

\*0: EK  
\*1: 2012-2013  
\*2: 15  
\*3: WordXP  
\*4: 15de vergadering  
\*5: Dinsdag 29 januari 2013  
\*6: 10.15 uur  
\*\*

**Voorzitter: Putters**

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Barth, Beckers, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Bruijn, Van Dijk, Dupuis, Duthler, Elzinga, Engels, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Thom de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Huijbregts-Schiedon, Van Kappen, Kneppers-Heijnert, Knip, Koffeman, Kok, Koole, Kox, Kuiper, De Lange, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Meurs, Nagel, Noten, Popken, Postema, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Sent, Slagter-Roukema, Smaling, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Thissen, Vliegthart, Vlietstra, Vos en De Vries,

en de heer Rutte, minister-president, minister van Algemene Zaken, de heer Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie, en de heer Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

en de heer Scheltema, regeringscommissaris.  
\*\*

\*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Fred de Graaf, Schrijver en Ter Horst, wegens verblijf buitenslands;

Van der Linden en Backer, wegens verblijf buitenslands in verband met deelname aan een interparlementaire vergadering over het Europees semester in Brussel;

Van Beek, De Vries-Leggedoor en Postema, wegens ziekte.  
\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ik heet de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Kamer.

Aan het begin van deze vergadering wil ik kort stilstaan bij de aankondiging van Hare Majesteit de Koningin van haar voornemen terug te treden uit haar ambt. Velen van ons zullen gisteravond geroerd naar haar toespraak hebben

geluisterd. Aan een zeer bijzonder koningschap komt binnenkort een einde. Na de toespraak hebben de Voorzitter van onze Kamer en de Voorzitter van de Tweede Kamer in een mededeling te kennen gegeven met groot respect en ontroering kennis te hebben genomen van het voornemen tot abdicatie van Hare Majesteit de Koningin.

De troonsafstand van de Koningin en de inhuldiging van de nieuwe Koning vinden op 30 april plaats in de hoofdstad Amsterdam. De beëdiging en inhuldiging van de Koning zullen, ingevolge artikel 32 van de Grondwet, plaatsvinden in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Beëdiging en inhuldiging zullen zich voltrekken volgens de bepalingen van de Rijkswet van 27 februari 1992, de Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning. Na de eedsaflegging door de Koning krijgen de leden van de Eerste Kamer en de leden van de Tweede Kamer de gelegenheid hun eed of belofte van trouw aan de Grondwet en aan de Koning te herbevestigen.

Onze Voorzitter zal in de komende drie maanden als voorzitter van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal leiding geven aan de voorbereiding van de Verenigde Vergadering. De ambtelijke voorbereiding staat onder leiding van onze griffier, als griffier van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal. Gisteravond is er al contact geweest met onze Voorzitter die momenteel in het buitenland verblijft. Met de voorbereidingen is vanmorgen een begin gemaakt. De beide Kamers zullen uiteraard nauw samenwerken en inzake het geheel van plechtigheden en festiviteiten rond de troonswisseling zullen de Kamers nauw samenwerken met de regering en het gemeentebestuur van Amsterdam.

Op 31 januari, aanstaande donderdag, wordt Hare Majesteit de Koningin 75 jaar. Namens u allen feliciteer ik haar op deze plaats van harte met haar verjaardag. Onze gelukwensen gaan gepaard met grote dankbaarheid voor de toewijding, intense betrokkenheid en warme menselijkheid waarmee de Koningin het Koninkrijk der Nederlanden en haar bevolking steeds heeft gediend, ook onder moeilijke omstandigheden. Moge een gelukkige afsluiting van haar regeerperiode voor onze Koningin in het verschiet liggen.

Voor een korte reactie geef ik nu graag het woord aan de minister-president.  
\*\*

Minister **Rutte**: Mijnheer de Voorzitter. De toespraak waarmee Koningin Beatrix gisteravond bekendmaakte dat zij op 30 april aanstaande haar ambt overdraagt aan Prins Willem-Alexander, markeert een bijzonder moment in de staatkundige geschiedenis van ons land. De inhuldiging van de nieuwe Koning zal volgens de Grondwet plaatsvinden in een openbare bijeenkomst van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal.

De overweldigende stroom aan reacties uit binnen- en buitenland onderstreept hoezeer Koningin Beatrix mensen heeft geraakt en geïnspireerd, hoe zij in de 33 jaar dat zij onze

Koningin was, indruk maakte door haar hartelijkheid, haar oprechte interesse, haar grote kennis van zaken en tegelijkertijd haar onvermoeibare inzet voor ons land. Het is goed en ook waardevol om dat hier te kunnen vaststellen. Direct na deze bijeenkomst is er een speciale bijeenkomst van de ministerraad, waarin wij een aantal praktische zaken zullen bespreken en ook procedureafspraken zullen maken op weg naar 30 april. Het kabinet ziet er zeer naar uit om deze dag in zeer nauwe samenspraak met de beide Kamers van de Staten-Generaal tot een succes te maken, in grote dankbaarheid voor alles wat Koningin Beatrix voor ons land heeft betekend en gedaan, en tegelijkertijd in het volle vertrouwen dat Prins Willem-Alexander, met Prinses Máxima aan zijn zijde, zijn aanstaande taak met grote inzet, maar ook met grote overtuiging op zich zal nemen. Ik dank u wel.

De **voorzitter**: Ik dank de minister-president.

Ik schors nu voor een kort ogenblik om de minister-president de gelegenheid te geven naar de ministerraad te gaan en om de minister van Veiligheid en Justitie de gelegenheid te geven om plaats te nemen.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Nadeelcompensatie\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) (32621).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer. Dat geldt ook voor de regeringscommissaris, de heer Scheltema.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: We starten met de eerste termijn van de Kamer.

Het woord is aan mevrouw Lokin-Sassen.

\*\*

\*N

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt in de Algemene wet bestuursrecht een algemene regeling te treffen met betrekking tot nadeelcompensatie bij rechtmatige overheidsdaad en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad. Ik zal die twee punten achtereenvolgens nader bekijken.

Dit voorstel geeft een algemene grondslag voor nadeelcompensatie. Deze algemene grondslag

hoort inderdaad thuis in de Algemene wet bestuursrecht en wijst in vrijwel alle gevallen de bestuursrechter als de bevoegde rechter aan, niet alleen voor appellabele besluiten, maar ook voor rechtmatige handelingen van het bestuur. Dat is ontegenzeggelijk een voordeel in verhouding tot de thans geldende bijzondere regelgeving op dit terrein, neergelegd in een aantal specifieke wetten. De regering heeft ervoor gekozen om één beginsel te codificeren, namelijk het égalitébeginsel als belangrijkste grondslag voor nadeelcompensatie. Maar beginselen gelden, ongeacht of ze gecodificeerd zijn of niet. Het betekent dat ook andere beginselen, zoals het in de memorie van toelichting op pagina dertien genoemde beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel en het door de minister niet genoemde evenredigheidsbeginsel, naast andere nog steeds als grondslag kunnen dienen voor nadeelcompensatie en aan de rechter ter toetsing kunnen voorliggen. Is de minister het hiermee eens? Graag hoort mijn fractie uit de mond van de minister dat de zojuist door mij geschetste opvatting een correcte is.

Het wetsvoorstel geeft tamelijk gedetailleerd aan wanneer benadeelden geen recht op nadeelcompensatie hebben, zie artikel 4:126, maar de wetgever geeft in dit voorstel geen aanknopingspunten wanneer men in beginsel redelijkerwijs wel in aanmerking kan komen voor nadeelcompensatie. Nu is het inderdaad niet eenvoudig daarvoor criteria op te stellen. Een vast percentage van de gederfde winst is in de praktijk een ondeugdelijk criterium gebleken, dat tot creatief boekhouden heeft geleid. Maar ook de door de rechtspraak wel gehanteerde drempel van 15% van de jaaromzet, over drie referentiejaar, waar beneden geen nadeelcompensatie wordt toegekend, is eveneens in zijn algemeenheid een onjuist criterium, dat disproportioneel nadelig kan uitpakken. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de ondernemer niet een deel van de schade, bedoeld wordt daarmee: van de gederfde inkomsten, voor eigen rekening zou moeten nemen, maar wel dat een percentage van 15 tot soms 25 hier wel leidt tot onrechtvaardige uitkomsten. Naar het oordeel van onze fractie moeten er objectieve criteria worden ontwikkeld op basis waarvan ondernemers vooraf kunnen inschatten of ze in beginsel in aanmerking kunnen komen voor nadeelcompensatie. In hun brief van 15 januari 2013 aan de minister van Veiligheid en Justitie pleiten VNO-NCW en MKB-Nederland er naar ons oordeel dan ook terecht voor, deskundigen te benoemen die een systeem moeten uitwerken dat tot redelijke en voorspelbare uitkomsten leidt tegen ook voor de ondernemers acceptabele kosten. Te denken valt bijvoorbeeld aan een eenmalig project, uit te voeren door onafhankelijke deskundigen uit praktijk en wetenschap op het gebied van nadeelcompensatie, mensen die verstand hebben van accountancy, logistiek en bedrijfseconomie, met name ook binnen het mkb.

Uiteraard blijft het de bevoegdheid van de bestuursrechter om te toetsen aan de in artikel 4:126 genoemde criteria, maar ook de rechter zal

gediend zijn met heldere criteria op basis waarvan een eventuele schade kan worden vastgesteld. Is de minister bereid toe te zeggen om op korte termijn, dat wil zeggen binnen drie maanden tot een half jaar maximaal, een dergelijke onafhankelijke commissie van deskundigen te benoemen die de opdracht krijgt objectieerbare criteria voor een dergelijk systeem uit te werken?

Een woord nog over het heffen van rechten.

In de memorie van antwoord stelt de minister terecht dat ik ten onrechte sprak over griffierechten, maar ik bedoelde leges. In de memorie van toelichting stelt de minister dat is aangesloten bij de regelgeving op dit gebied met betrekking tot aanvragen voor planschade in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Ik constateer dat de minister in artikel 4:128, in tegenstelling tot hetgeen hij beweert, geen aansluiting zoekt bij artikel 6.4 wet RO. Daarin staat namelijk dat B en W een recht mogen heffen van €300, dat door een geheel andere instantie, namelijk de gemeenteraad, eventueel verhoogd of verlaagd kan worden met twee derde van dat bedrag. In de praktijk wordt in verreweg de meeste gemeenten een recht geheven van €300 voor een verzoek om planschade. In artikel 4:128 wordt het heffen van rechten gesteld op €500, weliswaar maximaal, maar dat bedrag wordt genoemd. In de ogen van onze fractie is dit veel te hoog. Dit bedrag is destijds weliswaar door de Raad voor de Rechtspraak gesuggereerd toen de problematiek van de eventueel kostendekkende griffierechten aan de orde waren. Maar dat wetsvoorstel is inmiddels, en niet zonder reden, ingetrokken. Mijn fractie heeft zich daar altijd tegen verzet. Nu blijken de tarieven via een achterdeur toch weer te worden opgelegd, zij het niet als griffierechten, maar als leges. Uiteraard is onze fractie het er van harte mee eens dat ongemotiveerde, lichtvaardig ingediende aanvragen zo veel mogelijk moeten worden geweerd. Dit is thans echter voldoende gewaarborgd door de concretisering van de criteria van artikel 4:126, en die zijn niet gering, en door het heffen van een recht van €300.

Mijn fractie is bevreesd dat in de praktijk zowel de lagere overheden als de centrale overheid het bedrag van €500 niet als maximum, maar als uitgangspunt zullen nemen, omdat dit bedrag nu eenmaal genoemd staat in het artikel. In de praktijk komt dat dan neer op een verhoging met tweederde van het bedrag dat thans betaald wordt voor een aanvraag tot planschade. De minister kan onze vrees wegnemen door te handelen naar de "geest van het wetsvoorstel". Is hij bereid om toe te zeggen dat het ene bij of krachtens AMvB vast te stellen uniforme tarief voor de rijksoverheid zal worden bepaald op €300, hetzelfde bedrag dus als thans gebruikelijk is voor aanvragen voor planschade? Is hij tevens bereid om toe te zeggen dat hij schriftelijk bij de decentrale overheden ervoor zal pleiten dat ze eveneens dit tarief toepassen voor aanvragen, zowel voor nadeelcompensatie als voor planschade? Graag wacht ik het antwoord van de minister op beide vragen af.

Ik kom aan mijn tweede punt: schadevergoeding bij onrechtmatige daad. Met dit voorstel wordt op fundamenteel niveau de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter gewijzigd in verhouding tot de burgerlijke rechter. In bepaalde gevallen wordt deze bevoegdheid namelijk exclusief toebedeeld aan de bestuursrechter, te weten in die zaken die in hoger beroep worden behandeld door de Centrale Raad van Beroep en in belastingzaken. Ten eerste rijst de vraag of hiermee het beginsel van de vrije keuze van de burger geen geweld wordt aangedaan. Ten tweede vragen wij ons af of deze exclusieve bevoegdheid aan de bestuursrechter niet in strijd is met artikel 112 van de Grondwet; gaarne een antwoord van de minister.

In het overige bestuursrecht krijgen de bestuursrechters een -- niet-exclusieve -- bevoegdheid tot een schadebedrag van €25.000. De ratio van deze "knip" ontgaat onze fractie geheel. Wij kunnen het eens zijn met de minister dat het handig kan zijn als de bestuursrechter direct ook een beslissing kan nemen over een aanvraag tot schadevergoeding, maar waarom mag deze dat dan slechts voor vorderingen tot €25.000 doen? Wij moeten vrezen dat nieuwe absolute competentiegeschillen zich zullen voordoen alsmede nieuwe stroperige procedures, nu het mogelijk is dat een burger tot in hoogste instantie bij de bestuursrechter procedeert en daar vervolgens te horen krijgt dat hij naar de civiele rechter moet omdat de vordering toch boven de drempel van €25.000 uit is gekomen, bijvoorbeeld doordat twee claims van ieder €20.000 moeten worden gecumuleerd. Is het niet gewoon veel praktischer om de grens van €25.000 te laten vervallen en de burger de keuze te laten aan welke rechter hij de schadevordering wil voorleggen? Wat is, anders gezegd, de meerwaarde van de knip van €25.000? Kan de minister ons dat uitleggen en, zo nee, is hij genegen om via een novelle de knip te schrappen uit dit voorstel? Vanuit de praktijk is duidelijk geworden dat de burgerlijke rechter dé rechter is die veruit de meeste ervaring heeft opgedaan om serieuze en omvangrijke claims te beoordelen. Als men de keuzevrijheid van de burger zou willen beperken, zou het zinvol zijn om de burgerlijke rechter bij uitsluiting bevoegd te verklaren inzake schadevergoedingsacties op grond van onrechtmatige daad. Dat is in ieder geval in overeenstemming met artikel 112 van de Grondwet.

Bij de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht hebben de minister en ik reeds de degens gekruist over de leer van de formele rechtskracht. Ik had zelfs twee tegenstanders: ook de regeringscommissaris. Ik beveel daartoe nogmaals gaarne het heldere proefschrift van Tijn Kortmann jr. aan, getiteld Onrechtmatige overheidsbesluiten, met name hoofdstuk 8. Ook in zijn artikel in Themis heeft hij daaraan aandacht besteed. Wij zouden af moeten van de uit deze leer voortvloeiende procedeedwang, die door dit wetsvoorstel helaas niet wordt opgeheven.

Ik geef een voorbeeld. Een exploitant vraagt een vergunning aan voor een groot, lucratief

evenement: een opera in de open lucht op de Grote Markt in Groningen. De vergunning wordt geweigerd. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. Inmiddels is het seizoen om een opera in de open lucht te houden, voorbij. De schade bedraagt €100.000. Op grond van artikel 8:89 lid 2 Awb is de burgerlijke rechter dus exclusief bevoegd om over deze claim een oordeel te vellen als dit wetsvoorstel wordt aanvaard. Met dit wetsvoorstel is de exploitant nog steeds verplicht om in twee kolommen tot het bittere eind te procederen, vanwege de knip in combinatie met de leer van de formele rechtskracht. Op grond van die leer zal de exploitant de bestuursrechtelijke procedure namelijk moeten voortzetten totdat de onrechtmatigheid van de weigering van de vergunning is komen vast te staan. Dit kan vele jaren procederen bij de bestuursrechter betekenen, met alle kosten van dien, die de overheid natuurlijk altijd kan betalen en lang niet altijd de benadeelde. Bij de bestuursrechter kan hij echter geen verzoek tot schadevergoeding meer indienen, noch kan er over de schade worden geprocedeerd vanwege de €25.000-knip. Krijgt de exploitant uiteindelijk in het bestuursrechtelijke traject gelijk, dan zal hij vervolgens nog een procedure bij de civiele rechter moeten aanspannen teneinde te krijgen wat hij altijd alleen maar heeft gewild, namelijk schadevergoeding. Zou de knip van €25.000 worden opgeheven, dan kan de exploitant naast het aanvechten van de geweigerde vergunning een parallel schadeverzoek indienen bij de bestuursrechter. Weliswaar lopen er dan nog steeds twee aparte procedures, namelijk die van de vergunning en die van de schade, maar de bestuursrechter zal deze vermoedelijk gezamenlijk in behandeling nemen.

Dit wetsvoorstel zorgt zelfs voor een verslechtering van de positie van de exploitant uit mijn voorbeeld, in vergelijking met zoals de wet thans geldt. Onder de huidige wet kan hij namelijk via artikel 8:73 Awb bij de bestuursrechter om schadevergoeding vragen in de beroepsprocedure tegen de vergunning. Is het juist dat het huidige wetsvoorstel de mogelijkheid van artikel 8:73 Awb laat vervallen, waar het schadevorderingen boven de €25.000 betreft? Is het kortom juist dat het wetsvoorstel een verslechtering inhoudt voor vorderingen boven de €25.000 in verhouding tot het huidige geldende recht?

Het spijt ons oprecht om te moeten constateren dat dit wetsvoorstel in dit opzicht niet alleen niet het zo broodnodige soelaas biedt van korte en heldere procedures, maar juist zal leiden tot nieuwe competentiegeschillen en lange, onnodige procedures voor de bestuursrechter om de rechten voor de burgerlijke rechter veilig te stellen. In een aantal gevallen leidt aanneming van dit wetsvoorstel zelfs tot een verslechtering van de positie van benadeelden, vanwege de knip in combinatie met de toepassing van de leer van de formele rechtskracht. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af alvorens een definitief standpunt te bepalen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. In het voorliggende wetsvoorstel (32621) worden twee onderwerpen behandeld, namelijk nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad. Ik zal mij in mijn bijdrage namens de VVD-fractie met name richten op het onderdeel nadeelcompensatie.

Het is een gegeven dat rechtmatig overheidshandelen in de praktijk regelmatig leidt tot schade. Dat valt niet te voorkomen. Daarvan zijn vele voorbeelden bekend, zoals de aanleg van de Betuweroute, de hogesnelheidslijn en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. Recent doemt wellicht een nieuwe casus op, namelijk de mogelijke dreiging van vrij zware aardbevingen met alle schade van dien als gevolg van de gaswinning in Groningen. Nu is de overheid niet verplicht om elke schade die zij in het rechtmatig uitoefenen van haar publieke taken veroorzaakt, te vergoeden. Soms moet dat echter wel gebeuren, namelijk wanneer iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door het rechtmatig overheidshandelen. We hebben het dan over het beginsel van *égalité devant les charges publiques* oftewel het *égalité*-beginsel. Dit beginsel ligt ten grondslag aan de zogenoemde nadeelcompensatie.

Op dit moment is voor ondernemers en burgers het stelsel om nadeelcompensatie te verkrijgen ingewikkeld. De mogelijkheden om nadeelcompensatie te verkrijgen zijn verdeeld over verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. Dat is niet erg overzichtelijk. Het voorliggende wetsvoorstel maakt dit veel eenvoudiger door invoering van een nieuwe titel in de Algemene wet Bestuursrecht na artikel 4:125, namelijk Titel 4.5 Nadeelcompensatie. Deze nieuwe titel bevat een algemene regeling voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen. Het *égalité*-beginsel is vastgelegd in artikel 4:126 van het voorstel.

Voorzitter, namens mijn fractie wil ik twee vraagstukken aansnijden waarvan ik hoop dat de minister bereid is tot een tegemoetkoming. Het ene vraagstuk betreft een punt dat is opgeworpen door het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL), in zijn brief van 3 mei jongstleden aan de Eerste Kamer. Ik heb daarover ook in het voorlopig verslag een vraag gesteld.

Het andere vraagstuk betreft de berekening van nadeelcompensatie en de bewijslast. VNO-NCW en MKB-Nederland hebben deze punten aan de orde gesteld in de brief aan de minister van 15 januari jongstleden. Ook door de vertegenwoordiger van het CDA is hieraan zojuist gerefereerd.

Allereerst noem ik het punt van het GPKL. Voor alle helderheid zeg ik dat de VNG de opvatting van het GPKL ondersteunt. In het voorlopig verslag heb ik de minister namens mijn fractie gevraagd om te reageren op de brief van het platform van 3 mei jongstleden aan de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer. Helaas is het antwoord van de minister op pagina 12 van de memorie van antwoord aan de

magere kant. Wat is de status van gemeentelijke verordeningen inzake compensatie van de kosten van het verleggen van kabels en leidingen na inwerkingtreding van titel 4.5 van het wetsvoorstel? Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet zouden die moeten komen te vervallen. Die veronderstelling is toch juist? In de memorie van antwoord schrijft de minister dat het omwille van de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht gewenst is dat de bestaande regelingen zo veel mogelijk worden geharmoniseerd. De nieuwe regeling in de Algemene wet bestuursrecht kan daarvoor een prikkel zijn. De thans bestaande beleidsregelingen en andere regelingen zullen moeten worden aangepast aan de Awb-regeling. De minister vervolgt dat er ruimte blijft bestaan voor bestuursorganen om binnen de grenzen van hun bevoegdheid aanvullende beleidsregels en regels op te stellen. Dat is mooi, maar scheidt de minister hiermee voldoende duidelijkheid?

Ik herhaal mijn vraag. Wat gebeurt er met de concrete criteria die in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd teneinde te kunnen beoordelen of in een bepaald geval verlegcompensatie moet worden betaald en hoe hoog dat bedrag moet zijn?

Als titel 4.5 in de plaats komt van nadeelcompensatieregelingen op decentraal niveau, ontstaat er dan niet een juridisch vacuüm, omdat titel 4.5 geen concreet uitgewerkte toetsingscriteria bevat en jurisprudentie op dit terrein naar aanleiding van de nieuwe wetgeving nog tot stand moet komen?

Kortom -- zo laat het GPKL ons weten -- er bestaat grote behoefte aan duidelijkheid over de betekenis van titel 4.5 van het wetsvoorstel voor concrete normen inzake verlegcompensatie van de decentrale overheid. Als blijkt dat titel 4.5 geen ruimte biedt voor concrete normen in decentrale regelgeving, zou het zeer gewenst zijn dat er een landelijke publiekrechtelijke regeling voor verlegcompensatie komt. Hoe beoordeelt de minister dit? Is de minister bereid om vanuit de centrale overheid hiertoe het initiatief te nemen?

Mijn tweede punt betreft de brief van 15 januari jongstleden van VNO-NCW en MKB-Nederland aan de minister. In de brief uiten de organisaties hun waardering voor de uniformering van de procedure voor verzoeken om nadeelcompensatie. Zij wijzen er echter op dat het wetsvoorstel twee belangrijke knelpunten niet oplost die ondernemers in de praktijk ondervinden bij het aanvragen van nadeelcompensatie, te weten de berekening van de nadeelcompensatie en de bewijslast. De organisaties menen dat de oplossing van deze problemen gevonden kan worden in flankerend beleid ter ondersteuning van het wetsvoorstel.

Wat betreft de berekening van de nadeelcompensatie wijzen de organisaties erop dat, in navolging van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 juli 1999, de overheid steeds meer kiest voor de benadering dat beneden een drempel van 15% van de jaaromzet de schade voor rekening van de ondernemer komt. De andere

variant voor berekening van nadeelcompensatie is dat 15 tot 25% van de schade voor rekening van de ondernemer komt. Aan de hand van een rekenvoorbeeld van de schade als gevolg van de afsluiting van de Hollandse Brug, illustreeren VNO-NCW en MKB-Nederland dat met een jaaromzetdrempel van 15% bedrijven in de praktijk regelmatig hun schade ten onrechte niet vergoed krijgen.

Wat betreft de bewijslast brengen de organisaties naar voren dat een getroffen bedrijf dat geconfronteerd wordt met een ingewikkeld traject om compensatie voor de geleden schade te kunnen verkrijgen: betrokkene moet aantonen dat het bedrijf onevenredig getroffen is, betrokkene moet de exacte hoogte van de schade aangeven en voldoende gemotiveerd het causaal verband tussen de schade en het overheidshandelen aantonen, rekening houden met de trends van de branche, met het economisch tij, met nieuwe activiteiten, bewijzen dat hij zich voldoende heeft ingezet om schade te voorkomen enzovoort. Kortom, het is een bijna onbegaanbaar traject dat veel tijd kost en hoge juridische kosten en accountantskosten met zich brengt. Als dan vervolgens het bestuursorgaan uitgaat van de 15% omzetdrempel, levert die enorme krachtinspanning niet of nauwelijks nadeelcompensatie op.

VNO-NCW en MKB-Nederland doen in hun brief dan ook een dringend beroep op de minister om deskundigen te benoemen die een systeem kunnen uitwerken dat leidt tot redelijke en voorspelbare uitkomsten tegen acceptabele kosten. De VVD-fractie ondersteunt deze oproep van VNO-NCW en MKB-Nederland. Namens mijn fractie vraag ik dan ook aan de minister of hij de door de organisaties geschetste problemen onderkent. Is de minister bereid om het verzoek van de organisaties te honoreren en deskundigen te benoemen die een helder systeem uitwerken?

Voorzitter. Ik wacht met belangstelling de beantwoording van mijn vragen door de minister af.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Ruers.

\*\*

\*N

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. Met het eerste deel van het wetsvoorstel over de nadeelcompensatie kan onze fractie in beginsel instemmen. Wij zijn van oordeel dat de hier beoogde algemene regeling inzake met name nadeelcompensatie een stap vooruit is nu die regeling voor justitiabelen consistenter en begrijpelijker is dan de huidige versplinterde situatie. Ik heb overigens wel met interesse en instemming kennisgenomen van de interessante vragen die zojuist door de andere collega's over dit onderwerp zijn gesteld. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister daarop.

Ik richt mij voornamelijk op het tweede deel van het wetsvoorstel, namelijk de

schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Dat onderdeel roept bij onze fractie enkele vragen op.

Mijn fractie deelt de opvatting van de minister dat de huidige wettelijke regelingen in de praktijk slecht functioneren en veel kritiek oproepen. Daarin is sprake van vier verschillende, elkaar niet uitsluitende wegen waarlangs burgers kunnen trachten een vergoeding voor hun schade te verkrijgen die zij geleden hebben door onrechtmatig overheids handelen. De minister stelt dat het wetsvoorstel die ongewenste situatie verandert en verbetert omdat het aantal wegen waarlangs schadevergoeding kan worden gevorderd, aanzienlijk wordt gereduceerd. Wij vragen ons echter af of die reductie voldoende is en of die van een verstandige keuze blijkt geeft. De voorgestelde systematiek inzake de bevoegdheidsverdeling houdt, afgezien van de systematiek rond de grens of knip van €25.000 -- daarover is zojuist al het nodige gezegd -- een tweedeling in betreffende de vraag hoe justitiabelen schadevergoeding kunnen vorderen wegens onrechtmatige overheidsdaden. Aan de ene kant moeten vorderingen tot schadevergoeding ingediend worden bij de bestuursrechter. Aan de andere kant dient dat te gebeuren bij de burgerlijke rechter. Dat onderscheid wordt gemaakt door in de eerste categorie aansluiting te zoeken bij het terrein van de Centrale Raad van Beroep en de belastingrechter. In de tweede categorie wordt aansluiting gezocht bij de het terrein van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dat betekent dat er geen eenvormig en eenduidig rechtssysteem wordt voorgesteld waardoor er in de dagelijkse rechtspraktijk onvermijdelijk weer verschillen van mening en inzichten ontstaan, zoals we die thans kennen. Zonder af te doen aan de vaststelling dat de huidige situatie dringend verbetering behoeft, vraag ik mij af of de voorgestelde nieuwe tweedeling qua bevoegdheidsverdeling wel afdoende is. Waarom wordt er niet gekozen voor een eenduidige bevoegdheidskeuze, waarvoor ook de Raad van State heeft gepleit? Ik denk dat het nuttig is om dit vraagstuk eerst in een breder verband te plaatsen. Aan de orde is, zo meen ik, het recht op schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen. Ons rechtstelsel kent in afdeling 10 van boek 6 van het BW, dat handelt over de wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding, daarvoor een uitgewerkte en deugdelijke wettelijke regeling, die in de rechtspraktijk haar waarde bewezen heeft. Het ligt dus voor de hand, zou ik zeggen, om ook bij specifieke vorderingen tot schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen door de overheid, primair voor de weg van het BW te kiezen. Immers, waarom zouden we een tweede wettelijke systeem uitdenken als er al een goed wettelijk systeem bestaat? Ik hoor graag van de minister of hij het met mij eens is dat de wettelijke regeling in het Burgerlijk Wetboek ter zake van schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen een goede en efficiënte regeling is.

Daarvan uitgaande is het naar mijn oordeel verstandig om ook in het voorliggende wetsvoorstel

gebruik te maken van het BW. Dat voorkomt onnodige meningsverschillen, bevordert de rechtseenheid, schept duidelijkheid voor de burgers en de rechter en dat is efficiënter en goedkoper.

Daar komt bij dat de Raad van State bij de voorgestelde bevoegdheidsverdeling indringende vragen heeft gesteld; zie onderdeel 7 van het advies van de Raad van State. De Raad van State merkt onder andere op dat het voorstel geen voor de praktijk duidelijk en eenvoudig te hanteren kader biedt. Dat is naar mijn mening een kritiekpunt dat zwaar weegt, gelet op de slechte ervaringen op dit terrein in de huidige rechtspraktijk. Wie die praktijk enigszins kent, weet hoeveel energie en tijd verloren gaan door de huidige onduidelijke structuur. Het is een bron van ergernis voor bijna alle betrokkenen. De praktijk heeft, met andere woorden, behoefte aan duidelijkheid en eenvormigheid.

Ook merkt de Raad van State terecht op dat het bestuursprocesrecht niet voor schadezaken is geschreven en dat het, anders dan het burgerlijk recht, geen bewijsrecht of een enigszins uitgewerkte schadestaatprocedure kent. De Raad voegt daaraan toe dat het wetsvoorstel daarin geen verandering brengt. Het betekent volgens de Raad in sommige opzichten zelfs een achteruitgang. Derhalve pleit de Raad van State nadrukkelijk voor een nadere regeling van het bestuursrechtelijke bewijsrecht.

Samenvattend acht de Raad van State het onwenselijk om aan de bestuursrechter de exclusieve rechtsmacht op genoemde terreinen toe te kennen inzake schadevergoedingszaken. De minister heeft in zijn reactie op dit advies in feite de kritiek niet kunnen weerleggen. Veel verder dan een herhaling van zijn eigen standpunt komt hij niet.

De bevoegdheidsverdeling raakt ons inziens een essentieel punt van de voorliggende problematiek, waarop het wetsvoorstel een afdoende antwoord zal moeten geven, maar -- zo stel ik vast -- het geeft dat helaas niet. Het wetsvoorstel creëert immers een tweede wettelijk schadevergoedingssysteem naast het reeds bestaande systeem in het BW. Dat zal niet alleen leiden tot verschillen in opvatting bij de rechters maar ook tot verschillende uitkomsten voor de burgers, die niet of nauwelijks uit te leggen zijn. Dat brengt, naast frustraties, onnodige kosten voor alle betrokkenen met zich.

Naar mijn mening is het wetsvoorstel op dit punt dan ook een gemiste kans. Zou men de vorderingen tot schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten en daden gewoon bij de civiele rechter neerleggen, dan zou dat aanzienlijke voordelen opleveren. Tweespalt en geldverspilling zouden voorkomen worden, voor de justitiabelen zou de duidelijkheid bevorderd worden en er zou gebruik gemaakt kunnen worden van de uitgebreide ervaringen van de civiele rechtspraktijk. Ik zou menen dat dat toch overtuigende argumenten zijn.

Maar misschien zie ik iets over het hoofd en zijn die deugdelijke argumenten voor het wetsvoorstel er wel. Daarom wil ik de minister de

volgende vraag voorleggen. Welke argumenten heeft de minister om, gezien het belang van de justitiabelen, de bevordering van de rechtseenheid, het streven naar een efficiënte rechtspleging en de behoefte aan kostenbesparing, de vorderingen tot schadevergoeding bij een onrechtmatige overheidsdaad anders te behandelen dan de gewone onrechtmatige daad en geen gebruik te maken van de bestaande bepalingen van het BW?

De **voorzitter**: Mijnheer Ruers, hoeveel tijd hebt u nog nodig?

\*\*

De heer **Ruers** (SP): Nog één minuut.

Subsidiar, ervan uitgaande dat de minister het wetsvoorstel onverkort handhaaft, vraag ik aandacht voor het volgende. De in het voorstel neergelegde systematiek qua bevoegdheidsverdeling houdt in dat de bestuursrechter zal moeten oordelen over onrechtmatige daden en daaruit voortvloeiende vorderingen. Bij die rechtspleging is de bestuursrechter echter gehandicapt, omdat de Awb met betrekking tot vorderingen tot schadevergoeding onvoldoende is uitgerust. Niet voor niets verwijst de minister meermalen naar het BW. Dat houdt in dat de bestuursrechter op zijn minst zijn oor te luisteren dient te leggen bij de civiele rechter. Ook wijs ik er op dat bepaalde nieuwe artikelen in de Awb, zoals artikel 8:93 over de verjaring, rechtstreeks een beroep doen op het BW. Dat roept het risico op dat de bestuursrechter zijn eigen visie gaat ontwikkelen op het BW en daarmee in strijd komt met het oordeel van de burgerlijke rechter. Dat lijkt mij geen wenkend perspectief.

Daarnaast staat het vast dat de Awb de bestuursrechter, die oordeelt over vorderingen uit onrechtmatige daad, onvoldoende wettelijk gereedschap levert. De Raad van State merkt als gezegd op dat het bestuursprocesrecht niet voor schadezaken is geschreven, geen bewijsrecht kent en geen voldoende uitgewerkte schadestaatprocedure. Iedereen die geen vreemde is in Jeruzalem, zal beamen dat die rechterlijke gereedschappen onmisbaar zijn voor goede rechtspraak op het onderhavige terrein. Niettemin gaat de minister er in het wetsvoorstel van uit dat de bestuursrechter ondanks deze gebreken wel in staat moet zijn om op een adequate wijze recht te spreken. Dat lijkt mij geen goede zaak.

Daarom wil ik de minister de volgende vraag voorleggen. Is de minister bereid om in het wetsvoorstel te voorzien in een passende uitbreiding van het bestuursprocesrecht, met name met betrekking tot het bewijsrecht en de schadestaatprocedure?

Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Deelgemeenten\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (33017).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welkom.  
\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Wij zijn toe aan de eerste termijn van de kant van de Kamer. Ik zie de woordvoerder van het CDA nu net binnenkomen. Dan geef ik meteen het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.  
\*\*

\*N

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Excuus voor de kleine vertraging.

Dit wetsvoorstel schaft bestaande deelgemeenten af en Iaat de bevoegdheid van gemeentebesturen om nieuwe deelgemeenten in te stellen vervallen. Het voorstel heeft een algemene strekking, maar in de praktijk betekent dit de afschaffing van de deelgemeenten in de steden Amsterdam en Rotterdam; de enige gemeenten die nu de deelgemeenten kennen.

Voorafgaande aan dit plenair debat heeft een uitgebreide schriftelijke behandeling van het voorstel plaats gevonden in deze Kamer. De CDA-fractie wil deze behandeling hier niet overdoen. Bovendien kan de CDA-fractie zich vinden in het wetsvoorstel.

Ik ga hierna kort op een drietal onderwerpen nader in. Ten eerste de context waarbinnen de CDA-fractie dit voorstel beoordeelt. Ten tweede de voornaamste reden voor steun van dit voorstel. Ten derde de mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie en burgerbetrokkenheid onder het nieuwe stelsel.

Wat de context betreft: het voorstel is ingediend door het vorige kabinet en door dit kabinet overgenomen. Net als het voorstel van het vorige kabinet, past dit voorstel ook in een bredere serie veranderingen die het regeerakkoord in het vooruitzicht stelt, ook al verschillen die inhoudelijk van elkaar. De CDA-fractie hecht er belang aan, ook in de richting van deze minister van Binnenlandse Zaken op te merken dat instemming met dit wetsvoorstel niet vanzelf meebrengt dat die instemming voor die andere voorstellen over het openbaar bestuur in het regeerakkoord ook bestaat. In elk geval zal de CDA-fractie van het aangekondigde visiedocument over het openbaar bestuur met belangstelling kennis nemen. Mijn fractie zal te zijner tijd graag daarover met de minister afzonderlijk van gedachten wisselen.

Mijn tweede punt: de voornaamste reden voor deze structuurwijziging ligt in de wens om

deelgemeenten niet de facto een vierde bestuurslaag te laten zijn. Deze redengeving kan de CDA-fractie steunen. Hoe men de deelgemeenten nu ook wil kwalificeren: als vierde bestuurslaag of niet, duidelijk is dat zij in relatie tot de gemeentebesturen gaandeweg meer zijn geworden dan een bestuurlijke "hulpstructuur". Voor de CDA-fractie is daarbij ook van belang dat de gemeente Amsterdam enige tijd geleden een zekere centralisatie heeft doorgevoerd om tot een meer integrale aanpak van de besluitvorming te komen. Veel onderwerpen werden wat te complex en te veel deelgemeenteoverschrijdend van aard gevonden om sublokaal behandeld te worden. Ook in Rotterdam zijn volgens de memorie van antwoord enkele wijzigingen doorgevoerd.

Ik heb hierover nog wel een vraag aan de minister. Waarom is hij ervan overtuigd dat deelgemeenten onder de nieuwe constellatie niet ook een vierde bestuurslaag worden, anders dan door de vaststelling dat aan de nieuwe gremia geen bevoegdheid toekomt om verordeningen te maken die door straffen te handhaven zijn? Kan de minister dit toelichten in de context van het geheel van aan bevoegdheden?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Mevrouw Van Bijsterveld zegt dat Amsterdam en later ook Rotterdam in de afgelopen jaren hebben besloten tot een zekere aanpassing van hun intergemeentelijk systeem, ook gezien de complexe taken. Geeft dit nu juist niet duidelijk aan dat gemeenten dit goed zelf kunnen oplossen en dat dit niet door het Rijk hoeft te worden geregeld?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ja en nee. Mijn fractie interpreteert deze handelwijze als een steuntje in de rug. Het wetsvoorstel gaat in dezelfde richting maar doet er nog een klein schepje bovenop.

Ik kom nu bij het derde punt: de nieuwe mogelijkheden. Er zijn naar het oordeel van de CDA-fractie zinnige alternatieven voor buurt-, wijk- en burgerparticipatie. Gemeentelijke commissies kunnen bevoegdheden gedelegeerd krijgen van de gemeente op een schaal waarop geen sprake is van een totaalpakket van bestuurlijke bevoegdheden dat is met dat van de gemeenteraad. Nieuwe feiten zijn dat zowel in Amsterdam als in Rotterdam inmiddels door de raad een voorstel voor een alternatief voor de deelgemeenten is aangenomen. Alle voorstellen zetten in op behoud van de buurtstructuren en kiezen voor kleinschalige of kleinschaliger commissies, gecombineerd met sterkere burgerparticipatie. Hoewel dit "vooruitlopen op wetgeving" geen argument is voor onze besluitvorming over een wetsvoorstel, is het wel interessant hiervan kennis te nemen.

Tot slot. De positie van de voormalige gemeente Rozenburg is in dit verband wel bijzonder in het licht van de toezegging die gedaan is bij de herindeling en voeging van deze gemeente bij Rotterdam. Kan de minister ingaan op de positie van Rozenburg? Hoe ziet hij de waarde van de toezegging die indertijd is gedaan?

Wij wachten de reactie van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Het decentrale bestuur kampt met twee structurele en onderling samenhangende problemen. Het eerste is de in veel gemeenten en provincies ontbrekende bestuurskracht om de bestaande, en als gevolg van voortgaande decentralisaties nieuwe bestuurlijke opgaven zelfstandig en op niveau te vervullen. Het tweede is dat de daarvoor vaak ingezette oplossing van bestuurlijke samenwerking leidt tot nog meer bestuurlijke drukte. Een samenhangende en systematische aanpak van dit vraagstuk is tot dusver is uitgebleven.

Het vorige kabinet bleef ook op dit punt ernstig in gebreke. De uitgebrachte visienota predikte de zogenaamde "weg der geleidelijkheid", een eufemisme voor de handhaving van de status quo in het staatsbestel. Slechts twee voorstellen, namelijk de afschaffing van de deelgemeenten en de opheffing van de stadsregio's werden geagendeerd. Het eerste bespreken wij vandaag. Wat het tweede betreft vraag ik de minister naar de stand van zaken van dat wetsvoorstel. Je moet toch met een vraag beginnen, heb ik begrepen.

Het huidige kabinet heeft in het nieuwe regeerakkoord tot mijn vreugde wel de nodige ambities ontwikkeld om de vastzittende inrichting van het binnenlands bestuur te moderniseren. Mijn fractie ondersteunt op zichzelf ook het streven om te komen tot een krachtige, compacte en dienstverlenende overheid. Wij onderkennen de samenhang van dit voorstel met de in het regeerakkoord opgenomen nieuwe agenda voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Het is goed dat de minister in de komende maand met een brief komt om deze agenda te vertalen in een meer algemene visie op de toekomst van het binnenlands bestuur. Het heeft te lang ontbroken aan een breed, systematisch en samenhangend perspectief op de herinrichting van met name het decentrale bestuur.

In afwachting van deze visie buigen wij ons vandaag over een eerder ingebrachte deeloplossing. Daarover heeft inderdaad al een intensieve schriftelijke gedachtewisseling plaatsgevonden tussen Kamer en regering. Ik dank de minister voor de inhoudelijk substantiële wijze waarop hij op de vragen en opmerkingen van mijn fractie is ingegaan. Vanwege de principiële betekenis van een aantal met dit voorstel verbonden aspecten van lokaal bestuur wil ik in dit debat graag nog enkele opmerkingen maken. Deze betreffen de relatie van dit wetsvoorstel met de bestuurlijke hoofdstructuur, de lokale autonomie en de lokale democratie.

Blijkens de memorie van antwoord loopt dit wetsvoorstel voor op de voornemens van het kabinet. Voor zover de minister daarbij doelt op het streven om weer terug te gaan naar de uitgangspunten van onze bestuurlijke hoofdstructuur kan ik dat volgen. In de kern immers komen deze uitgangspunten van wat ook



wel als het huis van Thorbecke wordt aangeduid op het volgende neer. Onze Grondwet gaat voor de inrichting van het territoriaal georganiseerde binnenlands bestuur uit van drie bestuurslagen met rijk, provincie en gemeente. Deze drie openbare lichamen kenmerken zich ten opzichte van andere bestuurlijke figuren van functioneel bestuur en verlengd bestuur door twee wezenlijke elementen. De eerste is de opdracht tot algemeen en integraal bestuur, en de tweede een legitimatiegrondslag in de vorm van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging met politieke eindverantwoordelijkheid en controle.

In deze constitutionele context plaats ik de analyse van de regering, dat de bestaande deelgemeenten als vorm van binnengemeentelijke decentralisatie trekken van een afzonderlijke bestuurslaag zijn gaan vertonen. In dat licht ben ik geneigd deze analyse te delen. In de context van artikel 4 van de Grondwet impliceert een rechtstreekse verkiezing van de leden van een orgaan immers, dat daarmee in institutionele zin het bestaan van een volwaardige en zelfstandige bestuurslaag geïndiceerd is. Waar vervolgens in functionele zin sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de lokale belangen -- met inbegrip van de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften -- door een ander orgaan dan de centrale raad en het college, lijkt ook in dat opzicht aan de erkenning van een in feitelijk opzicht zelfstandige bestuurslaag moeilijk te ontkomen.

Geredeneerd vanuit de staatsrechtelijke hoofdtekken van de bestuurlijke hoofdstructuur en bij de huidige stand van de bestuurlijke organisatie moet dan inderdaad worden vastgesteld, dat het stelsel van deelgemeenten met gekozen vertegenwoordigingen en een substantiële overdracht van taken -- waaronder verordenende bevoegdheden -- uit een oogpunt van systeemconformiteit problematisch is. In die zin kan worden ingestemd met een van de conclusies van de in de nota naar aanleiding van het verslag geciteerde commissie-Van den Berg dat een zwaar opgetuigde, decentrale politieke bestuurslaag de slagkracht van het centrale gemeentebestuur beperkt. Het werkt blijkbaar politiek dupliceren en competentiestrijd in de hand en kan vanwege uiteenlopende politieke signaturen van centrale en decentrale colleges tot politisering en bestuurlijke fricties tussen bestuurslagen leiden.

Ik wil er in dit verband nog op wijzen dat de wetgever er bij de introductie van de deelgemeenten uitdrukkelijk van heeft afgezien aan deelraden rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Daarmee zou immers op voorhand in formele zin een nieuwe en zelfstandige bestuurslaag in het leven zijn geroepen. Sindsdien heeft de eigenstandige status van de deelgemeenten, zeker na de dualisering, niettemin een sterker accent gekregen, waarmee feitelijk de ontwikkeling naar een extra bestuurslaag zich alsnog heeft voltrokken. Deelgemeenten waren met andere woorden oorspronkelijk bedoeld als organen van een gemeente, maar hebben zich ontwikkeld naar

een volwassen en betrekkelijk zelfstandige bestuurslaag.

Met de regering meen ik intussen dat in de nieuw ontwikkelde stelsels van binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam en Rotterdam na aanneming van dit wetsvoorstel een hernieuwde doorontwikkeling van territoriale gemeentelijke bestuurscommissies naar een feitelijke bestuurslaag is uitgesloten. Ook het eventuele behoud van het element van een rechtstreekse verkiezing van territoriale bestuurscommissies biedt daarvoor naar mijn mening geen grondslag. In de eerste plaats niet nu daardoor niet een in artikel 4 Grondwet bedoeld algemeen vertegenwoordigend orgaan met regelgevende bevoegdheden in het leven wordt geroepen. In de tweede plaats niet omdat geen sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de gemeentelijke belangen en van een eindverantwoordelijkheid voor het door een deelgemeentelijk bestuursorgaan gevoerde bestuur. Graag vraag ik de minister of ik hiermee de opvatting van de regering op dit punt voldoende recht heb gedaan. Niet dat ik hier een gewoonte van maak, maar vandaag komt dit even goed uit.

Toch rijst de vraag of met de verwijzing naar de ontstane zelfstandige bestuurslaag in voldoende mate de voorgestelde wettelijke ingreep kan worden gemotiveerd. Het voorstel raakt immers ook aan de wezenlijke staatsrechtelijke principes van democratie en autonomie binnen het decentraal bestuur. Mijn fractie hecht zeer aan de bijzondere betekenis van die beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Hoewel de wetgever formeel bevoegd is regels te stellen voor de inrichting van het decentraal bestuur, zal dit toch moeten plaatsvinden in overeenstemming met deze in de Grondwet, de Gemeentewet en het Handvest inzake de lokale autonomie erkende waarborgen.

Mijn fractie heeft om die reden in het voorlopig verslag de principiële vraag gesteld waar in het licht van het in de Grondwet geboden kader -- waaronder het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de bestuurlijke hoofdstructuur en de erkenning van de eigen huishouding van de gemeenten -- de staatsrechtelijke grenzen voor de bevoegdheid van de wetgever liggen ten aanzien van de inrichting van het decentraal bestuur. Samengevat komt het antwoord van de regering er op neer dat de wetgever het bevoegde orgaan is om deelraden in te stellen en derhalve ook op te heffen, maar daarbij op betekenisvolle wijze inhoud behoort te geven aan de grondwettelijke grondbeginselen van het decentraal bestuur en beperkingen om die reden deugdelijk behoort te motiveren.

Ik zou menen dat van de door Thorbecke ontwikkelde pijlers onder het moderne decentrale bestuur -- zoals autonomie en democratische vertegenwoordiging -- het ook in de Grondwet terug te vinden uitgangspunt van een door de wetgever te bepalen en daarmee in beginsel uniforme inrichting van het decentraal bestuur inderdaad nog steeds van waarde is. Het is dus in dat licht vervolgens de verantwoordelijkheid van de wetgever om te bezien of een eerder mogelijk

gemaakte ontwikkeling inmiddels de bestuurlijke hoofdstructuur ontwricht, ofwel de eenheid van het gemeentebestuur bedreigt, dan wel afbreuk doet aan het primaat van de constitutionele hoofdorganen van het gemeentelijke bestuur. Het is met andere woorden uitdrukkelijk niet aan de gemeentebesturen zelf om hier normerend op te treden.

In die zin is de opmerking van de minister dat met dit voorstel op zichzelf een inbreuk wordt gemaakt op de gemeentelijke autonomie op zichzelf sportief, zo niet sensitief, maar staatsrechtelijk te haastig. Er bestaat op basis van de Grondwet geen autonome sfeer voor gemeentebesturen ten aanzien van de inrichting van het plaatselijke bestuur. Ook de wetgever stelt veel beperkingen aan de inrichtingsvrijheid van gemeenten, zoals in de regeling van het actieve en passieve kiesrecht, de incompatibiliteiten, of de regeling van de onafhankelijkheid en rechtspositie van lokale ambtsdragers en niet te vergeten integriteit. Rechtsstatelijk gezien zijn gemeentebesturen met andere woorden gebonden aan de door Grondwet en wet op dit punt getrokken grenzen. De grondwettelijk gewaarborgde bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding indiceert met andere woorden geen onbeperkte ruimte voor eigenstandige institutionele constructies. Zou de minister zich bij nader aanzien bij deze analyse willen aansluiten, zo vraag ik hem graag.

Daarvoor zijn overigens ook nog goede bestuurlijke argumenten aan te voeren.

De heer **Koole** (PvdA): De heer Engels spreekt over de mogelijkheid van de wetgever om de autonomie van de gemeenten te vergroten of te verkleinen. Die mogelijkheid is er natuurlijk, maar waarom hebben naar zijn mening de deelgemeenten in bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam zich ontwikkeld in de richting van een zelfstandige bestuursstructuur die onwenselijk wordt geacht? Is dat erg? Volgens de heer Engels zegt de minister dat een verkeerde ontwikkeling kan worden teruggedraaid als er sprake is van een bedreiging van de bestuurlijke hoofdstructuur. Wat vindt de heer Engels daar zelf van? Is er op dit moment in Rotterdam en Amsterdam -- in ieder geval bij de deelgemeenten zoals die er tot nu toe waren -- sprake van een werkelijke bedreiging van de hoofdstructuur die ingrijpen door de wetgever, die in beginsel mogelijk is, rechtvaardigt?

