 67 lid 3 bepaalt dat een Kamerlid stemt 'zonder last' en lid 4 dat elk Kamerlid om een hoofdelijke stemming kan vragen;
- artikel 68 geeft elk Kamerlid het recht om inlichtingen van de regering te vragen;
- artikel 82 lid 3 geeft een Kamerlid het recht om een initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken;
- artikel 84 geeft een Kamerlid het recht om een amendement in te dienen.

Uit het bovenstaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat een lid van de Tweede Kamer een individueel mandaat heeft. Een Kamerlid vertegenwoordigt geen partij, regio, plaats, bevolkingsgroep of beroepsgroep, maar het gehele Nederlandse volk. De gronden waarop het Kamerlidmaatschap eindigt zijn bovendien limitatief genoemd. Het verlaten van de Kamerfractie en/of van de politieke beweging waartoe men behoorde bij het aantreden als Kamerlid hoort daar niet bij.

b. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens andere wetten

De belangrijkste wetten waarin rechten en positie van het individuele Kamerlid worden geregeld zijn de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa).



Het voert te ver om hier alle bepalingen van de Wet schadeloosstelling de revue te laten passeren. Het betreft de schadeloosstelling (voor elk lid dezelfde), een aantal vergoedingen (ook voor alle leden dezelfde, met uitzondering van de vergoedingen voor woon-werkverkeer en verblijfskosten, die uiteraard afhankelijk zijn van de woonplaats) en een aantal toelagen (t.w. voor Voorzitter, ondervoorzitters en fractievoorzitters). Met name de toelage voor een fractievoorzitter (art. 12) is voor de werkgroep relevant. Een fractievoorzitter ontvangt voor de duur van zijn voorzitterschap, ongeacht de grootte van de fractie, een toelage van 1% van de schadeloosstelling op jaarbasis (is in 2016 € 998,60) en 0,3% van de schadeloosstelling op jaarbasis voor elk volgend lid dat de fractie telt (is in 2016 € 299,58), met een maximum overigens van 11,5% van de schadeloosstelling op jaarbasis (is in 2016 € 11.483,93). De wet definieert niet wat onder een fractie moet worden verstaan, maar bepaalt wel dat de Voorzitter het aantal leden van de fractie vaststelt. Deze toelage is feitelijk, zoals zal blijken, de enige kostenverhogende factor bij het ontstaan van een nieuwe fractie door afsplitsing.

Ook voor de Appa geldt dat het hier te ver voert om alle bepalingen door te nemen. Het betreft, naast de opbouw van pensioenrechten en rechten van nabestaanden, ook sociale zekerheidsrechten en –plichten bij aftreden wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid en bij aftreden na Kamerontbinding (verkiezingen) of op eigen initiatief (de zgn. wachtgeldregeling).

Vermeldenswaard is de bepaling in de Kieswet (art. P 15) dat kandidaten op kieslijsten voor Tweede Kamerverkiezingen die minstens 25% van de kiesdeler behalen wat voorkeurstemmen betreft, de lijstvolgorde doorbreken en direct verkozen worden verklaard. Andere gevolgen zijn er niet aan verbonden.

c. Rechten en positie Tweede Kamerlid volgens het Reglement van Orde

Het Reglement van Orde (RvOTK) geeft nadere invulling aan met name het inlichtingenrecht: het recht van interpellatie (mits met steun van ten minste 30 leden, art. 133), het stellen van schriftelijke vragen (tenzij de Voorzitter



bezwaren heeft tegen vorm of inhoud, art. 134)⁷ en het stellen van mondelinge vragen (mits de Voorzitter de vragen toelaat, art. 136)⁸.

Het RvOTK kent geen expliciet spreekrecht toe aan individuele Kamerleden, maar bepaalt wel dat geen lid meer dan tweemaal het woord voert over het aanhangige onderwerp, tenzij de Kamer daarvoor toestemming geeft (art. 63). Ook bestaat er geen recht op het plaatsen van interrupties.

Het RvOTK kent ook geen expliciet recht toe aan individuele Kamerleden op het lidmaatschap van Kamercommissies. (Uitzondering: voor de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten geldt dat voorzitters van de bepaalde fracties q.q. lid zijn van deze commissie; artt. 22 en 11).

Alleen het Kamerlid dat het woord voert tijdens een debat heeft het recht om gedurende het debat een motie in te dienen (art. 66).

