
Vergaderjaar 2022-2023

CLVI Verslag van de Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde

B herdruk¹ **BRIEF VAN VOORZITTER VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE
ACTUALISERING REGLEMENT VAN ORDE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2023

Met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 157 en 158, eerste lid, van het Reglement van Orde zend ik u hierbij namens de Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde (CARO) een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde met bijbehorende toelichting. De CARO is op 19 april 2022 door de Eerste Kamer ingesteld en had als taak het uitvoeren van een analyse van het thans geldende Reglement van Orde van de Eerste Kamer en het doen van aanbevelingen en concrete voorstellen met betrekking tot de actualisering daarvan. Zij heeft haar werkzaamheden aangevangen op 28 juni 2022 en heeft haar verslag afgerond op 14 maart 2023.

Het verslag van de commissie is op 28 maart 2023 aangeboden aan de Eerste Kamer en in handen gesteld van de Kamervoorzitter. Voor een uitvoeriger toelichting op de door de CARO gevolgde werkwijze verwijst de commissie naar dit verslag.² Voor wat betreft de afzonderlijke artikelen in het voorstel zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting, die integraal deel uitmaakt van dit voorstel. De commissie is gaarne bereid, bij monde van haar voorzitter en ondervoorzitter, als voorsteller aan de plenaire beraadslaging over dit voorstel deel te nemen en ziet uit naar de gedachtewisseling met de Kamer.

Namens de Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde,

A.M.V. Gerkens,
voorzitter

¹ Herdruk in verband met het ontbreken van een deel van de toelichting.

² Kamerstukken I 2022/23, CLVI, A.

Voorstel tot herziening van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer

ARTIKEL I

Het Reglement van Orde van de Eerste Kamer komt als volgt te luiden:

Begripsbepalingen

Artikel 1

Overall in dit Reglement betekent:

- a. "Voorzitter": de Voorzitter van de Kamer.
- b. "Ondervoorzitters": de Ondervoorzitters van de Kamer.
- c. "commissievoorzitter": de voorzitter van een commissie van de Kamer.
- d. "commissieondervoorzitter": de ondervoorzitter van een commissie van de Kamer.
- e. "minister": een of meerdere verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen. De bepalingen die in dit Reglement op een minister van toepassing zijn, zijn van overeenkomstige toepassing op het lid of de leden van de Tweede Kamer aan wie door die Kamer de verdediging van een aldaar aangenomen wetsvoorstel is opgedragen.
- f. "zitting", de periode waarin een gekozen Kamer werkzaam is. Deze periode loopt vanaf de eerste vergadering van een nieuw gekozen Kamer tot aan de eerste vergadering van de daaropvolgende nieuw gekozen Kamer.
- g. "oude samenstelling": de samenstelling van de Kamer onmiddellijk voorafgaand aan de eerste vergadering van een nieuw gekozen Kamer.
- h. "openbaarheid" van de vergaderingen van de commissies: de vergaderingen zijn toegankelijk voor het publiek binnen de ruimtelijke mogelijkheden en in elk geval te volgen via een livestream.
- i. "publiceren": het voor een ieder fysiek of digitaal beschikbaar stellen.

Hoofdstuk I Toelating en ontslag van de leden

Toelating van de leden

Artikel 2

1. Elk nieuw benoemd lid legt aan de Kamer de bij de Kieswet voorgeschreven stukken over.
2. Deze stukken worden samen met de geloofsbrief van het nieuw benoemde lid bij de griffie ter inzage gelegd voor de leden.

Artikel 3

Over de toelating van leden die na een verkiezing benoemd zijn verklaard beslist, voor zover mogelijk, de Kamer in oude samenstelling.

Artikel 4

1. De Voorzitter vertrouwt het onderzoek van de geloofsbrief toe aan een commissie van drie leden, die hij voor dat doel aanwijst. Een van hen benoemt hij tot voorzitter.
2. In geval van een verkiezing wijst de Voorzitter een tweede commissie als bedoeld in het vorige lid aan. Hij verdeelt het onderzoek van de geloofsbrieven over de beide commissies. Behoort een lid van een van beide commissies tot de nieuwverkozenen, dan wordt zijn geloofsbrief onderzocht door de commissie waarvan hij geen deel uitmaakt.

Einde van het lidmaatschap

Artikel 5

1. Een lid dat een van de vereisten voor het lidmaatschap van de Kamer niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, geeft hiervan conform de Kieswet kennis aan de Kamer.
2. Indien de kennisgeving als bedoeld in het eerste lid niet is gedaan en de Voorzitter van oordeel is dat het betrokken lid een van de vereisten voor het lidmaatschap van de Kamer niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, waarschuwt hij dit lid schriftelijk.
3. Het lid dat door de Voorzitter is gewaarschuwd, kan daarover binnen acht dagen het oordeel van de Kamer vragen.
4. De Kamer stelt in het in het vorige lid bedoelde geval uit haar midden een commissie van onderzoek in en spreekt geen oordeel uit voordat deze commissie verslag heeft uitgebracht. Het betrokken lid wordt door de commissie gehoord, tenzij hij aangeeft daar geen behoefte aan te hebben.

Hoofdstuk II Inrichting van de Kamer

Tijdelijk Voorzitterschap

Artikel 6

1. Zolang geen Voorzitter is benoemd, treedt als tijdelijk Voorzitter op:
 - a. een oud-Voorzitter, waarbij de laatst afgetredene voorrang heeft;
 - b. als er geen oud-Voorzitter beschikbaar is: een oud-Ondervoorzitter, waarbij degene die het langst zitting heeft in de Kamer voorrang heeft, en bij gelijke zittingsduur de oudste in leeftijd;
 - c. als er ook geen oud-Ondervoorzitter beschikbaar is: het lid dat het langst in de Kamer zitting heeft, waarbij bij gelijke zittingsduur het oudste lid in leeftijd voorrang heeft.
2. De tijdelijk Voorzitter legt ten overstaan van de vergadering de eed of verklaring en belofte af.

Benoeming van de Voorzitter en de Ondervoorzitters

Artikel 7

1. Zo spoedig mogelijk na de aanvang van een nieuwe zitting, dan wel bij tussentijds openvallen van het voorzitterschap, gaat de Kamer over tot het opstellen van een profielschets in verband met de benoeming van een Voorzitter.
2. Na vaststelling van de profielschets kunnen leden zich kandidaat stellen voor het voorzitterschap.
3. Nadat de kandidaatstellingsprocedure is gesloten, gaat de Kamer over tot de benoeming van een Voorzitter.
4. Indien de Voorzitter niet meer het vertrouwen van de Kamer bezit, ontslaat de Kamer hem en benoemt zij een nieuwe Voorzitter.
5. Benoeming en ontslag van een Voorzitter geschiedt conform de artikelen 89 tot en met 93 van dit Reglement.

Artikel 8

Nadat de Kamer een Voorzitter heeft benoemd, gaat zij over tot de benoeming van een eerste en een tweede Ondervoorzitter. Artikel 7 is op de Ondervoorzitters van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

1. De Voorzitter kan aan een van de Ondervoorzitters het voorzitterschap tijdelijk overdragen.
2. Is geen gebruikgemaakt van het eerste lid, dan wordt bij afwezigheid van de Voorzitter het voorzitterschap van rechtswege waargenomen door de eerste, dan wel bij diens afwezigheid de tweede Ondervoorzitter.
3. Is noch de Voorzitter, noch een van de Ondervoorzitters beschikbaar, dan wordt de Voorzitter vervangen overeenkomstig de regeling in artikel 6, eerste lid.

Taken van de Voorzitter

Artikel 10

De Voorzitter is belast met:

- a. het met inachtneming van dit Reglement leiden van de werkzaamheden van de Kamer;
- b. het handhaven van de orde tijdens de vergaderingen van de Kamer;
- c. het juist formuleren van de punten waarover de Kamer moet besluiten en het vaststellen van de uitslag van gehouden stemmingen;
- d. het ten uitvoer leggen van alle besluiten door of vanwege de Kamer genomen;
- e. het vertegenwoordigen van de Kamer naar buiten.

Artikel 11

1. De Voorzitter is lid en voorzitter van het Kamerbestuur.
2. Hij zit de bijeenkomsten van het college van fractievoorzitters voor.

Kamerbestuur

Artikel 12

1. Er is een Kamerbestuur.
2. De Voorzitter en de twee Ondervoorzitters zijn lid van het Kamerbestuur.
3. De vergaderingen van het Kamerbestuur zijn besloten.
4. De agenda's en besluitenlijsten van de vergaderingen worden openbaar gemaakt.

Artikel 13

1. Het Kamerbestuur 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. Het Kamerbestuur is bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Kamer te besluiten.
3. Het Kamerbestuur 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.
4. Het Kamerbestuur oefent toezicht uit op de ambtsuitoefening door de Griffier.

Artikel 14

1. Het Kamerbestuur stelt een raming op van de in het volgende jaar benodigde uitgaven.
2. Zij vertrouwt het voorbereidend onderzoek toe aan een daartoe door de Kamer aangewezen vaste of tijdelijke commissie.
3. De raming wordt, nadat zij door de Kamer is vastgesteld, vóór 1 juli toegezonden aan de minister die verantwoordelijk is voor het hoofdstuk van de rijksbegroting waarbij de posten voor de Staten-Generaal worden vastgesteld.

College van fractievoorzitters

Artikel 15

1. Er is een college van fractievoorzitters.
2. De voorzitters van de in de Kamer vertegenwoordigde fracties zijn lid van het college van fractievoorzitters. Zij kunnen zich laten vervangen.
3. De Ondervoorzitters van de Kamer kunnen de vergaderingen van het college bijwonen.
4. De vergaderingen van het college zijn besloten.
5. Van iedere vergadering wordt de agenda openbaar gemaakt, evenals een beknopt verslag.

Artikel 16

1. Het college van fractievoorzitters ondersteunt en adviseert de Voorzitter bij het leiden van de werkzaamheden van de Kamer.
2. De Voorzitter raadpleegt het college over de voorstellen die hij doet en de besluiten die hij neemt, met uitzondering van de besluiten inzake de handhaving van de orde tijdens de vergaderingen van de Kamer. In de zijns inziens eenvoudige of spoedeisende gevallen kan het raadplegen eveneens achterwege blijven. Het college kan de Voorzitter ook uit eigen beweging van advies dienen.
3. De Voorzitter roept het college samen wanneer hij het nodig oordeelt of op schriftelijk en gemotiveerd verzoek van ten minste vier leden van het college.
4. De Voorzitter doet van zijn besluiten bedoeld in het tweede lid mededeling aan de Kamer.

Fracties

Artikel 17

1. De leden die gekozen zijn op lijsten waarboven dezelfde aanduiding van een politieke groepering of hetzelfde nummer geplaatst is, worden bij de aanvang van de zitting als een fractie beschouwd.
2. Is onder een aanduiding of een nummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd.
3. De naam van de fractie correspondeert met de aanduiding van de politieke groepering die of het nummer dat boven de lijst als bedoeld in het eerste lid was geplaatst.

Artikel 18

1. Fracties kunnen besluiten samen te gaan en aldus een nieuwe fractie te vormen. Hiervan wordt de Voorzitter zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld.
2. De naam van de nieuwe fractie bestaat uit de namen van de samengevoegde fracties, in de door hen gewenste volgorde.

Artikel 19

1. Fracties informeren na de aanvang van een zitting de Voorzitter hoe hun fractiebestuur is samengesteld.
2. Bij tussentijdse wijzigingen in de samenstelling van een fractie of een fractiebestuur wordt de Voorzitter daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld.

Artikel 20

1. Vindt in een fractie een splitsing plaats, dan wordt dit zo spoedig mogelijk aan de Voorzitter gemeld. De melding geschiedt:
 - a. bij een afscheiding: door het lid of de leden die zich hebben afgescheiden.
 - b. bij een verwijdering uit de fractie: door de fractie die een of meerdere leden uit de fractie heeft gezet.
2. Leden die zich hebben afgescheiden of uit de fractie zijn gezet kunnen afzonderlijk of gezamenlijk nieuwe fracties vormen. Hiervan geven zij zo spoedig mogelijk kennis aan de Voorzitter. Artikel 19 is op deze nieuwgevormde fracties van overeenkomstige toepassing.
3. De nieuwe fracties als bedoeld in het tweede lid kunnen uitsluitend de naam van hun fractievoorzitter voeren.
4. Indien bij een splitsing in een fractie naar het oordeel van de Voorzitter onduidelijk is welk deel van de leden als voortzetting van de oorspronkelijke fractie moet worden beschouwd, voeren beide nieuwe fracties de naam van de gesplitste fractie, voorzien van de naam van hun fractievoorzitter.

Artikel 21

1. Bij afzonderlijke regeling van de Kamer worden regels gesteld voor de toekenning en het beheer van een financiële bijdrage aan fracties ten behoeve van hun werkzaamheden.
2. Deze regeling bepaalt de gevolgen van een samenvoeging als bedoeld in artikel 18.
3. In deze regeling kan voor wat betreft de hoogte van de financiële bijdrage onderscheid worden gemaakt tussen fracties die bij aanvang van de zitting bestonden en nieuwe fracties als bedoeld in artikel 20.

De griffie

Artikel 22

1. De Kamer benoemt en ontslaat de Griffier en besluit tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van diens arbeidsovereenkomst. Het Kamerbestuur is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de Griffier.
2. De Griffier besluit, gehoord het Kamerbestuur, tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de plaatsvervangend griffiers en de directeuren. Hij 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 bij de griffie, en is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van hen.
4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op medewerkers bij de griffie die niet als ambtenaar zijn aan te merken.

Artikel 23

Indien de Kamer beraadslaagt over de benoeming of het ontslag van de Griffier, dan vindt deze beraadslaging achter gesloten deuren plaats.

Artikel 24

Het Kamerbestuur bepaalt de taken en bevoegdheden van de Griffier en verleent de Griffier de benodigde mandaten en machtigingen. Het kan bepalen dat de Griffier zijn taken en bevoegdheden aan andere medewerkers bij de griffie kan opdragen.

Artikel 25

De Griffier heeft, onder toezicht van het Kamerbestuur, de leiding van de ambtelijke organisatie.

Artikel 26

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.

Artikel 27

1. Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de beide Kamers der Staten-Generaal, worden de zorg voor de Dienst Verslag en Redactie, de taakuitoefening, de openbaarmaking van het verslag van het verhandelde in de vergaderingen van de Staten-Generaal alsmede de bewaartermijnen geregeld.
2. De bevoegdheid om in het door de dienst geleverde verslag wijzigingen aan te brengen of aangebrachte wijzigingen ongedaan te maken wordt uitgeoefend door de bij genoemd reglement in te stellen gemengde commissie van beroep voor de Dienst Verslag en Redactie.

Hoofdstuk III Vaste en tijdelijke commissies

Wijze van samenstellen en functioneren

Artikel 28

1. De Kamer bepaalt bij aanvang van iedere zitting voor welke ministeries zij een of meerdere vaste commissies wenst in te stellen. Desgewenst kan zij ook tussentijds een of meerdere vaste commissies voor een ministerie instellen.
2. De Kamer kan daarnaast vaste of tijdelijke commissies instellen voor specifieke onderwerpen of beleidsterreinen.

Artikel 29

De Kamer besluit over opheffing van een vaste of tijdelijke commissie. Een tijdelijke commissie die haar opdracht heeft uitgevoerd, houdt ook zonder daartoe strekkend besluit op te bestaan, tenzij de Kamer anders heeft besloten.

Artikel 30

1. De Voorzitter bepaalt het aantal leden van een commissie.
2. De Voorzitter draagt er zorg voor dat iedere fractie in elke commissie vertegenwoordigd is, tenzij de Kamer per commissie anders besluit of een fractie bij monde van haar bestuur aangeeft van haar recht op vertegenwoordiging af te zien.
3. Met inachtneming van de omvang van de fracties wijst de Voorzitter de leden en, indien gewenst, plaatsvervangende leden van de commissie aan.
4. De aanwijzing van de leden geschiedt zo mogelijk bij de aanvang van de zitting en geldt behoudens uitdrukkelijke wijziging voor de duur daarvan.

Artikel 31

1. De Voorzitter benoemt voor iedere commissie een commissievoorzitter en een commissieondervoorzitter.
2. Bij afwezigheid van zowel de commissievoorzitter als de commissieondervoorzitter treedt het lid van de commissie dat het langst zitting heeft in de Kamer, of bij gelijke zittingsduur het oudste lid in leeftijd, op als voorzitter.
3. Als twee of meer commissies een gezamenlijke vergadering houden, bepalen de commissievoorzitters in onderling overleg wie van hen, of welke commissieondervoorzitter, als voorzitter optreedt. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 32

De commissievoorzitter is belast met de volgende taken:

- a. het met inachtneming van dit Reglement leiden van de werkzaamheden van de commissie;
- b. het handhaven van de orde tijdens de vergaderingen van de commissie;
- c. het juist formuleren van de punten waarover de commissie moet besluiten en het vaststellen van welk besluit genomen is;
- d. het ten uitvoer leggen van alle besluiten door de commissie genomen;
- e. het vertegenwoordigen van de commissie naar buiten.

Artikel 33

Indien in de commissies tot stemming wordt overgegaan, worden besluiten genomen bij meerderheid van stemmen, waarbij het stemgewicht van de aanwezige leden wordt bepaald door de omvang van de fractie waartoe zij behoren.

Artikel 34

1. Commissies kunnen werkzaamheden met een beperkte looptijd opdragen aan werkgroepen uit hun midden.
2. Een werkgroep verricht uitsluitend werkzaamheden ten behoeve van de betrokken commissie of commissies en rapporteert uitsluitend aan die commissie of commissies.
3. De opdracht van de werkgroep wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk vastgelegd. Hierbij kan tevens de duur van de werkzaamheden worden vastgelegd.

Artikel 35

Een commissie wordt samengeroepen door de commissievoorzitter. Op schriftelijk en gemotiveerd verzoek van een of meer leden van de commissie belegt deze eveneens een vergadering. De commissievoorzitter stelt de agenda vast.

Openbaarheid en toegankelijkheid

Artikel 36

1. De vergaderingen van de commissies zijn openbaar, tenzij een commissie besluit dat een vergadering, of een gedeelte daarvan, besloten zal zijn.
2. De Kamer kan besluiten dat de vergaderingen van een bepaalde commissie besloten zijn of mogen zijn.
3. Indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een commissie besluiten geheel of gedeeltelijk op digitale wijze te vergaderen.
4. De besluiten van de commissies worden in beknopte vorm openbaar gemaakt.

Artikel 37

1. De Voorzitter heeft toegang tot alle vergaderingen van de commissies en kan daaraan deelnemen.
2. Leden die geen lid of plaatsvervangend lid van een commissie zijn, worden tot de vergaderingen van deze commissie toegelaten en kunnen daaraan deelnemen voor zover de aard van de vergadering zich niet tegen hun aanwezigheid verzet.

Bevoegdheden

Artikel 38

Commissies zijn in ieder geval bevoegd:

- a. zich tot een minister te wenden om de stukken te verkrijgen waarvan zij de kennisneming nodig achten;
- b. schriftelijk in overleg te treden met een minister;
- c. mondeling in overleg te treden met een minister;
- d. personen en organisaties te horen over een door hen te bepalen onderwerp;
- e. technische briefings te houden;
- f. de Kamer voor te stellen voorlichting of advies te vragen aan een adviescollege;
- g. de Kamer voor te stellen een of meer rapporteurs te benoemen voor een complex wetsvoorstel of een ander complex onderwerp.

Artikel 39

1. Een commissie die schriftelijk in overleg wenst te treden met een minister bepaalt in welke vergadering de inbreng daarvoor kan worden geleverd.
2. In spoedeisende gevallen kan een commissie besluiten dat ook buiten de vergadering inbreng kan worden geleverd. De commissie stelt hiervoor een termijn vast.

Artikel 40

1. Commissies die de benoeming van een of meer rapporteurs wenselijk achten, stellen hiervoor een gemotiveerd voorstel op en leggen dit aan de Kamer ter besluitvorming voor.
2. In het voorstel worden in elk geval opgenomen:
 - a. de opdracht van de rapporteur of rapporteurs,
 - b. een indicatie van de duur van de werkzaamheden en
 - c. een indicatie van de benodigde ambtelijke ondersteuning.
3. Een rapport wordt na gereedkomen aan de Voorzitter aangeboden, die het naar de betrokken commissie of commissies doorgeleidt.

Artikel 41

1. Door de Kamer ontvangen stukken worden doorgeleid naar de meest betrokken commissie of commissies.
2. Indien een commissie besluit een stuk in behandeling te nemen, kan zij daarbij de in artikel 38 genoemde bevoegdheden inzetten.
3. Bij afzonderlijke regeling van de Kamer worden regels gesteld over de omgang met vertrouwelijke en staatsgeheime stukken.

Hoofdstuk IV Commissieverslagen inzake wetsvoorstellen

Inhandenstelling door de Voorzitter

Artikel 42

1. De Voorzitter stelt elk wetsvoorstel in handen van een commissie voor een voorbereidend onderzoek, tenzij het volgende artikel toepassing vindt.
2. Hij kan het wetsvoorstel ook in handen van meerdere commissies stellen, die vervolgens het voorbereidend onderzoek gezamenlijk verrichten.

Termijnbrief

Artikel 43

1. Als een wetsvoorstel zonder beraadslaging en zonder stemming in de Tweede Kamer is aanvaard, bericht de Griffier aan alle leden van de Kamer dat het wetsvoorstel in handen van een of meerdere commissies is gesteld. Daarbij vermeldt hij de wijze waarop het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is behandeld.
2. Verzoekt geen van de commissieleden of overige leden binnen de daartoe door de Griffier te stellen termijn een voorbereidend onderzoek te houden, dan wordt een blanco verslag uitgebracht en wordt het wetsvoorstel in een volgende vergadering van de Kamer voor afdoening zonder beraadslaging en zonder stemming geagendeerd.
3. De in het vorige lid bedoelde termijn moet ten minste tien dagen omvatten. De termijn kan in geval van spoedeisendheid door de Griffier, na machtiging van de Voorzitter, worden bekort.

Wetsvoorstellen met spoedeisend karakter

Artikel 44

1. Indien een wetsvoorstel naar het oordeel van de Voorzitter wegens zijn spoedeisende karakter niet schriftelijk kan worden voorbereid, brengt de commissie waaraan het wetsvoorstel werd toevertrouwd een blanco verslag uit of een verslag waarin zij zich het recht voorbehoudt bij de plenaire beraadslaging in te gaan op de inhoud van het voorstel.
2. De commissie komt zo spoedig mogelijk samen om het in het eerste lid bedoelde verslag vast te stellen en de Voorzitter te adviseren over de wijze van plenaire afhandeling van het wetsvoorstel.

Verslagen

Artikel 45

1. Een commissie brengt over een in haar handen gesteld wetsvoorstel een verslag uit. Zijn er binnen de commissie geen vragen of opmerkingen, dan kan zij volstaan met een blanco verslag of een verslag waarin zij zich het recht voorbehoudt bij de plenaire beraadslaging in te gaan op de inhoud van het voorstel.
2. Na ontvangst van een nota naar aanleiding van het verslag kan een commissie besluiten het wetsvoorstel aan te melden voor plenaire behandeling, dan wel een tweede verslag uit te brengen.
3. Na ontvangst van een nota naar aanleiding van het tweede verslag kan een commissie besluiten het wetsvoorstel aan te melden voor plenaire behandeling, dan wel een derde verslag uit te brengen.
4. In het verslag en het tweede verslag kan een commissie melden dat zij het wetsvoorstel bij tijdige ontvangst van de nota gereed acht voor plenaire behandeling. Zij kan het wetsvoorstel aanmelden voor plenaire behandeling onder voorbehoud van die ontvangst.
5. Bij het uitbrengen van het derde verslag meldt een commissie het wetsvoorstel aan voor plenaire behandeling, onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota.
6. De commissie bepaalt telkens in welke vergadering de inbreng voor een verslag kan worden geleverd. In spoedeisende gevallen kan zij besluiten dat ook buiten de vergadering inbreng kan worden geleverd. De commissie stelt hiervoor een termijn vast.
7. De commissie kan voor de ontvangst van iedere nota een termijn stellen.

Artikel 46

1. Indien een commissie een vierde verslag wenst uit te brengen, dient zij hiervoor aan de Kamer verlof te vragen.
2. Indien het verlof is verleend, meldt een commissie bij het uitbrengen van het vierde verslag het wetsvoorstel opnieuw aan voor plenaire behandeling, onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota.

Vorm van de verslagen

Artikel 47

1. De verslagen bedoeld in de artikelen 45 en 46 worden zo beknopt en duidelijk mogelijk opgesteld. Gelijkgerichte vragen en opmerkingen worden zo mogelijk gegroepeerd.
2. Nadat het verslag is gereedgemaakt en vastgesteld, wordt het, voorzien van de naam van de commissievoorzitter en de griffier van de commissie, dan wel de griffier voor het verslag, gezonden aan de betrokken ministers.
3. De verslagen worden gepubliceerd.

Artikel 48

1. Conceptverslagen over wetsvoorstellen worden toegezonden aan de leden van de betrokken commissie of commissies en aan de overige leden die inbreng hebben geleverd.
2. Binnen een op het toegezonden conceptverslag vermelde termijn kunnen de leden aan wie het concept is toegezonden opmerkingen maken. De termijn moet ten minste vijf dagen inclusief een weekend omvatten. De commissievoorzitter kan, indien grotere spoed geboden is, de genoemde termijn bekorten.
3. De griffier van de commissie, dan wel de griffier voor het verslag, verwerkt de opmerkingen in het conceptverslag.

Hoofdstuk V Algemene bepalingen betreffende de plenaire vergaderingen

Samenroepen en agenda

Artikel 49

1. De Voorzitter roept de Kamer in vergadering bijeen. Hij stelt de agenda vast.
2. Op schriftelijk en gemotiveerd verzoek van ten minste zeven leden roept hij binnen veertien dagen na ontvangst van het verzoek de Kamer eveneens samen.
3. Hij geeft de leden ten minste vierentwintig uur vóór de aanvang van de vergadering kennis van de door hem vastgestelde agenda.

