

Vergaderjaar 2023–2024

36 537

Voorstel van het lid Bontenbal tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het beperken van de mogelijkheid om moties in te dienen

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld op 15 juli 2024

Inhoudsopgave

Inbreng leden van de GroenLinks-PvdA-fractie	1
Inbreng leden van de VVD-fractie	3
Inbreng leden van de NSC-fractie	7
Inbreng leden van de D66-fractie	15
Inbreng leden van de CDA-fractie	19
Inbreng leden van de SP-fractie	20
Inbreng leden van de PvdD-fractie	27
Inbreng leden van de VOLT-fractie	28

Inbreng leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie indiener

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Bontenbal. Deze leden waarderen het dat de initiatiefnemer zich inzet voor het versterken van de positie van de Kamer en voor effectieve en zorgvuldige inzet van de instrumenten van de Kamer. Deze leden zijn het met de initiatiefnemer eens dat het belangrijk is dat de Kamer zorgvuldig omgaat met haar beschikbare instrumenten omdat het belangrijk is om te voorkomen dat deze instrumenten «bot» worden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de initiatiefnemer voorstelt om het aantal moties te maximeren per fractie en per debat. Op jaarbasis zou een fractie voortaan nog maximaal 150 moties kunnen indienen verhoogd met een motie per lid van de fractie. Daarnaast zouden er maximaal nog maar twee moties per fractie tijdens de beraadslaging over een onderwerp mogen worden ingediend. Volgens de initiatiefnemer wordt op deze manier het instrument van de motie versterkt. De aan het woord zijnde leden begrijpen de wens van de initiatiefnemer om het instrument van moties te versterken, maar vragen zich ten eerste af of het voorstel wel daadwerkelijk hieraan bijdraagt en deze leden zien allerlei bezwaren tegen het voorstel. Zo hebben de leden van de fractie van

GroenLinks-PvdA zorgen over het feit dat door dit voorstel de diepgang en de breedte van de discussie wordt beperkt. Het is essentieel dat alle belangrijke kwesties de aandacht krijgen die ze verdienen en dat elk lid zijn of haar standpunten volledig kan uiten. Met het voorstel van de initiatiefnemer wordt naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden te weinig rekening gehouden met het feit dat er in een jaar veel onderwerpen de revue passeren waarbij het van belang is dat Leden voorstellen moeten kunnen doen en/of uitspraken van de Kamer moeten kunnen vragen. Daarnaast doet het voorstel met de strakke maxima van het aantal moties geen recht aan het feit dat er later in het jaar ontwikkelingen kunnen zijn die Leden aanleiding zouden kunnen geven om moties in te dienen. Met het voorstel van de initiatiefnemer zou de situatie kunnen ontstaan dat Leden bijvoorbeeld in december geen moties meer zou kunnen indienen op een zeer urgent en belangrijk onderwerp, omdat het maximumaantal moties reeds bereikt is. Dit vinden de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA onwenselijk. Graag ontvangen zij op voorgaande zienswijze een reactie van de initiatiefnemer.

Tot slot willen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag aangeven dat zij uiteraard openstaan voor het gezamenlijk zoeken naar andere manieren om Kamerprocedures te stroomlijnen en de inzet van instrumenten te optimaliseren zonder de rijke diversiteit aan meningen en voorstellen die onze democratie versterken, in te perken.

Reactie op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De indiener dankt de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag per punt een reactie. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie hebben gelijk dat alle belangrijke kwesties de aandacht moeten krijgen die ze verdienen en dat elk lid zijn of haar standpunt hierover kan uiten. Leden hebben veel mogelijkheden om hun standpunten te uiten. Zij kunnen onder andere deelnemen aan debatten, debatten aanvragen, vragen stellen en initiatiefvoorstellen indienen. Dit zijn belangrijke en nuttige instrumenten om aandacht te vragen voor belangrijke onderwerpen en die ook vastgelegd zijn in de Grondwet en het Reglement van Orde. De indiener ziet de motie vooral als instrument om bij belangrijke kwesties het beleid van de regering te kunnen bijsturen en bewindspersonen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken, en minder als profileringsinstrument als het slechts bij het uitspreken van een standpunt blijft. Uitzondering daargelaten stemmen de leden van de fractie van de indiener daarom in principe tegen spreek-uit-moties. Zulke moties zijn op zijn best meestal overbodig en op zijn slechtst bedoeld als «treitermotie» richting andere partijen. Het voorstel zorgt ervoor dat er nog steeds voldoende ruimte is om moties in te dienen, maar dat het aantal moties wel wordt verminderd. De indiener verwacht met beide voorgestelde quota grofweg een halvering van het aantal ingediende moties per jaar (t.o.v. het referentiejaar 2022). De indiener verwacht dat een halvering van het aantal moties nog steeds ruim voldoende mogelijkheden biedt om als Kamer het kabinetsbeleid bij te sturen. De indiener wijst er ook op dat toezeggingen door een bewindspersoon tijdens een debat eveneens een geschikt instrument zijn dat vaker kan worden ingezet. Bovendien worden ook aan andere rechten en instrumenten van Leden grenzen gesteld, zoals aan de spreektijd in commissiedebatten en plenaire debatten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie geven aan dat het voor hen belangrijk is dat er voldoende breedte en diepgang is bij discussies in de Kamer. De indiener is het daar mee eens. De vraag is of een groot aantal moties daaraan bijdraagt. Als we kijken naar de inhoud van ingediende moties durft de indiener te stellen dat kwantiteit niet gelijk staat aan

kwaliteit. Er worden regelmatig overbodige moties ingediend, moties zonder deugdelijke financiële dekking, dubbele moties of onuitvoerbare moties. Zulke moties leveren geen bijdrage aan de diepgang van de discussie, maar staan die juist in de weg. De geschiedenis van de Tweede Kamer laat bovendien zien dat er tot een aantal decennia terug veel minder moties werden ingediend. De indiener gaat er niet van uit dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie van mening zijn dat er toentertijd onvoldoende diepgang was in discussies in de Tweede Kamer. Als er minder moties worden ingediend wordt het instrument motie zelf scherper en ontstaat er meer aandacht voor de goede discussies die in de Kamer worden gevoerd in commissiedebatten, plenaire debatten en overleggen over wetgeving. Er zijn hier ook andere goede mogelijkheden om voorstellen te doen, zoals meer samenwerking tussen leden van verschillende fracties en het vragen van toezeggingen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen als laatste naar de situatie dat gedurende een jaar het maximum wordt bereikt, terwijl er mogelijk nog belangrijke debatten in het verschiet liggen. Deze situatie kan zich inderdaad voordoen, maar het voorstel zorgt ervoor dat fracties hiermee gedurende het jaar rekening kunnen houden. Dat is volgens de indiener een goede zaak, omdat het een prikkel geeft om zuinig en zorgvuldig om te gaan met het indienen van moties. Kortom, het verminderen van het aantal moties kan volgens de indiener juist een positieve bijdrage leveren aan inhoudelijke diepgang, grondige wetsbehandelingen en de focus van Leden op hun kerntaken. De indiener ziet zijn voorstel daarom als belangrijke en noodzakelijke eerste stap en staat open voor meer voorstellen voor het verbeteren van het functioneren van de Tweede Kamer.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie geven aan dat zij openstaan voor het gezamenlijk zoeken naar andere manieren om Kamerprocedures te stroomlijnen en de inzet van instrumenten te optimaliseren. De indiener waardeert deze opstelling, maar wil benadrukken dat deze pogingen meermaals zijn gedaan, met weinig concreet resultaat. De Commissie-Van der Staaij heeft reeds onderzocht wat nodig is, maar het blijkt steeds lastig voor de Tweede Kamer concreet tot een andere werkwijze te komen. De indiener is van mening dat de tijd van praten over het verminderen van het aantal moties inmiddels wel voorbij is en dat het nodig is om een echte koerswijziging in te zetten.

Inbreng leden van de VVD-fractie en reactie indiener

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Bontenbal tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het beperken van de mogelijkheid om moties in te dienen. Graag willen zij de initiatiefnemer daarover een aantal vragen stellen. Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij met de initiatiefnemer zien dat in de loop der jaren het aantal ingediende moties enorm is toegenomen. Daarmee is het instrument van de motie dan ook bot geworden. Zij memoreren dat zij bij de inbreng voor het verslag bij de Raming Tweede Kamer 2025 vragen hebben gesteld over het instrument «motie». Dit onderwerp heeft dan ook hun aandacht. Bij het onderwerp «moties» zijn meer aspecten aan de orde dan alleen het vraagstuk van de aantallen moties. Zou het daarom niet beter zijn om breder naar het vraagstuk van de moties te kijken en ons niet alleen te buigen over de aantallen moties? De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de initiatiefnemer bijvoorbeeld heeft overwogen om de aard van de moties te beperken, in plaats van het aantal. Kan hij in dat kader zijn opvatting delen over de spreekt uit-moties? En wat is de mening van de initiatiefnemer over overbodige moties; zijnde de moties die inhoudelijk bevestigen wat het kabinet reeds doet of heeft toegezegd te gaan doen. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer stelt voor dat een fractie per jaar maximaal 150 moties, verhoogd met één motie per lid van de fractie, mag indienen. Voor de leden van de VVD-fractie zou dat thans neerkomen op maximaal 174 moties per jaar. Naast dit fractiemaximum geldt er een debatmaximum, wat wil zeggen dat per fractie maximaal twee moties per debat mogen worden ingediend. Die beperking geldt dan weer niet voor debatten over wetgeving, mits het totaal aantal moties per fractie niet overschreden wordt. De leden van de VVD-fractie willen de initiatiefnemer vragen of hij heeft nagedacht over het slechts instellen van een debatmaximum, in plaats van een fractie- dan wel totaalmaximum. Heeft hij ook stilgestaan bij een maximum aantal moties per Kamerlid, in plaats van per fractie? Voorts zijn deze leden benieuwd of de initiatiefnemer heeft overwogen om een staffel voor te stellen, bijvoorbeeld per tien leden een extra honderd moties om in te dienen. Graag horen de leden van de VVD-fractie de overwegingen van de initiatiefnemer op deze punten.

Uiteraard weten de leden van de VVD-fractie dat de Tweede Kamer uit 150 leden bestaat, maar dat neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie de initiatiefnemer vragen te motiveren waarom er gekozen is voor 150 moties plus het aantal fractiezetels. Heeft de initiatiefnemer een ander aantal moties als basis overwogen? Zo ja, welk aantal? In hoeverre vindt de initiatiefnemer het evenredig dat een grote fractie, die waarschijnlijk aan meer (wetgevings)debatten deelneemt, slechts één motie per Kamerzetel bovenop een basisgetal mag indienen? Heeft de initiatiefnemer overwogen om het totaal aantal moties te baseren op fractiegrootte? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

Hoe wordt overigens het debat over de Algemene Politieke Beschouwingen, dat in september wordt gehouden, getypeerd? Wordt dat debat gezien als een gewoon plenair debat of als een debat over wetgeving? Er is dezelfde vraag met betrekking tot het algemene debat over de jaarverslagen (Verantwoordingsdag in mei). Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer benoemt een aantal voordelen van het instellen van een maximumaantal moties. Deze voordelen zijn voor de leden van de VVD-fractie zeer herkenbaar. Maar het voorstel om het aantal moties te beperken zou ook kunnen leiden tot langere moties met meerdere verzoeken. Dat is dan weer strijdig met artikel 8.20 lid 2 van het Reglement van Orde, waarin staat dat moties kort en duidelijk geformuleerd moeten zijn. Hoe ziet de initiatiefnemer dat, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie waarom is gekozen voor twee moties per fractie per debat. Als er wordt overgegaan tot een maximumaantal moties per fractie, zou ook overwogen kunnen worden om het aantal moties per fractie per debat aan de fracties zelf over te laten, mits een fractie het totaal aantal toegestane moties niet overschrijdt. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

In de toelichting wordt gesteld dat er ruimte moet zijn om bij wetgeving meer moties in te dienen. Het voorstel voorziet daarin. Bij wetgeving, zo merken de leden van de VVD-fractie op, is er in principe sprake van onbeperkte spreektijd. Heeft de initiatiefnemer overwogen om het indienen van moties bij het behandelen van wetgeving geheel uit te zonderen van het voorstel? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

Reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie

De indiener dankt de leden van de VVD-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag per punt een reactie. De leden van de VVD-fractie vragen of niet beter gekeken kan worden naar bredere voorstellen om het parlementaire instrument motie te verbeteren. De indiener staat hiervoor open. Zo heeft de CDA-fractie al eerder het standpunt ingenomen dat spreekt-uit moties meestal onwenselijk en overbodig zijn en deze dus ook niet te steunen, tenzij het een belangrijke principekwestie betreft. De indiener is het ook eens met de leden van de VVD-fractie dat moties die het staande kabinetsbeleid bevestigen overbodig zijn. Met dit voorstel beoogt de indiener te bewerkstelligen dat zulke moties niet meer worden ingediend. De indiener is ook van mening dat dergelijke moties zouden moeten worden ontraden door bewindspersonen of moeten worden overgenomen. Hierover zouden door de voorzitter stevige afspraken moeten worden gemaakt met het kabinet. Dit geldt ook voor moties die door de bewindspersoon zodanig geïnterpreteerd worden tijdens het debat («als ik de motie zo mag lezen, dat ...») dat er aan de oorspronkelijke tekst geen recht meer wordt gedaan.