In art. 70 lid 1 wordt (feitelijk overbodig, gelet op het reeds vermelde art. 67 lid 4 van de Grondwet) nog eens vermeld dat elk lid om een hoofdelijke stemming kan vragen.

d. Rechten en positie van fracties in de Grondwet

Het begrip 'fractie' komt niet in de Grondwet voor. Dit feit onderstreept dat het vrije en individuele mandaat van het gekozen Kamerlid uitgangspunt is voor het Nederlandse parlementaire stelsel. Verderop zal de werkgroep uitvoeriger stil staan bij het verschijnsel 'fractie'.

e. Rechten en positie van fracties in andere wetten

Ook in andere wetten dan de Grondwet komt het begrip 'fractie' nauwelijks voor.

In paragraaf 2b is de fractievoorzitterstoelage aan de orde geweest zoals die wordt genoemd in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

In de (zeer omvangrijke) Kieswet komt het begrip 'fractie' niet voor.

Het begrip komt wél voor in de Wet financiering politieke partijen en wel in de artt. 16 en 17. Dit vloeit voort uit het feit dat deze wet subsidie toekent aan

⁷ De Voorzitter weigert hoogst zelden om schriftelijke vragen door te zenden naar de regering. Soms worden vragen op diens verzoek echter wel aangepast of wordt de indiener verzocht de vragen op een andere wijze te stellen, bijv. in het verslag over een aanhangig wetsvoorstel.

⁸ Gelet op de beperkt beschikbare tijd (het wekelijkse vragenuur) is de Voorzitter veelal gedwongen om een keuze te maken uit de aangemelde mondelinge vragen.



politieke partijen mede op basis van het aantal Kamerzetels dat aan die partij is toegewezen (lees: aan de lijst waarmee die partij deelnam aan de verkiezingen). Bij splitsing van een fractie moet de subsidie aan de oorspronkelijke fractie worden herberekend.

f. Rechten en positie van fracties in het Reglement van Orde

Fracties komen op verschillende plaatsen in het RvOTK aan de orde, om te beginnen in het geheel aan fracties gewijde hoofdstuk 5. Gelet op het belang van deze bepalingen in het licht van de opdracht van de werkgroep wordt dit hoofdstuk hier in extenso weergegeven:

HOOFDSTUK V. DE FRACTIES

Artikel 11. Samenstelling fracties

- 1. De leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd.*
- 2. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter.*
- 3. Elke fractie doet van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan de Voorzitter.*

Artikel 12. Ontstaan nieuwe fracties

- 1. Vindt in een fractie een splitsing plaats die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties, dan worden de financiële tegemoetkomingen van de daarbij betrokken fracties vastgesteld op de bedragen die worden gevonden door de tegemoetkoming, welke aan de ongesplitste fractie zou toekomen, te verdelen naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden.*
- 2. Ontstaat een nieuwe fractie door samenvoeging, dan kan de tegemoetkoming van de nieuwgevormde fractie niet groter zijn dan de tegemoetkoming die toekomt aan een fractie van gelijke grootte als bedoeld in artikel 11, eerste lid.*
- 3. Teneinde voldoening aan verplichtingen die tegenover de medewerkers van de oorspronkelijke fractie bestaan, mogelijk te maken, kan het Presidium, in afwijking van het eerste en tweede lid, een tijdelijke regeling treffen.*

Het is duidelijk dat de Kamer het ontstaan van nieuwe fracties kostenneutraal wil laten verlopen.

Zeker niet onbelangrijk is de aan dit hoofdstuk voorafgaande bepaling in art. 10 lid 3, luidende:



Bij afzonderlijk op voordracht van het Presidium door de Kamer vast te stellen reglement worden regels gesteld voor het toekennen van geldelijke middelen aan fracties en voor het beheer van die middelen door fracties.

Dit is de juridische grondslag voor de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer, die in de volgende paragraaf uitvoerig beschreven zal worden.

In het RvOTK komen fracties nog voor in de bepalingen dat de Kamer maximumspreektijden *per fractie* kan vaststellen (artt. 43 en 64) en in het artikel omtrent de toewijzing van zitplaatsen aan *fracties* in de plenaire vergaderzaal (art. 51).