Artikel 50

1. De Voorzitter plaatst een wetsvoorstel op de agenda van de Kamer nadat de schriftelijke voorbereiding ervan als bedoeld het vorige hoofdstuk is voltooid.
2. De commissie waaraan de schriftelijke voorbereiding werd toevertrouwd adviseert de Voorzitter over de datum van de plenaire beraadslaging, indien deze door de commissie of door één of meer leden gewenst wordt.
3. De Voorzitter nodigt conform artikel 69, tweede lid, van de Grondwet de minister die de eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel is uit om ter vergadering aanwezig te zijn. De commissie kan de Voorzitter verzoeken ook andere ministers dan de eerste ondertekenaar voor de beraadslaging uit te nodigen.

Artikel 51

1. De Kamer kan op voorstel van de Voorzitter, van een commissie of van een of meer leden, besluiten te beraadslagen over andere zaken dan wetsvoorstellen.
2. Aan deze beraadslagingen behoeft geen schriftelijke voorbereiding vooraf te gaan.
3. Onder de benamingen Algemene Politieke Beschouwingen en Algemene Financiële Beschouwingen beraadslaagt de Kamer jaarlijks in het kader van de behandeling van de Rijksbegroting over de hoofdlijnen van het regeringsbeleid, dan wel het financiële beleid van de regering.

Quorum

Artikel 52

1. Voor aanvang van de vergadering meldt ieder lid dat aan de vergadering wenst deel te nemen zijn aanwezigheid in het Kamergebouw op een door de Kamer te bepalen wijze, zodat een presentielijst kan worden opgesteld. Leden die later aankomen, melden hun aanwezigheid bij aankomst.
2. Indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de Kamer bij afzonderlijke regeling bepalen dat leden die aan de vergadering wensen deel te nemen dit ook op digitale wijze kenbaar kunnen maken, zonder aanwezig te zijn in het Kamergebouw.

Artikel 53

1. De presentielijst wordt aan de Voorzitter overhandigd op het voor de aanvang van de vergadering vastgestelde tijdstip, tenzij nog niet meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden hun aanwezigheid hebben gemeld.
2. Na de ontvangst van de presentielijst opent de Voorzitter de vergadering direct.
3. Als de presentielijst niet aan de Voorzitter kan worden overhandigd vanwege het ontbreken van het vereiste quorum, wordt het aanvangsuur van de vergadering met een half uur uitgesteld.
4. Is gedurende dit halve uur niet alsnog het vereiste quorum bereikt, dan raadpleegt de Voorzitter de in de zaal aanwezige leden.
5. De Voorzitter kan na de raadpleging besluiten het aanvangsuur van de vergadering te verplaatsen naar een later uur op dezelfde dag. Hiervan doet hij aan alle leden mededeling.
6. Indien de Voorzitter meent dat een uitstel als bedoeld in het vorige lid niet zinvol is, of als blijkt dat op het uitgestelde aanvangsuur nog steeds het quorum niet is bereikt, leest hij de namen op

van de afwezigen met vermelding van berichten van verhindering. Deze namen en die van de aanwezige leden worden in het officiële verslag opgenomen.

7. Na deze voorlezing stelt de Voorzitter de vergadering tot een nader te bepalen datum uit.

Zitplaatsen

Artikel 54

1. Elk lid heeft een voor hem bestemde zitplaats in de vergaderzaal. De Voorzitter wijst deze zitplaats aan. Indien de Voorzitter dit vraagt, nemen de leden hun zitplaatsen in.

2. De Voorzitter stelt zitplaatsen beschikbaar voor de ministers en eventueel de personen die zij krachtens artikel 69, derde lid, van de Grondwet hebben aangewezen om hen bij te staan.

3. De Voorzitter stelt verder zitplaatsen beschikbaar voor diegenen, in het bijzonder de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten of de bijzondere gedelegeerden van de vertegenwoordigende lichamen van die landen, aan wie bij Statuut, wet of verdrag enige bijzondere bevoegdheid is toegekend in de vergaderingen van de beide Kamers der Staten-Generaal.

Openbaarheid en gedrag aanwezigen

Artikel 55

De vergaderingen van de Kamer zijn openbaar, met uitzondering van de in artikel 66 van de Grondwet bedoelde gevallen.

Artikel 56

1. De toehoorders van een vergadering van de Kamer en de overige aanwezigen in het Kamergebouw mogen de orde niet verstoren. Alle aanwezigen moeten de aanwijzingen opvolgen van de Voorzitter, de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen.

2. Onder de aanwijzingen als bedoeld in het eerste lid worden mede verstaan door de Voorzitter vastgestelde richtlijnen voor het maken van beeld- en geluidsopnamen in het Kamergebouw door journalisten.

3. De toehoorders nemen stilte in acht en onthouden zich van tekenen van goed- of afkeuring.

4. De Voorzitter ziet toe op het gedrag van de toehoorders van een vergadering en kan bij overtreding van de bovengenoemde gedragsregels de overtreders of allen die zich op een bepaald tribunegedeelte bevinden doen vertrekken. Hierbij kan hij gebruikmaken van de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen.

5. De Voorzitter schorst de vergadering indien hij dit met het oog op de orde noodzakelijk acht.

6. Dit artikel is, met uitzondering van het tweede lid, van overeenkomstige toepassing op vergaderingen van commissies, waarbij voor 'de Voorzitter' kan worden gelezen: 'de commissievoorzitter'.

Artikel 57

Als dit naar zijn oordeel noodzakelijk is, is de Voorzitter ten aanzien van alle aanwezigen in het Kamergebouw bevoegd maatregelen te nemen teneinde hen het gebouw te doen verlaten. Hierbij kan hij gebruikmaken van de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen.

Publiceren stukken

Artikel 58

De Griffier en de plaatsvervangend griffiers dragen zorg voor het publiceren van de daarvoor in aanmerking komende stukken die de Kamer van de regering ontvangt, alsmede van de van de Kamer uitgaande stukken, tenzij openbaarmaking niet mogelijk is of een stuk vertrouwelijk is.

Hoofdstuk VI Voeren van het woord

Spreekplaats en sprekerslijst

Artikel 59

1. De leden voeren het woord vanaf de spreekplaats, tenzij de Voorzitter hun verlof geeft vanaf een andere plaats in de vergaderzaal te spreken.

2. De leden richten zich tot de Voorzitter.

3. Uitsluitend met voorafgaande toestemming van de Voorzitter mag vanaf de spreekplaats iets worden getoond dan wel iets worden overhandigd.

Artikel 60

1. Niemand voert het woord zonder het van de Voorzitter te hebben gekregen.
2. Indien de Voorzitter zelf het woord wil voeren over het onderwerp dat aan de orde is, op een andere wijze dan nodig is ter uitvoering van de hem ingevolge artikel 10 opgedragen taken, verlaat hij de voorzittersstoel. Hij neemt die niet weer in zolang het onderwerp aan de orde is en wordt gedurende deze tijd vervangen overeenkomstig het bepaalde in artikel 9.
3. De Voorzitter kan interrupties toelaten. Deze moeten bestaan uit korte opmerkingen of vragen.
4. Het interrumpen geschiedt op de plaatsen in de zaal die daarvoor aangewezen zijn.

Artikel 61

1. Zodra de Voorzitter een wetsvoorstel of enig ander onderwerp heeft geagendeerd of het voornemen daartoe aan de leden heeft kenbaar gemaakt, kunnen de leden zich bij de griffie laten inschrijven op de sprekerslijst.
2. Leden vragen per debat niet meer dan dertig minuten spreektijd per fractie aan.
3. De Voorzitter verleent het woord naar de volgorde van de sprekerslijst en daarna aan hen die het later vragen. Hij kan besluiten van de lijst af te wijken indien de aard van de beraadslaging dat vordert.
4. Hij kan van tevoren een volgorde vaststellen waarin sprekers van diverse fracties het woord zullen voeren.

Persoonlijk feit en voorstel van orde

Artikel 62

1. Ieder lid krijgt onmiddellijk het woord voor een persoonlijk feit.
2. Voorstellen van orde worden zo mogelijk bij de aanvang van de vergadering gedaan. Indien dit niet mogelijk is, verleent de Voorzitter een lid tijdens de vergadering het woord om een voorstel van orde te doen.

Terugverwijzen naar de commissie

Artikel 63

1. De Kamer kan besluiten een wetsvoorstel op de agenda terug te verwijzen naar de commissie die het voorbereidend onderzoek heeft verricht als zich na de aanmelding voor plenaire behandeling nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die terugverwijzing naar haar oordeel wenselijk maken.
2. De Voorzitter of ten minste vijf leden kunnen een voorstel tot terugverwijzen als bedoeld in het vorige lid doen. De Kamer besluit onmiddellijk over het voorstel.
3. Na de terugverwijzing kan de commissie gebruikmaken van haar bevoegdheden ingevolge artikel 38.

Spreken van ministers en leden

Artikel 64

Wanneer ministers, personen die zij hebben aangewezen om hen bij te staan, de gevolmachtigde ministers en de bijzondere gedelegeerden het woord verlangen, dan verleent de Voorzitter dit pas wanneer de spreker die aan het woord is zijn rede heeft beëindigd.

Artikel 65

De leden voeren in ten hoogste twee termijnen het woord over hetzelfde onderwerp, tenzij de Kamer verlof geeft voor een volgende termijn.

Moties

Artikel 66

1. Een lid dat het woord voert, kan daarbij, alleen of samen met andere leden, moties over het in behandeling zijnde onderwerp indienen.
2. Een motie moet op schrift worden gebracht en door de voorsteller of voorstellers ondertekend zijn.
3. Een motie kan alleen in behandeling komen indien zij door ten minste vier andere leden mede ondertekend is of de indiening door ten minste vier andere leden ondersteund wordt.
4. Een lid kan gedurende zijn eerste termijn geen moties indienen, tenzij de Kamer daarvoor verlof geeft.

5. De behandeling van moties vindt plaats tegelijk met de beraadslaging over het in behandeling zijnde onderwerp, tenzij de Kamer anders besluit.
6. De eerste ondertekenaar kan de motie wijzigen of intrekken totdat erover is gestemd. Hij informeert daarover onmiddellijk de Griffier, die de Kamer hiervan in kennis stelt.
7. Indien een motie is gewijzigd of ingetrokken, meldt de Voorzitter dit ter vergadering, voorafgaand aan de stemming.

Artikel 67

1. De Kamer kan de stemming over moties aanhouden. Heeft zij niet plaatsgevonden uiterlijk in de eerste vergadering twaalf weken na het besluit tot aanhouden dan wordt de motie geacht te zijn vervallen, tenzij de Kamer anders besluit.
2. Bij het eindigen van een zitting vervallen alle aangehouden moties.

Artikel 68

1. De Voorzitter deelt tijdens de beraadslaging mee dat een motie die is gericht aan de regering is overgenomen, indien:
 - a. de minister te kennen geeft zich met de inhoud van de voorgestelde motie te kunnen verenigen en
 - b. de Voorzitter zich ervan heeft overtuigd dat geen van de in de vergaderzaal aanwezige leden zich tegen het overnemen van de motie verzet.
2. Na overneming maakt een motie geen deel meer uit van de beraadslaging en wordt er niet meer over gestemd.

Gedrag in de vergadering en ordemaatregelen

Artikel 69

Ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid en het functioneren van de Kamer.

Artikel 70

Indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt, wijst de Voorzitter hem hier op en roept hij hem tot de behandeling van het onderwerp terug.

Artikel 71

1. Leden onthouden zich van:
 - a. het gebruik van beledigende en bedreigende uitdrukkingen;
 - b. het verstoren van de orde;
 - c. het betuigen van instemming met of het aansporen tot onwettige handelingen;
 - d. het schenden van een plicht tot geheimhouding of tot het betrachten van vertrouwelijkheid.
2. Indien een lid handelt in strijd met het eerste lid, vermaant de Voorzitter hem en stelt hij hem in de gelegenheid de woorden die tot de waarschuwing aanleiding gaven terug te nemen, dan wel alsnog de plicht tot geheimhouding of het betrachten van vertrouwelijkheid in acht te nemen.

Artikel 72

1. De Voorzitter kan een spreker het woord ontnemen, indien deze spreker:
 - a. ondanks een terugroeping als bedoeld in artikel 70 doorgaat van het onderwerp in beraadslaging af te wijken;
 - b. ondanks een vermaning als bedoeld in artikel 71 doorgaat met het gebruik van beledigende en bedreigende uitdrukkingen, het verstoren van de orde, het betuigen van instemming met of het aansporen tot onwettige handelingen, dan wel het schenden van een plicht tot geheimhouding of tot het betrachten van vertrouwelijkheid.
2. Een lid aan wie ingevolge het vorige lid het woord over een bepaald onderwerp ontnomen is, mag in de vergadering waarin dit plaatsvindt aan de beraadslagingen over dit onderwerp niet meer deelnemen.

Artikel 73

De Voorzitter kan, indien hij dit met het oog op de vergaderorde noodzakelijk acht, een spreker op wie het vorige artikel is toegepast en ieder ander lid dat zich schuldig maakt aan gedragingen als bedoeld in dat artikel uitsluiten van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaatsvindt.

Artikel 74

1. De Voorzitter kan, indien hij dit met het oog op de vergaderorde noodzakelijk acht, een lid dat van het bijwonen van de vergadering is uitgesloten, verplichten het Kamergebouw onmiddellijk te verlaten en dit niet weer te betreden voordat de uitsluiting is geëindigd.
2. De Voorzitter zorgt dat het uitgesloten lid zo nodig tot het verlaten van het Kamergebouw gedwongen wordt. Hierbij kan hij gebruikmaken van de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen.

Artikel 75

1. Tegen de beslissingen van de Voorzitter ingevolge de artikelen 70 tot en met 72 staat geen beroep op de Kamer open.
2. Inzake de beslissingen van de Voorzitter ingevolge de artikelen 73 en 74 kan ieder lid direct na mededeling van de beslissing een besluit van de Kamer vragen. De Kamer besluit onmiddellijk en bevestigt of verwerpt het oordeel van de Voorzitter. Over het oordeel wordt niet beraadslaagd.

Artikel 76

De artikelen 69 tot en met 72 en 75, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op vergaderingen van commissies, waarbij voor 'de Voorzitter' kan worden gelezen: 'de commissievoorzitter', en voor 'de Kamer': 'de commissie'.

Maximumspreektijden

Artikel 77

1. De Voorzitter bepaalt de spreektijden over een voorstel van orde en een interpellatie.
2. Hij kan eveneens, indien hij dit in verband met een goed verloop van de vergadering noodzakelijk acht, ten behoeve van beraadslagingen over wetsvoorstellen en over andere zaken als bedoeld in artikel 51 maximumspreektijden per fractie vaststellen voor de eerste termijn. Hierover raadpleegt hij zo spoedig mogelijk het college van fractievoorzitters.
3. Indien het vorige lid toepassing vindt, houdt de Voorzitter bij de vaststelling van de maximumspreektijden rekening met de grootte van de fracties waartoe de sprekers behoren.
4. Indien het tweede lid toepassing vindt, beschikken de leden in de tweede termijn over ten hoogste de helft van de spreektijd die hun in de eerste termijn was toegewezen. De Voorzitter kan ook maximumspreektijden voor twee termijnen gezamenlijk vaststellen, waarbij de leden zelf beslissen over de verdeling van de spreektijd over deze termijnen.
5. Indien een lid de aan zijn fractie toegekende spreektijd overschrijdt, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen. Tegen deze beslissing staat geen beroep op de Kamer open.

Schorsing van de beraadslaging

Artikel 78

1. De Voorzitter kan de beraadslaging schorsen, indien hij dit met het oog op het verloop van de werkzaamheden of voor het handhaven van de orde wenselijk acht.
2. In andere gevallen kan de Kamer over schorsing van de beraadslaging beslissen op voorstel van de Voorzitter of ten minste vijf aanwezige leden, die daartoe een voorstel van orde als bedoeld in artikel 62, tweede lid, doen. Het voorstel bevat de tijdsduur waarvoor geschorst wordt.

Sluiting van de beraadslaging

Artikel 79

1. De Voorzitter sluit de beraadslagingen wanneer niemand meer het woord verlangt.
2. De Voorzitter kan tijdens de beraadslagingen aan de Kamer voorstellen om de verdere beraadslaging van haar zijde op een bepaald daarbij te vermelden tijdstip te sluiten. Ook ten minste vijf aanwezige leden kunnen een daartoe strekkend voorstel van orde aan de Kamer doen.
3. Indien de Kamer een voorstel als bedoeld in het vorige lid aanvaardt, verdeelt de Voorzitter naar billijkheid de nog resterende spreektijd van de zijde van de Kamer, waarbij hij rekening houdt met de grootte van de fracties waartoe de sprekers behoren.

Hoofdstuk VII Stemmingen over zaken en personen

Stemmen over zaken

Artikel 80

1. Na de beraadslaging te hebben gesloten, stelt de Voorzitter de stemming over een wetsvoorstel of ander voorstel aan de orde.

2. Wanneer geen van de leden om stemming verzoekt, stelt de Voorzitter vast dat het voorstel zonder stemming is aanvaard.
3. De Voorzitter bepaalt het moment waarop de stemming zal plaatsvinden.
4. Indien om stemmen bij hoofdelijke oproeping is verzocht, vindt de stemming in de volgende vergadering plaats, tenzij de Kamer anders besluit of dit Reglement anders bepaalt.
5. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op de besluitvorming over voorstellen van orde als bedoeld in artikel 62, tweede lid.

Artikel 81

Indien tijdens de beraadslaging over een wetsvoorstel moties zijn ingediend, wordt hierover gestemd na de stemming over het wetsvoorstel, tenzij de Kamer anders besluit.

Artikel 82

Voor de stemming stelt de Voorzitter de leden in de gelegenheid korte verklaringen af te leggen om hun uit te brengen stem toe te lichten.

Artikel 83

1. Stemmen geschiedt bij zitten en opstaan, tenzij de Kamer op verzoek van een van de leden tot stemmen bij hoofdelijke oproeping overgaat.
2. Bij stemmen bij zitten en opstaan wordt het stemgewicht van de aanwezige leden bepaald door de omvang van de fractie waartoe zij behoren.
3. Indien de leden van een fractie bij stemmen bij zitten en opstaan verdeeld wensen te stemmen, geven zij dit ruim voor de stemming aan bij de Voorzitter, onder vermelding van de leden die voor en tegen zullen stemmen.
4. Indien de uitslag van een stemming bij zitten en opstaan naar het oordeel van de Voorzitter of dat van een van de leden onduidelijk is, wordt op dezelfde wijze herstemd.
5. Indien de uitslag vervolgens naar het oordeel van de Voorzitter of dat van een van de leden nog steeds onduidelijk is, wordt hoofdelijk herstemd. Artikel 80, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 84

1. Voor de hoofdelijke oproeping beslist het lot bij welk lid de oproeping begint. De Voorzitter volgt daarna de nummers van de presentielijst en brengt zelf zijn stem als laatste uit.
2. Ieder lid stemt met de woorden "voor" of "tegen", zonder enige bijvoeging.

Artikel 85

1. Indien een lid zich tijdens het stemmen bij zitten en opstaan vergist, kan hij zijn vergissing slechts herstellen voordat de Voorzitter de uitslag heeft vastgesteld.
2. Indien een lid zich tijdens het stemmen bij hoofdelijke oproeping vergist, kan hij zijn vergissing slechts herstellen voordat het volgende lid heeft gestemd.
3. Als een lid zijn vergissing niet tijdig heeft hersteld, kan hij na afloop van de stemming vragen om aantekening dat hij zich heeft vergist. Dit brengt geen verandering in de uitslag van de stemming.

Artikel 86

1. Behoudens de in de Grondwet genoemde gevallen worden alle besluiten over zaken genomen bij volstreekte meerderheid van stemmen.
2. Bij het staken van de stemmen wordt het nemen van een besluit uitgesteld tot een volgende vergadering. Staken ook dan de stemmen, dan wordt het in stemming gebrachte voorstel geacht te zijn verworpen.

Artikel 87

Indien tijdens de stemming wordt geconstateerd dat het quorum, als bedoeld in de artikelen 52 en 53, niet meer aanwezig is, kan geen uitslag van de stemming worden vastgesteld. Zij wordt beschouwd als niet te zijn gehouden. De Voorzitter sluit, na te hebben geconstateerd dat het quorum niet aanwezig is, de vergadering.

Artikel 88

Indien een voorstel zonder stemming is aanvaard, kunnen in de vergaderzaal aanwezige leden in het officiële verslag laten aantekenen dat zij geacht willen worden te hebben tegengestemd. Een dergelijke aantekening wordt niet van een toelichting voorzien.

Stemmen over personen

Artikel 89

1. Stemming over personen geschiedt met behulp van stembiljetten die in een stembus gedeponereerd worden.
2. Stemming over een persoon kan achterwege blijven wanneer geen van de leden daarom verzoekt, tenzij het de benoeming of het ontslag van de Voorzitter, de Ondervoorzitters of de Griffier betreft.
3. De Voorzitter benoemt bij iedere keuze een commissie van vier leden, die als stemopnemers:
 - a. nagaan of het aantal stembiljetten gelijk is aan het aantal aanwezige leden;
 - b. de stembiljetten openen en de geldigheid daarvan vaststellen;
 - c. vaststellen op wie gestemd is en de inhoud van ieder stembiljet bij monde van het eerstbenoemde lid bekendmaken;
 - d. de uitkomst van de stemming vaststellen en bij monde van het eerstbenoemde lid bekendmaken.

Artikel 90

1. Niet, niet behoorlijk of niet duidelijk ingevulde stembiljetten zijn ongeldig.
2. Onder niet behoorlijk ingevulde stembiljetten worden mede verstaan stembiljetten waarop de naam voorkomt van een persoon die geen kandidaat is.

Artikel 91

Voor het tot stand komen van een keuze als bedoeld in artikel 89 is de volstreekte meerderheid van de geldige stemmen vereist.

Artikel 92

1. Stemming over personen vindt plaats in een of meerdere stemrondes. Wanneer bij de eerste stemming niemand de volstreekte meerderheid als bedoeld in het vorige artikel heeft verkregen, wordt tot een tweede, eveneens geheel vrije, stemming overgegaan.
2. Indien daarbij wederom niemand de volstreekte meerderheid heeft verkregen, wordt een derde stemming gehouden over de twee personen die bij de tweede stemming de meeste stemmen hebben behaald.
3. Als toepassing van het bepaalde in het vorige lid niet mogelijk is doordat twee of meer personen een gelijk aantal stemmen hebben behaald, dan wordt eerst door middel van een afzonderlijke stemming uitgemaakt wie van hen in herstemming komt of komen.

Artikel 93

Indien bij de stemming over de vraag wie in herstemming komt of komen, de stemmen staken, of wanneer de stemmen bij een eindstemming staken, beslist het lot.

Kennisgeving van de uitslag van de stemmingen

Artikel 94

1. Wanneer de Kamer een wetsvoorstel heeft aangenomen, geeft zij daarvan kennis aan de Koning en aan de Tweede Kamer.
2. Indien het voorstel door de Koning ingediend werd, richt de Kamer zich
 - a. tot de Koning met de volgende woorden:

"Aan de Koning, De Staten-Generaal hebben het voorstel aangenomen zoals het daar ligt".

- b. tot de Tweede Kamer met de volgende woorden:

"Aan de Tweede Kamer, De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft kennis aan de Tweede Kamer van het feit dat zij het voorstel van wet betreffende ..., op de ... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden, heeft aangenomen."

3. Indien het voorstel door de Tweede Kamer ingediend werd, richt de Kamer zich

- a. tot de Koning met de volgende woorden:

"Aan de Koning, De Staten-Generaal hebben nevenstaand voorstel aangenomen. Zij verzoeken daarop de bekrachtiging van de Koning."

- b. tot de Tweede Kamer met de volgende woorden:

"De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft kennis aan de Tweede Kamer van het feit dat zij het van haar op de ... ontvangen voorstel betreffende ... heeft aangenomen en daarop namens de Staten-Generaal de bekrachtiging van de Koning heeft verzocht."

Artikel 95

1. Wanneer de Kamer een wetsvoorstel heeft verworpen, geeft zij daarvan kennis op de in het tweede en derde lid aangegeven wijze.

2. Indien het voorstel door de Koning werd ingediend, richt de Kamer zich

a. tot de Koning met de volgende woorden:

"Aan de Koning, De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft nevenstaand voorstel verworpen."

b. Tot de Tweede Kamer met de volgende woorden:

"Aan de Tweede Kamer, De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer kennis van het feit dat zij het voorstel van wet betreffende ..., op de ... aan haar toegezonden, heeft verworpen."

3. Indien het voorstel door de Tweede Kamer ingediend werd, richt de Kamer zich tot die Kamer met de volgende woorden:

"Aan de Tweede Kamer, De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer kennis van het feit dat zij het voorstel van wet betreffende ..., op de ... aan haar toegezonden, heeft verworpen."

Artikel 96

1. De Voorzitter is belast met het opmaken en ondertekenen van de kennisgevingen bedoeld in de voorgaande artikelen en met het verzenden daarvan aan de Koning en aan de Tweede Kamer.

2. Het opmaken, ondertekenen en verzenden geschiedt zo spoedig mogelijk nadat de Kamer heeft besloten een wetsvoorstel al dan niet te aanvaarden.

Hoofdstuk VIII Officieel verslag

Vorm van het officiële verslag

Artikel 97

Van elke vergadering als bedoeld in artikel 49 en elke bijeenkomst als genoemd in artikel 53, derde tot en met zevende lid, wordt een officieel verslag gemaakt.

Artikel 98

Het officiële verslag bevat:

- a. een woordelijk verslag van de gehouden beraadslagingen;
- b. de namen van de leden die blijkens de presentielijst hun aanwezigheid in het Kamergebouw hebben gemeld;
- c. de namen van de leden die met kennisgeving afwezig waren;
- d. de uitslagen van de stemmingen en, bij een hoofdelijke stemming, de namen van de leden die zich voor dan wel tegen verklaarden;
- e. aantekening voor het geval een of meerdere leden gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid geboden in artikel 88;
- f. een opgave van alle door de Kamer of door de Voorzitter genomen besluiten.

Artikel 99

1. De onderdelen van het officiële verslag, genoemd in het vorige artikel onder b tot en met f, worden gezamenlijk aangeduid met notulen.