Het belangrijkste doel van de indiener is dat het aantal moties fors wordt teruggedrongen om het functioneren van de Tweede Kamer te verbeteren en het instrument van de motie aan te scherpen. Het instellen van alleen een debatmaximum van twee moties per debat is een goede stap, alleen al om de deerniswekkende situatie te voorkomen dat Leden in een tweeminutendebat buiten adem in hoog tempo meerdere moties opdreunen. Echter, alleen het instellen van een debatmaximum is geen garantie dat het totale aantal moties fors wordt teruggedrongen. Daarom is ingezet op een combinatie van twee maxima, die gezamenlijk een forse daling van het aantal moties zullen bewerkstelligen. Wat de indiener betreft zou vergeleken met het recordjaar 2022 het totaal aantal moties in ieder geval met de helft moeten en kunnen worden teruggebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen om alleen een debatmaximum in te stellen. Bij de vormgeving van het voorstel heeft de indiener uiteraard verschillende oplossingen goed tegen elkaar afgewogen. De huidige praktijk in de Tweede Kamer leert dat fracties de verschillende portefeuilles beleggen bij individuele Leden. Deze Leden treden vervolgens op als woordvoerder namens een fractie in debatten en kunnen zich verdiepen in onderwerpen. Omdat er veel debatten zijn, die ook vaak tegelijkertijd plaatsvinden, kan een fractie op die manier alle portefeuilles en onderwerpen zoveel mogelijk recht doen. Dat is voor een individueel Kamerlid in de praktijk onmogelijk. Er zijn geen fracties die alle portefeuilles bij alle Leden hebben belegd en gezamenlijk aan alle debatten meedoen. Een maximum per fractie sluit dus aan bij de praktijk waarin portefeuilles en woordvoerderschappen worden verdeeld binnen een fractie. Een maximum per Kamerlid zou hiermee geen rekening houden en er bovendien voor zorgen dat grote fracties onevenredig meer moties zouden kunnen indienen dan kleine fracties. De indiener heeft daarom bewust gekozen voor een maximum per fractie en daarbij verschillende opties afgewogen.

Er is gekozen voor een rekenformule met een basisaantal van 150 moties en een vermenigvuldigingsfactor van één motie per lid van de fractie. De reden dat is gekozen voor een basisaantal van 150 moties is dat daarmee een halvering van het totaal aantal moties ten opzichte van 2022 kan worden bereikt. Het getal van 150 heeft geen link met het aantal Leden. De reden dat is gekozen voor een vermenigvuldigingsfactor is dat daarmee een onderscheid gemaakt wordt naar grootte van een fractie. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van de Kamer, waarin bijvoorbeeld ook spreektijden

bij begrotingsbehandelingen en notaoverleggen ruimer zijn voor grotere fracties. Uit deze rekenformule volgt dat er dus twee knoppen zijn waaraan je kunt draaien: het basisaantal en de vermenigvuldigingsfactor. Gezocht is naar een balans tussen enerzijds voldoende recht doen aan de grootte van fracties en anderzijds de rechten van kleine fracties om hun stem in het parlement te laten klinken. Over deze balans, vertaald in de rekenformule zoals voorgesteld, gaat de indiener graag het debat aan. Om dit debat goed te kunnen voeren volgt in onderstaande tabel 1 een aantal opties inclusief de gevolgen die dat heeft in de huidige samenstelling van de Kamer. De eerste twee opties betreffen varianten met een lager basisaantal en een hogere vermenigvuldigingsfactor, de derde en vierde optie een hoger basisaantal en een lagere vermenigvuldigingsfactor. In de laatste kolom is de optie van een staffel opgenomen, zoals de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd. Ook daar zijn verschillende vormgevingen mogelijk.

Tabel 1: varianten rekenformule fractiemaximum

	Zetels	Voorstel CDA	Variant 1 (basisaantal 125, factor 2)	Variant 2 (basisaantal 100, factor 3)	Variant 3 (basisaantal 175, factor 0,75)	Variant 4 (basisaantal 200, factor 0,5)	Variant 5 (staffel 100 per 10 leden)
PVV	37	187	199	211	203	219	450
GL-PvdA	25	175	175	175	194	213	350
VVD	24	174	173	172	193	212	350
NSC	20	170	165	160	190	210	350
D66	9	159	143	127	182	205	150
BBB	7	157	139	121	180	204	150
CDA	5	155	135	115	179	203	150
SP	5	155	135	115	179	203	150
Denk	3	153	131	109	177	202	150
PvdD	3	153	131	109	177	202	150
FVD	3	153	131	109	177	202	150
SGP	3	153	131	109	177	202	150
CU	3	153	131	109	177	202	150
Volt	2	152	129	106	177	201	150
JA21	1	151	127	103	176	201	150
Totaal	150	2.400	2.175	1.950	2.738	3.075	3.150

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de Algemene Politieke Beschouwingen (APB). De indiener beschouwt de APB als een plenair debat en niet als wetgevingsdebat. Na de APB en de Algemene Financiële Beschouwingen volgen namelijk de begrotingsbehandelingen van de departementen. Dit zijn wel wetgevingsdebatten. Volgens de indiener moet er bij deze belangrijke debatten ruimte zijn om meer moties dan het debatmaximum in te dienen, omdat dit raakt aan een van de kernpunten van de democratie. De regering legt begrotingswetten aan het parlement voor waarover Kamerleden hun budgetrecht kunnen uitoefenen. Het fractiemaximum blijft wat de indiener betreft wel gelden. De leden van de VVD-fractie verwijzen ook naar Verantwoordingsdag. De indiener beschouwt ook dit debat als een plenair debat en niet als wetgevingsdebat. De indiener is van mening dat het maximum van twee moties

voldoende ruimte biedt om van de regering verantwoording te vragen over het gevoerde beleid uit het voorgaande jaar. Ook kunnen andere instrumenten worden ingezet, zoals het vragen van toezeggingen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar artikel 8.20 lid 2 van het Reglement van Orde, waarin staat dat moties kort en duidelijk geformuleerd moeten worden. De indiener is het met deze leden eens dat hier nog verbetering mogelijk is. Het is aan de fracties en aan de Kamervoorzitter om Kamerleden hierop te wijzen en waar nodig te corrigeren. Verder is het mogelijk dat het voorstel ertoe leidt dat fracties moties zullen samenvoegen en bijvoorbeeld meerdere verzoeken in een motie onderbrengen. Dat kan leiden tot langere moties, maar hoeft niet per se te leiden tot onduidelijkere moties. Het is aan de indiener om een motie vervolgens zo kort als mogelijk te formuleren. Het voorstel staat volgens de indiener dus niet op gespannen voet met artikel 8.20 lid 2 van het Reglement van Orde. Integendeel, artikel 8.20 lid 2 begrenst het ongewenste effect van te lange, samengevoegde moties.

Zoals ook aangegeven bij de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie acht de indiener een combinatie van een debatmaximum en een fractiemaximum het meest effectief. Als bijvoorbeeld een fractie aan het eind van het parlementaire jaar nog veel moties «over» heeft, is het denkbaar dat die fractie zonder een debatmaximum bij de laatste debatten in een keer nog veel moties indient. Dat is onnodig en onwenselijk en het voorstel voorkomt dit. Meer principieel is de indiener van mening dat twee moties per debat in de meeste gevallen voldoende is om het beleid van het kabinet op de belangrijkste onderdelen bij te kunnen sturen. Het debatquotum van twee moties per debat komt overigens voort uit het advies van de Commissie-Van der Staaij, Versterking functies Tweede Kamer, waarin ook gepleit is voor een maximum van twee moties per debat. Over kleinere punten kunnen toezeggingen worden gevraagd. Ook kan worden samengewerkt met andere fracties.

De leden van de VVD-fractie stellen een vraag over de uitzondering voor wetgevingsdebatten. Verschillende debatten zijn van verschillend gewicht en dat geldt met name voor wetgevingsdebatten. Zeker bij ingrijpende wetgeving, zoals de recente Pensioenwet en het jaarlijkse Belastingplan, moet er ruimte zijn om meer moties in te dienen. De indiener heeft overwogen om het indienen van moties bij wetgeving geheel uit te zonderen (zodat ook het fractiemaximum niet van toepassing is). Hiermee zou het echter onzeker zijn of het doel van het voorstel, namelijk het fors terugdringen van het aantal moties, voldoende wordt behaald. Daarom heeft de indiener wel voor een uitzondering met betrekking tot het debatmaximum gekozen, maar niet voor een algehele uitzondering. Als het voorstel daarmee leidt tot een verschuiving van aandacht van Kamerleden naar de behandeling van wetgeving zou dit overigens een goede ontwikkeling zijn.

Inbreng Leden van de NSC-fractie en reactie indiener

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Bontenbal. Deze leden waarderen het initiatief van het lid Bontenbal om een oplossing te zoeken voor het grote aantal moties en delen een groot deel van de analyse die hij schetst. Deze leden maken zich net als de indiener zorgen over de inflatie van het aantal moties en de deflatie van het instrument motie. Tegelijkertijd maken deze leden zich zorgen over de oplossing die de indiener voordraagt, omdat deze fors ingrijpt in de mogelijkheid van individuele leden in met name grote

fracties om onbelemmerd hun grondwettelijke taken uit te voeren. Zij hebben daarom nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie maken zich zorgen over de wijze waarop dit voorstel ingrijpt in de rechten van individuele Leden. Deze leden merken op dat de initiatiefnemer ervoor kiest om een maximum per fractie in te stellen. Deze leden wijzen erop dat het begrip fractie in de Nederlandse Grondwet niet voorkomt en er juist nadruk gelegd wordt op de positie van individuele Leden. Deze leden maken zich dan ook zorgen over de uitwerking die dit voorstel heeft op de toegang tot parlementaire instrumenten voor Leden die deel uitmaken van grotere fracties. Zo zouden Leden die deel uitmaken van een fractie van dertig Leden gemiddeld slechts zes moties in kunnen dienen ($(150+30)/30 = 6$), terwijl Leden van een driepersoonsfractie gemiddeld 51 moties in zouden kunnen dienen ($(150+3)/3 = 51$). Hoe verhoudt zich de toegang tot het instrument motie van een individueel Kamerlid in een grote fractie tot dat van een individueel Kamerlid die Kamerlid is van een kleine(re) fractie, wanneer dit initiatief doorgang vindt? Kan de initiatiefnemer daarbij ook aangeven of volgens hem Leden beperkt worden in hun parlementair recht wanneer het ene Kamerlid in staat gesteld wordt om meer moties in te dienen dan het ander?

De leden van de NSC-fractie merken op dat de geschiedenis leert dat juist bij relatief kleine onderwerpen een motie achteraf gezien het verschil gemaakt heeft. Hoe schat de initiatiefnemer het risico in dat een maximaal aantal moties ertoe zal leiden dat er juist minder moties ingediend zullen worden op relatief kleine onderwerpen?

De leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemer de Duitse Bondsdag als voorbeeld aanhaalt waar het aantal ingediende moties dat wordt ingediend veel lager is dan in Nederland. Kan de indiener uiteenzetten waardoor dat volgens hem komt? Ook zijn deze leden benieuwd naar of een soortgelijk voorstel al in andere landen geprobeerd is. Zijn er voorbeelden van andere landen met een democratisch bestuur waar een quorum geldt voor de inzet van parlementaire instrumenten? Kan de initiatiefnemer ingaan op het succes van die ingrepen?

De leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemer verwijst naar het rapport *Versterking functies Tweede Kamer – Meer dan de som der delen* van de commissie-Van der Staaij uit 2021 (Kamerstuk 35 992, nr. 1). Deze leden roepen in herinnering dat het desbetreffende rapport veel suggesties doet om het aantal moties terug te dringen, zoals het maken van afspraken over de indiening van moties in het geval reeds een toezegging (op naam) is geregistreerd en het eisen dat onderwerpen aan de orde zijn geweest in het gevoerde debat en voldoende zijn uitgediscussieerd voordat er een motie ingediend wordt. Hoe staat de initiatiefnemer tegenover de voorstellen van de commissie-Van der Staaij over het terugdringen van het aantal moties? Is naar mening van de initiatiefnemer al voldoende geprobeerd om deze aanbevelingen door te voeren? Deelt de initiatiefnemer de opvatting van deze leden dat de verantwoordelijkheid in het terughoudend omgaan met het indienen van moties bij leden zelf zou moeten liggen?

De leden van de NSC-fractie lezen: «De initiatiefnemer heeft bewust gekozen voor een maximum per fractie, in plaats van een maximum per Kamerlid. Het uitgangspunt is dat elke fractie aan alle debatten mee kan doen.» Kan de initiatiefnemer dit uitgangspunt nader toelichten? Kan de initiatiefnemer aangeven hoe dit uitgangspunt ertoe leidt dat er een maximum per fractie in plaats van per Kamerlid zou moeten zijn?

De leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemer schrijft: «Een maximum per Kamerlid zou er bovendien toe leiden dat grote fracties in totaal onevenredig veel meer moties zouden kunnen indienen dan kleine fracties.» Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij van mening is dat er met zijn voorstel sprake is van een evenredige verdeling van het aantal moties in verhouding tot fractiegrootte?

De leden van de NSC-fractie merken op dat de initiatiefnemer stelt dat de Kamer er niet in geslaagd is zichzelf te disciplineren. Deze leden begrijpen dat deze conclusie getrokken zou kunnen worden wanneer men het feit in het achterhoofd houdt dat het aantal ingediende moties de afgelopen jaren steeds is toegenomen. Tegelijkertijd vragen zij zich af of de Kamer wel voldoende geprobeerd heeft zichzelf te disciplineren. Kan de initiatiefnemer in kaart brengen welke pogingen er sinds het rapport van de commissie-Van der Staaij zijn ondernomen om als Kamer zelfdiscipline op het gebied van het indienen van moties op te leggen? Kan de initiatiefnemer aan de hand daarvan aangeven of naar zijn inschatting voldoende pogingen zijn gedaan en daarbij nader uitleggen hoe dit een opgelegd maximum naar zijn inzien rechtvaardigt? Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat de Voorzitter strenger moet optreden bij tweeminutendebatten wanneer er een motie ingediend wordt over een onderwerp dat niet tijdens het commissiedebat aan de orde is geweest? Is de indiener het met de leden van de NSC-fractie eens dat de Voorzitter de mogelijkheid moet krijgen om deze motie vervolgens niet mee te nemen met de behandeling?

De leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemer stelt: «dit voorstel moet [...] samengaan met een stevige oproep vanuit de Kamer aan het kabinet om veel strakker om te gaan met het beoordelen van moties en het nauwkeuriger bijhouden van de uitvoering van aangenomen moties.» Dit is een oproep die de leden van de NSC-fractie van harte onderschrijven. Deze leden vinden dat er ook een verantwoordelijkheid bij het kabinet ligt om het aantal (in stemming gebrachte) moties terug te dringen, onder andere door duidelijker aan te geven wanneer een motie overbodig is en moties dan te ontraden. Deelt de initiatiefnemer de mening dat er dan ook bij fracties een verantwoordelijkheid ligt om overbodige moties weg te stemmen?