Het RvOTK kent noch individuele leden noch fracties bepaalde huisvestingsrechten toe, inclusief basiskantoorvoorzieningen. Het Presidium past wel een passende verdeelsleutel toe in deze, heeft ook bepaald bij welke omvang een fractie 'recht' heeft op een eigen fractiekamer en wat tot de basiskantoorvoorzieningen behoort.

g. Rechten en positie van fracties volgens de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer

De Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer is in 1997 tot stand gekomen en in 2014 voor het laatst gewijzigd. Het doel van de regeling is (art. 3) het functioneren van de fractie te bevorderen door die in staat te stellen de daarvoor naar haar redelijk oordeel noodzakelijke activiteiten te ontplooiën, medewerkers aan te stellen en de daarmee gemoeide uitgaven te laten bekostigen door een voor dat doel op te richten stichting. Voor de 'definitie' van een fractie verwijst de regeling overigens naar de bovengenoemde artt. 11 en 12 van het RvOTK.

Omdat veel elementen van de regeling niet relevant zijn in het kader van de opdracht van de werkgroep, laat de werkgroep die hier buiten beschouwing. Dat betreft met name bepalingen omtrent de opbouw van een reserve en het indienen van een verantwoording over de besteding.

Relevant is art. 2 van de regeling, waarin de 'formule' is opgenomen waarmee het aan een fractie toekomende bedrag wordt bepaald.

Berekening bijdrage en hoogte zetelbedrag

1. *Elke fractie is jaarlijks gerechtigd tot een bijdrage. Deze bijdrage bestaat uit een bedrag per zetel (zetelbedrag) vermenigvuldigd met het aantal zetels (zeteltal) van de bijbehorende fractie. Het zetelbedrag wordt gesteld op eenmaal loonschaal 6 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead en eenmaal*



loonschaal 10 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead overeenkomstig de tarieven opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven die jaarlijks wordt vastgesteld.

2. Over een gedeelte van een kalenderjaar wordt de bijdrage naar rato berekend; dit gebeurt per dag.
3. Het zetelbedrag wordt jaarlijks herzien overeenkomstig de nieuw vastgestelde tarieven.
4. Het zeteltal van een fractie met minder dan zes leden wordt voor de toepassing van het eerste lid vermeerderd met één.
5. Het zeteltal van een fractie met meer dan vijf maar minder dan elf leden wordt voor de toepassing van het eerste lid vermeerderd met een half.

Het zetelbedrag voor 2016 is op basis van deze 'formule' vastgesteld op € 170.500 (t.w. € 74.250 plus € 96.250, zijnde loonschaal 6 incl. overhead plus loonschaal 10 incl. overhead).

Omdat de bijdragen in de fractiekosten over de jaren 2015 en 2016 nog niet zijn vastgesteld op het moment van totstandkoming van zijn rapport, vermeldt de werkgroep hier wat toepassing van de formule betekend heeft voor de bijdragen over het jaar 2015:

Overzicht definitieve vaststelling bijdrage 2015			
Fractie	Aantal zetels	Budget	Definitieve bijdrage
CDA	13	2.145.000	2.145.000
CU	5	990.000	990.000
D66	12	1.980.000	1.980.000
Groenlinks	4	825.000	825.000
PvdA	36	5.940.000	5.940.000
Groep Kuzu/Öztürk	2	330.000	330.000
PvdD	2	495.000	495.000
PVV	12	1.980.000	1.980.000
Groep Bontes/ Van Klaveren	2	330.000	330.000
Kamerlid Van Vliet	1	165.000	165.000
SGP	3	660.000	660.000
SP	15	2.475.000	2.475.000
VVD	40	6.637.500	6.637.500
Kamerlid Houwers	1	127.500	127.500
50Plus	1	247.500	247.500
Kamerlid Klein	1	247.500	247.500
	150		25.575.000



Een belangrijke kanttekening is dat de extra bijdrage die een kleine fractie ontvangt op basis van art. 2, lid 4 resp. 5 van de regeling, niet geldt voor fracties die ontstaan als gevolg van afsplitsing. Zoals boven reeds vermeld, verhindert art. 12 RvOTK dit. Zonder artikel 12 zou de toepassing van de formule een tweede kostenverhogende factor zijn bij afsplitsingen. De Kamer heeft de overweging die aan de extra bijdrage voor kleinere fracties ten grondslag ligt, namelijk dat elke fractie, ongeacht haar omvang, een basisvoorziening nodig heeft in de vorm van een secretariaat, en dat grotere fracties in dit opzicht schaalvoordelen hebben ten opzichte van kleinere fracties, niet vinden opwegen tegen de wens om kostenverhoging als gevolg van een afsplitsing te vermijden.