2. De notulen worden door de Voorzitter en de Griffier vastgesteld.

3. Deze vastgestelde notulen worden op de dag van de eerstvolgende vergadering voor de leden ter inzage gelegd op de griffie.

4. Tijdens bedoelde vergadering kan elk lid bezwaar maken tegen het gestelde in de notulen en daarover een uitspraak van de Kamer vragen. Een Kameruitspraak wordt aan de notulen gehecht en wordt geacht daarin de gewraakte gedeelten te vervangen, aan te vullen of te bevestigen.

5. De notulen worden bij de griffie bewaard.

Vergaderingen met gesloten deuren

Artikel 100

1. Het officiële verslag van de vergaderingen die volgens het bepaalde van artikel 66 van de Grondwet met gesloten deuren worden gehouden, wordt afzonderlijk opgemaakt en bewaard.
2. De Kamer beslist of de Dienst Verslag en Redactie met het maken hiervan wordt belast, dan wel de Griffier of een door hem aan te wijzen ambtenaar bij de griffie.
3. De notulen uit dit verslag worden door de Voorzitter en de Griffier vastgesteld, door hen ondertekend en ter vertrouwelijke kennisneming voor de leden bij de griffie ter inzage gelegd en behandeld overeenkomstig het bepaalde in artikel 99, vierde lid. Indien de Kamer overeenkomstig dit artikel om een uitspraak wordt gevraagd, worden de deuren gesloten voordat over de notulen wordt beraadslaagd.
4. De notulen worden afzonderlijk gehouden en bij de griffie bewaard.
5. De Kamer beslist of, en onder welke voorwaarden, inzage wordt verleend aan anderen dan de leden van de Kamer.

Hoofdstuk IX Recht van enquête en onderzoek, van interpellatie en het stellen van schriftelijke vragen

Enquête en ander onderzoek

Artikel 101

Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Kamer, worden voorschriften gegeven over de besluitvorming en over andere onderwerpen met betrekking tot een parlementaire enquête en ander parlementair onderzoek.

Artikel 102

Een parlementaire enquête wordt uitgevoerd door een hiervoor in te stellen commissie uit de Kamer, de parlementaire enquêtecommissie.

Artikel 103

Ander parlementair onderzoek dan bedoeld in het vorige artikel wordt uitgevoerd door een hiervoor in te stellen commissie uit de Kamer, de parlementaire onderzoekscommissie.

Interpellatie

Artikel 104

1. Een lid dat over een onderwerp dat niet op de agenda van de Kamer of een van haar commissies staat inlichtingen van een minister verlangt, kan aan de Kamer verlot vragen tot het houden van een interpellatie. Bij het vragen van verlot vermeldt het lid de voornaamste punten waarover hij vragen wil stellen.
2. Zo mogelijk wordt het verlot gevraagd bij de aanvang van de vergadering en brengt het lid de Voorzitter vóór het begin van de vergadering van zijn voornemen op de hoogte.
3. Wanneer de Kamer het gevraagde verlot verleent, bepaalt de Voorzitter de dag waarop de interpellatie zal worden gehouden. Indien bij een interpellatie zeer veel spoed vereist is en de minister aanwezig is, kan de Voorzitter besluiten dat de interpellatie dadelijk wordt gehouden. De minister geeft dan dadelijk de gevraagde inlichtingen. Als dit niet mogelijk is, dan stelt de Voorzitter de verdere behandeling tot een later tijdstip uit.
4. De interpellant dient, tenzij de interpellatie dadelijk wordt gehouden, zo spoedig mogelijk de vragen die hij bij de interpellatie zal stellen schriftelijk in bij de Voorzitter. Deze zendt ze aan de daarbij betrokken minister door, tenzij hij van oordeel is dat de vragen woorden als bedoeld in artikel 71 bevatten. Doorgezonden vragen brengt de Voorzitter ter kennis van de leden.
5. Bij een interpellatie voert de interpellant niet meer dan tweemaal en een ander lid niet meer dan eenmaal het woord, tenzij de Kamer verlot geeft voor een volgende termijn.

Schriftelijke vragen

Artikel 105

1. Het lid dat schriftelijke vragen wil stellen aan een minister dient deze vragen bij de Voorzitter in. De vragen dienen kort en duidelijk geformuleerd te zijn.
2. De Voorzitter zendt de vragen aan de betrokken minister, tenzij hij van oordeel is dat de vragen woorden als bedoeld in artikel 71 bevatten.
3. De Voorzitter brengt de doorgezonden vragen ter kennis van de leden en maakt deze openbaar.
4. Het besluit van de Voorzitter vragen al dan niet door te zenden, is geen besluit in de zin van artikel 16, tweede lid.

5. De vragen worden met de schriftelijke antwoorden opgenomen in het Aangangsel van de Handelingen.

Hoofdstuk X Verzoekschriften

Artikel 106

Er is een commissie voor de verzoekschriften. Haar samenstelling, taak en werkwijze worden bij afzonderlijk reglement geregeld.

Artikel 107

1. De Voorzitter stelt in handen van deze commissie de bij de Kamer ingekomen verzoekschriften, met uitzondering van de verzoekschriften die:
 - a. betrekking hebben op bij een van de Kamers der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen of
 - b. betrekking hebben op onderwerpen die algemeen beleid van de regering betreffen.
2. Een verzoekschrift als bedoeld in het vorige lid onder a. of b. wordt gesteld in handen van de daarvoor in aanmerking komende commissie of commissies.

Hoofdstuk XI Europese aangelegenheden

Begripsbepalingen

Artikel 108

1. Dit hoofdstuk dient ter uitwerking van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en de artikelen 3 en 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.
2. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:
 - a. discussiedocumenten: groenboeken, witboeken en mededelingen van de Europese Commissie als bedoeld in artikel 1 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie;
 - b. ontwerpen van wetgevingshandelingen: voorstellen, initiatieven, verzoeken en aanbevelingen als bedoeld in artikel 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en artikel 3 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
 - c. subsidiariteitsbeginsel: het beginsel bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
 - d. gemotiveerd advies: een gemotiveerd advies als bedoeld in artikel 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van proportionaliteit en evenredigheid;
 - e. beginsel van bevoegdheidstoedeling: het beginsel bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
 - f. evenredigheidsbeginsel: het beginsel bedoeld in artikel 5, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
 - g. parlementair voorbehoud: het voorbehoud bedoeld in artikel 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon;
 - h. parlementair instemmingsrecht: het instrument bedoeld in artikel 3 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.

Selectieprocedure

Artikel 109

1. Jaarlijks wordt het werkprogramma van de Europese Commissie in alle commissies als bedoeld in artikel 28, eerste lid, geagendeerd.
2. De commissies selecteren uit het werkprogramma die discussiedocumenten en ontwerpen van wetgevingshandelingen die zij direct na publicatie wensen te agenderen.
3. De door de commissies geselecteerde discussiedocumenten en ontwerpen van wetgevingshandelingen worden samengevoegd tot één lijst, die door de Kamer wordt vastgesteld. Deze lijst draagt de benaming Europees werkprogramma van de Eerste Kamer.
4. De in het eerste lid bedoelde commissies kunnen ook los van het werkprogramma discussiedocumenten en ontwerpen van wetgevingshandelingen selecteren die zij wensen te agenderen. Daartoe wordt wekelijks aan de leden een overzicht van recent gepubliceerde Europese voorstellen aangeboden.

Artikel 110

1. Discussiedocumenten en ontwerpen van wetgevingshandelingen die tot het Europees werkprogramma van de Eerste Kamer behoren, alsmede overige geselecteerde voorstellen worden na publicatie in een vergadering van de betrokken commissie geagendeerd teneinde de procedure te bepalen.
2. De commissie besluit of zij bij de toetsing van een voorstel gebruik wenst te maken van de haar in artikel 38 toegekende bevoegdheden.
3. De commissie kan tevens in overleg treden met de Europese instellingen, organen en instanties, en met de nationale parlementen van andere lidstaten van de Europese Unie.

Subsidiariteitstoets, parlementair voorbehoud en parlementair instemmingsrecht

Artikel 111

1. Indien een commissie besluit een ontwerp van een wetgevingshandeling in behandeling te nemen, kan zij toetsen of het ontwerp strookt met het subsidiariteitsbeginsel.
2. De commissie kan tevens toetsen of het ontwerp strookt met het beginsel van bevoegdheidstoedeling en het evenredigheidsbeginsel.
3. Indien de commissie van oordeel is dat het ontwerp een of meer van de in de vorige leden genoemde beginselen schendt, kan zij de Kamer voorstellen een gemotiveerd advies te zenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. De commissie stelt daartoe een concept voor een gemotiveerd advies op.
4. De Kamer en haar commissies streven bij de uitvoering van de subsidiariteitstoets naar afstemming met de Tweede Kamer.

Artikel 112

1. De Kamer kan op voorstel van elk van haar commissies besluiten dat zij een ontwerp van een wetgevingshandeling van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. De commissie motiveert in haar voorstel aan de Kamer waarom zij het voorstel van zodanig politiek belang acht. De Kamer deelt haar besluit mee aan de regering en verzoekt haar een parlementair voorbehoud te maken.
2. De commissie belast met de behandeling van het ontwerp voert binnen vier weken na de mededeling, bedoeld in het eerste lid, mondeling overleg met de regering over het bijzondere politieke belang van het voorstel. Desgewenst kan zij ook kiezen voor schriftelijk overleg.
3. In het overleg, bedoeld in het vorige lid, geeft de commissie aan over welke aspecten van het voorstel of de behandeling daarvan zij in het bijzonder geïnformeerd wenst te worden, en binnen welke termijn. Tijdens het overleg gemaakte afspraken over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg worden schriftelijk vastgelegd en aan de regering ter kennis gebracht.
4. De Kamer deelt de regering na afloop van het overleg, bedoeld in het vorige lid, mee dat zij voortzetting van het door de regering gemaakte parlementair voorbehoud niet langer noodzakelijk acht.
5. In afwijking van het vorige lid kan de Kamer, op voorstel van de behandelende commissie, de regering mededelen dat zij voortzetting van het parlementair voorbehoud noodzakelijk acht gedurende een door de Kamer te bepalen termijn. Vervolgens vindt nader overleg tussen de commissie en de regering plaats. Na afloop van dit overleg zijn het vorige lid en dit lid van overeenkomstige toepassing.

Artikel 113

De Kamer besluit op voorstel van de meest betrokken commissie of commissies over het verlenen van instemming met ontwerpen van besluiten die beogen het Koninkrijk te binden als bedoeld in artikel 3 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.

Algemene Europese Beschouwingen

Artikel 114

Onder de benaming Algemene Europese Beschouwingen beraadslaagt de Kamer jaarlijks over Europese samenwerking en integratie, de betrokkenheid van Nederland daarbij en de rol van de Europese Unie en de Raad van Europa daarin.

Hoofdstuk XII Behandeling van verdragen en (ontwerp)besluiten

Behandeling van verdragen

Artikel 115

1. Zodra een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan de Kamer wordt overgelegd, tekent de Griffier op de begeleidende brief aan:
 - a. de dag van ontvangst en
 - b. de uiterste dag waarop door of namens de Kamer of door ten minste vijftien van haar leden de wens te kennen kan worden gegeven dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.
2. De Griffier zendt de begeleidende brief met de genoemde aantekening zo spoedig mogelijk aan de leden toe.
3. Binnen dertig dagen na de dag van ontvangst van het overgelegde verdrag moet de in het eerste lid bedoelde kennisgeving worden gedaan.
4. De kennisgeving kan alleen met toestemming van de Kamer worden ingetrokken.

Artikel 116

1. Binnen de in artikel 115 genoemde termijn kunnen een of meer leden de Voorzitter verzoeken hun gelegenheid te geven over een overgelegd verdrag aan een minister inlichtingen te vragen.
2. De Voorzitter nodigt daarop de betrokken minister uit om de gevraagde inlichtingen mondeling of schriftelijk te verstrekken.

Artikel 117

1. De Kamer kan de wens tot uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag te kennen geven op voorstel van een of meer leden.
2. Indien de Kamer besluit die wens te kennen te geven, deelt de Voorzitter dit zo spoedig mogelijk mee aan de minister van Buitenlandse Zaken en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 118

De Voorzitter kan namens de Kamer de wens tot uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag te kennen geven. Alvorens hiertoe te besluiten raadpleegt hij de meest betrokken commissie of commissies. Hij geeft van zijn besluit zo spoedig mogelijk kennis aan de minister van Buitenlandse Zaken, aan de leden en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 119

Indien vijftien of meer leden de wens tot uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag te kennen willen geven, doen zij dit door mededeling daarvan aan de Voorzitter, die hiervan zo spoedig mogelijk kennis geeft aan de minister van Buitenlandse Zaken, aan de leden en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 120

Het bepaalde in de vorige artikelen van dit hoofdstuk is van overeenkomstige toepassing op voornemens tot:

- a. sluiting van een verdrag uitsluitend betreffende de uitvoering van een goedgekeurd verdrag,
- b. verlenging van een aflopend verdrag of
- c. opzegging van een verdrag.

Behandeling van (ontwerp)besluiten

Artikel 121

1. Indien op grond van de wet aan de Kamer een (ontwerp)besluit wordt overgelegd en de wens te kennen kan worden gegeven dat het onderwerp of de inwerkingtreding van het (ontwerp)besluit bij wet wordt geregeld, tekent de Griffier op de begeleidende brief aan:
 - a. de dag van ontvangst en
 - b. de uiterste dag waarop de wens te kennen kan worden gegeven.
2. De Griffier brengt de leden zo spoedig mogelijk op de hoogte van het (ontwerp)besluit en van de uiterste datum genoemd in het tweede lid onder b.
3. Dit artikel vindt overeenkomstige toepassing in andere gevallen waarin naar aanleiding van een door de Kamer ontvangen brief een in de wet omschreven wens te kennen kan worden gegeven.

Artikel 122

Voor zover de wet hierin voorziet, kan de wens als bedoeld in het vorige artikel aan de betrokken minister te kennen worden gegeven:

- a. door de Kamer, onder overeenkomstige toepassing van artikel 117,
- b. namens de Kamer, onder overeenkomstige toepassing van artikel 118;

- c. door een in de wet genoemd aantal leden, onder overeenkomstige toepassing van 119.

Hoofdstuk XIII Behartiging van aangelegenheden van het Koninkrijk

Artikel 123

De Voorzitter geeft aan de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de bijzondere gedelegeerden van de vertegenwoordigende lichamen van die landen de gelegenheid de hun in het bijzonder bij de artikelen 17 en 18 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden toegekende bevoegdheden uit te oefenen.

Artikel 124

De Voorzitter verleent het woord aan de gevolmachtigde ministers en de bijzondere gedelegeerden wanneer zij dit verlangen, echter pas nadat de spreker die aan het woord is zijn rede heeft beëindigd.

Artikel 125

De commissie waaraan een voorstel van Rijkswet is toevertrouwd, is bevoegd de gevolmachtigde ministers en de bijzondere gedelegeerden om inlichtingen te verzoeken, alsmede de inlichtingen te aanvaarden die zij uit eigen beweging aan de commissie wensen te verstrekken.

Artikel 126

Wanneer de gevolmachtigde ministers of de daartoe aangewezen bijzondere gedelegeerden gebruikmaken van de hun bij artikel 18 van het Statuut toegekende bevoegdheid om te verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden, wordt aan dat verzoek voldaan.

Artikel 127

Artikel 66 is niet van toepassing op de bijzondere gedelegeerden.

Artikel 128

Wanneer de Kamer op grond van artikel 104 aan een lid gelegenheid heeft gegeven om over een aangelegenheid van het Koninkrijk aan een minister inlichtingen te vragen, stelt de Voorzitter de gevolmachtigde ministers in de gelegenheid de behandeling van die interpellatie bij te wonen en daarbij zodanige voorlichting aan de Kamer te verstrekken als zij gewenst oordelen.

Artikel 129

1. Bij de behandeling van verdragen die Aruba, Curaçao of Sint Maarten raken, wordt bij toepassing van de artikelen 115 tot en met 119 de bij het tweede lid van artikel 24 van het Statuut aan de gevolmachtigde ministers toegekende bevoegdheid in acht genomen.
2. In het bijzonder worden de gevolmachtigde ministers in de gelegenheid gesteld de mondelinge behandeling van vragen en voorstellen als bedoeld in de artikelen 116 en 117 bij te wonen en daarbij zodanige voorlichting aan de Kamer te verstrekken als zij gewenst oordelen.

Hoofdstuk XIV Integriteit en ongewenste omgangsvormen

Artikel 130

Bij afzonderlijke regeling van de Kamer wordt een Gedragscode integriteit Eerste Kamer vastgesteld waarin voorschriften worden gegeven ter bevordering van integer handelen door leden van de Kamer. In deze afzonderlijke regeling wordt tevens een instrumentarium vastgelegd ten behoeve van de naleving en interpretatie van deze Gedragscode.

Artikel 131

Bij afzonderlijke regeling van de Kamer wordt een Gedragscode ongewenste omgangsvormen vastgesteld waarin voorschriften worden gegeven ter voorkoming van ongewenst gedrag door leden van de Kamer. In deze afzonderlijke regeling wordt tevens een instrumentarium vastgelegd ten behoeve van de naleving en interpretatie van deze Gedragscode.

Hoofdstuk XV Wijzigingen in het Reglement

Algemeen

Artikel 132

1. Ieder lid kan een wijziging voorstellen in het Reglement. Een voorstel kan ook door een aantal leden gezamenlijk of door een vaste of tijdelijke commissie worden gedaan.

2. Het voorstel wordt schriftelijk gedaan en bevat de tekst van de beoogde wijziging en een toelichting daarop. Elk voorstel wordt onmiddellijk nadat het is gedaan gepubliceerd.
3. In de navolgende artikelen wordt onder "de voorsteller" steeds verstaan het lid of de leden van wie, dan wel de vaste of tijdelijke commissie waarvan het voorstel afkomstig is.

Artikel 133

1. De Kamer stelt voor het voorbereidend onderzoek van het voorstel een tijdelijke commissie in of belast een bestaande commissie hiermee.
2. Indien het voorstel van zeer eenvoudige aard is of wordt gedaan door een daartoe ingestelde tijdelijke commissie, kan de Kamer besluiten zonder voorbereidend onderzoek over het voorstel te beraadslagen.

Amendementen en wijzigingen

Artikel 134

1. Nadat een voorstel is gepubliceerd, kan ieder lid, alleen of met andere leden, amendementen daarop indienen. Een amendement wordt schriftelijk gedaan, bevat de tekst van de beoogde wijziging en een toelichting daarop. Een amendement wordt onmiddellijk nadat het is ingediend gepubliceerd.
2. De eerste ondertekenaar van een amendement kan het amendement wijzigen en tijdens de beraadslaging van de Kamer intrekken. Indien de beraadslaging gesloten is, is intrekking alleen mogelijk met toestemming van de Kamer.
3. Ieder lid kan, alleen of met andere leden, subamendementen indienen tot wijziging van door andere leden ingediende amendementen.
4. De regels die voor amendementen gelden, zijn van overeenkomstige toepassing op subamendementen.

Artikel 135

De voorsteller is gerechtigd om tot aan de eindstemming wijzigingen in het voorstel aan te brengen.

Schriftelijke voorbereiding

Artikel 136

1. Een voorstel tot wijziging van het Reglement wordt door een commissie als bedoeld in artikel 133, eerste lid, behandeld op dezelfde wijze als een wetsvoorstel dat aan een commissie is toevertrouwd, waarbij de voorsteller in de plaats treedt van de minister.
2. De commissie kan amendementen indienen op het voorstel.
3. Indien tijdens het voorbereidend onderzoek amendementen bij de griffie zijn binnengekomen, geven de voorsteller en de commissie in de te wisselen stukken hun oordeel over deze amendementen.
4. De voorsteller kan niet in de commissie als bedoeld in artikel 133, eerste lid, deelnemen aan het voorbereidend onderzoek van een door hem ingediend voorstel.

Mandaat uitoefening rechten

Artikel 137

1. Indien een voorstel door meer dan één lid is gedaan oefent de eerste ondertekenaar de rechten uit die dit Reglement aan de voorsteller toekent.
2. Indien een voorstel is gedaan door een vaste of tijdelijke commissie, oefent de voorzitter van die commissie namens de commissie de rechten uit die dit Reglement aan de voorsteller toekent.
3. Een vaste of tijdelijke commissie als bedoeld in het tweede lid kan ook één of meer van haar leden aanwijzen om de genoemde rechten uit te oefenen.

Volgorde van de beslissingen

Artikel 138

1. Bij het nemen van beslissingen over een artikel en de daarop voorgestelde amendementen wordt als volgorde in acht genomen:
 - a. beslissing over eventuele subamendementen;
 - b. beslissing over amendementen;
 - c. beslissing over het al dan niet gewijzigde artikel of het vervangende artikel.
2. Indien op een bepaald onderdeel van een voorstel meer dan één amendement is ingediend, heeft het amendement met de verste strekking voorrang. Voor zover de vorige zinsnede naar het oordeel van de Voorzitter geen uitsluitel biedt, wordt gestemd in de volgorde waarin zij zijn ingediend.

3. De Kamer kan beslissen dat amendementen door het aanbrengen van andere wijzigingen als vervallen moeten worden beschouwd.
4. Nadat over alle artikelen is beslist, neemt de Kamer de eindbeslissing over het voorstel in zijn geheel.

Artikel 139

1. Indien het voorstel in de loop van de beraadslagingen wijzigingen heeft ondergaan, kan de Kamer besluiten de eindbeslissing tot een volgende vergadering uit te stellen. In de tussentijd beraadt de commissie bedoeld in artikel 133, eerste lid, zich in overleg met de voorsteller over het voorstellen van mogelijke wijzigingen die door de aangebrachte wijzigingen of door de verwerping van artikelen noodzakelijk zijn geworden of die strekken tot herstellen van kennelijke vergissingen.
2. Over de aldus voorgestelde wijzigingen en de artikelen waarop zij betrekking hebben wordt de beraadslaging heropend, tenzij de Kamer besluit onmiddellijk over de voorgestelde wijzigingen te beslissen.
3. De Voorzitter brengt in een door de Kamer aangenomen voorstel verandering aan in de nummering van hoofdstukken, artikelen, artikelliden of artikelonderdelen, en in de op die tekstdelen gerichte verwijzingen, voor zover hij dit nodig acht door wijzigingen die in het voorstel zijn aangebracht.

Hoofdstuk XVI Slotbepalingen

Artikel 140

De artikelen van Hoofdstuk XV van dit Reglement zijn van overeenkomstige toepassing op voorstellen tot vaststelling of wijziging van de overige op grond van dit Reglement door de Kamer vast te stellen regelingen.

Artikel 141

1. Nadat een kabinet demissionair is geworden, kan de Kamer op voorstel van een of meer leden besluiten bepaalde wetsvoorstellen en onderwerpen controversieel te verklaren.
2. Indien een wetsvoorstel of onderwerp controversieel is verklaard, wordt de behandeling daarvan uitgesteld totdat een nieuw kabinet is aangetreden of de Kamer tussentijds anders besluit.

Artikel 142

De Kamer kan te allen tijde besluiten van de bepalingen van dit Reglement af te wijken, indien geen van de leden zich daartegen verzet en indien de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of een andere wet.

ARTIKEL II

Het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt als volgt gewijzigd:

- In artikel 1 onder b wordt 'artikel 143' vervangen door 'artikel 107'.
- Artikel 2 komt te vervallen.
- Artikel 4 onder c komt te vervallen.
- In artikel 5, eerste lid, wordt 'artikel 3, tweede lid of artikel 6, eerste lid' vervangen door 'artikel 2, tweede lid of artikel 5, eerste lid'.
- In artikel 5, derde lid, wordt 'artikel 34' vervangen door 'artikel 28'.
- De artikelen 3 tot en met 8 worden vernummerd tot 2 tot en met 7.

ARTIKEL III

De Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer wordt als volgt gewijzigd:

- In artikel 1 onder d wordt 'artikel 129' vervangen door 'artikel 102'.
- In artikel 1 onder e wordt 'artikel 130' vervangen door 'artikel 103'.
- In artikel 4, vierde lid, wordt 'een bijzondere commissie als bedoeld in artikel 34, tweede lid' vervangen door 'een tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 28, tweede lid'.
- In artikel 9 wordt 'artikel 33 en 51 tot en met 53' vervangen door 'artikel 38'.

ARTIKEL IV

Zolang de Kamer de in artikel 21 van het Reglement van Orde bedoelde regeling niet heeft vastgesteld, blijft de Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer van de Huishoudelijke Commissie van 10 december 2020 van kracht.

ARTIKEL V

Alle op grond van artikel 93, derde lid, van het huidige Reglement van Orde aangehouden moties komen bij inwerkingtreding van het nieuwe Reglement van Orde te vervallen, tenzij de Kamer uiterlijk in de eerste vergadering vier weken na deze inwerkingtreding anders besluit.

ARTIKEL VI

De in de vorige artikelen genoemde wijzigingen treden in werking op 13 juni 2023.

TOELICHTING

ARTIKEL I

De Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde (hierna: CARO) heeft in haar verslag een algemene beschouwing gegeven over de redenen voor actualisering van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Hieronder wordt per artikel in kort bestek uiteengezet welke wijzigingen in de bestaande artikelen worden voorgesteld en waarom. Tevens wordt op voorstellen tot het schrappen van bestaande en het invoegen van nieuwe artikelen ingegaan. Ten slotte wordt in een aantal gevallen als hulpmiddel nadere informatie verschaft over de interpretatie of reikwijdte van een artikel. De artikelen die hieronder in de kopjes worden genoemd zijn steeds de nieuw voorgestelde artikelen. Voor een goed begrip is in het kopje ook steeds het onderwerp van een artikel of reeks artikelen vermeld.