De initiatiefnemer wijst volgens de leden van de NSC-fractie terecht op de noodzaak van het aandringen op een toezegging, zodat er geen motie ingediend hoeft te worden. Deze leden merken op dat een toezegging op dit moment in een commissiedebat alleen genoteerd kan worden wanneer er ook een brief toegezegd is. Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat toezeggingen ook genoteerd zouden moeten kunnen worden wanneer er geen brief toegezegd wordt?

De leden van de NSC-fractie zien dat er verwezen wordt naar het bijsturen van kabinetsbeleid. Deze leden wijzen erop dat bij een extraparlamenteair kabinet veel ruimte gegeven wordt aan de Kamer om regeringsbeleid bij te sturen en mede vorm te geven. Daar kunnen moties ook een belangrijke rol in spelen. Kan de initiatiefnemer ingaan op de vraag hoe een maximaal aantal helpt bij het vormen van tegenmacht tegenover een extraparlamenteair kabinet?

De leden van de NSC-fractie onderschrijven de opvatting van de indiener dat het van belang is dat het aantal ingediende moties openbaar en transparant bijgehouden wordt. Deze leden staan ook positief tegenover het inrichten van een door de Voorzitter van de Tweede Kamer te beheren register van het aantal ingediende moties. Deze leden hebben hierover nog wel een enkele vraag. Kan de initiatiefnemer nader toelichten waarom

hij ingetrokken moties mee zou willen laten tellen in het register? Kan de indiener ook toelichten waarom overgenomen moties mee zouden moeten tellen in het maximum aantal moties? Kan de initiatiefnemer daarbij ook uitleggen van wat voor soort verkeerde prikkels er volgens hem sprake zou zijn als deze niet meegeteld zouden worden?

De Leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemer ervoor kiest om afsplitsers een motiequotum van 75 te geven, naar rato van de voortgang van het kalenderjaar. Ook geeft de initiatiefnemer hierbij aan dat het niet gaat op basis van het resterende fractiemaximum van de fractie waarvan het desbetreffende Kamerlid zich afsplitst. De initiatiefnemer benoemt hierbij dat, naar zijn overtuiging, afsplitsen met behoud van zetel niet mag worden beloond. Deze Leden wijzen erop dat er, wanneer dit voorstel doorgang vindt, in een fractie van dertig Leden gemiddeld zes moties per Kamerlid ingediend kunnen worden. Wanneer het voorstel van de initiatiefnemer in werking zou treden zou een Kamerlid, dat zich van een fractie van dertig Leden afsplitst, aanspraak kunnen maken op een quotum van maximaal 75 moties per jaar. Kan de initiatiefnemer, gezien zijn bovengenoemde overtuiging, aangeven of er naar zijn mening in dat geval sprake zou zijn van een beloning van het afsplitsen?

De Leden van de NSC-fractie hebben een enkele vraag over de positie van Leden wanneer het maximumaantal is bereikt. Indien een Kamerlid deel uitmaakt van een fractie waarin het motiequotum reeds bereikt is, bezit dat Kamerlid dan volgens de initiatiefnemer over gelijke, dan wel dezelfde, mogelijkheden om kabinetsbeleid bij te sturen als een Kamerlid dat deel uitmaakt van een fractie die dat quotum nog niet bereikt heeft? Indien nee, kan de initiatiefnemer uiteenzetten hoe hij dit staatsrechtelijk te rechtvaardigen vindt?

De Leden van de NSC-fractie lezen dat het maximum jaarlijks steeds aan het begin van het jaar door de Voorzitter vastgesteld wordt. Kan de initiatiefnemer aangeven hoe dit proces zou moeten verlopen? En kan de initiatiefnemer daarbij ook aangeven in welke vorm Leden hierop bij zouden kunnen sturen?

Reactie op vragen van de leden van de NSC-fractie

De indiener dankt de leden van de NSC-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag per punt een reactie. De leden van de NSC-fractie vragen terecht waarom voor een maximum per fractie is gekozen in plaats van een maximum per Kamerlid. Zoals ook aangegeven in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is dit een bewuste keuze, waarbij verschillende argumenten afgewogen zijn. De huidige praktijk in de Tweede Kamer leert dat fracties de verschillende portefeuilles beleggen bij individuele Kamerleden. Deze Kamerleden treden vervolgens op als woordvoerder namens een fractie in debatten en kunnen zich verdiepen in onderwerpen. Omdat er veel debatten zijn, die ook vaak tegelijkertijd plaatsvinden, kan een fractie op die manier alle portefeuilles en onderwerpen zoveel mogelijk recht doen. Dat is voor een individueel Kamerlid in de praktijk onmogelijk. Er zijn geen fracties die alle portefeuilles bij alle Kamerleden hebben belegd en gezamenlijk aan alle debatten meedoen. Een maximum per fractie sluit dus aan bij de praktijk waarin portefeuilles en woordvoerderschappen worden verdeeld binnen een fractie. Een maximum per Kamerlid zou hiermee geen rekening houden en er bovendien voor zorgen dat grote fracties onevenredig meer moties zouden kunnen indienen dan kleine fracties. Verder hebben de leden van de NSC-fractie gelijk dat de Nederlandse Grondwet alleen spreekt over leden en niet over fracties. Echter, ook hier laat de huidige praktijk zien dat in het Reglement van Orde wel veel zaken op het niveau van fracties zijn

georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de financiële bijdrage aan fracties (artikel 5.3 RvO), de samenstelling van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (artikel 7.5 RvO), het lidmaatschap van Commissies (artikel 7.11 RvO) en de verdeling van spreektijden (artikel 8.13 RvO).

Specifiek als het gaat om de rekenformule heeft de indiener verschillende opties overwogen en hier goed over nagedacht. Er is gekozen voor een rekenformule met een basisaantal van 150 moties en een vermenigvuldigingsfactor van één motie per lid van de fractie. De reden dat is gekozen voor een basisaantal van 150 moties is dat daarmee een halvering van het totaal aantal moties ten opzichte van 2022 kan worden bereikt. De reden dat is gekozen voor een vermenigvuldigingsfactor is dat daarmee een onderscheid gemaakt wordt naar grootte van een fractie. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van de Kamer, waarin bijvoorbeeld ook spreektijden bij begrotingsbehandelingen en notaoverleggen ruimer zijn voor grotere fracties. Uit deze rekenformule volgt dat er dus twee knoppen zijn waaraan je kunt draaien; het basisaantal en de vermenigvuldigingsfactor. De leden van de NSC-fractie vragen of er sprake is van een evenredige verdeling naar fractiegrootte. Gezocht is naar een balans tussen enerzijds voldoende recht doen aan de grootte van fracties en anderzijds de rechten van kleine fracties om hun stem in het parlement te laten klinken. Over deze balans, vertaald in de rekenformule zoals voorgesteld, gaat de indiener graag het debat aan. Om dit debat goed te kunnen voeren is in tabel 1 (zie antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie) een viertal opties opgenomen inclusief de gevolgen die dat heeft in de huidige samenstelling van de Kamer. De eerste twee opties betreffen varianten met een lager basisaantal en een hogere vermenigvuldigingsfactor, de derde en vierde optie een hoger basisaantal en een lagere vermenigvuldigingsfactor.

De leden van de NSC-fractie vragen ook of leden worden beperkt in hun parlementaire recht als zij mogelijk minder moties kunnen indienen dan een Kamerlid van een andere fractie. Hier spelen verschillende aspecten een rol. Ten eerste laat de praktijk zoals eerder geschetst al zien dat leden van grotere fracties vaak minder moties indienen dan leden van kleinere fracties. Zij hebben namelijk een kleinere portefeuille en voeren daardoor in minder debatten het woord. Er is in die zin geen sprake van een formele beperking, maar wel een praktische beperking. Ten tweede daagt de indiener de leden van de NSC-fractie uit om verder te denken. Ja, het voorstel betreft inderdaad een beperking aan het recht van leden om moties in te dienen. Maar is dit een slechte of een goede zaak? De indiener is overtuigd van dat laatste. Door minder moties in te dienen worden leden en fracties gedwongen kritischer af te wegen welke motie wel en niet noodzakelijk is. De kwaliteit van moties gaat daarmee omhoog en juist daarmee wordt de motie als parlementair instrument scherper en belangrijker. Een kwantitatieve beperking leidt zo tot een kwalitatieve versterking.

De leden van de NSC-fractie vragen ook naar het onderscheid tussen belangrijke en minder belangrijke onderwerpen. De weging wat voor een fractie of een Kamerlid een belangrijk onderwerp is zal voor elke fractie anders zijn. Toch is er in het algemeen inderdaad een onderscheid te maken tussen relatief belangrijke en relatief minder belangrijke onderwerpen. De indiener is ten eerste van mening dat zorgvuldige en grondige behandeling van wetgeving meer aandacht vraagt. Daarom voorziet het voorstel in een uitzondering van wetgevingsdebatten op het debatmaximum. Dat kunnen dus ook wetten betreffen die relatief kleiner van gewicht zijn. Bij onderwerpen die geen wetgeving betreffen is het verder de vraag in hoeverre het past bij de rol van de Kamer om zich met de allerkleinste details bezig te houden. De indiener laat echter in het voorstel

alle ruimte aan fracties om zelf te bepalen wat zij belangrijk vinden; moties over details van het beleid zijn nog steeds mogelijk. Daar heeft de indiener geen oordeel over. Alleen het totaal aantal moties van een fractie wordt beperkt.

Als laatste heeft de indiener bij het voorbereiden van dit voorstel goed teruggekeken naar de moties die zijn ingediend in zijn tijd als Kamerlid. In 2022 werden bijvoorbeeld meer dan 5.000 moties ingediend. Een eerlijke reflectie op deze 5.000 moties laat volgens de indiener zien dat te weinig moties daadwerkelijk hebben geleid tot aanpassing van beleid in de praktijk. Een voorbeeld daarvan is dat veel moties een bevestiging zijn van het staande beleid, iets vragen dat de Minister reeds van plan is te doen of slechts bedoeld zijn om te profileren. De indiener merkt ook in onderlinge gesprekken met andere Kamerleden dat dit beeld breder gedeeld wordt. Als er minder ruimte is om moties in te dienen zorgt dat voor een scherpere afweging om een motie wel of niet in te dienen. Dit leidt er hopelijk toe dat alleen nog moties worden ingediend die in de praktijk daadwerkelijk het verschil maken.

De leden van de NSC-fractie vragen naar een vergelijking met omringende landen. Allereerst moet worden opgemerkt dat een goede vergelijking met andere landen nader onderzoek zou vergen, omdat parlementaire stelsels en instrumenten niet zomaar te vergelijken zijn. De indiener heeft in eerste instantie gekeken naar Duitsland, omdat dit een land is dat dichtbij Nederland ligt, zowel geografisch als qua cultuur en inrichting van de parlementaire democratie. In Duitsland is het aantal ingediende moties veel lager, in 2021 werden in de Bondsdag 583 moties ingediend waarvan de meeste door de AfD-fractie.¹ Duitsland kent geen motie-quotum. Wel schrijft het Reglement van de Bondsdag voor dat moties tenminste moeten worden ondertekend door één fractie of 5% van de Leden van de Bondsdag. Ook is gekeken naar de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daar wordt het aantal moties geteld per zittingsperiode (legislatuur). De 55^e zittingsperiode loopt van 2019–2024 en in 2024 zijn daar 19 moties ingediend.² Echter, navraag leert dat het instrument motie in de Belgische Kamer een ander karakter heeft en dus niet zomaar te vergelijken is met de motie als instrument in Nederland. Meer onderzoek, ook naar de cultuur rondom het indienen van moties in andere (vergelijkbare) landen kan gewenst zijn.

De leden van de NSC-fractie vragen of al voldoende is geprobeerd om de aanbevelingen van de commissie-Van der Staaij uit te voeren. De indiener is het zeer eens met de aanbevelingen van de commissie-Van der Staaij. De indiener is met de leden van de NSC-fractie van mening dat nog niet voldoende is geprobeerd om deze aanbevelingen op te volgen, maar ziet daarvoor ook een duidelijke oorzaak. Die oorzaak is dat de aanbevelingen van de commissie vrijblijvend zijn geformuleerd. En blijkbaar is dat in het huidige politieke klimaat onvoldoende om verandering te bewerkstelligen. Sterker nog, het aantal moties is sinds het rapport van de commissie-Van der Staaij alleen maar gegroeid. Kamerleden zijn dus ook steeds minder terughoudend geworden om moties in te dienen en zijn onderdeel van een zichzelf versterkende dynamiek. Om dit te doorbreken is de enige oplossing volgens de indiener dat de Kamer zichzelf disciplineert op een zodanige manier dat er regels zijn die voor alle Kamerleden hetzelfde gelden; en dat het niet afhangt van de rechte rug van individuele Kamerleden.

¹ Deutscher Bundestag – 203 Gesetze an 46 Sitzungstagen verabschiedet

² De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (dekamer.be)

De leden van de NSC-fractie vragen een toelichting op het uitgangspunt dat elke fractie aan alle debatten mee kan doen. Bij de vormgeving van het voorstel heeft de indiener verschillende oplossingen goed tegen elkaar afgewogen. De huidige praktijk in de Tweede Kamer leert dat fracties de verschillende portefeuilles beleggen bij individuele Kamerleden. Deze Kamerleden treden vervolgens op als woordvoerder namens een fractie in debatten en kunnen zich verdiepen in onderwerpen. Omdat er veel debatten zijn, die ook vaak tegelijkertijd plaatsvinden, kan een fractie op die manier alle portefeuilles en onderwerpen zoveel mogelijk recht doen. Dat is voor een individueel Kamerlid in de praktijk onmogelijk. Er zijn geen fracties die alle portefeuilles bij alle Kamerleden hebben belegd en gezamenlijk aan alle debatten meedoen. Een maximum per fractie sluit dus aan bij de praktijk waarin portefeuilles en woordvoerschappen worden verdeeld binnen een fractie. Een maximum per Kamerlid zou hiermee geen rekening houden en er bovendien voor zorgen dat grote fracties onevenredig meer moties zouden kunnen indienen dan kleine fracties.

