

36 800 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 99 BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 22 april 2026

In de aangenomen motie van het lid Dijk d.d. 18 september 2025 (Kamerstuk 36 800, nr. 41) verzoekt de Kamer het Presidium om te laten onderzoeken, bijvoorbeeld door een staatsrecht deskundige, wat de mogelijkheden zijn om in de toekomst iets te kunnen ondernemen tegen Kamerleden die hun wetgevende en controlerende taken niet uitvoeren. Daarbij wordt gewezen op het verzaken of verwaarlozen van parlementaire taken, zoals de deelname aan debatten.

Het Presidium besloot op 21 januari 2026 de Dienst Analyse en Onderzoek te verzoeken een verkennende staatsrechtelijke analyse uit te voeren naar aanleiding van deze motie. Hieronder treft u de hoofdpunten van deze analyse.

Staatsrechtelijk kader

De Grondwet bevat enkele algemene normen die betrekking hebben op het functioneren van Kamerleden. Zo vertegenwoordigen Kamerleden het gehele Nederlandse volk (artikel 50). Hieruit volgt dat Kamerleden, vanuit hun politieke idealen, zelfstandig en onafhankelijk het algemeen belang dienen.¹ Daarnaast schrijft de Grondwet voor dat leden stemmen zonder last (artikel 67, lid 3). Deze bepaling waarborgt het zogenoemde vrije mandaat van Kamerleden: zij zijn vrij om te bepalen op welke wijze zij aan hun ambt invulling geven.² Ze kunnen niet worden gedwongen om die taak op een bepaalde manier uit te voeren. Deze bepalingen zijn erop gericht de zelfstandigheid van gekozen volksvertegenwoordigers te waarborgen. De Raad van State merkt dit uitgangspunt aan als “noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.”³

De grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van Kamerleden sluit niet uit dat er regels worden gesteld over de wijze waarop Kamerleden hun ambt vervullen, of regels die daarop indirect invloed hebben. Zo kennen beide Kamers gedragsregels die in de Reglementen van Orde en

¹ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 171.

² Zie hierover de voorlichting van de Raad van State inzake toezicht op fracties en individuele politici, 7 november 2024, Kamerstuk 30821, nr. 255 (bijlage).

³ Voorlichting van de Raad van State inzake toezicht op fracties en individuele politici, 7 november 2024, Kamerstuk 30821, nr. 255 (bijlage).

andere interne regelingen zijn vastgelegd, bedoeld om de integriteit van Kamerleden en van het parlementaire proces te bevorderen en te handhaven. Juist vanwege de onafhankelijkheid van Kamerleden is het bijvoorbeeld niet toegestaan giften of gunsten aan te nemen die bedoeld zijn om het handelen in het ambt te beïnvloeden en gelden er registratieverplichtingen.⁴ Dit is terug te voeren op de grondwettelijke ambtseed die Kamerleden bij hun installatie afleggen.⁵ Aan overtreding van deze regels kunnen sancties worden verbonden. Bij beledigende uitlatingen tijdens vergaderingen kan een Kamerlid bijvoorbeeld het woord worden ontnomen en bij het niet naleven van registratieverplichtingen kan een berisping of schorsing volgen.⁶

Het treffen van maatregelen vanwege integriteitsschendingen wordt staatsrechtelijk aanvaardbaar geacht, vanwege het belang van een onafhankelijke taakuitoefening en de behartiging van het algemeen belang door Kamerleden. Veel van de integriteitsregels zijn immers bedoeld om een conflict tussen het algemeen belang en het persoonlijk belang van een Kamerlid tegen te gaan. Daarnaast wordt gewezen op het belang van integriteit van Kamerleden en van het parlementaire proces voor een goed functionerende overheid.⁷ Ook wordt in de literatuur wel betoogd dat Kamerleden een publiek ambt vervullen, waaraan bijzondere rechten en plichten verbonden zijn.⁸ De interne regulerende bevoegdheid van de Kamer wordt ook wel afgeleid uit de traditionele ordebevoegdheden die in de Kamer door de jaren heen tot ontwikkeling zijn gekomen.⁹

Naast de maatregelen rondom integriteit bevatten de Grondwet, het Reglement van Orde en andere interne regelingen van de Kamer ook voorschriften die direct of indirect effect hebben op de uitoefening van het Kamerlidmaatschap. Zo verbiedt de Grondwet de combinatie van bepaalde functies met het Kamerlidmaatschap en kunnen ambtsmisdrijven door Kamerleden worden bestraft door de rechter. Ook wordt bij wet geregeld onder welke voorwaarden geldelijke voorzieningen aan Kamerleden worden verstrekt en in welke gevallen daarop bedragen in mindering worden gebracht. Wijziging van deze wet

⁴ Gedragsregel 2 Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁵ Artikel 60 Grondwet; Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal.

⁶ Zie art. 8.16 e.v. Reglement van Orde en de Regeling toezicht en handhaving gedragscode Tweede Kamer.

⁷ Zie Kamerstuk 30821, nr. 255 (bijlage).

⁸ Zie P.P.T. Bovend'Eert, 'Eerste stap in de goede richting. Gedragscodes in het Nederlandse parlement', in: A.W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 47. Zie ook Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 234 e.v. Voor een kritische beschouwing: J.J.J. Sillen, 'Tot hoever reikt de interne regelgevende bevoegdheid van het parlement?;', in: H. Broeksteeg, M. van Emmerik, R. de Jong, & B. Vermeulen (red.), *Rechter & politiek: Bovend'Eert-bundel*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 165-178.

⁹ Sillen 2024, p. 177.

kent een bijzondere procedure, waarbij minimaal tweederdemeerderheid in beide Kamers nodig is. Dit vloeit voort uit artikel 63 Grondwet.