De heer **Engels** (D66): Volgens mij ben ik daarover heel helder geweest. Dat de grondslag van mijn betoog uitmondt in de vraag aan de minister is gebaseerd op het feit dat ik de analyse van de regering deel dat er inderdaad sprake is van een langzaam ontwikkelde extra bestuurslaag die leidt tot bestuurlijke drukte, niet systeemconform is en overigens niet als een prerogatief kan worden beschouwd voor het lokale bestuur om daarover zelf beslissingen te nemen. Die argumentatie heb ik dus gegeven.

De heer **Koole** (PvdA): Als die ontwikkeling heeft plaatsgevonden zoals de heer Engels die schetst, waarom is dat dan per se een negatieve ontwikkeling? Misschien zijn er goede redenen geweest voor de manier waarop dit zich heeft ontwikkeld. De steden Amsterdam en Rotterdam hebben daarin nog weer veranderingen aangebracht, maar misschien is het alleszins redelijk dat dit gebeurt. Gemakshalve wordt gezegd dat dit leidt tot bestuurlijke drukte. Ik vraag aan de heer Engels waaruit dit blijkt. Wat is er mis gegaan? Zou je niet kunnen zeggen dat dit in de praktijk misschien alleszins gerechtvaardigd is als dit zich zo heeft ontwikkeld, zelfs al zou er een zekere spanning bestaan met de oorspronkelijke hoofdstructuur? Heeft de heer Engels aanwijzingen voor die spanning?

De heer **Engels** (D66): Ik val in herhalingen. Ik heb aangegeven dat de huidige uitgangspunten leidend zijn voor mijn fractie als het constitutionele kader voor de inrichting van ons binnenlands bestuur, met name het decentraal bestuur, het vertrekpunt is. Dit betekent dat je moet uitgaan van drie bestuurslagen, die alle drie integraal besturen, en een democratische legitimatie. Wij hebben in Nederland buiten die hoofdstructuur om allerlei arrangementen verzonnen om tegemoet te komen aan problemen van bestuurskracht. Dit heeft vervolgens geleid tot veel bestuurlijke drukte. Je kunt een hele lijst maken van bestuurders in Amsterdam die actief zijn in deelraden. Ik heb die getallen niet paraat, maar ik heb ze wel ergens gezien. Ik ben daar toen behoorlijk van geschrokken.

Dus de kwestie is hoe je dit element van bestuurlijke druk waardeert. Dit wordt verschillend gewaardeerd. Ik weet dat bepaalde politieke partijen -- ik zal ze niet met name noemen -- bereid zijn bestuurlijke drukte te accepteren als er maar geen schaalvergroting of andersoortige fusies worden geëntameerd in het decentraal bestuur. Dat zijn keuzes die je maakt. De keuze van mijn fractie is helder: zij wil modernisering van het decentraal bestuur aanknopen bij de problemen van deze tijd, maar dan binnen dat constitutionele stramien van de bestuurlijke hoofdstructuur en niet door steeds nieuwe ad-hocarrangementen te verzinnen.

Wij hebben in deze Kamer een aantal malen met minister Remkes fundamenteel gediscussieerd over het Wgr-plusvoorstel. Daarna hebben wij met minister Ter Horst gesproken over de veiligheidsregio's. Daarbij kwam steeds hetzelfde dilemma aan de orde. Aanvankelijk hebben deze ministers de vormen van verlengd lokaal bestuur zoals Wgr-plus, ook al zijn die bijzonder, en ook de veiligheidsregio -- een enigszins hybride figuur, maar uiteindelijk ook verlengd lokaal bestuur -- verdedigd als structurele oplossingen die passen in dat bestel. Beide ministers hebben in de laatste periode van hun bewind aangegeven dat zij bij nader inzien daarop wilden terugkomen. Zij kondigden een nota aan, maar het kabinet viel.

Wij spreken al een reeks van jaren over een deelaspect en wij zullen de komende maanden met deze minister hetzelfde debat gaan voeren. Mijn

fractie heeft altijd hetzelfde standpunt ingenomen. Je kunt het ermee eens zijn of niet, maar zij heeft altijd consistent geredeneerd vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur die in de Grondwet is terug te vinden. Dat is mijn waardering van het functioneren van de deelraden.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Als ik het goed begrijp, zegt de heer Engels dus dat het gaat om de hoofdstructuur. Geeft hij daarmee in feite aan dat de wetswijziging waardoor de instelling van deelgemeenten mogelijk is gemaakt, in strijd is met de Grondwet? Of hij zegt dat wat er nu gebeurt in die gemeenten, niet in overeenstemming is met de wet. Het is van tweeën één. Ik krijg hierover graag duidelijkheid van de heer Engels.

De heer **Engels** (D66): De Grondwet geeft de wetgever de bevoegdheid om regels te maken voor de inrichting van het decentraal bestuur. In 1992 is daarvan op dit punt gebruikgemaakt bij de Gemeentewet. Je kunt daar van alles van vinden, maar dat is gebeurd, in de toenmalige omstandigheden met de toenmalige bedoeling. Vervolgens maakt de Grondwet de wetgever evenzeer bevoegd om op basis van nadere argumentatie en inzichten terug te komen op de regeling die men eerder heeft getroffen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Dan zegt de heer Engels in feite: wat Amsterdam en Rotterdam in de afgelopen jaren hebben gedaan, treedt buiten wat in 1992 is opgenomen over de deelgemeenten?

De heer **Engels** (D66): Sorry, ik doe echt mijn best, maar dit kan ik niet volgen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): U zegt dat de thans bestaande situatie met de deelgemeenten in strijd is met de regeling in de Grondwet. In dat geval is het van tweeën een: of de wet is in strijd met de Grondwet, of de praktijk. Als de praktijk in strijd is met de Grondwet maar de wet niet, zou de praktijk buiten de regels van die wet moeten treden.

De heer **Engels** (D66): Nee, dat zijn twee redeneringen door elkaar. Het eerste punt gaat over de vraag of de wetgeving in strijd is met de Grondwet. Het antwoord daarop is afhankelijk van de vraag of de Grondwet de wetgever die bevoegdheid al dan niet heeft gegeven. Het andere punt dat ik opvoerde, was dat de geest van de Grondwet is terug te vinden in de opzet van hoofdstuk 7: wij vertrekken vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur van drie bestuurslagen, integraal bestuur en een democratisch gekozen orgaan. Vervolgens stelt mijn fractie dat in het licht van deze bestuurlijke hoofdstructuur, die is terug te vinden in de Grondwet, de huidige stand van de deelgemeenten inderdaad is dat deze trekken zijn gaan vertonen van een zelfstandige en volwaardige bestuurslaag -- en daarmee sluit ik aan bij de analyse van de regering -- en dat daarmee derhalve wordt afgeweken van de bestuurlijke hoofdstructuur. Bovendien wordt daardoor binnen

het bestel extra bestuurlijke drukte veroorzaakt. U kunt het daarmee eens zijn of niet.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de heer Engels zijn betoog nu vervolgt. Mevrouw De Boer, u krijgt ook nog uw eerste termijn.

\*\*

De heer **Engels** (D66): Ik vraag de minister of hij zich bij deze analyse wil aansluiten. Ik ben heel benieuwd hoe dit zal aflopen. Ik wil nog wel een extra argumentatie aanvoeren, en wel een bestuurlijke argumentatie. Ik denk namelijk dat het een misverstand is om te denken dat het openbaar bestuur het zou kunnen stellen zonder eenduidig geordende bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen, maar ook binnen de drie bestuurslagen. Waar volgens moderne bestuurskundigen juist een ontwikkeling is naar eigenstandig geordende sociale en economische netwerken, is er behoefte aan een herkenbare en transparante overheidsorganisatie. Al die betogen over meer differentiatie, selectiviteit, fasering, creativiteit, maatwerk en allerlei experimentele arrangementen zijn niet zelden ingegeven door politiek-strategische belangen, en vaak ook door defensieve motieven. Mijn conclusie is dat er pas sprake zou zijn van een aantasting van de lokale autonomie als er binnen de staatsrechtelijke kaders -- de bevoegdheid van de wetgever -- geen beleidsvrijheid zou bestaan om plaatselijke oplossingen te bieden voor de vraag naar een grotere betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Graag hoor ik van de minister of hij deze argumentatie deelt.

Ik heb de relatie tussen burger en bestuur inmiddels genoemd. Dat brengt mij, als derde en laatste punt, bij de kwestie van het in de discussie gebrachte element van de betekenis van deelraden voor de kwaliteit van de lokale democratie; een voor D66 aansprekend thema, dat ik uiteraard niet kan laten liggen. Als ik het goed zie, meent een aantal fracties dat het afschaffen van deelraden schadelijk is voor de lokale democratie, omdat daarmee de afstand tussen burgers en bestuur groter wordt. Ook daarbij lijkt -- ik kijk nu heel neutraal de zaal in -- mij sprake van een misverstand. De kwaliteit van de lokale democratie moet worden afgemeten aan de mate van zeggenschap van de inwoners. Democratie gaat immers terug op de idee van de volkssoevereiniteit als grondslag van overheidsgezag; dat vindt mijn fractie tenminste. In dat licht moet er primair worden geredeneerd vanuit de positie van de burger. Wie democratie verengt tot de fysieke afstand tussen burger en bestuur, redeneert primair vanuit de positie van het bestuur en miskent daarmee het voor een democratie essentiële element van een al dan niet beslissende invloed van de burger op ambtsdragers en op beleid. De kwaliteit van de lokale democratie kan dan ook niet, althans niet uitsluitend, worden gedefinieerd in termen van schaal. In de kern heeft de zogenaamde kloof tussen burgers en bestuur veeleer te maken met de vraag of burgers zich serieus genomen voelen door hun bestuurders, en

met de vraag of er kwaliteit van bestuur wordt geleverd. Op dit punt is de waarneming in het rapport van de commissie-Van den Berg interessant dat burgers zelf de democratische meerwaarde van deelgemeenten niet ervaren. Zij hebben weinig behoefte aan een partijpolitiek georganiseerd deelgemeentebestuur. Blijkbaar bieden deelgemeenten niet het "burgernabije" bestuur dat zij pretenderen.

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. De heer Engels haalt het rapport van de commissie-Van den Berg aan. Ik weet niet of de heer Engels dat rapport heeft gelezen, maar dat is niet gebaseerd op empirisch onderzoek en het is uit 2006, dus vrij kort nadat de deelgemeenten werden ingesteld. Bovendien sloeg het alleen op Rotterdam. Rotterdam heeft daarna alles helemaal gezien en wijzigingen aangebracht, en heeft heel nadrukkelijk gesteld dat de deelgemeenten ook voor de Rotterdamse burgers noodzakelijk waren om complementair bestuur mogelijk te maken. Ik vraag de heer Engels op grond waarvan hij nu oordeelt dat de deelgemeenten democratisch slecht functioneerden. Daar gaat hij kennelijk van uit.

De heer **Engels** (D66): Dat is niet de vraag die ik heb gesteld. Ik heb de vraag aan de orde gesteld die in het voorlopig verslag en in de memorie van antwoord is behandeld: of de afschaffing van deelgemeenten een aanslag op de kwaliteit van de lokale democratie betekent, omdat daarmee de afstand tussen burger en bestuur wordt vergroot. Dat is de probleemstelling die ik neerlegde. Ik leg geen andere probleemstelling neer.

De heer **Koole** (PvdA): Nee, maar ik stelde u een andere vraag: of u vindt dat de deelgemeenten, zoals deze tot dusver functioneerden, niets hebben bijgedragen aan de democratische legitimatie van het lokale bestuur en misschien ook slecht functioneerden, en of dit voor D66 misschien een reden is om voor de afschaffing van de deelraden te zijn.

De heer **Engels** (D66): Ik zou het anders willen formuleren: wij hebben ...

De heer **Koole** (PvdA): Ik zou graag willen dat u mijn vraag beantwoordde.

De heer **Engels** (D66): Als u het niet erg vindt, ga ik over mijn eigen antwoorden. Mijn fractie heeft zich de vraag gesteld of het argument dat de afschaffing van deelgemeenten een aantasting is van de democratie, valide is. Daar gaat het ons om, daarover heb ik een redenering opgebouwd. Wij vinden dat het argument van democratische achteruitgang in ieder geval niet kan worden gebruikt als het wordt opgehangen aan het format van de fysieke afstand tussen burger en bestuur. En ik wil u best zeggen dat ik, noch in het rapport van de commissie-Van den Berg uit 2006 zonder empirisch onderzoek en alleen over Rotterdam, noch in verslagen van stadsgesprekken, aanknopingspunten of aanwijzingen heb gevonden

die voor mij tot een andere conclusie zouden leiden. Dat betekent dat ik bij mijn opvatting blijf dat, vanuit de burgers geredeneerd, deelgemeenten met deelraden geen preferent format zijn waarin dezen actief willen deelnemen aan het bestuur van de gemeente.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat u uw betoog afrondt.  
\*\*

De heer **Engels** (D66): Ook na deze gedachtewisseling met de heer Koole kan ik dus zeggen dat ik de minister kan blijven volgen, als hij in de memorie van antwoord opmerkt dat de oplossing voor het overbruggen van de afstand tussen burger en bestuur geen kwestie is van formele structuren, maar van een goede dienstverlening en serieuze participatiemogelijkheden. Met andere woorden, kleinschaligheid als zodanig is absoluut geen waarborg voor de kwaliteit en het democratische gehalte van het lokale bestuur. Ook de commissie-Van den Berg heeft vastgesteld dat de schaal van de deelgemeenten niet correspondeert met de schaal waarop burgers hun woonomgeving beleven. Om die reden zie ik dan ook niet hoe de opheffing van deelgemeenten zou kunnen bijdragen aan een achteruitgang van de lokale democratie. Sterker nog, er zijn geen aanwijzingen dat deelgemeenten in staat zijn gebleken om burgers aan te spreken op een schaal en manier die er voor hen toe doet. Zij willen veel actiever meedenken en meedoen bij zaken die hun leefomgeving raken.

Men zou zelfs kunnen beredeneren dat de opheffing van de deelgemeenten de lokale democratie versterkt. Institutioneel gezien blijft een rechtstreeks gekozen raad immers aan het hoofd van de gemeente staan. Het staat het gemeentebestuur vervolgens vrij om dit representatieve model uit een oogpunt van democratische kwaliteit aan te vullen en te verfijnen met vormen van interactief en participatief bestuur, zonder daarmee de formele eindverantwoordelijkheid van de raad aan te tasten. Ik vraag de minister om nog eens te reflecteren op de vraag of de lokale democratie door dit wetsvoorstel wordt aangetast.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding, wat u zal opluchten. Uit mijn bijdrage kan worden geconcludeerd dat de D66-fractie geneigd is om de afschaffing van de deelgemeenten te steunen, op grond van de vaststelling dat deze zich bij de huidige stand van de bestuurlijke organisatie te zeer tot een feitelijke bestuurslaag hebben ontwikkeld. Zij vormen inmiddels een te grote inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur, dragen bij aan bestuurlijke drukte en daarmee aan gebrek aan slagvaardigheid, en sluiten niet aan bij de behoefte van burgers om op een moderne wijze te participeren in het bestuur. Tegenwerpingen als dat daarmee de lokale autonomie en de lokale democratie zouden worden aangetast, hebben ons tot dusver niet weten te overtuigen. Het staatsrechtelijke beginsel van de lokale autonomie is geen exclusief rechtsbeginsel ten opzichte van

andere constitutionele principes. Burgers zien in de langs de lijnen van de partijdemocratie vormgegeven deelgemeenten geen democratische meerwaarde voor hun behoefte aan interactief bestuur.

Ik wacht met belangstelling op het antwoord van de minister, en op de vragen van mijn goede collega's.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ook in zijn conclusie zegt de heer Engels dat deelgemeenten niet zouden bijdragen aan de slagvaardigheid van het bestuur en niet tegemoetkomen aan de behoeften van de burger aan een democratische vertegenwoordiging. Daarbij baseert hij zich op één oud rapport, terwijl de regering juist in al haar antwoorden heeft aangegeven dat er geen probleemanalyse zoals gemaakt door de heer Engels ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel. Er is geen analyse gemaakt van het functioneren van de deelgemeenten. Ik zou graag willen dat de heer Engels aangeeft dat hetgeen hij daarover zegt, zijn opvatting is in plaats van een feitelijke waarneming. Als hij het wel een feitelijke waarneming noemt, krijg ik graag wat betere bronnen dan één oud onderzoek.

De heer **Engels** (D66): Om een misverstand uit de wereld te helpen: ik heb het rapport van de commissie-Van den Berg twee keer aangehaald en zeker niet als enige bron. Mevrouw De Boer mist steeds het punt dat ik probeer te maken, om vanuit een constitutioneel raamwerk, althans vanuit mijn perspectief, consistent te redeneren en te analyseren hoe je tegen het voorstel moet aankijken. Ik heb dat gedaan op basis van drie belangrijke beginselen van lokaal bestuur, namelijk decentralisatie, autonomie en democratie. Dat is dus geen probleemanalyse op grond van empirisch onderzoek. Daartoe ben ik ook helemaal niet gekwalificeerd. Ik heb heel duidelijk de opvattingen van mijn fractie weergegeven en heb die vervolgens geplaatst en beredeneerd vanuit de constitutionele context. Dat heb ik gedaan; niet meer en niet minder.

De heer **Koole** (PvdA): Ik stel een vervolgvraag. De heer Engels zegt dat hij dit doet vanuit een formeel-constitutionele benadering. Hij trekt aan het eind echter wel empirische conclusies. Hij zegt dat er een ontwikkeling gaande is geweest naar een feitelijke bestuurslaag. Hij zegt daarbij woordelijk dat dit bijdraagt aan een minder slagvaardig bestuur. Maar dat weet hij helemaal niet. Dat is niet onderzocht. Daarvoor heeft hij geen enkele aanwijzing, tenzij hij zegt dat een extra bestuurslaag altijd bijdraagt aan een minder slagvaardig bestuur. Dat is natuurlijk een non sequitur.

De heer **Engels** (D66): Er zijn buitengewoon veel onderzoeken gedaan naar de slagvaardigheid en het democratisch gehalte van bestuursvormen die afwijken van de bestuurlijke hoofdstructuur. Daaruit komt steeds naar voren dat hoe meer bestuurlijke gremia je plaatst binnen het huis van

Thorbecke en hoe meer bestuurders en ambtsdragers daarbij betrokken zijn, des te meer dit de slagvaardigheid van het openbaar bestuur aantast omdat je over meerdere schijven moet werken. Er zijn dus zeker aanwijzingen te vinden, ook in de analyse van het kabinet, dat er alleen al om die kwantitatieve reden sprake is van bestuurlijke drukte. Je kunt dat verschillend waarderen; dat ben ik overigens wel met de heer Koole eens. Wij waarderen dat niet als positief, vanuit de gedachte dat wij heel graag nu eindelijk eens een start willen maken in deze kabinetsperiode, ook al staan wij dan aan de andere kant, met de modernisering en herinrichting van het binnenlands bestuur, met name het centraal bestuur. Als wij steeds defensieve reflexen vertonen om bestaande institutionele verhoudingen niet te willen aanpassen, komen wij daarmee niet verder. Het is ook mede in het licht -- ik heb dat verband gelegd -- dat deze deeloplossing wat ons betreft toch ook in die sleutel moet worden gezet en dat er dus echt een begin moet worden gemaakt om terug te keren naar dat model.

\*N

De heer **Schouwenaar** (VVD): Voorzitter. Het voorstel tot opheffen van de deelgemeenten is door mijn fractie positief ontvangen. Bij de schriftelijke behandeling hebben wij enkele vragen gesteld. Ik dank de minister voor de beantwoording daarvan. Op een aantal punten zijn wij tevreden; op enkele andere punten kom ik straks terug. Mijn fractie heeft twijfel, met name over de effectiviteit van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is gesteld in algemene bewoordingen maar in werkelijkheid gaat het over Amsterdam en Rotterdam, want alleen deze twee steden hebben deelgemeenten ingesteld. Dat maakt de kwestie enerzijds wat eenvoudiger als het gaat om deelgemeenten, maar anderzijds worden in de stukken ook alternatieven genoemd voor de op te heffen deelgemeenten, gebiedscommissies, bestuurscommissies, functionele commissies en wijkraden. Daarvan hebben wij een grote verscheidenheid in gemeenteland.

Als het over Amsterdam en Rotterdam gaat, past ons respect, want wij hebben het over de twee grootste gemeenten van ons land, belangrijk op alle terreinen van overheidsbemoediging. Zij beschikken over een enorm potentieel. Dit wetsvoorstel berust niet op een vermeend disfunctioneren van de deelgemeenten. In de stukken wordt waardering uitgesproken voor al het werk dat in de deelgemeenten is verzet. Mijn fractie sluit zich daarbij van harte aan.

Waarom dan toch het voorstel tot opheffing van de deelgemeenten? Kort gezegd: omdat ze naar de opvatting van mijn fractie zijn uitgegroeid tot een vrijwel complete bestuurslaag met een politiek bestuur, een duaal stelsel, een eigen budget en een fors takenpakket. Dit acht mijn fractie in strijd met de eenheid van het gemeentebestuur en in strijd met het primaat van de drie gemeentelijke organen raad, college en burgemeester. Kort gezegd: geen twee kapiteins op

een schip. Dat leidt tot een toename van het interbestuurlijke verkeer met alle knelpunten en problemen van dien. Als oplossing wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de deelgemeenten op te heffen en ze te vervangen door iets lichtere varianten: niet meer twee kapiteins op een schip, maar een kapitein en een stuurman. Mijn fractie pleit er niet voor om dan maar het hele schip aan de ketting te leggen. Integendeel: navigare necesse est. De dienstverlening in de wijken moet blijven, gedeconcentreerd of gedecentraliseerd, dicht bij de mensen. Alleen de politiek-bestuurlijke top zou wat ons betreft kunnen worden opgeheven.

Tegen dit wetsvoorstel zijn verschillende bezwaren ingebracht; bezwaren met betrekking tot autonomie, democratie, uitvoerbaarheid en betrokkenheid. Voor deze bezwaren heeft mijn fractie begrip, maar zij meent dat het wetsvoorstel in voldoende mate tegemoet komt aan de geopperde bezwaren. Kort wil ik deze bezwaren langslopen en aangeven hoe mijn fractie hier tegenaan kijkt.

Een eerste bezwaar is dat het een inbreuk betekent op de autonomie van de gemeenten; we zouden de hele zaak gewoon aan de gemeenten moeten overlaten. Op zich genomen is deze stelling juist. De gemeentelijke autonomie heeft echter ook haar grenzen. Het Rijk bepaalt de structuur en de gemeenten vullen hun ruimte in. Dat is wat hier gebeurt. Het Rijk bepaalt de hoofdstructuur op drie lagen en niet op vier. De wetgever heeft bij wet de deelgemeenten mogelijk gemaakt en hij mag dat ook weer terugnemen. Het is niet "eens gegeven blijft gegeven". Het is geen recht van placet. Het is een permanente verantwoordelijkheid van de wetgever voor de hoofdstructuur. Die impliceert het recht om in te grijpen.

Een tweede bezwaar is dat het wetsvoorstel ten koste gaat van de democratie. Echter, de gemeenteraad is en blijft de baas dus er is en blijft een stevige democratische legitimatie. Dit bezwaar zou alleen dan juist zijn wanneer democratie hetzelfde was als zo veel mogelijk verkiezingen. Die stelling zou mijn fractie niet voor haar rekening willen nemen.

Tijdens het kennismakingsgesprek van de commissie BZK met minister Plasterk gaf de minister een treffend voorbeeld. Een inwoner van Amsterdam heeft te maken met zes gekozen overheden. Periodiek neemt hij of zij deel aan zes verkiezingen: voor de deelgemeente, de gemeente, de provincie, het waterschap, Europa en de Tweede Kamer. Ik heb het de minister horen zeggen en ik zeg het hem na. Ik geef toe dat dit plagiaat is, maar ook ik moet met mijn tijd meegaan! Ik hoop dat de minister mij dat niet kwalijk neemt.

Het lijkt mijn fractie allemaal wat te veel van het goede. Ik noem het zo omdat op al die niveaus wel goed werk gedaan wordt. Tegelijkertijd lezen we vaak het woord "verkiezingsmoe". Bij twee van de zes verkiezingen zoeken wij de combinatie met andere verkiezingen, anders zou de opkomst wel erg laag uitvallen. Wij vinden dus dat er wel een van deze verkiezingen gemist kan worden, in casu die voor de deelgemeenten.

Daarmee wordt de democratie niet nodeloos geweld aangedaan.

Een derde tegenwerping is dat in Amsterdam en Rotterdam de leden van het college meer armslag moeten houden voor hun grootstedelijke taken ofwel hun metropooltaken. Mijn fractie vindt dat dit toch vooral een zaak is van de gemeentelijke organisatie, portefeuilleverdeling en agendering. Ook ambtelijke voorbereiding en ambtelijke uitvoering kunnen veel bijdragen aan de benodigde armslag. Strikt rekenkundig bezien kan een bestuurder bezwaarlijk claimen dat hij of zij door meer dan een gelijkwaardige fulltimer vervangen moet worden, dus a fortiori niet door tientallen deelgemeentebestuurders.

Een vierde bezwaar luidt dat de betrokkenheid minder zou worden. Mijn fractie acht dit risico wel aanwezig maar niet uniek voor deelgemeenten. De betrokkenheid, de positieve relatie tussen bestuur en inwoners, wordt bepaald door een goede dienstverlening en door de mogelijkheden tot participatie. In de memorie van antwoord wordt dit nog eens benadrukt. Mijn fractie is het hiermee eens. Dienstverlening en participatie kunnen in een bestuurscommissie echter even goed of even slecht tot hun recht komen als in een deelgemeente. Mijn fractie beschouwt het bezwaar van een afnemende participatie dan ook niet als een argument om deelgemeenten in stand te houden, maar wel als een zeer belangrijk punt van aandacht, want we doen het uiteindelijk allemaal voor de inwoners. We moeten ons dus ook afvragen wat de inwoners vinden en hoe zij verder willen met hun deelgemeenten. In Rotterdam is daarover het rapport BMR 14+ verschenen en in Amsterdam een rapport van de afdeling onderzoek en statistiek. Grof samengevat komt het erop neer dat er wel een meerderheid is voor continuering van de dienstverlening maar geen meerderheid voor de politiek-bestuurlijke top. Dat wordt ook in de memorie van antwoord aangegeven: "Er is geen draagvlak voor behoud van de deelgemeenten in hun huidige vorm." Mijn fractie deelt die conclusie.

Echter, mijn fractie twijfelt aan de effectiviteit van de voorliggende tekst van het wetsvoorstel. Weliswaar worden de deelgemeenten opgeheven en wordt ook de mogelijkheid om een substantieel takenpakket over te dragen van de gemeente naar de deelgemeente geschrapt, maar het is niet uitgesloten dat aan een bestuurscommissie ex artikel 83 ook weer zo'n substantieel takenpakket wordt overgedragen. En dan hebben we toch weer een soort van deelgemeenten. Ja, dat zou kunnen, zo zegt de Raad van State. Dat is ook in de Tweede Kamer gezegd. Dat is eveneens in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer gezegd. Mijn fractie zegt het nu weer. Nee, zegt de minister, het lijkt geen twijfel dat dit wetsvoorstel effectief zal zijn. Op bladzijden 2 en 12 van de memorie van antwoord schrijft de minister dit met een korte ei, maar op bladzijde 7 schrijft hij het met een lange ij. Er is kennelijk dus toch enige ruimte voor twijfel!

Twee argumenten noemt de minister. Ten eerste: de deelgemeenten en de overdracht van een substantieel takenpakket bestaan niet meer.

Artikel 87 is geschrapt. Ten tweede: het takenpakket dat aan de nieuwe bestuurscommissies kan worden overgedragen, wordt ernstig beperkt door de wet in artikel 156, derde lid. Mijn fractie is het hiermee niet eens. Wat het eerste argument betreft: weliswaar zijn deelgemeenten en overdracht van een substantieel takenpakket straks opgeheven, maar artikel 156, eerste lid laat open dat de raad "bevoegdheden" overdraagt aan een bestuurscommissie. Dat laat heel veel ruimte.

Het tweede argument van de minister is dat die ruimte ernstig wordt beperkt, omdat de bevoegdheid om verordeningen te maken met straf of bestuursdwang niet overdraagbaar is. Er zijn dus niet veel taken meer over voor zo'n bestuurscommissie. Ook hier zijn wij het met de minister oneens, want kwantitatief bezien valt het met die ernstige beperkingen wel mee en blijft er heel wat over aan taken voor een bestuurscommissie.

In Amsterdam kennen de deelgemeenten in totaal 320 verordeningen. 70 daarvan zijn met straf of bestuursdwang. Maar dan blijven er voor de bestuurscommissie nog 250 van de 320 over om te doen. Dat lijkt ons een zeer fors takenpakket, geheel binnen de grenzen van dit wetsontwerp. Het gaat er nu niet om wie gelijk heeft. Duidelijk is dat er verschil van mening mogelijk is. Daarom vragen wij aan de minister om dit meningsverschil op te lossen en om duidelijkheid te scheppen. Bovendien is duidelijkheid wenselijk omdat ontwikkelingen in gemeenteland zich ook buiten de wet om kunnen voordoen, bijvoorbeeld bij burgemeestersbenoemingen, referenda of binnen gemeentelijke decentralisatie. Daarbij is telkens een praktijk gegroeid buiten de wet om. Wil de minister toezeggen dat hij de ontwikkelingen op de voet zal volgen? En wil hij toezeggen dat hij met een nieuw, aanvullend wetsvoorstel zal komen om uit te sluiten dat er toch weer een nieuwe bestuurslaag ontstaat op gemeentelijk niveau? Maar mijn fractie wil niet dat het voorliggende wetsvoorstel op zo'n reparatie wacht, want de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 komen snel dichterbij. We kunnen ons geen uitstel veroorloven. Dus wat mijn fractie betreft: eerst aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer en daarna een voorstel voor een reparatiewet.

Kort samengevat: mijn fractie beschouwt dit wetsontwerp als een goede stap naar een effectiever en efficiënter bestuur. De bezwaren met betrekking tot democratie, autonomie, organisatie en betrokkenheid begrijpen wij goed, maar wij achten ze niet van doorslaggevend gewicht. Over de effectiviteit van dit wetsontwerp hebben wij grote twijfels. Er kan opnieuw een soort van deelgemeenten ontstaan in weerwil van dit wetsontwerp. Wij hopen dat de minister onze zorgen weg kan nemen.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Schouwenaar. Het woord is aan mevrouw De Boer. Wij blijven achter met de vraag of het plagiaat de korte "ei" of de lange "ij" betrof.

\*\*

\*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben, waarschijnlijk als enige in dit huis, lid geweest van de raad van een deelgemeente. Vier jaar was ik lid in Amsterdam Westerpark en na de fusie tot grotere stadsdelen nog een jaar in Amsterdam-West. Ik heb in de voorbereiding van dit debat ook contact gehad met andere mensen die actief zijn in deelgemeenten, zowel in Amsterdam als in Rotterdam. Zowel vanuit mijn eigen ervaring als vanuit de verhalen van anderen, kan ik veel goeds vertellen over stadsdelen en deelgemeenten. Ik kan vertellen hoe door de politieke inzet van actieve bewoners de Staatsliedenbuurt veranderde van een verloederde no-goarea, waar junks en hardcore krakers de dienst uitmaakten, in één van de meest gewilde buurten van Amsterdam en het Westergasterrein veranderde van een vervuild fabrieksterrein in een prachtig cultuurpark. En ik kan vertellen hoe het de stadsdelen in Amsterdam-Noord en Rotterdam-Zuid lukt om in hun deel van de stad, dat aan de overkant van het water ligt en niet altijd op het netvlies staat van de bestuurders en raadsleden in de Stopera en Coolsingel, interessante stedelijke ontwikkelingen op gang te brengen. Ik kan verhalen vertellen over de betrokkenheid van de burgers bij de politiek, als het over de inrichting van hun plein gaat, over hun kinderboerderij en over hun welzijnsvoorzieningen. Ik kan vertellen over raadsleden die dan ook weten waar dat plein of die kinderboerderij ligt, die de welzijnsvoorzieningen en de problemen kennen die daarbinnen spelen. Kortom; ik kan vertellen over lokale politiek vanuit, en dichtbij de bewoners.

Natuurlijk kan ik ook zaken noemen waarvoor geldt dat het niet goed is gegaan in stadsdelen of deelgemeenten bijvoorbeeld de subsidiecultuur in Amsterdam Zuid-Oost. Maar dat alles schijnt niet relevant te zijn voor dit debat. Het wetsvoorstel om te komen tot het afschaffen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen heeft, zo blijkt uit de antwoorden van de regering in de schriftelijke voorbereiding, namelijk helemaal niets te maken met de vraag of deelgemeenten wel of niet goed functioneren en evenmin met de vraag of ze het bestuur wel of niet dichterbij de burger brengen. Het heeft ook niets te maken met de vraag of de verdeling van taken en bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeenten helder is. Evenmin heeft het te maken met de vraag of burgers en bedrijven nu wel of niet in verwarring zijn over waar ze met welk probleem terecht kunnen. Het heeft niets te maken met de vraag of deelgemeenten geld kosten of juist geld besparen en evenmin met de vraag of de slagkracht wordt vergroot of niet. Ook heeft het niets te maken met de vraag of burgers zich vertegenwoordigd voelen of niet. Het is, kortom, niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om problemen op te lossen. Daaraan ligt dan ook geen probleemanalyse ten grondslag.

Voor dat soort wetgeving hebben we een woord, namelijk "symboolwetgeving". Het is wetgeving waarmee vooral een politiek punt gemarkeerd moet worden; waarmee het eigen gelijk behaald moet worden. Het is wel netjes dat

dan ook onomwonden te stellen. Kan de minister nog eens klip-en-klaar bevestigen dat er aan dit wetsvoorstel geen probleemanalyse ten grondslag ligt, dat het voorstel niet bedoeld is om problemen op te lossen en dat wij hier derhalve te maken hebben met symboolwetgeving? Het symbool dat in dit wetsvoorstel is neergelegd is het uitgangspunt: "meer dan twee bestuurslagen die ergens over gaan".

Het is om te beginnen nog maar de vraag of dit wetsvoorstel aan dat uitgangspunt bijdraagt. In de eerste plaats is de vraag of er in het geval van deelgemeenten wel sprake is van twee bestuurslagen, of van een interne verdeling van taken en bevoegdheden binnen één bestuurslaag van het openbaar bestuur, namelijk de gemeente. Ook is het de vraag of het gevolg van dit wetsvoorstel niet juist zal zijn dat er juist meerdere bestuurlijke gremia over hetzelfde gaan: het complementaire bestuur door deelgemeenten, waarbij of de deelgemeente of de centrale stad binnen de gemeente ergens over gaat, wordt immers vervangen door de mogelijkheid van een gedelegeerd bestuur door territoriale commissies, waarbij naast de commissie het centrale gemeentebestuur ergens over blijft gaan.

Bovendien zou het verminderen van het aantal bestuurslagen naar ons oordeel geen doel op zichzelf moeten zijn, maar zou het moeten bijdragen aan een verder gelegen doel: het verbeteren van het openbaar bestuur in de praktijk. Is de minister dat met ons eens?

Daarnaast is een uitgangspunt niet meer dan dat: het is een uitgangspunt. Uitgangspunten krijgen vorm in een samenhangende visie, waarin verschillende uitgangspunten worden gewogen en waarin gewenste effecten worden geformuleerd. Maar blijkbaar acht het kabinet het niet nodig om dit wetsvoorstel af te stemmen op een dergelijke visie, terwijl die eraan zit te komen: over twee weken kunnen we de kabinetsvisie op de bestuurlijke inrichting van Nederland verwachten. Dat vernamen we onlangs per brief. Waarom kan die visie eigenlijk niet afgewacht worden, zodat we het onderhavige wetsvoorstel kunnen toetsen aan de daarin geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten en we een en ander in samenhang kunnen beoordelen?

Met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel zijn er nog wel meer uitgangspunten relevant. Zo kennen we naast het uitgangspunt van niet meer dan twee bestuurslagen ook een breed gedragen uitgangspunt dat taken en bevoegdheden van de overheid zo mogelijk worden uitgeoefend op het niveau dat het dichtst bij burgers staat. Een andere, hogere overheid zou eigenlijk alleen belast moeten zijn met bevoegdheden die met het oog op de omvang en de aard van de taak en met het oog op de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing, niet op een lager niveau plaats kunnen vinden. Wie streeft naar participierend burgerschap, naar een effectieve civil society, waakt ervoor om de afstand tussen overheid en burger te vergroten. Uiteindelijk gaat het erom dat in die onderwerpen waarin het burgerbelang direct wordt geraakt, daadwerkelijk de opvattingen van burgers kunnen worden

gehoord en meegenomen. Dit vraagt om een kleinschalige bestuurlijke organisatie. Daartegenover staat het toenemende aantal complexe taken van gemeenten, die juist een opschaling zouden rechtvaardigen. Het betreft een opschaling die dit kabinet ook voorstaat. Volgens het kabinet heeft de ideale gemeente een omvang van minimaal 100.000 inwoners.

De **voorzitter**: De heer Engels wil een vraag stellen.

\*\*

De heer **Engels** (D66): Ik heb in mijn betoog aandacht besteed aan de kwestie in hoeverre de fysieke afstand tussen burger en bestuur bepalend is voor een oordeel over de vraag of er sprake is van een goede of een minder goede democratie. Ik hoor nu in het betoog van mevrouw De Boer dat het inderdaad goed zou zijn voor de lokale democratie dat bestuurstaken zo dicht mogelijk bij burgers worden uitgeoefend. Kan mevrouw De Boer dan ook iets aangeven over de manier waarop een gemeentebestuur of een deel van een gemeentebestuur dat dicht bij burgers staat, invulling moet geven aan verwachtingen van moderne en mondige burgers, zodat ze die beleving ook herkennen?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik denk in de eerste plaats dat het aan gemeenten zelf is om wat dat betreft een goede manier te vinden. Zij kennen hun gemeente het best en weten hoe ze een en ander moeten organiseren.

De heer **Engels** (D66): Excuses voorzitter, daarop moet ik toch even ...

De **voorzitter**: Mevrouw De Boer moet haar antwoord kunnen geven. U kunt daarna nog even reageren als u dat wilt.

\*\*

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Wij zijn van oordeel dat een en ander verschillende aspecten kent. Je hebt het aspect van je kunnen uiten. Je hebt het aspect van dienstverlening dichtbij, maar je hebt ook het gesprek met gekozen volksvertegenwoordigers. Wij denken dat het wat dat democratische aspect betreft van belang is om ervoor te zorgen dat die volksvertegenwoordigers hun lokale omgeving kennen, dat ze de problemen kennen die daar spelen en dat ze benaderbaar zijn voor de rest van de bevolking. Daarin kunnen deelgemeenten een belangrijke rol spelen. Je kunt het ook op een andere manier organiseren, maar het kan eveneens op een heel goede manier via deelgemeenten.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter, excuses voor mijn eerdere haastige gang naar de microfoon.

Ik denk niet dat u kunt antwoorden dat gemeenten dat zelf moeten uitmaken, want dan hoeven we zo'n debat niet te voeren. Maar u brengt ook het argument in van de aspecten die van belang zijn voor de meting van de kwaliteit van de



democratie. Dat moeten we hier dus ook kunnen uitspreken tegenover elkaar.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Daarom zou ik dit debat ook graag voeren in die bredere context van de bestuurlijke visie.

De **voorzitter**: Het lijkt mij goed dat de heer Engels zijn vraag "afmaakt".  
\*\*

De heer **Engels** (D66): Dan zijn we het met elkaar eens: we laten dat niet alleen aan de gemeenten over maar wij kunnen daar ook nog over spreken. U zei: naarmate volksvertegenwoordigers dicht bij burgers staan, kunnen ze eerder de belangen van anderen herkennen en kunnen ze zich eerder herkennen in de manier waarop volksvertegenwoordigers opereren. Wat betekent dat uit het oogpunt van medezeggenschap van burgers, als we het over participatief bestuur hebben? Hoe moeten volksvertegenwoordigers die dicht bij burgers staan, omgaan met inbrengen en wensen van burgers? Dat is mijn punt, in termen van medezeggenschap. Het gaat mij niet om herkenbaarheid of dichtbij, maar de vraag is of wij ook macht uit handen geven, bijvoorbeeld als fracties.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik weet niet of ik uw vraag helemaal goed begrijp.

De **voorzitter**: Kunt u die kort op een andere wijze formuleren?  
\*\*

De heer **Engels** (D66): Is voor de bepaling van de waarde van de democratie primair van belang of burgers zich herkennen in volksvertegenwoordigers, of is het in de huidige moderne samenleving zo dat burgers zich niet alleen herkend willen weten maar dat ze ook invloed willen uitoefenen en dat ze tevens van politici verwachten dat die inbreng op zijn minst serieus wordt genomen en dat die, als die zinnig is, wordt gehonoreerd? In het huidige politiek georganiseerde systeem, kunnen we wel zeggen "herkenbaar, dichtbij", maar we zijn toch vaak aan het opleggen en aan het betuttelen. Dat spreekt burgers tegenwoordig niet aan. Dat is mijn punt.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Nee, dat ben ik helemaal met u eens. Dat is ook onderdeel van het daadwerkelijk kunnen participeren, het serieus genomen worden, herkend worden en benaderbaar zijn. Ook daaraan leveren -- dat is in elk geval zo in de praktijk die ik ken -- deelgemeenten een grote bijdrage.

De **voorzitter**: U vervolgt uw betoog.  
\*\*

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Naar onze overtuiging kunnen deelgemeenten juist in een bestuurlijk stelsel met grotere gemeenten -- ik had het zojuist over die gemeenten met 100.000

inwoners waar de minister naartoe wil -- een essentiële rol spelen, door die delen van het bestuur voor hun rekening te nemen waarin actieve participatie van burgers essentieel is. De complexe taken op het niveau van de totale gemeente -- grootstedelijke projecten, bijstandsuitkeringen -- kunnen dan door de grotere gemeente worden uitgevoerd. En dan noem ik nog niet eens het meer strategische punt dat de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, de bereidheid van gemeenten tot fusie zou kunnen vergroten; vergelijk dit maar met hoe het is gegaan bij Rozenburg en Rotterdam. Maar helaas, we mogen blijkbaar niet afwegen welke rol deelgemeenten zouden kunnen spelen in een nieuwe vormgeving van onze bestuurlijke inrichting. Dit wetsvoorstel moet erdoorheen voordat de bestuurlijke visie van het kabinet wordt besproken. Het eigen gelijk moet worden behaald.

Dat het wetsvoorstel niet is bedoeld om problemen op te lossen maar om een politiek punt te maken, is niet de enige reden waarom het is te kenschetsen als symboolwetgeving. Het is ook symboolwetgeving, omdat de te verwachten effecten van de wet in de praktijk waarschijnlijk minimaal zullen zijn. Deelgemeenten mogen niet meer, maar territoriale bestuurscommissies met door de bevolking gekozen leden en een aantal dagelijks bestuurders blijven wel mogelijk. Die zijn monistisch in plaats van dualistisch -- vindt de minister dat niet een stap terug? -- en hebben geen bevoegdheid om verordeningen met strafbepalingen vast te stellen; iets wat deelgemeenten nu slechts bij uitzondering doen.

Je zou dan natuurlijk kunnen stellen: als er in de praktijk niet zo veel verandert, is de invoering van deze wet toch niet zo erg? Met dat standpunt is de fractie van GroenLinks het niet eens. In de eerste plaats omdat wetgeving gericht moet zijn op het oplossen van problemen in de samenleving. "Baat het niet, dan schaadt het niet" is onvoldoende grond voor wetgeving. Maar er is meer aan de hand. Het onderhavige wetsvoorstel staat op gespannen voet met de gemeentelijke autonomie, welke is verankerd in het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa. Ook de Raad van State wees hier al op in zijn advies bij dit wetsvoorstel.

**Voorzitter: Franken**

De heer **Schouwenaar** (VVD): Voorzitter. In de woorden van mevrouw De Boer beluisteren wij dat er geen ernstige problemen zijn en dat die deelgemeenten dus rustig kunnen blijven bestaan. Maar voor een overheidslaag, of eigenlijk iedere overheidsinstelling, geldt toch niet dat deze bij een gebrek aan problemen rustig kan blijven voortbestaan? Nee, die moet iedere keer opnieuw zijn nut en bestaansrecht bewijzen. Is mevrouw De Boer niet met mij van mening dat er rond die deelgemeenten te veel discussie is om nog te kunnen zeggen dat deze maar moeten voortbestaan? Ik denk dat zij te veel uitgaat van de gedachte "het moet voortbestaan, tenzij". Zou er,

juist bij de overheid, niet wat meer ruimte moeten zijn voor "het moet níét voortbestaan, tenzij"?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik ben het met u eens dat er reden kan zijn om af en toe stil staan bij de vraag of iets nog helemaal goed gaat, of het nog functioneert zoals we zouden willen, of we het willen veranderen. Maar dan moet je een probleemanalyse maken, moet je bekijken of het goed functioneert, wat er wel goed gaat en wat niet. Het kabinet heeft dat in dit dossier tot nu toe gewoon geweigerd. Het heeft gezegd: het gaat er niet om of het al dan niet goed functioneert; wij vinden dat er niet meer dan twee bestuurslagen moeten zijn, that's it. Er ligt geen probleemanalyse.

De heer **Schouwenaar** (VVD): In de stukken staat een aantal serieuze bezwaren. Ook hebben verschillende sprekers hier al serieuze bezwaren geopperd, en ik denk dat andere sprekers dat hierna ook zullen doen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Zoals?

De heer **Schouwenaar** (VVD): De heer Engels en ik hebben er een aantal genoemd; ik hoef ze niet te herhalen. Ik ben ervan overtuigd dat er nog meer zullen komen. Ik denk dat dit voldoende serieus is. Wat is het etiket "probleemanalyse" voor u eigenlijk waard?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Mij gaat het om het volgende. De problemen die worden benoemd, gaan over "wij vinden dit", of "wij zetten er vraagtekens bij of dit een juiste bestuurlijke inrichting is". Het gaat niet over de slagkracht van het bestuur en wat daar wel of niet bij misgaat. Het gaat niet over wat stadsdelen voor elkaar krijgen, of over de vraag of de inrichting van de openbare ruimte door stadsdelen beter gebeurt dan door de centrale stad. Als je het hebt over de vraag wat wel goed gaat en wat niet en of we te ver zijn doorgeschoten, vind ik dat je dát centraal zou moeten stellen. Als de burgers te maken hebben met een wirwar van regels waar ze niet doorheen komen, zou je kunnen zeggen dat er reden is om daar iets aan te doen. Blijken door de invoering van een stadsdeel als Amsterdam-Noord de Noordelijke IJ-oevers juist op een goede manier te worden ontwikkeld en zou dat anders niet zijn gebeurd, dan is dat een argument om te kunnen zeggen: misschien is het zo gek nog niet. Die weging moet je blijven maken, en die weging wordt in Amsterdam en Rotterdam voortdurend gemaakt. In Amsterdam werken de centrale stad en de stadsdelen samen aan het project "Eén stad, één opgave". Daarin wordt voortdurend afgestemd: wat laat men bij de deelgemeenten, wat doet de centrale stad, wat is de meest effectieve manier van besturen? Volgens ons moet je hier op deze manier naar kijken. Wij moeten niet zomaar vanuit de rijksoverheid zeggen: wij vinden dat er een bestuurslaag te veel is en het maakt niet uit hoe die in de praktijk werkt; en omdat wij dat vinden, gaan wij de bevoegdheden inperken. Zo staan wij hierin.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Mag ik uit het betoog van mevrouw De Boer concluderen dat haar fractie eigenlijk van mening is dat het nu nog fungerende stelsel weinig problemen kent, ook op basis van eigen ervaringen daarmee?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Wij zijn van oordeel dat het stelsel als zodanig geen problemen kent. Natuurlijk zijn er problemen in sommige stadsdelen, maar wij achten die geen onderdeel van het stelsel als zodanig. Volgens ons zijn Amsterdam en Rotterdam overigens heel goed in staat om die problemen op te lossen en zetten zij daartoe voortdurend stappen.

De heer **Engels** (D66): Die conclusie trekt uw fractie op basis van eigen analyses? Dus niet op basis van de mogelijke empirische gegevens, waar de heer Koole zo graag om vraagt?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik zie dat zowel Amsterdam als Rotterdam voortdurend monitort en evalueert, en dat daarop actie volgt. Ik neem dat waar en dat kunt u ook waarnemen. Ik heb geen aanwijzingen gezien van dingen die misgaan. Ik heb die vandaag ook nog niet gehoord.

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Ook ik heb een vraag aan mevrouw De Boer. Is het feit dat er voortdurend wordt geëvalueerd, het feit dat in alle vergaderingen, voor en na iedere verkiezing, het bestaan van de deelraden ter sprake wordt gebracht, niet al een indicatie dat men met een probleem zit?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Wat ons betreft niet. Ik denk dat het heel gezond is dat een stadsbestuur zijn interne functioneren voortdurend evalueert en monitort.

Ik had het over de gemeentelijke autonomie. Natuurlijk kunnen er voor een wetgever gronden zijn om de gemeentelijke autonomie aan te tasten, en om in te grijpen in de manier waarop lokale besturen hun interne bestuur organiseren. Daarvoor moeten echter wel heel goede gronden zijn. De Raad van State spreekt over een noodzaak. Noodzaak is in dit geval niet aangetoond; er worden immers geen bestaande problemen opgelost. Het implementeren van een bestuurlijk uitgangspunt, waarop ook nog wel het een en ander valt af te dingen, kan volgens ons niet als noodzaak worden gezien. Bovendien is de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen, niet voor niets in de wet opgenomen. Deze voorzag in een legitieme behoefte van een aantal grote steden om hun interne bestuur op een goede manier te regelen en een en ander ook in overeenstemming met de wet te doen. Naar ons oordeel is het kabinet er tot op heden dan ook niet in geslaagd om duidelijk te maken dat de gronden die in 1992 aanleiding waren tot het expliciet opnemen van de bevoegdheid in de wet, nu niet meer zouden gelden. Gezien de expliciete opname in de wet, mist de suggestie dat er thans sprake zou zijn van een te ver doorgeschoten systeem, naar ons oordeel iedere grond. Integendeel; zowel Amsterdam als

Rotterdam geven er blijk van dat zij hun interne bestuur op een goede manier kunnen regelen, de uitvoering hiervan kunnen monitoren en, waar nodig, de interne organisatie en taakverdeling kunnen aanpassen. In Amsterdam is in 2010 het aantal stadsdelen nog verminderd naar zeven, en sindsdien werken stad en stadsdelen samen aan het programma "Eén stad, één opgave". Ingrijpen in de gemeentelijke autonomie door, zonder dat daar grond voor is, een deel van het instrumentarium van de lokale overheid om het interne bestuur te regelen weg te nemen, kan worden gezien als een motie van wantrouwen tegen Amsterdam en Rotterdam; blijkbaar doen zij het niet goed.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Omwille van het debat en de wetsgeschiedenis die nu wordt gemaakt, het volgende. Mevrouw De Boer zegt dat met dit wetsvoorstel wordt ingegrepen in de lokale autonomie. Maar is dat nu echt het geval? Ik heb geprobeerd aan te duiden dat de Grondwet de wetgever bevoegd maakt met betrekking tot de inrichting van het lokale bestuur, vanuit een uniform principe. Daar kun je het mee eens zijn of niet, maar dat is het geldende stelsel. In dat geval kun je toch niet zeggen dat als de wetgever een bevoegdheid aan gemeentebesturen heeft gegeven, daarmee een autonome bevoegdheid is geschapen? Ik denk niet dat dit het geval is. Een autonome bevoegdheid is iets wat van origine bestaat, wat niet door de wetgever is teruggenomen en waarmee gemeentebesturen in hun eigen huishouding het initiatief kunnen nemen tot regelingen en bestuur. Mevrouw De Boer kan dus wel spreken van een ingreep van de wetgever -- waar zij, geloof ik, tegen is -- maar uit staatsrechtelijk oogpunt kan dit volgens mij geen ingreep zijn in de lokale autonomie, want die bestaat op dit punt niet.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): In dat geval speelt natuurlijk de vraag wanneer iets van oudsher een autonome bevoegdheid is, en wanneer iets dat wordt als het in de wet is opgenomen. Ik zie het als volgt. Op het moment dat de bevoegdheid in de wet is opgenomen, is het een lokale bevoegdheid. Natuurlijk is een wetgever bevoegd om daarop in te grijpen. Dat heb ik ook gezegd. Ook de Raad van State heeft dat gezegd, maar het moet wel goed worden gemotiveerd. Naar ons oordeel is "wij willen dit omdat wij het willen" de basis van de huidige motivatie. Die vinden wij niet sterk.