De leden van de NSC-fractie vragen of er sinds het rapport-Van der Staaij pogingen zijn ondernomen om als Kamer zelfdiscipline te betrachten bij het indienen van moties. Voor zover bij de indiener bekend zijn er geen formele voorstellen in de zin van moties of initiatiefvoorstellen ingediend om deze discipline te verbeteren. Bij de behandeling van de herziening van het Reglement van Orde in 2021 is wel over het grote aantal moties gesproken, maar is ervoor gekozen om geen verdere beperkingen voor te stellen.³

De leden van de NSC-fractie vragen of de voorzitter niet strenger moet optreden als bij tweeminutendebatten moties buiten de orde worden ingediend. De indiener is het met deze leden eens. Het Reglement van Orde voorziet hier reeds in. In artikel 7.31 Kamerlid 1 RvO over het tweeminutendebate is bijvoorbeeld vastgelegd dat de Kamer slechts beraadslaagt over een verslag van een commissiedebate of schriftelijk overleg, indien een Kamerlid dat heeft deelgenomen aan het debat of overleg een motie over het daarin besproken onderwerp wenst in te dienen. Ook is in artikel 8.20 Kamerlid 1 RvO vastgelegd dat ieder Kamerlid dat het woord voert, daarbij, alleen of met andere Leden, over het in behandeling zijnde onderwerp moties kan indienen. Het is belangrijk dat de Voorzitter deze regels handhaaft. Dat doet echter niet af aan de noodzaak een extra stap te zetten zoals voorgesteld in het voorstel van de indiener.

De indiener is blij dat de leden van de NSC-fractie onderschrijven dat er een belangrijke verantwoordelijkheid bij het kabinet ligt om het aantal moties terug te dringen. Volgens de indiener zijn hiervoor in ieder geval twee zaken nodig. Ten eerste zou het kabinet een gezamenlijke werkspraak moeten maken die ervoor zorgt dat alle bewindspersonen (ongeveer) op dezelfde wijze met de appreciatie van moties omgaan. Wat de indiener betreft wordt hierin afgesproken dat het kabinet stopt met het op eigen wijze interpreteren van moties, om moties vervolgens «oordeel Kamer» te geven. Het is óf een motie wijzigen en dan pas oordeel kamer óf anders ontraden. Bij staand beleid of ondersteuning van beleid zou het uitgangspunt moeten zijn dat het kabinet een motie overneemt. Als de Kamer hier niet mee instemt, moet de motie ontraden worden. Ten tweede moet het kabinet veel beter bijhouden hoe het staat met de uitvoering van moties. Hiervoor moet één systematiek komen die door alle departementen op dezelfde manier wordt gebruikt. De leden van de NSC-fractie vragen ook of de indiener van mening is dat er bij fracties een

³ Plenaire verslagen | Tweede Kamer der Staten-Generaal

verantwoordelijkheid ligt om overbodige moties weg te stemmen. In principe gaan fracties en leden over hun eigen stemgedrag, maar de fractie van de indiener heeft voor zichzelf inderdaad als uitgangspunt dat overbodige moties niet worden gesteund.

De indiener is blij dat de leden van de NSC-fractie delen dat het aandringen op een toezegging een goed alternatief is voor het indienen van een motie. Deze leden noemen hierbij specifiek dat toezeggingen alleen kunnen worden geregistreerd als ook een brief is toegezegd. De indiener staat open voor suggesties van de leden van de NSC-fractie om de toezeggingenregistratie te verbeteren, maar ziet wel meerwaarde in de werkwijze dat bewindspersonen schriftelijk terugkomen op de uitvoering van toezeggingen. Dat biedt de Kamer concrete aanknopingspunten om de uitvoering van toezeggingen door de regering te controleren.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe een motie-maximum helpt bij het vormen van tegenmacht tegenover een extraparlamenteair kabinet. Deze vraag is voor de indiener lastig te beantwoorden aangezien onduidelijk is wat de leden van de NSC-fractie precies bedoelen met een extraparlamenteair kabinet. Het huidige kabinet is volgens de indiener een gewoon meerderheidskabinet dat kan rekenen op de steun van vier fracties (PVV, VVD, NSC, BBB) die samen een meerderheid vormen in de Tweede Kamer en samen een coalitieakkoord hebben opgesteld dat door het kabinet wordt uitgewerkt.

De leden van de NSC-fractie vragen waarom ingetrokken en overgenomen moties meetellen in het fractiemaximum. De doelstelling van het voorstel is om het aantal moties fors terug te dringen. Als ingetrokken moties niet zouden meetellen aan het fractiemaximum kan er een prikkel ontstaan om een motie die slechts bedoeld is om te profileren wel in te dienen, maar later weer in te trekken. Dat is onwenselijk. Voor overgenomen moties geldt dat dit daadwerkelijk ingediende moties zijn. Of een motie wordt overgenomen is aan de regering, en wat de indiener betreft zou dit vaker gedaan kunnen worden als moties in lijn zijn met het staande beleid van de regering. De indiener ziet echter geen reden om een motie vervolgens niet mee laten tellen voor het fractiemaximum.

De leden van de NSC-fractie vragen naar de situatie dat een Kamerlid zich afsplitst van een fractie van 30 leden, en of dan sprake is van een beloning. Het klopt dat in dit geval het afsplitsende Kamerlid in de praktijk waarschijnlijk meer ruimte heeft om moties in te dienen. Echter, de indiener acht het onwaarschijnlijk dat een Kamerlid zich afsplitst van een fractie met als doel later meer moties in te kunnen dienen. Afsplitsen gebeurt niet zomaar, en daar liggen in het algemeen hele andere, meer zwaarwegende redenen aan ten grondslag. Daarnaast geldt ook hier dat de afsplitser aan meer debatten kan gaan deelnemen vanwege de grotere portefeuille en dus een groter aantal moties verdedigbaar is. De indiener merkt wel op dat er ten opzichte van een «gewone» fractie van één lid wel degelijk van een halvering sprake is, dus er is een verschil in behandeling.

De leden van de NSC-fractie vragen naar de situatie waarin het motiequotum eerder is bereikt en het jaar nog niet is afgelopen. Deze situatie kan zich inderdaad voordoen, maar het voorstel zorgt ervoor dat fracties hiermee gedurende het jaar rekening kunnen houden. Individuele leden kunnen dit binnen hun eigen fractie aankaarten. Mocht het motiequotum toch eerder bereikt worden, dan zijn er voor Kamerleden in fracties waar dit gebeurt nog steeds voldoende mogelijkheden het kabinetsbeleid bij te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door samen te werken met Kamerleden van fracties die nog wel ruimte hebben om moties in te dienen of door het kabinet om een toezegging te vragen. In veel gevallen kan hiermee

hetzelfde resultaat worden bereikt als het indienen van een motie. En ook hier laat de huidige praktijk al zien dat Kamerleden van kleine en grote fracties niet in alle gevallen volledig gelijk behandeld worden. Denk bijvoorbeeld aan de verdeling van spreektijden tussen fracties bij begrotingsoverleggen of notaoverleggen, waar Kamerleden van grote fracties vaak meer spreektijd krijgen. De leden van de NSC-fractie vragen ook hoe dit staatsrechtelijk te rechtvaardigen is. De indiener heeft bewust gekeken naar de staatsrechtelijke aspecten van het voorstel, en hierover ook overleg gevoerd met juristen, en geen blokkerende constitutionele bezwaren gevonden. De motie als parlementair instrument wordt niet genoemd in de Grondwet. Het zou vreemd zijn als het beperken van het aantal moties vervolgens onoverkomelijke Grondwettelijke bezwaren zou opwerpen.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe het maximum jaarlijks door de Voorzitter wordt vastgesteld. Als het voorstel wordt aangenomen wordt in het Reglement van Orde een vast maximum opgenomen. Het is belangrijk dat de Voorzitter aan het begin van het jaar markeert dat de nieuwe periode ingaat, bijvoorbeeld op de eerste plenaire vergaderdag van het nieuwe jaar. Het is aan de Voorzitter om hiervoor een procesvoorstel te doen. Als de Kamer om welke reden dan ook wijzigingen wil aanbrengen in de maxima is daarvoor een wijziging van het Reglement van Orde nodig.

Inbreng Leden van de D66-fractie en reactie indiener

De Leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van het Kamerlid Bontenbal. Zij delen de opvatting dat er sprake is van een motie-inflatie, waarbij het risico bestaat dat het parlementaire instrument haar scherpheid en uitwerking verliest. Desalniettemin hebben zij enkele vragen aan de indiener ten aanzien van het voorstel.

De Leden van de D66-fractie lezen dat het aantal ingediende moties in Duitsland een stuk lager ligt. Wat is volgens de indiener de verklaring die hiervoor gegeven kan worden, zo vragen zij. Kent de Bondsdag een motiemaximum, of zijn er andere verklaringen waarom het aantal lager ligt dan in Nederland? En heeft de indiener ook verder over de grens gekeken? Zijn er voorbeelden van landen die een dergelijke problematiek en beperking kennen?

De Leden van de D66-fractie lezen dat het maximum per jaar wordt vastgesteld. Waarom heeft de indiener voor deze termijn gekozen, zo vragen zij. Als men toch gaat rantsoeneren, zou het dan niet beter zijn om een maandelijks of een kwartaalmaximum te hanteren? Dit om te voorkomen dat fracties al hun moties in de eerste maand indienen en de rest van de tijd om zwart zaad moet zitten.

De Leden van de D66-fractie vragen de indiener hoe hij deze beperking ziet in het licht van de vrijheid van volksvertegenwoordigers om hun grondwettelijke taken uit te voeren. Zij werpen de vraag op of dit voorstel niet een verregaande beperking vormt. In het bijzonder noemen zij hier de mogelijkheid om een motie van wantrouwen in te dienen. Is het in de ogen van de indiener gerechtvaardigd dat een Kamerlid of fractie vanwege het bereiken van het maximum niet meer in staat is om de meest fundamentele vraag, namelijk de vertrouwensvraag, voor te leggen aan de Kamer, zo vragen zij.

De Leden van de D66-fractie lezen dat het motiemaximum aan het begin van het jaar wordt vastgesteld. De indiener heeft in zijn voorstel geen

mogelijkheid ingebouwd om op een later moment het maximum nog aan te passen als daar een Kamerbrede wens toe bestaat. Kan de indiener deze keuze toelichten, zo vragen zij.

De Leden van de D66-fractie waarderen de poging van de indiener om tot een algemene formule te komen om het maximumaantal moties te bepalen. Zij vragen de indiener of deze formule de verhouding tussen grote en kleine fracties niet enigszins uit het lood slaat vanwege het relatief hoge basisgetal (150) en de relatief kleine invloed van het aantal Leden van een fractie (één extra motie per Kamerlid). Een fractie van twee Leden heeft in dit geval slechts 0,66% extra moties tot haar beschikking dan een fractie van één Kamerlid, terwijl hun democratisch mandaat bij benadering tweemaal zoveel stemmen bevat.

Kan de indiener het gemiddelde aantal moties per Kamerlid onder de voorgestelde rekenmethode voor het CDA, NSC, D66 en de PVV nader toelichten? In hoeverre is de indiener van mening dat hier sprake is van een evenredige verdeling? Hoe beoordeelt hij de verhouding tussen fracties van, laten we zeggen, vijf zetels ten opzichte van fracties ten opzichte van fracties van 34 zetels?

De Leden van de D66-fractie vragen in dit kader ook waarom de indiener ervoor gekozen heeft om fracties en niet individuele Leden als reken-eenheid te gebruiken. Leden hebben immers een individueel mandaat, los van het Kamerlidmaatschap van een fractie. Heeft de indiener ook andere rekenmethodes overwogen, zo vragen deze Leden tevens. Zo ja, welke zijn dit en op basis van welke argumenten heeft hij deze niet verkozen?

Ziet de initiatiefnemer een risico dat er op oneigenlijke wijze uitgeweken zal worden naar andere instrumenten, zoals initiatiefnota's of amendementen, zo vragen de Leden van de D66-fractie.

Tot slot halen de Leden van de D66-fractie graag het volgende citaat van Johann Wolfgang von Goethe aan: «In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister, und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.»⁴ Hoe interpreteert de indiener dit citaat, zo vragen deze Leden. Hoe waardeert hij zelfbeheersing in verhouding tot beheersing door de wet?

Reactie op vragen van de leden van de D66-fractie

De indiener dankt de leden van de D66-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag per punt een reactie. De leden van de D66-fractie vragen naar een vergelijking met omringende landen. Allereerst moet worden opgemerkt dat een goede vergelijking met andere landen nader onderzoek zou vergen, omdat parlementaire stelsels en instrumenten niet zomaar te vergelijken zijn. De indiener heeft in eerste instantie gekeken naar Duitsland, omdat dit een land is dat dichtbij Nederland ligt, zowel geografisch als qua cultuur en inrichting van de parlementaire democratie. In Duitsland is het aantal ingediende moties veel lager, in 2021 werden in de Bondsdag 583 moties ingediend waarvan de meeste door de AfD-fractie.⁵ Duitsland kent geen motie-quotum. Wel schrijft het Reglement van de Bondsdag voor dat moties tenminste moeten worden ondertekend door één fractie of 5% van de Leden van de Bondsdag. Ook is gekeken naar de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daar wordt het aantal moties geteld per zittingsperiode (legislatuur). De 55e zittingsperiode loopt van 2019–2024 en in 2024 zijn daar 19 moties ingediend.⁶ Echter, navraag leert dat het instrument motie in de Belgische

⁴ <https://www.deutschelyrik.de/natur-und-kunst.html>

⁵ Deutscher Bundestag – 203 Gesetze an 46 Sitzungstagen verabschiedet

⁶ De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (dekamer.be)

Kamer een ander karakter heeft en dus niet zomaar te vergelijken is met de motie als instrument in Nederland. Meer onderzoek, ook naar de cultuur rondom het indienen van moties in andere (vergelijkbare) landen kan gewenst zijn.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het maximum per jaar wordt vastgesteld en niet per kwartaal of per maand. De indiener heeft gekozen voor een maximum per jaar omdat dit het meest eenvoudig en overzichtelijk is. De situatie dat een fractie na één maand al hun moties al heeft ingediend kan zich inderdaad voordoen, maar het voorstel zorgt ervoor dat fracties hiermee gedurende het jaar rekening kunnen houden. Dat is volgens de indiener een goede zaak, omdat het een prikkel geeft om zuinig en zorgvuldig om te gaan met het indienen van moties.