3. Overwegingen

a. Huidige situatie, een samenvatting

De werkgroep constateert dat tot nog toe fractieafsplittingsen vrijwel zonder gevolgen blijven. Het feit dat een lid zich losmaakt van de fractie waartoe hij behoorde bij zijn aantreden leidt niet tot verlies van rechten, noch rechtspositioneel noch parlementair/staatsrechtelijk. Hij krijgt een evenredig deel mee van de kostenbijdrage voor de fractie die hij verlaat, om daarmee zijn eigen ondersteuning te regelen. Ook anderszins is er geen sprake van verlies van voorzieningen (bij voorbeeld wat betreft huisvesting). Het enige 'negatieve' gevolg dat hij ondervindt is hij de nieuwe fractie die hij (al dan niet samen met andere leden) vormt niet van een 'politieke banier' mag voorzien⁹. Als positieve gevolgen kunnen worden aangemerkt het recht op de eerder genoemde fractievoorzitterstoelage en de kans om tijdens elk debat te spreken, zij het dat hij minder spreektijd kan krijgen toebedeeld dan een reeds bestaande fractie van dezelfde omvang. Zowel de naamgeving als de spreektijdtoedeling vloeien overigens voort uit 'huishoudelijke maatregelen' van het Presidium, waarmee de Kamer heeft ingestemd¹⁰.

b. De meerwaarde van een fractie

Wat betreft het verschijnsel 'fractie' constateert de werkgroep dat niemand binnen of buiten de Kamer tegensprekt dat het de efficiëntie en de

⁹ Hij heeft immers onder een andere banier aan de verkiezingen deelgenomen.

¹⁰ Het Presidium stelt bij gelegenheid aan de Kamer voor om een nieuw ontstane fractie aan te duiden met "de fractie..." en stelt bij bepaalde debatten spreektijden voor waarbij aan deze fractie een bepaalde spreektijd wordt toegewezen. Deze 'huishoudelijke' maatregelen zijn doorgaans hamerstukken.



effectiviteit van een parlement zeer ten goede komt dat Kamerleden georganiseerd zijn in fracties. Dit behoeft verder geen betoog. Er zijn ook geen democratisch gekozen parlementen waarin geen fracties bestaan, zij het dat de organisatiegraad en de fractiediscipline zeer kunnen verschillen. Wel kan de mate waarin sprake is van een fractiediscipline verschillen en dat hangt weer samen met het kiesstelsel: in landen waarin elk lid van de volksvertegenwoordiging zijn eigen verkiezing moet bevechten in de eigen kieskring of regio zal het individuele mandaat veel sterker beleefd en bewaakt worden dan in landen waarin politieke partijen een belangrijkere rol spelen tijdens verkiezingen dan individuele kandidaten.

Omdat fractievorming zo duidelijk ten goede komt aan het functioneren van een parlement, zou het niet vreemd zijn om deze in de grond vrijwillige vorm van samenwerken van volksvertegenwoordigers te stimuleren en afsplitsingen te ontmoedigen.

c. Niet tornen aan rechten van Kamerleden

Tijdens de behandeling van de Raming van de Kamer voor het jaar 2016 (zie noot 3) zijn vrijwel alle argumenten die in de discussie over afsplitsingen een rol spelen de revue gepasseerd. Sommige woordvoerders zagen geen enkele reden om te onderzoeken of er misschien wél gevolgen zouden moeten worden verbonden aan afsplitsing¹¹, en verwezen daarbij naar het door de werkgroep al genoemde uitgangspunt van ons parlementaire stelsel, namelijk het vrije en individuele mandaat van elk Kamerlid. In hun ogen mag afsplitsing nooit negatieve gevolgen hebben, omdat die afbreuk zouden doen aan die vrijheid en zouden leiden tot een grondwettelijk onaanvaardbaar onderscheid tussen Kamerleden.