De heer **Engels** (D66): Dat begrijp ik, maar nu zei u het anders. U zei dat daarmee een lokale bevoegdheid is gegeven. Daar ben ik het helemaal mee eens, maar die lokale bevoegdheid kan om grondwettelijke redenen niet als autonomie worden aangemerkt. Dat is mijn punt. Het is echter wel een lokale bevoegdheid geworden, en deze kan worden teruggenomen. Daar is nu discussie over, maar volgens mij kan dit in dit debat niet worden aangegrepen om te beweren dat daarmee wordt ingegrepen in de lokale autonomie. Dat is mijn punt; dat is geen argument.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Dan verschillen wij daarover van mening, en verschilt u overigens ook van mening met de Raad van State, die dit wetsvoorstel ook ziet als een aantasting van de lokale autonomie. Onze conclusie is: laat het toch vooral aan de gemeenten zelf over, of zij al dan niet deelgemeenten willen instellen.

Ik rond af. Zoals gezegd, we hebben het vandaag niet over de vraag of deelgemeenten wel of niet goed functioneren. Ik ben er dan ook niet op uit om de minister of mijn collega's ervan te overtuigen dat er overal deelgemeenten zouden moeten zijn. Daar hoeven wij ons namelijk niet over uit te laten; dat kunnen de gemeenten heel goed zelf. Ik hoop dat zowel de minister als alle partijen in de senaat zich de volgende vraag nog eens willen stellen: is dit iets nu echt iets wat we vanuit het Rijk moeten regelen, of kunnen we dit aan de gemeenten overlaten? Is het nodig om deze mogelijkheid uit te sluiten, of kunnen we erop vertrouwen dat de door de burgers gekozen gemeenteraadsleden de interne organisatie van hun gemeente zo regelen dat zowel de aanpak van complexe problemen als de burgerparticipatie optimaal tot hun recht komen?

Ook vraag ik de collega's om er nog eens bij stil te staan dat we hier te maken hebben met symboolwetgeving, die niet is gestoeld op een deugdelijke analyse van mogelijke problemen in de praktijk en zelfs niet echt de bedoeling lijkt te hebben om problemen op te lossen. Bovendien is het symboolwetgeving met zeer beperkte praktische gevolgen. Wetgeving kortom, die het niet verdient de senaat te passeren.

\*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel moest ik denken aan het boek Prediker uit de Bijbel, waarin staat dat er een tijd is om te planten en een tijd om het geplante weer uit te rukken, en een tijd om te bouwen en een tijd om weer af te breken. Er is een generatie geweest die heeft gebouwd, nu is er een generatie die afbreekt.

Wij spreken vandaag over de afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Die mogelijkheid heeft decennia lang bestaan -- er is dus aan gebouwd -- maar zij valt nu ten prooi aan de behoefte van dit kabinet om het mes te zetten in de omvang van het lokale bestuur. Indertijd, toen er nog werd gebouwd, overheersten kwalitatieve argumenten: deelraden brachten herkenbare, democratisch gelegitimeerde bestuursactiviteit in grote stadsagglomeraties dicht bij de burger. Nu er wordt gebroken, overheersen kwantitatieve argumenten: er zijn te veel bestuurders, het zijn te dure hulpstructuren geworden en het kabinet wil "bestuurlijke drukte" terugdringen. In zijn ogen is dit te bereiken door het afschaffen van de deelgemeenten. Dat zijn geen krachtige argumenten. Wie uit is op spreiding van bestuur, moet mensen inzetten. Dat is "all in the game". Maar dan is het wel wat pover om nu als groot bezwaar aan te voeren dat die mensen geld kosten

en dat we ook met minder toe kunnen. Het is overigens ook niet waar dat wij in Nederland veel politieke ambtsdragers hebben. We zijn in dat opzicht nog altijd een vrij sober land. Zoals we nog zullen zien wordt het werk er niet minder om en worden de lijnen tussen overheid en burger bij het verdwijnen van de deelraden alleen maar langer.

Voor de ChristenUnie is een zelfstandig lokaal bestuur een belangrijk uitgangspunt. Burgers en bestuurders moeten zo veel mogelijk de ruimte krijgen in zelfstandigheid besluiten te nemen ten behoeve van de eigen gemeenschap. Daartoe kan men ook de mogelijkheid rekenen om deelgemeenten in te stellen. Uiteraard is het aan gemeenten zelf of ze van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Maar er zijn situaties waarin het heel wijs en verstandig is om deelgemeenten in te stellen, bijvoorbeeld waar kleinere gemeenten worden opgeslokt door grotere gemeenten -- het voorbeeld van Rozenburg is genoemd -- of waar de schaal van gemeenten zo groot wordt dat het verstandig is, een nadere geleiding in het lokaal bestuur aan te brengen. Een deelgemeente maakt vormen van lokale autonomie zichtbaar en versterkt deze ook. Het argument dat er een vierde bestuurslaag is ontstaan en dat een hulpstructuur te belangrijk wordt gemaakt ten opzichte van het hoofdschap gaat eigenlijk toch niet heel diep. Principieel is dit niet zo. Ik denk dat de hoofdstructuur gewoon intact is. Feitelijk zijn er wel eens fricties. Er was net een discussie over de empirie, maar dat blijft een open kwestie. Maar ook al zijn er wel eens fricties; die hebben nog nergens geleid tot onwerkbaar situaties. Dus de proporties waarover wij spreken, zijn uiteindelijk heel gering.

Waarom zou de rijksoverheid een mogelijkheid die zij zelf schiep nu weer uit de wet moeten halen? Kunnen gemeenten zelf hun bestuurlijke arrangement niet eigenstandig evalueren en aanpassen? In Amsterdam en in Rotterdam gebeurt dit al. Volgens mijn fractie is het niet aan het Rijk om te bepalen hoe compact lokale overheden dienen te zijn.

Voorzitter. Een belangrijke toets voor het welslagen van deze operatie is of de wet de door het kabinet genoemde "bestuurlijke drukte" wel oplost. Blijft de noodzakelijke decentralisatie in het gemeentelijke bestuur niet onontkoombaar verbonden met de noodzaak van afstemming, vormen van overleg en vormen van gebiedsbestuur? Het vuil moet worden opgehaald, achterstanden moeten worden aangepakt, krachtwijken verder ontwikkeld. Mijn fractie vreest dat hier mogelijk sprake is van een broekzak-vestzakgeval?

Kijkend naar de voorgeschiedenis van de Gemeentewet en de instelling van bestuurscommissies valt een belangrijk motief op dat altijd heeft gegolden. De Gemeentewet van 1964 gaf de mogelijkheid voor gemeenten om commissies in te stellen die "ontlasting van de raad door verspreiding van bestuursmacht" mogelijk zouden kunnen maken. Anders gezegd kon de centrale gemeenteraad bepaalde taken naar bestuurscommissies delegeren zodat deze ondersteunend aan de gemeenteraad zouden

functioneren. Omdat het in 1983 opgenomen artikel 4 Grondwet zijn weerslag kreeg in artikel 87 Gemeentewet, konden deze -- territoriale -- bestuurscommissies onder bepaalde voorwaarden als algemeen vertegenwoordigende organen worden aangemerkt. Zodra zij als zodanig werden aangemerkt, moesten zij rechtstreeks verkozen worden.

Bij de aanpassing van de Gemeentewet in 1994 werd dit punt opnieuw onderstreept: indien een -- territoriale -- bestuurscommissie een "substantieel takenpakket" krijgt, zou ze verkozen moeten worden. Dat is een plausibele redenering die een gemeente alle ruimte geeft te variëren in bestuursvormen. Alleen in Amsterdam en Rotterdam is van die ruimte gebruikgemaakt. Alleen de grotere steden hebben dus in de praktijk behoefte aan het instellen van deelgemeenten. In dat licht is het kabinetsargument over de "uit de hand gelopen hulpstructuur" niet erg overtuigend. Het staat nog te bezien of dit uit de hand gelopen is. Nogmaals, wij beschikken over heel beperkte empirische gegevens daarover. Verder is de behoefte eraan geen algemeen verschijnsel. Wij hebben het hier alleen over Amsterdam en Rotterdam. Het hoofdschap van de gemeenteraad is nergens werkelijk in gevaar gekomen.

Het kabinet geeft aan dat het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam op zich niet een aanleiding vormde voor het voorliggende wetsvoorstel. Intussen wordt in beide steden nagedacht over een nieuwe invulling. Dat is hun vrijheid. Rotterdam en Amsterdam hebben allebei geen wet nodig om tot een herinrichting van hun binnengemeentelijk bestuur te komen. Maar omgekeerd is het wel jammer en een aantasting van diezelfde vrijheid als gemeenten nooit meer deelgemeenten mogen instellen. Zelf ben ik een inwoner van het stadsdeel Amsterdam-Noord. Ik was geen lid van een deelgemeenteraad maar ik was wel inwoner van een deelgemeente met een gemeenteraad in Noord. Het verdwijnen van de deelgemeente zal leiden tot afnemende sensibiliteit voor wat er in de wijken gebeurt en zal de bestuurlijke afstand tot de centrale gemeenteraad vergroten. Dat is niet alleen een kwestie van fysieke afstand en nabijheid, maar ook een kwestie van psychologie en bereikbaarheid van mensen.

De heer **Sörensen** (PVV): Net als de heer Kuiper woon ik in een deelgemeente en ik moet hem zeggen dat ik het voor 100% oneens ben met zijn mening.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dit moet ik voor kennisgeving aannemen. Ik heb geen argument gehoord.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik zal het dadelijk in mijn betoog uitleggen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Goed.

Het stadsdeel waar ik woon telt 80.000 inwoners. Het verdwijnen van de deelraad daar zal werkelijk een verschraling zijn van de bestuurlijke situatie. Het aantal van 80.000 inwoners in Noord -

- inderdaad ook fysiek door water gescheiden van de stad zelf -- is in omvang groter dan de gemeente Barneveld, de gemeente Nunspeet of de gemeente Schagen. Het is een behoorlijk gebied, waarbij het goed is dat er een eigen vorm van bestuur dicht bij is.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Ik ken de gemeenten die de heer Kuiper als voorbeeld noemt niet, maar wel enkele andere. Ik vraag mij af in hoeverre de verschraling die hij in het vooruitzicht stelt kan worden gecompenseerd, goedge maakt of opgevangen bijvoorbeeld door gebruik te maken van artikel 83?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Mijn hoofdpunt is dat het de gemeenten zelf vrij moet staan om de bestuursinrichting te kiezen die zij willen. Wij willen graag dat de deelgemeente een mogelijkheid blijft om voor te kiezen door de gemeenten zelf. Amsterdam en Rotterdam zijn zelf aan het onderzoeken of zij tot andere vormen van gebiedsbestuur kunnen komen. Dat is ook prima; dat is aan die gemeenten zelf. Het voordeel van een deelgemeente is de aanwezigheid van een raad, van wethouders. Die mensen gaan de buurt in, zijn herkenbaar. Zij zijn bij naam bekend bij de burgers. Er vinden speciale activiteiten plaats in het stadsdeelkantoor. Dat is een vorm van nabijheid die vruchtbaar is voor het stadsdeel. Natuurlijk, er zijn altijd andere manieren te bedenken, bijvoorbeeld via bestuurscommissies, maar die zullen onzichtbaarder worden. De burger zal dat als een onzichtbaar, sfinxachtig deel van het openbaar bestuur beschouwen. Dat zal naar mijn mening leiden tot een gevoel van grotere afstand tot het bestuur. De inwoners van Amsterdam-Noord zullen kijken naar de centrale gemeenteraad en die is ver weg.

De heer **Engels** (D66): Is dat nu echt waar?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Helemaal waar. Ik spreek niets dan de waarheid.

De heer **Engels** (D66): Dat geef ik de heer Kuiper graag toe, maar misschien zijn er meer waarheden. Ik zal proberen uit te leggen wat ik bedoel. De heer Kuiper zei dat de herkenbaarheid en de nabijheid belangrijk zijn en dat, wanneer dit niet wordt vormgegeven in een constructie als die van een deelgemeente, met een gekozen orgaan, dit tot verschraling zal leiden. Ik heb begrepen uit debatten die gevoerd zijn in Rotterdam dat de burger daar zeer gecharmeerd was van de gedachte van bepaalde gremia waarvoor wel verkiezingen kunnen worden gehouden, maar waarbij burgers op burgers zouden kunnen stemmen en niet op politieke partijen. De heer Kuiper zal mij hopelijk niet kwalijk nemen dat ik hem, een beetje ondeugend, nu vraag of dit niet veel beter past in het concept dat hij regelmatig in allerlei debatten inbrengt, namelijk in hoeverre er binnen de gemeenten sprake is van een politieke gemeenschap in termen van buurten, wijken,

deelgemeenten en welke gremia dan ook. Daar wil ik graag iets meer over horen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dat is een interessante vraag. Binnen grote stadsgemeenten zijn geledingen. Die kunnen zich organisch opbouwen. Er wordt in de steden veel gedaan om een bepaald wijkgevoel, een soort wijkcohesie tot stand te brengen. Dat is er wel degelijk. Ik geloof ook in de beweging die de heer Engels schetste in zijn bijdrage. Hij zei dat er van burgers gevraagd wordt om actief bij te dragen aan de kwaliteit van hun leefomgeving. Dat zie ik gebeuren. Ook daarvoor is het belangrijk dat de wisselwerking met het plaatselijk openbaar bestuur goed loopt. Ook daarbij is nabijheid van bestuurders wel degelijk belangrijk.

De heer Engels noemt ook de mogelijkheid van gremia waarbij burgers op burgers stemmen. Oké, dat erken ik ook, maar het gaat mij erom dat de mogelijkheid blijft bestaan in de Gemeentewet om deelgemeenten in te stellen; dat dit kan behoren tot het arrangement dat gekozen wordt.

Ik noemde net Rozenburg al. Die gemeente is opgenomen in een groter conglomeraat, maar zij wil toch een eigen identiteit -- zo men wil: een gevoel van gemeenschap -- behouden en daar stelt zij ook prijs op. Dan is het een heel elegante oplossing om daar de vorm van deelgemeente voor te behouden. Mocht het zo zijn dat wij in de ontwikkeling verder gaan naar de opschaling van gemeenten, dan zal het idee van lokale identiteit zich telkens opnieuw melden, zoals het zich altijd meldt in discussies over gemeentelijke herindeling. Ook dan is deze variant mogelijk waardevol. Daarom willen wij hem in de wet houden.

De heer **Vliegenthart** (SP): Collega Kuiper memoreert dat hij in Amsterdam-Noord woont. Dat is een mooi stadsdeel, niet in de laatste plaats omdat de SP in dat deelcollege zit. Ik hoorde van onze mensen daar dat Amsterdam-Noorderlingen -- zoals zij zichzelf noemen -- zich per definitie een vreemde eend in de Amsterdamse bijt voelen. Zelfs al zit de SP daar in het college of had de ChristenUnie daarin gezeten, dan was het waarschijnlijk niet veel anders geweest. Mijn eerste vraag is of de deelraad nu echt een oplossing is voor het probleem van achterstelling of niet bereikbaar zijn. Graag krijg ik een empirisch onderbouwd antwoord. Mijn tweede vraag is de volgende. De heer Kuiper zegt dat Amsterdam-Noord uit 80.000 inwoners bestaat. Zijn de problemen van Noord overal dezelfde? Zijn de problemen van Tuindorp Oostzaan dezelfde als in de Banne? Zijn de problemen van Noord niet zo divers dat het stadsdeel al te groot is om de echte wijkgerelateerde problemen op te lossen, zeker omdat deelraden tegenwoordig op hoofdlijnen vergaderen en niet over de individuele problemen van wijken. Ik ben het met de heer Kuiper eens dat wijken belangrijk zijn. Mijn stelling is dat wij met de stadsdelen zoals wij die nu kennen dat probleem niet adresseren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Amsterdam-Noord heeft een heel eigen historie. Er zijn daar arbeiderswijken gekomen en er zijn veel migranten gekomen. Die fysieke afstand tot de stad heeft altijd gezorgd voor een eigen besef van identiteit. Het is goed dat daar een eigen vorm van bestuur bij is gekomen om die 80.000 inwoners bestuurlijk bijeen te houden. Dat is goed geweest voor Noord. De ontwikkeling die plaatsvindt aan de noordelijke oever van het IJ is mede hieraan te danken. Het is in feite een grotere gemeente in Nederland. Ik maakte de vergelijking met Barneveld met 50.000 inwoners, overigens verspreid over een veel groter grondgebied. Dus het is eigenlijk een stad op zichzelf. Als je daar de mogelijkheid weghaalt van de deelgemeente, is dat jammer. De bestuurders zitten dan niet meer bovenop de situatie en dan zal die variëteit die de heer Vliegenthart schetst alleen nog maar toenemen. Uit wat ik om mij heen hoor -- zoals ook de heer Vliegenthart dingen hoort -- begrijp ik dat men dit een waardevolle vorm van bestuur vindt.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik hoor mijn collega Kuiper zeggen dat het voor de gemeente Rozenburg zo fantastisch is dat zij zelf heeft mogen beslissen of zij wel of niet een deelgemeente wilde worden. Dat is overigens met slechts één stem verschil in de gemeenteraad gebeurd en dat komt doordat twee lokale partijen elkaar het licht in de ogen niet gunnen. Dus als de een voorstemt, stemt de ander automatisch tegen. Was het niet veel beter geweest voor de gemeente Rozenburg als via een referendum aan de bevolking was gevraagd of ze misschien had willen kiezen voor aansluiting bij Westvoorne of Albrandswaard?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dat kan ik niet beoordelen. Er is kennelijk een besluit genomen waarvan de uitkomst was dat Rozenburg een deelgemeente binnen Rotterdam werd. Dat is via een democratisch proces gegaan en daar heb ik verder geen oordeel over.

De heer **Sörensen** (PVV): Was het volgens u niet veel democratischer geweest als aan de bevolking was gevraagd of ze zich niet beter bij Albrandswaard of Westvoorne, aanliggende gemeenten, kon aansluiten? Dit heeft de gemeente overigens ontzettend veel geld gekost.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik weet het niet. Ik weet wel dat bij gemeentelijke herindelingen de hamvraag altijd is wat de bevolking ervan vindt en of er draagvlak voor is. Dat is altijd een belangrijke vraag. Ik kan dat in dit geval niet beoordelen.

De heer **Sörensen** (PVV): Dus u vindt het referendum geen goed alternatief?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik weet het niet. Ik kan alleen constateren dat er kennelijk een keer is besloten om voor Rozenburg een deelraad in te stellen. Ik heb gezegd dat ik me kan voorstellen dat dit een oplossing is als er een beleving is van lokale identiteit, en die is er vaak bij herindelingen.

Daarom willen we deze mogelijkheid dus in de wet houden, als een mogelijkheid waarvoor kan worden gekozen. Het moet niet, maar het kan eventueel.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik luister heel goed naar de inbreng van de heer Kuiper, met name naar de voordelen die hij opsomt van het behoud van de deelgemeenten. Het lijkt er eigenlijk een beetje op dat hij ervan uitgaat dat er verder helemaal niets voor in de plaats kan komen. Inmiddels zijn er in Rotterdam en Amsterdam alternatieven ontwikkeld die ook in de toekomstige situatie door de wet worden toegestaan. Ik ben heel benieuwd hoe de heer Kuiper de mogelijk toekomstige situatie ziet in vergelijking met de huidige. Wordt een aantal van zijn bezwaren niet weggelaten door de nieuwe mogelijkheden?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik weet natuurlijk heel wel dat er concreet wordt nagedacht over alternatieven. Ik noem bestuurscommissies of vormen van gebiedsbestuur als alternatief voor de deelgemeenten. Ook daarvan kun je de voordelen natuurlijk heel groot maken. Er zijn wellicht ook heel grote voordelen aan verbonden. Ik vind echter dat dit primair een keuze moet zijn van de gemeenten zelf, zoals dit nu ook vorm krijgt in zowel Amsterdam als Rotterdam.

Voorzitter. Met dit wetsvoorstel wordt wat mijn fractie betreft het lokale bestuur een instrument ontnomen in een tijd waarin ook veel op gemeenten af komt. Het zorgt niet zonder meer voor minder bestuurlijke drukte, want het werk moet worden gedaan, ook straks in de bestuurscommissies. Er blijft over dat het kabinet graag wil laten zien dat het ook kan snijden in de lasten van de overheid zelf, in een tijd waarin iedereen de broekriem moet aanhalen. Dat snijden gebeurt in dit geval evenwel bij de gemeentelijke overheid, die daar wat ons betreft in principe zelf over moet gaan. Een bezuiniging invullen voor een andere bestuurslaag is te gemakkelijk en komt de rijksoverheid principieel niet toe. De argumentatie van het kabinet omtrent dit wetsvoorstel vinden wij ontoereikend om te kunnen instemmen met het laten verdwijnen van deze mogelijkheid voor lokaal bestuur uit de Gemeentewet.

\*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Vandaag spreken we over wetsvoorstel 33017, waarmee wordt beoogd gemeenten hun huidige bevoegdheid te ontnemen om deelgemeenten in te stellen. Het is een volwaardig wetsvoorstel; er zal dus wel een zwaarwegend probleem zijn, is dan de eerste reactie van mijn fractie. Maar wat is dan dat probleem, hoe ernstig is het, en betekent implementatie van het voorliggende wetsvoorstel een oplossing van de gesignaleerde bezwaren? Het zijn eenvoudige en voor de hand liggende vragen, dus laten we maar eens kijken.

Waar gaat het om? De regering wenst een krachtige, kleine, dienstverlenende overheid met zo min mogelijk bestuurslagen, die bovendien goed op elkaar zijn afgestemd. Welke zijn die

bestuurslagen? De VVD-fractie telde er drie. Er waren tijden dat die telling correct was. Echter, dat was eenmaal, want naast de rijksoverheid, de provincie en de gemeente is mijn fractie de mening toegedaan dat ook de opvallend goed voor zichzelf zorgende bestuurslaag Europa momenteel naadloos in dat rijtje past. Vier bestuurslagen dus die, althans in een ideale wereld, met een weloverwogen taakverdeling en grenzenloze competenties de burgers bedienen op een wijze die nooit kritiek uitlokt. De weerbarstige praktijk is helaas een andere. De burger is namelijk pas tevreden als hij het gevoel heeft enige zeggenschap over zijn eigen leven te behouden. Omdat politiek er voor de burger is en niet omgekeerd, is dat een overweging waaraan een verstandige overheid niet voorbijgaat. Maar tussen droom en daad ... u weet het even zo goed als ik.

In de opvatting van de minister en de huidige regeringscoalitie is het probleem dat deelgemeenten met hun gekozen deelraden zich ontwikkeld zouden hebben tot een afzonderlijke bestuurslaag. Dat achten zij "ten principale" onwenselijk. Door het gewicht van principes in de strijd te werpen, wordt gesuggereerd dat heel Nederland ernstig bedreigd wordt door het vernietigende deelraadvirus. Nu valt dat zelfs bij oppervlakkige beschouwing gelukkig hard mee: het betreft alleen de steden Amsterdam en Rotterdam en mij zijn geen gevallen bekend van andere steden die datzelfde ambiëren. We kunnen dus met enige nuchterheid vaststellen dat als er al een probleem is, de omvang ervan uitermate beperkt is. Dat zou voor de regering goed nieuws moeten zijn.

Functioneerden de deelgemeenten dan niet? Voor die stelling blijkt merkwaardig genoeg geen enkele onderbouwing te bestaan. Integendeel, de beperkte informatie die op dit punt beschikbaar is, wijst erop dat de burger eigenlijk redelijk tevreden is. Hij voelt zich betrokken bij zijn eigen leefomgeving en heeft directe aanspreekpunten in de eigen buurt. Bovendien kent hij de gekozen deelraadpolitici vaak persoonlijk en ervaart hij dat als nuttig en plezierig.

Zijn Amsterdam en Rotterdam dan misschien ideologische vrijstaten die zich niks van feiten aantrekken en gedachteloos doormodderen op een eerder ingezette verderfelijke koers? Nou nee, eigenlijk ook niet.

De heer **Schouwenaar** (VVD): De heer De Lange doet met grote stelligheid de bijna lapidaire bewering dat de burger prima tevreden is. Ik heb gerefereerd aan een onderzoek van de afdeling onderzoek en statistiek in Amsterdam. Ook in Rotterdam is onderzoek gedaan. Het is allemaal gespecificeerd per stadsdeel, waarbij Amsterdam Noord er wat positiever uitspringt dan andere stadsdelen. Grofweg komt het er echter op neer dat een derde zegt dat het moet worden gelaten zoals het is, een derde zegt dat het moet worden afgeschaft en een derde zegt "het kan me niet schelen" of "helemaal opdoeken". Voor de continuering van de huidige situatie is dus grofweg iets meer dan 30% te porren. Dat is toch niet te rijmen met de bewering van de heer De Lange?

De heer **De Lange** (OSF): Mijn bewering is wat ik het grootste deel van mijn leven in en rond Amsterdam heb beluisterd. Ik sluit me aan bij wat de heer Kuiper erover naar voren bracht. Ik ga trouwens niet op de bres voor uitsluitend het principe van deelraden. Het gaat erom dat je een constructie bedenkt zoals die van de deelraden -- identiek is niet nodig -- waarbij mensen zich betrokken voelen en waarin ze aanspreekpunten dichtbij huis hebben zodat ze niet voor van alles en nog wat naar centraal Amsterdam moeten. Daar voelen mensen zich prettig bij. Ik heb niet gezegd dat ze prima tevreden zijn, maar dat ze redelijk tevreden zijn. Ik ken het onderzoek dat de heer Koole noemt overigens zelf niet. Als ik de cijfers hoor, zou ik zeggen dat als een derde van de mensen tevreden is en 30% het niet helemaal weet maar kennelijk ook niet ontevreden is, ongeveer de helft van de mensen goed met dat systeem kan leven. Dat is toch niet zo beroerd. Gezien de politieke tevredenheid in Nederland mag je de handen dichtknijpen als je de helft van de bevolking achter je krijgt. Dat is in veel gevallen niet zo.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Ik heb u de cijfers genoemd. Ik denk dat we het bij die cijfers moeten houden, dus dat een derde voor continuering is. Wat wij daarna zelf gaan berekenen, zou ik niet voor mijn rekening willen nemen. De betrokkenheid is inderdaad heel belangrijk; dat betwist niemand. Mensen willen gehoord worden en serieus genomen worden en zij willen dienstverlening in de buurt kunnen vinden. Daarover is iedereen het eens. Het gaat om de wijze waarop je dat organiseert. Dat kon met deelgemeenten. Die zijn wel erg fors gegroeid, met allerlei bijverschijnselen die ertoe leidden dat dit wetsvoorstel er nu is. Het kan ook op een andere manier. Artikel 83 is zo'n manier. Daarvan zijn heel goede voorbeelden te vinden in grote steden. Ik denk dat we de discussie daarheen moeten leiden en niet steeds het argument van de betrokkenheid moeten beklemtonen. Ik ben het met de heer De Lange eens dat dit een punt is, maar het zegt op zichzelf niets over de vorm waarin die betrokkenheid zou moeten worden georganiseerd. Het zit hem in de persoon en het karakter van de bestuurders en hun gedrevenheid, en die kan bij een dorps- of wijkraad soms vele malen groter zijn dan bij een deelraad, maar andersom kan ook.

De heer **De Lange** (OSF): Er wordt geen vraag gesteld, maar ik ga hier niettemin toch op in. Ik ben het er helemaal mee eens dat de betrokkenheid van de burger op de een of andere manier moet worden vormgegeven. Naar mijn overtuiging kan dat als gemeenten dat zelf willen, want daar gaat het natuurlijk om. Dat is een van de mogelijkheden. Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar zoals wijkraden met gekozen vertegenwoordigers. Dat zie ik in de gemeente Waterland waar ik woon. De gemeente heeft relatief weinig inwoners en wijd verspreide kernen met vaak een heel verschillende culturele

samenstelling. Daar is het van het grootste belang dat mensen zich lokaal door groeperingen, wijkraden of hoe je dat ook wilt noemen, vertegenwoordigd voelen. Gemeenten zijn over het algemeen mans of vrouws genoeg om dat zelf uit te zoeken en daarover te beslissen. Daarvoor is geen centralistische wetgeving nodig. Op dit punt kom ik verder in mijn betoog nog terug.

Zijn Amsterdam en Rotterdam dan misschien ideologische vrijstaten die zich niks van feiten aantrekken en gedachteloos doormodderen op een eerder ingezette verderfelijke koers? Nou nee, eigenlijk ook niet. In beide steden is het systeem van deelgemeenten niet zo lang geleden nuchter geanalyseerd en deze analyse heeft in beide gevallen tot bijstellingen geleid. In een wereld waarin zo veel mis gaat, lijkt dit me alle redenen om je zegeningen te tellen.

Ook de Raad van State stelt de nodige vragen en heeft ernstige bedenkingen bij het wetsvoorstel. De Raad wijst er op dat argumenten gebruikt in het verleden om het instellen van deelgemeenten te rechtvaardigen opeens van het andere teken zijn voorzien om nu te betogen dat deelgemeenten moeten verdwijnen. 't Kan verkeren, om de lijfspreuk van Gerbrand Adriaenszoon Bredero maar eens te citeren. Voortschrijdend inzicht ongetwijfeld, of terugkomen op een eerdere opvatting, maar erg geloofwaardig is het allemaal niet. Immers, een principe is goed, maar argumenten zijn beter. En overtuigende argumenten ter onderbouwing van dit wetsvoorstel, een dragende motivering dus, ontbreken in de visie van de Raad van State toch te vaak.

Wat mijn fractie zou hopen, is dat het voorliggende voorstel zou passen in een breder kader dat ook een integrale visie inhoudt op ons binnenlands bestuur. Het is niet ten onrechte dat de motie-Kox hierom vraagt en het valt te betreuren dat die totaalvisie nog niet geleverd is. Zolang die ontbreekt, kan het huidige wetsvoorstel niet anders gezien worden dan als het flinterdunne eerste plakje dat van de bestuurlijke salami uitgeserveerd wordt. Ook dit wordt, zij het met andere woorden, door de Raad van State betoogd.

Juist op het punt van de integrale visie zijn in elk geval de signalen die naar buiten komen tegenstrijdig. Deze regering lijkt zich in een curieuze en moeizame spagaat te bevinden tussen enerzijds decentralisatie en anderzijds centralisme. Enerzijds worden allerlei voor de burger essentiële taken van het niveau van de rijksoverheid overgeheveld naar dat van de gemeenten. Dichter naar de burger zou je zeggen, als de gemeenten ook de middelen zouden krijgen om die taken goed uit te voeren. Maar ook een signaal van vertrouwen in het gemeentelijk beoordelingsvermogen, in gemeenten die hun autonomie kennelijk meer dan waard zijn. Anderzijds is er dit wetsvoorstel, gemotiveerd vanuit een top-down benadering die ongewenst wordt gevonden door de twee gemeenten die het aangaat, maar doorgezet met een centralistische bedilzucht een betere zaak waardig. En ondanks een nadrukkelijk streven naar bestuurlijke schaalvergroting bij provincies en gemeenten zijn er de proefballonnetjes en meer om

deelgemeenten te verbieden en gekozen democratische vertegenwoordigingsorganen te verkleinen. Schaalvergroting, maar met veel minder democratische controle. Hoe bedenk je het. Dat voor de combinatie van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland die de minister op het oog heeft reeds nu de door velen hilarisch gevonden naam Flutland de ronde doet, zou te denken moeten geven.

De Onafhankelijke SenaatsFractie is overtuigd voorstander van een bestuurlijke bottom-up benadering, met oog voor kleinschaligheid en de menselijke maat. Bestuur begint op het niveau van de burger en bouwt stap voor stap op tot het landelijke niveau. E pluribus unum, eenheid die uit verscheidenheid voortkomt, om het motto van de Verenigde Staten sinds 1776 maar eens te citeren. In die visie neemt gemeentelijke autonomie een centrale plaats in. Het nu voorliggende wetsvoorstel staat hier haaks op. Gore Vidal heeft eens gezegd dat politici illusies scheppen en die feiten noemen. Deze minister scheidt illusies en noemt het principes.

Laat me tot een afronding van mijn eerste termijn komen. Het wetsvoorstel is een typische illustratie van centralistisch denken en een vorm van gesteld wantrouwen die de gemeenten Amsterdam en Rotterdam niet verdienen. In de visie van mijn fractie is dit wetsvoorstel onvoldoende doordacht, letterlijk ongewenst en overbodig. Het is een vermeende oplossing voor een vermeend probleem. Maar ongetwijfeld gaat de minister mijn fractie voorhouden dat het allemaal zo'n vaart niet loopt. Die discussie wachten wij af.

**De voorzitter:** Het woord is nu aan de heer Koole. Ik vraag de collega's hun interrupties vooral heel puntig te houden. Het programma loopt nogal uit en ook de minister zit nogal klem in verband met een volgend debat. Dit is de eerste termijn, dus de leden van de Kamer hebben nog voldoende gelegenheid om nader in te springen op hetgeen naar voren is gebracht.

\*\*

\*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid is ook na de beantwoording van haar vragen in twee rondes -- waarvoor zij de minister dankt -- nog niet overtuigd van de wenselijkheid van het nu voorliggende wetsvoorstel over de afschaffing van deelgemeenten dat door het vorige kabinet is ingediend. Wij missen nog steeds een dragende motivering en vragen de minister die in het debat te geven.

Dat het voorliggende wetsvoorstel een inbreuk betekent op de gemeentelijke autonomie, daarvan zijn in ieder geval de regering en de Raad van State overtuigd. Nu is het in ons staatsbestel zo dat het de wetgever is die die autonomie kan vergroten of verkleinen. Wij stellen dan ook niet dat de regering de autonomie van gemeenten nooit zou mogen beperken hoezeer wij ook hechten aan de lokale autonomie. Maar wij zouden daarvoor graag een krachtige argumentatie zien en die zien wij



vooral nog niet. Vandaar dat ik de minister nog enkele vragen zal stellen.

In de schriftelijke beantwoording stelt de regering dat een belangrijke reden voor het wetsvoorstel gelegen is in het verminderen van de "bestuurlijke drukte". De regering kan echter niet aangeven wat er tot dusver misgaat door de aanwezigheid van deelgemeenten. Zij baseert haar voornemen niet op enig eigen onderzoek. In de memorie van antwoord van 27 november jongstleden wordt tamelijk hooghartig gesteld dat de opheffing van deelraden gepaard gaat met een substantiële reductie van het aantal politieke ambt dragers in Amsterdam en Rotterdam en dat daarmee dus de bestuurlijke drukte afneemt: "er is geen onderzoek voor nodig om dit te kunnen constateren".

De regering maakt zich er zo wel heel gemakkelijk van af. Ten eerste zijn de leden van de bestuurscommissies die in de plaats komen van de deelgemeenten formeel geen politieke ambt dragers; en ja, dan heb je inderdaad al gauw minder politieke ambt dragers. Maar als we in plaats daarvan kijken naar het aantal personen, dan komt een reductie van het aantal niet door de afschaffing van deelgemeenten. Immers, in de nota naar aanleiding van het verslag van 9 januari jongstleden schrijft de minister: "De wet stelt noch voor deelgemeenten noch voor bestuurscommissies beperkingen waar het de aantallen deelraadsleden dan wel commissieleden betreft. Dat aantal kan dus bij verordening worden geregeld". Nu hoeft een wet die de deelgemeenten afschaft inderdaad geen beperkingen te stellen aan het aantal deelraadsleden, want die deelraden bestaan dan niet meer. Maar kan de minister bevestigen dat het wetsvoorstel toestaat dat gemeenten vrij zijn in het bepalen van de aantallen leden van bestuurscommissies en dat die aantallen dus ook gelijk aan of groter kunnen zijn dan de aantallen leden van de huidige deelraden?

Vermindering van bestuurlijke drukte kan ook gelegen zijn ...

De heer **Vliгентhart** (SP): Voorzitter, nu vind ik het toch even interessant.

De **voorzitter**: De heer Vliгентhart heeft een puntige interruptie.

\*\*

De heer **Vliгентhart** (SP): Voor de consistentie van de visie van de PvdA wijs ik erop dat in de Tweede Kamer nu het initiatiefwetsvoorstel-Heijnen voorligt, dat het aantal leden van gemeenteraden wil verminderen. Begrijp ik hieruit dat u eigenlijk zegt dat u daar ook geen visie achter ziet?

De heer **Koole** (PvdA): Nee, wat voorligt in de Tweede Kamer is de zogenaamde dualiseringscorrectie. Daarover zullen wij oordelen zodra dat wetsvoorstel hier is, maar de motivering daarvoor is een geheel andere dan wat hier voorligt.

Vermindering van bestuurlijke drukte kan ook gelegen zijn in minder rompslomp voor burgers

en bedrijven, ook al noemt de regering die reden niet. Maar of dat het effect zal zijn van het afschaffen van deelgemeenten is zeer de vraag. De formele bevoegdheden van bestuurscommissies zullen minder breed kunnen zijn dan die van deelraden, omdat bestuurscommissies geen verordeningen mogen opstellen die door middel van sancties worden gehandhaafd. Er blijven dan nog wel veel verordeningen over. De heer Schouwenaar wees daar al op. Het is zeer wel mogelijk dat de "centrale" gemeenteraad, om die zo te noemen, alvorens een besluit te nemen eerst het advies vraagt van de bestuurscommissies. De bestuurlijke drukte wordt er hierdoor niet minder om.

Eigenlijk ziet de regering dat ook wel, wanneer zij in de nota naar aanleiding van het verslag stelt: "Wat er voor de burgers en bedrijven in Amsterdam en Rotterdam praktisch zal veranderen, kan de regering niet aangeven". Is het daarom dat deze regering is gaan spreken van het "ten principale" tegen deelgemeenten zijn? Nu het bereiken van een praktisch doel -- minder bestuurlijke drukte -- kennelijk zo moeilijk aantoonbaar is, wordt het doel tot principe verheven, zo lijkt het. En een principe hoeft je niet aan te tonen. Dat heb je of niet.

In onze tweede ronde schriftelijke vragen hebben we daarom nog maar eens gevraagd naar beschikbaar onderzoek door anderen dan de regering naar het functioneren van deelgemeenten zodat deze Kamer in staat is te beoordelen of met het afschaffen van deelgemeenten niet ook evidente voordelen qua democratische legitimiteit en/of bestuurlijke kracht verloren gaan. In antwoord op deze vraag zegt de regering dat over de Amsterdamse stadsdelen niet of nauwelijks onderzoek beschikbaar is, omdat zij niet ter discussie hebben gestaan. Dat bevreedt toch enigszins, omdat, zoals al eerder is genoemd, een aantal jaren terug in Amsterdam een uitvoerige discussie is gevoerd, die ertoe heeft geleid dat het aantal deelraden is teruggebracht van veertien naar zeven. Het kritisch bezien van deelgemeenten kan dus goed aan de gemeenten zelf worden overgelaten. Waarom heeft de minister dit gegeven niet in zijn beschouwing betrokken?

Dat de gemeente Amsterdam, vooruitlopend op de parlementaire aanneming van de voorliggende wet, nu een plan met bestuurscommissies heeft opgesteld, betekent nog niet dat men gelukkig is met het voorliggend wetsvoorstel. De voorzitter van de grootste fractie in de centrale Amsterdamse gemeenteraad schrijft op de website van zijn partij: "De stelselwijziging die nu voorligt, is dan ook nadrukkelijk niet onze keus. Nu de Tweede Kamer dit besluit toch genomen heeft hebben we gezocht naar een manier om binnen de mogelijkheden die er zijn te werken aan een nieuw en houdbaar stadsdeelstelsel voor de komende jaren". Los van de overweging dat het fraaier was geweest de parlementaire behandeling in deze Kamer af te wachten, blijkt uit dit citaat toch dat het voorliggende wetsvoorstel niet de wens is van Amsterdam.

Over Rotterdam worden door de regering wel onderzoeken genoemd. In de nota naar

aanleiding van het verslag wordt uitvoerig geciteerd uit een kritisch rapport van Van den Berg uit 2006 dat al eerder is genoemd. Daar ontstond een discussie en uiteindelijk concludeerde het college van B en W in 2009 dat aanpassingen nodig waren in Rotterdam. Nadrukkelijk beschouwde dat college in een rapport over de "adequate organisatie van het bestuur in Rotterdam" ook de mogelijkheid van afschaffing van de Rotterdamse deelgemeenten. Het college ging daartoe echter niet over omdat het "complementair bestuur" van de centrale gemeente met deelgemeenten "absoluut noodzakelijk" vond. Onder complementair bestuur verstond het Rotterdamse college in 2009 in het rapport "We kunnen zo veel beter!" het volgende: "Het college concentreert zich op stedelijke hoofdpogaven, het overleg met externen en het op orde hebben van de diensten van de deelgemeentebesturen. De deelgemeenten hebben eigen bevoegdheden en middelen binnen stedelijke kaders. Het stedelijk kader legitimeert een stedelijke interventie wanneer het deelgemeentebestuur niet kan of wil handelen of handelt in strijd met die stedelijke kaders of de eigen bevoegdheid overschrijdt". Kan de minister aangeven waarom dit Rotterdamse model geen adequate inrichting van gemeentelijk bestuur zou zijn?

Ik noem de Amsterdamse en Rotterdamse voorbeelden, niet alleen omdat hieruit blijkt dat de besturen uit beide steden duidelijk de meerwaarde van de deelgemeenten in hun gemeente onderschreven, waarop ook mevrouw De Boer al wees, maar ook omdat beide steden hebben laten zien zelf noodzakelijk geachte hervormingen tot stand te willen brengen.

Onze fractie is geen voorstander van deelgemeenten in alle grote steden, maar ook geen tegenstander. Wij vinden dat de gemeenten daarover zelf moeten kunnen beslissen. Als de stad Den Haag het anders wil doen dan de stad Amsterdam, dan is het aan die gemeenten om dat te bepalen. Zij leggen hierover verantwoording af tegenover hun raadsleden en burgers. Waarom moet de nationale politiek hier überhaupt ingrijpen? Dat vraag ik aan de regering en ook aan mijn collega's in dit huis. Het mag dan zo zijn dat wettelijk geen "dwingende noodzaak" voor ingrijpen is vereist, maar de wetgever moet een voorstel wel voldoende motiveren. Kan de minister nog eens uitleggen hoe het afschaffen van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen zich verhoudt tot de beginselen van lokale autonomie?

Ingrijpen in de gemeentelijke autonomie door het afschaffen van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, verdient naar ons oordeel een sterkere motivering dan het onwenselijk verklaren van een bestuurslaag op sublokaal niveau tot principe te benoemen. Het gevaar dat het principe dan tot dogma wordt, is niet denkbeeldig.

Aanzienlijke vermindering van de bestuurlijke drukte als gevolg van dit wetsvoorstel wordt door de regering echter niet aangetoond, het slecht functioneren van deelgemeenten evenmin. Wat lost dit wetsvoorstel nu eigenlijk op?

De regering stelt verder dat er geen functioneel of conceptueel verband is tussen de door de regering nagestreefde decentralisatie en de bevoegdheid deelgemeenten in te stellen, omdat volgens de regering de decentralisatieopgave in het regeerakkoord slechts ziet op "taaktoedeling in medebewind", zoals het er staat. Dat is een opmerkelijke uitspraak. Moet ik, zo vraag ik de minister, het decentraliseringsstreven van het kabinet zo begrijpen dat het alleen gaat om uitbreiding van de gebieden waarop lagere overheden verplicht zijn om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen die op rijksniveau zijn vastgesteld? Of gaat het ook om overdracht van taken en bevoegdheden die het de gemeenten mogelijk maakt om zelf op lokaal niveau, dicht bij burgers arrangementen op maat te creëren? Indien het laatste het geval is, waarom past de mogelijkheid voor gemeenten tot het instellen van deelgemeenten daar niet in?

Wij zijn er benieuwd naar hoe dit wetsvoorstel past in de aangekondigde visie van het kabinet op de bestuurlijke inrichting van het debat. Wij zien de antwoorden van de minister dan ook met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Collega Vliegthart en ik hebben afgesproken dat hij Amsterdam voor zijn rekening neemt en dat ik mij voor een groot gedeelte beperk tot Rotterdam. Dat is ook logisch omdat deze steden een totaal ander politiek klimaat kennen.

Laten wij eens kijken waarom in mijn stad de deelgemeenten ooit zijn ingesteld. Wij hadden stadswijken voor de externe gemeenten Hoek van Holland en Hoogvliet en Pernis. De deelgemeenten zijn ingevoerd toen men van plan was de stadsprovincie Rotterdam te gaan invoeren. Binnen die stadsprovincie Rotterdam paste het niet dat er één gemeente is met 600.000 inwoners, terwijl Vlaardingen, Schiedam enzovoorts minder inwoners tellen. Daarom kwam men op het lumineuze idee om Rotterdam op te splitsen in deelgemeenten, waarbij er ongeveer gelijke verhoudingen waren.

Edoch, de Rotterdamse bevolking bleek wijzer dan haar bestuurders, zoals zo vaak, en heeft de stadsprovincie getorpedeerd via een referendum. In ons land kun je heel makkelijk bestuurlijke lagen instellen maar afschaffen is het probleem. De regioraad uit die tijd is een relict van de toen ingestelde raad die eventueel de stadsprovincie zou gaan besturen. Die regioraad blijft nog steeds aanwezig, terwijl de deelgemeenten ook zijn gebleven. Sterker nog, ze zijn steeds meer opgetakeld.

Hopelijk gaan wij vandaag een eind maken aan die deelgemeenten. De bevolking van mijn stad heeft dat decennia geleden als gedaan, door eenvoudigweg niet op te komen bij de verkiezingen. Toen er nog aparte verkiezingen waren voor de deelgemeenten, is in de deelgemeente Noord de laatste keer dat die verkiezing apart werd gehouden slecht 12% van de kiezers opgekomen. Toen heeft het gemeentebestuur niet besloten om die

deelgemeente maar op te heffen. Nee, men heeft besloten om de verkiezingen te koppelen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Kijk, de opkomst werd ineens bijna 50%. Zo kan ik het natuurlijk ook!

Ook onlangs heeft de bevolking van Rotterdam zich heel duidelijk uitgesproken over het deelraadbestel. Aan alle kiesgerechtigden in mijn stad is de vraag voorgelegd welke bestuurscommissie zij willen. Er zijn twee alternatieven geboden. Van alle kiesgerechtigden heeft slechts 5% de moeite genomen om dat in te vullen: 2,5% was voor het ene alternatief, 2,5% voor het andere alternatief. Ik zou bijna zeggen: 95% was voor het alternatief om het deelraadbestel helemaal af te schaffen. Het interesseert de mensen dus klaarblijkelijk niet.

Wat de mensen in mijn stad wel interesseert, is de dienstverlening. Die is decentraal. De bestuurlijke laag wordt te vaak gekoppeld aan de dienstverlening. Als je mensen vraagt of de dienstverlening weg moet, dan zeggen ze: nee, absoluut niet. Als je vraagt of de deelgemeenten weg moeten, zeggen ze: liever niet. Maar ze bedoelen niet de bestuurlijke laag, want ze weten niet eens dat er deelraadbestuurders zijn. Ik zal dat dadelijk ook aantonen.

Waarom bestaan die gemeentedeelraden als de bevolking ze niet wil? Ik ga daarop een antwoord geven. Mijn collega Simons heeft een fantastisch rapport geschreven, getiteld De Rotterdamse gordiaanse knoop. Grappig is dat hij zich daarbij voor 100% heeft laten leiden door bronnen van met name de PvdA in mijn stad. Die bronnen zeggen allemaal: afschaffen die deelraden. Voormalige wethouders blijken als ze een andere functie krijgen, plotsklaps te zeggen dat deelraden eigenlijk hindermachten zijn. Ook onze vorige burgemeester heeft vlak voor zijn afscheid in een toespraak gezegd: dames en heren, laten wij ophouden met dit deelradenbestel.

Wat is het belangrijkste argument van de voorstanders van deelraden? Het maakt de band tussen de bevolking en de bestuurders veel kleiner, lijkt het. In haar analyse van de problemen op Rotterdam-Zuid concludeert de commissie-Deetman dat de band tussen de bestuurders en de bevolking ontbrak, dat de bestuurders niet deden wat de bevolking wilde en dat er een enorme kloof was, en dat ondanks het bestaan van vijf deelraden op Zuid. Afgelopen week is er voor de eerste keer een symposium georganiseerd waarop naar de bevolking geluisterd is. Neem van mij aan, dat symposium is niet door de deelraden georganiseerd. Ze hebben wel medewerking verleend, maar ze konden ook niet anders.

De bevolking wordt dus absoluut niet gehoord door de deelraden. Dat is ook logisch, want sommige vergaderingen van de deelraden halen zelfs het quorum niet. Men besluit dan maar ofwel de vergadering uit te stellen ofwel zonder quorum te gaan beslissen. Door het Rotterdamse huis-aan-huisblad De Havenloods -- dit blad wordt veel gelezen -- is een enquête gehouden over de vraag welke gemeenteraadsleden en deelgemeenteraadsleden men kende. Ik denk dat de uitslag een beetje demotiverend was voor De

Havenloods, die toch afhankelijk is van advertenties van deelraden en de gemeente. De uitslag is namelijk weggemoffeld. Er waren slechts drie gemeenteraadsleden bekend -- alle drie van dezelfde partij overigens -- en voor de rest kende men absoluut geen deelraadslid of een bestuurder.

Ik kan uren doorgaan met het oplepelen van incidenten, casussen en soms zelfs lachwekkende voorvallen in deelgemeenten, maar daar zitten wij hier niet voor. Al die voorvallen wijzen op slechts één ding: zo snel mogelijk van die bestuurlijke laag af!

De heer **De Lange** (OSF): Even een opmerking over de consistentie van de betoogtrant. Ik beluister ...

De heer **Sörensen** (PVV): Dat kan pas als mijn betoog af is. Pas dan kunt u zien of mijn betoog consistent is.