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheid om een motie van wantrouwen in te dienen. De motie van wantrouwen betreft inderdaad de meest fundamentele politieke vraag, namelijk of het parlement wel of geen vertrouwen heeft in het kabinet of een bewindspersoon. De indiener is van mening dat ook de motie van wantrouwen aan uitholling onderhevig is. De cijfers laten zien dat er in de Nederlandse parlementaire geschiedenis 117 moties van wantrouwen zijn ingediend, waarvan 57 na 2018 (bron: parlement.com). Veel van deze moties werden slechts gesteund door één of twee partijen en kregen niet meer dan 30 stemmen. Dit is een slechte zaak, juist omdat het zo'n fundamentele kwestie betreft. De indiener hoopt dat het voorstel ervoor zorgt dat fracties zorgvuldiger omgaan met het indienen van alle moties, dus ook moties van wantrouwen. Bovendien zorgt het voorstel ervoor dat fracties gedurende het jaar rekening kunnen houden met het motiequotum. Het is aan de fracties zelf om binnen het fractiequotum rekening te houden met hun eventuele wens een motie van wantrouwen ook aan het eind van het jaar te kunnen indienen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het voorstel geen mogelijkheid bevat om op een later moment het maximum aan te passen als daartoe een Kamerbrede wens bestaat. Als het voorstel wordt aangenomen wordt in het Reglement van Orde een vast maximum opgenomen. Als de Kamer om welke reden dan ook wijzigingen wil aanbrengen in de maxima kan een fractie of Kamerlid een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde indienen. Hiervoor is bewust gekozen, om de Kamer te helpen zichzelf te disciplineren en niet bij de eerste gelegenheid waar het goed uitkomt het maximum aan te passen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van de gekozen rekenformule voor de verhouding tussen grotere en kleinere fracties. Bij de vormgeving van het voorstel heeft de indiener uiteraard verschillende oplossingen goed tegen elkaar afgewogen. Er is gekozen voor een rekenformule met een basisaantal van 150 moties en een vermenigvuldigingsfactor van één motie per lid van de fractie. De reden dat is gekozen voor een basisaantal van 150 moties is dat daarmee een halvering van het totaal aantal moties ten opzichte van 2022 kan worden bereikt. De reden dat is gekozen voor een vermenigvuldigingsfactor is dat daarmee een onderscheid gemaakt wordt naar grootte van een fractie. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van de Kamer, waarin bijvoorbeeld ook spreektijden bij begrotingsbehandelingen en notaoverleggen ruimer zijn voor grotere fracties. Uit deze rekenformule volgt dat er dus twee knoppen zijn waaraan je kunt draaien; het basisaantal en de vermenigvuldigingsfactor. Gezocht is naar een balans tussen enerzijds voldoende recht doen aan de grootte van fracties en anderzijds de rechten van kleine fracties om hun stem in het parlement te laten klinken. Over deze balans, vertaald in de rekenformule zoals voorgesteld, gaat de indiener graag het debat aan. Om

dit debat goed te kunnen voeren is in tabel 1 (zie het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie) een aantal opties opgenomen inclusief de gevolgen die dat heeft in de huidige samenstelling van de Kamer. De eerste twee opties betreffen varianten met een lager basisaantal en een hogere vermenigvuldigingsfactor, de derde en vierde optie een hoger basisaantal en een lagere vermenigvuldigingsfactor. In de laatste kolom is de optie van een staffel opgenomen. Ook daar zijn verschillende vormgevingen mogelijk.

De leden van de D66-fractie vragen terecht waarom voor een maximum per fractie is gekozen in plaats van een maximum per Kamerlid. Zoals eerder aangegeven in het antwoord op vragen van de leden van de NSC-fractie is dit een bewuste keuze, waarbij verschillende argumenten afgewogen zijn. De huidige praktijk in de Tweede Kamer leert dat fracties de verschillende portefeuilles beleggen bij individuele leden. Deze leden treden vervolgens op als woordvoerder namens een fractie in debatten en kunnen zich verdiepen in onderwerpen. Omdat er veel debatten zijn, die ook vaak tegelijkertijd plaatsvinden, kan een fractie op die manier alle portefeuilles en onderwerpen zoveel mogelijk recht doen. Dat is voor een individueel Kamerlid in de praktijk onmogelijk. Er zijn geen fracties die alle portefeuilles bij alle Kamerleden hebben belegd en gezamenlijk aan alle debatten meedoen. Een maximum per fractie sluit dus aan bij de praktijk waarin portefeuilles en woordvoerderschappen worden verdeeld binnen een fractie. Een maximum per Kamerlid zou hiermee geen rekening houden en er bovendien voor zorgen dat grote fracties onevenredig meer moties zouden kunnen indienen dan kleine fracties. Verder hebben de leden van de D66-fractie gelijk dat de Nederlandse Grondwet alleen spreekt over Leden en niet over fracties. Echter, ook hier laat de huidige praktijk zien dat in het Reglement van Orde wel veel zaken op het niveau van fracties zijn georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de financiële bijdrage aan fracties (artikel 5.3 RvO), de samenstelling van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (artikel 7.5 RvO), het lidmaatschap van Commissies (artikel 7.11 RvO) en de verdeling van spreektijden (artikel 8.13 RvO).

De leden van de D66-fractie vragen of er een risico is dat op oneigenlijke wijze uitgeweken zal worden naar het gebruik van andere parlementaire instrumenten zoals initiatiefnota's of amendementen. Het is inderdaad mogelijk dat met het instellen van de voorgestelde maxima een verschuiving plaatsvindt naar het gebruik van andere parlementaire instrumenten. De praktijk zal dit moeten uitwijzen, maar de indiener verwacht eerder een verschuiving naar het vragen van toezeggingen. Amendementen kunnen alleen bij wetwijzigingen worden ingediend, en in algemene zin is de indiener van mening dat het goed is als de Tweede Kamer meer aandacht besteedt aan zorgvuldige wetsbehandelingen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de verschillende parlementaire enquêterapporten, zoals het rapport Blind voor mens en recht over de gevolgen van de toelagenaffaire. Een verschuiving van de aandacht van de Tweede Kamer naar het indienen van amendementen kan hier op positieve wijze aan bijdragen.

De leden van de D66-fractie vragen als laatste een reactie op het bekende citaat van Johan Wolfgang von Goethe. De indiener is verheugd dat de D66-fractie het citaat van Johann Wolfgang von Goethe aanhaalt: «In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister, und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.» De indiener is van mening dat het voorstel voor het introduceren van een motiequotum op de goedkeuring van Johann Wolfgang von Goethe zou kunnen hebben gerekend. In zijn gedicht «Natur und kunst», waaruit deze zinnen genomen zijn, is de gebondenheid aan

wetten een voorwaarde om tot vrijheid te komen. De zinnen voorafgaand aan de door de D66-fractie geciteerde, luiden als volgt:

*So ist's mit aller Bildung auch beschaffen:
Vergebens werden ungebundne Geister
Nach der Vollendung reiner Höhe streben.*

*Wer Großes will, muß sich zusammenraffen:
In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister,
Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.*

*(Zo is het ook met vorming en beschaving:
Vergeefs zullen de aan niets gebonden geesten
Naar de voltooiing van hun hoge doelen streven.*

*Wie hoge dingen wil, moet zich bedwingen;
In de beperking toont zich pas de meester,
En slechts de wet kan ons de vrijheid geven.)*

Ongebondenheid leidt niet tot ware vrijheid, schrijft Goethe terecht. Wie hoge dingen wil, moet zich beperken. Dat is precies de kern van het voorstel van de indiener. Door het introduceren van een motiequotum – «de wet» – kunnen Kamerleden pas echt effectief hun ideeën en idealen – «hoge dingen» – waarmaken. De indiener is verheugd dat de D66-fractie zich laat inspireren door de gedachte dat vrijheid niet hetzelfde is als ongebondenheid, maar dat vrijheid een veel rijker begrip is en samenhangt met gebondenheid en verantwoordelijkheid.

Inbreng leden van de CDA-fractie en reactie indiener

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij delen het standpunt dat het verminderen van het aantal moties noodzakelijk is voor het beter functioneren van de Tweede Kamer en dat het instellen van een maximum, hoewel ingrijpend, een goede stap is.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de kern van het voorstel voor een fractiemaximum wordt gevormd door de rekenregel van 150 moties per fractie plus het aantal zetels van een fractie. Deze leden vragen of de indiener nader wil toelichten wat de afwegingen zijn geweest ten aanzien van de rekenregel en de verschillende variabelen daarin.

Reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie

De indiener dankt de leden van de CDA-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag een reactie. De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de rekenregel. Bij de vormgeving van het voorstel heeft de indiener verschillende oplossingen goed tegen elkaar afgewogen. Er is gekozen voor een rekenformule met een basisaantal van 150 moties en een vermenigvuldigingsfactor van één motie per Kamerlid van de fractie. De reden dat is gekozen voor een basisaantal van 150 moties is dat daarmee een halvering van het totaal aantal moties ten opzichte van 2022 kan worden bereikt. De reden dat is gekozen voor een vermenigvuldigingsfactor is dat daarmee een onderscheid gemaakt wordt naar grootte van een fractie. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van de Kamer, waarin bijvoorbeeld ook spreektijden bij begrotingsbehandelingen en notaoverleggen ruimer zijn voor grotere fracties. Uit deze rekenformule volgt dat er dus twee knoppen zijn waaraan je kunt draaien; het basisaantal en de vermenigvuldigingsfactor. Gezocht is naar een balans tussen enerzijds voldoende recht doen aan de grootte van fracties en anderzijds de rechten

van kleine fracties om hun stem in het parlement te laten klinken. Over deze balans, vertaald in de rekenformule zoals voorgesteld, gaat de indiener graag het debat aan. Om dit debat goed te kunnen voeren is in tabel 1 (zie het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie) een aantal opties inclusief de gevolgen die dat heeft in de huidige samenstelling van de Kamer. De eerste twee opties betreffen varianten met een lager basisaantal en een hogere vermenigvuldigingsfactor, de derde en vierde optie een hoger basisaantal en een lagere vermenigvuldigingsfactor. In de laatste kolom is de optie van een staffel opgenomen. Ook daar zijn verschillende vormgevingen mogelijk.

Inbreng leden van de SP-fractie en reactie indiener

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatief van het lid Bontenbal om het indienen van het aantal moties per reglement te beperken. De leden waarderen het feit dat de heer Bontenbal zijn initiatief op papier heeft gezet. Inhoudelijk zijn de leden van de SP-fractie echter zeer bezorgd. Zij vinden dit initiatief inhoudelijk principiële onjuist en verzoeken het lid Bontenbal om dit initiatief, na kennisname van de argumenten hierna, in te trekken.

De leden van de SP-fractie vragen het lid Bontenbal of hij de mening deelt dat een veel groter probleem dan de hoeveelheid moties is dat er in sommige gevallen slecht beleid wordt gevoerd, dat bijgestuurd moet worden. Hoe meer slecht beleid, hoe meer moties. Een ander groot probleem is naar de mening van de leden van de SP-fractie dat maar al te vaak aangenomen moties niet worden uitgevoerd. Waarom zijn de initiatieven van het lid Bontenbal daar niet opgericht?

De leden van de SP-fractie constateren dat het lid Bontenbal stelt dat de motie een bot instrument is geworden. Deze leden missen de overtuigende onderbouwing van deze stelling, dit geldt namelijk zeker niet voor iedere motie. Ook stelt de initiatiefnemer dat hij van mening is dat de Tweede Kamer zorgvuldig moet zijn met het gebruik van dit instrument. Dat is inderdaad een mening, die het lid Bontenbal mag uiten, maar ook hiervoor ontbreekt een overtuigende onderbouwing. Graag een reactie. Daarnaast wijst het lid Bontenbal op de praktijk in de Bondsdag in Duitsland, waar het aantal vragen en moties dat wordt ingediend vele malen lager zou zijn dan in Nederland. Heeft het lid Bontenbal geanalyseerd wat hier de reden van is? Hebben ze daar ook een absoluut maximum, zoals het lid Bontenbal nu voorstelt? Zo niet, hoe komt dat dan? Zijn deze verschillende parlementaire stelsels überhaupt wel te vergelijken? Waarom? Heeft het lid Bontenbal naar meer andere landen gekeken?

De leden van de SP-fractie constateren dat het lid Bontenbal wijst op het rapport van de TCU, «klem tussen balie en beleid». Maar op welke wijze is het voorstel van het lid Bontenbal de oplossing voor de conclusie dat de Kamer uitvoeringsaspecten niet voldoende meeweegt of moties en amendementen indient zonder zicht op de impact daarvan? Dat ontgaat de aan het woord zijnde leden. Ook wijst de indiener op het enquête rapport *Blind voor mens en recht* van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. Het parlement heeft inderdaad gefaald in haar wetgevende en controlerende taak, de Tweede Kamer zou voldoende tijd in moeten blijven ruimen voor de zorgvuldige behandeling van wetten. Tot zover klopt dit. Echter, de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zegt niets over aantallen moties. Het lid Bontenbal kan dus niet dit rapport van de enquêtecommissie aanvoeren als onderbouwing van zijn voorstel. Erkent hij dit?