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

Actualisering van artikel 1 was gewenst omdat hierin een aantal begrippen voorkomt dat in feite overbodig is. Het begrip 'vergaderjaar' wordt in het huidige artikel 1 bijvoorbeeld wel gedefinieerd (onder d), maar komt in het Reglement van Orde verder niet voor. 'Gemengde commissie' (onder g) komt één keer voor, in het huidige artikel 31, en zowel daar als in het op artikel 31 gebaseerde Reglement voor de Dienst Verslag en Redactie is helder wat onder een gemengde commissie moet worden verstaan. Uit de artikelen V 1 en V 4 van de Kieswet volgt wat onder een geloofsbrief (nu gedefinieerd onder e) moet worden verstaan. De begrippen kunnen om de hiervoor genoemde redenen geschrapt worden. Een bijzonder geval vormt de definitie van het begrip 'voorstel' in het huidige artikel 1 onder f. Een 'voorstel' kan een wetsvoorstel zijn, maar ook 'of enig ander voorstel dat de Kamer in onderzoek nemen wil of aan beschouwing wil onderwerpen'. In de praktijk behandelt de Kamer een veelheid aan onderwerpen en stukken, waarvan sommige wel en andere niet of alleen op gekunstelde wijze onder het begrip 'voorstel' te brengen zijn. Omdat de toegevoegde waarde van het begrip beperkt is en het, doordat het in meerdere artikelen wordt genoemd, tot onduidelijkheid kan leiden³, wordt voorgesteld het te schrappen. In plaats daarvan kan in de artikelen van het Reglement van Orde steeds specifiek worden verwezen naar bijvoorbeeld wetsvoorstellen, Europese regelgevende voorstellen en overige stukken/documenten.

Tegelijkertijd wordt voorgesteld een aantal nieuwe begrippen toe te voegen, namelijk: 'commissievoorzitter', 'commissieondervoorzitter', 'zitting', 'oude samenstelling' en 'publiceren'. De begrippen 'commissievoorzitter' en 'commissieondervoorzitter' spreken wellicht vanzelf, maar omdat ze in veel artikelen worden genoemd en de commissie(onder)voorzitters bovendien een prominente rol spelen bij het Kamerwerk, is toevoeging naar het oordeel van de CARO nuttig. Het begrip 'zitting' wordt in het huidige artikel 1 niet gedefinieerd, maar komt wel in verschillende bepalingen voor (3, 6, 7, 23 etc.). Opname van een definitie wordt daarom nuttig geacht. Hetzelfde geldt voor de opname van het begrip 'oude samenstelling'. Het is namelijk de Kamer in oude samenstelling die na een Eerste Kamerverkiezing beslist over de toelating van de nieuwe leden. Ten slotte wordt voorgesteld het begrip 'publiceren' op te nemen. In het huidige Reglement van Orde wordt in een aantal artikelen (64, 83, 158, 163) gesproken van het 'drukken' van stukken. De Eerste Kamer is echter al sinds 2011 een papierarm parlement. Het begrip 'publiceren' geeft aan dat de stukken ook digitaal beschikbaar kunnen worden gesteld. In de praktijk zal het fysiek drukken van stukken een uitzondering blijven.

Hoofdstuk I Toelating en ontslag van de leden

Artikelen 2-4 (Toelating van de leden)

Deze artikelen over de toelating van de leden verschillen inhoudelijk niet van de huidige artikelen 2-4.

Artikel 5 (Einde van het lidmaatschap)

Dit artikel over het einde van het lidmaatschap is uitgebreid. De eerste twee leden van het nieuwe artikel bevatten in wezen dezelfde materie als de artikelen X 1 en X 3 van de Kieswet, maar dan specifiek toegesneden op de Eerste Kamer. Een lid dat een van de vereisten voor het lidmaatschap van de Kamer niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, geeft

³ Zie bijvoorbeeld de ingewikkelde verwijzing in het huidige artikel 33, derde lid, naar de artikelen 51-53, die alleen geldt als er sprake is van een 'voorstel'. Over een voorstel dat geen wetsvoorstel is, moet volgens het huidige artikel 63 een verslag of eindverslag worden uitgebracht. In de praktijk gebeurt dat echter niet. Over Europese regelgevende voorstellen gaan commissies bijvoorbeeld doorgaans door middel van het versturen van brieven in schriftelijk overleg met de regering of de Europese instellingen.

hiervan conform de Kieswet kennis aan de Kamer. Doet hij dit niet, dan volgt een schriftelijke waarschuwing van de Voorzitter indien deze van oordeel is dat er wel een kennisgeving gedaan had moeten worden. Daarna volgt de, ook in het huidige artikel 5 geregelde, mogelijkheid voor het gewaarschuwde lid om een oordeel van de Kamer te vragen. In het huidige artikel 5, tweede lid, is vastgelegd dat het betrokken lid alleen wordt gehoord indien hij daarom verzoekt. Voorgesteld wordt dit in het nieuwe artikel 5 om te draaien: het lid wordt gehoord, tenzij hij aangeeft daar geen behoefte aan te hebben. Het gaat bij het einde van het lidmaatschap immers om een fundamentele kwestie.

Hoofdstuk II Inrichting van de Kamer

Artikel 6 (Tijdelijk Voorzitterschap)

Dit artikel over het tijdelijk Voorzitterschap verschilt inhoudelijk niet van het huidige artikel 6.

Artikelen 7-9 (Benoeming van de Voorzitter en de Ondervoorzitters)

De huidige artikelen over de benoeming van de Voorzitter en de Ondervoorzitters zijn in het voorstel van de commissie vooral redactioneel aangepast. Er worden een paar inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. In het huidige artikel 7 ontbreekt nu de profielschets die de Kamer standaard opstelt bij de benoeming van een nieuwe Voorzitter. Ook voor de Ondervoorzitters wordt gebruikgemaakt van deze profielschets. Nu sprake is van een gewortelde praktijk wordt voorgesteld tot codificatie over te gaan. Het nieuwe artikel 7 bepaalt alleen dát de Kamer een profielschets opstelt in verband met de benoeming van een Voorzitter (en op grond van het nieuwe artikel 8 ook voor de benoeming van een eerste en een tweede Ondervoorzitter). Er is geen dringende reden de wijze waarop de profielschets wordt voorbereid ook in het Reglement van Orde vast te leggen. In de praktijk wordt deze na een Kamerwisseling eerst ter bespreking geagendeerd in het (nieuwe) College van Senioren. Als daaraan binnen de Kamer behoefte bestaat, is ook een plenaire beraadslaging over de profielschets denkbaar.

In het huidige artikel 7 is formeel niet geregeld hóe de benoeming en het ontslag van de Voorzitter verlopen. Een verwijzing naar de artikelen over stemmen over personen (met stembriefjes) kan nuttig zijn. Daarom wordt voorgesteld deze verwijzing toe te voegen.

Artikelen 10-11 (Taken van de Voorzitter)

In het nieuwe artikel 10 is ervoor gekozen alle taken van de Voorzitter te bundelen. Nu zijn deze nog verspreid over de huidige artikelen 10, 12 en 13. Inhoudelijk worden er geen wijzigingen voorgesteld. Ook het nieuwe artikel 11 verschilt inhoudelijk niet van het huidige artikel 11.

Artikelen 12-14 (Kamerbestuur)

De artikelen betreffende de Huishoudelijke Commissie (HC) zijn recentelijk, op 8 maart 2022, al gewijzigd.⁴ De wijzigingen betroffen de bevoegdheden van de HC. Bij de bevoegdheden ging het enerzijds om de uitoefening van aan de Kamer toegekende bestuursrechtelijke bevoegdheden op grond van bijvoorbeeld de Wet open overheid, de Wet hergebruik van overheidsinformatie, de Archiefwet, de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en de Comptabiliteitswet. Anderzijds ging het om de bevoegdheid van de HC om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Kamer te besluiten. Het gaat hierbij in de regel om het besluiten tot het aangaan van overeenkomsten. Nu het Reglement van Orde op dit punt zo recent nog is gewijzigd, is er geen aanleiding voor verdere inhoudelijke wijzigingen. Bij de eerdere wijziging is geconstateerd dat de HC in de praktijk fungeert als een soort dagelijks bestuur van de Kamer.⁵ Deze constatering en de verouderde benaming waren voor de CARO aanleiding de benaming 'Huishoudelijke Commissie' te heroverwegen. Deze benaming sluit niet goed meer aan bij de werkzaamheden die de HC verricht. Daarom wordt in de nieuwe artikelen 12-14 (en ook in het nieuwe artikel 11) voorgesteld te spreken van het 'Kamerbestuur'.

In dit verband zijn ook de benamingen 'dagelijks bestuur' en 'presidium' overwogen, maar uiteindelijk verworpen. De HC is, zoals reeds werd gememoreerd, een *soort* dagelijks bestuur van de Kamer, maar zij komt zeker niet op dagelijkse basis bijeen. Dat past ook niet bij het deeltijdkarakter van de Eerste Kamer. De benaming 'presidium' is door de CARO afgewezen omdat dan al snel een vergelijking wordt gemaakt met het presidium van de Tweede Kamer. Weliswaar komen de taken en bevoegdheden van de HC enerzijds en het presidium van de Tweede Kamer anderzijds deels overeen, er zijn ook diverse verschillen. Het veel grotere presidium van de Tweede Kamer beschikt, zo komt het de CARO voor, over taken en bevoegdheden die in de Eerste Kamer

⁴ Kamerstukken I 2021/22, CL, A.

⁵ Kamerstukken I 2021/22, CL, A, p. 3.

zijn belegd bij de Kamervoorzitter, de Huishoudelijke Commissie of het College van Senioren (een gremium dat de Tweede Kamer niet kent). Alles afwegende meent zij dat de benaming 'Kamerbestuur' de voorkeur verdient.

In het nieuw voorgestelde artikel 13 worden de taken en bevoegdheden van het Kamerbestuur grotendeels ongewijzigd gelaten. De taken en bevoegdheden berusten bij het Kamerbestuur als college, maar het artikel staat er geenszins aan in de weg dat het Kamerbestuur aan zijn leden afzonderlijke dossiers toewijst, zoals integriteit of de renovatie van het Binnenhof. Bovendien kan het Kamerbestuur, zoals nu ook al het geval is, aan de Voorzitter mandaat en machtiging verlenen. Nieuw is dat in het vierde lid het uitoefenen van toezicht op de werkzaamheden bij de *griffie* beperkt is tot het uitoefenen van toezicht op de ambtsuitoefening door de *Griffier*. Daarmee is bedoeld aan te geven dat het Kamerbestuur zich in zijn toezichthoudende rol richt op de Griffier en hem aanspreekt op zaken als commissieondersteuning, catering, huisvesting, kantoorgerei, schoonmaak en ICT. De Griffier spreekt, als hoofd van de ambtelijke organisatie (zie het nieuwe artikel 25), vervolgens de verantwoordelijke medewerkers aan. De griffie staat hiermee op gepaste afstand van de politiek-bestuurlijke leiding van de Kamer.

Artikelen 15-16 (College van fractievoorzitters)

In deze artikelen wordt voorgesteld voortaan te spreken van het 'college van fractievoorzitters' in plaats van het College van Senioren. De nieuwe term geeft direct duidelijk aan om wat voor college het hier gaat. In de nieuw voorgestelde artikelen 15-16 staat de ondersteunende en adviserende rol van het college nog steeds centraal. Waar de huidige artikelen betreffende het College van Senioren (17-22) tamelijk ingewikkeld en erg gedetailleerd zijn, wordt in de nieuwe artikelen gekozen voor vereenvoudiging en beknoptheid. De huidige regeling verplicht de Voorzitter het College te raadplegen over ieder besluit dat hij neemt of elk voorstel dat hij doet, tenzij het Reglement uitdrukkelijk anders bepaalt of het gaat om besluiten die de Voorzitter staande de vergadering neemt inzake handhaving van de orde. Dat is tamelijk rigide en niet geheel in overeenstemming met de praktijk. Hoewel het Reglement maar in twee gevallen expliciet anders bepaalt – namelijk in de huidige artikelen 4 (commissie voor de geloofsbriefen) en 140 (schriftelijke vragen) –, zijn er in de praktijk ook gevallen, doorgaans zeer eenvoudig, waarbij de Voorzitter besluiten neemt zonder het College te raadplegen. Zo raadpleegt de Voorzitter uiteraard het College over het aantal leden van commissies en de verdeling van de plaatsen in commissies over de fracties (dus over het systeem), maar niet over individuele benoemingen in commissies (vaak op voorstel van fracties zelf).

In het nieuw voorgestelde artikel 16 is vastgelegd dat de Voorzitter in de zijns inziens eenvoudige of spoedeisende gevallen van het raadplegen van het college van fractievoorzitters af kan zien. Als het college het oordeel over de eenvoud of de spoedeisendheid niet deelt, kan het de Voorzitter altijd uit eigen beweging van advies dienen. De Voorzitter blijft gehouden het college bijeen te roepen indien minimaal vier leden dit verlangen. In het vierde lid van artikel 16 is de bestaande verplichting van de Voorzitter om de Kamer mededeling te doen van zijn besluiten (thans artikel 21) vereenvoudigd opgeschreven. Aan het huidige artikel 22 bestaat geen behoefte meer, omdat het leden sowieso vrijstaat een ordevoorstel in te dienen om van besluiten van de Voorzitter af te wijken. De enige uitzondering hierop betreft in dit voorstel een door de Voorzitter getroffen ordemaatregel ingevolge de artikelen 70 tot en met 72 (nieuw).

De vergaderingen van de Huishoudelijke Commissie en het College van Senioren zijn thans besloten. Die beslotenheid wordt door de deelnemers aan de overleggen in beide gremia ook gewenst. Toch is de beslotenheid nergens reglementair vastgelegd. Het is wenselijk dit alsnog te doen, zodat het regime ten aanzien van het Kamerbestuur en het college van fractievoorzitters helder is. Tegelijkertijd wordt in de nieuwe artikelen 12 en 15 vastgelegd dat de agenda's en (beknopte) verslagen of besluitenlijsten van de vergaderingen openbaar worden gemaakt. Zo is voor het publiek duidelijk waarover in de vergaderingen gesproken is en welke besluiten daar zijn genomen. Tevens wordt zo voorkomen dat het publiek pas via een omslachtige procedure op basis van de Wet open overheid (Woo) hiervan kennis kan nemen. Het nieuw in te voeren systeem biedt een goede balans tussen het belang van vertrouwelijk kunnen overleggen enerzijds en transparantie over agendapunten en besluiten anderzijds.

Artikelen 17-21 (Fracties)

De huidige regeling voor fracties in het Reglement van Orde (artikelen 23-25) is erg beknopt. Zo ontbreken momenteel bepalingen over de naamgeving van fracties, terwijl hier wel van tijd tot tijd discussie over bestaat. De vaste praktijk is dat de naam van een fractie correspondeert met de aanduiding van een politieke partij die boven een kandidatenlijst staat. Deze praktijk wordt nu gecodificeerd in het nieuwe artikel 17, derde lid. Ook wordt expliciet vastgelegd dat afsplitsingen

geen naam kunnen voeren van na de verkiezingen opgerichte politieke partijen of een andere naam naar keuze. Zij noemen zich, conform een gewortelde praktijk, naar hun fractievoorzitter (artikel 20, derde lid). Fracties die besluiten samen te gaan, kunnen de namen van de samengaande fracties combineren (artikel 18, tweede lid). Het gaat hier immers om combinaties van aanduidingen die boven kandidatenlijsten stonden, niet om nieuwe 'politieke banieren'.⁶

De voorgestelde regeling voor fractiesplitsingen in artikel 20 is uitgebreider dan in het huidige Reglement van Orde. Splitsingen of andere veranderingen binnen fracties deden zich in de Eerste Kamer tot voor kort maar weinig voor. In de huidige zittingsperiode is het aantal afsplitsingen daarentegen groter dan voorheen, terwijl ook het aantal fracties bij de start van een zittingsperiode groeit. Hierdoor lijkt het lastiger te worden om te vergaderen en besluiten te nemen. Waar het groeiende aantal fracties bij het begin van een zitting een gegeven is en voortvloeit uit het democratisch verkiezingsproces, ligt dit bij fractiesplitsingen naar het oordeel van de CARO anders. Afsplitsers hebben vaak niet op eigen kracht hun zetel gewonnen, maar hebben deze in de regel te danken hebben aan hun positie op de lijst. Ter illustratie: bij de verkiezing van de Eerste Kamer in 2019 behaalden slechts 18 van de 75 leden voldoende voorkeurstemmen om direct gekozen te worden. 12 van hen waren lijsttrekker. Bijna de helft van de gekozen kandidaten behaalde geen enkele stem.

Nu is het zo dat het grondwettelijk verankerde vrije mandaat verzekert dat leden die zich afsplitsen hun zetel kunnen behouden. Deze behoort staatsrechtelijk gezien aan hen toe, niet aan de fractie of partij. Dit garandeert dat leden autonoom van hun fractie kunnen opereren en niet uit de Kamer kunnen worden gezet als zij bijvoorbeeld niet de fractie- of partijlijn volgen. In die zin is er sprake van een waarborg voor een daadwerkelijk vrij mandaat. Dit neemt evenwel niet weg dat afsplitsingen de beraadslaging en besluitvorming in de Kamer aanzienlijk kunnen compliceren en dat daarom een volledig gelijke behandeling van de oorspronkelijke fracties en de afsplitsingen niet nodig en – naar het oordeel van de CARO – in bepaalde gevallen ook niet juist is. De Grondwet, die het fenomeen 'fracties' niet kent en het maken van onderscheid in ongelijke gevallen mogelijk maakt, laat deze differentiatie toe. De commissie heeft in dit verband overwogen of de Eerste Kamer, in navolging van de Tweede, onderscheid moet gaan maken tussen fracties enerzijds en groepen anderzijds. Afsplitsers gaan daar in principe verder als groep en hebben vaak aanzienlijk minder rechten op het gebied van financiële ondersteuning, spreektijd, commissielidmaatschappen e.d. Alles afwegende heeft de commissie besloten deze weg slechts ten dele te volgen.

Concreet komt het voorstel van de commissie op het volgende neer. De term 'groep' wordt niet geïntroduceerd. Leden die zich hebben afgescheiden of uit de fractie zijn gezet kunnen afzonderlijk of gezamenlijk nieuwe *fracties* vormen (artikel 20, tweede lid). Voor de zekerheid is een voorziening opgenomen voor het geval dat onduidelijk is welk deel van de leden als voortzetting van de oorspronkelijke fractie moet worden beschouwd en welk deel als de afsplitsing (artikel 20, vierde lid). Dit kan zich voordoen in een kleine fractie met een even aantal leden, waarbij het ene deel het andere uit de fractie zet en omgekeerd. Door het gebruik van de term 'fractie' is de voorzitter van een afsplitsing automatisch lid van het college van fractievoorzitters, hetgeen de commissie niet bezwaarlijk en zelfs nuttig vindt. De afsplitsing heeft er bovendien recht op in elke commissie vertegenwoordigd te zijn (artikel 30, tweede lid). Als de Voorzitter overgaat tot vaststelling van maximumsprektijden houdt hij rekening met de grootte van de fracties waartoe de sprekers behoren (artikel 77, derde lid), maar de CARO acht het niet nodig dat hierbij nog onderscheid wordt gemaakt tussen oorspronkelijke fracties enerzijds en afsplitsingen anderzijds. Ook afsplitsingen kunnen ten hoogste dertig minuten spreektijd aanvragen (zie het nieuwe artikel 61, tweede lid). De commissie meent dat een fractiesplitsing wel financiële gevolgen zou mogen hebben. Daarover merkt zij het volgende op.

De Eerste Kamer kent thans een Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer. Deze regeling is vastgesteld door de Huishoudelijke Commissie en goedgekeurd door het College van Senioren. De reglementaire grondslag van dit artikel is het huidige artikel 16, vierde lid. De commissie meent dat het wenselijk is dat deze regeling wordt opgewaardeerd tot een Kamerregeling. Zij stelt voor daarvoor in het nieuwe artikel 21 een grondslag te creëren. In de nieuwe regeling kunnen de gevolgen worden bepaald van samenvoegingen van fracties en van fractiesplitsingen. De commissie wil hier niet de inhoud van de regeling dicteren – dat dient via een separaat traject te verlopen –, maar maakt hierover wel een aantal opmerkingen. Wat haar betreft dienen zowel samenvoegingen als splitsingen budgetneutraal te verlopen. De financiële ondersteuning bestaat nu uit een voor alle fracties gelijke component ('basisbedrag') en een

⁶ De commissie ontleent deze term aan het rapport van de werkgroep Fractievorming van de Tweede Kamer uit 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 444, nr. 7).

component die afhankelijk is van het aantal zetels van de betreffende fractie ('zetelbedrag'). Bij een samenvoeging zal vooral de vraag beantwoord moeten worden of de fusiefractie aanspraak kan maken op één basisbedrag of op de beide basisbedragen van de oorspronkelijke fracties die samen zijn gegaan. In het derde lid van het nieuwe artikel 21 is expliciet vastgelegd dat voor wat betreft de hoogte van de financiële bijdrage onderscheid kan worden gemaakt tussen oorspronkelijke fracties en afsplitsingen. Goed denkbaar is dat een afsplitsing slechts op een deel van een basisbedrag aanspraak kan maken of zelfs helemaal niet. Ook kan gedacht worden aan een lager zetelbedrag, zoals in de Tweede Kamer.⁷ De Kamer moet hieromtrent knopen doorhakken. Totdat zij een nieuwe Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer heeft vastgesteld, blijft de oude regeling gelden (zie het overgangsrecht in artikel III).⁸

Artikelen 22-27 (De griffie)

De nieuw voorgestelde artikelen 22-27 over de griffie, zijnde de ambtelijke ondersteuning van de Kamer, komen grotendeels overeen met de huidige artikelen 26-31 van het Reglement van Orde. Veelal is er slechts sprake van enkele redactionele aanpassingen. De huidige artikelen 26 en 28, over benoeming en ontslag van griffiemedewerkers en taken en bevoegdheden van de Griffier, zijn recentelijk al aangepast aan de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), die op 1 januari 2020 in werking is getreden.⁹ Als gevolg van de Wnra heeft de eenzijdige publiekrechtelijke benoeming van ambtenaren van de Kamer plaatsgemaakt voor een tweezijdige aanstelling op basis van een arbeidsovereenkomst. Een inhoudelijke wijziging in het voorliggende voorstel is wel dat in het nieuwe artikel 22 de Kamer verantwoordelijk is voor de aanstelling¹⁰ van de Griffier, en de Griffier vervolgens verantwoordelijk is voor de aanstelling van de overige griffiemedewerkers. Thans is de Huishoudelijke Commissie (straks: het Kamerbestuur) nog verantwoordelijk voor de aanstelling van de plaatsvervangend griffiers en de directeuren, maar bij deze medewerkers heeft zij in het nieuwe artikel alleen een adviserende rol. De verantwoordelijkheid van de Griffier voor de aanstelling van al het personeel bij de griffie sluit aan bij het feit dat hij de leiding van de ambtelijke organisatie heeft. Het Kamerbestuur oefent toezicht uit op de leiding die de Griffier geeft, maar staat verder op afstand van de ambtelijke organisatie (zie de nieuwe redactie van artikel 25).

Artikel 22 is tevens aangevuld ten aanzien van medewerkers die geen ambtenaren zijn in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. Hierbij kan gedacht worden aan stagiairs of medewerkers die zijn gedetacheerd. Zij hebben geen "arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever" als bedoeld in de Ambtenarenwet. Artikel 22, vierde lid, verduidelijkt dat de Griffier ook over hun aanstelling gaat. Tegelijkertijd verduidelijkt het nieuwe artikel 24 dat de Griffier zijn taken en bevoegdheden aan medewerkers in den brede kan opdragen, ambtenaar of niet.

Hoofdstuk III Vaste en tijdelijke commissies

Artikelen 28-35 (Wijze van samenstellen en functioneren)

In Hoofdstuk III van het Reglement van Orde wordt voorgesteld voortaan te spreken van vaste en *tijdelijke* commissies in plaats van vaste en *bijzondere* commissies. De eerstgenoemde benaming is namelijk binnen de Eerste Kamer ingeburgerd geraakt. De naam van deze commissie, de Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde, is daarvan een voorbeeld.

Het nieuwe artikel 28 over de instelling van vaste en tijdelijke commissies is flexibeler dan het huidige artikel 34 over hetzelfde onderwerp, dat bepaalt dat voor elk ministerie ten minste één vaste commissie ingesteld moet worden. Deze bepaling wordt in de praktijk niet strikt nageleefd. Zo zijn er wel ministeries, maar geen aparte commissies voor Algemene Zaken, Defensie en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het nieuw voorgestelde artikel geeft de Kamer meer vrijheid bij de instelling van vaste en tijdelijke commissies, ook voor specifieke onderwerpen of beleidsterreinen.

⁷ Zie artikel 2 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.

⁸ In artikel 3, zesde lid, van deze regeling is thans het volgende vastgelegd ten aanzien van fractiesplitsingen: "Indien zich in een zittingsperiode van de Eerste Kamer een splitsing voordoet van een fractie, treft de Huishoudelijke Commissie voor de resterende periode van het lopende kalenderjaar en voor de resterende jaren van die zittingsperiode een financiële voorziening uitgaande van de voor de oorspronkelijke fractie voor enig jaar beschikbare bijdrage". Wat de CARO betreft dient in de nog vast te stellen Kamerregeling expliciet te worden vastgelegd wat deze financiële voorziening inhoudt. De huidige Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer bevat nog geen bepaling over de financiële gevolgen van een samenvoeging van fracties.

⁹ Kamerstukken I 2021/22, CL, A.

¹⁰ Met aanstelling is hier bedoeld alles samenhangende met het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten.

Het nieuwe artikel 29 over het opheffen van commissies is inhoudelijk gelijk aan het oude artikel 35, terwijl het nieuwe artikel 30 over de omvang van commissies een aantal kleine inhoudelijke wijzigingen voorstelt ten opzichte van het huidige artikel 36. De taak van de Voorzitter om ervoor te zorgen dat iedere fractie in elke commissie vertegenwoordigd is, blijft bestaan, maar er zijn meer uitzonderingen mogelijk. Net als nu het geval is, kan de Kamer per commissie anders besluiten. Zeker bij tijdelijke commissies is het doorgaans erg lastig, en ook niet wenselijk, om alle fracties hierin een plek te geven. Een nieuwe uitzondering is dat een fractie bij monde van haar bestuur kan aangeven van haar recht op vertegenwoordiging af te zien. Dit kan bijvoorbeeld bij een eenpersoonsfractie het geval zijn. Het huidige artikel 36 bepaalt verder dat de Voorzitter 'zo mogelijk' plaatsvervangende leden aanwijst. Doorgaans is dit wel mogelijk, maar de praktijk sinds 2007 is dat er – uitzonderingen daargelaten¹¹ – geen plaatsvervangende leden meer worden benoemd. In plaats daarvan wordt er gekozen voor zeer grote commissies van telkens ca. 25 leden. Het nieuw voorgestelde artikel 30 houdt vast aan de mogelijkheid plaatsvervangende leden te benoemen, maar vervangt 'zo mogelijk' door 'indien gewenst'.