De heer **De Lange** (OSF): De heer Sörensen geeft illustraties van bepaalde deelraden in Rotterdam die naar zijn mening niet zouden kunnen functioneren. Dat kan natuurlijk, maar dat betekent niet, logisch noch consistent, dat een systeem van deelraden ongeschikt is om de burger en het bestuur dichter bij elkaar te brengen. Het feit dat de zaken hier en daar niet ideaal lopen, kan een gegeven zijn. Tussen de waarneming van de heer Sörensen en het feit dat de burger wellicht toch dichter bij het bestuur komt en omgekeerd, bestaat geen enkel causaal verband. In elk geval geeft de heer Sörensen dat niet aan.

De heer **Sörensen** (PVV): Het is niet alleen mijn constatering, het wordt ook geconstateerd in het rapport-Van den Berg en het rapport-Deetman. Ik dacht dat ik dat heel duidelijk gezegd had.

De heer **Koole** (PvdA): Ik hoor allemaal negatieve verhalen over het functioneren van de deelraden in Rotterdam. Er zullen misschien ook andere verhalen zijn. De heer Sörensen hecht terecht veel waarde aan de opinie van de bevolking van Rotterdam. Stel dat de negatieve verhalen kloppen, waarom is Rotterdam dan niet in staat om zelf de deelgemeenten af te schaffen?

De heer **Sörensen** (PVV): Ik ga daar nu antwoord op geven. Waarom zo lang doorgedaan als zowel de bevolking als de top van de politieke partijen er graag mee wil stoppen? Het antwoord is heel eenvoudig: te veel partijgenoten hebben in de deelraden een uitstekende baan of bijbaan. Iedere keer als er partijvergaderingen worden gehouden -- in Rotterdam gebeurt dat zelfs decentraal -- komen alle kalkoenen meebeslissen over het kerstfeest. Met andere woorden, telkens als het onderwerp deelraad wordt ingebracht -- het feit dat men het iedere keer ter sprake brengt binnen partijen is al illustratief -- zegt de vergadering van de leden: nee, wij willen het systeem houden. Dat zal zo blijven. Het kan zelfs tot uiterst vervelende situaties leiden. Ik refereer in dit kader aan een voorval tijdens de vorige verkiezingen toen in de deelraad

Feijenoord op de ledenvergadering van de PvdA iemand die door de partijraad op plaats 18 gezet was, door de plotselinge opkomst van allerlei leden van plaats 18 naar plaats 1 verhuisde. De sfeer werd zo onvriendelijk dat men zelfs de politie gevraagd heeft om te assisteren. Sommige partijgenoten voelden zich namelijk bedreigd door andere partijgenoten. Het is dus heel eenvoudig: de ledenvergaderingen van de bestaande politieke partijen stemmen niet in met het verminderen van het aantal potentiële baantjes.

De heer **Koole** (PvdA): Bedoelt de heer Sörensen alle politieke partijen? Als het echt zo slecht is als hij nu schetst, kan ik mij voorstellen dat sommige politieke partijen in hun programma het afschaffen van de deelgemeenteraden opnemen. Ze moeten vervolgens de kiezers overtuigen en als ze een meerderheid hebben, al dan niet in een coalitie, schaffen ze de deelraden af. Dat is aan de gemeente. De heer Sörensen kan niet zeggen dat de mensen in politieke partijen alleen maar als kalkoenen over het kerstdiner besluiten. Kennelijk hebben alternatieve partijen geen meerderheid van de bevolking achter zich gekregen om dit te wijzigen.

De heer **Sörensen** (PVV): U stelt nu aan de orde dat kiezers zich bewust zijn van het feit dat ze ook stemmen over de deelraden als ze gaan stemmen. Maar dat is niet het geval. Kiezers stemmen op een partij. U weet net als ik dat slechts 4% van de Nederlandse bevolking lid is van een politieke partij. Maar die 4% beslist wel over wat er in de partijprogramma's van de politieke partijen staat. Voor 96% geldt dat niet. Dat is het merkwaardige van ons systeem. Niet alle partijen zijn voor het voortbestaan van de deelraden. Leefbaar Rotterdam is er mordicus tegen, ondanks het feit dat deze partij bestuurt in twee deelraden, onder andere in het stadsdeel waar ik woon. Ook de SP in mijn stad is mordicus tegen het deelradenstelsel. De Tilburgse hoogleraar Tops, een bestuurskundige, heeft ooit aangetoond dat van die 4% slechts 10% naar de vergaderingen gaat. Als er wordt gesproken over deelraadsvergaderingen of het wel of niet laten voortbestaan van deelraden, stromen de zalen echter vol. Er zijn immers mensen die er belang bij hebben. Dat lijkt mij ook logisch en legitiem. Het past binnen ons systeem, dus waarom zouden ze het niet doen?

De heer **Koole** (PvdA): Er zijn partijen die afschaffing van deelraden in hun programma hebben staan. Kennelijk zijn ze niet in staat om dit punt zodanig te politiseren dat het leeft bij de kiezers. Ze kunnen de kiezers dan ook niet motiveren om op hen te stemmen en hierdoor op dit punt een meerderheid in de raad te krijgen. Zo werkt de democratie.

De heer **Sörensen** (PVV): Ja, in dit geval is dat eigenlijk ondemocratisch. De kiezers worden immers niet gehoord, maar de leden van de partijen.

De **voorzitter**: Wilt u het betoog voortzetten?  
\*\*

De heer **Sörensen** (PVV): Jawel.

Voorzitter. Het is dus van groot belang, en zeker ook in overeenstemming met de wil van de bevolking, dat we stoppen met de vele lokale politici. Zij leveren een onacceptabele druk op. Dat zijn niet mijn woorden, want ik ben geen bestuurder geweest. Ik weet dit van ex-wethouders. Het is allemaal verzameld door mijn oud-collega Simons. Het is van groot belang dat we er nu mee stoppen.

Ik heb natuurlijk de zorg, die ik ook van andere partijen hier gehoord heb, dat de ledenvergaderingen ondertussen gezorgd hebben voor een bestuurscommissie die ik maar een "deelraad light" noem. Natuurlijk zitten er weer drie bestuurders in iedere commissie. Laat ik ook eens zeggen dat het heel legitiem is om deelraadbestuurder te willen worden. Het heeft een best aardig salaris. Als je voorzitter bent van een deelraad van een stadsdeel van 80.000 mensen, zoals Prins Alexander, krijg je het salaris van een burgemeester en het salaris van een wethouder. Het is dus best een rendabele baan. Het is heel goed dat mensen de democratische omwegen zoeken om hun banen te behouden. Maar gelukkig hebben we een rijksoverheid die nu gaat ingrijpen.

Is de wijze waarop de Rotterdamse gemeenteraad nu gemeend heeft om na de afschaffing van de deelraden door te moeten gaan naar het eventuele accepteren van deze wet, niet in strijd met het streven van de regering om te komen tot beslissingen door slechts twee bestuurlijke lagen? En ik wil toch ook weten of wat zij hebben gedaan niet in tegenspraak is met het wettelijke kader dat we hopelijk volgende week zullen aannemen. Past het daarbinnen?

Zoals ik al zei, onder het motto "beter een half ei dan een lege dop" gaat de PVV-fractie akkoord met het voorliggende wetsvoorstel. Wij hebben ook nog de hoop, gezien het bekende Nederlandse gezegde "als er één schaap over de dam is, volgen er meer", dat als we deze bestuurlijke laag opheffen, de volgende bestuurlijke laag de ondemocratische Europese laag zal zijn. Hopelijk gebeurt dat via een referendum. Maar zo ver zijn we helaas nog niet.

De **voorzitter**: Dank u wel. Tussendoor deel ik de leden mee dat het voorstel is om de commissie-BZK/AZ om 13.30 uur te laten vergaderen. Die vergadering stond gepland om 13.00 uur. Ik kijk even naar de voorzitter van deze commissie. De minister moet dan alweer aan het woord aan de overkant. We hebben nu nog één spreker. Ik zie dat de minister even het woord wil, maar begrijp niet wat hij wil melden.  
\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): Volgens mij zit de minister de gehele dag hier, voorzitter.

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik moet met uw Kamer in debat. Ik zou me willen beroepen op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens om minimaal een kwartier de tijd te krijgen voor een lunchpauze voordat ik verderga.

De **voorzitter**: Dat zullen we in overweging nemen.

Het woord is aan de heer Vliegenthart.

\*\*

\*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Als we gemeenten afschaffen, zit de publieke tribune hier vaak helemaal vol. Vandaag schaffen we wellicht deelgemeenten af, maar het is hier leeg. Ik wil dat van tevoren toch even geobserveerd hebben, als een indicator voor de discussie over dit punt. Ik heb veel interessante dingen gehoord en ik heb daar goede nota van genomen. Bij de eerstvolgende voorstellen tot herindeling en samenvoeging kom ik er wellicht bij sommige partijen nog op terug.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, hangt een beetje in de lucht. Het is het erfstuk van het vorige kabinet met zijn stoere voornemen om het aantal volksvertegenwoordigers in te krimpen. En zoals dat met erfstukken gaat: je kunt er wel of niet blij mee zijn, maar vaak houd je het een tijdje bij je voordat je weet of je er iets mee kunt. Minister Plasterk heeft het voorstel dan ook een tijdje op zicht gehad en besloten het te behouden, waarschijnlijk omdat het past in zijn visie op de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Echter, hoe die visie eruitziet, weten we niet. Die visie zien we als het goed is in februari tegemoet. Daarom mijn eerste vraag aan de minister: hoe verhoudt het voorliggende wetsvoorstel zich met de visie op de inrichting van het openbaar bestuur? Is dit voorstel een koekoeksjong, in het nest gelegd door de vorige regering, of een gewenste stap in de goede richting?

Als we het vandaag voorliggend wetsvoorstel aannemen, worden de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam afgeschaft. Daarmee zou een einde komen een bestuurlijk experiment dat in de jaren zestig van de vorige eeuw is gestart en dat de afgelopen decennia een steeds grotere vlucht is gaan nemen. Bedoeld als ondersteuning voor de grote steden, zijn deelgemeenten de afgelopen jaren steeds meer zelfstandige bestuurlagen geworden, met alle gevolgen van dien. Vandaag de dag hebben Amsterdammers en Rotterdammers met zes bestuurslagen te maken: van deelgemeenten via de centrale stad, het waterschap, de provincie en het Rijk tot de Europese Unie. En dan laat ik voor het gemak de stadsregio, het havenschap en het recreatieschap, waar een gemeente als Amsterdam met Spaarnwoude, Groengebied Amstelland, het Twiske en Waterland ook in betrokken is, nog even buiten beschouwing, zeg ik tegen collega Sörensen. Het bestuur wordt er niet overzichtelijk van.

Voor mijn fractie is vooral van belang dat het voor burgers in toenemende mate onduidelijk is

geworden welke overheidsinstantie aangesproken dient te worden voor zaken waar die burgers in het dagelijks leven mee te maken hebben. Dat brengt de burger niet dicht bij de politiek. De deelgemeenten zijn naar de opvatting mijn fractie vooral het uitvloeisel van een politiek van goede bedoelingen. Die goede bedoelingen hebben we vandaag meermalen gehoord. Ze zijn echter een eigenstandig leven gaan leiden en maken het bestuur in de grote steden niet gemakkelijker maar juist moeilijker. In die zin delen wij de analyse achter het huidige wetsvoorstel.

De SP is een partij die zeer hecht aan een kleinschalige en op de menselijke maat gestoelde inrichting van het openbaar bestuur; niet alleen omdat wij denken dat politiek zo dicht mogelijk bij de mensen moet worden bedreven, maar ook omdat wij denken dat dit in veel gevallen efficiënter en goedkoper is. Het is opmerkelijk dat we daarover meestal verschillen van mening met D66, maar vandaag zijn we het over de deelgemeenten wel eens. Mijn fractie begrijpt heel goed dat grote steden aan de geografische diversiteit en de uiteenlopende wensen van burgers tegemoet willen komen. In die zin deel ik hetgeen de heer Kuiper daarover heeft gezegd. De vraag is echter of dat in het huidige stelsel gebeurt.

Wij denken dat dit niet zo is, allereerst omdat deelgemeenten daarvoor een te grote oppervlakte bestrijken. Ze zijn veelal rond 100.000 inwoners en daardoor wordt in veel deelgemeenten op dezelfde manier bestuurd als in de centrale gemeenteraad. Ruimte om concrete problemen in de wijk te bespreken is er vaak niet. Daarnaast komt het maar al te vaak voor dat deelgemeenten en de centrale stad zich over dezelfde zaken buigen en elkaar het leven moeilijker maken. Zo zijn de deelgemeenten vaak geen hulp voor het centrale stadsbestuur. De socioloog Max Weber waarschuwde hier al voor: bureaucratische instituties zullen altijd trachten om hun bevoegdheden uit te breiden, iets wat niet leidt tot efficiënter bestuur maar tot patstellingen. Veto points noemt men dat in de politicologie. Too many cooks spoil the broth, zeggen de Engelsen daarover.

Het is dan ook geen wonder dat het voor de meeste burgers onduidelijk is waar hun stadsdeel over gaat en wat aan de centrale stad is overgeleverd. Daar komt bij dat de meeste deelgemeenten niet de meest populaire laag in ons openbaar bestuur zijn. Mijn fractie heeft in voorbereiding op deze discussie wél onderzoek gedaan. Dat wil zeggen: de gemeenteraadsfractie van de SP in Amsterdam heeft Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S) gevraagd om te onderzoeken wat de burgers van Amsterdam van het stadsdeelstelsel vinden. Daaruit blijkt dat een derde van de bevolking voor het huidige stadsdeelstelsel is en twee derde een andere inrichting wil. Juist nu constateert mijn fractie dat de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam zo veel mogelijk van het huidige stelsel willen behouden, ondanks dit wetsvoorstel. De collega van de VVD refereerde hier al aan, eveneens collega Sörensen. Ik kom er zo meteen nog op terug.

Voor voorzieningen zoals het ophalen van het rijbewijs of het aangeven van geboortes is aanzienlijk meer draagvlak. Ook dat komt overeen met hetgeen collega Sörensen uit Rotterdam vertelde. Dat is ook niet zo vreemd. Daar is echter geen politieke bestuurslaag voor nodig. De uitdaging bestaat erin het bestuur in grote gemeenten zo te organiseren dat burgers een goed en lokaal aanspreekpunt hebben voor de problemen die zij in hun buurt ervaren, dat zij het gevoel krijgen dat deze klachten serieus worden genomen en dat zij actief kunnen meedoen aan de vormgeving van de leefbaarheid van hun wijk. Daarover ben ik het eens met collega Engels. Een gemeenteraad die zijn werk serieus neemt, kan iets dergelijks ook organiseren, is de stellige overtuiging van mijn fractie.

Het huidige stelsel van deelgemeenten werkt naar mijn idee niet adequaat. Daarin volgt mijn fractie dus de regering. Wel heeft mijn fractie nog een aantal vragen die zij aan de minister wil voorleggen alvorens haar finale oordeel te kunnen vellen.

De Raad van State merkte in zijn advisering bij het wetsvoorstel op dat de inbreuk die dit wetsvoorstel maakt op de gemeentelijke autonomie, nadere toelichting behoeft. Dat is ook niet zo gek; het instellen van de mogelijkheid om deelgemeenten op te richten bestaat al sinds midden jaren zestig en werd bij verschillende wijzigingen van de Gemeentewet bekrachtigd. Klaarblijkelijk vond de Raad van State de stoere taal van de vorige regering, dat ons land wel met minder volksvertegenwoordigers toekon, op zichzelf niet voldoende. Ik vraag de minister hoe hij hiertegen aankijkt. Wat is volgens hem doel en grond van dit wetsvoorstel? De minister heeft ons een visie beloofd op de inrichting van het openbaar bestuur, maar ik zou in dit debat graag concreet aangegeven zien welke analyse ten grondslag aan dit wetsvoorstel ligt.

Het antwoord van de regering op de woorden van de Raad van State was Donneriaans: zij was van mening dat de door de Raad van State geschetste visie "aanvulling en correctie" behoeft. Collega's in dit huis die met Donner hebben mogen debatteren, zouden hierover kunnen meepraten. Daarop volgt een uitgebreid betoog over de door de regering in 1964 in de Eerste Kamer ingenomen standpunten, waarin de regering duidelijk wil maken dat toentertijd niet alleen de afstand tussen bestuurders en bestuurden in de afweging werd meegenomen, maar ook meer. Klaarblijkelijk hebben de afwegingen in dit huis soms lange pootjes. Dat is goed om te weten, die kennis kunnen we in dit debat wellicht ook gebruiken. Daarom mijn vraag aan de minister: onderschrijft hij het gehele nadere rapport bij dit wetsvoorstel? Ik ben daarbij vooral geïnteresseerd in de appreciatie van de opmerking van de vorige regering, die bestrijdt "dat territoriale bestuurscommissies feitelijk als deelgemeenten zouden kunnen functioneren". Dat laatste lijkt mij van nogal wezenlijk belang, gezien de opstelling van de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam. Opvallend is dat men in Amsterdam en

Rotterdam, voor zover ik dat kan beoordelen, het wetsvoorstel probeert te incorporeren door zo min mogelijk te wijzigen in de huidige situatie. Vanuit de gemeentebesturen is dat wellicht begrijpelijk; zij vonden de plannen van begin af aan al niets. Maar dat is iets anders dan het wetsvoorstel, als dit eenmaal is aangenomen, zo uitvoeren dat er in feite niets verandert. Zo liet wethouder Van Es uit Amsterdam, volgens het verslag van de commissie algemene zaken op 17 oktober 2012, in reactie op vragen van mijn partijgenoot Laurens Ivens weten dat er weliswaar een bestuurslaag gaat verdwijnen in de termen van de wetgever, maar "in de termen van de gemeente niet". Zo blijven er verkiezingen voor de deelraden nieuwe stijl, gelijktijdig met de verkiezingen voor de centrale stad. Maar of er dan ook echt wat te kiezen valt, is mijn fractie een raadsel. Niet zonder grond concludeerde mijn partij dan ook in de Amsterdamse gemeenteraad dat de plannen van het stadsbestuur "deelraden light" gaan opleveren.

De minister lijkt een geheel andere mening toegedaan. In de memorie van antwoord laat hij aan deze Kamer weten dat dit wetsvoorstel "geen ruimte biedt voor voortzetting van de deelgemeenten in afgezwakte vorm". Tegelijkertijd is de minister positief over de wijze waarop Amsterdam en Rotterdam vooruitlopen op het voorliggende wetsvoorstel. Volgens mijn fractie wringt dat. Hoe verhouden de opmerkingen van de minister zich tot de uitlatingen van wethouder Van Es, volgens wie er voor de gemeente niets verandert? Valt dit onder wat de minister vorige week in de Volkskrant noemde het "cynisme" en de "angst voor verandering" bij wethouders? Zo ja, wat denkt hij daar concreet aan te gaan doen? Mijn fractie vindt dat het niet zo kan zijn dat hier straks een cosmetisch wetsvoorstel wordt aangenomen, maar dat er feitelijk niets verandert. Wij zijn dan ook bijzonder benieuwd naar de reactie van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.

**De voorzitter:** Er wordt onderzocht of de commissie BZK nu meteen kan gaan vergaderen over de honorering van het beroep van de minister op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er zullen daar heerlijke broodjes zijn.  
\*\*

De vergadering wordt van 13.25 uur tot 14.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Putters**

**De voorzitter:** De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.  
\*\*

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat de commissie voor Veiligheid en Justitie, na lezing van de nadere memorie van antwoord inzake wetsvoorstel Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob) (32676), in haar vergadering van 22 januari 2013 heeft geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan het uitbrengen van een volgend nader voorlopig verslag. Ingevolge artikel 61 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal verzoekt de commissie de Kamer haar verlof te verlenen om een volgend nader voorlopig verslag uit te brengen. Wenst de Kamer dit verzoek te honoreren? Ik constateer dat er geen bezwaar leeft tegen het verlenen van dit verlof, waarmee het verlof is verleend.

\*\*

\*B

\*!Hamerstukken\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2013 (33400-I);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2013 (33400-IIA);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs (IIB) voor het jaar 2013 (33400-IIB);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Algemene Zaken (IIIA) en van het Kabinet der Koningin (IIIB) en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) voor het jaar 2013 (33400-IIIC);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013 (33400-VII).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 33400-VII te hebben kunnen verenigen.

\*\*

\*B

\*!Verkiezen Eerste Kamer\*!

Aan de orde is het **debat** over **de wijze van verkiezen Eerste Kamer, mede naar aanleiding van de Wijziging Kieswet met betrekking tot Eerste Kamerverkiezingen (32191) en van de evaluatie van de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezingen.**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom van harte welkom in de Eerste Kamer.

\*\*

\*N

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Als wij de commentaren op het proces van de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 de revue laten passeren, lijkt het bijna alsof het ging om een verkiezing in een bananenrepubliek. Termen als "politiek indianenspel", "koehandel met restzetels" en "schimmenspel" werden in de kranten veelvuldig gebruikt. Collega's noemden de situatie "een lachwekkende vertoning" en "een bizar systeem, niet uit te leggen aan de kiezers".

Waar ging het om? Het ging om het proces om tot een optimale restzetelverdeling in de Eerste Kamer te komen. Een volkomen legitiem doel, dat normalerwijs via lijstverbindingen wordt nagestreefd, ook voor de Eerste Kamer. Alleen konden dit keer geen lijstverbindingen worden aangegaan. Kort voor de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 had de wetgever immers de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen uitsluitend voor de Eerste Kamerverkiezingen geschrapt. Dit was weer een nasleep van de Eerste Kamerverkiezingen van 2007. Het toen bestaande systeem van lijstverbindingen werd door deze hele Kamer als minder transparant beoordeeld, want zij werden aangegaan nadat de uitslag van de Statenverkiezingen bekend was.

Het huidige systeem is er echter niet beter op geworden. Ook nu streven partijen ernaar de restzetelverdeling te optimaliseren. Bij afwezigheid van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan, komen nu stemafspraken in het vizier. Voorheen was het in elk geval voor iedereen duidelijk om welke lijstverbindingen het ging; maar zij werden aangegaan na de verkiezingen die voor die restzetels bepalend waren. Eventuele stemafspraken blijven onzichtbaar. De CDA-fractie gaf daarom de voorkeur aan het vorige systeem boven het huidige, waarbij zij aangaf dat zij met de afschaffing van de lijstverbindingen wel kon leven.

Wij voeren vandaag een debat naar aanleiding van de verkiezingen van 23 mei 2011. De CDA-fractie wil daarom zo dicht mogelijk bij de concrete aanleiding voor dit debat blijven. Dit betekent dat wij in onze bijdrage niet zullen ingaan op het kiesstelsel voor de Eerste Kamer in den brede, of op de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel, hoe interessant die onderwerpen op zich ook zijn. Wij beperken ons tot de wijziging van de Kieswet met betrekking tot de Eerste Kamerverkiezingen, die aan de meest recente Eerste Kamerverkiezing vooraf is gegaan.

Hoe kijkt de CDA-fractie tegen de huidige situatie aan? Om dat uiteen te zetten, is een korte blik op de geschiedenis van de discussie over de lijstverbindingen nodig. Deze geschiedenis begint zoals gezegd bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007. Als uitvloeisel daarvan werd in februari 2009 in deze Kamer een debat gevoerd over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Een drietal moties van de heer Noten werd aangenomen. Deze moties werden alle door mijn fractie ondersteund. De moties betroffen de volgende onderwerpen:

- De voorkeursdrempel in de Eerste Kamerverkiezingen wordt verhoogd tot 100%.
- De verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer vinden in alle provincies op hetzelfde tijdstip plaats.
- Het aangaan van lijstverbindingen na de verkiezingen van de Provinciale Staten is niet meer mogelijk.

Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, strekte ter uitvoering van de drie moties. Er bleken echter complicaties te zijn bij de vervroeging van het aangaan van lijstverbindingen; artikel 55 van de Grondwet bleek zich hiertegen te verzetten. Natuurlijk is er, ook in samenspraak met de Eerste Kamer, naar alternatieven gezocht, zoals lijstverbindingen op grond van verbindingen bij de Statenverkiezingen, het aangaan van associaties tussen politieke groeperingen en het aangaan van verbindingen tussen kandidaat-Statenleden. Al deze opties hebben de revue gepasseerd. Omdat er geen alternatief was dat een goede oplossing bood voor de problemen rond de lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing, kwam het kabinet tijdens de behandeling van het voorstel tot het oordeel dat de enige manier om tegemoet te komen aan de bezwaren die leefden tegen de toenmalige situatie rond de lijstverbindingen, bestond uit het volledig afschaffen van die mogelijkheid, ondanks het feit dat het kabinet en de Eerste Kamer op zich wel waarde hechtten aan het idee van lijstverbindingen. De Raad van State kwam tot dezelfde conclusie. Ook de Kiesraad had de optie overwogen die uiteindelijk tot de wet heeft geleid.

Nogmaals, de CDA-fractie heeft zich toen al op het standpunt gesteld dat het de voorkeur had om bij het oude systeem van lijstverbindingen te blijven; maar dat zij kon leven met het nieuwe systeem.

Wat staat ons nu dan te doen? De CDA-fractie heeft indertijd steun gegeven aan de motie waarin werd opgeroepen om tot een verandering te komen in het systeem van lijstverbindingen voor de Eerste Kamer. In de visie van de CDA-fractie is het oude systeem, waarbij de lijstverbindingen na de Statenverkiezingen worden aangegaan, verkieslijker dan het huidige. De CDA-fractie ziet de huidige wettelijke situatie dus niet als ideaal.

Wij vinden het echter ook niet ideaal om na elke Eerste Kamerverkiezing de wet inzake de Eerste Kamerverkiezingen weer te wijzigen. De CDA-fractie zal er daarom bij de minister niet op aandringen om een wetswijziging in gang te zetten.

De heer **Vliegthart** (SP): Met interesse heb ik geluisterd naar het betoog van mevrouw Van Bijsterveld. Haar betoog is helder, maar door alleen maar te bekijken of lijstverbindingen zinvol zijn, laat zij een aantal opties buiten beschouwing, bijvoorbeeld het automatisch doorvertalen van de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Ik ben mij ervan bewust dat daarvoor een wijziging van de Grondwet nodig is, maar leven dergelijke mogelijkheden binnen de CDA-fractie? Of zijn die alleen in het debat van vandaag niet in de overwegingen meegenomen?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Wij hebben ons vandaag inderdaad beperkt tot de concrete kwestie die aanleiding gaf tot dit debat, te weten de kwestie van de lijstverbindingen. Wij hebben ervoor gekozen het systeem van de Kamerverkiezingen en, nog breder, de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel, niet aan de orde te stellen. Men kan daaruit afleiden dat wij op zich niet ontevreden waren met het vorige systeem.

De heer **Vliegthart** (SP): Mevrouw Bijsterveld is dus ook niet ontevreden over het systeem dat wij nu kennen, althans niet in die mate dat zij iets anders zou willen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Zoals ik al heb gezegd, vinden wij het huidige systeem het minst goede in vergelijking met de twee andere opties die de heer Vliegthart noemde, dat wil zeggen het aangaan van verbindingen voorafgaand aan de Statenverkiezingen en de daaraan voorafgaande situatie met lijstverbindingen na de uitslag van de Statenverkiezingen. Alles afwegende, zijn wij van mening dat je natuurlijk niet na elke Kamerverkiezing en elke evaluatie daarvan de wet weer moet wijzigen. Wij kunnen hier dus mee leven, maar zou er uiteindelijk een wetsvoorstel voorliggen om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer te veranderen, dan zouden wij naar aanleiding daarvan onze mind wel gaan opmaken.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dus als misschien in de loop van dit debat zou worden voorgesteld om terug te keren naar de situatie zoals die was, zou mevrouw Van Bijsterveld zich daarin goed kunnen vinden? Dat was ook de lijn van de woordvoering van het CDA in het verleden.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Inhoudelijk heb ik uiteengezet hoe wij tegen de verschillende opties aankijken, die zo dicht mogelijk liggen bij het huidige, geldende systeem. Ik heb ook gezegd dat wij met de huidige situatie kunnen leven, maar die niet de beste oplossing vinden. Wij vinden het echter niet zodanig dat wij nu zelf gaan aandringen op wetswijziging, omdat wij niet al te veel wetswijzigingen na elke verkiezingen willen hebben. Als echter een wetswijziging zou voorliggen, zouden we die uiteraard op haar merites beoordelen.



\*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Het is alweer bijna twee jaar geleden dat de verkiezingen voor Provinciale Staten voor de nodige ophef zorgden. De uitslag van de Statenverkiezing was relevant voor de meerderheden die de regering voor wetgeving zou moeten vinden in de Staten-Generaal. Bij grove benadering kon immers de uitslag van de Statenverkiezing al worden vertaald in de samenstelling van de drie maanden later te verkiezen nieuwe Eerste Kamer. We hebben gezien dat die vertaling nooit een-op-een is. Tussen de uitslag van de Statenverkiezing en de zetelverdeling in de Eerste Kamer staan immers strategische stemafspraken in de weg of anders wel een blauwe pen in een van de provinciehuizen.

Dat was allemaal in de eerste helft van 2011. Ik bedoel maar, niemand kan met recht beweren dat de Eerste Kamer overijld de evaluatie van de laatste verkiezing ter hand neemt of te snel conclusies trekt voor de wijze van samenstelling uit enkele incidenten van de laatste keer.

De manier waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld het onderwerp maken van een plenair debat, doet vermoedelijk in de ogen van de buitenwereld aan als een hogere vorm van navelstaren. Voor sommigen geldt het wellicht zelfs als ultiem bewijs voor de overbodigheid van de senaat. En toch is het relevant, ook buiten deze Kamer. Immers, de politieke positie, de politieke kracht en betekenis van de Eerste Kamer worden veelal in direct verband gebracht met de manier waarop zij wordt verkozen. Velen leiden uit de getrapte verkiezing af dat de Eerste Kamer geen krachtige, eigenstandige politieke betekenis zou toekomen en daarom gehouden zou zijn tot grote terughoudendheid in haar opstelling jegens de regering en de wetsvoorstellen die deze met steun van de meerderheid van de Tweede Kamer aan haar voorlegt.

In staatsrechtelijke zin is die stelling naar het oordeel van mijn fractie aanvechtbaar. Er bestaat geen overtuigende regel van geschreven of ongeschreven aard die de Eerste Kamer zou verplichten tot politieke terughoudendheid, als wij al zouden kunnen definiëren wat zoiets precies inhoudt. Het feit dat niet de Eerste maar de Tweede Kamer in artikel 51, eerste lid van de Grondwet als eerste wordt genoemd, wordt door sommigen als argument voor deze terughoudendheid gehanteerd. De grondwetgever zelf heeft dit echter nooit gedaan, integendeel. Zoals de regering het bij de grondwetsherziening in 1983 formuleerde, is het ook vandaag de dag: "De Eerste Kamer heeft politieke tanden en moet die naar de mening van de regering ook behouden. Hoe zij die tanden gebruikt, is in de eerste plaats aan de Kamer zelf ter beoordeling". (Handelingen Tweede Kamer, 1980-1981, p.199 ). Ik neem aan dat de huidige minister van Binnenlandse Zaken zich volledig herkent in de woorden van zijn verre voorganger. Wij doen dat in ieder geval wel.

Dit wil overigens niet zeggen dat de realiteit van de politieke verhoudingen tussen beide Kamers en de historie van de bejegening van bewindsliden

en wetsvoorstellen laat zien dat de senaat altijd een brullende leeuw is. Integendeel. Maar we zijn, om in de beeldspraak van Anne Vondeling te blijven, ook geen lam. Cruciale wetsvoorstellen zijn in deze Kamer wel eens gesneuveld. Ik herinner me er zo een paar. Er vindt niet altijd alleen een technische, maar eigenlijk ook altijd een politieke beoordeling plaats in deze Kamer.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Wilt u erover praten?

De heer **Thom de Graaf** (D66): Dat heb ik weleens met u gedaan! Toch kan ik u vertellen dat dit geen therapeutisch verhaal is. Ik meen in alle oprechtheid dat deze Kamer een belangrijke politieke rol wenst te vervullen. Ik zei al dat cruciale voorstellen al weleens zijn gesneuveld en dat hier niet alleen een technische maar ook een politieke beoordeling plaatsvindt over de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de wenselijkheid. Niet zelden voelt de regering zich genooddaakt om met novelles of reparatievoorstellen te komen om aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegemoet te komen. Kortom, een politiek effectieve vertegenwoordiging.

Het is evenwel ook ontegenzeggelijk zo dat nog nooit een bewindspersoon zich door een gebleken gebrek aan vertrouwen in deze Kamer gedwongen voelde om zijn ontslag aan te bieden en er is ook nog nooit een kabinet "naar huis gestuurd". Natuurlijk hangt dit samen met de rolopvatting van de Eerste Kamer en de lange traditie die daarin bestaat. Het feit dat deze Kamer indirect wordt gekozen en dus per definitie op grotere afstand staat van de kiezers dan de Tweede Kamer -- onze kiezers zijn immers niet de kiesgerechtigde burgers, maar de leden van Provinciale Staten -- zorgt voor een de facto bescheiden opstelling van een Kamer die niet in de eerste plaats op controle gericht is, maar op medewetgeving. De Eerste Kamer wil en moet geen Tweedekamertje spelen. Daarin speelt ook mee dat een olopend conflict met de regering niet gemakkelijk kan worden beslecht. Wat bij de Eerste Kamer wordt aangeboden, is immers de Tweede Kamer al gepasseerd en dus is een confrontatie met de regering er in zekere zin ook altijd een met de meerderheid van de Tweede Kamer. Het kabinet kan in zo'n situatie moeilijk dreigen met een kabinetscrisis, want wie zou die dan moeten oplossen? Ontbinding van de Eerste Kamer leidt niet tot nieuwe verhoudingen omdat dezelfde Provinciale Staten grofweg weer dezelfde Eerste Kamer zouden kiezen. Ontbinding van de Tweede Kamer in zo'n situatie en het uitschrijven van algemene verkiezingen zou wel erg oneigenlijk zijn. Kortom, de balans, de equity of arms, in de politieke verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer, ontbreekt in de Eerste Kamer. Dat maakt dat de eenvoudige toepassing van de vertrouwensregel, zoals die zich in de relatie tussen regering en de overzijde in de negentiende en twintigste eeuw heeft ontwikkeld, ook niet goed denkbaar is in onze Kamer. Die heeft zich althans tot op heden nog niet uitgekristalliseerd.

In politieke zin zou je dus kunnen zeggen dat de Eerste Kamer een volwaardige maar toch subsidiaire betekenis heeft. Die komt tot uitdrukking in de beperkte rechten en vloeit voort uit de getrapte verkiezing. Ik zeg er nadrukkelijk bij dat de grondwetsherziening van 1983 naar het oordeel van mijn fractie hierin geen verandering heeft aangebracht. Ook voor 1983 was de verkiezing indirect, al was veelal de verbinding met de actuele politieke gevoelens in het electoraat nog dunner dan nu, omdat de Kamer voor zes jaar werd verkozen en om de drie jaar voor de helft werd ververst. Maar principieel maakt dit eigenlijk geen verschil. Mijn fractie ziet dan ook geen argumenten om, zoals sommigen doen, te pleiten voor een terugkeer naar de wijze van samenstelling van voor 1983. Dat wel erg gebroken systeem levert alleen maar meer vragen op over de democratische legitimatie van de senaat en lost het vraagstuk van de spanning tussen beide Kamers der Staten-Generaal ook niet echt op.

Hetzelfde geldt voor suggesties om voortaan de Eerste Kamer maar rechtstreeks door de kiesgerechtigde bevolking te laten samenstellen, al dan niet in combinatie met ideeën om de bevoegdheidsverdeling tussen beide Kamers te veranderen: een wetgevings- en een beleidskamer. Mijn fractie ziet daar geen heil in, hoewel een rechtstreekse democratische legitimatie natuurlijk een aantrekkelijke gedachte is, zeker voor Democraten. Maar de gevolgen zijn minder aantrekkelijk. Twee Kamers met dezelfde actuele en rechtstreekse legitimatie strijden per definitie om het politieke primaat. En als ze niet gelijktijdig worden verkozen, is er de permanente onzekerheid over het politieke draagvlak voor welk kabinet dan ook. Bovendien is een scherpe scheiding tussen beleid en wetgeving, zoals eerder vanuit de fractie van de PvdA is geopperd, een kunstmatige. Wetgeving is tegenwoordig immers meestal codificatie van beleid en anders wel modificatie van beleidsmatig gewenst gedrag. Kortom, die scheiding lijkt mij niet goed werkbaar.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Het is de moeite waard om over dit punt te discussiëren. Komt volgens de opvatting van de heer De Graaf het primaat de Tweede Kamer toe vanwege het direct verkozen karakter van de Tweede Kamer tegenover de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer? In het betoog hiervoor heeft de heer De Graaf gezegd dat de spanning tussen de beide Kamers te maken heeft met het verschil in bevoegdheid. De wijze van verkiezing zou principieel geen verschil maken.

De heer **Thom de Graaf** (D66): In staatsrechtelijke zin kan ik geen regel van geschreven of ongeschreven recht aanwijzen die zou inhouden dat deze Kamer niet een volwaardige spanningsrelatie met het kabinet zou kunnen onderhouden, zij het dat ik uit de geschiedenis moet opmaken dat de vertrouwensregel zoals die zich tussen Tweede Kamer en regering heeft ontwikkeld, zich hier nooit heeft gemanifesteerd. Er zijn staatsrechtdeskundigen die daaruit afleiden dat die regel er nog niet is omdat hierover nog geen

bestendige rechtsopvatting is ontstaan. Dat is overigens in de eerste plaats aan de Eerste Kamer zelf.

Ten aanzien van de feitelijke positie van de Eerste Kamer constateer ik dat er een politieke terughoudendheid is die te maken heeft met zowel de getrapte verkiezing, die een zekere indirectheid aan de legitimatie geeft, als met de beperkte rechten, waardoor wij niet ten volle aan de controlerende taak toekomen maar ons concentreren op de wetgeving.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Als ook de Eerste Kamer direct gekozen zou worden -- de heer De Graaf werpt die vraag op en ik zal dat straks zelf ook doen -- dan nog heeft de Eerste Kamer die grondwettelijke bevoegdheden evenwaardig aan de Tweede Kamer en een aantal beperkte bevoegdheden ten opzichte van de Tweede Kamer. Wat doet dan indirect of direct er eigenlijk nog toe? Deze Kamer behoeft een voldoende legitimatie. Ten opzichte van de periode voor 1983 is er wel wat veranderd. De legitimatie is in zekere zin versterkt. Wat kan een gewijzigde verkiezing hieraan toevoegen of afdoen?

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik meen dat ik reeds heb geantwoord, maar zal proberen het nogmaals samen te vatten. Ik heb gezegd dat er twee elementen zijn die onze opstelling als Eerste Kamer wat terughoudend doen zijn in politieke zin. Dat zijn enerzijds de beperktere bevoegdheden, die ten minste suggereren dat op het gebied van de controle de verantwoordelijkheid in eerste instantie meer bij de Tweede Kamer ligt. Anderzijds is dat de wijze van verkiezingen die een zekere indirectheid in zich draagt en daarom een zekere distantie vraagt ten opzichte van de Tweede Kamer, die wel rechtstreeks gelegitimeerd is. Als je die indirecte legitimatie opheft en er een volwaardige legitimatie van maakt, zal de neiging om die rechtstreekse legitimatie te gebruiken in de verhouding met het kabinet sterker worden. Daardoor zal een concurrentieverhouding ontstaan met de Tweede Kamer. Het verheugt mij dat de heer Kuiper buiten het zicht van de stenograaf aangeeft hierop terug te zullen komen. Ik luister straks met belangstelling naar hem.

De heer **Koffeman** (PvdD): De uitleg van de heer De Graaf verduidelijkt wel iets maar nog niet alles. Het is mij nog niet duidelijk waarom D66 twijfelt aan de democratische legitimatie van de indirecte verkiezingen of althans zegt dat die suboptimaal is. De fractie heeft die echter toch liever dan rechtstreekse verkiezingen die een grotere democratische legitimatie zouden kunnen geven, waarvan de Kamerleden gebruik zouden kunnen maken. Er zijn wel andere manieren te bedenken om de democratische legitimatie in te perken dan een suboptimaal systeem dat allerlei gesjoemel in de hand werkt tussen de datum waarop de kiezer zich heeft uitgesproken en de datum waarop volksvertegenwoordigers op provinciaal niveau zich uitspreken, waardoor de kleur van de pen waarmee je hebt gestemd of iets dergelijks van invloed is op

het exacte resultaat. Juist een partij die hecht aan democratische legitimatie kan die suboptimaliteit niet voor lief nemen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik stel de heer Koffeman de wedervraag of hij dacht dat ik al klaar was met mijn betoog.

De heer **Koffeman** (PvdD): Die indruk had ik niet.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Dan hoort hij vanzelf dat ik nog andere mogelijkheden zie.

De heer **Koffeman** (PvdD): De heer De Graaf had al een ferme tussentijdse conclusie getrokken en daar ga ik op in.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De tussentijdse conclusie is dat ik aan directe legitimatie veel nadelen zie. Overigens heb ik nog niet gesproken over alternatieven. Daarom wil ik graag doorgaan met mijn betoog.

Mijn fractie zou, in de lijn van de geschiedenis van mijn partij, dan liever voor een eenkamerstelsel pleiten en dus voor afschaffing van de indirect verkozen en daarom altijd iets onvolledigs houdende Eerste Kamer. In een eenkamerstelsel zou een afdeling wetgeving zoals vroeger in de Tweede Kamer bestond in het bijzonder de kwaliteit van de regelgeving kunnen bewaken. Ons standpunt is op dit vlak eigenlijk al heel lang onveranderd, maar ik moet er bij zeggen dat het pleidooi om de Eerste Kamer op te heffen in mijn partij zwakker is geworden naarmate de aandacht in de Tweede Kamer voor de functie en de kwaliteit van wetgeving eveneens geringer is geworden.

Voorstellen om de Eerste Kamer op te heffen, kunnen wat ons betreft alleen serieus worden overwogen als gelijktijdig wordt gezorgd voor adequaat toezicht en invloed op de kwaliteit van wetgeving en voor een wijze van constitutionele toetsing. Voorlopig zijn die er nog niet. Wij buigen ons dan ook over verbeteringen in het huidige systeem. Mijn fractie is ervan overtuigd dat we opnieuw met regering en Tweede Kamer het gesprek moeten aangaan over de bevoegdheidsverdeling. Een terugzendrecht als alternatief voor het botte instrument van het enkel aanvaarden of afwijzen van wetsvoorstellen kan wellicht nuttig zijn en zou bovendien goed passen in de door eenieder gepercipieerde taak van de Eerste Kamer als "chambre de réflexion".

Bij de wijze van samenstelling kunnen wij ook streven naar verbeteringen, al zijn die moeilijk te bedenken, laat staan te realiseren. De deskundigen zijn het er over eens dat strategisch stemgedrag van Provinciale Statenleden niet kan worden uitgebannen zolang zij een overzichtelijk en betrekkelijk gering kiezerskorps vormen met een tevoren vastgestelde stemwaarde per Statenlid, waardoor een enkele strategisch uitgebrachte stem daadwerkelijk verschuivingen in de Eerste Kamer teweeg kan brengen. Zolang partijen baat hebben bij afspraken over restzetelverdeling en stemgedrag dat daarop gericht is, zal dat politiek opportunisme

onderdeel blijven uitmaken van de manier waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld.

De enige sluitende remedie om daar van af te komen is om de uitslag van de Statenverkiezingen automatisch door te laten werken in de samenstelling van de Eerste Kamer, door de Kiesraad ambtshalve de "vertaling" naar de samenstelling van de Eerste Kamer te laten vaststellen. Daar is misschien iets voor te zeggen -- je moet daarover een open debat voeren -- maar het kent ook nadelen, zoals de betrekkelijke onmogelijkheid van regionale partijen om dan nog in de senaat mee te doen. Bovendien worden de Statenverkiezingen dan natuurlijk nog meer dan nu al het geval is nationale verkiezingen. Wat is de mening van de minister hierover? In dat verband vraag ik hem ook of hij al heeft nagedacht over de gevolgen van zijn "grand design" van één grote landsdelige provincie voor de verkiezing en samenstelling van de senaat?

Een andere geopperde gedachte om ongewenst strategisch stemgedrag tegen te gaan, is de uitbreiding van het kiezerskorps met leden van gemeenteraden, zoals men dat ook in Frankrijk doet. Deze gedachte wijst mijn fractie niet bij voorbaat af, ook al omdat zij aan de Eerste Kamer meer dan nu een betekenis als hoeder van de belangen van lagere overheden zou meegeven. Ik hoor ook hierover graag de zienswijze van de minister.

Dat brengt mij bij de discussie over de lijstcombinaties. Zoals gezegd: het al dan niet toestaan van deze lijstcombinaties heeft op zichzelf geen doorslaggevende betekenis voor het strategisch stemgedrag van Statenleden, zo leert ook de recente ervaring. Altijd zal er over de laatste restzetel een ingewikkelde en onduidelijke afspraak mogelijk blijven, die zich grotendeels aan het zicht, zelfs van ervaren watchers, onttrekt. Lijstcombinaties hebben echter het voordeel dat er, althans gedeeltelijk, sprake is van transparantie. Dan nog zullen er rare onduidelijke afspraken over de laatste restzetel mogelijk zijn, maar grofweg hebben de partijen wel vooraf duidelijkheid geschapen over hun electorale samenwerking.

Die lijstcombinaties werden afgeschaft na aanvaarding van de motie-Noten vier jaar geleden. Toen bestond de verwachting dat daarmee de politieke zuiverheid werd gediend. Ik denk dat ik echter de Kiesraad gelijk moet geven dat er eerder sprake lijkt te zijn van een averechts effect. Er is meer ondoorzichtig gedoe gekomen, dat het aanzien van democratie en senaat alleen maar meer lijkt te hebben geschaad. Weer terug dus naar de situatie van voor 2011, of moet ik zeggen naar de situatie van voor de wetgeving van 2009? Mijn fractie geeft daar in vergelijking met nu wel de voorkeur aan, al verdient dat niet helemaal de schoonheidsprijs. Maar meer nog hechten wij aan de mogelijkheid om lijstcombinaties voor de samenstelling van de Eerste Kamer mogelijk te maken, voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen. Dan is pas echt sprake van transparantie en het betreft bovendien de kiesgerechtigde burgers daadwerkelijk bij de voorgenomen politieke samenwerking.

Maar kan dat ook zonder grondwetsherziening? De regering meende tot dusverre op basis van het advies van de Raad van State dat zulks uitgesloten zou zijn door de tekst van artikel 55 van de Grondwet. Daarin staat dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, behoudens in geval van ontbinding, wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van Provinciale Staten. Een historische interpretatie bracht de Raad van State ertoe om het begrip "verkiezing" in artikel 55 op te vatten als "iedere formele handeling betrekking hebbend op de verkiezing van leden van de Eerste Kamer". Die handelingen, dus inclusief de kandidaatstelling, mogen dan niet eerder plaatsvinden dan nadat de Statenverkiezingen achter de rug zijn. De vraag is - die vraag leg ik ook aan andere fracties voor -- of deze interpretatie bevredigend is in de huidige tijd en andere interpretaties uitsluit. In de literatuur en ook tijdens gesprekken met staatsrechtexperts, en ook eerder in deze Kamer is een meer dynamische interpretatie verdedigd en gesuggereerd, waarin "verkiezing" in de context van artikel 55 moet worden opgevat als de daadwerkelijke stemuitbrenging, en niet als wat daaraan voorafgaat, bijvoorbeeld de kandidaatstelling. Mijn fractie zou dit zeer verdedigbaar achten. De essentie van de democratische legitimatie van en de stemming over de samenstelling van de Eerste Kamer blijft onveranderd geborgd, maar kandidaatstelling en derhalve lijstcombinaties worden vóór de Statenverkiezingen mogelijk en kunnen zo dus ook aan de kiesgerechtigde bevolking worden voorgelegd. Nu de uitleg van de Grondwet in de eerste plaats is opgedragen aan de wetgever zelf, dus aan regering en Kamers, loont het om hier van zowel de regering als van de fracties in de Eerste Kamer een oordeel te vragen.

Tot slot van deze eerste termijn een enkel woord over het rode potlood. Dat is te verwachten van mijn fractie, en ik wil de Kamer daarin absoluut niet teleurstellen. Menselijke fouten kunnen worden gemaakt en hebben soms verstrekkende en zelfs bizarre gevolgen. Het zij zo. De Kiesraad heeft in 2011 niet anders kunnen doen dan de uitslag vaststellen zoals zij was en de Kamer zelf heeft terecht geen reden gezien om dat te overrulen. De bepaling in artikel T8, derde lid van de Kieswet is evident en gelet op de wetgeschiedenis ook niet voor meerdere interpretaties vatbaar: er moet met een rood potlood worden gestemd. De vijf-, in plaats van zeskoppige fractie van D66 meent dat we in de toekomst van een dergelijke kleurenpreferentie af zouden moeten. In de plannen van de regering voor stemmen in het buitenland wordt dit rode vereiste -- in eigen kring praten we over het rode gevaar -- al losgelaten; daar mag men stemmen in zwart, blauw en groen, zolang de electorale wilsuïting maar zonneklaar is. Waarom doen we dat gewoon niet voor alle verkiezingen, in plaats van vasthouden aan een archaïsche signaalkleur?

De heer **Koole** (PvdA): Ik zal op de andere punten van de heer De Graaf nog ingaan in mijn eigen inbreng. Over het rode gevaar, het rode potlood,

alvast het volgende. Suggereert hij nu dat, op basis van dat incident met het Noord-Hollandse Statenlid van zijn partij, de wet moet worden gewijzigd, waardoor het vereiste van de kleur rood van het stempotlood niet meer wordt gesteld? Of is hij het met mij eens dat dat enkele incident niet de reden zou moeten zijn om de wet te wijzigen? We hebben een tijdje terug stemmachines gehad, en ik neem aan dat die binnenkort terugkomen. Laten we daar dan op wachten, en niet in de tussentijd op basis van een incident de bepaling over de rode kleur van het stempotlood schrappen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Op basis van een incident wil ik nooit tot uitspraken komen. Maar deze discussie loopt zoals bekend al langer. Er is een amendement van de Tweede Kamer geweest, waarmee plotseling weer een rood potlood werd ingevoerd, waar de regering eerder had afgezien van die kleurenpreferentie. Bij stemmingen in het buitenland is men van plan om af te zien van een rood potlood: het mag in groen, blauw of zwart. De Kiesraad heeft zelfs aangegeven: zie af van een kleur, want straks wordt er een stem uitgebracht met grijs, waarna je discussie krijgt over de vraag of donkergrijs nog net zwart is. Overigens zou mijn fractie het liefste eerherstel voor het elektronisch stemmen willen. De minister heeft hierover bij de begrotingsbehandeling aan de overzijde al allerlei warme woorden gesproken. Ik nodig hem graag uit dat hier nog eens te doen. Wij ergeren ons groen en geel aan het potlood, van welke kleur dan ook. Graag horen wij van de minister zijn ideeën om het potlood zo snel mogelijk obsoleet te verklaren.