De leden van de SP-fractie vinden het het goed recht van het lid Bontenbal om bespreekbaar te maken of het aantal ingediende moties wel of niet te veel is. Het is ook het goed recht van een fractie om zelf minder moties in te dienen. Daarnaast is het zelfs nog goed wanneer leden elkaar kritisch bevragen op specifieke inhoudelijke moties, bijvoorbeeld bij moties die niet gedekt zijn, moties waarover inhoudelijk niet gediscussieerd is, moties die op een oneigenlijk moment ingediend zijn, moties over zaken die reeds zijn toegezegd, et cetera. Dan kan specifiek gediscussieerd worden over de vraag of een bepaalde motie al dan niet inhoudelijk iets toevoegt of beter achterwege had kunnen blijven. Graag een reactie.

De leden van de SP-fractie vinden het echter drie stappen te ver gaan en zelfs staatsrechtelijk en principiële onjuist dat het lid Bontenbal met een wijziging van het Reglement van Orde probeert andere leden het recht te ontzeggen gebruik te maken van een parlementair middel dat zij hebben. De leden zijn principiële van mening dat leden zelf bepalen welke parlementaire middelen ze op welke moment wensen in te zetten. Soms zijn dat Kamervragen, soms zijn dat debatten waarin geprobeerd wordt toezeggingen te krijgen, soms zijn er moties nodig, of amendementen, initiatiefnota's of -voorstellen, of bijvoorbeeld druk opbouwen via buitenparlementaire acties zoals handtekeningen ophalen of demonstraties organiseren. Al dit soort middelen staan leden ter beschikking, alleen zij kunnen zelf bepalen welk middel zij wanneer wensen in te zetten. Andere leden kunnen dat niet voor hen bepalen. Uiteindelijk wordt verantwoording afgelegd aan de kiezer. Waarom vindt het lid Bontenbal dat hij mag bepalen hoeveel moties een andere fractie maximaal in mag dienen in een jaar? Waarom zou het redelijk zijn als je het aantal moties in september hebt bereikt, met als gevolg dat je in oktober november en december geen moties meer mag indienen? Waarom vindt het lid Bontenbal dat hij voor andere fracties mag bepalen dat zij zullen moeten kiezen of ze moties indienen over ziekenhuizen, scholen, het vestigingsklimaat, het gevangeniswezen, natuurbeleid of verkeersveiligheid? Dat is immers het gevolg van zijn voorstel. Graag een uitgebreide reactie.

De leden van de SP-fractie hebben ook wel eens een mening over hoe andere leden of fracties politiek bedrijven. Bepaalde fracties organiseren bijvoorbeeld zelden activiteiten met mensen op buitenparlementaire wijze. Ook zijn er leden die de plenaire vergaderzaal voornamelijk gebruiken om de eigen boodschap uit te zenden met als doel filmpjes voor eigen sociale media op te nemen. Dat wil vervolgens niet meteen zeggen dat de leden van de SP-fractie vinden dat hier regels voor moeten komen om andere fracties een bepaalde werkwijze op te leggen of te verbieden. Dat geldt dan vervolgens ook voor het indienen van moties. Dit is toch veel meer een kwestie van cultuur, die bespreekbaar kan worden gemaakt, maar onmogelijk op redelijke wijze in gedetailleerde regels kan worden vastgelegd of ingeperkt?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het wellicht ook makkelijk oordelen is voor een middenpartij zoals het CDA, die vaak heeft meegeregeerd en Ministers heeft geleverd, wellicht wat vaker zaken achter de schermen kon regelen, en het vaker grosso modo wel eens zal zijn met het gevoerde beleid. De leden van de SP-fractie zijn het mogelijk wat vaker oneens met het beleid en zullen zich dus vaker genoodzaakt voelen om parlementaire middelen zoals het indienen van moties in te zetten. Graag een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie maken hun kritiek concreet met een voorbeeld. Op 16 april 2024 is gestemd over veel moties, ingediend bij het tweeminutendebat kansspelen. Er werden zes moties van een SP-Kamerlid aangenomen, alle zes medeondertekend door een CDA-Kamerlid en leden

van enkele andere fracties. Waarom vindt de heer Bontenbal dat hij mag bepalen welke vier van deze zes moties niet hadden mogen worden ingediend? Erkent hij dat een gevolg van zijn voorstel kan zijn dat bepaalde moties zouden zijn samengevoegd, waardoor een of twee reuzenmoties zouden ontstaan, met het risico dat bepaalde elementen sommige fracties tegen de borst zouden stuiten waardoor ze het juist niet hadden gehaald? En wat nu als twee van deze SP-moties waren ingediend door medeondertekenaars van de fracties van het CDA en NSC, die nu zelf geen spreektijd hadden? Dan waren er niet door één fractie zes moties ingediend, maar door drie fracties twee. Het debat zou in dit geval vier minuten langer hebben geduurd en evenveel moties hebben opgeleverd. Kortom, wat waren we hiermee opgeschoten? Zo zijn er nog wel meer voorbeelden te bedenken, de praktijk laat zien dat een in de ogen van het lid Bontenbal onwenselijke praktijk (te veel moties) niet kan worden beteugeld met gedetailleerde absolute regels. Graag een reactie.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie het lid Bontenbal zijn mening over het aantal moties bespreekbaar te blijven maken. Zij staan ook open voor het goede gesprek, in het algemeen of per ingediende motie die naar de mening van een ander Kamerlid ontijdig, onzorgvuldig of onnodig is. Prima, laten we die discussie blijven voeren. Maar ontzeg andere leden niet het recht gebruik te maken van het parlementaire middel uit de gereedschapskist waarvan dat Kamerlid op dat moment vindt dat dat het meest geschikt is. Dit is ook principieel. De leden van de SP-fractie zouden het waarderen als het lid Bontenbal dit voorstel om deze principiële reden niet in stemming brengt, maar dat we de discussie hierover wel blijven voeren.

Reactie op vragen van de leden van de SP-fractie

De indiener dankt de leden van de SP-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag per punt een reactie. De leden van de SP-fractie vragen of de indiener de mening deelt dat een veel groter probleem dan de hoeveelheid moties is dat er in sommige gevallen slecht beleid wordt gevoerd, dat bijgestuurd moet worden. Het is inderdaad de kerntaak van Kamerleden om het beleid van de regering te controleren. Kamerleden hebben hiertoe de beschikking over verschillende instrumenten, waaronder het indienen van een motie. De vraag hier is of het indienen van meer dan 5.000 moties per jaar uiteindelijk leidt tot beter of slechter beleid en hoeveel van die 5.000 moties daadwerkelijk hebben geleid tot aanpassing van beleid in de praktijk. Volgens de visie van de indiener is dat te weinig het geval en moet de Kamer hier eerlijk op reflecteren. Een voorbeeld daarvan is dat veel moties een bevestiging zijn van het staande beleid of iets vragen dat de Minister reeds van plan is te doen. De indiener is het wel met de leden van de SP-fractie eens dat ook de regering hier verantwoordelijkheid draagt; dit voorstel moet dan ook samengaan met een stevige oproep vanuit de Kamer aan het kabinet om veel strakker om te gaan met het beoordelen van moties en het nauwkeuriger bijhouden van de uitvoering van aangenomen moties. Overigens is het argument dat er ook andere problemen zijn die om een oplossing vragen geen legitiem argument. De indiener is altijd bereid mee te denken met de SP-fractie over de vraag hoe er beter beleid kan worden gemaakt, maar dat ontslaat de Kamer niet van haar verantwoordelijkheid ook over haar eigen functioneren na te denken en voorstellen toen ter verbetering daarvan.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de initiatieven van de indiener niet zijn gericht op het verbeteren van de uitvoering door het kabinet van aangenomen moties. De indiener wijst erop dat het voorstel dit element ook bevat. In de toelichting op het voorstel staat dat er een verantwoordelijkheid bij het kabinet ligt om veel nauwkeuriger bij te houden hoe het

staat met de uitvoering van aangenomen moties. Dit zou bijvoorbeeld bewerkstelligd kunnen worden door het kabinet te vragen één systematiek te ontwikkelen die door alle departementen op dezelfde manier wordt gebruikt. Dit maakt het voor de Kamer overzichtelijker. En ook hier geldt: hoe minder moties er worden ingediend, hoe meer ruimte en overzicht er is om de uitvoering van aangenomen moties scherp te volgen. Hierin moet evenveel aandacht worden besteedt aan toezeggingen als aan moties, zo adviseert ook het rapport-Van der Staaij.⁷ De indiener trekt hierin graag samen op met de leden van de SP-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling dat de motie een bot instrument is geworden. De cijfers laten zien dat het aantal moties door de jaren heen enorm is gestegen. Tot 1900 was vier moties per jaar normaal. Van 1900 tot 1967 zagen we 30 moties per jaar. Daarna steeg het aantal moties snel; tot het jaar 2000 tot rond de 1.000. En na de eeuwwisseling is het aantal moties per jaar nog veel verder toegenomen tot meer dan 5.000 in 2022 (bron: Centraal Informatiepunt Tweede Kamer). Dat is geen definitieve, maar wel belangrijke indicatie dat het instrument zijn scherpte verliest. Een ander argument is dat het karakter van het instrument motie is veranderd. Oud-Kamerlid Van der Staaij verwoordde dit in 2016 in een debat over een wijziging van het Reglement van Orde scherp, door te stellen dat de motie steeds meer een profileringsinstrument is geworden in plaats van een instrument in het kader van het afleggen van verantwoording door de Minister.⁸ Dit is ook de indruk van de indiener. Moties worden nogal eens gebruikt om de ander mee om de oren te slaan, bijvoorbeeld op sociale media. Dit doet af aan de scherpte van een belangrijk instrument van Kamerleden in hun parlementaire taak. Ook als we kijken naar de inhoud van moties durft de indiener te stellen dat kwantiteit niet gelijk staat aan kwaliteit. Er worden regelmatig overbodige moties ingediend, moties zonder deugdelijke financiële dekking, dubbele moties of onuitvoerbaar moties. De leden van de SP-fractie wijzen hier zelf ook op. Al deze ontwikkelingen samen hebben bij de indiener tot de conclusie geleid dat de motie geen scherp, maar een bot instrument is geworden. De indiener merkt ook op dat het voorstel niet behelst dat de motie als instrument geheel geschrapt wordt; fracties kunnen nog steeds een substantieel aantal moties indienen. De indiener beoogt slechts het uit de hand lopende aantal moties terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau; een niveau dat een aantal jaar geleden ook als aanvaardbaar werd beschouwd.

De leden van de SP-fractie vragen naar een vergelijking met omringende landen. Allereerst moet worden opgemerkt dat een goede vergelijking met andere landen nader onderzoek zou vergen, omdat parlementaire stelsels en instrumenten niet zomaar te vergelijken zijn. De indiener heeft in eerste instantie gekeken naar Duitsland, omdat dit een land is dat dichtbij Nederland ligt, zowel geografisch als qua cultuur en inrichting van de parlementaire democratie. In Duitsland is het aantal ingediende moties veel lager, in 2021 werden in de Bondsdag 583 moties ingediend waarvan de meeste door de AfD-fractie.⁹ Duitsland kent geen motie-quotum. Wel schrijft het Reglement van de Bondsdag voor dat moties tenminste moeten worden ondertekend door één fractie of 5% van de Leden van de Bondsdag. Ook is gekeken naar de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daar wordt het aantal moties geteld per zittingsperiode (legislatuur). De 55e zittingsperiode loopt van 2019–2024 en in 2024 zijn

⁷ Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁸ Plenaire verslagen | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁹ Deutscher Bundestag – 203 Gesetze an 46 Sitzungstagen verabschiedet

daar 19 moties ingediend.¹⁰ Echter, navraag leert dat het instrument motie in de Belgische Kamer een ander karakter heeft en dus niet zomaar te vergelijken is met de motie als instrument in Nederland. Meer onderzoek, ook naar de cultuur rondom het indienen van moties in andere (vergelijkbare) landen kan gewenst zijn.

De leden van de SP-fractie vragen naar de relevantie van de conclusie van het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties voor dit voorstel, namelijk de conclusie dat de Kamer moties en amendementen indient zonder zicht op de impact daarvan. Deze conclusie maakt duidelijk dat de Kamer blijkbaar onvoldoende een zorgvuldige afweging maakt tussen alle aspecten, inclusief het uitvoeringsaspect, alvorens een motie in te dienen. De indiener ziet deze conclusie daarom als een oproep om zinniger en zorgvuldiger om te gaan met het indienen van moties. Dat is ook wat dit voorstel beoogt. Als minder moties ingediend kunnen worden, zullen fracties zorgvuldiger afwegen welke motie wel en welke motie niet wordt ingediend. Dit komt de kwaliteit van moties ten goede.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de stelling dat het rapport Blind voor mens en recht van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening niet aangevoerd kan worden als onderbouwing van het voorstel om het aantal moties te verminderen. De indiener is het hier niet mee eens. Het klopt dat dit rapport niets zegt over de aantallen moties, maar volgens de indiener is er wel degelijk een duidelijke link tussen het verminderen van het aantal moties en het tijd nemen voor zorgvuldige behandeling van wetten. Ten eerste is er een praktische link. Hoe minder tijd hoeft te worden besteedt aan het opstellen, indienen, appreciëren en stemmen van en over moties, hoe meer tijd er is voor de behandeling van wetgeving. Niet alleen in de agenda van Kamerleden zelf, maar ook in de plenaire agenda van de Tweede Kamer. Ten tweede is er volgens de indiener ook een inhoudelijke link. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, heeft onder andere oud-Kamerlid Van der Staaij in 2016 al scherp verwoordt dat de motie steeds meer een profileringsinstrument is geworden in plaats van een instrument in het kader van het afleggen van verantwoording door de Minister. De indiener is het hiermee eens. Moties die alleen maar bedoeld zijn om te profileren dragen per definitie niet bij aan zorgvuldige wetsbehandeling. En als dit voorstel er voor zorgt dat er minder moties worden ingediend die bedoeld zijn om te profileren, kan de focus worden verlegd naar zorgvuldige wetsbehandeling.