Verder bevat het Reglement van Orde bepalingen die de vergaderorde betreffen en op die manier de taakuitoefening van Kamerleden kunnen raken. Zo mogen Kamerleden sinds 2021 in beginsel alleen deelnemen aan een tweeminutendeбат als een lid van hun fractie aanwezig was bij het daaraan voorafgaande commissiedebat.¹⁰ De achtergrond daarvan is dat het als onwenselijk wordt gezien dat Kamerleden de gelegenheid om tijdens het commissiedebat met de bewindspersoon in overleg te treden niet benutten, waardoor mogelijk onnodig moties worden ingediend.¹¹

Ook voorschriften die de fracties betreffen kunnen de uitoefening van het individuele Kamerlidmaatschap direct of indirect beïnvloeden.¹² Zo benoemt de Voorzitter de leden van commissies in overleg met de fracties en groepen. Daarnaast kunnen maximumspreektijden worden bepaald per fractie. Indirect wordt de uitoefening van het Kamerlidmaatschap bovendien mede beïnvloed door de financiële ondersteuning die aan fracties, niet aan individuele leden, wordt toegekend.¹³ Er is dus op verschillende niveaus sprake van regelingen die de taakuitoefening van Kamerleden direct of indirect beïnvloeden.

Ruimte voor maatregelen als Kamerleden hun wetgevende en controlerende taken niet uitvoeren

Uit het hierboven beschreven kader blijkt dat de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van Kamerleden een fundamenteel uitgangspunt is. Bestaande voorschriften en gedragsregels die het functioneren van Kamerleden reguleren zijn mogelijk, maar richten zich hoofdzakelijk op het waarborgen en handhaven van de integriteit van Kamerleden en het parlementaire proces. Het Reglement van Orde kent verder bepalingen die gericht zijn op een effectieve vergaderorde. Ook is in de parlementaire werkwijze een rol weggelegd voor de fracties. Deze vergaderregels raken de taakuitoefening van Kamerleden weliswaar direct of indirect, maar zijn niet bedoeld om Kamerleden te sanctioneren.

Tegen deze achtergrond moet de ruimte voor Kamerleden om vrij en onafhankelijk hun ambt te kunnen vervullen, groot blijven. Voorschriften over deelname aan debatten of andere parlementaire activiteiten verdragen zich daarmee slecht. De Grondwet, grondwetsgeschiedenis en (voor zover bekend) de staatsrechtelijke literatuur bevatten op dit punt ook geen directe aanknopingspunten. Uitgangspunt is dat het primair aan

¹⁰ Art. 7.31 lid 2 Reglement van Orde.

¹¹ Kamerstuk 35 322, nr. 5, p. 8-9.

¹² Zie ook Kamerstuk 30821, nr. 255 (bijlage).

¹³ Zie de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

de kiezer is om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop Kamerleden hun functie vervullen. Tegelijkertijd lijkt het, vanuit het beginsel dat een Kamerlid het algemeen belang dient, ook niet geheel uitgesloten dat regels kunnen worden gesteld om een zekere (minimale) deelname aan parlementaire activiteiten door Kamerleden te waarborgen of bevorderen. Het is immers moeilijk denkbaar dat een Kamerlid het algemeen belang kan dienen zonder of met slechts zeer beperkte deelname aan het parlementaire proces. Van groot belang daarbij is echter dat de ruimte voor Kamerleden om vrij en onafhankelijk invulling te geven aan hun ambt wel steeds in voldoende mate worden beschermd. Naarmate dergelijke maatregelen ingrijpender of dwingender zijn, kunnen zij het vrije mandaat van Kamerleden immers onder druk zetten. Praktisch gezien lijken de mogelijkheden daarom zeer beperkt.

Los van de vraag in hoeverre het mogelijk is om regels te stellen over de deelname aan debatten of andere parlementaire activiteiten, speelt ook de vraag welke maatregelen dan denkbaar zijn, wie deze maatregelen kan nemen en waaraan deze moeten voldoen. In dat verband wordt erop gewezen dat het treffen van financiële sancties tegen Kamerleden complex is. In het algemeen geldt dat dergelijke maatregelen met de nodige waarborgen omkleed moeten worden, proportioneel moeten zijn en geen wezenlijke belemmering mogen vormen voor het functioneren als Kamerlid.¹⁴ In andere parlementen is het sanctioneren van afwezigheid van Kamerleden door het inhouden van salaris of dagvergoedingen niet ongebruikelijk. In Nederland kan dit niet door de Kamer zelf worden geregeld, maar vergt dit een wetswijziging.¹⁵ Een dergelijke wijziging in geldelijke voorzieningen voor Kamerleden kan volgens de Grondwet alleen worden aangenomen met een tweederdemeerderheid in beide Kamers.¹⁶ Daarbij geldt dat dergelijke maatregelen binnen het Nederlandse constitutionele stelsel waarschijnlijk slechts beperkt mogelijk zijn.

Tot slot

Bovenstaande verkennende analyse laat zien dat maatregelen om een zekere (minimale) deelname aan parlementaire activiteiten door Kamerleden te waarborgen of bevorderen, het grondwettelijk gewaarborgde vrije mandaat van Kamerleden onder druk zal zetten. Het treffen van financiële maatregelen vergt een wetswijziging waarvoor een tweederdemeerderheid nodig is.

¹⁴ Kamerstuk 30821, nr. 255 (bijlage).

¹⁵ Van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

¹⁶ Art. 63 Grondwet.

Het Presidium ziet op basis van het bovenstaande geen mogelijkheden om in de toekomst iets te ondernemen tegen Kamerleden die hun wetgevende en controlerende taken niet uitvoeren en besluit daarom nu geen vervolgstappen te zetten.

Namens het Presidium,

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Van Campen