Het nieuwe artikel 31 bevat in het derde lid een regeling voor het voorzitterschap van een gezamenlijke vergadering van twee of meer commissies. Een dergelijke regeling komt niet voor in het huidige artikel 37, maar wel in het huidige artikel 47. De nu voorgestelde regeling, die uitgaat van onderling overleg, is aanzienlijk eenvoudiger en flexibeler.

Artikel 32 is een nieuw artikel over de taken van de commissievoorzitter. Deze taken op commissieniveau komen overeen met die van de Voorzitter op plenair niveau in het nieuwe artikel 10. Vastlegging dat de commissievoorzitter ook is belast met het handhaven van de orde tijdens de vergaderingen van de commissie is temeer van belang omdat sinds 10 mei 2022 alle commissievergaderingen van de Eerste Kamer in beginsel openbaar zijn en er dus publiek bij deze vergaderingen kan aanschuiven.

De meeste besluiten in commissies worden bij consensus genomen. Stemmingen zijn betrekkelijk zeldzaam. Het nieuwe artikel 33 bepaalt dat bij een stemming meerderheidsbesluitvorming plaatsvindt, hetgeen logisch is, maar nog niet in het Reglement van Orde was vastgelegd. Het artikel bepaalt tevens dat bij een stemming niet wordt gewerkt volgens het principe van "one man, one vote". De gewortelde Kamerpraktijk is dat het stemgewicht van de aanwezige leden bepaald wordt door de grootte van hun fractie. Deze praktijk wordt nu gecodificeerd. In het nieuwe artikel 33 is ook duidelijk vastgelegd dat alleen aanwezige leden, en dus aanwezige fracties, aan een commissiestemming deel kunnen nemen. Is een fractie geheel afwezig, dan kan deze dus niet worden meegeteld bij het bepalen van de uitslag. Dit is volledig in overeenstemming met de praktijk op plenair niveau. Evenmin als op plenair niveau is het mogelijk namens een andere fractie te stemmen tijdens een commissievergadering. Naast staatsrechtelijke bezwaren tegen een dergelijke 'stemoverdracht' zou hiervoor ook een uitgebreide en ingewikkelde regeling in het Reglement moeten worden opgenomen waarin bijvoorbeeld de vormvereisten voor zo'n overdracht zijn vastgelegd. Als het bij een stemming in een commissie op één of enkele stemmen aankomt, mag van leden van alle fracties verwacht worden dat ze aan de betreffende vergadering deelnemen. De stemming kan desgewenst worden uitgesteld tot een volgende vergadering.

Het nieuwe artikel 34 ziet op de instelling van werkgroepen door commissies. Het huidige artikel 39 spreekt nog van 'subcommissies', maar deze zijn betrekkelijk zeldzaam. Werkgroepen komen daarentegen in de praktijk soms voor, terwijl ze formeel niet in het Reglement van Orde gereguleerd zijn. Dat laatste is onwenselijk. In het nieuwe artikel wordt duidelijk vastgelegd dat werkgroepen alleen werkzaamheden met een beperkte looptijd verrichten ten behoeve van de commissie zelf. Daarbij kan gedacht worden aan het voorbereiden van een deskundigenbijeenkomst of het opstellen van een concept voor een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State. Bij dergelijke activiteiten kan een werkgroep een beroep doen op de staf van de instellende commissie of commissies. Gaat het echter om werkzaamheden met een langere looptijd of werkzaamheden met een aanzienlijk complexer karakter, dan moet een commissie overwegen de Kamer voor te stellen een of meer rapporteurs (artikel 40) of zelfs een tijdelijke commissie (artikel 28, tweede lid) in te stellen. Stemt de Kamer daarmee in, dan kan vervolgens aparte ambtelijke ondersteuning worden geregeld.

Het nieuwe artikel 35 over het samenroepen van de commissies komt inhoudelijk overeen met het oude artikel 40, eerste lid. Het lijkt de commissie nuttig toe te voegen dat de commissievoorzitter de agenda vaststelt, zoals de Kamervoorzitter dat met de plenaire agenda doet conform het huidige

¹¹ De Tijdelijke commissie voorbereiding parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten uit 2011 kende nog plaatsvervangende leden.

artikel 71, eerste lid. De explicitering van de (politieke) verantwoordelijkheid voor de commissieagenda is mede van belang, aangezien de Wet open overheid op termijn voorziet in actieve openbaarmaking van commissieagenda's inclusief ambtelijke toelichtingen en memo's.¹² Uiteraard neemt dit niet weg dat leden ter vergadering nog wijzigingen in de agenda kunnen voorstellen.

Artikelen 36-37 (Openbaarheid en toegankelijkheid)

Het nieuwe artikel 36 regelt duidelijker dan het huidige artikel 42 (en deels ook de huidige artikelen 51 tot en met 53) het openbaarheidsregime voor commissievergaderingen. Sinds 10 mei 2022 zijn in beginsel alle commissievergaderingen openbaar¹³, maar de wijze waarop dit in het Reglement van Orde is vastgelegd, is voor verbetering vatbaar, zo heeft de CARO geconcludeerd. In het eerste lid van artikel 36 is het principe van 'openbaar, tenzij' verankerd. Beslotenheid is hier de uitzondering. Het tweede lid creëert een grondslag voor commissies die geheel of vaak in beslotenheid vergaderen. Te denken valt aan een commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of een andere commissie die zich bezighoudt met zaken die vertrouwelijk of staatsgeheim zijn. Het derde lid bevat een grondslag voor digitale of hybride commissievergaderingen. Het maakt tevens duidelijk dat daarvan alleen in bijzondere omstandigheden sprake kan zijn: de fysieke commissievergadering is de norm. Van die norm kan alleen afgeweken worden als fysiek vergaderen onmogelijk of uiterst onwenselijk is (bijvoorbeeld tijdens een pandemie), niet als een digitale commissievergadering vooral ook het gemak dient. Overigens geldt ook voor digitale en hybride commissievergaderingen de eis van openbaarheid. Deze vergaderingen moeten dus conform artikel 1 onder h toegankelijk zijn voor het publiek binnen de ruimtelijke mogelijkheden (bij een hybride vergadering) en in elk geval te volgen zijn via een livestream. Wel kan een commissie conform het eerste lid besluiten dat een vergadering deels of helemaal besloten is, maar zij zou die beslissing gelet op het uitgangspunt van openbaarheid niet lichtvaardig moeten nemen. Het vierde lid van artikel 36 bevat ten slotte de grondslag voor de bekende 'korte aantekeningen'.

Het nieuwe artikel 37 komt grotendeels overeen met het huidige artikel 43. Het nieuwe artikel verduidelijkt dat de Voorzitter en leden die geen commissielid zijn niet alleen toegang hebben tot commissievergaderingen, maar daar ook aan kunnen deelnemen. Anders gezegd, ze kunnen meepraten en (schriftelijk) inbreng leveren. Standaard toegang voor de Voorzitter (lid 1) is nuttig, omdat deze van tijd tot tijd in de relevante commissies verslag doet van bijvoorbeeld buitenlandse reizen die hij heeft gemaakt of conferenties waaraan hij heeft deelgenomen. Zijn 'raadgevende stem' (zie het derde lid van het huidige artikel 43) speelt echter in de praktijk geen rol en sluit ook niet aan bij de wijze waarop in commissies besluitvorming tot stand komt (zie de toelichting op het nieuwe artikel 33). De raadgevende stem kan daarom naar het oordeel van de CARO komen te vervallen. Tegen de aanwezigheid en deelname van senatoren die geen lid zijn van een bepaalde commissie zal in de regel geen bezwaar bestaan (lid 2). De commissie stelt niettemin voor de beperking 'voor zover de aard van de vergadering zich niet tegen hun aanwezigheid verzet' te handhaven. Bij met name tijdelijke commissies kan de aanwezigheid van niet-leden tijdens een commissievergadering namelijk wél bezwaarlijk zijn. Vergaderingen van parlementaire enquête- of onderzoekscommissies behoren bijvoorbeeld alleen te worden bijgewoond door leden van die commissies. Dat geldt ook voor vergaderingen van andere tijdelijke commissies, zoals in het verleden de Tijdelijke commissie GRECO-rapport, de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer, de Tijdelijke commissie uitwerking gedragscode integriteit, en in het heden de commissie die deze Reglementswijziging heeft voorbereid.

Artikelen 38-41 (Bevoegdheden)

Het nieuwe artikel 38 over commissiebevoegdheden vervangt de huidige artikelen 32-33 en 51-53. Een algemeen artikel waarin de bevoegdheden van de commissies worden opgesomd is, naar het de CARO voorkomt, nuttiger dan het verspreiden van deze bevoegdheden over verschillende artikelen, zoals nu het geval is. De opsomming van artikel 38 is niet limitatief bedoeld, hetgeen al blijkt uit de woorden "commissies zijn *in ieder geval* bevoegd". In een soortgelijk artikel in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer worden ook het aanwijzen van zogenaamde 'grote projecten' en het afleggen van werkbezoeken expliciet genoemd.¹⁴ De Eerste Kamer kent geen regeling voor grote projecten, dus opname daarvan in artikel 38 heeft weinig nut. De Eerste Kamer kent wel werkbezoeken, maar deze zijn niet dusdanig frequent dat ze gecodificeerd zouden moeten worden, zo meent de CARO. Zulke bezoeken zijn voor een deeltijdparlement soms lastig te organiseren, want ze moeten vaak op niet-vergaderdagen plaatsvinden. Niettemin kunnen

¹² Artikel 3.3, tweede lid, onder b.

¹³ Kamerstukken I 2017/18, CXXIV, G; Kamerstukken I 2021/22, CXXIV, K.

¹⁴ Artikel 7.25.

commissies indien zij dat nuttig achten en wanneer het Kamerbudget dat toelaat uiteraard op werkbezoek gaan. De tekst van artikel 38 laat daarvoor alle ruimte.

De CARO merkt in dit verband nog op dat commissies de commissiestaven ook om een zogenaamd 'wetgevingsfiche' kunnen vragen bij een wetsvoorstel. Dit beknopte fiche beschrijft de inhoud van het wetsvoorstel, gaat in op het advies van de Raad van State en eventueel geraadpleegde externen en bevat een sprekerslijst en stemmingsoverzicht van de Tweede Kamer. Het wetgevingsfiche is maar één van de producten die de commissiestaf kan leveren, naast ambtelijke toelichtingen, notities over diverse onderwerpen, informatie over Kamerprocedures, registratie van toezeggingen, ambtelijke navraag bij ministeries e.d. Deze ambtelijke producten en diensten hoeven wat de CARO betreft niet in het Reglement van Orde te worden vastgelegd.

Het nieuwe artikel 39 handhaaft het principe dat inbreng voor schriftelijk overleg ter vergadering wordt geleverd; in het nieuwe artikel 45 geldt hetzelfde voor inbreng voor verslagen bij wetsvoorstellen. Het huidige Reglement van Orde kent een zeer uitgebreide regeling van de 'inbrengvergadering' (artikelen 40, tweede lid, 44-50 en 57). Separate inbrengvergaderingen, waarin leden "datgene ter tafel [brengen], wat zij in het verslag opgenomen willen zien", waarin beknopte en ondertekende nota's kunnen worden ingeleverd en waarin "aantekening [wordt] gehouden van alle vragen en opmerkingen welke ter tafel worden gebracht" komen in de praktijk niet meer voor. Dit geldt zowel bij de behandeling van wetsvoorstellen als bij schriftelijk overleg over andere onderwerpen. De praktijk is dat een wetsvoorstel of onderwerp voor inbreng wordt geagendeerd en dat ter vergadering de fracties die inbreng leveren dat melden. Desgewenst kunnen zij de inbreng toelichten en daarop bevestigd worden. De inbreng wordt vervolgens op dezelfde dag digitaal bij de commissiestaf aangeleverd.

Door het leveren van inbreng als punt op de agenda te blijven vermelden, verdwijnt de inbrengdatum niet uit het zicht van de leden en weten zij op welk moment er iets van hen wordt verwacht. Bovendien behouden op deze wijze zowel de commissies als de staf zicht op de fracties die inbreng wensen te leveren, aangezien dit ter vergadering gemeld moet worden. De namen van de woordvoerders kunnen zo worden vastgelegd in de korte aantekeningen (besluitenlijst) van de vergadering. Ook kan de deadline voor het leveren van inbreng gemakkelijker worden gehandhaafd, want leden die later willen inleveren, moeten ter vergadering dispensatie vragen. Ten slotte is bij deze werkwijze, met vermelding van het leveren van inbreng op de agenda, ook voor de samenleving duidelijk wanneer er inbreng wordt geleverd en door wie. Het leveren van inbreng ter vergadering vergroot daarmee de transparantie van het wetgevingsproces en de controle op het regeringsbeleid.

De CARO erkent wel dat strikte handhaving van het principe dat inbreng ter vergadering wordt geleverd soms slagvaardig optreden in de weg kan staan. Er moet dan immers worden gewacht op de volgende commissievergadering of in het uiterste geval een vergadering worden uitgeschreven voor één enkel punt. Reeds nu wordt in uitzonderlijke, spoedeisende gevallen inbreng via schriftelijke weg geleverd buiten de vergadering om, soms zelfs op een andere dag dan een vergaderdinsdag. Deze flexibiliteit in het bestaande systeem wordt nu gecodificeerd door in het tweede lid van artikel 39 en het zesde lid van artikel 45 voor te stellen dat in spoedeisende gevallen ook buiten de vergadering inbreng kan worden geleverd. Een commissie kan dan bijvoorbeeld bepalen dat al een week later inbreng geleverd kan worden terwijl er op die dinsdag niet vergaderd wordt. Ook inbreng leveren op, bijvoorbeeld, een donderdag of vrijdag is zo mogelijk. Het moet wel echt om spoedeisende gevallen gaan. Als het niet bezwaarlijk is over twee weken inbreng te leveren, of als er voor de volgende week al een vergadering gepland staat, kan gewoon inbreng ter vergadering worden geleverd.

Het nieuwe artikel 40 regelt de benoeming van rapporteurs door de Kamer. Dit kan aan de orde zijn bij complexe wetsvoorstellen of andere complexe onderwerpen. Het door de rapporteur of rapporteurs op te stellen rapport komt aan de gehele Kamer, dus aan alle fracties ten goede. Juist vanwege de complexiteit en de duur van de werkzaamheden zal een rapporteur niet als vanzelfsprekend een beroep kunnen doen op de staf van de commissie die een gemotiveerd voorstel voor benoeming aan de Kamer voorlegt. Dit is de reden dat een commissie in haar voorstel een indicatie moet geven van de benodigde ambtelijke ondersteuning (tweede lid, onder c).

Artikel 41 is een nieuw artikel dat regelt dat de binnenkomende stukken naar de betrokken Kamercommissies worden doorgeleid. 'Doorgeleid' betekent niet dat alles in de commissies geagendeerd moet worden. Wat geagendeerd en besproken wordt, bepalen de commissies in hoge mate zelf. Voor wetsvoorstellen bevat het nieuwe artikel 42 een specifieke regeling: die worden door de Voorzitter telkens in handen gesteld van een of meer commissies voor een voorbereidend

onderzoek. De CARO concludeert dat het bestaande artikel 82 met de lijst van alle 'alle sedert de vorige vergadering bij de Kamer ingekomen stukken' kan komen te vervallen. Artikel 41 (nieuw) verzekert dat de leden weten welke stukken zijn binnengekomen. Op termijn verplicht bovendien artikel 3.3, tweede lid, onder a van de Wet open overheid (Woo) de Kamer alle ter behandeling ingekomen stukken actief openbaar te maken, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen. Tot aan de inwerkingtreding van het genoemde artikel uit de Woo kan de lijst met ingekomen stukken gehandhaafd blijven en als bijlage bij het officiële verslag worden gevoegd. Aan schrapping van artikel 82 staat dat echter niet in de weg. De CARO constateert overigens dat de voorstellen die de Voorzitter op de lijst doet vrijwel uitsluitend bestaan uit het in handen stellen van wetsvoorstellen en het voor kennisgeving aannemen van brieven van de regering ('regeringsmissives') en van burgers. De Kamer stemt altijd (stilzwijgend) met deze voorstellen in.

Het derde lid van artikel 41 bevat een reglementaire grondslag voor een regeling van de Kamer betreffende de omgang met vertrouwelijke en staatsgeheime stukken. Op dit moment kent de Eerste Kamer alleen een (intern) protocol vertrouwelijkheid uit 2009.¹⁵

Hoofdstuk IV Commissieverslagen inzake wetsvoorstellen

Artikelen 42-44 (Inhandenstelling door de Voorzitter; termijnbrief; wetsvoorstellen met spoedeisend karakter)

Het nieuw voorgestelde artikel 42 bepaalt dat de Voorzitter elk wetsvoorstel in handen van een of meer commissies stelt voor een voorbereidend onderzoek. Dit komt overeen met wat in het huidige artikel 41 is bepaald. Een wetsvoorstel wordt in verreweg de meeste gevallen in handen gesteld van een vaste commissie, maar inhandenstelling van een tijdelijke commissie is niet uitgesloten. Dit zou aan de orde kunnen komen bij omvangrijke herzieningen van wetten als het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering of de Algemene wet bestuursrecht, als de Kamer daarvoor een tijdelijke commissie zou instellen.

Het huidige artikel 54 over de vereenvoudigde behandeling van begrotingswetsvoorstellen kan wat de CARO betreft geschrapt worden. Het artikel sluit niet meer aan bij de huidige wijze van begrotingsbehandeling in de Kamer. Op grond van Europese regelgeving is de Kamer al geruime tijd feitelijk verplicht begrotingswetsvoorstellen vóór 1 januari van het volgende jaar af te handelen. In uitzonderingsgevallen kan een begrotingswetsvoorstel nog wel in januari afgehandeld worden, maar voor de oude praktijk waarbij de Kamer tot mei de tijd had, is geen ruimte meer. In de praktijk wordt daarom bij begrotingswetsvoorstellen vrijwel altijd standaard blanco eindverslag uitgebracht, gevolgd door ofwel plenaire behandeling (in de laatste vergadering voor het kerstreces) ofwel afdoening als hamerstuk. De procedure van het eerste lid van het huidige artikel 54, met een voorstel van de Voorzitter aan de Kamer, komt eigenlijk nooit voor. Het tweede lid ziet feitelijk op de mogelijkheid van een beleidsdebat, die op grond van het huidige artikel 73 (en het nieuwe artikel 51) al bestaat en waarvoor eveneens een Kamerbesluit nodig is. Het derde lid van artikel 54 is overbodig, aangezien ministers die op grond van artikel 69, tweede lid, van de Grondwet door de Kamer worden uitgenodigd in beginsel al verplicht zijn te verschijnen (zie ook de toelichting op het nieuwe artikel 50).

Het huidige artikel 55 over de zogenaamde 'termijnbrief' blijft in dit voorstel wel gehandhaafd. Het artikel, dat terugkeert in het nieuwe artikel 43, regelt een papieren procedure met 'piepsysteem' voor afdoening van wetsvoorstellen die zonder beraadslaging en zonder stemming in de Tweede Kamer zijn aanvaard. De CARO meent dat handhaving van deze procedure zinvol is. Het alternatief is om alle wetsvoorstellen die de Tweede Kamer als hamerstuk heeft afgedaan gewoon voor procedure te agenderen in de betrokken commissies. Dat betekent veel langere commissieagenda's voor wetsvoorstellen die in verreweg de meeste gevallen ook in de Eerste Kamer worden afgehamerd. Vooral begrotingswijzigingen worden nu via termijnbrieven afgedaan, waarbij het gaat om enkele tientallen wetsvoorstellen per parlementair jaar. Wat de CARO betreft heeft de termijnbrief zijn nut bewezen en kan worden volstaan met modernisering van het relevante artikel in het Reglement.

In het nieuwe artikel 44 wordt het 'mondelijke eindverslag' uit het huidige artikel 56 geschrapt. Het mondelinge eindverslag bij spoedeisende wetsvoorstellen is een wat curieus verschijnsel, vooral omdat het huidige artikel 64, derde lid, bepaalt dat het vervolgens op schrift moet worden gesteld.

¹⁵ Zie in dit verband echter het voorstel tot vaststelling van de Regeling vertrouwelijke stukken Eerste Kamer 2022 (Kamerstukken I 2022/23, CLIII, A). De behandeling van het voorstel was nog niet afgerond toen de CARO haar werkzaamheden voltooide.

Het is beter, zo meent de CARO, om de behandelende commissie direct een blanco verslag of een verslag onder voorbehoud van plenaire beraadslaging te laten uitbrengen (in beide gevallen schriftelijk). In dezelfde vergadering kan de betrokken commissie de Voorzitter een voorstel doen over de wijze van plenaire afhandeling van het spoedeisende wetsvoorstel (debat, stemming, hamerstuk).

Artikelen 45-46 (Verslagen)

De nieuwe artikelen 45 en 46 komen in de plaats van de huidige artikelen 58-63. Het nieuwe artikel 45 kiest niet voor een andere systematiek voor het schriftelijk voorbereiden van wetsvoorstellen, maar wel voor een modernere terminologie. De termen 'voorlopig verslag' en 'nader voorlopig verslag', die nu gebruikt worden, zijn enigszins verwarrend aangezien er niets 'voorlopigs' is aan deze verslagen zelf. Voor buitenstaanders zijn de termen moeilijk te begrijpen. De term 'volgend nader voorlopig verslag' (in het huidige artikel 61) is nog ingewikkelder. De Tweede Kamer is al enkele decennia geleden overgestapt op een eenvoudiger systeem, waarbij wordt gesproken van 'verslag' en 'nader verslag'. In navolging hiervan stelt de CARO voor te kiezen voor 'verslag', 'tweede verslag' en 'derde verslag', hetgeen aansluit bij de drie schriftelijke ronden die ook het huidige Reglement van Orde toestaat (namelijk 'voorlopig verslag', 'nader voorlopig verslag' en 'verslag'). Voor een vierde verslag stelt het nieuwe artikel 46 de eis van verlof van de Kamer, hetgeen correspondeert met het huidige artikel 61 voor het genoemde 'volgend nader voorlopig verslag'. Op een verslag kan telkens door de regering (of in voorkomend geval de initiatiefnemers) gereageerd worden met een nota naar aanleiding van het verslag.

Het afzonderlijke eindverslag, waarin een commissie louter uitspreekt dat zij van mening is dat de plenaire behandeling van een wetsvoorstel voldoende is voorbereid, kan verdwijnen. In plaats daarvan kan een commissie het wetsvoorstel aanmelden voor plenaire behandeling, hetgeen wordt opgenomen in de korte aantekeningen (besluitenlijst) en daarmee schriftelijk is vastgelegd. Als een commissie bij het uitbrengen van een verslag of tweede verslag al een datum voor de plenaire behandeling wil voorstellen aan de Voorzitter, dan kan zij in dat verslag opnemen dat zij het wetsvoorstel bij tijdige ontvangst van de nota gereed acht voor plenaire behandeling. Daarmee geeft zij aan de schriftelijke voorbereiding, onder voorbehoud van de genoemde ontvangst, als voltooid te beschouwen. Dit wijkt niet af van de huidige praktijk bij het uitbrengen van een verslag. Zo lang het wetsvoorstel nog niet plenair is aangemeld, wordt de nota naar aanleiding van het verslag of tweede verslag geagendeerd in de commissievergadering om de nadere procedure te bepalen. Bij het uitbrengen van het derde verslag meldt een commissie het wetsvoorstel standaard aan voor plenaire behandeling, onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota. Dit is immers de derde en in beginsel laatste schriftelijke ronde. De nota naar aanleiding van het derde verslag wordt dan ook niet meer geagendeerd in de commissie, maar enkel de leden ter kennisneming toegezonden. Leden die een vierde verslag als bedoeld in het nieuwe artikel 46 wenselijk achten zullen de betrokken commissie moeten trachten te bewegen hiervoor verlof aan de Kamer te vragen.

Artikelen 47-48 (Vorm van de verslagen)

De nieuwe artikelen 47 en 48 over de vorm van verslagen bij wetsvoorstellen komen in de plaats van de huidige artikelen 64-70, die naar het oordeel van de CARO sterk vereenvoudigd kunnen worden. De artikelen 67-69, over wijzigingen in conceptverslagen die weer in de commissie besproken moeten worden, vinden bijvoorbeeld in de praktijk nooit toepassing. Bij de door de CARO voorgestelde vereenvoudiging wordt de kern van de nu geldende bepalingen behouden. Voor senatoren, die in deeltijd werkzaam zijn, is bijvoorbeeld de reactietermijn voor proeven als bedoeld in het huidige artikel 66 (minimaal vijf dagen, inclusief een weekend) essentieel. Deze termijn wordt dan ook gehandhaafd.

Hoofdstuk V Algemene bepalingen betreffende de plenaire vergaderingen

Artikelen 49-51 (Samenroepen en agenda)

Het nieuw voorgestelde artikel 49 komt grotendeels overeen met het geldende artikel 71. In het bijzonder is de 24-uursregel gehandhaafd (artikel 71, derde lid), die voor leden van de Eerste Kamer van wezenlijk belang is. Zij mogen ervan uitgaan dat er niet kort voor aanvang van een vergadering nog wijzigingen in de agenda worden doorgevoerd. De CARO stelt wel voor het vierde lid van het genoemde artikel 71 te schrappen. Dit verplicht tot vermelding op de agenda van de "aanvangsuren en de onderwerpen van de te houden inbrengrvergaderingen op de dag van de vergadering". Deze verplichting wordt in de praktijk beperkt geïnterpreteerd. Niet alle inbrengrvergaderingen staan op de zogenaamde 'groene agenda', maar alleen de voorbereidende onderzoeken bij wetsvoorstellen, die weer worden beperkt tot de eerste schriftelijke ronde bij de behandeling van een wetsvoorstel (inbrengr voor een *nader* voorlopig verslag wordt bijvoorbeeld

niet gemeld). De groene agenda is dus onvolledig, maar ten aanzien van commissievergaderingen eigenlijk ook overbodig, aangezien de commissieagenda's via de website en vergaderapp beschikbaar worden gesteld aan alle leden. Het feit dat commissies in het nieuwe Reglement zelf bepalen in welke vergadering inbreng kan worden geleverd (en de Voorzitter deze vergaderingen dus niet meer uitschrijft), is een aanvullende reden om het vierde lid te schrappen.