De indiener is het met de leden van de SP-fractie volledig eens dat het goed is als leden elkaar kritisch bevragen over de inhoud van hun moties. Dat gebeurt gelukkig ook regelmatig door verschillende leden en fracties, en ook de leden van de CDA-fractie mogen hierop kritisch worden bevraagd. Dit betekent echter nog niet dat dit in de praktijk leidt tot het wijzigen of intrekken van moties. Daarom gaat dit voorstel verder en is het voorstel dwingender, maar heeft wel elke fractie met dezelfde regels te maken.

De leden van de SP-fractie geven aan het staatsrechtelijk en principieel onjuist te vinden om via een wijziging van het Reglement van Orde andere leden het recht te ontzeggen gebruik te maken van een parlementair middel dat zij hebben. De indiener is het hier niet mee eens. Ten eerste is de indiener van mening dat er geen sprake van is dat andere leden rechten worden ontzegd. Als het voorstel wordt aangenomen, legt

¹⁰ De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (dekamer.be)

de Kamer zichzelf als geheel een beperking op. Dat is iets anders. Het is ook niet zo dat er helemaal geen moties meer mogen worden ingediend. Met dit voorstel zouden er in totaal nog steeds meer dan 2.000 moties kunnen worden ingediend. De indiener heeft ten tweede bewust gekeken naar de staatsrechtelijke aspecten van het voorstel, en hierover ook overleg gevoerd met juristen, en geen blokkerende constitutionele bezwaren gevonden. De motie als parlementair instrument wordt niet genoemd in de Grondwet. Het zou vreemd zijn als het beperken van het aantal moties vervolgens onoverkomelijke Grondwettelijke bezwaren zou opwerpen. In artikel 67 van de Grondwet staat dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen mogen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende Leden ter vergadering aanwezig is (lid 1), dat besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen (lid 2) en dat de Leden stemmen zonder last (lid 3). Het voorstel stelt geen beperking aan het besluiten of stemmen over moties. Besluiten over moties worden ook met het voorstel nog steeds door een meerderheid genomen. Ook worden in de praktijk reeds beperkingen gesteld aan beraadslagen, zoals de regels die gelden voor het mondelinge vragenuur. Artikel 68 van de Grondwet gaat over het inlichtingenrecht. Dit artikel stelt dat de Ministers of de Staatssecretarissen mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Met dit voorstel kunnen leden nog steeds inlichtingen verlangen, dat hoeft niet in een motie. De indiener wijst ook op artikel 72 van de Grondwet, waarin staat dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vaststellen. Dit voorstel past volgens de indiener bij regels die de Kamer zelf kan vaststellen over haar werkwijze in het Reglement van Orde. De oorsprong van het instrument van de motie ligt ook in het Reglement van Orde.

Ten derde zien de leden van de SP-fractie principiële bezwaren tegen het voorstel. Volgens hen heeft een Kamerlid het recht om gebruik te maken van het parlementaire middel uit de gereedschapskist waarvan dat Kamerlid op dat moment vindt dat dat het meest geschikt is. De indiener heeft hierop een andere visie, die minstens net zo principieel is. Want zoals de leden van de SP-fractie terecht aangeven is de motie een middel, geen doel. En dus moeten we kijken naar het doel van het indienen van moties. Zoals eerder aangegeven zijn moties volgens de indiener bedoeld om de regering te controleren en verantwoording van bewindspersonen te vragen en om het regeringsbeleid waar nodig op de belangrijkste onderdelen bij te sturen. Het hoge en steeds groeiende aantal moties brengt dit doel niet dichterbij, maar verder weg. Er worden regelmatig overbodige moties ingediend, moties zonder deugdelijke financiële dekking, dubbele moties of onuitvoerbare moties. Zulke moties leveren geen bijdrage aan de diepgang van de discussie, maar staan die juist in de weg. Het is dus ook een principiële keuze om naar het doel van het indienen van moties te kijken, in plaats van blind te staren op de motie als parlementair middel. De indiener merkt ook graag op dat de CDA-fractie zich reeds een aantal maanden aan het door haarzelf voorgestelde motiequotum houdt en dat de ervaring is dat dit heel goed mogelijk is. De leden van de SP-fractie (5 zetels) zouden toch niet willen beweren dat de leden van de CDA-fractie (ook 5 zetels) daardoor minder gedegen hun werk doen dan de leden van de SP-fractie?

De leden van de SP-fractie vragen of het redelijk is als een fractie bijvoorbeeld na september geen moties meer mag indienen als het maximum in september is bereikt. Deze situatie kan zich inderdaad voordoen, maar het voorstel zorgt ervoor dat fracties hiermee gedurende het jaar rekening kunnen houden. Dat is volgens de indiener een goede

zaak, omdat het een prikkel geeft om zuinig en zorgvuldig om te gaan met het indienen van moties.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de indiener voor anderen wil bepalen dat zij moeten kiezen over welke onderwerpen zij moties mogen indienen. Dit klopt niet. Zoals ook in de beantwoording van een vorige vraag is aangegeven, omdat het voorstel een wijziging van het Reglement van Orde, dat ervoor zorgt dat voor elke fractie dezelfde regels zullen gelden. Er is dus geen sprake van dat fracties regels aan anderen opleggen. Als een meerderheid voor het voorstel stemt, legt de Kamer daarmee zichzelf regels op; dat is iets anders. De leden van de SP-fractie verwijzen verder naar verschillende belangrijke onderwerpen die regelmatig in de Kamer worden besproken. Het is nu in de praktijk vaak al zo dat in commissiedebatten soms wel tien of twintig onderwerpen worden besproken. Het is niet zo dat dan in het tweeminutendebat over al die onderwerpen moties worden ingediend. Dat is vaak ook niet nodig; er kunnen bijvoorbeeld toezeggingen worden gevraagd. De indiener is er verder voorstander van dat fracties meer samenwerken bij het indienen van moties en gaat ook graag de samenwerking met de leden van de SP-fractie aan.

De leden van de SP-fractie verwijzen ernaar dat fracties een mening hebben over hoe andere fracties of leden politiek bedrijven. De indiener wijst erop dat zijn voorstel natuurlijk ook zal gelden voor de CDA-fractie en dus niet bedoeld is om andere fracties de maat te nemen. Het voorstel is juist bedoeld om ervoor te zorgen dat dezelfde regels voor iedereen gaan gelden. De indiener heeft daarom zelf al naar voren gebracht dat de leden van de CDA-fractie zich zullen houden aan het voorstel, ongeacht of het voorstel wordt aangenomen. De leden van de SP-fractie vragen verder of het niet veel meer een kwestie van cultuur is om het aantal moties te verminderen, in plaats van het vastleggen in regels. De indiener is met de leden van de SP-fractie van mening dat de politieke cultuur verbeterd moet worden. Maar dat gaat niet vanzelf. De indiener wil werken aan een verbeterde politieke cultuur door daarvoor concrete voorstellen neer te leggen en elke fractie de gelegenheid te geven zich hierover uit te spreken. De indiener voelt wat dat betreft verwantschap met het Rotterdamse gezegde «geen woorden maar daden». Dat zou de leden van de SP-fractie toch moeten aanspreken.

De leden van de SP-fractie geven aan dat het voor de fractie van de indiener makkelijk oordelen is, omdat deze fractie het als middenpartij vaker dan gemiddeld eens zal zijn met het gevoerde beleid. De indiener wijst erop dat het voorstel is ingediend op het moment dat de CDA-fractie geen onderdeel is van een coalitie. Het is goed voorstelbaar dat de CDA-fractie het regelmatig oneens is met het gevoerde of voorgestelde beleid van de nieuwe coalitie. Dit argument van de leden van de SP-fractie snijdt dus geen hout. De indiener verbaast zich over het verwijt van de SP-fractie; de indiener heeft het voorstel immers juist ingediend op het moment dat de CDA-fractie geen onderdeel is van de coalitie. Qua zetelaantal zit het CDA in hetzelfde schuitje als de SP.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op het voorbeeld dat in een tweeminutendebat in 2021 zes moties van een lid van de SP-fractie, mede ondertekend door een lid van de CDA-fractie, zijn ingediend en aangenomen en dat de indiener met dit voorstel zou bepalen dat vier van die zes moties niet hadden mogen worden ingediend. De indiener krijgt in deze vraag meer macht toegeschreven dan hij daadwerkelijk heeft. De indiener wijst er nogmaals op dat het voorstel een wijziging van het Reglement van Orde, dat ervoor zorgt dat voor elke fractie dezelfde regels zullen gelden. Er is dus geen sprake van dat fracties regels aan anderen

opleggen. De leden van de SP-fractie wijzen op de mogelijkheid dat moties worden samengevoegd en wellicht te lang worden of teveel elementen bevatten. Dat is een terechte observatie, maar de indiener ziet hierin eerder voordelen dan nadelen. Het bevordert namelijk samenwerking tussen fracties en dat is in een versplinterd politiek landschap wat de indiener betreft goed voor het functioneren van de Tweede Kamer. Een voorbeeld hiervan zijn de periodieke MIRT-debatten, waarin vaak veel moties worden ingediend over specifieke infrastructuur projecten. Als hierbij van verschillende moties een «pakket» kan worden gemaakt door meerderheden in de Kamer kan dit juist bijdragen aan de effectiviteit van de Kamer.

Inbreng leden van de PvdD-fractie en reactie indiener

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel van het lid Bontenbal om de mogelijkheid in te perken om moties in te dienen en hebben hier nog enkele vragen over.

Hoewel de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het belangrijk vinden dat de Tweede Kamer nadenkt over de effectiviteit van de eigen instrumenten, zijn deze leden geen voorstander van het inperken van de mogelijkheid om moties in te dienen. Wat deze leden betreft ligt de prioriteit bij het versterken van de controlerende en kaderstellende capaciteit van de Kamer om de regering effectiever te kunnen controleren, niet in het inperken van instrumenten. Deze leden vinden dat leden zelf kritisch moeten kijken of het indienen van een motie echt nodig is, of dat een ander instrument zich beter leent. Maar het gaat hen te ver om daadwerkelijk een maximum aan het aantal moties te stellen. Vanuit de controlerende taak die de Tweede Kamer heeft is het van belang het kabinet altijd te kunnen bijsturen. Deze leden zijn benieuwd naar de visie van de initiatiefnemer hierop. Daarnaast vragen deze leden de initiatiefnemer ook te reageren op de hoogleraar staats- en bestuursrecht, Wim Voermans, die stelt dat de Grondwet een beperking van besluiten en beraadslagen van de Tweede Kamer, zoals de initiatiefnemer voorstelt, niet toestaat.¹¹

Reactie op vragen van de leden van de PvdD-fractie

De indiener dankt de leden van de PvdD-fractie voor de reflectie op het voorstel en geeft graag een reactie. Kamerleden hebben veel mogelijkheden om hun standpunten te uiten. Zij kunnen onder andere deelnemen aan debatten, debatten aanvragen, vragen stellen en initiatiefvoorstellen indienen. Dit zijn belangrijke en nuttige instrumenten om aandacht te vragen voor belangrijke onderwerpen en die ook vastgelegd zijn in de Grondwet en het Reglement van Orde. De indiener ziet de motie vooral als instrument om bij belangrijke kwesties het beleid van de regering te kunnen bijsturen en bewindspersonen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken, en minder als profileringsinstrument als het slechts bij het uitspreken van een standpunt blijft. Uitzondering daargelaten stemmen de leden van de fractie van de indiener daarom in principe tegen spreekt-uitmoties. Zulke moties zijn op zijn best meestal overbodig en op zijn slechtst bedoeld als «treitermotie» richting andere partijen. Het voorstel zorgt ervoor dat er nog steeds voldoende ruimte is om moties in te dienen, maar dat het aantal moties wel wordt verminderd. Bovendien worden ook aan andere rechten en instrumenten van Kamerleden grenzen gesteld, zoals aan de spreektijd in commissiedebatten en plenaire debatten.

¹¹ <https://twitter.com/wimjmvoermans/status/1780125044795986081>

De leden van de PvdD-fractie geven aan dat de controlerende en kaderstellende taak van leden voor hen zwaar weegt. De indiener is het daar mee eens. De vraag is of een groot aantal moties daaraan bijdraagt. Als we kijken naar de inhoud van ingediende moties durft de indiener te stellen dat kwantiteit niet gelijk staat aan kwaliteit. Er worden regelmatig overbodige moties ingediend, moties zonder deugdelijke financiële dekking, dubbele moties of onuitvoerbare moties. Zulke moties leveren geen bijdrage aan effectieve controle van de regering, maar staan die juist in de weg. De geschiedenis van de Tweede Kamer laat bovendien zien dat er tot een aantal decennia terug veel minder moties werden ingediend. De indiener gaat er niet van uit dat de leden van de PvdD-fractie van mening zijn dat de regering toentertijd minder of slechter werd gecontroleerd door de Tweede Kamer. Als er minder moties worden ingediend wordt het instrument motie zelf scherper en ontstaat er meer aandacht voor de goede discussies die in de Kamer worden gevoerd in commissiedebatten, plenaire debatten en overleggen over wetgeving. Er zijn hier ook andere goede mogelijkheden om voorstellen te doen, zoals meer samenwerking tussen Kamerleden van verschillende fracties en het vragen van toezeggingen. Kortom, het verminderen van het aantal moties kan volgens de indiener juist een positieve bijdrage leveren aan inhoudelijke diepgang, grondige wetsbehandelingen en de focus van Kamerleden op hun kerntaken.