Andere woordvoerders wezen er echter op dat het maar de vraag is of een Kamerlid dat niet met voorkeurstemmen is gekozen zich kan beroepen op een door de kiezer verkregen mandaat en dat het mandaat eigenlijk toekomt aan degenen die op de kieslijst stonden van de politieke groepering waarvan men

¹¹ Het woord 'afsplitsing' alleen al leidt tot discussie; de werkgroep begrijpt dat dit woord een negatieve connotatie kan hebben voor degene die als 'afsplitsende' partij wordt gezien, maar laat deze discussie rusten. Het RvOTK gebruikt in de artt. 11 en 12 alleen de begrippen 'splitsing' en 'nieuw gevormde fracties'. Het kan onduidelijk zijn wie zich afsplitst van wie, maar er is praktisch gesproken uiteindelijk steeds sprake van een 'partij' die onder de oude banier en dus benaming blijft bestaan en van een nieuwe 'partij'; de laatste kiest een andere weg en is naar alledaags begrip dus degene die zich afscheidt. Verdere betekenis kent de werkgroep niet aan het begrip toe.



door afsplitsing juist afscheid neemt. Ook het praktische probleem als gevolg van het recentelijk toegenomen aantal afsplitsingen werd genoemd, te weten de hoeveelheid sprekers tijdens een debat, en de reeds genoemde kostenverhogende factor als gevolg van de fractievoorzitterstoelage. In ieder geval roept het bij deze woordvoerders irritatie op dat afsplitsen in de huidige situatie eerder beloond dan ontmoedigd wordt, nog afgezien van de meer principiële kanttekeningen bij afsplitsen in plaats van aftreden.

De werkgroep acht het onmogelijk, zo een degelijke drastische ingreep al wenselijk zou zijn, om afsplitsingen te verbieden. Dit is onverenigbaar met het uitgangspunt van het vrije en individuele mandaat zoals dat thans grondwettelijk en staatsrechtelijk is vormgegeven.

Om dezelfde reden acht de werkgroep het mogelijk noch wenselijk om zodanige gevolgen te verbinden aan een afsplitsing dat er daardoor Kamerleden ontstaan met minder rechten dan andere leden. Landen waarin dergelijke gevolgen wél voortvloeien uit afsplitsing kennen doorgaans ook een kiesdrempel en kunnen dit om die reden rechtvaardigen. De in de paragrafen 2a, 2b en 2c besproken rechten van elk Kamerlid wil de werkgroep dan ook ongemoeid laten. Ook wil de werkgroep geen onderscheid bepleiten als het gaat om commissielidmaatschappen (met uitzondering van de reeds genoemde beperking die thans al geldt voor de commissie IVD), spreekrechten (hoewel het begrip 'rechten' hier formeel onjuist is) en huisvesting¹².

d. Fractieondersteuning alleen voor na de verkiezingen erkende fracties

De werkgroep heeft in het bovenstaande reeds duidelijk aangegeven dat hij het vrije en individuele mandaat volledig erkent en onderstreept en derhalve geen enkele inbreuk wenst voor te stellen op de rechten van individuele leden.

De werkgroep constateert echter tevens dat er onrust en onvrede in de Kamer is ontstaan door de toename van het aantal fractieafplitsingen en dus van de toename van het aantal fracties omdat een afsplitsing 'automatisch' als een fractie wordt beschouwd.

De discussie over wat als een fractie moet worden beschouwd is een moeizame. Door voorwaarden te formuleren waaraan voldaan moet zijn om van een fractie te kunnen spreken, bij voorbeeld een graad van organisatie en bestuur en een verantwoord personeelsbeleid, wordt de weg ingeslagen van

¹² Het Presidium heeft huisvestingsnormen vastgesteld. Een Kamerlid heeft recht op een kantoorruimte van 52 m². Een fractie met meer dan 16 zetels heeft recht op een fractiekamer.



verdere juridificering van het begrip. Staatsrecht deskundigen zijn er het over eens dat een fractie nog het meest lijkt op een vereniging, maar verschillen weer van mening over de vraag of een fractie ook rechtspersoonlijkheid heeft. Hoe dan ook, de werkgroep vermoedt dat het nader gaan omschrijven van wat als een fractie moeten worden beschouwd geen verstandige weg is en weinig zal oplossen. Duidelijk is wel dat het doel waarvoor aan een fractie een budget wordt toegekend op basis van de Regeling fractieondersteuning (zie par. 2g) alleen gerealiseerd kan worden als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

De werkgroep meent dat een uitweg uit de bestaande onvrede gevonden kan worden door over te gaan tot een vorm van erkenning door de Kamer van fracties, een erkenning die dan ook een recht op fractieondersteuning, bekostigd vanuit de Kamer, meebrengt.