In het nieuwe artikel 50 wordt een aantal wijzigingen voorgesteld ten opzichte van het huidige artikel 72. Waar het geldende artikel bepaalt dat de Voorzitter de commissie raadpleegt over de datum van de plenaire beraadslaging, draait het nieuw voorgestelde artikel dit om. De praktijk is namelijk dat de commissie de Voorzitter een datum voorstelt. Nieuw is verder dat in het tweede lid expliciet is vastgelegd dat een plenaire beraadslaging over een wetsvoorstel al plaatsvindt indien deze door één of meer leden gewenst wordt. Een minderheid kan dus een plenair debat over een wetsvoorstel afdwingen (maar niet een debat over andere zaken als bedoeld in artikel 51). Onderdeel van de politieke cultuur van de Eerste Kamer is dat de meerderheid ruimte geeft aan politieke minderheden en, vice versa, dat de minderheid proportioneel gebruikmaakt van de minderheidspositie.¹⁶ Hoewel de CARO geen aanwijzingen heeft dat in de praktijk aan minderheden debatten over wetsvoorstellen worden onthouden, lijkt het haar toch goed het recht op een plenair debat over een wetsvoorstel in het Reglement van Orde vast te leggen.

In het derde lid van artikel 50 is bepaald dat de Voorzitter de minister die eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel is uitnodigt voor het plenaire debat. Hierbij wordt verwezen naar artikel 69, tweede lid, van de Grondwet, dat eveneens van 'uitnodigen' spreekt. Hoewel deze term een zekere vrijheid aan de kant van de genodigde minister suggereert om al dan niet te aanvaarden, blijkt uit de parlementaire geschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur duidelijk dat de betekenis van de bepaling dwingender is. De minister is in beginsel verplicht te verschijnen. Als geldige redenen voor afwezigheid accepteert de Eerste Kamer in principe alleen ziekte, reeds gemaakte debatafspraken met de Tweede Kamer, deelname aan een Raad in EU-verband en verplichtingen ten aanzien van de begeleiding van de Koning. Dit is ook zo vastgelegd in het Handboek voor bewindspersonen (ook bekend als het 'blauwe boek'). In voorkomende gevallen kunnen commissies het wenselijk achten ook andere ministers dan de eerste ondertekenaar voor de beraadslaging uit te nodigen. Zij kunnen daartoe dan een verzoek neerleggen bij de Voorzitter.

Het nieuwe artikel 51 komt in de plaats van het huidige artikel 73. Waar het laatstgenoemde artikel spreekt van debatten over "onderdelen van het regeringsbeleid of andere naar haar oordeel daarvoor in aanmerking komende zaken", kiest het eerstgenoemde artikel voor een kortere formulering: debatten over andere zaken dan wetsvoorstellen. In de meeste gevallen zal het hier gaan om de zogenaamde themadebatten (voorheen beleidsdebatten). Voorstellen voor dergelijke debatten komen doorgaans vanuit commissies. De Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer heeft in 2017 een aantal overwegingen geformuleerd die bij een voorstel voor een themadebat kunnen worden betrokken.¹⁷

In het derde lid van artikel 51 worden de jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen en Algemene Financiële Beschouwingen gecodificeerd. Mocht de Kamer in een bepaald jaar willen afzien van het houden van een van beide of van beide debatten, dan is dat conform artikel 142 (nieuw) mogelijk, mits geen van de leden zich daartegen verzet. Tekst noch geest van artikel 51 verzetten zich overigens tegen het houden van gecombineerde Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen (i.e. één debat). Hiervoor is wel een besluit van de (meerderheid van de) Kamer nodig.

¹⁶ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 7.

¹⁷ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 22-23: "De commissie beveelt aan in een dergelijk voorstel zo mogelijk aandacht te schenken aan de volgende overwegingen:

- voor een themadebat bestaat een duidelijke, welomschreven aanleiding;
- voor een themadebat wordt een goed afgebakend thema gekozen;
- bij voorkeur wordt gekozen voor een thema dat het niveau van een enkele commissie of een enkel beleidsterrein overstijgt en waarin wordt getracht dwarsverbanden te leggen;
- reeds bij de voorbereiding van een themadebat wordt gezocht naar gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen: wat willen we als commissie(s) of als Eerste Kamer met dit debat bereiken? Daarop wordt vervolgens tijdens het debat gefocust;
- een themadebat is bij voorkeur op enigerlei wijze gerelateerd aan het onderwerp wetgevingskwaliteit, waarbij het begrip «wetgeving» ruim kan worden genomen: het kan ook gaan om internationale verdragen, EU-recht of elementen van de democratische rechtsstaat.

Het werken met de voornoemde overwegingen draagt eraan bij dat van het instrument themadebat weloverwogen en met terughoudendheid gebruik wordt gemaakt. De genoemde overwegingen kunnen ook door fracties gebruikt worden om elkaar aan te spreken en tot focus te bewegen."

Artikelen 52-53 (Quorum)

De nieuwe artikelen 52 en 53 over het quorum komen in de plaats van de huidige artikelen 74 en 75. Op grond van artikel 67, eerste lid, van de Grondwet mag de Eerste Kamer alleen beraadslagen of besluiten indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Bij de grondwetsherziening van 1983 is er bewust voor gekozen het aanwezigheidsvereiste voor beraadslagen te handhaven. Aanwezigheid wordt in de regel afgeleid uit het hebben getekend van de presentielijst in het Kamergebouw. Het huidige artikel 74 gaat uit van een papieren presentielijst waarop leden hun handtekening kunnen zetten. Het nieuwe artikel 52 laat in het midden hoe leden hun aanwezigheid kunnen melden. Dit laat de Kamer de ruimte om ofwel de papieren presentielijst te handhaven, ofwel te kiezen voor een ander systeem, zoals aanmelding door middel van het aanbieden van de Rijkspas bij het binnentreden van het Kamergebouw, waarmee een lid automatisch op de presentielijst komt te staan.

Tijdens de coronacrisis heeft de Eerste Kamer tweemaal gewerkt met een zogenaamd digitaal quorum. Op grond van de Tijdelijke regeling digitaal quorum konden leden die aan de vergadering wensten deel te nemen dit ook op digitale wijze kenbaar maken, zonder naar het Kamergebouw af te reizen.¹⁸ Uit de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, op 16 april 2020 uitgebracht op verzoek van de Eerste Kamer¹⁹, kan worden afgeleid dat een digitaal quorum volgens de Afdeling alleen mogelijk is onder bijzondere omstandigheden. De Afdeling merkte op dat "het in bijzondere omstandigheden zoals die zich als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus kunnen voordoen, met artikel 67, eerste lid, van de Grondwet in overeenstemming [kan] worden geacht als een meerderheid van de zitting hebbende leden op digitale wijze een presentielijst tekenen van buiten het Kamergebouw".²⁰

Binnen de CARO is gediscussieerd over de vraag of artikel 67, eerste lid, van de Grondwet ook onder andere omstandigheden een digitaal quorum toestaat, bijvoorbeeld voor vergaderingen op maandagen. Over de vraag of dat mogelijk is, en of een digitaal quorum buiten de door de Afdeling advisering bedoelde bijzondere omstandigheden überhaupt wenselijk is, verschilden binnen de commissie de meningen. De commissie heeft uiteindelijk geconcludeerd dat de uitleg van de Grondwet aan de grondwetgever als geheel is, niet alleen aan de Eerste Kamer. Het is in dit geval vooral van belang dat Eerste en Tweede Kamer geen radicaal andere interpretaties van het genoemde artikel hebben.²¹ De commissie moedigt daarom (verder) overleg tussen beide Kamers over het quorum aan. Dit kan tot een dynamische interpretatie van artikel 67, eerste lid, leiden, maar eventueel ook tot een voorstel tot grondwetswijziging, waarbij de bijzondere waarborgen van artikel 137 Grondwet gelden (twee lezingen, verkiezingen voor de Tweede Kamer, tweederdemeerderheid in tweede lezing). In de tussentijd biedt het nieuwe artikel 52 van het Reglement van Orde een grondslag om in de bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State opnieuw een digitaal quorum mogelijk te maken.

Het nieuwe artikel 53 verschilt inhoudelijk niet veel van het thans geldende artikel 75. Indien het vereiste quorum niet wordt bereikt, dan worden de beslissingen tot uitstel naar een later tijdstip of een andere vergaderdag genomen door de Voorzitter. Dat is op zichzelf logisch: de Kamer mag grondwettelijk gezien immers geen besluiten nemen zolang er geen quorum is. In het nieuwe artikel 53 is wel vastgelegd dat de Voorzitter de in de zaal aanwezige leden raadpleegt over de duur van het uitstel. Zeker uitstellen naar een andere vergaderdag is immers een ingrijpende maatregel.

Artikel 54 (Zitplaatsen)

In het nieuwe artikel 54 wordt, anders dan in het geldende artikel 76, correct verwezen naar de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Artikelen 55-57 (Openbaarheid en gedrag aanwezigen)

Artikel 55 is een nieuw artikel, dat bepaalt dat de vergaderingen van de Kamer in beginsel openbaar zijn. Het huidige Reglement van Orde kent nog geen algemeen openbaarheidsartikel. De openbaarheid van de vergaderingen vloeit momenteel louter uit artikel 66 van de Grondwet voort. Er kunnen redenen zijn om met gesloten deuren te beraadslagen, bijvoorbeeld als het over de benoeming of het ontslag van de Griffier gaat (zie het nieuwe artikel 23).

¹⁸ Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, H; Kamerstukken I 2021/22, CXXXIX, I.

¹⁹ Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E herdruk.

²⁰ Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E herdruk, p. 12.

²¹ De Tweede Kamer wenste ook in coronatijd niet tot invoering van een digitaal quorum over te gaan. Dit standpunt werd in december 2020 zelfs in het Sinterklaasgedicht van de Kamervoorzitter verwerkt ("denkt u alstublieft een beetje aan het decorum, en houd vast aan het fysieke quorum").

Het nieuwe artikel 56 vervangt de huidige artikelen 77-79 over het gedrag van toehoorders en andere aanwezigen. Het legt duidelijk vast dat alle aanwezigen de aanwijzingen van de Voorzitter, de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen moeten opvolgen. In plaats van een algemeen verbod op het maken van beeld- en geluidopnamen behoudens toestemming van de Voorzitter (het huidige artikel 78) wordt thans voorgesteld een grondslag in het Reglement van Orde op te nemen voor richtlijnen voor het maken van beeld- en geluidopnamen in het Kamergebouw door journalisten. In praktijk kent de Eerste Kamer dergelijke richtlijnen al. Voor publiek en overige aanwezigen in het gebouw geldt dat fotograferen en filmen is toegestaan zolang de orde niet verstoord wordt. Een fotootje vanaf de tribune nemen voorafgaand aan het debat of tijdens een schorsing zal doorgaans geen probleem zijn, maar ontstaan tijdens het debat en over de balustrade leunen voor een plaatje verstoort natuurlijk de orde.

In het nieuwe artikel 56 is verduidelijkt dat de Voorzitter bij het geheel of gedeeltelijk ontruimen van de publieke tribune de hulp kan inroepen van de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen (derde lid). Het vijfde lid verklaart artikel 56 grotendeels van overeenkomstige toepassing op commissievergaderingen. Het Reglement van Orde van de Eerste Kamer bepaalt nu niets over handhaving van de orde tijdens commissievergaderingen. Voorheen was dat ook niet nodig, want deze vergaderingen waren besloten. Nu is dat anders, aangezien sinds 10 mei 2022 alle commissievergaderingen in beginsel openbaar zijn.²²

Het nieuwe artikel 57 over ontruiming van het Kamergebouw vervangt het huidige artikel 80. Inhoudelijk is er tussen de beide artikelen geen verschil. Wel is verduidelijkt dat de Voorzitter voor de ontruiming de hulp kan inroepen van de ambtenaren van de Kamer, de politie en andere toezichthoudende functionarissen.

Artikel 58 (Publiceren stukken)

Het nieuwe artikel 58 is een gemoderniseerde versie van het huidige artikel 83 over het drukken van stukken. De term 'drukken' wordt als gezegd vervangen door 'publiceren' (het nieuwe artikel 1 onder i).

Hoofdstuk VI Voeren van het woord

Artikelen 59-61 (Spreekplaats en sprekerslijst)

Deze artikelen komen in de plaats van de huidige artikelen 84-87. Ten opzichte van de geldende artikelen worden enkele aanvullingen en verduidelijkingen voorgesteld. Het is al geruime tijd een ongeschreven gebruik dat voor het tonen van voorwerpen of voor het overhandigen van teksten of andere zaken (doorgaans aan een minister) voorafgaande toestemming van de Voorzitter wordt gevraagd. Op deze wijze kan het tonen of overhandigen in de Handelingen worden vermeld. Dit gebruik wordt nu in het nieuwe artikel 59 gecodificeerd. In het nieuwe artikel 60 is verduidelijkt dat interrupties moeten bestaan uit korte opmerkingen of vragen. Ze zijn dus niet bedoeld voor uitgebreide betogen. Binnen de CARO is ook gediscussieerd over de vraag of het aantal interrupties gemaximeerd moet worden. De commissie concludeert dat dat niet nodig en wenselijk is. Zowel het geldende als het nieuw voorgestelde artikel bepalen duidelijk dat de Voorzitter interrupties toe kan staan. Hij kan interrupties dus ook weigeren en dit gebeurt regelmatig als het wenselijk is meters te maken in het debat. In het nieuwe artikel 60 is ook de regeling voor het voeren van het woord door de Voorzitter opgenomen (thans artikel 90), zij het in ingekorte en vereenvoudigde vorm.

Het nieuwe artikel 61 over de sprekerslijst is een samenvoeging van de huidige artikelen 86 en 87. In de praktijk maakt de Voorzitter regelmatig gebruik van zijn bevoegdheid een volgorde van de sprekers vast te stellen. Het is goed gebruik dat een woordvoerder van de grootste oppositiefractie als eerste het woord krijgt. Daarna wordt de volgorde van inschrijving gevolgd. Bij de jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen, Algemene Financiële Beschouwingen en Algemene Europese Beschouwingen krijgen woordvoerders van oppositie- en coalitiefracties om en om het woord en wordt gewerkt van grote fracties naar kleine fracties. Het lijkt de CARO niet nodig en ook niet goed mogelijk deze praktijk in het Reglement van Orde te codificeren, mede omdat het Reglement dan zou moeten definiëren wat een coalitie- of een oppositiefractie is. Wel is in het nieuwe artikel het gebruik gecodificeerd dat leden per debat niet meer dan dertig minuten spreektijd per fractie aanvragen. Wordt zeer veel spreektijd aangevraagd en is daardoor een goed verloop van de vergadering niet meer verzekerd, dan kan de Voorzitter maximumspreektijden vaststellen (zie het nieuwe artikel 77 en de toelichting daarop).

²² Zie voor dit besluit Kamerstukken I 2021/22, CXXIV, K.

Artikel 62 (Persoonlijk feit en voorstel van orde)

Het nieuwe artikel 62 over het persoonlijk feit en voorstellen van orde vervangt en moderniseert het thans geldende artikel 88. Bij een persoonlijk feit is sprake van een belediging of aantijging aan het adres van een lid. De CARO meent dat in zo'n geval onmiddellijk het woord moet worden verleend. Bij een voorstel van orde ligt dit iets genuanceerder. In het nieuwe artikel 62 wordt vooropgesteld dat een voorstel van orde zo mogelijk bij de aanvang van de vergadering wordt gedaan. In bepaalde gevallen is dat echter niet mogelijk, bijvoorbeeld als een voorstel van orde is gebaseerd op informatie die tijdens het debat is verstrekt. In een dergelijk geval verleent de Voorzitter tijdens de vergadering het woord om een voorstel van orde te doen. Dit hoeft op grond van het nieuwe artikel 62 niet meer onmiddellijk; het artikel geeft de Voorzitter de ruimte een afweging te maken welk moment hij hiervoor het meest passend acht (bijvoorbeeld aan het einde van een termijn). Het moment van stemming over een ordevoorstel is geregeld in het nieuwe artikel 80, vijfde lid.

Artikel 63 (Terugverwijzen naar de commissie)

Hoewel het huidige artikel 89 over het terugverwijzen van een (wets)voorstel naar de commissie in de praktijk niet of nauwelijks wordt gebruikt, meent de CARO dat handhaving ervan toch nuttig is. In het nieuwe artikel wordt verduidelijkt wat de commissie na de terugverwijzing met het voorstel kan doen: zij kan gebruikmaken van haar reguliere bevoegdheden, dus in schriftelijk of mondeling overleg treden, deskundigen raadplegen, een adviesaanvraag voorbereiden etc. Het nieuwe artikel 63 kan worden gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 46 over het uitbrengen van een vierde verslag over een wetsvoorstel. Beide artikelen gaan over procedures waarmee een commissie ook na aanmelding van een wetsvoorstel voor plenaire behandeling weer het initiatief kan terugnemen.

Artikelen 64-65 (Spreken van ministers en leden)

Deze artikelen over het spreken van ministers en leden verschillen inhoudelijk niet van de huidige artikelen 91-92. De bepaling van artikel 92, tweede lid, dat stemverklaringen niet worden meegerekend bij het aantal maal dat een lid over een onderwerp heeft gesproken, is zo vanzelfsprekend dat deze bepaling gemist kan worden. De CARO stelt voor haar te schrappen.

Artikelen 66-68 (Moties)

Het nieuw voorgestelde artikel 66 over moties verschilt op een aantal punten van het huidige artikel 93. Zo wordt voorgesteld dat voor het indienen van een motie in eerste termijn verlof van de Kamer nodig is, iets wat in de Tweede Kamer al geruime tijd het geval is. Moties zijn beginsel steeds een reactie op hetgeen de minister in zijn eerste termijn heeft aangevoerd. Zij beginnen dan ook doorgaans met de tekst "De Kamer, gehoord de beraadslaging". Bij een motie in eerste termijn is er nog niet of nauwelijks sprake geweest van een beraadslaging. Soms kunnen er goede redenen voor een dergelijke motie zijn, maar het lijkt de CARO wenselijk dat de Kamer dit kan beoordelen in een verlofprocedure.

Verder maakt het nieuwe artikel 66 het wijzigen en intrekken van moties gemakkelijker. Het wijzigen van moties heeft momenteel veel voeten in de aarde. Hiervoor is in principe een derde termijn nodig, waarvoor de Kamer weer verlof moet geven (conform het huidige artikel 92) en ook een bewindspersoon beschikbaar moet zijn. Het nieuwe artikel 66 opteert voor een eenvoudiger systeem, zoals ook de Tweede Kamer dat kent: de eerste ondertekenaar kan de motie wijzigen of intrekken totdat erover is gestemd. De ondertekenaar zal hierover uiteraard overleg voeren met eventuele andere ondertekenaars, maar dit hoeft wat de CARO betreft niet gecodificeerd te worden. Wel is van belang vast te leggen dat de eerste ondertekenaar de Griffier informeert, die de Kamer in kennis stelt van de wijziging of intrekking. Voorafgaand aan de stemming meldt de Voorzitter bovendien de wijziging of intrekking ter vergadering, zodat deze in de Handelingen kan worden vastgelegd. Overigens kan bij wijziging van een motie nog steeds een derde termijn wenselijk zijn, bijvoorbeeld als een reactie van de minister op de gewijzigde motie wordt verlangd. Een derde termijn is echter niet, zoals nu het geval is, noodzakelijk.

De CARO heeft ook nog over de volgende kwestie gesproken. In de Tweede Kamer heeft de voorsteller van een motie voor de indiening daarvan geen handtekeningen of ondersteuning meer nodig. Iedere motie kan daar dus in behandeling komen. In de Eerste Kamer is dat anders. Een motie kan namelijk alleen in behandeling komen indien zij door ten minste vier andere leden mede ondertekend is of de indiening ervan door ten minste vier andere leden ondersteund wordt. Medeondertekening wil zeggen dat men de motie inhoudelijk steunt, ondersteuning alleen dat men het zinvol vindt dat de motie onderdeel wordt van de beraadslaging (inhoudelijk kan de

ondersteuner tegen de motie zijn).²³ Alles afwegende stelt de CARO voor de drempel van vier andere handtekeningen of ondersteuning te handhaven. In de praktijk van de Eerste Kamer is deze drempel nooit een probleem geweest voor bijvoorbeeld kleinere fracties, terwijl in uitzonderlijke gevallen de drempel gebruikt kan worden om bijvoorbeeld anti-parlementaire of anti-rechtsstatelijke moties buiten de beraadslaging te houden. Bijkomend voordeel van met name de eis van ondersteuning is dat deze ervoor zorgt dat andere woordvoerders en aanwezigen in de zaal samen met Voorzitter de verantwoordelijkheid dragen voor de toelaatbaarheid van een motie, aangezien zij expliciet kenbaar maken dat zij er geen bezwaar in zien dat de motie deel uitmaakt van de beraadslaging.

Het nieuwe artikel 67 komt in de plaats van het bestaande artikel 93, derde lid. Verduidelijkt is dat het de Kamer is die besluit dat de stemming over een motie wordt aangehouden. Doorgaans zal de Kamer dit besluit nemen op voorstel van de eerste ondertekenaar, maar het is niet uitgesloten dat het op voorstel van een ander lid gebeurt. De CARO stelt verder voor de vervaltermijn voor moties aan te passen. Deze is nu zes maanden, waarbij recessen niet worden meegerekend. Doordat maanden een variabel aantal dagen hebben en recessen niet even lang zijn, is de vervaltermijn voor moties nu niet uniform. Zes maanden is bovendien aan de lange kant; hierdoor liggen de afronding van het debat en de stemming over de motie mogelijk ver uit elkaar. Gelet op het voorgaande stelt de CARO voor aansluiting te zoeken bij de regeling zoals die in de Tweede Kamer luidt²⁴ en te kiezen voor een uniforme vervaltermijn voor aangehouden moties van twaalf weken. Deze termijn geeft leden naar het oordeel van de commissie voldoende tijd om te bedenken of zij hun motie willen laten vervallen, de motie alsnog in stemming willen brengen of de Kamer willen verzoeken de vervaltermijn te verlengen. Die laatste mogelijkheid bestaat nu ook en blijft bestaan, net als de automatische alert die leden ontvangen ruim voordat hun motie dreigt te vervallen. Nieuw is ten slotte de – eveneens van de Tweede Kamer overgenomen – bepaling dat bij het eindigen van een zitting alle aangehouden moties vervallen. De nieuwe Kamer kan zo steeds met een schone lei beginnen, terwijl de oude Kamer wordt aangespoord nog besluiten te nemen over tijdens haar zitting aangehouden moties.

Artikel 68 is een nieuw artikel over het overnemen van moties door de regering. Hiervoor is vereist dat de minister te kennen geeft zich met de inhoud van de voorgestelde motie te kunnen verenigen en dat de Voorzitter zich ervan heeft overtuigd dat geen van de in de vergaderzaal aanwezige leden zich tegen het overnemen van de motie verzet. Het ligt in de rede dat de Voorzitter dit expliciet aan de aanwezige leden vraagt. Over een overgenomen motie wordt uiteraard niet meer gestemd.

Artikelen 69-76 (Gedrag in de vergadering en ordemaatregelen)

De nieuwe artikelen 69-76 over gedrag in de vergadering en ordemaatregelen komen grotendeels overeen met de thans geldende artikelen 94-98. Er zijn echter wel enkele verschillen. Zo is artikel 69 een geheel nieuw artikel waarin is vastgelegd dat leden zich in de vergadering dienen te gedragen op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid en het functioneren van de Kamer. Het artikel is ontleend aan een vrijwel gelijkkluidend artikel in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer²⁵ en sluit goed aan bij hetgeen de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer in haar verslag uit 2017 heeft overwogen ten aanzien van de politieke cultuur in deze Kamer.²⁶ Het artikel geeft de Voorzitter en leden een handvat om andere leden op hun gedrag in de vergadering aan te spreken, zonder dat er een mogelijkheid tot sanctiëring is.²⁷

Ordemaatregelen zijn, net als nu het geval is, wel mogelijk bij de gedragingen als bedoeld in de daaropvolgende artikelen. Ingevolge artikel 10 (nieuw) is de Voorzitter belast met het handhaven van de orde tijdens de vergaderingen van de Kamer. Het is dus ook de Voorzitter die beoordeelt of een lid bijvoorbeeld van het onderwerp in beraadslaging afwijkt of de orde verstoort. Beledigende uitdrukkingen waren reeds verboden, en de commissie stelt voor hier bedreigende uitdrukkingen

²³ Zie de opmerking daarover van de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer (Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 9-10).

²⁴ Artikel 8.23., tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

²⁵ Artikel 8.14.

²⁶ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 7. De commissie sprak onder meer van "respectvol omgaan met elkaar in procedures en tijdens het debat (zoals ook in toon en woordkeuze; niet op de persoon maar over de zaak)" en van "accepteren van diversiteit in politieke overtuigingen en waardering voor inhoudelijk-kritische inbrengen en voor het aandragen van additionele en/of nieuwe informatie en perspectieven".