De heer **De Lange** (OSF): Toch nog even over de kleur van het potlood. Ik had het genoeg, of ik had niet het genoeg, om bij het incident waaraan de heer De Graaf refereert aanwezig te zijn. Ten eerste is de Kiesraad volkomen helder over hoe er gestemd moet worden: met een rood potlood. Ten tweede heeft de commissaris der Koningin ter plaatse vóór de stemmingen nadrukkelijk gezegd wat de regels waren, daarbij wijzend op het belang van het rode potlood. De heer De Graaf doet de suggestie om de kleur van het potlood vrij te laten. Als fysicus heb ik daar echter een probleem mee. Ik voorzie namelijk dat het niet zo simpel wordt als we met een wit potlood op wit papier gaan stemmen!

De heer **Koffeman** (PvdD): Mijnheer De Graaf heeft heel veel tekst nodig om een geval van casuïstiek te duiden. Natuurlijk kun je voor dat ene incident de wet wijzigen, maar een termijn eerder was er een Statenlid van GroenLinks dat alle hokjes inkleurde. Dus misschien heeft de heer De Graaf voorstellen om te voorkomen dat meer dan een hokje wordt ingekleurd. Dat heeft ons trouwens een zetel gekost! We zouden daar niet op die manier naar moeten kijken. De suboptimaliteit van indirecte verkiezingen, het feit dat er 500 mensen zijn die de samenstelling van dit huis bepalen, dát is het probleem. Als alle Nederlandse kiezers de mogelijkheid hebben om te stemmen, doet de kleur van het potlood er niet meer toe, en ook de mensen die hun stembiljet bewust of onbewust ongeldig

maken, tellen niet mee voor het resultaat. Daar zit de oplossing. Ik denk dat de heer De Graaf de oplossing aan de verkeerde kant zoekt.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik heb de indruk dat de heer Koffeman niet zozeer een vraag stelt, als wel al is begonnen met zijn eigen termijn. Ik vind het relevant om van de minister te horen, hoe hij met de elektronische stemapparatuur wil omgaan en of wij enige consistentie kunnen verwachten in de manier waarop wij stemmen. Als in het buitenland de kleurenpreferentie wel wordt losgelaten en in Nederland niet, dan is het op zichzelf een rare divergentie.

Met belangstelling kijkt mijn fractie uit naar de bijdragen van andere fracties in deze Kamer en naar de reacties en antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In zekere mate roept de discussie over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer bij mij een *déjà-vu*-gevoel op. Die discussie begon immers al bij de algemene politieke beschouwingen van oktober 2007 en vond een voorlopig einde op 16 november 2010, toen in deze Kamer een wijziging van de Kieswet zonder stemming werd aangenomen, met de aantekening dat drie fracties -- kleine fracties, waaronder de mijne -- geacht wilden worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen. Dit wetsvoorstel, 32191, berustte op iets wat ik maar noem een pseudo-initiatiefrecht van de Kamer. Het was immers als regeringsvoorstel voortgevloeid uit een drietal moties van het lid dat vandaag afscheid neemt van de Kamer, de heer Noten, die op 10 februari 2009 waren aangenomen. Geen van de drie moties was door onze fractie medeondertekend. Tegen twee van de drie moties, betreffende de verhoging van de voorkeursdrempel en de stemming in Provinciale Staten op hetzelfde moment, bestonden bij ons geen bezwaren; tegen de motie over de lijstverbindingen wel. Hier lag dan ook de reden om geen instemming te betuigen met wetsvoorstel 32191.

Hetgeen vooraf ging aan de wet van december 2010 en hetgeen na de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 in het kader van de evaluatie daarvan tot september 2011 is gepasseerd, hoef ik hier niet te releveren. Het verloop van de discussie is uitstekend weergegeven en samengevat in de notitie van 30 september 2011 van de hand van onze stafmedewerker de heer Dragstra. Verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen van de commissie van Binnenlandse Zaken, een informatiedossier en een verslag van een gesprek met deskundigen kunnen ons mede behulpzaam zijn om de route voor de toekomst uit te zetten, zonder overigens de indruk te wekken dat de Eerste Kamer exclusief of in de eerste plaats over de verkiezing van haar leden gaat. Dat is trouwens bij de laatste wijziging van de Kieswet op dit punt wel gebleken.

Om tot een evaluatie van de wetgeving van 2010 en van de daarop gevolgde Eerste

Kamerverkiezingen te komen is het wellicht dienstig dat ik enkele uitgangspunten formuleer die behulpzaam kunnen zijn om tot een standpunt en een oordeel over eventuele voorstellen te komen. In de eerste plaats zijn en blijven wij voorstander van ons bicameraal stelsel, waarbij elk der Kamers een eigen, onafhankelijke rol en functie toekomt en vervult. De functie van de Eerste Kamer zou ik in dit verband, wat pretentius misschien, kort willen omschrijven als waakhond van de democratie en de rechtstaat, om te voorkomen dat in ons land ooit zoiets als een totalitaire democratie zou ontstaan.

In de tweede plaats ga ik ervan uit dat er bij onze constitutie in het verleden bewust voor is gekozen om de Eerste Kamer anders samen te stellen dan de Tweede Kamer. Dat betekent dat ik de indirecte wijze van verkiezing door de Provinciale Staten nog steeds de meest aangewezen methode acht, en dus bijvoorbeeld niet de verkiezing door de gemeenteraden, zoals ook weleens door iemand is opgeworpen, ook vanmiddag nog. Elke vorm van directe verkiezing zal mijns inziens tot een doublure van de Tweede Kamer leiden en de roep om afschaffing -- zeer begrijpelijk -- versterken.

In de derde plaats blijf ik ervan uitgaan dat de leden van de Eerste Kamer bij een geheime stemming (door de leden van Provinciale Staten, zoals ik opmerkte) gekozen blijven worden en dus niet via een quasibenoeming worden aangewezen, bijvoorbeeld doordat de Kiesraad de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen automatisch doorberekent naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit betekent tevens dat ik ook geen behoefte heb aan een wijziging van artikel 126, zesde lid van de Grondwet, waarin staat dat de leden van Provinciale Staten stemmen zonder last.

In de vierde en laatste plaats zou ik aan het voorgaande nog willen toevoegen dat ik geen bezwaar zou hebben tegen terugkeer naar het systeem van samenstelling van de Eerste Kamer op de wijze die vóór de grondwetswijziging van 1983 gold, namelijk een zittingstermijn van zes jaar en om de drie jaar verkiezing bij helfte. Dit zou de kans op complicaties die kunnen optreden als gevolg van het huidige systeem wellicht sterk verminderen. Om te voorkomen dat men zou gaan denken dat ik van mening ben dat vroeger alles beter was dan thans, wil ik nog wel opgemerkt hebben dat ik niet zo ver zou willen gaan dat ik een terugkeer tot het kiesstelsel van vóór 1848 zou bepleiten, waarbij de Staten als zodanig per provincie hun stem uitbrachten.

Wat betreft de eigenlijke evaluatie van de Eerste Kamerverkiezingen kan ik over enkele punten redelijk kort zijn. Wij hadden geen bezwaar tegen de voorkeursdrempel van 100% en wat ons betreft bestaat er ook geen behoefte aan wijziging. Er is niet gebleken dat dit voorschrift partijen gehinderd heeft bij de verkiezingen. Integendeel. Wat betreft de vraag of bij de stemming verplicht gebruikgemaakt moet blijven worden van het rode potlood, bestaat onzerzijds evenmin behoefte aan verandering. Een enkel ongelukje, zoals bij de laatstgehouden stemming, is nog geen reden om de bestaande regel los te laten. Van de gemaakte

fouten mag toch ook een zekere preventieve werking worden verwacht.

Een relatief gewichtig punt in eerdere discussies en bij het gesprek dat de Kamercommissie heeft gevoerd met deskundigen op 29 november 2011, is de vraag of er behoefte zou bestaan aan een wijziging van artikel 55 van de Grondwet. In mijn bijdrage aan het debat over wetsvoorstel 32191 heb ik dit punt ook aan de orde gesteld. Toen werd door mij betoogd dat een andere interpretatie dan die van de Raad van State en van het toenmalige kabinet denkbaar was en verdedigbaar leek. Voorstander van een formele wijziging van dit grondwetsartikel was ik niet en ben ik niet. Primair gaat mijn voorkeur uit naar het in stand houden van de status quo ante.

In aansluiting hierop kom ik op wat in mijn opvatting het voornaamste punt is bij deze evaluatie, en wat door mevrouw Van Bijsterveld ook zo is betiteld, namelijk de mogelijkheid van lijstverbindingen. Over twee zaken zouden we het mijns inziens vandaag eens kunnen zijn. Ten eerste dat de Eerste Kamer door de wet van 2010 in een uitzonderingspositie is komen te verkeren. De Eerste Kamer is de enige volksvertegenwoordiging in ons kiesstelsel waarbij lijstverbinding is uitgesloten. Er zouden dus uitzonderlijke redenen moeten bestaan om dat stelsel te handhaven of bijzondere voordelen aan verbonden moeten zijn. In dat opzicht hebben eerdere woordvoerders al gerefereerd aan het oordeel van de Kiesraad, dat er veeleer een averechts effect van de afschaffing is uitgegaan.

Ten tweede is duidelijk dat lijstcombinaties alleen van invloed kunnen zijn op de verdeling van twee, drie of misschien vier restzetels, zoals de praktijk meestal uitwijst. Dit gegeven krijgt na 1983 vooral betekenis voor de vraag of coalitiefracties juist wel of niet over een meerderheid in de Eerste Kamer zullen kunnen beschikken. Lijstcombinaties zijn, zoals bekend, sinds 1983 mogelijk en bij alle verkiezingen sindsdien was er wel enig rumoer over vermeende koehandel, strategisch stemgedrag et cetera.

Er zijn theoretisch allerlei modellen denkbaar waarin het aantal restzetels wordt gereduceerd, maar altijd ten nadele van de kleinere politieke partijen. Het algemeen erkende motief voor lijstverbinding is van begin af aan geweest de optimalisering van de stem van de kiezer door politieke groeperingen met politiek-ideologische verwantschap. De gevolgen van het doen verdwijnen van de lijstcombinaties in de wet van 2010 zijn in ten minste twee opzichten opmerkelijk te noemen. Allereerst noem ik het gevolg dat partijen die bij de Provinciale Statenverkiezingen in twee of meer of zelfs alle provincies een lijstverbinding zijn aangegaan, dat in 2011 bij de Eerste Kamerverkiezingen niet meer konden doen. De uitzonderingspositie waarin de Eerste Kamerverkiezingen in dit opzicht zijn geplaatst, zoals ik al zei, valt mijns inziens niet goed te begrijpen.

Onbetwistbaar is ook dat het verbod in de meeste gevallen nadelig is voor de kleine partijen, aldus ook de Kiesraad, met een vergrote kans dat

de stem van de kiezer terecht komt bij een partij waarmee hij geen enkele verwantschap ervaart. Het zou daarom op zijn minst voor de hand hebben gelegen dat in 2010 was gekozen voor een alternatief waarbij op provinciaal niveau aangegane lijstcombinaties als het ware zouden kunnen doorwerken bij de Eerste Kamerverkiezingen, al dan niet aangegaan vóór de verkiezingen voor de Provinciale Staten, waarbij wat betreft het tijdstip onzerzijds een voorkeur wordt uitgesproken voor continuering van het stelsel van voor 2010. Zou de regering de uitwerking van zo'n alternatief willen onderzoeken? Hieraan voeg ik nog een vraag toe. Wil de regering, zoals overigens in 2010 is toegezegd maar niet is uitgevoerd, nagaan of het bij de restzetelverdeling bij de Eerste Kamerverkiezingen niet rechtvaardig zou zijn om het systeem van grootste overschotten in te voeren in plaats van het vigerende systeem van grootste gemiddelden, zeker indien lijstverbinding ook in de toekomst onmogelijk zou blijven? Het moge duidelijk zijn dat ik dat laatste niet hoop. Ik wacht de reactie van de regering op dit punt af.

\*N

De heer **Nagel** (50PLUS): Mijnheer de voorzitter. Vandaag debatteren we over de verkiezing van de Eerste Kamer. De partij 50PLUS zal dat doen op enkele hoofdlijnen. De discussie over de Eerste Kamer is al eeuwenoud. De liberaal Thorbecke stelde 165 jaar geleden voor om de senaat op te heffen omdat die "zonder grond en doel" bestond. In 1971 stelde de staatscommissie Cals-Donner voor om de Eerste Kamer niet getrapt maar rechtstreeks te kiezen. Een niet onbelangrijke minderheid, onder wie alle PvdA-leden, de D66-ideoloog Hans Gruijters en de voormalige premier Jo Cals, pleitte opnieuw voor opheffing van de senaat. Het kabinet-De Jong nam het idee om rechtstreekse verkiezingen te houden over, maar dit voorstel strandde in de Tweede Kamer. Een motie van het lid De Kwaadsteniet, die met vooruitziende blik het betoog van senator De Graaf van vanmiddag aanvoelde, haalde een meerderheid. In die motie werd vastgelegd dat de Eerste Kamer een college van heroverweging diende te zijn zonder reële politieke bevoegdheden.

Maar wat is de situatie in 2013? In het huidige debat vallen een aantal zaken op. In de eerste plaats heeft niet de Eerste Kamer maar de Tweede Kamer het politieke primaat, maar wordt de discussie over deze zaak de afgelopen jaren opvallend genoeg juist in de Eerste Kamer gevoerd. Dat tekent in onze ogen de zwakte van de Tweede Kamer, die het initiatief had moeten nemen.

In de tweede plaats is het enigszins verbijsterend hoeveel aandacht naar allerlei bijzaken gaat, zoals lijstverbindingen, het wel of niet bekendmaken daarvan voor de verkiezingen en zelfs, ook vanmiddag weer, de vraag of het gebruik van het rode potlood verplicht moet blijven. Het stemmen via internet moet centraal staan en moet snel ingevoerd worden. Wanneer zal dit volgens de minister mogelijk zijn?

Toen ik op 18-jarige leeftijd lid werd van de PvdA, was de opheffing van de senaat een onomstreden programmapunt. Ik deel die opvatting nog steeds; dit staat ook in het verkiezingsprogramma van mijn nieuwe partij 50PLUS, maar iedereen weet dat dit in deze eeuw waarschijnlijk niet meer zal gebeuren, omdat in beide Kamers de benodigde tweederdemeerderheid nimmer gehaald zal worden. De Eerste Kamer wordt nu getrapt door leden van de Provinciale Staten gekozen. Oncontroleerbaar is wie erin komen en hoe de einduitslag voor de politieke partijen zal zijn. Bij de laatste twee verkiezingen voor de Provinciale Staten stond zelfs centraal of de regeringsmeerderheid in de Tweede Kamer ook in de Eerste Kamer behaald kon worden. Een Statenlid uit Zeeland, dat schriftelijk had verklaard op de OSF te zullen stemmen, werd door de premier in het Torentje ontvangen en er werd zelfs over het al dan niet onder water zetten van een Zeeuwse polder gesproken. Om die meerderheid ook in de senaat te kunnen bereiken, werden tegennatuurlijke prestaties geleverd, zoals het accepteren van weigerambtenaren voor homohuwelijken en het niet laten doorgaan van de uitbreiding van de koopzondagen. De geachte afgevaardigde de heer Holdijk van de SGP werd tijdelijk de machtigste man aan deze zijde van het Binnenhof.

Zelfs of er een meerderheid in de Eerste Kamer voor de regeringscoalitie zal zijn, is niet van tevoren te voorspellen. Rekenmeesters zoals Hylke ten Cate becijferen hoe Statenleden op een andere partij moeten stemmen om een zetel verschil tot stand te brengen. Daarbij zijn de gekste dingen mogelijk. Een partij die niet de kiesdeler haalde, zoals de OSF in 2011, kwam toch door andere stemmen in de Kamer. Iemand die per ongeluk met een zwart potlood stemde, deed zijn partij een zetel verliezen, zoals D66 in 2011 overkwam. Twee Drentse Statenleden die zich in de tijd hadden vergist en te laat kwamen, bezorgden hun partij, de VVD, in 1983 zetelverlies. De door de partijen opgestelde en aan de kiezers gepresenteerde kandidatenlijsten worden door enkele Statenleden, met voorkeur voor hun eigen regio of vrienden, gewijzigd. In 2003 gebeurde dit bij de VVD liefst met zes zetels; in 2007 overkwam dit vijf grote partijen.

De minister is van plan om de provinciale herindeling via samenvoeging van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland zodanig te bevorderen dat die al ingaat bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2014. Beseft de minister dat de samenvoeging van deze drie provincies het waarschijnlijk mogelijk maakt dat twee personen in het geheim naar eigen inzicht een kandidaat kunnen kiezen? Zo ja, wat vindt hij van die principiële mogelijkheid, die dan geboden wordt?

Met democratie heeft dit in de ogen van 50PLUS niets te maken. De kiezer bij de Provinciale Staten heeft geen idee wat er met zijn stem voor de steeds belangrijker wordende Eerste Kamer gebeurt. De Statenleden hoeven zich niet te verantwoorden. Sterker nog: hun stemgedrag is stiekem en niet openbaar. En de gekozen Eerste

Kamerleden die verantwoording zouden moeten afleggen aan degenen die hen hebben gekozen, kunnen dat onmogelijk doen en helemaal al niet aan de kiezer.

Intussen wordt met de mond beleden dat de Eerste Kamer een instituut van bezinning is, maar in de praktijk is de Eerste Kamer duidelijk een politiek lichaam, nu en in het verleden. Als Kamer van bezinning hebben wij ons in onze ogen belachelijk gemaakt. Voor grote groepen burgers belangrijke wetten moesten er in enkele dagen doorheen gejaagd worden. Een meerderheid had haast om het rekeningsommetje van de regering in stand te houden en zorgvuldigheid en bezinning waren ver te zoeken. Juist het vermeende bestaansrecht van de Eerste Kamer om reacties uit de maatschappij te kunnen afwachten en te kunnen verwerken, werd nietig gemaakt. Met alle rampzalige gevolgen van dien, zoals voor de grote groepen mensen die vallen in het AOW-gat of voor mensen die hun koopkracht met meer dan 5% zien dalen of tot 1.000 euro per maand meer aan zorg moeten betalen. Daarbij gaat het niet om uitzonderingen maar om grote groepen. Ik vraag de minister met klem of hij het gebeurde erkent en of de regering ook een spoor van schuldgevoel heeft.

Als politiek lichaam laat de Eerste Kamer zich gelden wanneer het de senaat betaamt. Ik doe een greep uit vele voorbeelden. In 1958 weigerde de Tweede Kamer een staatssecretaris van Defensie na een VVD-interpellatie over de zogeheten helmenaffaire weg te sturen, maar diezelfde staatssecretaris trad wel af nadat de Eerste Kamer de zaak opnieuw aan de orde had gesteld. In 1999 blokkeerde senator Wiegel het correctief referendum. In 2005 deden de PvdA'ers Van Thijn en Noten hetzelfde met de gekozen burgemeester.

Dat de Eerste Kamer politiek wil bedrijven, blijkt ook uit het in rap tempo toenemen van het aantal ingediende moties. In de periode 1967-1971 waren er per jaar gemiddeld twee moties in de Eerste Kamer. Dertig jaar later, in de periode 1997-2001, waren er per jaar gemiddeld vijf. Vanaf 2007 steeg dit aantal opzienbarend: via 32 naar 58 in het vorige parlementaire jaar. Dat record zal, naar het lijkt, dit seizoen doorbroken worden. Wat is de visie van de regering op deze toename, die ertoe kan leiden dat op sommige punten de Tweede Kamer voorbij wordt gestreefd?

Als ik mijn vorige periode in de Eerste Kamer vergelijk met de huidige, merk ik ook een toenemend gebruik van het niet vrijblijvend vragen van een wetswijziging, een novelle. De facto eigent de Eerste Kamer zich het haar volgens de Grondwet niet toekomstige recht van amendement toe. Wat is de visie van de regering op dit verschijnsel waarvan het gebruik naar de mening van mijn fractie toeneemt? De laatste twee kabinetten hadden geen meerderheid in de Eerste Kamer. Dit probleem werd ook bij de laatste kabinetsformatie sterk onderschat. Tijden veranderen.

In 1967 verscheen het PvdA-rapport Het Nederlandse Parlementaire Stelsel. De commissie onder leiding van mr. J.A.W. Burger stelde toen nog dat argumenten die in het verleden gebaseerd waren op het verschil in politieke samenstelling der

beide Kamers vervallen waren omdat de politieke krachtsverhoudingen gedurende een groot aantal jaren tot op grote hoogte gelijk waren. Ook die commissie pleitte voor het tegelijkertijd en rechtstreeks kiezen van de leden van beide Kamers. In 1974 diende het Tweede Kamerlid -- nu senator -- prof. K.G. de Vries van de PvdA een motie in waarin onder meer gesteld werd dat de indirecte verkiezing uit democratisch oogpunt ongewenst was. Het is prettig te weten dat uit deze kring in elk geval steun te verwachten is voor de afschaffing van getrapte verkiezingen. Niet voor niets staat in het verkiezingsprogramma van de PvdA dat de burger meer rechtstreeks betrokken moet worden bij de verbetering van het kiesstelsel.

Nu de Eerste Kamer voorlopig blijft bestaan en zelfs belangrijke kabinetsbesluiten die door de meerderheid van de Tweede Kamer zijn aangenomen kan tegenhouden, is de vraag: hoe en wanneer kiezen wij de Eerste Kamer. Als iedereen vindt dat er een stabiel kabinet moet komen, dient dit op een duidelijke meerderheid te kunnen rekenen, ook in de senaat. Vroeger, met slechts kleine politieke verschuivingen bij de verkiezingen, hadden de coalities in beide Kamers ongeveer dezelfde verhoudingen. De ervaringen met de laatste twee kabinetten maken duidelijk dat dit definitief historie is. Daarom is er uit democratisch oogpunt en vanwege de politieke stabiliteit maar één eigentijdse oplossing: de Eerste Kamer rechtstreeks en tegelijkertijd met de Tweede Kamer kiezen. De kiezers staan dan weer centraal, de kiezers bepalen dan eindelijk de samenstelling van de senaat. Dat die een kopie zou worden van de Tweede Kamer is een weinig hout snijdend argument. De Eerste Kamer is toch bedoeld als een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden?

Over beide zaken, een rechtstreeks door de burger te kiezen Eerste Kamer en verkiezingen tegelijkertijd met die van de Tweede Kamer, wil mijn fractie vanavond twee moties indienen.

\*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Dit debat is in feite een evaluatie van de manier waarop de wijziging van de Kieswet heeft uitgepakt bij de laatst gehouden verkiezingen voor de Eerste Kamer in 2011. Die wijziging is er gekomen op instigatie van deze Kamer. De geschiedenis is bekend. Een belangrijk onderdeel daarvan vormde het niet meer toestaan van lijstverbindingen. Vooral daarop richt zich nu onze evaluatie. Dat blijkt ook uit de bijdrages van collega's.

Er is iets heel wonderlijks gebeurd. Deze Kamer sprak zich nimmer uit tegen lijstverbindingen, maar wel voor vervroeging van het tijdstip waarop deze werden aangegaan. Het resultaat was echter dat alle lijstverbindingen voor de Eerste Kamer werden afgeschaft; een vrij unieke situatie. Deze Kamer wilde verder een einde aan situaties die ze te weinig transparant vond. Er ontstond echter een situatie die zo mogelijk nog minder transparant was dan alles wat we hadden meegemaakt. Kortom, er kwam een oplossing die

deze Kamer niet bedoelde en de wortel van het veronderstelde kwaad werd niet aangepakt. Aan de praktijk van onderling overleg na de Statenverkiezingen is zelfs nog een kleurrijk hoofdstuk, compleet met bezoek van een Statenlid aan het Torentje, toegevoegd. Een zekere ironie kan aan deze geschiedenis niet worden ontzegd. Mijn fractie is van oordeel dat we op het punt van de lijstverbindingen dienen terug te keren naar de oude situatie, want die was te verkiezen boven de huidige. Een aantal collega's heeft dat ook betoogd en ik hoor straks graag van de minister of dat mogelijk is.

De wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen, is een breder vraagstuk. De discussie daarover hangt samen met de positie die de Eerste Kamer inneemt in ons staatsbestel. In 1983 is besloten om de Eerste Kamer in een keer te kiezen voor een periode van vier jaar. Tot 1983 werd de helft van het aantal leden gelijktijdig verkozen voor een periode van zes jaar; er waren dus om de drie jaar verkiezingen in de Staten. Met de verandering in 1983 is een eerste stap gezet in het veranderen van de verhouding tussen beide Kamers van de Staten-Generaal. De stap van 1983, waarbij gelijktijdig alle leden van de Eerste Kamer voor een periode van vier jaar werden gekozen, heeft aan het politieke gewicht van deze Kamer bijgedragen. Dat politieke gewicht neemt intussen eerder toe dan af. De heer Nagel gaf daarvan ook al illustraties. Nieuwe taken zijn aan deze Kamer toebedeeld, niet in de laatste plaats met betrekking tot het toetsen van Europese wet- en regelgeving. Opvallend is dat de discussie over de toegevoegde waarde of het bestaansrecht van de Eerste Kamer in de loop der tijd geheel verstomd lijkt. Het werk in de beide huizen van het parlement is omvattend en in een wereld met complexe vraagstukken prijst menigeen zich gelukkig dat er naast de Tweede een Eerste Kamer is voor de broodnodige reflectie en een second opinion.

De Eerste Kamer is een belangrijk onderdeel van ons parlementaire stelsel en heeft een stevig mandaat. Uiteraard gaat de vraag knellen of de verkiezing van de Eerste Kamer dan nog wel indirect moet zijn. Waaraan ontleent deze Kamer nu precies haar legitimiteit om te doen wat ze moet doen? Zoals bekend is de relatie tussen kiezer en gekozen, dus tussen leden van Provinciale Staten en leden van de Eerste Kamer, niet buitengewoon levendig. Is die relatie van bijzondere betekenis en wel zo dat deze voor altijd behouden moet blijven? Wordt die relatie niet meer en meer een gekunstelde constructie wanneer de wereld verandert?

De Nationale Conventie, waar ik deel van heb uitgemaakt en waar ik deze minister voor het eerst in mijn leven ontmoette, stelde in 2006 voor om terug te keren naar het oude stelsel van voor 1983 met verkiezingen van de helft van de Eerste Kamer via de Provinciale Staten eens in de drie jaar en zittingsduren van senatoren van zes jaar. Ik denk dat dit inmiddels niet meer haalbaar is. Dat is geen vruchtbaar voorstel. Het zou om de drie jaar de discussie geven over de meerderheidsvorming die dan zou kunnen ontstaan in de Eerste Kamer.



Het zou ook elke drie jaar bewegingen te zien geven in de Staten. Van die bewegingen zeggen wij nu dat zij intransparant zijn. Dat is geen aantrekkelijk perspectief.

Het alternatief dat vervolgens al snel naar voren komt, is een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer door de burgers van dit land. Dat zou bijvoorbeeld gelijktijdig kunnen met de verkiezing van leden van Provinciale Staten. Deze wijze van verkiezing zou directe volksinvloed geven op de samenstelling van deze Kamer. Er zijn inderdaad senaten die direct gekozen worden. Het bezwaar tegen een direct gekozen Eerste Kamer is dat deze politieker wordt en gaat concurreren met de Tweede Kamer. De bezwaren zijn door collega De Graaf al toegelicht. Ik til daar niet licht aan. De Eerste Kamer moet een Kamer van reflectie blijven, wel volledig toegerust in haar parlementaire functies maar in een eigen onderscheiden rol.

Hier dient echter tegenover te worden gesteld dat de erkenning van het politieke primaat van de Tweede Kamer allereerst samenhangt met de uitgebreidere bevoegdheden en ruimere parlementaire middelen van de Tweede Kamer. Een principiële discussie over deze aangelegenheid lijkt mij de moeite waard. Misschien moeten wij een weg vinden om dat te doen, is het niet vandaag dan toch in de toekomst. Er zal een grondwetswijziging nodig zijn en dat vergt uiteraard een bredere bestudering van de wijze waarop de Eerste Kamer idealiter verkozen zou moeten worden. In dit verband wil ik bij deze gelegenheid de minister van Binnenlandse Zaken vragen hoe hij de verkiezing van de Eerste Kamer via de provincies voor zich ziet als de provincies straks -- in plannen die nog moeten passeren -- opgaan in landsdelen. Wij zijn hiervan geen voorstander, zoals bekend, maar vragen ons wel af hoe deze kwestie in de plannen van de minister tot een oplossing wordt gebracht.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik vraag de heer Kuiper om uiteen te zetten waarin wij volgens hem ernstig van elkaar verschillen. Ik kreeg die indruk zojuist, toen het ging over de verhouding tussen beide Kamers, de bevoegdheidsverdeling en de meer indirecte legitimatie.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik weet niet of wij ernstig van mening verschillen, maar directe verkiezing van de Eerste Kamer is wat mij betreft niet aan de orde. Dat zou de Eerste Kamer te zeer politiseren. Wij verschillen ook daarin van mening, dat u voorkeur hebt voor een eenkamerstelsel, terwijl ik een verdediger ben van het tweekamerstelsel. De discussie die wij zojuist hadden, is inderdaad belangrijk. Het gaat om de vraag of de wijze van verkiezing iets uitmaakt voor de subsidiaire positie van de Eerste Kamer. Ik ben het met u eens dat, als deze Kamer direct wordt gekozen, dit ook effect zal hebben op de politieke cultuur en het zelf verstaan van deze Kamer. Tegelijkertijd kiest deze Kamer voor zelfbeperking, zoals u terecht aangaf. Wij doen dat niet omdat de Grondwet dit van ons vraagt, maar omdat wij dit in de verhouding tot de Tweede Kamer een wijze opstelling vinden. Dat zou straks dus ook kunnen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Mijn stelling was natuurlijk dat deze politieke cultuur van terughoudendheid in de hand wordt gewerkt door, enerzijds, de beperkte set bevoegdheden en, anderzijds, de indirecte wijze van verkiezing. Ik krijg niet de indruk dat de heer Kuiper het daarmee oneens is, want hij zegt zelf: als je wel rechtstreeks kiest, zal dit de Eerste Kamer politieker maken en dus ook meer in een concurrentieverhouding brengen tot de Tweede Kamer.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik snap wat u bedoelt. Voor de huidige wijze van getrapte verkiezing is ooit gekozen, maar niet vanuit diepe bezonnenheid. Er is op enig moment voor gekozen omdat men een einde wilde maken aan de benoeming van de leden van de Eerste Kamer. In het midden van de negentiende eeuw is toen gekozen voor de oplossing waarbij Provinciale Staten moesten zorgen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. De manier waarop dit nu is vormgegeven biedt vele nadelen. Ik noem de strategische afstemming die plaatsvindt na de verkiezingen in maart en de ondoorzichtigheid voor de burger. Ik vind ook dat er sprake is van een zekere disbalans tussen de sterke positie die onze Kamer toch heeft in het democratisch-parlementaire bestel en de wijze waarop deze Kamer wordt gekozen. Dit vraagt eigenlijk om een heel principiële theoretische bezinning op de vraag welke democratische legitimatie nodig is als je een Kamer hebt met zulke bevoegdheden en een zo sterke positie.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik proef niet zo heel veel verschil in de analyse. Ik heb in mijn bijdrage nog twee suggesties behandeld, en ik hoop dat de heer Kuiper daarop wil ingaan, namelijk vergroting van het kiezerscorps met de leden van de gemeenteraden, respectievelijk de ambtshalve vertaling van de uitslag van de Statenverkiezingen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Wat het eerste punt betreft: het is heel goed denkbaar dat de Eerste Kamer zich positioneert als een Kamer die inderdaad lokaal bestuur en middenbestuur mede vertegenwoordigt. Wij vertegenwoordigen nu het middenbestuur, het provinciale bestuur. Je zou deze Kamer een afspiegeling kunnen laten zijn van de verhoudingen in gemeenteraden en Provinciale Staten. Daarin hebt u mij aan uw kant, want ik zie ook de bezwaren van de directe verkiezing. Als dit een weg zou zijn, zou ik daar eigenlijk wel voor zijn. Ik vind het ook goed dat deze Kamer zich positioneert als een Kamer die in zekere zin omhoog kijkt naar de bestuurslaag van het Europees bestuur en omlaag kijkt naar de twee bestuurslagen die wij verder in dit land hebben en daarin ook een bepaalde balans bewaakt en het overzicht erover behoudt. Daarin kan ik meegaan. Wellicht zou dat een heel mooie en creatieve oplossing zijn voor het vraagstuk dat wij hier samen analyseren. Het antwoord op de vraag over de directe afspiegeling weet ik nu even niet; daar kom ik nog op terug.

Voorzitter. Ik ga verder over de manier waarop wij in 2011 verkiezingen hebben gehad. Die hadden eigenlijk al een aanloop vóór de Statenverkiezingen. De manier waarop de verkiezingen van zowel de Staten als de Eerste Kamer zijn verlopen in 2011, heeft heel veel vragen opgeroepen. De Statenverkiezingen werden verkiezingen voor de Eerste Kamer, waarbij het erom ging om in de Eerste Kamer een meerderheid voor de toenmalige coalitie te creëren. Uit de kring van Provinciale Staten klonk destijds protest tegen deze gang van zaken. De Statenverkiezingen werden gekaapt door de landelijke politiek, zo luidde de kritiek. Dit reeds zou ervoor pleiten die beide verkiezingen, dus van Provinciale Staten en de Eerste Kamer, niet meer zo te verweven, maar los te maken van elkaar. Dit zou een argument kunnen zijn om bijvoorbeeld te kiezen voor het uitbrengen van twee stemmen.

Verder was er een levendig onderhandelingscircuit tussen partijen over het uiteindelijke stemgedrag van Statenleden. Een belangrijk argument van collega Noten om in 2009 te pleiten voor het vroegtijdig -- nog voor de Statenverkiezingen -- aangaan van lijstverbindingen, was dat voor de gewone burger inzichtelijk werd waar zijn stem terecht zou kunnen komen. Die situatie bleek uiteindelijk verder weg dan ooit. Vorige kabinetten hebben steeds betoogd dat de Grondwet zich verzet tegen het vroegtijdig aangaan van lijstverbindingen. De discussie daarover is onbepaald gebleven. Zowel de heer Holdijk als de heer De Graaf hebben daar de vinger bij gelegd. Het algeheel onmogelijk maken van lijstverbindingen is echter geen goede uitweg gebleken. Het zou belangrijk zijn als we op dat punt konden terugkomen.

De meest eenvoudige oplossing en de eerste stap die wij zouden kunnen zetten, is een terugkeer naar de oude situatie, waarbij lijstverbindingen mogelijk zijn, maar na de Statenverkiezingen. Ik heb daarover al voldoende gezegd. Een tweede oplossing, waarin ik zeker zou meegaan, is gecompliceerder, maar ligt het dichtst bij de motie van collega Noten. Ik heb het over het mogelijk maken van lijstverbindingen, maar dan voor het tijdstip van de Statenverkiezingen. Volgens sommigen vereist dit een nieuwe interpretatie van de Grondwet. Volgens anderen is de weg daar naartoe gemakkelijk begaanbaar. Laten wij het maar uitproberen, dan zullen wij zien wat het oplevert.

Tot slot kom ik op het derde punt dat ik hier heb willen maken. Laten wij de bredere bezinning op de positie van de Eerste Kamer en de wijze waarop de Kamer gekozen zou moeten worden, niet uit de weg gaan. Sommigen hebben gezegd, in aansluiting bij een uitspraak die wel heel lang geleden een keer is gedaan, dat deze Kamer er niet is om het goede te stichten, maar om het kwade in de wereld tegen te houden. Dat is een heel grote opgave: het kwaad in wereld tegenhouden door middel van één Kamer. Dat lijkt mij vooral iets voor de grote tuin van Alice in Wonderland. Bedoeld wordt dat deze Kamer een bewakende en beschermende rol speelt, maar ik denk dat deze

Kamer meer doet. Ze stuurt en initieert, en vertegenwoordigt en controleert ook. Bij die positie past een andere wijze van verkiezing dan wij nu hebben. Deze Kamer is een Hoog College van Staat, een volwaardig huis van het parlement, maar ze wordt gekozen via een getrapte weg met ondoorzichtige momenten, waarin veel burgers zich niet meer herkennen. Laten we dit onder ogen zien en een debat openen dat verder gaat dan een kleine herziening van de Kieswet op zichzelf.

\*N

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. De wijze van verkiezen van de Eerste Kamer blijft een onderwerp dat vaak tot discussie leidt en waarover de gemoederen hoog kunnen oplopen, zeker als de regering een krappe meerderheid heeft in dit huis, of zelfs een minderheid zoals nu het geval is. Gelukkig staat nog steeds de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving centraal. Is de voorgestelde wet effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar en rechtsstatelijk?

Meestal stellen we deze vraag uitsluitend vooraf. Vandaag bekijken we achteraf hoe het door deze Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet heeft uitgepakt. Hoe effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar is die wetswijziging geweest? Kon het de toets van rechtsstatelijkheid doorstaan? Over de rechtsstatelijkheid is bij de behandeling veel gesproken. Het ging toen om de uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Daar kom ik straks nog op terug. Mijn fractie zal zich vanmiddag beperken tot de wijzigingen van de Kieswet van 2010 en zal niet ingaan op op zichzelf ook heel belangrijke vraagstukken, zoals de rol van de Kamer en haar bevoegdheden en instrumenten, of de wijzen van verkiezen.

Aanleiding voor de wijziging van de Kieswet in 2010 waren, zoals al eerder is gezegd, drie moties van de PvdA die in 2009 Kamerbreed zijn aangenomen. De uiteindelijke wijziging van de Kieswet hield onder meer een verhoging van de voorkeursdrempel in en het introduceren van een verbod van lijstcombinaties, wat in de motie aanvankelijk niet was beoogd.

De vraag die wat mijn fractie betreft vandaag centraal staat is: heeft het verbod van lijstverbindingen er bij de verkiezingen van 2011 toe geleid dat partijen geen onderlinge afspraken maken over de verdeling van restzetels, ook niet buiten de openbaarheid?

De eerste vraag die bij een evaluatie behoort te worden gesteld, is: wat was het doel van het wetsvoorstel? Wat was het doel van het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen? En welk probleem moest daarbij worden opgelost? De tweede vraag is: hoe heeft het middel gewerkt? Wat was het daadwerkelijke effect van het verbod van lijstverbindingen in de praktijk? En de derde vraag luidt: heeft het middel bijgedragen aan het beoogde doel? Heeft de wetswijziging tot gevolg gehad dat partijen geen afspraken buiten de openbaarheid hebben gemaakt over de verdeling van restzetels?

Eerst iets over het verhogen van de voorkeursdrempel. Ook hier moet eerst de vraag worden gesteld wat het doel was van het verhogen van de voorkeursdrempel. Het doel was verkiezingsuitslagen die ver afweken van de lijstvolgorde te voorkomen, om tegen te gaan dat al te veel of te snel kon worden afgeweken van de zorgvuldig door de partij samengestelde kandidatenlijst. Tegelijkertijd moest voldoende ruimte worden gelaten aan de individuele Statenleden om naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen. Statenleden stemmen immers zonder last.

Hoe heeft het middel in de praktijk gewerkt? Bij de verkiezingen van de Eerste Kamer in 2007 werd een vijftal kandidaten met voorkeursstemmen gekozen. In 2003 waren er in ieder geval bij onze eigen fractie al zes kandidaten die buiten de boot vielen. De kiesdeler bedroeg toen 50%. Bij de verkiezingen in 2011 werd een tweetal kandidaten met voorkeursstemmen gekozen. De kiesdeler bedroeg toen 100%.

Is het doel met het middel van de verhoging van de voorkeursdrempel ook bereikt? Eén verkiezing levert te weinig empirisch materiaal op om daarover al een valide uitspraak te kunnen doen. Echter, alleen al door het toepassen van statistische rekensommen kun je objectief vaststellen dat het met een kiesdeler van 100% in ieder geval lastiger wordt om met voorkeursstemmen in deze Kamer te komen dan met een kiesdeler van 50%.

Wat mijn fractie betreft, is er met de verhoging van de kiesdeler tot 100% nog steeds een prima evenwicht tussen de mogelijkheid van individuele Statenleden om een voorkeursstem uit te brengen en het belang van de samenstellers van een lijst om tot een evenwichtige fractie te komen.

Dan het verbod van lijstverbindingen. Een van de voordelen van het schrappen van lijstcombinaties moest zijn, dat, zoals in de memorie van toelichting staat, "politieke groeperingen niet langer de restzetelverdeling kunnen bepalen aan de hand van de uitslag van de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten". Het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties vooraf had dan ook tot doel, al te tactisch stemgedrag te voorkomen. De praktijk in 2011 was echter dat partijen achter de schermen toch afspraken maakten over het stemgedrag van Statenleden. Het kwam weliswaar via de media wel in de openbaarheid, maar de geheimzinnigheid en het waas van achterkamertjespolitiek bleef hangen. Er werd geen duidelijke openheid gegeven. Effect van de introductie van het verbod was dat strategische stemafspraken toch gewoon werden gemaakt, maar dat dat niet openlijk gebeurde. Het beoogde effect van het verbod van lijstverbindingen werd dus niet bereikt. Het voordeel van lijstcombinaties was ten minste de duidelijkheid tegenover de kiezer en de burger. Er was transparantie en kiezers konden hun stemgedrag erop afstemmen.

De heer **Koffeman** (PvdD): Mevrouw Duthler geeft aan dat er mogelijk sprake is geweest van achterkamertjespolitieke afspraken met Statenleden om op een bepaalde manier te stemmen. Wijst zij daarmee ook de manier af waarop de minister-president zelf een Statenlid heeft ontvangen in het Torontje en daarmee afspraken heeft gemaakt?

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik wijs in het algemeen het maken van afspraken buiten de openbaarheid af, althans, ik geef er de voorkeur aan dat afspraken gewoon in de openbaarheid worden gemaakt en de uitkomsten van die afspraken ook, omdat dat de transparantie bevordert en het voor kiezers dan wel zo duidelijk is wat er uiteindelijk met hun stem gaat gebeuren.

De heer **Koffeman** (PvdD): In het algemeen, maar ook in dit geval?

Mevrouw **Duthler** (VVD): Mijn fractie geeft de voorkeur aan openbaarheid vooraf. Wij weten allemaal dat er toch afspraken worden gemaakt en dat dat, als er een verbod is, niet in de openbaarheid gebeurt. Transparantie staat voorop.

Hoewel we maar één verkiezing na de introductie van het verbod van lijstverbindingen hebben gehad, lijkt het erop dat het afschaffen van de mogelijkheid lijstcombinaties aan te gaan niet het beoogde effect heeft gehad. Uit het oogpunt van transparantie en, niet onbelangrijk, het creëren van draagvlak voor de politiek bij de burgers -- achterkamertjespolitiek draagt hieraan beslist niet bij -- verdient het opheffen van het verbod van het aangaan van lijstcombinaties de voorkeur.

Voor alle duidelijkheid, de VVD-fractie is in principe niet voor Ijstcombinaties. Dat is een aantasting van het principe van evenredige vertegenwoordiging. Aan de uitslag van verkiezingen moet zo volledig mogelijk recht worden gedaan en die uitslag moet zich zo zuiver mogelijk vertalen in de nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer. Maar als een verbod daarvan niet blijkt te werken, dan moeten gemaakte afspraken over lijstverbindingen ten minste bekend zijn gemaakt voor de dag van stemming van de leden van de Provinciale Staten.

De heer **Koole** (PvdA): Mevrouw Duthler zegt dat lijstcombinaties in beginsel strijdig zijn met het principe van evenredige vertegenwoordiging. Ik vraag haar om dat toch nader uit te werken, want het gaat vooral om de restzetelverdeling, dus de evenredige vertegenwoordiging wordt voor het merendeel gewoon toegepast. Bij de restzetelverdeling zeg je dan via lijstcombinaties dat je de kans wilt vergroten dat zij terechtkomen bij partijen die met elkaar verwant zijn. Wat is daarin nu strijdig met de evenredige vertegenwoordiging?

Mevrouw **Duthler** (VVD): Als je de uitslag van de verkiezingen zo zuiver mogelijk wilt vertalen in de samenstelling van de Eerste Kamer, moet je vooraf geen afspraken daarover maken. Het is een nadeel

voor wat kleinere partijen. Het is ook een nadeel voor regionale partijen, die op die manier ook minder makkelijk in de Eerste Kamer kunnen komen. Maar als wij weten dat er toch afspraken worden gemaakt, zeggen wij: doe het dan vooraf en transparant.

De heer **Koole** (PvdA): Het laatste begrijp ik. Als mevrouw Duthler echt absoluut niet wil dat de evenredigheid uiteindelijk niet door de restzetels wordt beïnvloed, is zij dan ook bereid om bijvoorbeeld af te stappen van het stelsel van het grootste gemiddelde en over te gaan op het stelsel van het grootste overschot, omdat dat nog meer recht doet aan de evenredige vertegenwoordiging? Het grootste gemiddelde werkt in het voordeel van de grootste partijen.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Dat is zeker een optie om te overwegen.

Als laatste komen wij nu uit bij de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Zoals gezegd, hield de Kamerbrede motie in dat lijstcombinaties niet meer na verkiezing van de Provinciale Staten mochten worden aangegaan. Volgens de regering bood artikel 55 van de Grondwet echter een dergelijke ruimte niet en is daarom het algehele verbod in de wet gekomen. Het plenaire debat in 2010 was dan ook voor een groot deel gewijd aan de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Een optie was geweest dat deze Kamer had besloten artikel 55 van de Grondwet ruimer te interpreteren, dan wel aan te passen, zodat lijstcombinaties voorafgaande aan de verkiezingen van Provinciale Staten wel mogelijk waren geworden. Het is de wetgever die bereid moet zijn om een ruime interpretatie aan artikel 55 van de Grondwet te geven. Dat zijn wij, de Staten-Generaal, samen met de regering, waarbij de Staten-Generaal het laatste woord heeft. Is de regering bereid om een ruime interpretatie van artikel 55 te heroverwegen? Voor de volledigheid, het verhogen van de voorkeursdrempel met een kiesdeler van 100% kan wat mijn fractie betreft blijven. Het introduceren van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties vóór de verkiezingen van de Provinciale Staten heeft de voorkeur van mijn fractie.

Wij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Een kleine bloemlezing van waargebeurde zaken. Een Provinciaal Statenlid dat zich stiekem en tegen de wil van zijn partij tot Eerste Kamerlid laat kiezen. Een Provinciaal Statenlid dat geheime afspraken met de minister-president maakt over zijn stemgedrag bij Eerste Kamerverkiezingen. Statenleden van de ene partij die bij de Eerste Kamerverkiezingen stemmen op een kandidaat van een andere partij om zo profijtelijke win-winsituaties te creëren bij de verdeling van senaatszetels, helaas ten koste van andere partijen.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik vraag de heer Vliegenthart om dadelijk goed te luisteren als ik mijn betoog houd. Dan geef ik een uitleg over wat er precies gebeurd is.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het is gebeurd.

De **voorzitter**: De heer Vliegenthart vervolgt zijn betoog.

\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): En dan ook nog een Statenlid dat een verkeerd potlood gebruikt en daardoor voor zijn partij in de Eerste Kamer een senaatszetel verspeelt.

Mochten wij hier verkiezingswaarnemers van de Raad van Europa of de OVSE langs krijgen, dan hadden die wat te melden in hun rapporten! Het lijkt ons wenselijk om dat te voorkomen. Daarom pleit mijn fractie op de korte termijn voor een publiek akkoord waarin partijen vóór de provinciale verkiezingen beloven dat hun Statenleden op de eigen politieke partij zullen stemmen. Voor de langere termijn bepleiten we een rechtstreekse doorvertaling van de uitslag van de provinciale verkiezingen in Eerste Kamerzetels, door een aanpassing van de Grondwet. Meer fundamenteel bepleiten wij een debat over een herziening van ons huidige tweekamerstelsel, in het licht van de toenemende rol van de Europese Unie. Laat ik een en ander kort toelichten en de minister om zijn mening vragen over de verschillende voorstellen.

De verkiezing van de Eerste Kamer, inclusief wat er allemaal vreemd en verkeerd kan gaan, houdt de gemoederen in dit huis al langere tijd bezig. Maar voor de opvallende volger zijn het wel steeds weer andere problemen die onderdeel van het debat vormen. In 2007 was er vooral onvrede over het feit dat de lijstvolgorde zo eenvoudig kon worden doorbroken, omdat de voorkeursdrempel gezien het lage aantal kiezers gemakkelijk gehaald kon worden. De Eerste Kamerverkiezingen van dat jaar hadden een andere personele samenstelling van de senaat opgeleverd dan op basis van de verschillende lijstvolgordes kon worden verwacht. Binnen deze Kamer bestond er brede consensus dat dit eigenlijk ongewenst was. Dit leidde begin 2009 tot een debat over de verkiezingswijze van de senaat, waarin drie moties van de heer Noten werden aangenomen. De regering heeft naar aanleiding van die moties relatief snel een wetswijziging ingediend die wij hier in november 2010 behandelden. Deze wetswijziging regelde drie zaken: de verhoging van de kiesdrempel naar 100% van de kiesdeler, het uniformeren van het tijdstip van verkiezingen door de Provinciale Staten en het onmogelijk maken van het aangaan van lijstverbindingen.

In het debat dat wij toen voerden, waren alle fracties het eens over de eerste twee wijzigingen. Over het onmogelijk maken van

lijstverbindingen verschilden de meningen, hoewel deze wijziging uiteindelijk slechts voor de SGP, de Christen Unie en de OSF aanleiding was om zich tegen het gehele wetsvoorstel te keren. Andere partijen hadden geen principiële bezwaren tegen lijstverbindingen als zodanig, maar wel tegen het feit dat deze lijstverbindingen nog konden worden aangegaan nadat de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen bekend was gemaakt; het is al gememoreerd.

Tijdens dat debat werd er al gespeculeerd over de vraag wat het afschaffen van mogelijke lijstverbindingen zou kunnen betekenen voor de Eerste Kamerverkiezingen van 2011. Die impact was er. Deze keer waren het echter niet de voorkeursstemmen die de aandacht vroegen, hoewel ze er wel waren, maar het strategisch schuiven van regering en oppositie met stemmen van Statenleden om in dit huis een meerderheid voor de regering dan wel de oppositie te krijgen. Een Zeeuws Statenlid mocht in het Torentje op de koffie, de oppositie probeerde zich te verenigen en sloeg aan het rekenen met verschillende provinciale stemwaarden en de oude christelijke samenwerking tussen SGP en CU sneuvelde op het offerblok van de macht. Het geregeld en geritsel rond de samenstelling van de Eerste Kamer, waarvan ruimschoots verslag werd gedaan in de nationale en provinciale media, droeg om het mild te zeggen, niet bij aan het vertrouwen van het publiek in de Staten-Generaal en de politieke partijen die erin vertegenwoordigd zijn. Menigeen riep dat ze beter die hele Eerste Kamer konden opdoeken, als het zo moest.