De leden van de PvdD-fractie vragen een reactie op de stelling van hoogleraar staats- en bestuursrecht dhr. Voermans. De indiener is daar graag toe bereid. Dhr. Voermans stelt dat de Grondwet de voorgestelde beperking aan besluiten en beraadslagen van de Tweede Kamer niet toestaat. Hij verwijst daarbij ook naar artikel 66 van de Grondwet. De indiener meent dat het voorstel niet strijdig is met de Grondwet. Artikel 66 van de Grondwet gaat over de openbaarheid van vergaderingen. Het is onduidelijk wat de link tussen dit artikel en het voorstel is. Wellicht doelt dhr. Voermans ook op artikel 67 en 68 van de Grondwet. In artikel 67 staat dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen mogen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is (lid 1), dat besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen (lid 2) en dat de leden stemmen zonder last (lid 3). Het voorstel stelt geen beperking aan het besluiten of stemmen over moties. Besluiten over moties worden ook met het voorstel nog steeds door een meerderheid genomen. Ook worden in de praktijk reeds beperkingen gesteld aan beraadslagen, zoals de regels die gelden voor het mondelinge vragenuur. Artikel 68 van de Grondwet gaat over het inlichtingenrecht. Dit artikel stelt dat de Ministers of de Staatssecretarissen mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Met dit voorstel kunnen leden nog steeds inlichtingen verlangen, dat hoeft niet in een motie. De indiener wijst ook op artikel 72 van de Grondwet, waarin staat dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vaststellen. Dit voorstel past volgens de indiener bij regels die de Kamer zelf kan vaststellen over haar werkwijze in het Reglement van Orde. De oorsprong van het instrument van de motie ligt ook in het Reglement van Orde.

Inbreng leden van de VOLT-fractie en reactie indiener

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het Kamerlid Bontenbal. Zij willen hun waardering uitspreken voor de inzet van de initiatiefnemer om de effectiviteit van de Kamer te versterken. Dat is hard nodig, want met slechts 150 leden en tegelijkertijd een veelheid aan fracties moet de Kamer scherp zijn op effectiviteit. Over het voorstel hebben de leden nog wel enkele vragen.

Allereerst over het aantal moties in omliggende landen. Kan de initiatiefnemer toelichten hoe hij het verschil in aantallen moties met Duitsland duidt? En heeft hij kennis van de situatie in andere gelijkgestemde landen?

Kan de initiatiefnemer toelichten hoe het beperken van het aantal moties per fractie zich verhoudt tot het principe van evenredige vertegenwoordiging en de traditie van pluriformiteit in de Nederlandse parlementaire democratie? De initiatiefnemer gaat in zijn voorstel uit van het feit dat alle fracties aan alle debatten mee zouden kunnen doen. In de praktijk blijkt dat dat niet het geval is. Zeker niet voor de kleinste fracties. Tegelijkertijd is hun deelname in de Nederlandse parlementaire democratie wel van toegevoegde waarde. Ziet hij ruimte om het voorstel zo aan te passen dat de grootte van een fractie meegewogen wordt in de rekensom om de hoeveelheid moties die ingediend kunnen worden te bepalen?

Kan de initiatiefnemer uitleggen in hoeverre hij de huidige rekensleutel rechtvaardig acht?

Kan de initiatiefnemer toelichten waarom de keuze is gemaakt voor 150 plus twee moties? Maakt het voor die hoeveelheid nog uit hoeveel debatten gevoerd worden? Denk bijvoorbeeld aan de wisselende hoeveelheid plenaire debatten in een jaar? Kan de initiatiefnemer ingaan op de reden waarom ook ingetrokken, overgenomen en aangehouden moties mee moeten worden geteld in het maximum?

Kan de initiatiefnemer ingaan op het belang van het beperken van de hoeveelheid moties in de Kamer? Het praktische belang voor de Kamer is wellicht aanwezig, omdat er iedere dinsdag over een veelheid aan moties gestemd moet worden. Maar heeft de initiatiefnemer signalen gekregen, bijvoorbeeld van departementen of van uitvoerders, dat de hoeveelheid moties een belemmering voor het werk vormt?

Ziet de initiatiefnemer ruimte om ook aan de kabinetskant richtlijnen of regels op te stellen omtrent uitvoering van moties en toezeggingen? Het wil wel eens voorkomen dat een toezegging, waarbij dus geen motie ingediend hoeft te worden, niet wordt uitgevoerd en dat daarna voor een motie wordt gekozen. Ook moties zelf worden soms niet of niet volledig uitgevoerd. Bij een beperking van het aantal moties voor fracties, zou dit een belemmering kunnen zijn voor het controlerende werk van de Kamer. Zijn in de ogen van de initiatiefnemer flankerende maatregelen nodig richting kabinet die dit risico ondervangen? Zo ja, welke maatregelen denkt hij dan aan?

De commissie Van der Staaij heeft eerder de aanbeveling gedaan om minder moties in te dienen, maar niet om dit via het Reglement van Orde te beperken. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom van deze aanbeveling wordt afgeweken? Welke alternatieven kan de initiatiefnemer bedenken voor een maximum van het aantal moties? Welke voor- en nadelen kleven aan die alternatieven en acht de initiatiefnemer daarmee dat met dit voorstel wordt voldaan aan de vereisten proportionaliteit en subsidiariteit? Zo ja, waarom?

Reactie op vragen van de Leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen naar een vergelijking met omliggende landen. Allereerst moet worden opgemerkt dat een goede vergelijking met andere landen nader onderzoek zou vergen, omdat parlementaire stelsels en instrumenten niet zomaar te vergelijken zijn. De indiener heeft in eerste instantie gekeken naar Duitsland, omdat dit een land is dat dichtbij Nederland ligt, zowel geografisch als qua cultuur en inrichting van

de parlementaire democratie. In Duitsland is het aantal ingediende moties veel lager, in 2021 werden in de Bondsdag 583 moties ingediend waarvan de meeste door de AfD-fractie.¹² Duitsland kent geen motie-quotum. Wel schrijft het Reglement van de Bondsdag voor dat moties tenminste moeten worden ondertekend door één fractie of 5% van de Leden van de Bondsdag. Ook is gekeken naar de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daar wordt het aantal moties geteld per zittingsperiode (legislatuur). De 55e zittingsperiode loopt van 2019–2024 en in 2024 zijn daar 19 moties ingediend.¹³ Echter, navraag leert dat het instrument motie in de Belgische Kamer een ander karakter heeft en dus niet zomaar te vergelijken is met de motie als instrument in Nederland. Meer onderzoek, ook naar de cultuur rondom het indienen van moties in andere (vergelijkbare) landen kan gewenst zijn.

De leden van de Volt-fractie vragen of de indiener ruimte ziet om het voorstel zo aan te passen dat de grootte van een fractie meegewogen wordt in de rekensom om de hoeveelheid moties die ingediend kunnen worden te bepalen. Hiermee is in het voorstel al rekening gehouden, door een vermenigvuldigingsfactor van één motie per Kamerlid van een fractie bovenop het basisaantal van 150 moties te tellen. De indiener heeft in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie aangegeven open te staan voor andere suggesties en daartoe in tabel 1 een aantal mogelijkheden gegeven.

De leden van de Volt-fractie vragen om een toelichting op de rekenregel. Bij de vormgeving van het voorstel heeft de indiener uiteraard verschillende oplossingen goed tegen elkaar afgewogen. Er is gekozen voor een rekenformule met een basisaantal van 150 moties en een vermenigvuldigingsfactor van één motie per Kamerlid van de fractie. De reden dat is gekozen voor een basisaantal van 150 moties is dat daarmee een halvering van het totaal aantal moties ten opzichte van 2022 kan worden bereikt. De reden dat is gekozen voor een vermenigvuldigingsfactor is dat daarmee een onderscheid gemaakt wordt naar grootte van een fractie. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van de Kamer, waarin bijvoorbeeld ook spreektijden bij begrotingsbehandelingen en notaoverleggen ruimer zijn voor grotere fracties. Uit deze rekenformule volgt dat er dus twee knoppen zijn waaraan je kunt draaien; het basisaantal en de vermenigvuldigingsfactor. Gezocht is naar een balans tussen enerzijds voldoende recht doen aan de grootte van fracties en anderzijds de rechten van kleine fracties om hun stem in het parlement te laten klinken. Over deze balans, vertaald in de rekenformule zoals voorgesteld, gaat de indiener graag het debat aan. Om dit debat goed te kunnen voeren is in voornoemde tabel 1 een aantal opties opgenomen inclusief de gevolgen die dat heeft in de huidige samenstelling van de Kamer. De eerste twee opties betreffen varianten met een lager basisaantal en een hogere vermenigvuldigingsfactor, de derde en vierde optie een hoger basisaantal en een lagere vermenigvuldigingsfactor. In de laatste kolom is de optie van een staffel opgenomen. Ook daar zijn verschillende vormgevingen mogelijk.

De leden van de Volt-fractie vragen naar de reden waarom ingetrokken, overgenomen en aangehouden moties worden meegeteld in het maximum. De doelstelling van het voorstel is om het aantal moties fors terug te dringen. Als ingetrokken moties niet zouden meetellen aan het fractiemaximum kan er een prikkel ontstaan om een motie die slechts bedoeld is om te profileren wel in te dienen, maar later weer in te trekken. Dat is onwenselijk. Hetzelfde geldt voor aangehouden moties. Als aangehouden moties niet mee zouden tellen kunnen nog steeds eindeloos

¹² Deutscher Bundestag – 203 Gesetze an 46 Sitzungstagen verabschiedet

¹³ De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (dekamer.be)

moties worden ingediend en aangehouden. Dat zorgt voor meer administratieve rompslomp en ondermijnt de doelstelling om het aantal moties terug te dringen. Voor overgenomen moties geldt dat dit daadwerkelijk ingediende moties zijn. Of een motie wordt overgenomen is aan de regering, en wat de indiener betreft zou dit vaker gedaan kunnen worden als moties in lijn zijn met het staande beleid van de regering. De indiener ziet echter geen reden om een motie vervolgens niet mee laten tellen voor het fractiemaximum.

De leden van de Volt-fractie vragen wat het belang is van het beperken van het aantal moties. De indiener ziet verschillende praktische en principiële voordelen. De leden van de Volt-fractie noemen zelf al een praktisch voordeel, namelijk het verkorten van de stemmingen op dinsdag. Een ander praktisch voordeel is dat tijdens tweeminutendebatten leden niet meer in recordtempo buiten adem een reeks moties oplezen. Dit is goed voor het aanzien van de Kamer. Maar de indiener ziet vooral ook principiële voordelen. Het belangrijkste voordeel is dat Kamerleden het instrument selectiever en gericht zullen inzetten. Als we kijken naar de inhoud van ingediende moties durft de indiener te stellen dat kwantiteit niet gelijk staat aan kwaliteit. Er worden regelmatig overbodige moties ingediend, moties zonder deugdelijke financiële dekking, dubbele moties of onuitvoerbare moties. Het beperken van het aantal moties zorgt ervoor dat zulke moties niet meer worden ingediend en dat de kwaliteit van moties omhoog gaat. Ook ontstaat er ruimte voor Kamerleden om meer te focussen op andere kerntaken zoals het behandelen van wetgeving. Een ander voordeel is dat het voorstel hopelijk leidt tot meer samenwerking tussen fracties.

De leden van de Volt-fractie vragen of er signalen van departementen of uitvoerders zijn dat de hoeveelheid moties een belemmering voor het werk vormt. De indiener heeft deze signalen niet concreet ontvangen, maar heeft wel het beeld dat de Kamer al veel vraagt van departementen en uitvoerders en dat het groeiende aantal moties hier niet bij helpt. De indiener is graag bereid deze hypothese te toetsen bij het kabinet.

De leden van de Volt-fractie vragen of er flankerende maatregelen nodig zijn richting het kabinet als het gaat om de uitvoering van aangenomen moties. De indiener wijst erop dat het voorstel dit element ook bevat. Volgens de indiener zijn hiervoor in ieder geval twee zaken nodig. Ten eerste zou het kabinet een gezamenlijke werkafspraken moeten maken die ervoor zorgt dat alle bewindspersonen (ongeveer) op dezelfde wijze met de appreciatie van moties omgaan. Wat de indiener betreft wordt hierin afgesproken dat het kabinet stopt met het op eigen wijze interpreteren van moties, om moties vervolgens «oordeel Kamer» te geven. Het is óf een motie wijzigen en dan pas oordeel kamer óf anders ontraden. Bij staand beleid of ondersteuning van beleid zou het uitgangspunt moeten zijn dat het kabinet een motie overneemt. Als de Kamer hier niet mee instemt, moet de motie ontraden worden. Ten tweede moet het kabinet veel beter bijhouden hoe het staat met de uitvoering van moties. Hiervoor moet één systematiek komen die door alle departementen op dezelfde manier wordt gebruikt. En ook hier geldt: hoe minder moties er worden ingediend, hoe meer ruimte en overzicht er is om de uitvoering van aangenomen moties scherp te volgen. Hierin moet evenveel aandacht worden besteedt aan toezeggingen als aan moties, zo adviseert ook het rapport-Van der Staaij.¹⁴ De indiener trekt hierin graag samen op met de leden van de Volt-fractie.

¹⁴ Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen | Tweede Kamer der Staten-Generaal

De leden van de Volt-fractie vragen welke alternatieven er zijn voor het maximeren van het aantal moties via een wijziging van het Reglement van Orde en of niet eerst naar de aanbevelingen van het rapport-Van der Staaij gekeken moet worden. De indiener is met de leden van de Volt-fractie van mening dat nog niet voldoende is geprobeerd om deze aanbevelingen op te volgen, maar ziet daarvoor ook een duidelijke oorzaak. Die oorzaak is dat de aanbevelingen van de commissie vrijblijvend zijn geformuleerd. En blijkbaar is dat in het huidige politieke klimaat onvoldoende om verandering te bewerkstelligen. Sterker nog, het aantal moties is sinds het rapport van de commissie-Van der Staaij alleen maar gegroeid. Kamerleden zijn dus ook steeds minder terughoudend geworden om moties in te dienen en zijn onderdeel van een zichzelf versterkende dynamiek. Om dit te doorbreken is de enige oplossing volgens de indiener dat de Kamer zichzelf disciplineert op een zodanige manier dat er regels zijn die voor alle Kamerleden hetzelfde gelden; en dat het niet afhangt van de rechte rug van individuele Kamerleden.

Tot slot

De indiener gaat graag het debat aan met de Tweede Kamer over het voorliggende voorstel. De indiener staat uiteraard open voor ideeën die het voorstel kunnen verbeteren. Het voorstel komt voort uit bezorgdheid over het functioneren van de Tweede Kamer en de indiener hoopt dat een gezamenlijke liefde voor de parlementaire democratie voldoende basis is voor een goede en welwillende behandeling van het voorstel.

Bontenbal