²⁷ Zie voor de Tweede Kamer ook Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 11, p. 4: "De werkgroep is van mening dat dit het gedrag tijdens de vergadering op een positieve wijze kan beïnvloeden, en dat dit voor de Voorzitter de drempel kan verlagen om leden aan te spreken op gedrag. Er is geen eventuele sanctiëring geregeld; die komt slechts in beeld bij gedrag (bijv. een belediging) dat niet voldoet aan de artikelen 8.15-8.17".

aan toe te voegen (artikel 71). In veel gevallen kunnen bedreigingen waarschijnlijk al onder het reeds verboden 'verstoren van de orde' worden geschaard, maar de CARO meent dat het nuttig is expliciet een verbod op bedreigende uitdrukkingen op te nemen. De artikelen 71-74 voorzien wat betreft ordemaatregelen van de Voorzitter vervolgens in een duidelijke escalatieladder:

- De Voorzitter *moet* een spreker terugroepen tot het onderwerp in beraadslaging dan wel vermanen bij het gebruik van beledigende en bedreigende uitdrukkingen, het verstoren van de orde, het betuigen van instemming met of het aansporen tot onwettige handelingen of het schenden van een plicht tot geheimhouding of tot het betrachten van vertrouwelijkheid;
- De Voorzitter *kan* een spreker het woord ontnemen indien deze in overtreding blijft. De spreker wordt dan uitgesloten van de beraadslaging over dat onderwerp op die vergaderdag;
- De Voorzitter *kan* een spreker aan wie hij het woord ontnomen heeft (en eventuele andere leden die in overtreding zijn) uitsluiten van de verdere bijwoning van de *vergadering*, dus van alle beraadslagingen (i.e. debatten) op die vergaderdag. Dit betekent dat een lid de vergaderzaal moet verlaten en daar zelfs niet meer als toehoorder aanwezig kan zijn. Dit is een zware maatregel, omdat dit lid door de uitsluiting zijn grondwettelijke stemrecht niet meer kan uitoefenen (artikel 67 Grondwet). Uitsluiting kan dan ook alleen indien dit met het oog op de vergaderorde noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat door de aanwezigheid van het lid in de vergadering de veiligheid van de andere leden niet gewaarborgd kan worden of de vergadering door het gedrag van het betreffende lid anderszins niet op normale wijze doorgang kan vinden.
- De Voorzitter *kan* een lid dat van het bijwonen van de vergadering is uitgesloten tevens verplichten het Kamergebouw onmiddellijk te verlaten. Ook dit kan alleen indien dit met het oog op de vergaderorde noodzakelijk is. Te denken valt aan het extreme geval dat een lid zich na de uitsluiting direct buiten de vergaderzaal beledigend en bedreigend blijft uitlaten.

Het spreekt vanzelf dat de laatste twee ordemaatregelen, die overigens al in het huidige Reglement van Orde voorkomen maar voor zover de CARO kon nagaan de laatste decennia niet meer zijn toegepast²⁸, zeer zwaar zijn en alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen worden ingezet. Juist vanwege het verschil in zwaarte stelt de CARO voor in het nieuwe artikel 75 een onderscheid te maken voor wat betreft de beroepsmogelijkheden. Tegen een terugroeping, vermaning of ontneming van het woord staat geen beroep op de Kamer open. Uit de Kamer kan dus ook geen voorstel van orde komen om de Voorzitter in dezen te corrigeren. Dit is niet omdat de Voorzitter onfeilbaar is, maar wel omdat hij onpartijdig het debat voorziet en het tegen elke beslissing beroep openstellen op de Kamer het debat ontregelt of kan ontregelen. De CARO stelt voor wel beroep op de Kamer toe te laten voor wat betreft de twee zwaarste ordemaatregelen, de uitsluiting van de verdere bijwoning van de vergadering en de uitzetting uit het Kamergebouw. De zwaarte van deze ordemaatregelen en de vergaande consequenties rechtvaardigen in dit geval dat ieder lid (dus niet alleen het getroffen lid) de Kamer om een besluit kan vragen en dat de Kamer in dat geval onmiddellijk helderheid verschaft. Desgewenst kan dan op een later tijdstip in het college van fractievoorzitters uitvoeriger worden stilgestaan bij de omstandigheden die aanleiding gaven tot het ingrijpen van de Voorzitter en bij het ingrijpen zelf. In het nieuwe artikel 75 is daarom vastgelegd dat de Kamer onmiddellijk en zonder beraadslaging een besluit neemt op het beroep. Dit besluit kan alleen bevestiging of verwerping van de beslissing van de Voorzitter zijn.²⁹ De CARO vertrouwt erop dat inzet van de twee zwaarste ordemaatregelen in de praktijk zelden aan de orde zal zijn. Ze zijn te beschouwen als stokken achter de deur voor die extreme situaties waarin reëel gevaar bestaat dat de vergadering door gedrag van leden geen doorgang meer kan vinden. In zulke gevallen moet zelfs het stemrecht van deze leden wijken, juist om de grondwettelijke rechten van de andere leden te waarborgen.

Uiteraard kan ook in commissievergaderingen sprake zijn van gedrag van leden dat de vergaderorde verstoort. Ingevolge het nieuwe artikel 32 is de commissievoorzitter belast met het handhaven van de orde tijdens de commissievergadering. Het nieuwe artikel 76 stelt buiten twijfel dat de artikelen over (verboden) gedrag in de plenaire vergadering ook van toepassing zijn op commissievergaderingen, en dat de commissievoorzitter een lid dat in overtreding is kan terugroepen, kan vermanen en in het uiterste geval het woord kan ontnemen. Tegen een ordemaatregel van de commissievoorzitter staat geen beroep op de commissie open. Verdergaande ordemaatregelen zijn naar het oordeel van de CARO op commissieniveau – waar anders dan op

²⁸ De artikelen zijn in 1939 ingevoerd naar aanleiding van het gedrag van NSB-senatoren.

²⁹ Zie in dit verband ook artikel 10, vierde lid, van de Gedragscode integriteit, waarin een soortgelijke procedure vastgelegd is.

plenair niveau geen de burgers bindende beslissingen worden genomen – wenselijk noch noodzakelijk.

Artikel 77 (Maximumspreektijden)

Het nieuwe artikel 77 betreft een modernisering en uitbreiding van hetgeen nu in de artikelen 99-101 is geregeld. De huidige artikelen wekken de indruk over spreektijdbeperking in algemene zin te gaan, maar hebben naar hun bewoordingen alleen betrekking op voorstellen van orde, interpellaties en 'beraadslagingen over onderdelen van algemeen regeringsbeleid, in het bijzonder de hoofdstukken van de Rijksbegroting en andere onderwerpen als bedoeld in artikel 73', dus op thema-, beleids- of begrotingsdebatten. Met andere woorden, het artikel ziet niet op beraadslagingen over wetsvoorstellen. Dat is in het verleden een bewuste keuze geweest. Daarmee kent het Reglement van Orde nu een zeer uitgebreide regeling die slechts zeer beperkt toepassing kan vinden. De vraag of niet ook bij de beraadslaging over wetsvoorstellen tot vaststelling van maximumspreektijden moet kunnen worden overgegaan, is regelmatig in de Kamer aan de orde geweest. De Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer drong in 2017 wel aan op enige zelfbeperking, maar wilde geen verdergaande regels over maximumspreektijden in het Reglement van Orde opnemen.³⁰ De CARO meent dat thans het moment is gekomen om wel een grondslag voor maximering van de spreektijden bij de beraadslaging over wetsvoorstellen in het Reglement van Orde op te nemen. Niet om standaard toe te passen, want zelfbeperking zou het uitgangspunt moeten blijven, wel om in uitzonderingsgevallen, waarbij om zeer veel spreektijd is gevraagd, een stok achter de deur te hebben.

Concreet ziet het systeem van maximumspreektijden, zoals de CARO dat voorstaat, er als volgt uit. In het nieuwe artikel 61 wordt, zoals reeds vermeld, vastgelegd dat leden per debat niet meer dan dertig minuten spreektijd per fractie aanvragen. Indien hij dit in verband met een goed verloop van de vergadering noodzakelijk acht, kan de Voorzitter per fractie de spreektijden in eerste termijn maximeren (artikel 77, tweede lid). Daarbij maakt het niet uit of de beraadslaging een wetsvoorstel, een beleidsdocument of iets anders betreft. Het is van belang dat de Voorzitter over zijn voornemen zo spoedig mogelijk het college van fractievoorzitters raadpleegt, mede in verband met het draagvlak voor de beslissing. Bij de vaststelling van de maximumspreektijden houdt de Voorzitter rekening met de grootte van de fracties waartoe de sprekers behoren (artikel 77, derde lid). Dat betekent dat een spreker van een grote fractie in principe meer spreektijd toebedeeld krijgt dan een spreker van een kleine fractie, maar uiteraard dient de Voorzitter er wel voor te waken dat alle fracties een zinnige inbreng moeten kunnen leveren. In het vierde lid van artikel 77 is een voorziening voor de tweede termijn opgenomen voor het geval maximumspreektijden voor de eerste termijn worden vastgesteld. Tevens is bepaald dat de Voorzitter ook maximumspreektijden voor twee termijnen gezamenlijk kan vaststellen, zoals bij de jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen, Algemene Financiële Beschouwingen en Algemene Europese Beschouwingen gebruikelijk is. Leden beslissen dan zelf hoeveel van hun spreektijd zij in de eerste termijn inzetten en hoeveel in de tweede.

Artikelen 78-79 (Schorsing en sluiting van de beraadslaging)

De nieuwe artikelen 78, tweede lid, en 79 over schorsing en sluiting van de beraadslaging verschillen inhoudelijk niet van de huidige artikelen 102-104. Wel is aan het nieuwe artikel 78 een eerste lid toegevoegd met daarin de algemene bevoegdheid van de Voorzitter de beraadslaging te schorsen met het oog op het verloop van de werkzaamheden of voor het handhaven van de orde. Te denken valt aan de bekende pauzes in de debatten voor de lunch, het diner, commissievergaderingen of andere zaken. Het tweede lid ziet dan op andere gevallen van schorsing, bijvoorbeeld vanwege ontwikkelingen in het debat die schorsing daarvan wenselijk achten.

Hoofdstuk VII Stemmingen over zaken en personen

Artikelen 80-88 (Stemmen over zaken)

De nieuwe artikelen 80-88 vervangen de huidige artikelen 105-112. In het nieuwe artikel 80 is verduidelijkt dat de Voorzitter het *moment* bepaalt waarop de stemming plaatsvindt. Dit geldt ook voor de stemming over voorstellen van orde (artikel 80, vijfde lid). In het huidige artikel 105, derde lid, wordt nog de term 'tjdstip' gebruikt, hetgeen suggereert dat de stemming nog in dezelfde vergadering plaatsvindt. In een verder verleden was dit inderdaad het geval, maar tegenwoordig bepaalt de Voorzitter doorgaans dat de stemming in de volgende vergadering plaatsvindt, zodat er nog fractieberaad mogelijk is. Onmiddellijke stemming over voorstellen van orde (nu nog verplicht) is niet meer nodig, al zal er vaak wel – ter beoordeling van de Voorzitter – een spoedig besluit over

³⁰ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 10.

een dergelijk voorstel genomen moeten worden. Verder is ter verduidelijking toegevoegd dat een hoofdelijke stemming in de regel in de volgende vergadering plaatsvindt, tenzij de Kamer anders besluit. Dit is al jarenlang vaste praktijk in de Kamer en verzekert de deelname van zoveel mogelijk leden aan de hoofdelijke stemming.

Er kunnen uiteraard redenen zijn om – bij uitzondering – nog dezelfde vergadering hoofdelijk te stemmen, bijvoorbeeld omdat het Reglement het onmiddellijk nemen van een besluit voorschrijft³¹ of het de laatste vergadering voor een reces is of het spoedeisend wetsvoorstel betreft. De Kamer dient in het tweede geval dan conform artikel 80, vierde lid, te besluiten dat nog dezelfde vergadering hoofdelijk wordt gestemd. Om dit besluit te kunnen nemen hoeft de Kamer niet per se te stemmen. In de regel kijkt de Voorzitter in de zaal of het ordevoorstel om in de lopende vergadering hoofdelijk te stemmen voldoende draagvlak heeft. Indien hij constateert dat dit het geval is en niemand om stemming verzoekt³², kan de Voorzitter vaststellen dat nog dezelfde vergadering hoofdelijk wordt gestemd. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat conform artikel 62 het ordevoorstel om nog dezelfde vergadering hoofdelijk te stemmen *zo mogelijk* al bij aanvang van de vergadering moet worden gedaan. Leden weten dan al in een vroeg stadium of er diezelfde dag nog een hoofdelijke stemming te verwachten is. Het ligt ook in de rede dat een fractie die nog dezelfde vergadering hoofdelijk wenst te stemmen dit in het college van fractievoorzitters inbrengt.

Het nieuwe artikel 81 over de stemming over moties bevat alleen redactionele wijzigingen ten opzichte van het geldende artikel 106 en hetzelfde geldt voor het nieuwe artikel 82 over stemverklaringen, dat het huidige artikel 107 vervangt. De CARO heeft zich gebogen over de vraag of in het Reglement van Orde moet worden vastgelegd dat een stemverklaring niet langer mag duren dan – bijvoorbeeld – één minuut, zoals in de Tweede Kamer het geval is.³³ In de Eerste Kamer is zo'n vastlegging in het verleden afgewezen. De Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer drong in 2017 wel aan op enige zelfbeperking, maar wilde geen nadere regels over stemverklaringen in het Reglement van Orde opnemen.³⁴ Uit de door die commissie uitgezette vragenlijst bleek wel dat veel leden de stemverklaringen soms of zelfs vaak te lang vonden en bovendien vonden dat stemverklaringen soms of zelfs vaak een verkapte voortzetting van het debat inhielden, terwijl dat niet de bedoeling is. Een tijdslimiet voor stemverklaringen werd echter door ruim driekwart van de respondenten afgewezen. De CARO ziet geen reden om een ander standpunt in te nemen dan de Tijdelijke commissie werkwijze. Het nieuw voorgestelde artikel maakt voldoende duidelijk dat stemverklaringen kort moeten zijn en alleen zijn bedoeld om de stem toe te lichten. Een stemverklaring is geen derde termijn, geen gelegenheid om nieuwe onderwerpen aan te snijden en geen instrument om andere fracties aan te vallen. Het is aan de Voorzitter om het karakter van de stemverklaring te bewaken.

In het nieuwe artikel 83 is de reeds lang bestaande praktijk gecodificeerd dat bij een stemming bij zitten en opstaan het stemgewicht van de aanwezige leden bepaald wordt door de grootte van hun fractie. Gekozen is voor dezelfde formulering van dit principe als in het nieuwe artikel 33 over stemmingen op commissieniveau. Hoewel het aanknopen bij de fractiegrootte en het uitgaan van fictieve voltallige aanwezigheid van de leden enigszins afbreuk doen aan het grondwettelijke individuele mandaat en het beginsel van "one senator, one vote", wordt dit naar de mening van de CARO voldoende ondervangen door het gegeven dat het de leden vrij staat op elk moment om een hoofdelijke stemming te verzoeken. Deze kan niet geweigerd worden (artikel 67, vierde lid, van de Grondwet). De formulering van het nieuwe artikel 83, tweede lid, maakt duidelijk dat een fractie die geheel afwezig is bij de stemming niet wordt meegeteld bij het bepalen van de uitslag. Ook dit is vaste praktijk in de Kamer. Stemmen namens een andere fractie is niet mogelijk.

Bij stemmen bij zitten en opstaan worden fracties geacht unaniem te stemmen. Met andere woorden, er wordt van uitgegaan dat alle leden voor dan wel tegen stemmen. Bij verdeeld stemmen binnen een fractie ligt het vragen van een hoofdelijke stemming het meest voor de hand. Toch komt het heel soms voor dat een fractie ook bij zitten en opstaan verdeeld wenst te

³¹ Dit is het geval in de artikelen 63 en 75 (nieuw).

³² Wordt er wel om stemming gevraagd, dan geschiedt deze conform artikel 83, eerste lid, in principe bij zitten en opstaan en dus fractiegewijs. Op grond van artikel 67, vierde lid, van de Grondwet kan een hoofdelijke stemming over het direct houden van een hoofdelijke stemming echter niet worden geweigerd. De CARO kan in dit verband alleen verwijzen naar de breed gedeelde politieke cultuur binnen de Eerste Kamer, zoals die werd beschreven door de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer (Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 7). Respectvolle omgang in procedures en het vermijden van het stelselmatig gebruiken van procedures voor politieke doeleinden zijn onderdeel van die cultuur.

³³ Artikel 8.29. Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

³⁴ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 10.

stemmen.³⁵ Het is dan van belang dat de Voorzitter en de ondersteuning op het rostrum dit ruim van tevoren weten, zodat hiermee bij het vaststellen van de stemmingsuitslag rekening gehouden kan worden. In het nieuwe artikel 83, derde lid, wordt daarom vastgelegd dat als de leden van een fractie bij stemmen bij zitten en opstaan verdeeld wensen te stemmen, zij dit ruim voor de stemming moeten aangeven bij de Voorzitter en daarbij moeten melden wie van de leden voor dan wel tegen zullen stemmen. Ten slotte bevat het nieuwe artikel 83 een kleine wijziging voor de situatie dat de uitslag van een stemming bij zitten en opstaan onduidelijk is. Het huidige Reglement van Orde schrijft in artikel 108 dan direct een hoofdelijke herstemming voor, maar de CARO stelt voor in zo'n geval eerst een herstemming bij zitten en opstaan te beproeven. Een hoofdelijke herstemming vindt in de regel in de volgende vergadering plaats, tenzij de Kamer anders besluit of het Reglement het onmiddellijk nemen van een besluit voorschrijft.

Het nieuwe artikel 84 verduidelijkt dat de Voorzitter bij een hoofdelijke stemming, nadat het lot heeft bepaald bij welk lid begonnen wordt, de nummers van de presentielijst volgt. Dit betekent ook dat, als een lid niet in de vergaderzaal aanwezig is terwijl zijn of haar naam wordt opgenoemd door de Voorzitter, dit lid niet later tijdens de stemming alsnog zijn of haar stem kan uitbrengen. Gehandhaafd is dat de Voorzitter zelf als laatste stemt, met als voornaamste reden dat hij de namen van de presentielijst voorleest en daarom het beste aan het einde zijn stem kan uitbrengen. Het Reglement van Orde van de Eerste Kamer kent nu geen bepalingen over vergissingen bij het stemmen. Omdat het onwenselijk is als er twijfel ontstaat over een correctie van een vergissing, is het aanbevelenswaardig hierover in het Reglement van Orde iets vast te leggen.³⁶ Het nieuwe artikel 85 voorziet hierin. Ten slotte bevatten de nieuwe artikelen 86-88 enkel een aantal wijzigingen van taalkundige aard ten opzichte van de huidige artikelen 110-112.

Artikelen 89-93 (Stemmen over personen)

De nieuwe artikelen 89-93 komen inhoudelijk grotendeels overeen met de huidige artikelen 113-117. Ze zijn wel taalkundig gemoderniseerd en verduidelijkt, en er is sprake van enkele toevoegingen. Zo is in het nieuwe artikel 89, tweede lid, vastgelegd dat de stemming over een persoon achterwege kan blijven wanneer geen van de leden daarom verzoekt. In de praktijk van de Eerste Kamer komt zo'n 'besluit bij acclamatie' al sporadisch voor. Zo vond de benoeming van een vertrouwenspersoon integriteit op 17 december 2019 zonder stemming plaats. De CARO acht een stemming, en dus een expliciet besluit van de Kamer, wel noodzakelijk als het om de benoeming of het ontslag van de Voorzitter, de Ondervoorzitters of de Griffier gaat, en dit is dan ook met zoveel woorden in het genoemde tweede lid vastgelegd. Ook is vastgelegd (in het derde lid) dat de stemopnemers niet alleen de uitkomst van de stemming vaststellen, maar daaraan voorafgaand ook de inhoud van ieder stembiljet bij monde van het eerstbenoemde lid bekendmaken. Anders gezegd, dit lid leest ieder stembiljet voor. Dit is al jarenlang de vaste praktijk in de Kamer, een praktijk die volgens de CARO de transparantie van het stemproces ten goede komt. Leden in de zaal en toehoorders op de tribune kunnen zo immers meetellen.

In de praktijk is er nog wel eens onduidelijkheid over de interpretatie van het huidige artikel 114, "Niet, niet behoorlijk of niet duidelijk ingevulde stembriefjes zijn ongeldig". Het nieuwe artikel 90, tweede lid, verduidelijkt dat onder niet behoorlijk ingevulde stembiljetten mede worden verstaan stembiljetten waarop de naam voorkomt van een persoon die geen kandidaat is. Incidenteel komt het voor dat op een niet-kandidaat wordt gestemd, kennelijk als grapje of als statement.³⁷ Niet ingevulde stembiljetten (blanco stemmen) waren al ongeldig, en dit verandert niet met het nieuw voorgestelde artikel 90. Het is van belang dat de stemopnemers vaststellen hoeveel geldige en ongeldige stemmen er zijn uitgebracht, want voor het tot stand komen van een keuze is en blijft de volstreekte meerderheid van de *geldige* stemmen vereist (artikel 91 nieuw en artikel 115 oud).³⁸ De stemming in een of meerdere stemrondes is geregeld in de nieuwe artikelen 92 en 93, en de daar beschreven procedure verschilt inhoudelijk niet van die in de huidige artikelen 116-117.

Artikelen 94-96 (Kennisgeving van de uitslag van de stemmingen)

³⁵ Zie recent bijvoorbeeld de stemmingen over het initiatiefvoorstel-Ellemeet, Kuiken, Paternotte en Van Wijngaarden Legale medicamenteuze afbreking zwangerschap door huisarts (Kamerstukken 34 891) en over het initiatiefvoorstel-Paternotte, Kuiken, Ellemeet en Van Wijngaarden Afschaffen verplichte minimale beraadtermijn voor afbreking van zwangerschappen (Kamerstukken 35 737).

³⁶ Zie ook artikel 8.27. Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

³⁷ Bij de benoeming van de huidige Griffier van de Eerste Kamer op 10 juli 2018 werd één stem op de vorige Griffier uitgebracht. Bij de verkiezing van het lid Van der Linden tot Voorzitter op 6 oktober 2009 werd één stem op het lid Hendriks uitgebracht, terwijl deze geen kandidaat was.

³⁸ Zie voor uitzonderlijke voorbeelden van grote hoeveelheden blanco en dus ongeldige stemmen bij de verkiezing van twee Ondervoorzitters Handelingen I 2012/13, nr. 35, item 8, p. 27-28.

De nieuw voorgestelde artikelen 94-96 verschillen inhoudelijk niet van de bestaande artikelen 118-120. Wel is de tekst van de artikelen enigszins aangepast. In de praktijk gaat het bij de kennisgeving aan de Koning van aanvaarding of verwerping van een wetsvoorstel namelijk niet om een formulier, zoals in de artikelen staat, maar om een stempel op het oorspronkelijke wetsvoorstel, waaronder de Voorzitter zijn handtekening zet. De Tweede Kamer ontvangt niet zo zeer een formulier, als wel een brief. Voor wat betreft de in die brief gebruikte woorden maakt het huidige Reglement nog onderscheid tussen verworpen regeringswetsvoorstellen en verworpen initiatiefwetsvoorstellen. De CARO ziet geen dwingende reden voor dit onderscheid en stelt voor steeds dezelfde woorden te gebruiken. Een aanvullende reden daarvoor is dat – zo is gebleken – het onderscheid in de praktijk al niet meer gemaakt werd.

Hoofdstuk VIII Officieel verslag

Artikelen 97-100

De nieuwe artikelen 97-100 bevatten alleen tekstuele wijzigingen, samenvoegingen en schrappingen ten opzichte van de huidige artikelen 121-127. Wat de CARO betreft kunnen de artikelen 126 en 127 van het geldende Reglement van Orde gemist worden. Artikel 126 bepaalt thans dat geen protesten of aantekeningen in het officiële verslag worden opgenomen. De commissie heeft geen duidelijke voorbeelden van de in het artikel bedoelde aantekeningen gevonden. Wel worden in het stenogram zaken als 'hilariteit' en 'geroffel op de bankjes' opgenomen, en het lijkt de CARO prima als in voorkomende gevallen ook van zaken als 'afkeuring vanuit de zaal' melding wordt gemaakt. Uiteraard geldt dit geenszins als een aanmoediging voor de leden om van dergelijke afkeuring blijf te geven: zij worden geacht het debat via het spreekgestoelte en de interruptiemicrofoons te voeren, niet vanuit de Kamerbankjes.

Op grond van het huidige artikel 127 worden teruggenomen woorden, bijvoorbeeld beledigende uitdrukkingen, en de daarop volgende reacties niet in het officiële verslag opgenomen. De CARO meent dat deze bepaling afbreuk doet aan het beginsel dat het verslag een zo getrouw mogelijke weerslag van het verhandelde ter vergadering dient te zijn. Daar komt bij dat de teruggenomen woorden – uiteraard – niet uit het videoverslag van de vergadering gehaald worden. Ten slotte is het naar het oordeel van de CARO nuttig dat de woorden blijven staan, zodat aan de hand van de Handelingen kan worden nagegaan welke woorden in welke context ontoelaatbaar zijn geoordeeld. Afschaffing van artikel 127 sluit goed aan op de eerdere schrapping – in 1983 – van de bevoegdheid van de Voorzitter om ontoelaatbaar taalgebruik uit het stenogram te verwijderen.

Hoofdstuk IX Recht van enquête en onderzoek, van interpellatie en het stellen van schriftelijke vragen

Artikelen 101-105

Met de nieuwe artikelen 101-105 beoogt de CARO de bestaande artikelen 128-130 en 139-140 tekstueel te moderniseren; de artikelen 131-138 waren reeds in december 2017 als gevolg van een eerdere wijziging van het Reglement van Orde komen te vervallen.³⁹ De CARO stelt geen inhoudelijke wijzigingen voor. De belangrijkste bepalingen over de parlementaire enquête en ander parlementair onderzoek staan in de Wet op de parlementaire enquête 2008 en de Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer. Voor genoemde regeling biedt het voorgestelde artikel 101 (thans 128) een reglementaire grondslag. Zie voor enige redactionele wijzigingen in de Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer artikel III van dit voorstel.