Als het definiëren van het begrip fractie en het stellen van voorwaarden geen verkieslijke weg is, is de enige objectieve maatstaf voor erkenning de vraag of de beoogde samenwerking in het verband van een fractie, bekend was bij de kiezer. Al bijna een eeuw lang zijn er geen gekozen Kamerleden die deze intentie niet vóór hun verkiezing hebben uitgesproken en wel door zich te laten plaatsen op een kieslijst. Het RvOTK (art. 11) verklaart dan ook dat, zonder dat enige verdere verklaring of handeling van wie dan ook noodzakelijk is, de door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen verklaarde leden als een fractie worden beschouwd, ook indien slechts één lid onder een lijstnummer is verkozen.

De werkgroep stelt voor om in het RvOTK tevens vast te leggen dat de vorming van méér fracties dan er in de constituerende vergadering van de nieuw gekozen Kamer op grond van art. 11 als fractie aanwezig zijn, niet mogelijk is. Dit laat de mogelijkheid van samenvoeging (waardoor er immers niet meer maar minder fracties ontstaan) open. Afsplitsingen (en, theoretisch, splitsingen waarbij de 'oude' fractie geheel verdwijnt) worden niet meer aangeduid als fractie maar als groep leden (zoals er ook eenmansfracties kunnen bestaan, kunnen er ook eenmansgroepen bestaan).

Dit voorstel van de werkgroep kan worden gerealiseerd door een toevoeging aan artikel 11 van het RvOTK:

Aan artikel 11 wordt toegevoegd:

4. Andere fracties dan die genoemd in lid 1 kunnen gedurende de zitting niet worden gevormd, tenzij door samenvoeging van een of meer van die fracties.



5. Indien niet duidelijk is na een splitsing in een fractie welk deel kan worden beschouwd als voortzetting van de fractie genoemd in lid 1, kan het Presidium bepalen dat in afwijking van lid 4 twee nieuwe fracties zijn gevormd.

6. Leden die niet tot een fractie behoren, worden beschouwd als groepen.

Artikel 12 RvOTK (met de 'verrekenregels' in geval van afsplitsing) kan geheel komen te vervallen.

Direct bij aanvang van de zittingsperiode kan de bijdrage op basis van de Regeling financiële ondersteuning fracties voor elk van de fracties worden vastgesteld. De werkgroep stelt tevens voor om die bijdrage ongewijzigd te laten ook als de betreffende fractie door een afsplitsing gedurende de zittingsperiode minder leden zou gaan tellen.

De Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer zal op onderdelen moeten worden gewijzigd. Zo zal de verwijzing in art. 1 naar art. 12 van het RvOTK kunnen vervallen. In art. 7 van de Regeling kunnen de eerste twee leden vervallen; deze handelen over herberekening bij een afsplitsing. Te overwegen is in dit artikel uitdrukkelijk op te nemen dat géén herberekening van de bijdrage zal plaatsvinden indien de fractie door splitsing minder leden is gaan tellen. Het derde lid betreft samenvoeging van fracties en kan, zij het hernummerd, gehandhaafd blijven.

Het verdient aanbeveling in de Wet schadeloosstelling leden van de Tweede Kamer op te nemen dat voor de toepassing van de bepaling inzake de fractievoorzitterstoelage, aangesloten wordt bij de betekenis van het begrip dat de Tweede Kamer er in haar Reglement van Orde aan toekent. De werkgroep acht dit van een dwingende logica, deze aanpassing kan dan ook meegenomen worden bij gelegenheid van andere wijzigingen van de wet. De wenselijke aanpassing is hieronder onderstreept:

(Wet schadeloosstelling leden van de Tweede Kamer)

Artikel 12

1 Naast de schadeloosstelling ontvangen de voorzitters van de fracties die ingevolge het Reglement van Orde van de Tweede Kamer als fracties zijn erkend voor de duur van hun voorzitterschap per jaar een toelage gelijk aan 1% van de schadeloosstelling op jaarbasis en een toelage gelijk aan 0,3% van de schadeloosstelling op jaarbasis voor elk lid dat de fractie buiten de fractievoorzitter telt. De toelagen tezamen bedragen ten hoogste 11,5% van de schadeloosstelling op jaarbasis.

2 Voor de toepassing van het eerste lid stelt de voorzitter vast:



a. hoeveel leden een fractie telt;

b. de duur van het fractievoorzitterschap

Het verdient tevens aanbeveling om de bepalingen in het RvOTK waarin over maximumspreektijden voor fracties wordt gesproken (artt. 43 en 64), aan te vullen met de woorden 'en voor groepen'.