We hebben het weer overleefd, maar de vraag is hoe we die negatieve geluiden de volgende keer kunnen voorkomen. Kunnen we er wel iets aan doen, zolang de uitslag van de provinciale verkiezingen niet rechtstreeks doorvertaald wordt in de samenstelling van de Eerste Kamer? Zolang een Statenlid, na te zijn verkozen, zijn stem staatsrechtelijk vrijelijk kan geven aan iedereen die op een kieslijst voor de Eerste Kamer staat, blijft geregeld en geritsel mogelijk, en de geschiedenis laat zien dat politici niks menselijks vreemd is.

Kort na de vorige senaatverkiezing stelden wij voor voortaan te streven naar een publiek akkoord tussen de partijen die deelnemen aan de Provinciale Statenverkiezingen waarin wordt beloofd dat alle gekozen Statenleden op hun eigen partij zullen stemmen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Wie dat akkoord schendt, zet zich publiekelijk te kijk als kiezersbedrieger. Daarvoor zal de animo niet groot zijn en daarmee het effect van de afspraak dus kansrijk. Wat vindt de minister daarvan? Wat vinden de collega's in de Kamer ervan? Ik ben blij dat de heer Koole als eerste gaat reageren.

De heer **Koole** (PvdA): Voordat ik daar een oordeel over geef wil ik praat van de heer Vliegenthart weten hoe dat akkoord tussen partijen zich verhoudt met het vrije mandaat. Naar ik begrijp, spreek je af hoe de Statenleden van de partijen gaan stemmen voor de Eerste Kamerverkiezingen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het gaat er uiteindelijk om dat Statenleden vrijelijk aangeven wat ze gaan stemmen. Niet zozeer rechtelijk maar wel intentioneel geven ze aan wat ze gaan doen. Kiezers kunnen hen dan afrekenen op het feit of ze zich houden aan de intenties. Rechtelijk binden kan nooit -- dat is het kenmerk van een akkoord -- maar mensen confronteren met het feit dat ze zich niet aan hun intentie gehouden hebben, kan wel.

De heer **Koole** (PvdA): Voor de duidelijkheid: is dat een akkoord tussen alle 566 Statenleden in Nederland?

De heer **Vliegenthart** (SP): Correct.

De heer **De Lange** (OSF): Is de heer Vliegenthart niet wat optimistisch? Het komt immers met een zekere regelmaat voor dat mensen die voor een bepaalde partij gekozen worden, op enig moment, soms al de dag na de verkiezingen, van diezelfde partij afscheid nemen en verdergaan. Ook dat is, in alle oprechtheid, kiezersbedrog. De praktijk leert echter helaas dat dit gedrag met een zekere regelmaat voorkomt en blijft voorkomen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Daarom heeft mijn fractie het volgende voorstel. Op termijn lijkt het ons beter de Grondwet zo te wijzigen dat de uitslag van de provinciale verkiezingen wordt doorgerekend naar Eerste Kamerzetels. Laten wij wel wezen, dat is niet in één keer mogelijk. Daarvoor is een grondwetswijziging nodig, in twee lezingen. De Eerste Kamer moet eerst opnieuw gekozen worden. Ook al initiëren wij vandaag een grondwetswijziging, wij hebben dus eerst een Eerste Kamerverkiezing waarvoor de nieuwe wetgeving nog niet geldt. Je kunt het dan op die manier oplossen. Ik ben het geheel met collega De Lange eens en alle anderen die zeggen dat dit een hoop problemen met zich meebrengt. De huidige situatie is echter ook verre van ideaal. In die zin is deze oplossing een betere dan doormodderen op de weg die wij nu zijn ingeslagen.

Bij zo'n grondwetswijziging kunnen de tussenliggende schakels, de leden van de Provinciale Staten, uit het verkiezingsproces gehaald worden, waardoor een eventueel geschuif met kiesmannen en -vrouwen wordt uitgesloten. Maar zo'n wijziging is, zoals gezegd, tijdrovend en lang niet eenvoudig. Hoe kijkt de minister hier tegenaan?

Wellicht moeten we de zaken nog grondiger aanpakken. Een kleine grondwetswijziging om alleen de verkiezingswijze van de Eerste Kamer te veranderen, doet geen recht aan grotere problemen waarmee ons tweekamerstelsel op dit moment kampt. Onze nationale parlementaire democratie staat onder druk. Nationale parlementen -- dat geldt niet alleen voor Nederland -- worstelen met de vraag hoe om te gaan met de toenemende Europese beïnvloeding van nationale wetgeving. Een eenkamerstelsel zou de problemen kunnen beperken. In aanloop naar de vorige Eerste Kamerverkiezingen schreef ik daar samen met Ronald van Raak een boek over, met onder meer

interessante bijdragen van collega Engels en collega Kuiper. De collega's hebben het boek al, maar ik geef met veel plezier ook één exemplaar aan de minister. Hij lijkt er al om te vragen. Wellicht kan hij de inhoud meenemen in zijn antwoord en in de beschouwingen over de bestuurlijke hervormingen die hij in dit land wil doorvoeren en waarover wij later, naar aanleiding van de aangenomen motie-Kox, nog een debat zullen voeren. Ik zie uit naar de reactie van de regering.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik zie dat de minister het boek krijgt uitgereikt. Ondertussen geef ik alvast het woord aan de heer De Lange.

\*\*

\*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. In een democratisch systeem is de manier waarop de volksvertegenwoordiging gekozen wordt dikwijls onderwerp van debat. Dat is natuurlijk in Nederland niet anders. Of de samenstelling van een parlement nu tot stand komt in een districtenstelsel of in landelijke verkiezingen, het één is niet meer of minder democratisch dan het ander, en een systeem zonder nadelen bestaat niet. Om een bestaand democratisch systeem te veranderen zijn in elk geval heel goede redenen nodig.

De verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn in principe eenvoudig. Landelijke partijen die zich tijdig aangemeld hebben, doen aan de verkiezingen mee en "meeste stemmen gelden". Een kwestie van optellen dus. Alleen voor de afronding van behaalde zetelaantallen zijn simpele afspraken vooraf nodig. In tegenstelling hiermee worden de leden van de Eerste Kamer gekozen in een getrapt systeem. De gekozen leden van Provinciale Staten in de diverse provincies kiezen kort na hun aantreden de leden van de Eerste Kamer. Elk Statenlid heeft een bepaalde stemwaarde, die bepaald wordt door de hoeveelheid geregistreerde kiezers in een provincie gedeeld door het aantal Statenleden aldaar. Eerste Kamerleden worden door de Statenleden gekozen met inachtneming van hun individuele stemwaarde. Ook over zaken als de restzetelverdeling bestaat natuurlijk vooraf duidelijkheid. Graag wordt gesuggereerd dat het bij deze procedure om een obscure tak van hogere wiskunde zou gaan. De werkelijkheid is natuurlijk heel wat meer met beide benen op de grond: behalve optellen komen bij deze verkiezing ook vermenigvuldigen en delen om de hoek kijken. Een simpel algoritme, dat iedereen die er even naar kijkt, kan begrijpen, voldoet.

Laten we de zaak eens bekijken vanuit het perspectief van de burger die zijn stem uitbrengt en graag ziet dat er een direct verband is tussen de verkiezingsuitslag en het beleid; transparantie, om dit modewoord maar weer eens te gebruiken. Bij de Tweede Kamerverkiezing is het verband tussen het stemgedrag van de burger en de samenstelling van de Kamer uitermate direct. Onduidelijkheid ontstaat pas op het moment dat blijkt dat een coalitieregering het enig haalbare is. Op dat moment ontstaat een vaak langdurig en ondoorzichtig onderhandelingsproces tussen

partijen en uiteindelijk een formatie die de burger doorgaans in verbijstering achterlaat. Het eindresultaat van het hele proces dat leidt tot een landsregering komt voor de burger dus tot stand op een manier waarop hij niet of nauwelijks zicht heeft. Slechts weinig burgers reageren daar erg verheugd op.

Bij de wijze waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld, is het voor de burger al evenmin zo helder allemaal. Ja, er is een direct verband tussen de keuze van de burger voor een bepaalde provinciale partij of afdeling van een landelijke partij en de samenstelling van Provinciale Staten, die van die verkiezing het directe gevolg is. Echter, bij de verkiezing door Statenleden van leden van de Eerste Kamer wordt de zaak meteen ondoorzichtig. De reden is vooral dat tussen partijen en Statenleden in principe, voordat de verkiezingen voor de Eerste Kamer plaatsvinden, onderhandeld kan worden over de manier waarop restzetels en zetels bezet gaan worden. Die onderhandelingen, en dus ook het eindresultaat onttrekken zich aan het zicht van de burger. Als Statenleden dan ook nog buiten de heldere regels om met het verkeerde potlood stemmen, is de verwarring natuurlijk compleet. Weliswaar is het gebrek aan helderheid dat insluipt bij de resultaten van Eerste Kamerverkiezingen en Tweede Kamerverkiezingen heel verschillend van aard, maar voor de appreciatie van de burger maakt dat ongetwijfeld allemaal niet zo heel veel uit.

Op 16 november 2010 heeft de Eerste Kamer zonder stemming wetsvoorstel 32191 aangenomen. Daarbij heeft onder meer de Onafhankelijke SenaatsFractie om aantekening verzocht. De wet schrapt de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties voor de Eerste Kamerverkiezingen. Ook wordt de mogelijkheid voor politieke groeperingen om meer dan één kandidatenlijst binnen een provincie in te dienen geschrapt. Ook de voorkeursdrempel wordt verhoogd, en verkiezingen voor de Eerste Kamer zullen voortaan op dezelfde dag en hetzelfde tijdstip plaatsvinden. De bezwaren van mijn fractie indertijd betroffen met name het schrappen van de mogelijkheid van lijstverbindingen. Zoals mijn voorganger Ten Hoeve toen terecht betoogde, werkt deze maatregel in het nadeel van kleine ideologische stromingen, die vrijwel zeker zetels zullen verliezen aan de grote partijen. Het verhogen van de voorkeursdrempel kon overigens wel op instemming van de OSF rekenen. Ook dat de stemming voor de Eerste Kamer voortaan op dezelfde dag en op hetzelfde tijdstip plaatsvindt, beoordeelt mijn fractie als positief.

De mogelijkheid om lijstcombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamer na afloop van de verkiezingen van de Provinciale Staten wordt vaak als onwenselijk beoordeeld, waarbij grote woorden als "manipulatie" niet worden geschuwd. Het argument is dat op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de Provinciale Staten tussen partijen kan worden onderhandeld, en wordt onderhandeld, over de optimale samenstelling van de Eerste Kamer. Het is mijn fractie niet duidelijk wat er zo mis is met dit onderhandelingsproces. Het

is heel wat transparanter dan de manier waarop na de Tweede Kamerverkiezing een coalitie gevormd wordt. Een voordeel van de manier waarop de Eerste Kamer gekozen wordt, is in elk geval dat vanuit alle provincies regionale invloed op de samenstelling kan worden uitgeoefend.

De Onafhankelijke SenaatsFractie is overtuigd voorstander van een bestuurlijke bottom-up benadering, met oog voor kleinschaligheid en de menselijke maat. Ik heb het eerder gezegd vandaag: bestuur begint op het niveau van de burger en bouwt stap voor stap op tot het landelijke niveau. E pluribus unum, eenheid die uit verscheidenheid voortkomt, zoals het motto van de Verenigde Staten al sinds 1776 luidt. In die visie neemt gemeentelijke en provinciale autonomie een centrale plaats in. Voor zowel partijen die vanuit deze visie werken, als voor partijen die een meer centralistisch wereldbeeld aanhangen, dient er onder alle omstandigheden voor gewaakt te worden dat het speelveld gelijk blijft. Het ene uitgangspunt mag niet bevoorreed worden boven het andere. Hoewel ik uiteraard besef dat in het parlement deze uitgangspunten van de OSF nauwelijks gedeeld worden, meent mijn fractie niettemin dat een democratisch systeem slechts kan gedijen door ruimte te geven aan pluriformiteit. Het is niet voor niets dat veel burgers speciaalbieren verkiezen boven standaardpils.

\*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. In het kader van het beperken van de spreektijd zou ik bijna naadloos kunnen aansluiten bij de bijdrage van collega Thom de Graaf namens D66. Aangezien het mij echter na een afwezigheid van vier maanden ook wel weer deugd doet om hier achter het spreekgestoelte te staan, veroorlooft u het mij vast en zeker dat ik toch nog enige opmerkingen maak.

Vandaag is de evaluatie van de verkiezingen van maart 2011 en mei 2011 aan de orde.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik voel mij natuurlijk ongelofelijk vereerd, maar misschien mag ik namens meerdere collega's zeggen dat het ons zeer verheugt dat de heer Thissen zijn eigen bijdrage levert, niet alleen omdat hij zijn eigen woorden en daarmee zijn eigen kwaliteit inbrengt, maar ook omdat wij het heel prettig vinden dat hij er überhaupt weer staat.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Dank. Deze uitlokking was niet de bedoeling hoor, maar evengoed dank.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Meer dan gemeend.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Als ik mijn eigen ervaring als lijsttrekker voor de Eerste Kamerverkiezing in 2007 vergelijk met die in 2011, zie ik een wereld van verschil. Die wereld van verschil rondom de verkiezingen heeft alles te

maken met de politieke situatie van het minderheidskabinet in 2011. Kregen wij -- althans: ik -- in 2007 geen enkele aanvraag voor welk politiek lijsttrekkersdebat dan ook rondom de Provinciale Statenverkiezingen, die ook de aanloop zijn naar de Eerste Kamerverkiezingen, in 2011 was dat beslist anders en gebeurde dat veelvuldig.

Naar aanleiding van de verkiezingen in 2007 en wat er toen allemaal rondom de Statenverkiezingen passeerde en vooral naar aanleiding van de daadwerkelijke Eerste Kamerverkiezingen, drie maanden later, heeft collega Noten, die vandaag afscheid neemt, bij de algemene politieke beschouwingen drie moties ingediend. Veel collega's voor mij hebben er al over gesproken. Tegen de motie betreffende de hogere voorkeursdrempel en de motie betreffende het op hetzelfde tijdstip kiezen van de leden van de Eerste Kamer door de pas gekozen Statenleden in de Provinciale Staten bestaat weinig bezwaar. Die moties moeten we als uitstekend beoordelen, ook na de verkiezingsuitslag van 2011.

Iets anders ligt het met de motie over lijstverbindingen. Deze motie van collega Noten was er niet op gericht om te voorkómen dat er weer lijstverbindingen zouden ontstaan. Dat is helaas wel gebeurd. Daarmee is een recht tussen partijen om restzetels zo goed mogelijk te verdelen binnen de familie van partijen onmogelijk geworden. De oplossing die mijn fractie aan de minister wil voorstellen, zou kunnen zijn dat alle lijsten al voor de Provinciale Statenverkiezingen worden ingediend. Ook anderen hebben hier al op gewezen. Dit betekent dus dat ook alle congressen van politieke partijen, voor zover die partijen politieke ledenpartijen zijn, al voor de Provinciale Statenverkiezingen moeten plaatsvinden. Dan kunnen de partijen voor de Statenverkiezingen helder maken met welke partijen zij lijstverbindingen aangaan. Dat is volgens mij helder voor de kiezer.

De verkiezingen voor Provinciale Staten zijn feitelijk de verkiezing van de Eerste Kamer, want het gros van de senaatszetels wordt vastgesteld door de ruim 500 leden van Provinciale Staten. Verschillende woordvoerders vandaag hebben al de vraag gesteld of niet op de een of andere manier de uitslag van de Statenverkiezing letterlijk vertaald kan worden naar de samenstelling van de Eerste Kamer.

Een andere mogelijkheid om de verkiezingsuitslag of de samenstelling van de Eerste Kamer wat meer draagvlak te bezorgen, zou kunnen zijn, zoals oud-collega Jos van der Lans en ik al eens eerder hebben voorgesteld en zoals ook de heer De Graaf van de D66-fractie opperde, om ook alle leden van de gemeenteraden, op eenzelfde tijdstip als de leden van de Provinciale Staten in Nederland, de leden van de Eerste Kamer te laten kiezen. Voor heel veel kiezers in het land is de verkiezing van de Eerste Kamer namelijk erg ondoorzichtig. Het roept de schijn op van handjeklap, gemarchandeer, gedoe, coalities die raar zijn samengesteld en Statenleden die niet stemmen op de eigen, maar een andere partij,

omdat daarmee de balans het beste gediend zou zijn.

De heer **Nagel** (50PLUS): Al enkele keren komt het idee naar voren om de senaatsleden ook door gemeenteraadsleden te laten kiezen. Ik heb daarover twee vragen, maar de tweede vraag stel ik pas als ik het antwoord op de eerste gekregen heb. Is de heer Thissen het met mij eens dat de kiezer die een stem uitbrengt, ook voor de Eerste Kamer, in redelijke zekerheid toch moet weten bij welke partij die stem uiteindelijk terecht komt?

De heer **Thissen** (GroenLinks): In het algemeen zeg ik daar "ja" op.

De heer **Nagel** (50PLUS): De heer Thissen weet dat de lokale partijen 20% à 25% van de stemmen binnenhalen. Het is volstrekt onvoorspelbaar waar de lokale partijen op zullen stemmen. Daarmee wordt het antwoord op mijn eerste vraag ongedaan gemaakt.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Nee, tenzij de lokale partijen in dit land hetzelfde doen als de OSF doet, namelijk dat zij van tevoren duidelijk maken dat zij, samen met lokale of provinciale fracties die niet behoren tot een landelijke politieke partij, hun stem uitbrengen op een gezamenlijke lijst. In dit geval heet die lijst OSF. Dat heeft al een paar keer achter elkaar zijn nut bewezen. Ik kan mij voorstellen dat lokale politieke partijen een dergelijke landelijke alliantie aangaan en misschien een, twee of drie vertalingen naar het landelijk niveau van de Eerste Kamer inrichten, waardoor voor de kiezer van tevoren duidelijk is wat de partijen zullen doen.

De heer **Nagel** (50PLUS): Ik heb de indruk dat de heer Thissen niet weet hoe de lokale politiek werkt. Zelf ben ik twaalf jaar lang de leider geweest van Leefbaar Hilversum ...

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik heb zestien jaar in de lokale politiek gezeten.

De heer **Nagel** (50PLUS): ... maar die partij had niets gemeen met Leefbaar Rotterdam of Leefbaar Utrecht. Het is een misverstand dat lokale partijen ook maar iets met de OSF te maken hebben. De meeste lokale partijen -- het zijn er meer dan 500 -- werken volstrekt zelfstandig. Het is volstrekt niet te doorgronden waar de stemmen van die lokale partijen terechtkomen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ofwel ik heb mij niet goed uitgedrukt, ofwel de heer Nagel verstaat mij niet goed. Ik weet dat de OSF de vertaling is van een aantal provinciale fracties, niet behorende bij een landelijke partij. In antwoord op de vraag van de heer Nagel zei ik dat veel lokale partijen een heel verschillende landelijke voorkeur hebben. Zo zijn er in kleinere gemeenten lokale progressieve lijsten die landelijk zouden stemmen op de SP, de PvdA, GroenLinks of D66. Als gemeenteraadsleden in dit land mede het electoraat vormen voor de

Eerste Kamer, dan kunnen de lokale partijen van tevoren helder maken op welke lijst zij hun stem zullen uitbrengen bij de landelijke verkiezingen van de Eerste Kamer.

De heer **Nagel** (50PLUS): Hiermee wordt de zaak volstrekt vertroebeld. Het kan zijn dat ik in mijn woonplaats op een lokale partij wil stemmen, omdat die uitstekende ideeën heeft over de gemeentelijke begroting, de verkeersplannen of het groen, maar dat die lokale partij verklaart landelijk te willen stemmen op een partij die niet mijn voorkeur heeft. Wat moet ik in dat geval doen? Moet ik dan landelijk verkeerd stemmen, of moet ik gemeentelijk verkeerd stemmen? Dat kan toch helemaal niet?

De heer **Thissen** (GroenLinks): Dat gaat nu toch provinciaal precies hetzelfde?

De heer **Sörensen** (PVV): Ik kan, als representant en nog steeds erelid van de grootste lokale partij in Nederland, de heer Thissen medelen dat hetgeen hij voor ogen heeft vrijwel onmogelijk is, om de eenvoudige reden dat de fractieleden van de partij waaruit ik afkomstig ben op vier verschillende landelijke partijen stemmen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik kan mij dat voorstellen. Ik zeg ook niet op voorhand dat het een geniaal idee is. Het idee is door collega Thom de Graaf en ook al eerder door oud-collega Van der Lans en mij naar voren gebracht. Het zou in ieder geval een mogelijkheid zijn om het onvoorspelbare gedrag van een kleine groep te verminderen, waardoor wordt voorkomen dat de gedachte ontstaat dat er sprake kan zijn van gemarchandeerd of het "kopen" van steun, opdat er in de Eerste Kamer een meerderheid zal ontstaan voor de coalitie. Meer mensen vormen immers het electoraat voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Laat de minister daar maar eens op reageren.

Een andere mogelijkheid om het beleefde gedoe rond de verkiezing van de Eerste Kamer te verminderen, zou kunnen zijn het rechtstreeks kiezen van de Eerste Kamer door alle kiesgerechtigden. Mijn fractie daagt de minister uit om daar zijn zienswijze op te geven. Wij zijn daar op voorhand geen groot voorstander van, want als er binnen de Staten-Generaal twee Kamers zijn met een eigen rechtstreeks kiezersmandaat, terwijl de Eerste Kamer minder bevoegdheden heeft dan de Tweede Kamer, dan zou dat alleen maar spanningen opwerpen in de Staten-Generaal tijdens de gang van wetsvoorstellen door de beide Kamers. Het schuurt ook met het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Liever dan over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, heeft de GroenLinks-fractie het over de werking van de Eerste Kamer en daarmee over de werking van de Tweede Kamer. Als wij kijken naar het wetgevingstraject door de Staten-Generaal van 225 leden, dan valt op dat de Tweede Kamer aan dualisme heeft ingeboet. Het dualisme is vaak ver te zoeken. Sommige leden van mijn fractie noemen het dualisme in de Tweede Kamer



zelfs een lachertje. Het regeerakkoord disciplineert namelijk de coalitiepartners fractiegewijs in de Tweede Kamer. Gelukkig, zeggen wij dan altijd, is de Eerste Kamer niet formeel gehouden aan het regeerakkoord. Dat zou een vrijheid van denken en afweging geven aan de leden van de Eerste Kamer, maar als wij kijken naar de praktijk in deze Kamer, dan is mijn ervaring vanaf 2004 dat die disciplinerende op het regeerakkoord ook hier frequent voorkomt. Ik heb dat overigens vorig jaar zelf ervaren bij het Lenteakkoord.

In onze optiek blijft de functie van deze "chambre de réflexion" vooropstaan: het wegen van de kwaliteit van de wetgeving, het wegen of het voorliggende wetsvoorstel consistent is en een consistente relatie heeft met aanpalende of vergelijkbare wetgeving. Is het uitvoerbaar? Is het handhaafbaar? Juist om deze functie te borgen, wil ik, net als de D66-fractie dat heeft gedaan, de minister uitdagen om iets te zeggen over het terugzendrecht van deze Kamer. Met dit recht houden wij het primaat bij de Staten-Generaal, omdat de Eerste Kamer vanuit de functie van "chambre de réflexion" de Tweede Kamer aangeeft wat zij zou moeten verbeteren of veranderen aan het wetsvoorstel, wil dat door de Eerste Kamer komen. Nu vragen wij de regering vaak om te komen met een novelle, waarmee wij eigenlijk het initiatief weghalen bij de Staten-Generaal en het in de boezem van de regering leggen, waarbij het maar de vraag is wat de Tweede Kamer met de novelle doet. Het zou kunnen zijn dat wij in de Eerste Kamer weer hetzelfde door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel krijgen.

Dus wij vinden een terugzendrecht te prevaleren boven het novelleren.

De heer **Vliegthart** (SP): Ik wil de opmerkingen van de heer Thissen goed begrijpen. Kan het terugzendrecht additioneel op het recht van veto gebruikt worden of komt het in plaats van het recht om een wetsvoorstel hier af te keuren? Aan welke variant denkt de heer Thissen?

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik vind dat we het recht om af te keuren moeten blijven behouden. We moeten "neen" kunnen zeggen tegen een wet als we zwaarwegende argumenten hebben. We kunnen ook bedenkingen hebben bij een wetsvoorstel, maar wanneer een paar dingen veranderd of verbeterd zouden worden, zouden we alsnog akkoord kunnen gaan. Dan zouden we via het terugzendrecht de Tweede Kamer kunnen vragen om die veranderingen of wijzigingen door te voeren, waardoor het wetsvoorstel in deze Kamer op een meerderheid kan rekenen.

De heer **Vliegthart** (SP): Het eerste idee van het inruilen van het vetorecht voor het terugzendrecht was naar mijn idee wel wat. Als ik de heer Thissen echter goed begrijp, krijgen we een additioneel recht als Eerste Kamer. De Eerste Kamer krijgt dus meer competenties dan ze had. Een novelle is ongeschreven staatsrecht en geen formeel recht.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Het afstemmen van wetsvoorstellen blijft ons recht. Daaraan voorafgaand kunnen wij met het terugzendrecht wetten behandelen die zijn verbeterd. Volgens mij hebben wij dan heel veel wetten die wij dan niet hoeven af te stemmen.

De heer **Vliegthart** (SP): En hoe verhoudt zich dat dan tot de principiële stellingname, tot voor kort ook in het verkiezingsprogramma van GroenLinks geuit, dat de Eerste Kamer het best opgeheven kan worden?

De heer **Thissen** (GroenLinks): Daar kom ik dadelijk bij mijn laatste punt nog even op terug.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Is de heer Thissen met mij van mening dat je hier nog wel iets gelaagder over kunt spreken dan te zeggen dat het ofwel een terugzendrecht ofwel een finaal vetorecht is? Je zou ook kunnen zeggen dat door de mogelijkheid van een terugzendrecht de Eerste Kamer het voorstel alleen met een gekwalificeerde meerderheid zou kunnen aannemen als het terugzendrecht vervolgens toch niet leidt tot substantiële wijzigingen en het voorstel weer terugkomt. Is de heer Thissen met mij van mening dat het beginsel van terugzendrecht eens goed moet worden doordacht en dat dit ons wel zou helpen in een fijnzinniger benadering van het werk van de Eerste Kamer?

De heer **Thissen** (GroenLinks): U zegt het waarschijnlijk beter, maar in ieder geval mooier dan ik. Ik ben het volledig eens met wat u zegt.

Ik kom op de kwestie van het afschaffen van de Eerste Kamer. GroenLinks heeft dat onderwerp regelmatig in haar verkiezingsprogramma opgenomen. In het laatste verkiezingsprogramma, dat door iedereen geroemd en geprezen is -- behalve door de heer Sörensen -- als het beste en ongelooflijk doorwrocht en goed programma -- jammer dat zo weinig mensen werden uitgedaagd om daar ook op te stemmen -- stond niet meer met zo veel woorden dat de Eerste Kamer moest worden afgeschaft. Er stond dat wij het voortbestaan van het tweekamerstelsel willen opdragen aan een staatscommissie die daarover zinnige voorstellen kon doen, dit in de recente traditie van GroenLinks dat we voor moeilijke vraagstukken een commissie inrichten. Ik kan op voorhand zeggen dat de kwestie van het afschaffen van de Eerste Kamer slechts dan aanvaardbaar is wanneer het initiatiefvoorstel van mevrouw Halsema tot een grondwetswijziging om de constitutionele toets mogelijk te maken, ook in tweede lezing door beide Kamers zal worden aanvaard. Ik heb begrepen dat de fractie in de Tweede Kamer die tweede lezing aan het voorbereiden is.

De **voorzitter**: Ik zal even vervangen worden door de heer Franken vanwege het afscheid van de heer Noten dat hiernaast plaatsvindt.

\*\*

**Voorzitter: Franken**

\*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Het debat van vandaag wordt door veel toevalligheden bepaald: door de kleur van de inkt waarmee een Statenlid van D66 zijn hokje niet rood maar blauw kleurde, door de rekenkunsten van Hylke ten Cate en door het poldermodel dat zich in het Torentje ontrolde tussen de minister-president en Johan Robesin van de Partij voor Zeeland. Bij de vorige verkiezingen in 2007 liep de Partij voor de Dieren een zetel mis doordat een Statenlid van GroenLinks in het stemhokje tot het onnavolgbare besluit kwam niet een, maar alle vakjes rood te kleuren. En dat zijn dan nog maar de meest in het oog lopende factoren.

Daarbuiten kan er van alles gebeurd zijn tussen 2 maart 2011, de dag waarop de Provinciale Staten gekozen werden en 23 mei, de dag waarop de leden van Provinciale Staten de Eerste Kamer kozen. Zoals toenmalig Tweede Kamerlid Klaas de Vries het in 1994 in een motie verwoordde: handhaving van de indirecte verkiezing is uit democratisch oogpunt ongewenst.

Juist nu we de gevolgen kennen van een regeringscoalitie die niet kan rekenen op een meerderheid in dit huis, zullen we ons moeten afvragen of we de ondemocratische getrapte verkiezing als tombola van toevalligheden en mogelijke machinaties kunnen laten voortbestaan. Hoewel de Voorzitter van de Eerste Kamer in een gesprek met informateur Kamp aangaf dat de senaat niet als een politiek orgaan zou functioneren, werd daar vanuit de PvdA -- beoogd coalitiepartner -- de wet van Noten tegenin gebracht. "Een fractie in de Eerste Kamer zal een regering nooit aan een meerderheid helpen als haar partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het desbetreffende wetsvoorstel hebben gestemd." Op de dag van het afscheid van collega Noten mag die wet nog weleens in de Handelingen worden opgenomen.

Ook de minister-president heeft laten blijken de Eerste Kamer wel degelijk als een politiek orgaan te beschouwen, getuige zijn maximale inspanning vorig jaar om het Zeeuwse Statenlid Johan Robesin tot een zodanig stemgedrag te bewegen dat CDA, VVD, PVV en SGP een meerderheid in de senaat zouden behalen. Weinigen weten op grond van welke beloftes dat gebeurde, maar die toen geslaagde missie, die bekend geworden is als het Hedwigepoldermodel, heeft tot op de dag van vandaag verregaande consequenties voor de stemverhoudingen in dit huis.

In 1904 deed zich een soortgelijke situatie voor van een blokkerende meerderheid in de Eerste Kamer. De wijziging van de Hoger Onderwijswet werd toen in de Tweede Kamer aangenomen, maar in de Eerste Kamer afgewezen. Omdat inmiddels de stemverhoudingen in de Provinciale Staten gewijzigd waren -- er was sprake van gefaseerde verkiezingen voor Provinciale Staten bij een alternerende negenjarige zittingsduur van leden

van de Eerste Kamer -- besloot het kabinet-Kuyper op 19 juli 1904, vijf dagen nadat de wijziging van de Hoger Onderwijswet verworpen was, tot ontbinding van de Eerste Kamer. Op 3 augustus werd een nieuwe Eerste Kamer gekozen, die inderdaad anders van samenstelling was en de verhoudingen tussen Tweede en Eerste Kamer meer met elkaar in overeenstemming bracht. Nadien is er nooit meer sprake geweest van tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer wegens een politiek conflict, omdat er geen uitzicht bestond op een andere politieke samenstelling van de Eerste Kamer bij een gelijkblijvende samenstelling van de Provinciale Staten.

Inmiddels doet zich de unieke situatie voor dat er wel een reëel uitzicht op een gewijzigde uitslag van tussentijdse verkiezingen voor de Eerste Kamer zou zijn, mocht het kabinet vinden dat er sprake is van een onwerkbaar verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer. Allereerst is ruim 10% van de PVV-Statenleden afgesplitst, waarvan meer dan de helft in Noord-Holland, samen al goed voor meer dan twee senaatszetels. Van Robesin valt zeer te betwijfelen of hij nogmaals op de PVV zou stemmen, nu de Hedwigepolder tegen zijn vurige wens in, alsnog onder water gaat. Het D66-Statenlid in Noord-Holland dat met een blauwe pen stemde, waardoor zijn stem ongeldig werd en zijn partij een zetel in de Eerste Kamer misliep, zal die fout niet makkelijk nogmaals maken. Onlangs stapte een Statenlid van GroenLinks over naar D66, waarmee de stemverhouding nog meer zou veranderen en de samenwerking tussen OSF en 50PLUS lijkt bij tussentijdse verkiezingen ook anders uit te kunnen pakken dan in 2011 het geval was. Kortom, ook al is niet exact te voorspellen hoe de nieuwe Eerste Kamer er na tussentijdse ontbinding uit zou komen te zien, vaststaat dat het onwaarschijnlijk is dat de uitslag hetzelfde zou zijn als op 7 juni 2011 het geval zou zijn, mede als gevolg van die getrapte verkiezingen.

Het kabinet heeft na 109 jaar nog steeds dezelfde mogelijkheid als premier Kuyper in 1904 had: de Eerste Kamer tussentijds ontbinden. Er staat inmiddels meer op het spel dan alleen het hoger onderwijs.

Ons tweekamerstelsel hebben we te danken aan de Belgen. In 1815 werden de noordelijke en zuidelijke Nederlanden samengevoegd onder koning Willem I, drie Willems geleden. De katholieke Belgen vreesden in dit nieuwe koninkrijk overheerst te worden door de protestantse Hollanders. Daarom drongen ze aan op de vorming van een tweekamerstelsel, met een vaste plaats voor de Belgische adel in de Eerste Kamer. Die is overigens vandaag zo goed als verdwenen.

De Koning stemde in en kreeg de exclusieve bevoegdheid om de Eerste Kamerleden aan te wijzen. De senaat kreeg al snel de bijnaam ménagerie du roi, dierentuin van de Koning, en dat nog lang voordat er sprake was van een Partij voor de Dieren in het parlement!

In 1830 namen de Belgen afscheid van de Nederlanders en verloor de Eerste Kamer een belangrijke pleitbezorger. Bij de grondwetswijziging van 1848 verdween bovendien het exclusieve

benoemingsrecht van de Koning. De Eerste Kamer zou voortaan via getrapte verkiezingen door het stemgerechtigde volk worden gekozen, de Tweede Kamer via directe verkiezingen.

Inmiddels is veelvuldig voorgesteld om de Eerste Kamer maar af te schaffen. De conservatieve staatsman Groen van Prinsterer noemde de Eerste Kamer "een mislukte copie naar Engelsch model" terwijl de liberaal Thorbecke de Eerste Kamer als "zonder grond en doel" betitelde.

In de jaren tachtig en negentig bloeide de Eerste Kamer op in haar activiteiten. De Tweede Kamer leverde vaak ondeugdelijk werk, zo vonden de senatoren, dus was het aan hen om goede wetgeving te waarborgen. De Eerste Kamer kreeg nieuwe bijnamen, zoals "de laatste strohalm van de burger" en "de slapersdijk van de democratie".

De stemmen die roepen om opheffing, zijn er veel minder dan vroeger. Eens leek de Eerste Kamer irrelevant, maar nu kan niemand meer om de Eerste Kamer heen. De Eerste Kamer is wakker geworden en is ook door de media ontdekt.

Minister Klaas de Vries zei in dit huis: "Uit de wetgeving kunnen we niet afleiden dat de Eerste Kamer een chambre de réflexion zou moeten zijn en zeker niet dat de Eerste Kamer bedoeld is als een soort Kamer van appel voor verkeerde beslissingen van de Tweede Kamer. Zij is een onderdeel van het bicamerale stelsel, een volksvertegenwoordiging op een bijzondere wijze samengesteld. Sommigen zullen vinden dat de Eerste Kamer bij deze taak vooral moeten letten op de kwaliteit, terwijl anderen van mening zullen zijn dat er ook wel wat politiek aan te pas komt."

Juist nu de Eerste Kamer een belangrijker politieke functie heeft gekregen en een extra buffer vormt tegen de waan van de dag die steeds meer lijkt te regeren tijdens de inmiddels tweejaarlijkse verkiezingen voor de Tweede Kamer, is het verstandig opnieuw te kijken naar het proces van getrapte verkiezing.

Collega Nagel pleit vandaag in de Volkskrant en eerder in dit debat voor een rechtstreekse verkiezing van leden van de Eerste Kamer tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen. Ik zou willen pleiten voor een minder grote verandering, namelijk rechtstreekse verkiezing voor een vaste periode, die samenvalt met de verkiezing voor Provinciale Staten. Juist die rechtstreekse verkiezing zou de democratische legitimatie van de Eerste Kamer versterken, waarbij de democratische dijkbewakingsfunctie een sterker karakter krijgt. Graag wil ik van het kabinet weten of het bereid is te komen met een initiatief op dit punt. Ik overweeg een motie.

Verder zou de mogelijkheid van lijstverbindingen bij een dergelijke rechtstreekse verkiezing van leden van de Eerste Kamer de democratische legitimatie ervan kunnen versterken. De kiezer kan oordelen op basis van openbare informatie en machinaties in het Torentje nadat de kiezer gesproken heeft, zullen verleden tijd zijn. Tradities zouden de noodzaak van democratische vernieuwing niet in de weg moeten staan.

\*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. De mening van mijn fractie over de Eerste Kamer is gevoeglijk bekend. Ik zal die niet tot vervelens toe herhalen, ware het niet dat ik nu toch een kans voor open doel krijg. De getrapte verkiezingen zijn in 1848 ingesteld en in 1917 gehandhaafd. De intentie van de wetgever was destijds heel eenvoudig, namelijk voorkomen dat één district of één provincie -- twee provincies in dit geval -- gingen domineren in het parlement. Het ging met name om Holland. Men heeft welbewust gekozen voor getrapte verkiezingen, opdat ook Limburgers, Groningers en Friezen in het parlement vertegenwoordigd zouden zijn. Daarvan hebben wij ondertussen allang afstand genomen. Wij weten allemaal hoe het gaat. De kieslijsten worden in de partijburelen samengesteld en er wordt vrijwel niet meer van afgeweken, ook niet door ledenvergaderingen.

Het wordt zelfs als uiterst merkwaardig beschouwd en totaal over het hoofd gezien als regionale vertegenwoordigers hun best doen om een Statenlid, een collega, iemand die uit dezelfde provincie komt, in de Eerste Kamer te krijgen. Dat is immers gebeurd, toen de heer Robesin in plaats van op de OSF op de PVV heeft gestemd. Hij heeft ervoor gezorgd dat de heer Van Dijk, een Zeeuw, zeker was van een zetel in de senaat. De essentie van getrapte verkiezing is: zorg ervoor dat een lid van de eigen Provinciale Staten in de Eerste Kamer komt.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat regionale karakter kennen wij. Dat speelt ook bij andere partijen. De PVV is hierin niet uniek, evenmin als het gedrag van de heer Robesin. Het is echter de vraag of het van de premier wijs was dat hij een individueel Statenlid op de koffie had om op een of andere manier met hem te spreken teneinde voor zijn regering en zijn gedoogconstructie een meerderheid in de Eerste Kamer te vergaren. Dat is de politieke vraag die moet worden beantwoord. Het gaat niet zozeer om de vraag of de heer Robesin daarop inging omdat hij een Zeeuws Eerste Kamerlid wilde hebben.

De heer **Sörensen** (PVV): Acht de heer Vliegenthart dat laatste niet waarschijnlijk? Dat is immers wel gebeurd. De heer Robesin heeft een Zeeuw gekozen om een Zeeuw in de Eerste Kamer te krijgen. De andere vraag moet aan premier Rutte worden gesteld.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb in eerste termijn geen vragen gesteld aan de heer Sörensen. Dat kan niet. Ik heb vragen aan de regering gesteld. De regering is eeuwig, dus wellicht kan deze minister van Binnenlandse Zaken reflecteren op het gedrag van de vorige premier, die nu ook premier is. De heer Sörensen is vast ook geïnteresseerd in dat antwoord. Mijn principiële punt is niet zozeer dat een Zeeuws Statenlid zich laat noden tot een gesprek in het Torentje, maar dat de premier het Statenlid noodt. Dat was ook de

vraag van de heer Koffeman aan de vertegenwoordiger van de VVD-fractie.

De heer **Sörensen** (PVV): Dat moet niet aan mij worden gevraagd, maar aan de premier. Ik heb er wel een mening over, maar die is verder niet relevant.

De heer **Koffeman** (PvdD): Het is natuurlijk het goed recht van de heer Robesin om te kiezen wie hij wil. Zijn regionale voorkeur mag daarin een rol spelen. Elke voorkeur mag daarin een rol spelen.

De heer **Sörensen** (PVV): Dat is zelfs de essentie van de wet. Daarom hebben wij die getrapte verkiezingen.

De heer **Koffeman** (PvdD): Dat klopt. Die getrapte verkiezingen leiden echter tot enorm veel problemen en zetten de democratische legitimatie van de Eerste Kamer onder druk. De vraag hoe de PVV-fractie daarover denkt, is ook interessant. De huidige premier en de vorige premier gaan, in afwijking van wat zijn eigen Eerste Kamerfractie daarvan vindt en in afwijking van wat door veel mensen fatsoenlijk wordt gevonden, in onderhandeling met een individueel Statenlid, met niet-controleerbare beloftes, die volgens het Statenlid zelf over de Hedwigepolder gingen. Dat is iets heel anders dan de keuze voor een regionaal Statenlid. Ik zou het prettig vinden als de heer Sörensen daarop ingaat, want die andere kwestie is maar een terzijde.

De heer **Sörensen** (PVV): Dat zou dan een tweede reden zijn geweest voor de heer Robesin om voor de PVV te kiezen. Hij weet hoe wij staan ten opzichte van de Hedwigepolder. Het was dus eigenlijk helemaal overbodig om naar de premier te gaan.

Wat onze fractie betreft, wordt er helemaal niet gestemd voor de Eerste Kamer. Direct stemmen is second best, misschien zelfs wel via een districtenstelsel, omdat dan de regionale vertegenwoordiging, de essentie van de getrapte verkiezingen, weer enigszins terugkomt.

Lijstverbindingen zijn voor het gros van de kiezers onzichtbare en onbegrijpelijke tijdelijke allianties, die tot doel hebben om via quasi democratische machinaties meer zetels te verkrijgen. Ze zijn nu nog gelegitimeerd, die uitkomsten van het gekonkel in de politieke achterkamertjes. Mijn fractie vindt dat het fenomeen "lijstverbinding" heel snel uit het politieke woordenboek moet worden geschrapt. Inzake de kiesdrempel zijn wij voorstander van 100% zolang het er allemaal nog is.

Ik ga nog even in op het voorstel van de heer De Graaf over het rode potlood. Als hij met een motie komt, zullen wij die ondersteunen. De wet heeft hier immers al lang zijn intentie verloren. Ik heb nagezocht wat de reden is waarom er met een rood potlood wordt gestemd. In 1917 was er opkomstplicht. Die opkomstplicht hield in dat iedereen moest gaan stemmen, ook mensen die tot laat in de avond moesten werken. In die tijd waren

er nog stoommachines en de mensen die daarmee werkten, kwamen met zwarte handen van hun werk. Voorkomen moest worden dat zij al gestemd hadden als zij het kiesbiljet hadden aangepakt. Daarom is toen besloten dat met een rood potlood moest worden gestemd. Nou, wij denken dat er nog weinig mensen zijn die met vuile zwarte handen naar het kiesbureau gaan. Wij vinden het daarom heel logisch als er met meerdere kleuren mag worden gestemd. Maar nog beter is natuurlijk een stemcomputer.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Op het laatste punt zijn wij het volledig eens. Overigens: mensen die niet heel hard werken maar wel heel veel kranten lezen, kunnen ook zwarte handen krijgen! Maar dat is niet de reden waarom ik hier achter de microfoon sta. Ik heb namelijk een vraag over de lijstencombinaties. Als die mogelijk zijn voordat de kiezer naar de stembus gaat, zodat de kiezer daarvan kennis kan nemen, als die lijstencombinaties helpen om de politiek-electorale samenwerking duidelijk en transparant te maken, en vervolgens gaat het erover of een restzetel wel of niet naar een bepaald kamp kan, wat is daar dan eigenlijk niet democratisch aan?

De heer **Sörensen** (PVV): Ik noem dat quasidemocratisch. Het is wel democratisch, maar het is volkomen ondoordringbaar voor het gros van de kiezers. Slechts 4% van de mensen is lid van een politieke partij en 96% niet. Ik denk dat een groot gedeelte van die 96% absoluut niet in de gaten heeft wat een lijstverbinding is. Dat moet je dus voorkomen. De PVV zal geen lijstverbindingen aangaan. Maar lijstverbindingen zijn ook vaak tijdelijke allianties. Op een gegeven moment merkte ik, als Statenlid voor Leefbaar Zuid-Holland, dat de OSF een lijstverbinding had gesloten met D66. Als je zelf als Statenlid van de OSF al niet weet welke lijstverbinding is aangegaan, dan wordt het helemaal ondoorzichtig. De beste oplossing is dus: helemaal geen lijstverbinding.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Dan pleit de heer Sörensen eigenlijk voor het afschaffen van restzetels. De restzetelverdeling brengt dit namelijk met zich mee. Het is moeilijk om een electoraal systeem te vinden waarin geen restzetels meer te verdelen zijn. Je kunt zeggen dat geen enkele partij direct recht heeft op zo'n restzetel. Het probleem dat de heer Sörensen benadrukt, namelijk dat mensen niets weten van lijstencombinaties, is oplosbaar. Je moet dat duidelijk maken op het stembiljet, ook voor Statenleden.

De heer **Sörensen** (PVV): Daar ben ik het niet mee eens. U suggereert dat we, als er geen lijstverbindingen zijn, nooit tot een verdeling van 75 zetels kunnen komen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Nee, ik zeg dat het systeem van restzetels ervan uitgaat dat geen enkele partij een vol recht heeft op zo'n zetel, want anders was het wel een volle zetel geweest, en geen restzetel. Er moet dus een systeem worden

bedacht voor toedeling. Dan is het toch niet onlogisch dat partijen zeggen: wij hebben liever dat die restzetel in het ene kamp terecht komt dan in het andere kamp?

De heer **Sörensen** (PVV): Er kan toch ook een systematiek worden ontwikkeld zonder lijstverbindingen? Als je zo graag lijstverbindingen wilt hebben, waarom ga je dan niet bij elkaar in dezelfde partij zitten? Op sommige punten kun je het met elkaar eens zijn, en op andere niet. Nogmaals: we kunnen ervan af zijn door helemaal geen lijstverbindingen meer aan te gaan.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Het is net zoiets als gedogen.

De heer **Sörensen** (PVV): Daar hebt u volkomen gelijk in. We hebben er geen onderdeel van uitgemaakt, maar gedoogd, en dan plotsklaps toch degene zijn die het kabinet zogenaamd laat vallen. Maar goed ...

\*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. Bij de verkiezing van de Eerste Kamer in 2011 was er veel kritisch commentaar op het stemgedrag van Statenleden. De kritiek betrof vooral de afspraken die verschillende partijen in het geheim met elkaar hadden gemaakt met het oog op het behalen van restzetels. Maar ook het afwijken van de lijn van de eigen partij door sommige Statenleden, bijvoorbeeld om een eigen regionale kandidaat met voorkeurstemmen te kiezen, leidde tot onvrede. En dan was daar ook nog het veelgenoemde Noord-Hollandse Statenlid. Premier Rutte noemde de gang van zaken toen "redelijk bizar": "het had weinig met democratie te maken." Anderen spraken van een tombola of een politiek indianenspel. De roep dat het een volgende keer anders moet, was groot. Dat is ook de aanleiding voor dit debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Maar er zijn ook andere redenen om hierover vandaag te spreken. De onmogelijkheid van Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden om een indirecte stem voor de Eerste Kamer uit te brengen, hoort daar zeker bij. En dit debat is ook aangegrepen om meer in het algemeen stil te staan bij de positie van de Eerste Kamer. Ik loop alle drie punten langs.

Ten eerste de "tombola" van 2011. Dat dat zo werd gepercipieerd, is op zich begrijpelijk, maar ook opvallend, gezien het feit dat de verkiezingen van 2011 anders waren ingericht, juist om dit soort gedoe te voorkomen. Al in 2007 werd hierover tijdens de algemene beschouwingen in dit Huis gesproken. In 2009 nam de Eerste Kamer de drie bekende moties aan van fractiegenoot Han Noten. Deze moties werden in 2010 in wetgeving omgezet. Dat leidde onder andere tot het onmogelijk maken van lijstverbindingen voor de Eerste Kamerverkiezingen na de Statenverkiezingen, waaraan vele discussies zijn gewijd. Het streven was, naar aanleiding van de gang van zaken in 2007, te voorkomen dat de Eerste Kamerverkiezingen verworden tot geheime

afspraken op basis van rekenkundige exercities van calculerende partijen om zo veel mogelijk restzetels in de wacht te slepen. Die calculaties vonden plaats bij het aangaan van lijstencombinaties op basis van de uitslag van de Statenverkiezingen in 2007.

Allerlei varianten passeerden de revue: van de mogelijkheid om nog voor de Statenverkiezingen verbindingen mogelijk te maken tussen geregistreerde politieke partijen in plaats van tussen kandidatenlijsten, tot het alternatief om de bestaande periode van kandidaatstelling te handhaven, maar alleen lijstencombinaties toe te staan die bij de Statenverkiezingen in meer dan de helft van de kieskringen zijn aangegaan. Al die varianten stuiten op het bezwaar dat de wettelijke interpretatie van artikel 55 van de Grondwet verbiedt dat handelingen voor de Eerste Kamerverkiezingen worden verricht voorafgaande aan de Statenverkiezingen. Het gaat daarbij om "het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling en stemming". Ik kom straks op die interpretatie terug. Het gevolg was dat uiteindelijk werd besloten om lijstverbindingen dan maar helemaal af te schaffen.

De gang van zaken van 2011 heeft laten zien dat het beoogde doel van de wetwijziging van 2010 niet is bereikt. Nog steeds was er gedoe. Het verschil was evenwel dat in 2011 het schimmige spel niet via de lijstverbindingen werd gemaakt, maar door middel van steminstructies aan specifieke Statenleden, met net zo goed ingewikkeld berekeningen op basis van de uitslag van de Statenverkiezingen als grondslag. Dat is eigenlijk nog ondoorzichtiger dan in 2007, want de lijstverbindingen waren toen in elk geval publiekelijk bekend.

Het rumoer rond de verkiezing van de Eerste Kamer in 2011 had ook alles te maken met de verwachting dat de toenmalige gedoogcoalitie wellicht net geen meerderheid in de Eerste Kamer zou krijgen. Wat te doen? Soms wordt gesuggereerd om artikel 55 van de Grondwet anders te interpreteren dan in de wetshistorie besloten ligt. En dat, bijvoorbeeld, in de term "verkiezing" van artikel 55 ook slechts "stemming" gelezen kan worden. Hierdoor zouden lijstverbindingen voor de Eerste Kamerverkiezingen wel voorafgaande aan de Statenverkiezingen kunnen worden aangegaan. Hierover is in 2010 al uitvoerig gedebatteerd. Het is echter naar mijn oordeel niet mogelijk om voor een andere interpretatie van artikel 55 te kiezen, zonder te raken aan het achterliggende idee van het open kiesstelsel dat wij in Nederland hebben. Dat open kiesstelsel gaat uit van de fictie dat kiezers kandidaten stellen, los van enige partijbinding. Daarom komt de term politieke partij in de Kieswet ook niet voor, maar wordt gesproken van lijsten. Dat partijen in de praktijk dominant zijn, doet daaraan niet af. De kiezers van de Eerste Kamerleden zijn de 567 Statenleden en die zijn pas bekend na de Statenverkiezingen.