Artikel 104 over de interpellatie (thans artikel 139) en artikel 105 over schriftelijke vragen (thans artikel 140) zijn inhoudelijk gelijk aan de thans geldende artikelen. Een belangrijke tekstuele wijziging is dat niet meer bepaald is dat de Voorzitter interpellatievragen of schriftelijke vragen doorzendt naar de minister "tenzij bij hem wegens vorm of inhoud van de vragen daartegen overwegend bezwaar bestaat". In de praktijk speelt deze uitzondering geen rol van betekenis. De commissie stelt niettemin voor de tamelijk vage en vooral ruime formulering te vervangen door een verwijzing naar artikel 71, waarin de uitdrukkingen en gedragingen zijn genoemd waarvan leden zich hebben te onthouden. De Voorzitter kan bijvoorbeeld doorzending weigeren indien de vragen beledigende of bedreigende uitdrukkingen bevatten, of ingaan op informatie met een vertrouwelijk karakter. Na aanpassing van de vragen kan hij dan alsnog tot doorzending overgaan.

Hoofdstuk X Verzoekschriften

Artikelen 106-107

³⁹ Kamerstukken I 2017/18, CXXIV, G.

De nieuw voorgestelde artikelen 106-107 komen inhoudelijk overeen met de thans geldende artikelen 141-142. De CARO stelt ook enige wijzigingen in het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften voor, waarvoor naar artikel II wordt verwezen.

Hoofdstuk XI Europese aangelegenheden

Artikelen 108-114

Europese aangelegenheden vormen al enkele decennia een integraal onderdeel van de werkzaamheden van de Kamer. Hoewel er met betrekking tot dit onderwerp diverse gewortelde procedures bestaan, is hierover nog niets in het Reglement van Orde opgenomen. De CARO acht het van belang hier verandering in te brengen en doet daarom een voorstel voor een beknopt nieuw hoofdstuk over Europese aangelegenheden. Het hoofdstuk bevat regels over:

- Begripsbepalingen (artikel 108);
- Selectie van Europese voorstellen voor toetsing (artikel 109-110);
- Subsidiariteitstoets (artikel 111);
- Parlementair (behandel)voorbehoud (artikel 112);
- Parlementair instemmingsrecht (artikel 113);
- Algemene Europese Beschouwingen (artikel 114).

Het hoofdstuk codificeert op hoofdlijnen de reeds lang in de Eerste Kamer bestaande praktijk van parlementaire behandeling van Europese ontwerpregelgeving en de parlementaire controle op de totstandkoming van Europees beleid, waarbij de Kamer in het bijzonder aandacht heeft voor de rol van Nederland daarin. Daarmee geeft het hoofdstuk een reëel beeld van de werkwijze van de Kamer ten aanzien van Europese aangelegenheden. Bovendien expliciteren verschillende voorgestelde artikelen in dit hoofdstuk de bevoegdheden van de Kamer op Europees terrein die voortvloeien uit toepasselijke Europese verdragen en nationale regelgeving.

De Eerste Kamer kent sinds 2009 een Europese werkwijze.⁴⁰ Deze werkwijze is in 2017 op punten aangepast naar aanleiding van het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer.⁴¹ Een belangrijk onderdeel van de werkwijze is de jaarlijkse selectie van prioritaire voorstellen (wetgevend en niet-wetgevend) uit het werkprogramma van de Europese Commissie. De selectie geschiedt door de commissies, maar het is staande praktijk dat het voorwerk wordt gedaan door de fracties. Het zijn namelijk de fracties die voorstellen voordragen voor selectie en kort toelichten waarom zij toetsing van juist deze voorstellen van belang achten. Nadat de commissies – bij meerderheid – hebben bepaald welke voorstellen het stempel prioritair krijgen, wordt de selectie doorgeleid naar de commissie die is belast met Europese Zaken. Deze voegt de voorstellen samen tot één lijst, die vervolgens plenair wordt vastgesteld en het 'Europees werkprogramma van de Eerste Kamer' wordt genoemd. Wanneer een prioritair voorstel wordt gepubliceerd, wordt het automatisch in de betrokken commissie geagendeerd teneinde de procedure te bepalen.

Commissies kunnen ook los van het werkprogramma van de Europese Commissie voorstellen voor toetsing agenderen. Dit kunnen zij iedere week doen aan de hand van het door de griffie opgestelde overzicht van nieuw gepubliceerde Europese voorstellen dat bij de commissieagenda's wordt opgenomen en tevens naar de leden wordt gemaïld. Voor de toetsing van de Europese voorstellen beschikken de commissies over alle bevoegdheden die zij ook ten aanzien van nationale dossiers hebben, dus bijvoorbeeld schriftelijk overleg, mondeling overleg, deskundigenbijeenkomst, voorstel tot benoeming rapporteur etc. Een commissie kan tevens in overleg treden met de Europese instellingen, organen en instanties, en met de nationale parlementen van andere lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast bestaat in de hierna te bespreken gevallen de mogelijkheid van het verrichten van een subsidiariteitstoets, het uitoefenen van het parlementaire instemmingsrecht en het inzetten van het parlementair (behandel)voorbehoud. De commissie stelt voor de selectieprocedure van Europese voorstellen op hoofdlijnen in de nieuwe artikelen 109 en 110 vast te leggen. In artikel 114 worden de Algemene Europese Beschouwingen (AEB) gecodificeerd, het jaarlijkse Europadebat van de Eerste Kamer.

Het nieuwe artikel 108 verwijst naar de toepasselijke Europese en nationale regelgeving, te weten:

- het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie;

⁴⁰ Zie [Europese werkwijze van de Eerste Kamer der Staten-Generaal - Europese Berichtgeving Eerste Kamer](#).

⁴¹ Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 30-37.

- het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- de artikelen 3 en 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.

In artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is vastgelegd dat nationale parlementen actief bijdragen tot de goede werking van de Unie. Het artikel verwijst in dit kader door naar de twee genoemde Protocollen. Het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie regelt onder meer de toezending van discussiedocumenten en ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de nationale parlementen en hun kamers. Tevens bevat het protocol de grondslag voor de bekende COSAC, de conferentie van de organen van de parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie.

In artikel 5, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie is het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd: "Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt". Het al genoemde artikel 12 van het EU-verdrag rekent het tot de taken van nationale parlementen erop toe te zien dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd. Dit is nader uitgewerkt in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De belangrijkste bepaling van dit Protocol is de zogenaamde 'subsidiariteitstoets' door nationale parlementen in artikel 6. Indien een nationaal parlement (of een kamer daarvan) constateert dat een ontwerp van een wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, kan het aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een zogenaamd 'gemotiveerd advies' toezenden, waarin de beweerdde schending wordt toegelicht. Een voldoende aantal gemotiveerde adviezen leidt tot een 'gele kaart' of 'oranje kaart', die de betrokken Europese instelling tot een heroverweging van het ontwerp verplicht.

Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwijst tevens naar het beginsel van bevoegdheidstoedeling en het evenredigheidsbeginsel. Met het eerste beginsel wordt bedoeld dat de instellingen van de Unie alleen kunnen optreden als voor dat handelen een toereikende rechtsgrondslag in de EU-verdragen is te vinden. Het evenredigheidsbeginsel wordt ook wel het proportionaliteitsbeginsel genoemd. Krachtens dit beginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken. In de parlementaire praktijk van de Eerste Kamer is het gebruikelijk dat de toetsing aan deze twee beginselen onderdeel is van de subsidiariteitstoets. In het voorgestelde nieuwe artikel 111 van het Reglement van Orde wordt deze subsidiariteitstoets nader uitgewerkt. In het kader van deze toets beschikken Eerste en Tweede Kamer elk over één stem. Nederland staat sterker binnen de Europese Unie wanneer beide Kamers tot hetzelfde oordeel komen ten aanzien van de subsidiariteit, proportionaliteit en rechtsgrondslag van een voorstel. Daarom is in het vierde lid van artikel 111 vastgelegd dat wordt gestreefd naar afstemming met de Tweede Kamer. Dat is overigens nu reeds de praktijk.

De artikelen 3 en 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon regelen het parlementair instemmingsrecht en het parlementair voorbehoud (ook wel 'behandelvoorbehoud' genoemd). Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het aantal ontwerpbesluiten waarvoor de verantwoordelijke minister of staatssecretaris de instemming van de Staten-Generaal nodig heeft alvorens hij of zij akkoord kan gaan in de Raad sterk teruggebracht. Dit geldt op grond van artikel 3 van de goedkeuringswet alleen nog voor ontwerpbesluiten als bedoeld in een viertal artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Kort gezegd gaat het om besluiten inzake paspoorten en soortgelijke documenten, grensoverschrijdend familierecht, de operationele samenwerking tussen wetshandhavingdiensten en het optreden van justitiële en politieke diensten op het grondgebied van een andere lidstaat. De reden om in deze gevallen het vereiste van parlementaire instemming te handhaven, was dat het Europees Parlement hier alleen geraadpleegd wordt. Het instemmingsrecht is kort uitgewerkt in het voorgestelde nieuwe artikel 113. Over de uitoefening van het recht zijn in het verleden afspraken gemaakt met de regering.⁴²

Het parlementair (behandel)voorbehoud is vastgelegd in artikel 4 van de goedkeuringswet en wordt nader uitgewerkt in het nieuwe artikel 112. Het instrument is, kort gezegd, bedoeld voor wetgevende voorstellen die de Kamer van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Het moet dan ook leiden tot afspraken over de wijze van informatieverstrekking door de regering en is niet bedoeld om de Kamer een

⁴² Zie Kamerstukken I 2015/16, 32 317, FY en GK.

verkapt instemmingsrecht toe te kennen. Hoewel het parlementair (behandel)voorbehoud al sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 kan worden ingezet, heeft de Eerste Kamer er – anders dan de Tweede Kamer – nog geen gebruik van gemaakt. Bij de behandeling van Europese voorstellen werd tot op heden de grondwettelijke inlichtingenplicht van de regering (artikel 68 Grondwet) steeds een voldoende basis geacht voor adequate informatievoorziening aan de Kamer. Dit neemt volgens de CARO niet weg dat het nuttig is de procedure van het parlementair (behandel)voorbehoud ook in het Reglement van Orde vast te leggen, c.q. uit te werken.

Hoofdstuk XII Behandeling van verdragen en (ontwerp)besluiten

Artikelen 115-120 (Behandeling van verdragen)

De nieuwe artikelen 115-120, die in de plaats komen van de artikelen 143-148, vormen een nadere uitwerking van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Ze gaan in op de drie wijzen waarop uitdrukkelijke goedkeuring van een ter stilzwijgende goedkeuring overgelegd verdrag kan worden afgedwongen, te weten:

- door de Kamer (Kamerbesluit),
- namens de Kamer (door de Voorzitter) en
- door ten minste vijftien leden (minderheidsbesluit).⁴³

Uitdrukkelijke goedkeuring geschiedt bij wet, hetgeen betekent dat beide Kamers er expliciet mee in moeten stemmen. De artikelen zijn daarmee vanuit democratisch oogpunt van groot belang. De CARO ziet geen noodzakelijk de bestaande artikelen inhoudelijk aan te passen. Zij volstaat daarom met een voorstel voor modernisering van het taalgebruik. In het huidige artikel 146 is bijvoorbeeld vastgelegd dat de Voorzitter namens de Kamer de wens te kennen kan geven dat het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen, maar dat hij voordat hij dat doet eerst "binnen de Kamer zodanig overleg [pleegt] als gewenst moet worden geacht". De commissie stelt voor deze zinsnede te verduidelijken en hiervan te maken dat de Voorzitter de meest betrokken commissie of commissies raadpleegt.

Artikelen 121-122 (Behandeling van (ontwerp)besluiten)

Het huidige artikel 149 bepaalt dat de bepalingen in het hoofdstuk over de behandeling van verdragen van overeenkomstige toepassing zijn op andere stukken die aan de Kamer ter stilzwijgende goedkeuring worden overgelegd. De CARO stelt vast dat het artikel in de praktijk een geringe betekenis heeft, hetgeen wellicht ook aan de formulering ervan ligt. Geregeld is bij delegatiebepalingen in formele wetten sprake van voor- en nagehangprocedures. Een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (AMvB), of de vastgestelde AMvB, moet dan gedurende een bepaalde periode bij de beide Kamers worden voor- of nagehangen. Meestal kunnen de Kamers gedurende deze periode alleen hun gebruikelijke controle-instrumenten inzetten (vragen stellen, moties indienen e.d.), maar in bepaalde gevallen gaan hun bevoegdheden verder. De wet bepaalt in die gevallen dat binnen de wettelijke termijn door of namens een van de Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen kan worden gegeven dat het in de algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld.⁴⁴ Taalkundig is dit echter niet onder het begrip 'stilzwijgende goedkeuring' als bedoeld in het huidige artikel 149 te brengen. De CARO stelt daarom voor twee aparte nieuwe bepalingen over de behandeling van (ontwerp)besluiten toe te voegen, de nieuwe artikelen 121 en 122.

Voor de toepassing van dit hoofdstuk is nog van belang dat de leden wekelijks via de commissieagenda's een door de griffie opgesteld overzicht van aanhangige gedelegeerde regelgeving ontvangen. Hierop zijn alle voor- en nagehangen AMvB's (en in voorkomende gevallen ministeriële regelingen) opgenomen. Voor ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegde verdragen bestaat een soortgelijk overzicht.

Hoofdstuk XIII Behartiging van aangelegenheden van het Koninkrijk

Artikelen 123-129

De nieuwe artikelen 123-129 vormen een actualisering en modernisering van de bestaande artikelen 150-156. Zo spreekt het huidige artikel 156 nog van "de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba", wat al sinds 10 oktober 2010 "Aruba, Curaçao of Sint Maarten" moet zijn.

⁴³ Zie voor een recent voorbeeld van een wens van ten minste vijftien leden Kamerstukken I 2021/22, 36 053, C.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

Het enige inhoudelijk nieuwe artikel is artikel 127, dat – kort gezegd – bepaalt dat bijzondere gedelegeerden van de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de behandeling van voorstellen van Rijkswet geen moties kunnen indienen, ondertekenen of ondersteunen. Dit is de codificatie van eerder opgedane ervaringen bij (voorgenomen) rijkszwetsbehandelingen in 2010 en 2021. In de Tweede Kamer kunnen bijzondere gedelegeerden overigens wel moties indienen, maar daar hebben ze dan ook amendementsrecht.

Voor de behandeling van voorstellen van Rijkswet is nog het volgende van belang. Op grond van het nieuwe artikel 54, derde lid, van het Reglement van Orde stelt de Voorzitter voor de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en voor de bijzondere gedelegeerden van de Staten zitplaatsen beschikbaar. Het ligt in de rede dat de gevolmachtigde ministers (als lid van de rijksministerraad) een plaats krijgen toegewezen achter de regeringstafel en de bijzondere gedelegeerden een plaats in de zaal, maar dit hoeft niet met zoveel woorden reglementair te worden vastgelegd. Uit de nieuwe artikelen 64 en 124 volgt dat gevolmachtigde ministers en bijzondere gedelegeerden niet mogen interrumperen. Zij kunnen hun vragen stellen wanneer het betreffende Eerste Kamerlid is uitgesproken. In verband met de evenwichtigheid in het debat ligt het in de rede dat de Voorzitter dan ook geen interrupties toestaat als gevolmachtigde ministers en bijzondere gedelegeerden het woord voeren. Ook hier kunnen de vragen na afloop van de inbreng worden gesteld. Het ligt verder niet voor de hand dat bijzondere gedelegeerden hun 'eigen' gevolmachtigde minister gaan bevragen: dat debat hoort primair in de Staten thuis.

Hoofdstuk XIV Integriteit en ongewenste omgangsvormen

Artikelen 130-131

Het huidige hoofdstuk XIIa. ziet alleen op integriteit en biedt met artikel 156a een grondslag voor de Gedragscode integriteit Eerste Kamer die op 11 juni 2019 in werking is getreden. Deze gedragscode betreft onder meer het omgaan met belangen en met derden, het openbaar maken van geschenken, buitenlandse reizen en functies naast het Kamerlidmaatschap, geheimhouding en de omgang met vertrouwelijke stukken en een instrumentarium ten behoeve van de naleving en interpretatie van de gedragscode. De CARO acht het wenselijk de reikwijdte van het hoofdstuk uit te breiden. Naast het nieuwe artikel 130, dat het huidige artikel 156a vervangt, stelt de commissie een nieuw artikel 131 voor, dat een grondslag biedt voor een nog vast te stellen Gedragscode ongewenste omgangsvormen. Bij deze omgangsvormen kan worden gedacht aan pesten, treiteren, (seksuele) intimidatie, geweld en discriminatie. Het is voor degenen die met dergelijk gedrag worden geconfronteerd – andere Kamerleden, fractiemedewerkers, griffiemedewerkers, derden – van belang dat de gedragscode tevens voorziet in een nalevingsprocedure, bijvoorbeeld een klachtenprocedure.

Hoofdstuk XV Wijzigingen in het Reglement

Artikelen 132-139

In de huidige artikelen 157-177 is de procedure voor wijziging van het Reglement van Orde vastgelegd. Het gaat in totaal om 21 artikelen met een hoog detailniveau. De Eerste Kamer kent daarmee, zeker in vergelijking met de Tweede Kamer⁴⁵, een zeer uitgebreide regeling van de procedure voor wijziging van het Reglement van Orde. Wat betreft de CARO kunnen veel artikelen worden ingekort of samengevoegd, dan wel worden geschrapt. Een artikel dat bepaalt dat de voorstellers moeten spreken vanaf het spreekgestoelte (het huidige artikel 168) is bijvoorbeeld onlogisch, omdat het veel meer voor de hand ligt dat voorstellers van achter de regeringstafel spreken. Dit artikel kan dus gemist worden. Hetzelfde geldt voor artikelen die bepalen dat over een wijzigingsvoorstel algemene beschouwingen kunnen worden gehouden (artikel 169) of dat indieners van amendementen daar plenair een toelichting op kunnen geven (artikel 171).

Met de nieuwe artikelen 132-139 doet de CARO een voorstel voor een geactualiseerd hoofdstuk XV. Inhoudelijk wijkt het geactualiseerde hoofdstuk niet veel af van het thans geldende hoofdstuk. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- de Kamer hoeft geen expliciet besluit meer te nemen om een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde in behandeling te nemen (thans artikel 159);
- toegevoegd is dat een voorbereidend onderzoek niet nodig is als het voorstel wordt gedaan door een daartoe ingestelde tijdelijke commissie. De discussie op commissieniveau heeft dan immers al in die tijdelijke commissie plaatsgevonden (zie het nieuwe artikel 133);

⁴⁵ Zie artikel 16.1. van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

- er wordt expliciet bepaald dat amendementen en subamendementen na indiening onmiddellijk worden gepubliceerd (zie het nieuwe artikel 134).

Ter toelichting merkt de CARO nog het volgende op. Op grond van het nieuwe artikel 135 kan de voorsteller tot aan de eindstemming wijzigingen in het voorstel aanbrengen. In principe kan deze bevoegdheid ook worden gebruikt om amendementen die de voorsteller positief beoordeelt direct in het voorstel te verwerken. Enig overleg met de indiener van het amendement ligt dan wel voor de hand. Wat de eindbeslissing over een voorstel betreft, valt uit artikel 138 (nieuw) af te leiden dat deze in beginsel direct aansluitend aan de stemming over de subamendementen, amendementen en artikelen plaatsvindt, tenzij nader beraad over noodzakelijke wijzigingen als bedoeld in artikel 139 (nieuw) nodig is. Het is echter denkbaar dat in de praktijk de stap van nader beraad te zwaar is, terwijl er tegelijkertijd behoefte is de eindstemming in een volgende vergadering te houden, bijvoorbeeld omdat woordvoerders over een geconsolideerde versie van het geamendeerde voorstel of het Reglement van Orde als geheel wensen te beschikken. Artikel 138 (nieuw) laat de Kamer die ruimte: het gaat over de volgorde van de beslissingen, niet over het exacte moment.

Hoofdstuk XVI Slotbepalingen

Artikelen 140-142

Het nieuw voorgestelde slothoofdstuk van het Reglement van Orde komt grotendeels overeen met de huidige artikelen 178-180. Uiteraard is de inherente afwijkingsbevoegdheid gehandhaafd: de Kamer kan te allen tijde besluiten van de bepalingen van haar Reglement af te wijken indien geen van de leden zich daartegen verzet en indien de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of een andere wet. Het huidige artikel 180 over inwerkingtreding kan gemist worden, nu artikel V van het voorliggende voorstel hierin voorziet.

In het slothoofdstuk is een nieuw artikel 141 ingevoegd over het controversieel verklaren van wetsvoorstellen en andere dossiers na het demissionair worden van een kabinet. Hiermee wordt een reglementaire basis gecreëerd voor de al sinds 2010 geldende Procedureregeling besluitvorming tot eventuele controversieelverklaring van bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen. In de praktijk blijkt de Eerste Kamer terughoudend om te gaan met controversieelverklaring. In 2010, 2012 en 2017 werden geen wetsvoorstellen of andere onderwerpen controversieel verklaard; in 2021 ging het om drie wetsvoorstellen.⁴⁶

ARTIKEL II

De voorgestelde wijzigingen in het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften zijn hoofdzakelijk redactioneel van aard. De eis van een handtekening (artikel 4 onder c) wordt geschrapt omdat deze eis niet meer past bij het gegeven dat veel verzoekschriften digitaal bij de Kamer binnenkomen. Vernummering van een aantal artikelen is noodzakelijk omdat de commissie voorstelt artikel 2 te schrappen.

De reden om artikel 2 van het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften te schrappen is dat dit artikel niet meer aansluit bij de huidige werkwijze van de Kamer. Ingevolge het Reglement van Orde bepaalt de Voorzitter het aantal leden van een commissie en benoemt hij de commissievoorzitters en commissieondervoorzitters (thans artikelen 36-37, in dit voorstel artikelen 30-31). Op papier wijkt artikel 2 van het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften daarvan af door het aantal leden op ten hoogste zes te bepalen en de commissie haar eigen voorzitter te laten kiezen. In de praktijk wijst de Voorzitter echter al vele jaren meer dan zes leden aan en benoemt hij ook de commissievoorzitter. Deze wordt zogezegd 'meegenomen' in de evenredige verdeling van de voorzitterschappen over de fracties. Door het schrappen van artikel 2 gelden straks weer de hoofdregels uit het Reglement van Orde en zijn theorie en praktijk weer met elkaar en overeenstemming.

De commissie rekent het niet tot haar taak te beoordelen of er nog verdere inhoudelijke wijzigingen van het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften nodig zijn.

ARTIKEL III

Wijziging van het Reglement van Orde noodzaakt tot het aanpassen van enkele artikelverwijzingen in de Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer. Net als bij het Reglement voor de

⁴⁶ Zie [Controversiële onderwerpen - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

Commissie voor de Verzoekschriften acht de CARO het niet haar taak inhoudelijke wijzigingen voor te stellen.

ARTIKEL IV

Dit artikel bevat overgangsrecht voor de thans geldende Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer van de Huishoudelijke Commissie. Deze blijft van kracht totdat de Kamer een nieuwe regeling vaststelt.

ARTIKEL V

Het nieuwe Reglement van Orde voorziet in een andere vervalttermijn voor aangehouden moties. In verband daarmee is het wenselijk een voorziening te treffen voor moties die nog onder de gelding van het huidige Reglement van Orde zijn aangehouden. Deze vervallen in principe allemaal, tenzij de Kamer uiterlijk in de eerste vergadering vier weken na de inwerkingtreding van het nieuwe Reglement anders besluit. De Kamer kan dus besluiten de aanhouding te verlengen, waarna de nieuwe termijn van twaalf weken geldt.

ARTIKEL VI

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van alle voorgestelde wijzigingen. De datum van inwerkingtreding is 13 juni 2023, zijnde de dag waarop de eerste vergadering van de nieuw gekozen Kamer plaatsvindt.

Transponeringstabel Reglement van Orde

Onderstaande tabel geeft een indicatie van welke nieuwe artikelen in de plaats komen van welke bestaande artikelen van het Reglement van Orde. Ook artikelen die geheel nieuw zijn en geen bestaand artikel wijzigen, zijn in de tabel opgenomen. Aan het slot worden de artikelen genoemd waarvan het voorstel is ze te schrappen, alsmede de artikelen die reeds eerder vervallen zijn, maar waarvan de nummers nog in de gepubliceerde versie van het Reglement staan.

De transponeringstabel is uitdrukkelijk bedoeld als hulpmiddel. Voor de inhoudelijke verschillen tussen de geldende en de nieuw voorgestelde artikelen dient men het voorstel tot herziening van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer met de bijbehorende (artikelsgewijze) toelichting te raadplegen.

Nieuwe Reglement van Orde	Oude Reglement van Orde
1	1
2	2
3	3
4	4
5	5
6	6
7	7
8	8
9	9
10	10, 12, 13
11	11
12	14
13	15
14	16
15	17
16	18-21
17	23
18	-
19	25
20	24
21	16, vierde lid
22	26
23	27
24	28
25	29
26	30
27	31
28	34
29	35
30	36
31	37, 47
32	-
33	-
34	39
35	40
36	42, 51-53
37	43
38	32-33, 51-53
39	40, tweede lid, 44-50
40	-
41	-
42	41
43	55
44	56
45	58-60, 62-63
46	61
47	64

48	66
49	71
50	72
51	73
52	74
53	74, 75
54	76
55	-
56	77, 79
57	80
58	83
59	84
60	85, 90
61	86, 87
62	88
63	89
64	91
65	92
66	93
67	93, derde lid
68	-
69	-
70	94, eerste lid
71	94, tweede lid, 95
72	94, derde lid, 95, 96, eerste lid
73	96, tweede lid
74	98
75	-
76	-
77	99-101
78	103
79	102, 104
80	105
81	106
82	107
83	108
84	109
85	-
86	110
87	111
88	112
89	113
90	114
91	115
92	116
93	117
94	118
95	119
96	120
97	121
98	122
99	123, 124
100	125
101	128
102	129
103	130
104	139
105	140
106	141
107	142
108	-

109	-
110	-
111	-
112	-
113	-
114	-
115	143
116	144
117	145
118	146
119	147
120	148
121	-
122	-
123	150
124	151
125	152
126	153
127	-
128	155
129	156
130	156a
131	-
132	157, 158
133	160
134	163, 172
135	164
136	165, 166
137	173
138	174, 175, 176
139	177
140	178
141	-
142	179
Geschrap	22, 38, 54, 57, 65, 67-70, 78, 82, 97, 126, 127, 149, 154, 159, 161, 162, 167-171, 180
Reeds eerder vervallen	81, 131-138, 156b-156h, 181