De werkgroep beseft dat groepen in de Kamer vanwege de Kamer geen bijdrage meer zullen ontvangen om hun ondersteuning naar eigen inzicht in te richten. Maar dit betekent niet dat zij dan geheel niet bij machte zouden zijn hun parlementaire rechten, die volledig intact blijven, uit te oefenen. Ondersteuning blijft geboden vanuit de ambtelijke organisatie, die zonder onderscheid alle leden ondersteunt. Mits geen beroep wordt gedaan op voorzieningen vanwege de Kamer, zoals huisvesting, is er ook geen bezwaar tegen ondersteuning van groepen door externen (bijv. ondersteuning in de vorm van post- en emailafhandeling of inhoudelijke ondersteuning; deze vormen van ondersteuning kunnen 'op afstand' geboden worden).

Het lid Koser Kaya wenst aantekening dat zij dit voorstel niet steunt, omdat naar haar mening elk Kamerlid van een zekere persoonlijke ondersteuning dient te zijn voorzien.

Ook het lid Klein wenst aantekening dat hij deze voorstellen van de werkgroep niet steunt. Het leidt tot de naar zijn mening onaanvaardbare situatie dat er twee categorieën Kamerleden ontstaan indien een Kamerlid zich genooddaakt ziet om een eigen groep te vormen geen ondersteuning meer ontvangt, althans niet op de wijze waarop andere leden die in fractieverband ontvangen. Dit zou een z.i. onaanvaardbare feitelijke inperking betekenen van de mogelijkheden om als individueel lid de grondwettelijke rechten uit te oefenen.

e. Spreektijdtoedeling

De werkgroep heeft ook onvrede geconstateerd over de huidige toewijzing van spreektijden in de Kamer. In sommige gevallen regelt het RvOTK de spreektijden (in het geval van tweeminutendebatten, het mondelinge vragenuur en de stemverklaring, in al deze gevallen voor alle fracties dezelfde), in alle andere gevallen de Kamer (doorgaans op voorstel van Voorzitter of Presidium, zoals bij begrotingsbehandelingen). De Kamer heeft de keuze uit het toewijzen van evenveel spreektijd aan elke fractie of van verschillende spreektijden afhankelijk van de grootte van de fractie. In het



eerste geval is de onvrede vaak bij grotere fracties die vinden dat geen recht wordt gedaan aan de getalsmatige verhoudingen, in het laatste geval vinden kleinere fracties vaak dat zij te weinig tijd krijgen om hun visie te berde te brengen.

De werkgroep heeft onderzocht of een systeem waarin aan elke zetel een hoeveelheid spreektijd is gekoppeld meer recht zou kunnen doen aan de getalsmatige verhoudingen. De 'inzet' van spreektijd zou dan echter, om een ordelijke planning mogelijk te maken, bij elk debat door de fractie of groep vooraf moeten worden bepaald en het zou kunnen leiden tot bijdragen aan de debatten van zeer ongelijke duur, zonder verband met de fractieomvang.

Alles afwegende stelt de werkgroep daarom voor om de huidige wijze van spreektijdtoedeling, zoals in de eerste alinea beschreven, te handhaven, met dien verstande dat een groep 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 derhalve tenminste één minuut. Indien de Kamer besloten heeft om gelijke spreektijden voor alle fracties te hanteren, dan krijgt een groep derhalve de helft van de aan een fractie toekomende spreektijd¹³. Bij begrotingsbehandelingen ontvangt een groep de helft van de spreektijd van een fractie van dezelfde omvang.

Deze 'regeling' behoeft geen onderdeel te zijn van het RvO, zoals ook de huidige wijze van toedeling van spreektijden dat niet is. Voldoende is dat de Kamer in art. 64 reeds heeft vastgelegd dat zij maximumspreektijden per fractie kan vaststellen, rekening houdende met de omvang van een fractie. De zojuist omschreven 'regeling' kan door de Kamer worden vastgesteld zodra in een zittingsperiode sprake is van het ontstaan van een groep.

Tenslotte stelt de werkgroep voor om in het mondelinge vragenuur aan een groep niet twee aanvullende vragen doch één aanvullende vraag toe te staan. Hiertoe zal art. 138 RvOTK moeten worden aangepast¹⁴.

¹³ Het lid Klein wenst aantekening dit voorstel tot onderscheid tussen fractie en groep niet te steunen.

¹⁴ Idem



4. Ingangsdatum

De werkgroep stelt ten slotte voor om de nieuwe regelingen te laten ingaan bij de aanvang van de volgende zittingsperiode.