Je zou als wetgever wel kunnen komen tot een andere interpretatie, want alleen de historische uitleg hoeft niet maatgevend te zijn. Uiteindelijk gaat de wetgever over de uitleg van de Grondwet,

niet de Raad van State. Je kunt op een gegeven moment besluiten het anders te doen, maar daar moet dan wel een zware en overtuigende motivering aan ten grondslag liggen. Deze zou gelegen kunnen zijn in het voorkomen van calculerend gedrag van partijen. Maar calculerend gedrag bij Eerste Kamerverkiezingen is niet iets van de laatste tijd. Het systeem van indirecte verkiezingen, waarbij 100% van een beperkt aantal Statenleden stemt na een gekende uitslag en op basis van een gekend kiesstelsel, zal altijd leiden tot calculerend gedrag, hoezeer men dat ook kan betreuren. Toen lijstencombinaties mogelijk waren, gebeurde dat vooral, maar niet uitsluitend, via die lijstencombinaties. Na het afschaffen van de mogelijkheid van lijstencombinaties vond calculerend gedrag plaats door steminstructies van partijbureaus of soms van regionale partijorganen aan individuele Statenleden. Indien men had verwacht dat calculerend gedrag door het onmogelijk maken van lijstencombinaties afwezig zou zijn, kwam men van een koude kermis thuis.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Mag ik uit de woorden van de heer Koole begrijpen dat de fractie van de Partij van de Arbeid niet ten principale meent dat de wetshistorische interpretatie van artikel 55 de enige mogelijke is, maar dat ook andere interpretaties mogelijk zijn, maar dat daarvoor wel een zwaarwegende reden moet zijn? Hij gaat vervolgens in op het calculerend gedrag. Als ik het goed begrijp, vindt hij dat niet een zwaarwegende reden.

De heer **Koole** (PvdA): Als in de wetshistorie is vastgelegd dat een bepaald artikel op een bepaalde manier moet worden uitgelegd, dient dat heel zwaar te wegen. Dan kun je niet zeggen dat het een interpretatie is als een andere. Er staat zwart-op-wit in de Handelingen genoemd dat de verkiezing slaat op de stemming en de kandidaatstelling. Dat is de wetshistorische interpretatie. Als je zou zeggen dat deze heilig is, zou je nooit meer wat kunnen veranderen. Dat vind ik dus niet. De wetgever kan een andere interpretatie kiezen, maar alleen op grond van zeer zwaarwegende argumenten, bijvoorbeeld om een misstand die inmiddels is ontstaan te voorkomen. Er is een algemeen gevoel, of het wordt vaak genoemd, dat het een misstand is dat calculerend gedrag achter de schermen leidt tot gebrek aan transparantie. Daarop was ook de verandering gericht van 2009-2010. De moties-Noten waren erop gericht dat er meer transparantie zou komen. Daarom is toen besloten om de lijstencombinaties af te schaffen. Het resultaat daarvan was echter niet meer transparantie, maar deze is eerder nog minder geworden. Als je nu geen zwaarwegend motief vindt in een verbetering van de situatie wat betreft transparantie, dan vind ik dat je moet vasthouden aan die wetshistorische interpretatie.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De argumentatie zou kunnen liggen in het vooraf transparant maken aan de kiesgerechtigde bevolking, die op een indirecte manier invloed uitoefent op de

samenstelling van de Eerste Kamer, welke electorale samenwerking partijen en kandidatenlijsten nastreven bij de Eerste Kamerverkiezingen. Zo zou je calculerend of althans onbekend of ondoorzichtig gedrag rond restzetels kunnen terugbrengen. Dat zou toch een zwaarwegende overweging kunnen zijn?

De heer **Koole** (PvdA): Ik heb hierover twee opmerkingen. De eerste is dat ik de heer De Graaf ook in dat geval moet teleurstellen, want dan zal er evenzeer calculerend gedrag zijn. Dan zijn er voor de verkiezingen lijstencombinaties opgesteld. Dan gaan de rekenmeesters op het partijbureau aan de slag. De rekensom wordt nog een slagje ingewikkelder, maar deze is te maken. Je kunt dan een instructie aan individuele Statenleden geven, zoals de laatste keer is gebeurd, om ervoor te zorgen dat de restzetel zo veel mogelijk bij jou of bij bevriende partijen terecht komt. Dat zal blijven gebeuren en wordt daarmee niet opgelost. Daarmee is de transparantie voor de kiezers voor een groot deel kunstmatig en niet echt bestaand.

Mijn tweede opmerking betreft iets wat hier nog nauwelijks is genoemd, namelijk het idee achter de wetshistorische interpretatie dat ons stelsel een open kiesstelsel is. Daarin bestaan geen partijen. Ook mensen die niet tot partijen behoren, kunnen zichzelf of anderen kandidaatstellen. Als je het aangaan van lijstencombinaties naar voren haalt, laat je dat idee los. De kiezers van de Eerste Kamer zijn de Statenleden en die moeten verkozen zijn. Als je het ervoor doet, wie moet dat dan bepalen? De partijen of de kandidaat-Statenleden? Dan ga je een doos van Pandora opentrekken, waarbij ineens niet de lijsten, maar de partijen het meest beslissend zijn. Dan krijg je hele discussies wat dat betekent, onder andere voor het vrije mandaat. Je kunt er van alles bijhalen. Ik zou zeggen dat je dat niet moet doen zonder heel goed te doordenken waar je mee bezig bent. Op dit moment zou ik daar niet voor willen pleiten.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik beoog niet de heer Koole te overtuigen in zo'n debat, maar hij haalt er wel heel veel bij. Ik zou mij kunnen voorstellen dat hij met mij redeneert dat de kandidatenlijsten voor de leden van Provinciale Staten kunnen besluiten om een electorale samenwerking aan te gaan. Dan hoeven zij niet verkozen te zijn, maar zij zijn degenen die kandidaat zijn en zij hebben zich verenigd op één lijst. Daar hoeft de partij geen rol bij te spelen, en ook niet allerlei mandaatsvragen. Zij zouden dat heel goed kunnen doen. Het open stelsel waar de heer Koole het over heeft, verzet zich daar absoluut niet tegen.

De heer **Koole** (PvdA): In dat geval wordt afgestapt van het idee dat de kiezers voor de Eerste Kamerverkiezing pas ontstaan nadat zij zijn gekozen door de Statenverkiezingen. Dat bedoel ik te zeggen. Dan laat je dat idee toch echt los. Daar komt bij dat het probleem van de calculerende partijen daarmee niet wordt opgelost. Het

calculeren blijft en het blijft volgens mij nog steeds ondoorzichtig.

Voorzitter, ik kom terug op mijn verhaal. Het idee dat je via het afschaffen of verschuiven van de lijstencombinaties die calculaties door partijen kunt voorkomen, was volgens mij dan ook tamelijk naïef, zeg ik maar vanuit mijn achtergrond als politicoloog. Je kunt dit soort calculerend gedrag, gegeven de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, eenvoudig niet via wetgeving voorkomen. Ook al zou men wel overgaan tot lijstencombinaties voorafgaande aan de Statenverkiezingen, dan zal er na die verkiezingen door de partijbureaus worden gerekend, zeker wanneer het gaat om de vraag of een zittende regering een meerderheid in de Eerste Kamer krijgt, en kunnen er opnieuw steminstructies aan individuele Statenleden komen. Die rekenexercities worden wat ingewikkelder, maar zijn niet onmogelijk.

Samenvattend. Lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaande aan de Statenverkiezingen zijn volgens de gangbare wetshistorische interpretatie van de Grondwet onjuist, omdat zij afbreuk doen aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezingen. Een reden om af te wijken van deze wetshistorische interpretatie zou gelegen kunnen zijn in een majeure verbetering van een ongewenste situatie die niet door de grondwetgever was voorzien. Maar zoals gezegd: die situatie was te voorzien en de verbetering is illusoir. Bovendien zou het mogelijk maken van lijstencombinaties vóór de Statenverkiezingen op gespannen voet staan met het idee van een open kiesstelsel. Er is weinig reden om dit te overwegen.

Wat dan wel? Nu de wijziging van 2010 niet het beoogde effect heeft opgeleverd, stel ik voor om terug te keren tot het mogelijk maken van lijstencombinaties na de Statenverkiezingen. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg of wij dat al moeten doen na één keer. Ik ben het ermee eens dat je niet meteen na één keer de wet moet wijzigen, als iets een incident is. Maar in mijn analyse is niet het eenmalige effect van 2011 de reden, maar de overweging dat er altijd calculerend gedrag zal plaatsvinden. Dat is een permanente zaak. Omdat je dat weet, is de reden om lijstencombinaties af te schaffen ook permanent weggefallen. Ik zou zeggen dat we dat moeten herstellen.

Waarom zouden partijen die zich verwant met elkaar voelen, niet de mogelijkheid moeten hebben om elkaar te helpen bij het verkrijgen van restzetels? Dat is bij alle andere verkiezingen zo en dat is in 2010 voor de Eerste Kamerverkiezingen voor het eerst weggenomen, maar dat is duidelijk niet gelukt. Mijn vraag aan de minister is of hij bereid is een wetsvoorstel met de strekking om de oude situatie te herstellen voor te bereiden.

De heer **Vliegthart** (SP): Ik zal het kort houden. Allereerst constateer ik dat de huidige woordvoerder van de fractie van de Partij van de Arbeid een iets andere insteek heeft dan de woordvoerder bij het vorige debat, die nog echt met minister Donner discussieerde over artikel 55.

Eigenlijk nam hij het voortouw bij die discussie in dit huis. Ik hoor nu de nieuwe interpretatie van de fractie van de Partij van de Arbeid, dat het zinloos en niet grondwettig is. De vraag die ik wil stellen, is een andere. Als we terugkeren naar het oude systeem, blijven we calculerende politici houden. Het wordt zelfs lonender, want het is op meerdere manieren te manipuleren, niet alleen met instructies aan individuele Statenleden, maar ook met het aangaan van lijstverbindingen. De heer Putters stelde de vorige keer een vraag aan minister Donner die ik nu aan de heer Koole wil voorleggen, namelijk hoe het dan zit met het democratisch gehalte van die verkiezingen in de ogen van de burgers, en met de perceptie dat verkiezingen transparant, kenbaar en duidelijk moeten zijn. Houden we daar niet een ongelofelijk probleem?

De heer **Koole** (PvdA): Ik kom hier zo op terug. Even het verschil met mijn voorganger. Mijn voorganger heeft met de steun van deze Kamer oprecht geprobeerd om door die wijzigingen, zoals het onmogelijk maken van lijstencombinaties, de transparantie zo veel mogelijk te vergroten en calculatie zo veel mogelijk te voorkomen. Het is gebleken dat dit niet is gelukt. Daar moet je reëel in zijn. Ik neem in die zin geen afstand dat ik heb gezegd dat de wetshistorische interpretatie niet heilig is en dat er goede redenen kunnen zijn om daarvan af te wijken. Er is een poging ondernomen, maar het is niet gelukt. Mijn analyse is dat je bij een indirect stelsel van de Eerste Kamerverkiezing kunt verwachten dat er altijd calculerend gedrag zal zijn, zoals weer eens is bewezen. Dan kun je maar beter terugkeren op je schreden.

Ik kom nu bij het tweede punt van mijn verhaal, want er is natuurlijk wel iets aan de hand. Dit was natuurlijk ongelukkig, in ieder geval de consternatie in 2007 en ook in 2011. Als je verder wilt gaan om dit op te lossen en de transparantie, ook voor de kiezers, te vergroten op een andere manier dan via die lijstencombinatie, dan gaat dat volgens mij via een wijziging van de Grondwet. Dat is een veel verdergaande aanpak. Daar is echter een uitgebreide doordenking van het hele parlementaire stelsel voor nodig, dus niet alleen een doordenking van de positie van de Eerste Kamer. Ik denk niet dat je kunt zeggen dat we dan maar even iets anders doen, zonder dat dit raakt aan de verhouding tot de Tweede Kamer en tot allerlei andere zaken. Ik noem een paar dingen die in dit debat zijn genoemd: de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, de automatische doorvertaling van de uitslag van de Statenverkiezingen, het terugzendrecht en het eenkamerstelsel. Er is gesproken over de bevoegdheden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, over de relatie tot de Europese bestuurslaag en zelfs over het afschaffen van de Eerste Kamer en over een eenkamerstelsel. Dat zijn allemaal zaken en voorstellen waarvoor je je nu niet in één keer kunt uitspreken zonder dat je hebt doordacht welke consequenties dat heeft voor het parlementaire stelsel als geheel.

Omdat er zorgen zijn over die transparantie pleit ik voor een integrale studie in het licht van de veranderde samenleving, waarbij vooral wordt uitgegaan van de gewenste transparantie van het proces van de verkiezingen van de Eerste Kamer, zodat die transparantie ten opzichte van de burgers wordt geoptimaliseerd. Ik vraag de minister of hij bereid is om een dergelijke studie van alternatieven die verder gaan en waarvoor een grondwetswijziging nodig is, te bevorderen. Dan is er hier en ook buiten deze Kamer een basis voor de bredere bezinning waar ook hier vanmiddag een paar keer om is gevraagd.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik ben altijd in voor wetenschappelijke literatuurvorming, maar vindt de heer Koole het echt nodig om weer een integrale studie te laten doen, gelet op de stand van de literatuur, de discussies die zijn gevoerd en de vele debatten die in de afgelopen 40 à 50 jaar zijn gevoerd, ook over de positie van de Eerste Kamer? Ik noem bijvoorbeeld ook de adviezen van de commissie-De Koning over het terugzendrecht enzovoorts. Is niet gewoon eens tijd om de standpunten tegen elkaar te wegen en vervolgens te bekijken of er meerderheden zijn?

De heer **Koole** (PvdA): Ik zal de standpunten graag wegen, maar ik wil die dan wel echt kunnen wegen. Daarom pleit ik voor die integrale studie. Ik heb vanmiddag allerlei voorstellen gehoord, bijvoorbeeld over een rechtstreekse verkiezing en over het terugzendrecht. Je kunt ook denken aan een koppeling daarvan, waardoor je het gevaar dat de Eerste Kamer een duplicaat wordt van de Tweede Kamer, wat minder groot maakt door de rechtstreekse verkiezing te koppelen aan het terugzendrecht. De Tweede Kamer is dan uiteindelijk immers beslissend. Naar al dat soort vraagstukken hoeft van mij niet per se een wetenschappelijke studie, maar wel een integrale analyse te worden uitgevoerd, zodat we weten welke effecten in de rest van het stelsel optreden als je aan een touwtje in het stelsel trekt. Als je dat niet weet, kun je niet echt een gedegen besluit nemen.

De **voorzitter**: Ook de heer Kuiper heeft een vraag, maar ik vraag hem om zich zo puntig mogelijk uit te drukken in verband met het programma dat wij vandaag hebben. Ook hierbuiten vindt het een en ander plaats wat tot de officiële activiteiten behoort. Ik verzoek de vragenstellers om daarmee rekening te houden.  
\*\*

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik heb ook in mijn bijdrage gepleit voor een bredere bezinning, voorbij verandering en herziening van de Kieswet op het punt waarover wij nu spreken. Op dat punt zitten wij dus op een lijn, maar ik heb dat toegespitst op de wijze van verkiezing en op de democratische legitimatie. De heer Koole noemt een heel breed palet van dingen, maar ik zou dus zeggen: laten wij het houden bij de door mij genoemde punten. Is hij het daarmee eens? Mijn tweede vraag is of dit via

de regering moet lopen. Kunnen wij dit niet zelf doen, als onderdeel van de bezinning op dit proces? We zouden die studie ook zelf kunnen doen of zelf laten uitvoeren. Misschien is dat in eerste instantie ook het zuiverst.

De **voorzitter**: De heer Vliegenthart heeft een aansluitende vraag.  
\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): Het betoog van de heer Koole sluit ook aan bij datgene wat ik heb bepleit, namelijk om breder te kijken, wellicht iets breder dan collega Kuiper suggereert. Ik vraag de heer Koole of die studie dan wel wordt gedaan met het idee dat we ook iets gaan wijzigen, omdat er iets wringt in de huidige manier van opereren. Dat heb ik toch goed begrepen? Het gaat toch niet om een studie om de boel in de ijskast te zetten en om dan te besluiten dat wij toch niets hoeven te doen?

De heer **Koole** (PvdA): De studie wordt gemotiveerd vanuit de gedachte dat de transparantie van de verkiezing van de Eerste Kamer optimaal moet worden. Er is gesproken over rechtstreekse verkiezingen. Dan heb je natuurlijk die calculaties niet, maar dan trek je wel aan een belangrijk touw in het stelsel. Dat moet je doordenken. Het uitgangspunt is om de transparantie van de verkiezing van de Eerste Kamer te optimaliseren. Dat kan op verschillende manieren en daar zou ik een integrale studie over willen zien, zodat ik, als ik een stap zet, weet aan welke touwtjes ik trek.

De andere vraag was of wij dit niet zelf kunnen doen. Het is al eerder gezegd dat de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer niet een zaak van alleen de Eerste Kamer is. Dat is een zaak van de wetgever, de regering en het parlement als geheel. Ik vind dat het initiatief voor zo'n studie kan liggen bij de minister, zodat beide Kamers goed geïnformeerd zijn. Uiteindelijk moeten immers beide Kamers beslissen over mogelijke alternatieven.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik vind zo'n studie een uitstekend idee, vooropgesteld dat daarbij ook wordt gekeken naar landen die slechts één Kamer hebben.

De heer **Koole** (PvdA): Als dat een van de opties is die voortkomen uit het uitgangspunt dat de verkiezing van de Eerste Kamer zo transparant mogelijk moet worden gemaakt, wordt dat punt inderdaad meegenomen.

De **voorzitter**: Wilt u nu afronden?  
\*\*

De heer **Koole** (PvdA): Ik kom bij mijn derde en laatste punt. We moeten niet op die studie wachten met betrekking tot de problematiek van de BES-eilanden. Het feit dat Nederlandse ingezetenen op de BES-eilanden geen indirecte stem op kandidaten voor de Eerste Kamer kunnen uitbrengen, is door de Groningse hoogleraar staatsrecht D.J. Elzinga



omschreven als een "flagrante onwettigheid", die een "blamage van de eerste orde voor Nederland" is. Immers, artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen, zoals de Staten-Generaal, dus inclusief de Eerste Kamer, te verkiezen. De minister is van deze situatie zeker op de hoogte en ik vraag hem wat hij hieraan gaat doen. In aansluiting op vragen van de commissie voor Koninkrijksrelaties van deze Kamer vraag ik de minister wat hij vindt van het idee om het mogelijk te maken om bij de verkiezingen van de eilandsraden de ingezetenen van de eilanden met de Nederlandse nationaliteit tevens rechtstreeks een kiescollege-BES voor de Eerste Kamer te laten kiezen. Dit idee vereist een grondwetswijziging. Ziet de minister intussen ook mogelijkheden om de ingezetenen van de BES-eilanden met de Nederlandse nationaliteit op enigerlei wijze toch te laten deelnemen aan de eerstvolgende Kamerverkiezingen? Wij zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B  
\*!Nadeelcompensatie\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) (32621).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat die vanochtend het woord hebben gevoerd in eerste termijn. De regeringscommissaris, prof. Scheltema, en ik antwoorden daarop graag. Dit wetsvoorstel maakt het schadevergoedingsrecht voor rechtmatig en onrechtmatig overheidshandelen eenvoudiger en toegankelijker. Het wetsvoorstel codificeert het in de rechtspraak ontwikkelde égalitébeginsel voor rechtmatig overheidshandelen en introduceert een laagdrempelige verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter voor onrechtmatige besluiten van de overheid. Het wetsvoorstel geeft ook antwoord op de vraag welke rechter waarover gaat.

De onderwerpen van dit wetsvoorstel staan al geruime tijd op de agenda van de wetgever. Al bij de eerste evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht in 1998 kondigde het kabinet een wettelijke regeling over nadeelcompensatie aan. Later is besloten om dat uit te breiden tot het hele terrein van het bestuursrechtelijke

schadevergoedingsrecht. In 2005 en 2006 is door een breed samengestelde studiegroep, voorgezeten door regeringscommissaris prof. Scheltema, aan een voorontwerp gewerkt. Dat voorontwerp is in hoofdlijnen ongewijzigd overgenomen in het wetsvoorstel dat wij nu bespreken.

Er is een aantal vragen gesteld waarop ik graag inga. Ik begin natuurlijk bij mevrouw Lokin. Zij vroeg mij of ik het ermee eens ben dat naast het égalitébeginsel ook andere beginselen als grondslag voor nadeelcompensatie kunnen dienen. Ik kan haar kort en duidelijk antwoorden: ja, daarmee ben ik het eens. Ik breng daarbij wel deze nuance aan: ik verwacht dat het in de praktijk niet zo vaak zal voorkomen omdat het égalitébeginsel al een heel ruime grondslag biedt.

Ik kom op de vraag van mevrouw Lokin en mevrouw Broekers of ik bereid ben om deskundigen te benoemen die een systeem kunnen uitwerken dat leidt tot redelijke en voorspelbare uitkomsten voor aanvragers van nadeelcompensatie tegen acceptabele kosten. Ik heb gewikt en gewogen in de loop van deze dag. Ik had daarvoor ook even de tijd. Ik ben het met hen eens dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid belangrijk is dat de uitkomsten van nadeelcompensatieverzoeken redelijk en voorspelbaar zijn. Ook ben ik het ermee eens dat de transactiekosten zo laag mogelijk moeten zijn. Ik ben het dus van harte eens met mevrouw Lokin en mevrouw Broekers en hun suggestie. Ik wil daarom samen met collega Plasterk, die vandaag ook hier aanwezig is maar voor een ander wetsvoorstel, met het bedrijfsleven en de bestuursorganen -- VNO-NCW, VNG, IPO -- een breed gedragen handleiding maken voor de omgang met verzoeken om nadeelcompensatie. Uiteraard zullen daarbij ook deskundigen betrokken worden. Ik zeg dat mevrouw Lokin en mevrouw Broekers graag toe. De problematiek is ingewikkeld.

De **voorzitter**: Mevrouw Broekers wil interrumperen, maar ik laat de minister even zijn zin afmaken.  
\*\*

Minister **Opstelten**: Ik heb het vermogen om direct te stoppen en vervolgens toch nog een lopende zin te maken. Als ik de zin had vervolgd, dan had die echter ook gelopen. Ik herhaal: het is een ingewikkelde problematiek en er zijn veel partijen bij betrokken. Ik vraag er begrip voor dat dit niet van vandaag op morgen is geregeld. Ik verwacht wel nog dit jaar met een resultaat te komen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Het leek net alsof de minister toch nog verder ging met zijn zin, maar nu is er toch een natuurlijke pauze gekomen. Wij zijn zeer blij met de toezegging van de minister. Geldt die ook voor het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen? Wordt dat in één klap meegenomen?

Minister **Opstelten**: Jazeker, daarvoor zal het ook gelden. Dat nemen wij mee. Daarom heb ik alleen maar een korte opsomming van de groeperingen gegeven, waaronder de VNG en het IPO. Daarbij hoort ook het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen dat door de VNG is ondersteund, zoals mevrouw Broekers ook aangaf in haar betoog.

Ik kom bij de vraag van mevrouw Broekers over de status van gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van titel 4.5. Dat is een interessante vraag, ook om mijn kennis weer even te toetsen. Mevrouw Broekers vroeg naar de status van de gemeentelijke verordening inzake compensatie van de kosten van het verleggen van kabels en leidingen. Naar het oordeel van de regering bevat het voorgestelde artikel 4:126 AWB een uitputtende regeling. Daarmee vervallen op grond van artikel 122 Gemeentewet de materiële bepalingen uit de gemeentelijke verordening inzake nadeelcompensatie, inclusief die betreffende kabels en leidingen. Wel bestaat er ruimte voor verordeningen waarin procedurele aspecten worden geregeld, zoals leges of de voorbereiding van besluiten en de advisering over aanvragen. Materiële normen uit dergelijke verordeningen kunnen, voor zover niet in strijd met artikel 4:126 AWB, als wetsinterpreterende beleidsregel opnieuw worden vastgesteld.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mijn vraag over artikel 122 Gemeentewet was retorisch. Het antwoord daarop was mij bekend. Ik wilde dat de minister duidelijkheid zou geven omdat het antwoord in de memorie van antwoord een wat ambigue connotatie had.

Minister **Opstelten**: Ik was nog niet helemaal klaar, maar ik hoop dat ik in mijn antwoord in eerste termijn volstrekt duidelijk ben geweest. Het wetsvoorstel biedt thans niet de grondslag voor een landelijk dekkende regeling voor een bepaald onderwerp zoals kabels en leidingen. Ik heb zojuist uiteengezet dat ik hiervoor samen met collega Plasterk en in overleg met betrokkenen en deskundigen wil komen tot een handleiding. Die handleiding kunnen bestuursorganen vervolgens gebruiken voor het vaststellen van hun beleidsregels.

Ik kom te spreken over de vragen van mevrouw Lokin: de €300 en vervolgens de €500. Ik kijk eerst naar wat de rijksoverheid doet. De in artikel 4:128 bedoelde AMvB moet nog worden opgesteld. Mevrouw Lokin zei: bepaal het nu maar op €300. De AMvB moet nog worden opgesteld, laat staan dat ik de inhoud al in het kabinet heb kunnen bespreken, bijvoorbeeld met de collega van I&M die over Rijkswaterstaat gaat. Het is nu nog te vroeg voor een uitspraak over de hoogte van het landelijk tarief. Artikel 4:128 geeft de bevoegdheid om het tarief te rekenen, maar het is geen verplichting. Dat is het kernpunt. Het voorgestelde artikel 4:128 is gunstiger voor de burger dan de huidige Wet ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld, want voor planschade verplicht de huidige wet tot het rekenen van een tarief van minimaal €100, namelijk €300 min tweederde. Het is zo dat je tweederde naar

boven kunt -- dan kom je op €500 uit -- en tweederde naar beneden, dan kom je op €100 uit. Ik ben van mening dat het bevoegde bestuursorgaan het beste zelf kan beoordelen welk bedrag nodig is, uiteraard binnen het wettelijk maximum van €500, dat gelijk is aan het huidige wettelijke maximum voor planschade. Er zijn nu gemeenten, zoals de gemeente Westland, die voor planschade een tarief van €100 rekenen, als de aanvrager een laag inkomen heeft. Ik wil het dus gewoon overlaten aan de decentrale overheden, die zelfstandig kunnen variëren van €0 tot €500 en niet zo ingewikkeld hoeven te doen als in de Wet ruimtelijke ordening is geregeld voor de planschade. Ik moet eerlijk zeggen dat dit een betere regeling is dan de daarvoor geldende regeling.

De heer Ruers en mevrouw Lokin hebben duidelijke betogen gehouden over de grondslag van de nadeelcompensatie. Ik zou willen vragen aan professor Scheltema om daarop in te gaan in zijn betoog aan de Kamer in eerste instantie.

De **voorzitter**: Dan is nu het woord aan de heer Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Ik hoop dat ik ook van hem puntigheid mag verwachten. De Kameragenda is vandaag nogal overladen en wij moeten er allemaal samen aan werken om die zo goed mogelijk af te wikkelen.

\*\*

\*N

De heer **Scheltema**: Voorzitter. Ik zal daartoe een poging doen. Er zijn echter door mevrouw Lokin en de Ruers indringende vragen gesteld over de regeling van de schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het lijkt mij goed om het antwoord daarop te beginnen door de geschiedenis in herinnering te roepen. Voordat de Awb er was, kon schadevergoeding meestal niet bij de bestuursrechter worden gevorderd, maar moest men daarvoor steeds naar de burgerlijke rechter. In de praktijk bestond daar groot bezwaar tegen, omdat men dan twee procedures moest voeren. Bij de invoering van de Awb is toen een andere keuze gemaakt. Men heeft het echter niet aangedurfd om de schadevergoedingsvorderingen direct naar de bestuursrechter over te brengen. Waarom niet? Welnu, dat was ook een beetje vanwege de elementen die de heer Ruers heeft genoemd: het burgerlijke recht biedt nogal wat goede aanknopingspunten voor de bepaling van de schadevergoeding. Ook de bewijsregels in het burgerlijk recht zijn uitvoeriger. Het resultaat is geweest dat de burger de keuze kreeg tussen twee mogelijkheden: de procedure bij de bestuursrechter doorlopen en dan, als het besluit wordt aangevallen, ook een vordering instellen voor schadevergoeding, of eerst bij de bestuursrechter het besluit laten vernietigen en daarna een vordering voor schadevergoeding instellen.

Die keuze leverde in de praktijk toch wel veel complicaties op. Dat kwam omdat de burger soms tijdens de procedure van spoor wisselde en

eerst het één deed en dan het ander. Die complicaties werden nog groter toen de bestuursrechter besloot om een besluit op een verzoek om schadevergoeding ook als een voor beroep vatbaar besluit te beschouwen, zodat men nog een nieuwe ingang had bij de bestuursrechter. Het werd daardoor buitengewoon ingewikkeld. Ik denk dat wij het daarover allemaal met elkaar eens zijn. Wat het wetsvoorstel in hoofdzaak doet, is de keuzevrijheid die bestond in beginsel afschaffen, zeg ik tegen mevrouw Lokin. Het is toch in beginsel zo dat keuzevrijheid op het punt van de competentie van de rechter in het geordend rechtssysteem eigenlijk niet past. Het is de wetgever die moet bepalen welke rechter bevoegd is om over claims te beslissen.

Dat is uiteindelijk de hoofdregel van het systeem geworden, maar daarbij is er wel lering getrokken uit wat er in de praktijk bleek op het punt van de keuze tussen die twee verschillende procedures. In het socialeverzekeringsrecht en het belastingrecht, waar in beginsel tweepartijenverhoudingen bestaan, zijn de procedures eenvoudiger en kun je gemakkelijker beslissingen over de schadevergoeding voorbereiden dan op het terrein van het recht waarbij meer partijen aan de orde zijn, zoals het milieurecht en het ruimtelijkeordeningsrecht en in zaken die bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven dienen. Deze zaken zijn gecompliceerder en er zijn vaak grote claims aan de orde. Dan kan het feit dat de burgerlijke rechter een meer uitgewerkt procesrecht heeft ertoe leiden dat men eigenlijk zegt: dat is toch de rechter voor grote claims. Mevrouw Lokin zei dit al en de heer Ruers heeft er ook op gewezen.

Dit betekent dus dat gekozen is voor steeds één bevoegde rechter. Op het terrein van de sociale zekerheid en het belastingrecht is dat de bestuursrechter. Op het terrein van de andere geschillen is dat de burgerlijke rechter. Dit volgt uit de keuzes die ook in de praktijk werden gemaakt. De enige "versoepeling" die is aangebracht, als service aan de burger, betreft zaken waarin het niet om grote bedragen gaat. Dit zijn bedragen lager dan €25.000, de grens die ook door de Raad van State is genoemd. Voor die zaken, waarin de burgerlijke rechter eigenlijk de bevoegde rechter is, is de mogelijkheid geboden om tot het genoemde bedrag bij de procedure voor de bestuursrechter, waar het ook over het besluit gaat, de schadevergoeding als het ware "mee te nemen". De regeling is zodanig dat alle ingewikkeldheden die op dit moment in het recht aanwezig zijn, door een goede regeling vervallen. Ik verwacht dat dit op een goede manier zal worden afgewikkeld. Dit betekent wel dat die exploitant in Groningen -- mevrouw Lokin heeft dit voorbeeld genoemd -- die €100.000 schade lijdt, inderdaad eerst naar de bestuursrechter moet gaan om het besluit te laten vernietigen en dan naar de burgerlijke rechter. Mevrouw Lokin heeft echter zelf ook opgemerkt dat dit de keuze is die de exploitant nu meestal ook al maakt, nu de keuzevrijheid wel bestaat. In dat opzicht volgen wij de keuzes die meestal in de praktijk worden gemaakt.

Dat is het antwoord dat ik ter verdediging van deze regeling in hoofdlijnen wil geven. Mevrouw Lokin vroeg nog of de voorgestelde regeling in strijd is met de Grondwet. Welnu, dat is niet het geval. Het gaat over bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen. Het is duidelijk dat geschillen die daaruit voortvloeien op basis van het tweede lid van artikel 112 ook aan gerechten kunnen worden opgedragen die niet tot de rechterlijke macht behoren.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik wil een vraag stellen over de knip bij €25.000 in het wetsvoorstel. Aanvankelijk was dat €5.000. De Raad van State heeft erop gewezen dat dit bij de kantongerechten al was verhoogd tot €25.000. Ik heb nog steeds niet de ratio gehoord waarom die knip wordt gemaakt. Ik begrijp de gedachtegang op zichzelf wel dat deze wordt gehanteerd voor kleinere vorderingen, maar waarom alleen daarvoor? Als mensen dat willen, waarom mogen zij dan niet voor €100.000 een schadevergoeding bij de bestuursrechter vragen?

De heer **Scheltema**: De keuze is om datgene te doen wat eigenlijk normaal is in een geordend rechtstelsel, namelijk dat je één bevoegde rechter aanwijst voor één soort geschillen. Dat is wat wij hier hebben gedaan. Wij hebben gedacht wat nu de beste rechter is om deze geschillen op te lossen. Ik had het idee dat mevrouw Lokin het met mij eens was, want zij zegt ook dat voor dit soort geschillen eigenlijk de burgerlijke rechter de meest geschikte is. Dan ligt het toch voor de hand dat je die de bevoegdheid geeft, en dus in beginsel ook de exclusieve bevoegdheid?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Het probleem is dat hier nu toch weer een tweesporenbeleid wordt gevoerd, allemaal vanuit de praktijk. Dat is mijn hoofdbezwaar, namelijk dat voortdurend een beetje vanuit de praktijk wordt geredeneerd en dat er geen consistent systeem aan de basis is op grond waarvan die verdeling wordt gemaakt tussen hetzij de bestuursrechter, hetzij de civiele rechter. Er wordt alleen maar naar de praktijk gekeken. Dat vind ik toch onvoldoende omdat je je daarmee eigenlijk op los zand gaat begeven. Het zal voor de praktijk ingewikkeld blijven en er zullen weer nieuwe competentiegeschillen komen, terwijl wij nu juist allemaal zo graag geen stroperige procedures zouden willen maar helderheid dat dit bij de een ligt en dat bij de ander. En het allerliefst natuurlijk samenvoeging van die twee rechterlijke kolommen, maar dat terzijde.

De heer **Scheltema**: Het laatste is natuurlijk niet direct iets waarover wij het nu kunnen hebben. Het systeem is naar mijn mening helder, veel helderder dan het op het ogenblik is, namelijk voor die geschillen die ene rechter. Het lijkt mij niet dat er geen systeem in zit of geen consistentie. Het is juist ook met het oog op de rechtseenheid belangrijk dat je exclusief één rechter voor een bepaald probleem aanwijst.

Dat neemt niet weg dat je soms kunt denken dat een systeem dat er mooi uitziet in de praktijk toch wel veel moeilijkheden kan geven. Net zoals je in een strafrechtprocedure soms de benadeelde de gelegenheid geeft om, als het niet te ingewikkeld is, schadevergoeding te krijgen in het strafproces, kun je hier ook bij wijze van eenzelfde soort serviceverlening de bestuursrechter de mogelijkheid geven om -- al is hij daarvoor dan niet de meest aangewezen rechter -- toch bij kleine claims wel een schadevergoedingsvordering toe te passen.

De heer **Ruers** (SP): Hierop aansluitend, er is dus voor justitiabelen de mogelijkheid om de bestuursrechter te kiezen als wij het over die knip van €25.000 hebben of de civiele rechter. Ik zie in de praktijk al gebeuren dat mensen gaan shoppen om te kijken bij welke rechter zij het gemakkelijkst terecht komen. Dan gaan zij de ene keer naar de ene rechter en de andere keer naar de andere, waarvan zij denken dat daar hun belangen het best worden gediend. Dan krijgen wij toch twee conflicterende en met elkaar strijdige systemen? Is dat niet heel onhandig? Het is toch veel beter als je daarvoor gewoon één rechter kiest dan wanneer je twee systemen naast elkaar krijgt, of twee verschillende rechters?

De heer **Scheltema**: Ik zou zeggen dat wij nu juist veel doen in de richting van wat u noemt. Nu is het zo dat zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter bij alle geschillen een oplossing kan bieden. Wij kiezen nu voor een ander systeem waarbij er steeds maar één rechter is die dat geschil kan oplossen: de burgerlijke rechter voor een aantal geschillen en de bestuursrechter voor een aantal andere geschillen, gesplitst naar die rechter die het handigst de procedure kan volbrengen.

Dan kom ik ook nog even bij de vraag van de heer Ruers of het privaatrecht eigenlijk niet in het algemeen de goede aanknopingspunten biedt met het Burgerlijk Wetboek voor het beoordelen van schadevergoedingen bij onrechtmatige daad. Ja en nee. Het is waar dat het privaatrecht -- dan denk ik minder aan het BW, want daarin staan niet zo heel veel regels, maar wel de jurisprudentie die door de burgerlijke rechter is ontwikkeld -- veel aanknopingspunten biedt. Tegelijkertijd is wel door de burgerlijke rechter een heel eigen leerstuk van schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad ontwikkeld, met gedeeltelijk andere regels dan die in het gewone privaatrecht gelden. Dus het is niet zo dat het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad een-op-een kan worden afgeleid uit het recht van de schadevergoeding bij onrechtmatige daad.

Nog een andere vraag van de heer Ruers was of je niet op het punt van bewijsrecht ook bij de bestuursrechter het een en ander zou moeten doen en of regels van bewijsrecht daar niet moeten worden ingevoerd. Dat is inderdaad een vraag die opkomt, die ook door de Raad van State is gesteld en waarover je verschillend kunt oordelen of dit moment al het meest geschikte moment is om met

uitvoerige bewijsrechtregels in het bestuursrecht te komen. Een alternatieve oplossing waarmee naar wij denken op het ogenblik toch ook veel winst te behalen is, is dat de rechter, zoals hij dat nu doet bij de nieuwe zaaksbehandeling, aan het begin van de procedure de partijen bijeenroeft, hun vertelt wat hij van ieder van de partijen verwacht en hen daarover voorlicht. Soms denk ik dat dat haast effectiever is om de bewijspositie van de partijen ook aan hen duidelijk te maken dan zoals in het privaatrecht ingewikkelde regels vast te leggen die misschien, zeker als je niet met advocaten procedeedt, niet zo overtuigend zijn.

Ik geloof dat ik hiermee de resterende vragen heb beantwoord.

\*N

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Ik ben blij met de toezegging van de minister, die de door mij gevraagde termijn van een halfjaar heeft verdubbeld en die nu binnen één jaar zal komen met de richtlijnen waaruit voor de potentiële benadeelden blijkt wanneer zij wel en niet in aanmerking zouden kunnen komen voor nadeelcompensatie en waarbij duidelijke objectiveerbare criteria kunnen worden gehanteerd. Dank daarvoor. Dat is al heel wat.

De norm van €25.000 geldt als ik het goed begrijp niet voor de bestuursrechter die moet oordelen over sociale verzekeringszaken en belastingzaken. Daarin moet hij zelfs kennis nemen van vorderingen die veel hoger zijn. De regeringscommissaris heeft mij niet kunnen overtuigen. Mij ontgaat ten enenmale de zin van de knip van €25.000, temeer omdat er geen inhoudelijk criterium voor is, zeker niet als je tegemoet wilt komen aan de burgers en de stroperigheid van de procedures wilt terugdringen. De regeringscommissaris verwijst naar de praktijk. Ik wil niet in herhaling vervallen. De knip van €25.000, gevoegd bij de leer van de formele rechtskracht, maakt het wetsvoorstel toch in dat opzicht tot een kreupel wetsvoorstel. Ik ontken zeker niet dat er verbeteringen zijn, met name ook bij de nadeelcompensatie die nu een de algemene regeling kent. Voor het tweesporenbeleid heb ik ook wel begrip, maar dat beleid wordt niet systematisch doorgevoerd. Daardoor zullen er problemen ontstaan en zelfs verslechteringen voor sommige potentiële benadeelden optreden in verhouding tot de huidige wetgeving. Dat betreur ik zeer, terwijl dat nadeel verdwijnt wanneer de minister bijvoorbeeld door middel van een novelle de knip van €25.000 uit dit wetsvoorstel zou halen.

Dit klemmt temeer omdat de bestuursrechter nu toch al in een aantal zaken kennis zal nemen van vorderingen boven de €25.000.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn antwoord. Het is mooi dat hij toezegt dat hij bereid is om een commissie van deskundigen in het leven te roepen die een handleiding gaat opstellen, overigens samen met de

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat is prachtig. Dit is zowel naar aanleiding van de problemen die het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen constateert als naar aanleiding van de brief van VNO-NCW en MKB Nederland. Het zijn in beide gevallen, ook in het geval van het GPKL, waarschijnlijk ondernemers, maar het is toch nog wel een heel verschil of je het hebt over de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, over de VNO-ondernemers of over de verlegcompensatie voor kabels. Hoe kijkt de minister aan tegen één commissie van deskundigen die twee verschillende vormen van problematiek gaat benaderen? Het mag niet gebeuren dat de handleiding maar niet tot stand kan komen omdat er geen consensus te vinden is vanwege problemen in een van de onderdelen, bijvoorbeeld dat van het GPKL. Dat zou heel jammer zijn. Voor mij zitten er in die commissie van deskundigen twee subclubs: een die zich vooral bezighoudt met de publiekrechtelijke kant van de zaak en een die zich meer bezighoudt met de privaatrechtelijke kant. Die publiekrechtelijke kant is dan het GPKL en de privaatrechtelijke kant meer VNO-NCW en MKB-Nederland. Ik hoop dat de minister hier nog even op kan reageren.

Tegelijkertijd wil ik van de minister vernemen hoe het nu moet met de gemeentelijke verordeningen die wel criteria hebben. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, treedt echter 4:5 Awb in werking. Hoe moet het dan met de criteria? De gemeenten zitten dan immers even in een vacuüm, want er is nog geen jurisprudentie.

Ik hoor de minister zeggen dat hij nog dit jaar -- mevrouw Lokin dacht "over een jaar", maar wat de minister zei was iets gunstiger -- met die handleiding kan komen. Ik denk dat dit ongelooflijk belangrijk is. De ontwikkelingen staan immers niet stil. Overall gaan wegen open en worden zaken aan de orde gesteld. Het is dan ook belangrijk dat er niet te lang over gedaan wordt. Ik mag hopen dat de minister ervoor zorgt dat die handleiding er nog dit jaar is.

\*N

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. Ik wil de minister en de heer Scheltema bedanken voor hun antwoorden en hun toelichting. Over een aantal toezeggingen ben ik positief. Ik vind het een beetje teleurstellend dat ik geen antwoord heb gekregen op de indringende vragen die ik gesteld heb. Ik moet hieruit afleiden dat wij straks blijven zitten met twee onrechtmatiggedaadsystemen, namelijk een onrechtmatiggedaadsbeoordeling door enerzijds de bestuursrechter en anderzijds de civiele rechter. Het is een gemiste kans dat een en ander niet onder één rechter is gebracht. De civiele rechter lijkt mij hiervoor de meest aangewezen rechter.

Ik zal een voorbeeld uit de praktijk geven. Het komt voor dat een letselschadeproblematiek bij de civiele rechter komt en dat diezelfde problematiek op grond van de Ambtenarenwet bij de bestuursrechter komt. Bij het civiele recht wordt een ontwikkeling ingezet, terwijl de bestuursrechter

een andere visie heeft op precies dezelfde casus. De ene keer gaat het om een werknemer en de andere keer om een ambtenaar en je krijgt twee verschillende antwoorden. Na verloop van tijd gaat de bestuursrechter eens kijken hoe de civiele rechter het doet en met een vertraging van een paar jaar begint hij de visie van de civiele rechter over te nemen. Dat is een zeer tricky ontwikkeling. Het is ook niet uit te leggen aan de burger waarom je bij de ene rechter wel een vergoeding krijgt en bij de andere niet of een heel andere. Dat komt door het naast elkaar bestaan van twee systemen. Volgens mij moet je het onder één rechter brengen. Dan voorkom je dit soort discrepanties in de samenleving.

Een ander punt betreft 8:93. Er is een wetsvoorstel ingediend over de verjaring. Er komt een tekst in de wet. Die begrijp ik. Er wordt gemakkelijk verwezen naar 3:310 van het Burgerlijk Wetboek. Daar zit een wereld van problematiek achter. Kijk naar de ontwikkeling de afgelopen twaalf jaar bij de Hoge Raad. Als ik de wetstekst lees, zie ik een aantal punten die nu al schuren met de ontwikkelingen in het civiele recht. Het is jammer dat er alleen maar stukjes uitgehaald worden en dat er straks -- het kan bijna niet anders -- weer een tweedeling ontstaat in de samenleving. Ik vind het een gemiste kans. Goed, over een paar jaar zullen wij hier wel weer staan om het probleem opnieuw te bespreken.

De **voorzitter**: Dank u wel. Hiermee zijn wij toegekomen aan de dupliek. Ik geef het woord aan de minister van Veiligheid en Justitie. Ik neem aan dat regeringscommissaris indien gewenst ook het woord krijgt, binnen het betoog van de minister, waarna de minister de dupliek besluit.

\*\*

\*N

Minister **Opstelten**: Voorzitter. De regeringscommissaris en ik willen graag antwoorden. De regeringscommissaris zal straks nog iets zeggen over de knip van €25.000.

Tegen mevrouw Broekers zeg ik dat het niet gaat om één handleiding die voor alles geldt; daarvoor zijn de situaties te verschillend. Het is maatwerk. Ik zal het dan ook niet binnen drie maanden of een halfjaar kunnen doen. Het moet dit kalenderjaar, dus ongeveer binnen een jaar. We hebben te maken met verschillende groeperingen. Ik sluit een subcommissie niet uit, want wij moeten zowel het midden- en kleinbedrijf en VNO-NCW maar ook het platform van de gemeentelijke kabels en leidingen erbij betrekken, dat moge duidelijk zijn. Dit wordt een kwestie van goed overleg.

Verder vroeg mevrouw Broekers naar de verordeningen. Die vervallen, dat moge duidelijk zijn. Gemeenten kunnen wetsinterpreterende beleidsregels opstellen die in de plaats komen van de bestaande verordeningen. Voor een aantal bepalingen moet de aanpassingswet worden ingediend en behandeld. Die zal een oplossing voor dit probleem bieden.

Binnen mijn termijn geef ik graag het woord aan de regeringscommissaris.

\*N

De heer **Scheltema**: Voorzitter. Een enkel woord over de knip van €25.000. Misschien worden wij het gewoon niet eens over de zaak. Als je kiest voor het stelsel dat de burgerlijk rechter in beginsel de bevoegde rechter is voor een aantal geschillen die nader zijn gegeven, dan kun je ervoor kiezen om te zeggen dat je geen enkel geschil over schadevergoeding nog bij de bestuursrechter kunt aanbrengen. Dat is misschien helderder als systeem, maar het nadeel daarvan is dat je juist bij kleine claims het probleem krijgt dat door de transactiekosten de kosten van het procederen hoog oplopen. Voor kleine claims hebben wij de grens van €25.000 gekozen. In het begin lag de grens bij €5.000. Toen was de kantonrechtsgrens ook nog €5.000. Toen die grens werd opgetrokken, zeiden wij: daarin gaan wij maar mee. Dat zei de Raad van State ook. Op die manier zijn wij tot die €25.000 gekomen. Een nadere onderbouwing -- waarom is het geen €24.000 of een ander bedrag? -- is moeilijk. Iets arbitrairs heeft het, maar het sluit aan bij de grens die de kantonrechter hanteert.

De heer Ruers vroeg of het niet beter is om alle geschillen naar de burgerlijk rechter te brengen omdat je dan je geen problemen meer hebt met uiteenlopende jurisprudentie tussen de bestuursrechter en de burgerlijk rechter. Dat klopt. Dat was de situatie voor 1994. Daar was algemeen verzet tegen. Het was ongelukkig om altijd twee procedures te moeten voeren, ook voor kleine geschillen. Daarom heeft men gezegd: dat willen wij niet langer. Het verzet tegen het oude systeem was zo algemeen dat ik denk dat het niet goed is om daarnaar terug te gaan. De heer Ruers heeft natuurlijk een punt als hij zegt dat de hoogste rechters in jurisprudentie uiteen kunnen lopen. Dat is ook zo, maar in de huidige tijd kun je constateren dat het naar elkaar kijken en ervoor zorgen dat de jurisprudentie niet uiteenloopt tussen hoogste rechters nu veel meer daadwerkelijk geschiedt dan vroeger het geval was. In dat opzicht denk ik dat de situatie beter is.

De **voorzitter**: Minister, wilt u nog een slotopmerking maken, een slotakkoord?

\*\*

\*N

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Dank voor de interventies vandaag. Belangrijk voor ons is dat wij hopen dat we uw senaat hebben kunnen overtuigen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wij komen nu tot afhandeling van het wetsvoorstel.

Wenst een van de leden stemming over dit wetsvoorstel? Ik zie dat dit niet het geval is.

\*\*

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Verlangt een van de leden aantekening? Ik zie dat dit niet het geval is.

Ik schors de vergadering voor een enkele minuut in afwachting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

\*\*

De vergadering wordt van 17.37 uur tot 17.50 uur geschorst.

\*B

\*!Deelgemeenten\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (33017).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik heb mij voorgenomen om mijn beantwoording als volgt op te bouwen. Ik zal beginnen met een korte inleidende opmerking. Daarna zal ik de argumenten zoals die mijns inziens een rol spelen in hun wegging aan de Kamer presenteren. Ik ben namelijk van mening dat de zaak niet zwart-wit is, maar dat er aan beide kanten van de opvattingen over het afschaffen van de deelraden zinnige argumenten zijn die uiteindelijk gewogen moeten worden. Ik zal natuurlijk mijn wegging aan de leden overleggen. Het zal hen niet verbazen dat die erop uitkomt dat ik de Kamer in alle bescheidenheid wil suggereren om het voorliggende wetsvoorstel te aanvaarden. Vervolgens ga ik specifiek in op het verschil tussen de bestuurscommissies en de deelraden en, in het verlengde hiervan, op de vraag naar de effectiviteit van de maatregel zoals die door deze wet wordt genomen. Ten slotte laat ik nog enkele andere onderwerpen de revue passeren.

Laat ik allereerst met mijn inleidende opmerking het betoog van diverse afgevaardigden over het belang van lokale vormen van betrokkenheid van burgers onderstrepen. Mevrouw De Boer sprak hier met warmte over evenals anderen, onder wie de heer Vliegthart. Deze betrokkenheid bestaat op heel veel plekken in het land, zoals wijk- en dorpsraden en wijkcommissies. Deze brengt helemaal niet per se met zich mee dat er sprake moet zijn van een partijpolitieke opbouw van die organen, maar niettemin is het wel een vorm van democratie. Immers, mensen hebben een directe invloed op besluiten die worden genomen en die hun eigen leefomgeving beïnvloeden. Zonder heel bespiegelend te worden, wil ik in het kader van deze algemene opmerking benadrukken dat er naar

mijn mening drie bewegingen zijn die op zichzelf een verschillende herkomst hebben maar die allemaal meer ruimte bieden voor dit soort vormen van binnengemeentelijke democratie.