Bijlage 1

..... Wijziging van het Reglement van Orde met betrekking tot de vorming van fracties en met betrekking tot enkele bepalingen inzake de vaststelling van maximumspreektijden

I

Artikel 11 van het Reglement van Orde komt te luiden:

1. De leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd.
2. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter.
3. Elke fractie doet van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan de Voorzitter.
4. Andere fracties dan die genoemd in lid 1 kunnen gedurende de zitting niet worden gevormd, tenzij door samenvoeging van een of meer van die fracties.
5. Indien niet duidelijk is na een splitsing in een fractie welk deel kan worden beschouwd als voortzetting van de fractie genoemd in lid 1, kan het Presidium bepalen dat in afwijking van lid 4 twee nieuwe fracties zijn gevormd.
6. Leden die niet tot een fractie behoren worden beschouwd als groepen.

Toelichting

Lid 1, 2 en 3 blijven ongewijzigd, lid 4 en 5 zijn nieuw. Het nieuwe artikel regelt dat alleen die fracties als 'fracties' worden erkend die bestaan uit de leden die onder hetzelfde lijstnummer tot lid zijn verkozen. Een splitsing in die fractie gedurende de zittingsperiode leidt tot het voortbestaan van de erkende fractie zij het met minder leden en het ontstaan van een groep. Het vijfde lid voorziet erin dat, wanneer het niet duidelijk mocht zijn welk deel van de leden als voortzetting van de erkende fractie kan worden beschouwd, het Presidium kan bepalen dat twee nieuwe fracties zijn ontstaan, in plaats van een fractie en een groep.



II

Artikel 12 komt te vervallen.

Toelichting

Het oude artikel 12 regelde de verrekening van de tegemoetkoming in de fractiekosten tussen de oorspronkelijke fractie en de nieuw ontstane fractie. Nu er geen sprake meer kan zijn van een nieuwe fractie kan deze verrekening achterwege blijven. Als het Presidium toepassing mocht geven aan het vijfde lid van artikel 11, worden twee nieuwe tegemoetkomingen vastgesteld.

III

Artikel 43 lid 1 komt te luiden:

1. Voor de plenaire afronding van het begrotingsoverleg stelt de Kamer een maximumspreektijd per fractie of groep vast.

Toelichting

Deze wijziging en de wijzigingen voorgesteld onder de onderdelen IV tot en met VI zorgen ervoor dat er geen onduidelijkheid over kan bestaan dat ook voor groepen maximumspreektijden kunnen worden vastgesteld.

IV

Artikel 44a lid 3 komt te luiden:

3. In afwijking van artikel 64 bedraagt de maximumspreektijd per fractie twee minuten en per groep een minuut, met inbegrip van de benodigde tijd voor de indiening van moties.

V

Artikel 64 komt te luiden:

Onverminderd artikel 43, eerste lid, kan de Kamer voor de behandeling van een onderwerp maximumspreektijden vaststellen per fractie met inachtneming van de omvang van de fracties, voor groepen en voor de



ministers. Daarbij kan tevens worden bepaald dat de beraadslaging zal worden beperkt tot één termijn.

VI

Artikel 138 lid 5 komt te luiden:

5. Tijdens het vragenuur zijn interrupties niet toegestaan, en kunnen leden van een fractie gezamenlijk ten hoogste tweemaal een vraag als bedoeld in het vierde lid stellen, en leden van een groep ten hoogste eenmaal.



BIJLAGE 2

Voorstel tot wijziging van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer

I

In artikel 1, eerste lid, vervalt het gedeelte "en artikel 12, eerste en tweede lid"

Toelichting

Artikel 12 van het RvO komt te vervallen en de verwijzing kan dus vervallen.

II

In artikel 7 vervallen het eerste en tweede lid en de aanduiding "3" voor het derde lid.

Toelichting

De vervallen leden betreffen de verrekening tussen de fracties na splitsing. Omdat in de nieuwe situatie geen sprake meer is van twee fracties maar van een fractie en een groep, kunnen de verrekeningsregels vervallen. Omdat het nieuwe artikel 7 geen verrekening meer na splitsing voorschrijft, is hiermee ook bepaald dat de fractiekostenbijdrage zoals na de verkiezingen vastgesteld op basis van artikel 2, eerste lid, ongewijzigd blijft gedurende de zittingsperiode.