De eerste beweging betreft de trend dat gemeenten groter worden. Deze trend is al decennialang aan de gang. Nog los van het voornemen in het regeerakkoord zag je de afgelopen decennia al dat er per jaar ongeveer tien gemeenten minder komen. In de tijd van Thorbecke waren er 2.000 gemeenten, nu zijn het er 408 en dat aantal daalt verder. Dit betekent natuurlijk dat de schaal van die gemeenten toeneemt, waardoor er onder de gemeentelijke bestuurslaag puur in aantallen alleen al meer ruimte komt voor andere vormen van lokale democratie. De tweede beweging betreft het punt dat de burgers mondiger zijn geworden. Het opleidingsniveau is over de gehele linie natuurlijk gestegen sinds de tijd van Thorbecke. Mensen zijn meer bereid en beter in staat om zelf beslissingen te nemen. De derde beweging betreft het budget van de overheid, waaronder de lokale overheid. Dit is niet cynisch bedoeld, maar wel de werkelijkheid van vandaag. Dit budget is aan het afnemen, waardoor het ook voor de lokale overheid minder mogelijk wordt om alles aan zich te trekken.

Deze drie factoren, de stijgende grootte van gemeenten, de grotere bereidheid en het grotere vermogen van burgers om dingen zelf te doen en de financiële noodzaak, maken dat we de komende jaren veel meer aandacht zullen zien uitgaan naar vormen van burgerparticipatie. Ik heb overigens op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd dat ik met een notitie kom over dit onderwerp. Ik kom niet graag met notities, maar in dit geval wel. Ik kan mij voorstellen dat ik die ook aan de Eerste Kamer doe toekomen.

Dit biedt mij de gelegenheid om de heer Engels te zeggen dat ik het met hem eens ben dat het opheffen van de deelgemeenten helemaal niet per se een toename van de afstand van burger tot bestuur met zich mee hoeft te brengen. Immers, onder die bestuurslaag kunnen dus allerlei vormen van burgerparticipatie zitten. Ik denk dat je niet kunt volhouden dat in de gemeente Den Haag de afstand tussen burger en bestuur groter is dan in de gemeente Rotterdam of Amsterdam omdat men daar stadsdeelraden heeft. Je kunt er geen lineaal langs leggen. Zoals de leden weten, ben ik een bèta, dus ik probeer alles in getallen te vatten, maar dat is in dit geval natuurlijk onmogelijk. Empirisch onderzoek naar de omvang van de afstand tussen burger en bestuur is moeilijk, het valt niet in harde cijfers uit te drukken. Je kunt volgens mij echter niet volhouden dat in Den Haag of Utrecht die afstand tussen burger en bestuur veel groter is. Dus ik vind niet dat er sprake is van een afname van de lokale democratie als de stadsdeelraden in die vorm verdwijnen.

De heer **Sörensen** (PVV): Als aan alle 400.000 kiesgerechtigden in Rotterdam gevraagd wordt wat zij willen met de deelraden of de bestuurscommissies, dan geven 20.000 van hen

een antwoord. Je hoeft geen bètawetenschapper te zijn om te begrijpen dat dit slechts 5% is.

Minister **Plasterk**: Ik meen dat de heer Sörensen en ik uiteindelijk hetzelfde zeggen, namelijk dat er vormen van burgerbetrokkenheid zijn die helemaal niet hoeven af te hangen van het bestaan van de deelraden in de huidige vorm. Dat is zijn conclusie en die ondersteun ik.

De heer **Sörensen** (PVV): Mijn conclusie is dat het de mensen geen fluit interesseert of ze een deelraad hebben of een andere vertegenwoordiging op dat niveau.

Minister **Plasterk**: Dat zou kunnen verklaren waarom men wel actief burger is en op allerlei manieren participeert in de samenleving, maar niettemin niet erg hecht aan de deelraden.

Na deze inleidende opmerking over het niveau onder de laagste bestuurslaag, kom ik bij de argumenten die op de twee kanten van de schaal liggen. Ik begin met de argumenten op de ene kant van de schaal, van de fracties van de PvdA en GroenLinks. Ik vind het legitiem om te stellen dat het stelsel van de stadsdeelraden nog niet zo heel lang geleden ingevoerd is op de tijdschaal van de bestuurlijke vernieuwing en dat wij daarom geen flipflopbeleid moeten voeren en het beleid niet nu al op de helling moeten zetten. Ik ben ook gevoelig voor het argument dat de gemeenten zo veel mogelijk zelf zouden moeten beslissen hoe zij hun binnengemeentelijke democratie inrichten. Op zich is dat een steekhoudend argument.

Ik zie geen reden om te stellen dat de omvang van de bestaande stadsdelen te klein is. Verschillende leden hebben gezegd dat een deelgemeente minimaal 100.000 inwoners zou moeten hebben om voldoende slagkracht te hebben, maar bijvoorbeeld Amsterdam-West heeft 140.000 inwoners, dus daaraan kan niet het argument worden ontleend dat dit stadsdeel te klein is om het effectief te kunnen besturen.

Ik benadruk dat de stadsdelen, zoals door verschillende leden is gezegd, in de huidige samenstelling heel veel goed gedaan hebben. Ik ken veel mensen die in de stadsdelen werken. Dat zijn uitstekende bestuurders. Er zijn veel goede werken tot stand gekomen. Amsterdam-Noord werd in dat verband al genoemd, maar ook in Rotterdam heb ik met stadsdeelbestuurders door hun stadsdeel gelopen en geconstateerd dat daar veel goed is gedaan. Ik wil daar niets op afdingen.

Dan kom ik bij de argumenten aan de andere kant van de weegschaal. Ik denk dat de stadsdelen vanaf hun invoering nooit onomstreden zijn geweest. Vanaf het begin is er twijfel geweest of het wel zo moest. Dat is op zich een nadeel voor een bestuurslaag. Wat men verder ook vindt van wat de gemeente besluit, de gemeentelijke bestuurslaag wordt op zichzelf niet bestreden.

Er is altijd een spanning geweest tussen de centrale stad en de stadsdelen. Ook bestuurlijke drukte kan men niet langs een liniaal leggen, maar ik heb gesproken met veel gemeentelijke bestuurders uit de centrale stad, maar ook enkele

uit de stadsdelen, die zeiden dat men heel vaak bezig is met de vraag wie er over een bepaalde zaak gaat en wie er bij bepaalde overleggen mag zijn. Een lid van het dagelijks bestuur van een van de twee steden waarover wij nu spreken had laatst een mooie anekdote. Hij wilde naar een bijeenkomst in een van de stadsdelen, maar kreeg te horen dat het eigenlijk niet de bedoeling was dat hij daar bij zou zijn. Hij wilde er toch graag naartoe en vroeg een bestuursmedewerker nog eens te praten om te bewerkstelligen dat hij daar toch heen zou kunnen. De betrokken medewerker kwam de volgende dag triomfantelijk binnen met een papier in zijn hand, waarbij hij uitriep: ik heb een visum voor je geregeld! Dat illustreert het gevoel bij sommige bestuurders van de centrale stad dat zij niet meer in hun eigen stadsdelen terecht kunnen. Misschien is dit voorbeeld een uitzonderingsgeval, maar men kan niet ontkennen dat er enige spanning op zit.

De heer **Koole** (PvdA): De minister zegt dat er wat spanning op zit. Hij zet dat in het rijtje van de argumenten tegen de stadsdelen. Is er echter niet altijd sprake van spanning tussen bestuurslagen? De Kamer moet soms beoordelen of Europa of Nederland over een bepaalde zaak gaat. Ook tussen provincies en gemeenten bestaat er spanning. Men kan dit navragen bij de provincie Zuid-Holland en de steden Den Haag en Rotterdam. Het feit dat er sprake is van een zekere spanning tussen de centrale stad en de stadsdelen is dus op zich geen reden om tegen stadsdelen te zijn. Die spanning is eigen aan elke laag in het bestuur, ongeacht of er twee of vijf bestuurslagen zijn.

Minister **Plasterk**: Dat is juist, maar de heer Koole raakt hier wel des poedels kern, namelijk dat het echt om een bestuurslaag gaat. Dat is juist het verschil met de bestuurscommissies, die beogen het verlengde van het stadsbestuur en ondersteunend aan het stadsbestuur te zijn. Het woord "plagiaat" werd zojuist gebruikt, maar er is geen groter compliment dan imitatie, dus de heer Schouwenaar mag dat zeker bij alle gelegenheden herhalen. Het voorbeeld van de zes bestuurslagen is genoemd, maar het doel van het kabinet is om het binnenlands bestuur in principe met maximaal drie bestuurslagen in te richten.

De schatting is dat in Amsterdam en Rotterdam een besparing van 7,5 miljoen euro in de bestuurskosten wordt bereikt. Dat is niet de totale kostenbesparing, want de inrichting van de bestuurscommissies zal kosten met zich brengen. Die kosten zullen echter aanmerkelijk lager zijn, ook omdat mensen niet vallen in de APPA, de regeling voor politieke ambtsdragers, en omdat de steden zelf kunnen besluiten hoeveel mensen worden aangesteld en welke vacatiegelden zij ontvangen.

Ik wil nog twee argumenten toevoegen. Als lid van de regering heb ik te maken met het politiek feit dat de Tweede Kamer in meerderheid -- niet eens een heel krappe meerderheid -- de weging gemaakt heeft dat deze vorm van stadsdeelraden niet langer wenselijk is. In een ander debat, later

vanavond, komen wij terug op de rol van de Eerste Kamer, maar ik hoop dat men mij niet kwalijk neemt dat ik ook dit een relevant politiek feit vind.

Er komt nog een argument bij: de gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben -- niet wetend dat het kabinet zou vallen en er een nieuwe politieke constellatie zou ontstaan -- ervan uitgaande dat als de partijen in deze Kamer hetzelfde zouden stemmen als in de Tweede Kamer, geanticipeerd op het verwachte besluit tot opheffing van de stadsdeelraden. Zij hebben inmiddels, na lang delibereren, een invulling gegeven aan de bestuurscommissies. Ik ontvang ook uit die hoek veel geluiden om het voorstel over de bestuurscommissies in hemelsnaam niet weer helemaal terug te trekken, omdat wij dan weer helemaal terug bij af zijn. Die discussie is water onder de brug. Wij hebben nu een nieuwe invulling gevonden, met een vorm van territoriaal medebestuur, maar met minder nadelen dan het huidige stelsel, dus wij moeten die discussie laten voor wat zij is. Wij zouden natuurlijk kunnen zeggen dat Amsterdam en Rotterdam, als zij die bestuurscommissies willen, geen wet nodig hebben om die in te voeren, maar soms hebben mensen een kleine ondersteuning van de kant van de wetgever nodig. Dat steuntje in de rug wil ik hen wel geven.

Ten slotte noem ik als argument aan de andere kant dat wij niet moeten doen of nu opeens de schaal wordt vergroot. De bestuurscommissies krijgen exact dezelfde territoriale indeling als de stadsdeelraden hadden. Die kunnen dus hun functies uitoefenen op dezelfde schaal als de stadsdeelraden dat anders gedaan zouden hebben.

Op grond van het voorgaande kan ik zeggen dat ik mij herken in een aantal overwegingen van de kant van de fracties van GroenLinks en de PvdA, maar dat ik de Kamer toch vraag de kogel door de kerk te schieten en het wetsvoorstel aan te nemen.

De heer **Sörensen** (PVV): Voor de bestuurscommissies, zeker in mijn stad, worden exact dezelfde grenzen gehanteerd als voor de deelraden. Is de minister het met mij eens dat bijvoorbeeld de deelraad Kralingen-Crooswijk een uiterst geforceerde eenheid is, omdat er tussen de wijken Kralingen en Crooswijk een levensgroot verschil zit?

Minister **Plasterk**: Ik zal de heer Sörensen nooit weerspreken over het verschil tussen Kralingen en Crooswijk, want ik ben maar een eenvoudige Hagenaar. Ik heb niet de ambitie om de indeling van de wijken in Rotterdam te beoordelen. Het is aan het Rotterdamse gemeentebestuur om te kijken welke indeling redelijk is.

Het laatste brengt mij op het thema van de bestuurscommissie. Door de heren Schouwenaar, Sörensen en Vliegthart is met gevraagd wat nu precies het verschil is met stadsdelen: is hier nu sprake van stadsdelen light of is er werkelijk een essentieel verschil? In mijn ogen zijn er echt essentiële verschillen tussen een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet en stadsdelen. Voorgesteld wordt om



die te stoppen. In de eerste plaats is er bij stadsdelen in principe sprake van onbeperkte delegatie van bevoegdheden. Bij bestuurscommissies wordt een beperkt aantal taken gedelegeerd. In de tweede plaats zijn er bij stadsdelen verplichte directe verkiezingen. Bij een bestuurscommissie kan dat, maar is dat zeker niet verplicht. In de derde plaats kunnen stadsdelen algemeenverbindende voorschriften vaststellen. Dat maakt ze ook eigenlijk tot een echte semioverheidslaag. Dat brengt ook met zich dat ze direct gekozen moeten worden. Dat kunnen bestuurscommissies niet. Hun relatie tot de gemeente is essentieel een andere, want de bestuurscommissies zijn verantwoording verschuldigd aan de centrale stad. Zij worden ingesteld door de centrale stad, die een aantal bevoegdheden aan die commissies delegeert en deze zijn verantwoording verschuldigd aan de centrale stad. Die verantwoordingsverplichting bestaat niet voor de stadsdelen.

De heer **Sörensen** (PVV): Is dat niet merkwaardig? Ze worden door de kiezers gekozen en dan zijn ze volgens mij verantwoording verschuldigd aan de kiezers en niet indirect aan de stad.

Minister **Plasterk**: Neen, het is aan de stad om vast te stellen hoe zij de bestuurscommissie samenstelt. Zij zou er ook voor kunnen kiezen om sollicitatiegesprekken te houden. De manier waarop het in Amsterdam en Rotterdam is ingevuld, is dat de kiezers wordt gevraagd om kandidaten te stellen. Dat is niet zo gek. Er zijn allerlei manieren om dat te doen. Mensen kunnen zich ook persoonlijk kandidaat stellen, zonder een politieke lijst.

De heer **Sörensen** (PVV): Ze kunnen zich persoonlijk kandidaat stellen. Als je verantwoording verschuldigd bent aan de kiezers, houdt dat op dit moment de deelgemeenteraad in. Daar ben ik uiteraard niet voor, maar dit vind ik echt een geforceerde manier. Je laat mensen direct kiezen, maar de kiezers zelf worden erna buitenspel gezet. Doe het helemaal niet, zo is mijn advies.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik begrijp de minister en volgens mij komt hij ons tegemoet door te zeggen dat het iets anders is dan een deelraad.

Minister **Plasterk**: En ik was nog niet klaar!

De heer **Vliegenthart** (SP): Daar komen wij straks nog op, maar nu wil ik nog even de vraag over de verkiezingen behandelen. Er wordt straks gestemd, maar de vraag is of bij dat stemmen echt iets te kiezen valt, aangezien de verantwoording aan de centrale stad is. Op de een of andere manier zit daar een spagaat. Ziet de minister dat ook, los van de vraag of het uiteindelijk aan de stad is om dat zelf in te richten? Ziet de minister die spagaat ook, dat er straks misschien gestemd kan worden maar er niets te kiezen is?

Minister **Plasterk**: Dat er niets te kiezen is, hoeft de conclusie niet te zijn. Je kunt ook een bewonerscommissie hebben in een flatblok, waar de bewoners kiezen wie er in de bewonerscommissie komt, zonder dat dit meteen een autonome bestuurslaag oplevert met autonome bevoegdheden. Dan kan het altijd aan de woningbouwvereniging zijn om te zeggen welke taken zij bij de commissie legt en welke niet. Die taken kunnen ook weer hernomen worden als zij bijvoorbeeld in strijd komen met de doelstelling van de delegatiegever.

De leden van de bestuurscommissie zijn geen politieke ambtsdragers en vallen dus niet onder de Wet APPA. Daar waar de stadsdelen verplicht dualistisch waren, zijn de bestuurscommissies verplicht niet dualistisch, dus monistisch. Het zijn enkelvoudige commissies, wat overigens het feit niet in de weg staat dat men binnen die commissie een aantal dagelijks bestuurders kan aanstellen. Er is echter geen controlerende, uitvoerende relatie tussen de mensen die voor een groter deel van hun tijd zijn aangesteld en die een portefeuille hebben toegewezen gekregen en de algemene leden van de commissie, want het is één commissie.

Ik hoop dat ik hiermee de zorgen van de heer Schouwenaar en anderen enigszins heb kunnen verlichten. Naar mijn mening zijn de verschillen zo groot dat eenieder die zegt dat dit stadsdeelraden licht zijn het niet bij het rechte eind heeft. Mij werd gevraagd wat ik vond van een wethouder uit Amsterdam die deze indruk gewekt zou hebben; ik neem dat oordeel zeker niet over.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dus even resumerend: geen onbeperkte delegatie, geen verplichte verkiezingen, geen algemeenverbindendverklarende voorschriften, een bestuurscommissie die verantwoording aflegt aan de centrale stad, naar analogie van een bewonerscommissie, geen politieke ambtsdragers en niet dualistisch? Heb ik de minister op die manier goed begrepen?

Minister **Plasterk**: Juist.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dan kan ik niet anders dan constateren dat wethouder Van Es hiervan toch een ander beeld heeft dan de minister.

Minister **Plasterk**: Ik heb er zojuist al in algemene termen wat van gezegd.

De heer **Koole** (PvdA): De samenvatting die collega Vliegenthart heeft gegeven, begrijp ik heel goed, maar dat zijn vooral de formele verschillen. De vraag is natuurlijk of dat in de praktijk in de ogen van de kiezers zo veel gaat uitmaken. Een van de vragen die ik had gesteld, is of het mogelijk is of het aantal leden van de bestuurscommissies even groot is of misschien groter wordt.

Minister **Plasterk**: Het antwoord is dat dit vrij staat.

De heer **Koole** (PvdA): Die kunnen dus even groot zijn of zelfs groter worden dan de huidige stadsdeelraden. Ik heb begrepen dat de Amsterdamse gemeenteraad streeft naar een nieuw en houdbaar stadsdeelstelsel, dat zo veel mogelijk overeenkomt met de huidige situatie van de stadsdelen maar dan met die formele verschillen. In de ogen van de kiezers -- en daar gaat het mij toch om -- wordt het toch gepercipieerd als iets wat er ontzettend op lijkt, met verkiezingen en het hoeft niet met minder mensen. Dat is ook uitdrukkelijk de bedoeling in Amsterdam, maar levert dit allemaal zo veel op dat daardoor een ingreep in de autonomie van de gemeenten door het Rijk gerechtvaardigd is?

Minister **Plasterk**: Ik heb nog niet gereageerd op de vraag of dit nu een ingreep is in de autonomie. Ik wil dat toch weerspreken. "Autonomie" betekent dat je iets hebt waar een ander niet aan mag komen, want het is immers jouw autonomie. Het gaat hier om een taak die bij wet is toebedeeld aan de nu bestaande stadsdelen en die wordt weer teruggenomen. Natuurlijk grijpt dat in in de vrijheid, maar dat is iets anders dan ingrijpen in de autonomie.

De heer **Koole** (PvdA): Dan moet de minister zijn beantwoording in de eerste en tweede ronde van de schriftelijke vragen van deze Kamer corrigeren, want daar heeft de minister zelf gezegd dat het een ingreep is in de lokale autonomie.

Minister **Plasterk**: Ik geloof de heer Koole als hij dat zegt, maar mijn stelling hier -- en wat mij betreft, zou hij die als finaal mogen beschouwen -- is dat het een ingreep is in de vrijheid van gemeenten om dat te doen. Misschien ben ik wel verlicht door de toelichting van de heer Engels, maar als je dat in staatsrechtelijke zin als "autonomie" bestempelt, is dat volgens mij niet correct. Als je autonoom was, zouden we ook niet kunnen ingrijpen.

De heer **Sörensen** (PVV): De bestuurscommissies krijgen bestuurders, maar wat valt er te besturen als je als gemeentebestuur geen taken overdraagt?

Minister **Plasterk**: Als het gemeentebestuur geen taken overdraagt, valt er niets te besturen. Ik ga ervan uit dat wel degelijk taken worden overgedragen. Dat zie ik ook in de praktijk ontstaan.

De heer **Sörensen** (PVV): Maar dat lijkt mij nu in strijd met de wet die wij op dit moment proberen aan te nemen.

Minister **Plasterk**: Het zou in strijd met de wet zijn wanneer alle taken zouden worden overgedragen en zou worden gezegd dat er sprake is van een territoriaal bestuur met een vrijwel open huishouding. Dat wil zeggen dat men zich met elk onderwerp dat voor de voeten komt, zou kunnen bezighouden. De stelling van de regering is dat het er juist om gaat, dat bepaalde taken op een

beperkt aantal terreinen aan deze bestuurscommissie worden toegewezen door de centrale stad.

De heer **Sörensen** (PVV): Voldoet het centrale bestuur aan de wet als het alle taken op een na overdraagt?

Minister **Plasterk**: Nee, dan komt het in strijd met de wet. Dan is het in feite het totale pakket.

De heer **Sörensen** (PVV): En als het centrale bestuur geen enkele taak op een na overdraagt, voldoet het wel aan de wet?

Minister **Plasterk**: Dan voldoet het wel aan de wet, maar dan heeft het waarschijnlijk geen zin meer. De werkelijkheid zal dus toch ergens in het midden liggen. Dat is ook de praktijk die ik nu zie ontstaan in Amsterdam en Rotterdam. Dat geeft mij de gelegenheid om te zeggen dat, voor zover ik het nu kan overzien, wat men in Amsterdam en Rotterdam voornemens is, past binnen de grenzen die ik zojuist heb gegeven.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Maar valt niet ook de huidige praktijk van de stadsdelen daar al binnen? Voor zover mij bekend, werkt in elk geval Amsterdam maar toch ook Rotterdam met een verdeling van taken en bevoegdheden en met een A-lijst en een B-lijst. Er is een lijst met taken en bevoegdheden van stadsdelen, waar lang niet alle taken en bevoegdheden van de gemeente op staat. Alles wat niet op die lijst staat, is aan de centrale stad. Voor zover ik dat lees, is dat het systeem dat de minister beschrijft en dat territoriale commissies kunnen doen. Gemeenteraden kunnen specifieke taken en bevoegdheden overdragen aan een territoriale commissie. Dat is nu ook het geval. In Amsterdam is bijvoorbeeld alles wat te maken heeft met de sociale dienst en uitkeringen maar ook met grootstedelijke projecten niet overgedragen aan de stadsdelen. Je kunt discussiëren over de vraag of het meer of minder moet zijn, maar dat rechtvaardigt volgens mij niet het principiële verschil dat er volgens de minister is.

Minister **Plasterk**: Ik heb een lijst van vijf criteria gegeven op basis waarvan er een essentieel verschil is tussen een bestuurscommissie en een stadsdeelraad. Natuurlijk kom je naarmate je meer taken gaat overdragen in een grijs gebied. Op enig moment is het glashelder dat het niet meer om een bestuurscommissie gaat. Wat er nu in de verf is gezet in Amsterdam en Rotterdam valt volgens mijn beoordeling binnen die termen.

De heer **Engels** (D66): Zou het niet helpen als wij niet alleen in kwantitatieve zin kijken naar het type taken dat al of niet wordt overgedragen aan het nieuwe type bestuurscommissie, maar ook naar de aard van die bevoegdheden? Voor zover ik het heb begrepen, is het zo dat wij, anders dan in het huidige stelsel waar volledige beleidstaken en regelgevende bevoegdheden kunnen worden overgedragen, in het nieuwe stelsel puur spreken

over beheersbevoegdheden en uitvoerende bevoegdheden. Het aantrekkelijke van het element van verkiezing dat er aanvankelijk in zat, maar er volgens mij ook weer uitgehaald wordt, was dat burgers dan ook op andere burgers kunnen stemmen. Dat zijn geen bestuurders, maar gekozen mensen die in die sfeer een bijdrage leveren. Het partijpolitieke element wordt zo buitenspel gezet.

Minister **Plasterk**: De heer Engels noemt in één adem een aantal verschillende criteria. Ik heb al bevestigd dat er inderdaad geen algemeen verbindende voorschriften kunnen worden gesteld door die bestuurscommissies. Dat is juist.

In het verlengde hiervan ga ik in op de punten die zijn ingebracht door de heren Schouwenaar en Vliegenthart. Zij vragen of het voorstel op dit punt voldoende tegemoet komt aan de bezwaren. Ik hoop dat het onderscheid helpt. Het delegeren van taken en bevoegdheden is mogelijk, maar de huidige situatie waarin sprake is van een volwaardig territoriaal bestuur, is niet langer aan de orde. In de plannen die nu in Amsterdam worden ontwikkeld, kunnen de lokale VVD-bestuurders zich herkennen, zo zeg ik tegen de heer Schouwenaar.

Als er te veel zou worden overgedragen, waardoor het in feite een toneelstuk wordt, zou ik in het uiterste geval een besluit kunnen vernietigen. Dat is helemaal niet mijn voornemen en als gebeurt wat nu voorligt, is dat totaal niet in beeld, maar ik hoop de zorgen weg te kunnen nemen door dat instrument hier te noemen.

De heer **Vliegenthart** (SP): De minister is goed op streek in het overtuigen van mijn fractie. Ik heb nog één vraag aan hem. Die betreft de verhouding tussen de bestuurscommissies en de centrale stad, in concreto de gemeenteraad. Is de competentiestrijd, zoals de minister zelf illustreert aan de hand van de anekdote rond het visum, met het aannemen van dit wetsvoorstel ten einde? Hebben wij dan een "principal" en een "agent"? De principal is de gemeenteraad en de agent is de bestuurscommissie die al dan niet rechtstreeks wordt gekozen met een aantal beheers- en uitvoeringstaken.

Minister **Plasterk**: Ik denk dat het helpt, omdat het bevestigt dat de stadsbestuurder van de centrale stad bestuurder van de hele stad is. In principe is hij in de hele stad welkom.

De heer **Vliegenthart** (SP): Uiteindelijk is hij ook de baas?

Minister **Plasterk**: Uiteindelijk is hij ook de baas. Ik stel daar tegenover dat het altijd zo kan zijn dat iemand in een flatblok of woningcorporatie zegt dat hij niet welkom is. Dat subjectieve gevoel kan altijd worden uitgestraald, maar formeel is dat niet zo.

De heer **Sörensen** (PVV): Wij overwegen een motie op dit punt. Nu ik hoor dat de minister gaat ingrijpen als er te veel bevoegdheden worden overgedragen, vind ik dat "te veel" iets te vaag. De

deelgemeenten in Rotterdam hebben bijvoorbeeld nu al geen budgetrecht meer, een heel belangrijke bevoegdheid. Ik wil concreet weten wat wel en niet kan worden overgedragen. Ik begrijp dat de minister die vraag op dit moment niet kan beantwoorden.

Minister **Plasterk**: Ik kan niet concreter antwoorden. Ik kan alleen zeggen dat wat men volgens mij in Amsterdam en Rotterdam van plan is, valt binnen de grenzen die ik heb aangegeven.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Misschien ga ik nu een vraag stellen die de minister zojuist zou gaan beantwoorden. Ik heb de minister het woord "vernietigen" horen gebruiken. Zegt hij toe dat hij, mochten die commissies toch te zwaar opgetuigd raken, gebruik gaat maken van het recht om het besluit te vernietigen omdat zulks in strijd is met de wet of het algemeen belang of wijst hij mij alleen op het bestaan van die wettelijke mogelijkheid? Aan dat laatste heb ik natuurlijk niet zoveel.

Minister **Plasterk**: Ik loop het gevaar dat ik de steun van de heer Schouwenaar in de waagschaal stel, maar mijn intentie was om te wijzen op de wettelijke mogelijkheid om in te grijpen. Als ik verder zou gaan dan dat, hang ik iets heel eigenaardigs boven datgene wat men in Amsterdam en Rotterdam opzet en dat naar mijn mening voldoet aan de eisen van de wet. Ik wil het niet zwaarder maken dan dat.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Ik begrijp dat het heel moeilijk is om te definiëren wanneer je een grens overgaat. Dat is een geleidelijk glijdende schaal en dat is niet in woorden te vangen. Je moet dat in het tijdsgewricht zien en in de bestuurlijke situatie van dat moment. De vraag die mij bezig blijft houden, is: wat is er tegen om bijvoorbeeld in artikel 156 lid 3 een behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen toe te voegen, zoals het oorspronkelijk in artikel 87 stond? Artikel 156 lid 3 is immers een plek die zich daarvoor prima leent, want daarin staan allerlei zaken opgesomd die je niet mag overdragen.

Minister **Plasterk**: Dat waren inderdaad de twee vragen van de heer Schouwenaar. De eerste vraag was: bent u bereid de ontwikkelingen op de voet te volgen. Die beantwoord ik met een volmondig "ja". De tweede vraag was: bent u bereid nu al aan te kondigen met een nieuwe wet te komen. Het antwoord daarop is "nee". Ik ben begonnen met een balans tussen de argumenten aan twee kanten. Ook is er de balans tussen de opvattingen die in de Tweede en Eerste Kamer leven en die recht doen aan de wens in Amsterdam en Rotterdam en ook in andere steden om een vorm van territoriaal meebesturen mogelijk te maken, maar dat niet te laten uitgroeien tot een volwaardige bestuurslaag. Ik noem het instrument van vernietigen om aan te geven dat, mocht er iemand denken dat er materieel niets verandert, men onverstandig bezig is. Dan moet men zich realiseren dat men in strijd

is met de wet en dat zou men niet moeten willen. Verstandige bestuurders willen dat ook niet.

De heer Engels vraagt naar de stand van zaken rond de stadsregio's. Dat wetsvoorstel moet nog naar de Tweede en Eerste Kamer komen. Ik zal proberen dat dit kalenderjaar in gang te zetten. Over autonomie hebben wij gesproken. De vragen van de heer Schouwenaar heb ik beantwoord. Ik ben op de weging van de argumenten ingegaan en onderschrijf het pleidooi voor kleinschaligheid volledig.

Er is gevraagd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de visie die wij op verzoek van de Eerste Kamer naar de Tweede en Eerste Kamer zullen sturen. Wat nu voorligt, is daarmee op geen enkele manier in strijd. Een aantal principes is daarin terug te vinden. Als het wetsvoorstel zou worden verworpen, zou er ook geen strijd zijn met het visiestuk, omdat dat meer gaat over de bestuurlijke indeling van het land en niet zozeer over de situatie in Amsterdam en Rotterdam.

De heer Sörensen steunt het voorstel, maar heeft een negatiever beeld van het functioneren van de deelraden dan ik. Ik heb daar veel goed werk zien gebeuren. Dat is een verschil in inschatting.

De heer **Koole** (PvdA): De minister spreekt over het visiestuk. Zowel het aannemen als het verwerpen van dit wetsvoorstel zou allebei passen in het visiestuk. Dat is opmerkelijk. Als reden voor dit wetsvoorstel is gezegd dat de deelgemeenten ten principale niet in het systeem passen. Ik heb in mijn inbreng benadrukt dat dit argument nu ineens veel vaker wordt gehoord. Dan verwacht ik dat dit correspondeert met het visiestuk. Als zowel verwerping als aanneming van het wetsvoorstel in het visiestuk past, begrijp ik niet wat dat ten principale inhoudt.

Minister **Plasterk**: Het is maar net hoe zwaar je dat woord weegt. In het visiestuk zal staan dat wij vermindering van het aantal bestuurslagen wel een doelstelling vinden, evenals drie bestuurslagen. Maar het is niet zo dat ineens heel bestuurlijk Nederland zal omrollen.

De heer Vliegenthart vroeg of ik het eens ben met het vorige kabinet, dat bestrijdt "dat territoriale bestuurscommissies feitelijk als deelgemeenten zouden kunnen functioneren". Het antwoord is ja.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar de situatie van Rozenburg, en hoe zich die verhoudt tot de gemaakte afspraken. Het toenmalige gemeentebestuur van Rozenburg is inderdaad met het gemeentebestuur van Rotterdam overeengekomen dat Rozenburg de status van deelgemeente zou krijgen. Dat kon toen op bijval rekenen van beide Kamers, en van de toenmalige staatssecretaris. Tegelijkertijd speelde de discussie over de toekomst van het Rotterdamse bestel. Ik kan het wel begrijpen dat de bewoners van Rozenburg wellicht teleurgesteld zijn: ze hadden het beeld dat een en ander tot een vrijwel autonome territoriale bestuurslaag zou leiden. Met het verdwijnen van de status van deelgemeente is

dat wat minder het geval, zo kort na de herindeling. Maar het is ook evident dat voor Rozenburg geen uitzondering kan worden gemaakt. Nu de mogelijkheid van een deelgemeente komt te vervullen, kan voor Rozenburg een bestuurs- of adviescommissie worden ingesteld. Dat is aan het gemeentebestuur van Rotterdam. Ik wil me daar niet in mengen, maar het zou -- laat ik dat voorzichtig zeggen -- wellicht in de rede liggen om dat te doen. Inmiddels is er overigens een principebesluit genomen om in Rotterdam met bestuurscommissies te gaan werken, waarbij Rozenburg een aparte bestuurscommissie zou worden.

De heer **Sörensen** (PVV): Is het nou echt onmogelijk om aan de bevolking van Rozenburg alsnog via een referendum te vragen of ze niet bij Westvoorne of de Albrandswaard aangesloten wil worden? Ik kan me namelijk indenken dat die mensen zich enorm bekocht voelen: een stem anders in de gemeenteraad, en ze zitten voor heel lang vast aan een gemeente die veel verder weg ligt en heel dominant is. Bovendien heeft de gemeente Rotterdam ze totaal afgeroomd: al het geld dat Rozenburg heeft gespaard, is verdwenen in de bodemloze put Rotterdam.

Minister **Plasterk**: Nu ben ik toch even zoekende. Ik heb de heer Sörensen zojuist horen zeggen dat het de bewoners in zijn woorden geen snars kan schelen ...

De heer **Sörensen** (PVV): Ik wil voor Rozenburg, na wat het die mensen is overkomen, wel een uitzondering maken! Die willen sowieso van die hele deelraad af.

Minister **Plasterk**: Het lijkt me duidelijk dat we de discussie daarover niet opnieuw kunnen openen. Het houden van referenda over zo'n fusie is een heel andere kwestie. Ik zie geen mogelijkheid om ...

De heer **Sörensen** (PVV): Die mensen hebben destijds gekozen voor een deelraad, waarbij ze het idee hadden dat ze toch enigermate werden vertegenwoordigd. Nu blijkt dat ze tevreden worden gehouden met -- sorry dat ik het zeg -- een fopspeen.

Minister **Plasterk**: Dan doet u geen recht aan de bestuurscommissie, want dat is geen fopspeen.

De heer **Sörensen** (PVV): Excusez le mot, maar die bestuurscommissie heeft geen enkele bevoegdheid. Dat hopen wij althans, en volgens mij bent u het met mij eens.

Minister **Plasterk**: Ik heb niet gezegd dat de bestuurscommissie geen enkele bevoegdheid heeft ...

De heer **Sörensen** (PVV): Weinig bevoegdheden dan.

Minister **Plasterk**: In reactie op de heer Koole: ik heb gezegd dat het aantal leden van een bestuurscommissie inderdaad niet wettelijk wordt voorgeschreven. Maar voor zover ik weet is het niet het voornemen om de bestuurscommissie groter te maken dan de stadsdeelraden, integendeel.

Ten slotte de relatie tot de decentralisaties. Eerlijk gezegd zie ik die relatie niet zo in deze discussie. Het is in ieder geval niet mijn bedoeling om die twee onderwerpen met elkaar te verbinden. We komen nog uitgebreid terug op de decentralisaties. De heer Koole kent het streven uit het regeerakkoord om taken en budgetten zo veel mogelijk ontschot aan het domein van het Gemeentefonds toe te voegen. De precieze vormgeving daarvan is vers twee.

De heer **Koole** (PvdA): De minister heeft gezegd dat de decentralisatieopgave in het regeerakkoord slechts ziet op taaktoedeling in medebewind. Toen heb ik gevraagd of het bij het decentraliseringsstreven van het kabinet alleen gaat om uitbreiding van gebieden waarop lagere overheden verplicht zijn medewerking te verlenen aan uitvoering van regelingen die op rijksniveau zijn vastgesteld. Of gaat het daarbij ook om overdracht van taken en bevoegdheden die het de gemeenten mogelijk maken om op lokaal niveau en dicht bij burgers arrangementen op maat te creëren?

Minister **Plasterk**: Het voornemen is om zo veel mogelijk het laatste te realiseren. In die zin is het woord "medebewind" hier wat los gebruikt. Dat hoeft namelijk niet voor elke vorm van decentralisatie te gelden, integendeel.

De heer **Koole** (PvdA): Ik ben blij met dat antwoord, want dan kan er inderdaad iets op maat worden gedaan. Als dat zo is, waarom past de mogelijkheid tot het instellen van deelgemeenten daar dan niet in?

Minister **Plasterk**: Het hoeft niet per se medebewind op te leveren.

De heer **Koole** (PvdA): Ik herhaal mijn vraag.

Minister **Plasterk**: Ik heb de decentralisaties niet gebruikt als argument tegen het voortzetten van stadsdeelraden.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. De crux van het debat lijkt mij te zijn, of je gemeenten de mogelijkheid wilt blijven bieden -- ik sluit een beetje aan bij de terminologie van collega Kuiper -- om gebruik te maken van een bijzondere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. We hebben het over een bijzondere vorm, met direct gekozen deelraden en deelbesturen, in een dualistisch model en met substantieel overgedragen bevoegdheden. Het zal duidelijk zijn geworden: mijn fractie is daar niet voor, omdat het in de bestuurlijke hoofdstructuur, met de kennis van nu -- gevaarlijke

term, maar ik gebruik haar toch -- een te zware figuur is, die ook niet bijdraagt aan het op betekenisvolle wijze betrekken van burgers bij zaken die hen aangaan en bewegen. Als deze wet in werking is getreden, blijft de Gemeentewet nog voldoende beleidsruimte bieden aan lokale besturen om zelf een invulling te geven aan vormen van binnengemeentelijke decentralisatie die de nabijheid van burgers wel inhoud kunnen geven, en zal ze in die zin meer bijdragen aan de kwaliteit van de lokale democratie. Uiteindelijk kan het een heel substantiële bijdrage leveren aan het verminderen van bestuurlijke drukte. Dat is de eindafweging van mijn fractie.

\*N

De heer **Schouwenaar** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige en kundige beantwoording. Ook mijn fractie deelt nog steeds de conclusie dat het verstandig is om de mogelijkheid om deelgemeenten in het leven te roepen, te beëindigen. Deelgemeenten zijn ooit met de beste bedoelingen van start gegaan, en er is ook heel veel goeds gebeurd, maar een aantal dingen is toch niet zo goed, en niet zoals bedoeld gegaan. Dat brengt onvermijdelijk nadelen met zich mee in het bestuurlijk verkeer. Tegelijkertijd zijn er alternatieven die deze nadelen niet oproepen en die evenzeer tegemoetkomen aan de wens om inwoners te betrekken bij hun bestuur, op het laagst mogelijke niveau. Dan denken wij dat het verstandig is om voor die alternatieven te kiezen, om daarmee de kans dat de met de deelgemeenten verbonden nadelen hun intrede doen, te minimaliseren, maar helemaal uitsluiten kunnen wij deze niet.

Dat brengt mij op het tweede punt: de effectiviteit. Ik wil mij niet in een soort welles-nietes-toestand begeven en dat wil de minister waarschijnlijk ook niet. Hij heeft een aantal verschillen genoemd tussen artikel 83-commissies en deelgemeenten. Dat ben ik allemaal met hem eens, maar dat zijn allemaal verschillen met een nogal formeel karakter, zoals de heer Koole ook opmerkte. Het is toch ook nuttig om naar het materiële aspect te kijken? Wanneer de situatie zich voordoet van een fors takenpakket, met verkiezingen en forse budgetten, dan is dat wat de burgers ervan merken. Zij weten niet of een bestuurder wel of geen APPA heeft en daar worden zij ook niet opgewonden van, denk ik, bepaalde situaties daargelaten.

Dat is wat burgers ervan merken en ik ben blij dat de minister heeft toegezegd dat hij dat nauwlettend zal gaan volgen, zo heb ik dat ten minste begrepen. Hij is zich ervan bewust dat hij de wettelijke mogelijkheden heeft om als hij iets waarneemt wat hem niet in overeenstemming met de wet lijkt, nog eens te overwegen of hij van de hem ten dienste staande middelen gebruik zal maken. Ik heb hem verschillende keren het woord "vernietigen" horen gebruiken en iedere keer dat hij dat noemde, nam mijn hoop een beetje toe.

Ik heb nog een vraag overgehouden. Bij de beoordeling van de vraag naar de effectiviteit,

zowel mondeling als schriftelijk, kwam bij mij steeds meer de vraag naar boven of er nu het principe achter zit dat iets alleen mag als het met zo veel woorden is toegestaan in de wet. Mag je alleen dan een substantieel takenpakket overdragen, of de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen, wanneer dat met zo veel woorden is toegestaan? Of is het andersom? Als dat zo is, ben ik gerustgesteld, want die mogelijkheid is er uitgeschreven. Of moet je ervan uitgaan dat het allemaal mag zolang het niet verboden is? Dan komt mijn ongerustheid toch weer een beetje terug. Dat zijn twee wezenlijk verschillende uitgangspunten. Kan de minister daar nog iets over zeggen?

Ik ben het van harte eens met wat de minister heeft gezegd over betrokkenheid. Mijn fractie denkt dat betrokkenheid niet zozeer afhangt van fysieke afstand of omvang, maar vooral van de kwaliteit van de dienstverlening en de mate waarin burgers die mee willen doen, serieus worden genomen. Uiteindelijk hangt het dus af van de instelling of de inzet van de bestuurders, ongeacht van welke partij, en van de betrokken inwoners, en de wederkerigheid ten opzichte van elkaar.

Al met al zal ik mijn fractie adviseren om dit wetsvoorstel te steunen.

De heer **Koole** (PvdA): Ik hoor de heer Schouwenaar niet meer verzoeken om een reparatiewet. Komt dat doordat de minister inmiddels het woord "vernietigen" zo vaak in de mond heeft genomen dat hij dat verzoek niet meer doet?

De heer **Schouwenaar** (VVD): Dat draagt wel bij aan mijn gerustheid op dat terrein. Ik heb ook een bepaalde vastberadenheid bij de minister waargenomen, om dat verzoek in elk geval niet te honoreren. Dan moet je op een gegeven moment je knopen tellen. Dat heb ik net gedaan en het saldo was positief. Ik hoop dat dit zo blijft.

\*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn afgewogen beantwoording, waarin ik desalniettemin nog steeds geen overtuigende argumenten heb gehoord voor het ontnemen van een bevoegdheid aan gemeenten om deelgemeenten in te stellen. De minister gaf zelf aan dat er meer ruimte komt en nodig is voor benedengemeentelijke democratie, zoals hij het noemde, omdat gemeenten groter worden, burgers mondiger worden en de budgetten afnemen. Mijn eerste reactie is dan: waarom ontnemen we gemeenten dan een instrument om die benedengemeentelijke democratie vorm te geven? Die vraag is voor mij niet beantwoord.

De minister maakt een afweging van de voors en tegens van stadsdelen of deelgemeenten, mede in vergelijking met bestuurscommissies. De vraag die hij overslaat, is waarom wij het zijn die deze voors en tegens moeten afwegen. Waarom kunnen de gemeenten niet zelf die voors en tegens afwegen? Die vraag dringt zich temeer op, nu het

argument ten principale waarom dit zou moeten, dat de minister in zijn schriftelijke antwoorden gaf, in deze beantwoording een beetje ondergesneeuwd is gebleven. Als wij dit wetsvoorstel niet aannemen, blijft dit nog steeds passen in zijn visie op het openbaar bestuur. Bij ons blijft de vraag waarom wij dat moeten wegen. Kun je dat niet aan de gemeenten overlaten?

Als we dan gaan kijken naar de argumenten voor afschaffing, is daar nog wel wat op af te dingen. Ik vind het althans geen overtuigende argumenten. De minister zegt dat de stadsdelen nooit onomstreden zijn geweest. Dat is Europa ook niet, dat zijn provincies ook niet, dat is de Eerste Kamer ook niet, maar die gaan we hier nu ook niet afschaffen. Ik vind dat geen overtuigend argument om de bevoegdheid om iets in te stellen af te schaffen. Er zit wat spanning op de relatie. In een eerdere interruptie is al aangegeven dat dit ook bij meerdere bestuursorganen voorkomt. Dan het kostenargument. Dat is aan de gemeenten, want zij betalen die kosten. Waarom moeten wij als rijksoverheid zeggen dat zij hun geld op een andere manier moeten besteden? Het wezen van delegatie van bevoegdheden is dat deze ook bij gemeenten terecht komen.

De minister noemt ook het politieke feit dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel heeft aangenomen. Dat moeten wij meewegen, maar wij doen een volle politieke toetsing. Het is onze verantwoordelijkheid om dat te toetsen. Een ander argument is dat Amsterdam en Rotterdam het stelsel inmiddels hebben aangepast. Blijkbaar kunnen zij dat zelf ook. Dat is ook geen reden om hun een bevoegdheid te ontnemen, en de schaal blijft hetzelfde.

De heer **Vliegenthart** (SP): Met alle respect, had u de indruk dat Amsterdam en Rotterdam het ook hadden aangepast als dit wetsvoorstel niet was ingediend door de regering en niet was aangenomen door de Tweede Kamer?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik denk dat zij het niet op precies dezelfde wijze hadden gedaan als zij nu hebben gedaan, maar ik weet dat er in Rotterdam een heel proces gaande was om weer een volgende aanpassing te doen. Ik denk niet dat het op dezelfde wijze was gegaan, maar ik denk wel dat er constant wordt nagedacht over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen stad en stadsdelen en dat die discussie, ook in Amsterdam, in de richting van meer centraal zou zijn gegaan, ook zonder dit wetsvoorstel.

Maar goed, al met al vind ik het weinig overtuigende argumenten, ook met betrekking tot de verschillen tussen de bestuurscommissies en de stadsdelen. De heer Schouwenaar gaf al aan dat het nogal formele verschillen zijn. De vraag is wat het in de praktijk voor verschil zal opleveren. Ik denk zelf dat het vooral op de verordenende bevoegdheden zit. Een discussiepunt is dat je je kunt vragen of je deze op benedengemeentelijk niveau moet hebben. Dan vind ik het instrument van het ontnemen van de bevoegdheid om

deelgemeenten in te stellen wel een heel grof middel om dat ene punt te bereiken.

Ik ben blij dat de minister nu zegt dat de bestuurscommissies, zoals voorgenomen door Amsterdam en Rotterdam, passen binnen het stelsel waarop wordt gedoeld met dit wetsvoorstel. Ik ben niet overtuigd, dat zal duidelijk zijn, maar zoals de minister zegt dat het niet aannemen van het wetsvoorstel geen ramp is voor zijn visie op het bestuur van Nederland, zo denk ik dat het wel aannemen van het wetsvoorstel niet een heel grote ramp zal zijn voor de lokale democratie in Amsterdam en Rotterdam. Dat hoop ik althans.

\*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik ga even mee in de probleemstelling van de heer Engels: onze fractie meent niet dat deelgemeenten een te zware structuur zijn, in aanmerking nemend dat zij in twee grote steden worden toegepast en dat het daarbij telkens gaat om stadsdelen van om en nabij 100.000 of misschien nog meer inwoners. Ons punt is inderdaad: geef de vrijheid om voor deze vorm te kunnen kiezen.

Het is heel interessant en belangrijk dat de minister wijst op een beweging van onderop. Toch is burgerparticipatie niet hetzelfde als wijkbesturen of gebiedsbesturen. Die twee dingen moeten elkaar ontmoeten. Was het niet Thorbecke die zei dat de public spirit van de burger juist tot uitdrukking kon komen als hij politiek actief kan zijn en kan besluiten? Welnu, dat kan niet op dezelfde wijze als wij bestuurscommissies hebben. Ik denk dat dit debat dat duidelijk heeft gemaakt. Er is een spagaat tussen de mogelijkheid van de verkiezing van een bestuurscommissie en het feit dat de bestuurscommissies geen verantwoording afleggen aan burgers maar aan de centrale gemeenteraad. Dat is dus echt niet hetzelfde. Dit zal betekenen dat de bestuurscommissies in de beleving van de burger iets heel bleeks is.

Wij vinden het dus belangrijk dat de mogelijkheid blijft bestaan. Ik vond het debat tussen de heer Sörensen en de minister daarbij illustratief. De heer Sörensen neemt het op voor Rozenburg. Een beetje inconsistent wil hij dat de mogelijkheid voor de burgers daar wel wordt behouden. Dat vinden wij ook; dat heb ik de hele tijd betoogd. Dat is mijn lijn. Laat de gemeenten en steden zelf kiezen, maar laat de mogelijkheid gewoon bestaan in de wet.

De argumentatie waar het uiteindelijk op neerkomt, is dat de regering het besluit heeft genomen om het aantal politieke ambtsdragers te verminderen en om te gaan snijden in deze bestuurslagen. Dat is volgens mij de kern van het argument. Al die andere dingen zijn er ook wel, maar ik hoor telkens dat dit het eigenlijke punt is en dat de minister dit daarom zo wil. Wij zullen het wetsvoorstel niet steunen.

De **voorzitter**: De heer De Lange ziet af van zijn tweede termijn.

\*\*

\*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. Ook wij danken de minister voor de beantwoording. Gehoord die beantwoording, zijn wij echter nog steeds van mening dat er geen noodzaak is om in te stemmen met dit wetsvoorstel. De minister heeft een aantal punten genoemd, maar het komt uiteindelijk neer op de vraag of je overtuigd bent van de noodzaak of wenselijkheid van het onmogelijk maken van het door gemeenten instellen van deelgemeenten. Het gaat dus niet om de vraag of die deelgemeenten er moeten zijn, maar om het ontnemen van de mogelijkheid. Onze fractie vindt dat dit aan de gemeenten zelf is.

Er zijn verschillende argumenten genoemd, bijvoorbeeld dat dit ook via bestuurscommissies kan. Dit levert echter niet heel veel op, want de regering geeft zelf in de memorie van antwoord aan dat zij niet kan aangeven wat er voor bedrijven en burgers in Amsterdam en Rotterdam praktisch zal veranderen. Voor de burgers zelf schiet je er dus niet veel mee op. In de beantwoording door de minister hoorden we ook dat dit niet dwingend volgt uit de nog te publiceren bestuursvisie. Dan wordt de argumentatie voor ons wel heel dun om hier nog voor te kunnen zijn, want wij hechten aan de gemeentelijke autonomie, die volgens ons alleen op basis van een zware en dragende motivering kan worden ingeperkt.

Er is ook gezegd dat de Tweede Kamer inmiddels hiervoor is. Dat is een feit, maar dat geldt voor alle wetsvoorstellen die hier langskomen. We wegen dat natuurlijk mee, maar dat neemt niet weg dat wij als Eerste Kamer natuurlijk onze zelfstandige rol hebben. Ik vind dit dus niet doorslaggevend om nu voor afschaffing van de deelgemeenten te zijn.

Er werd ook op gewezen dat Amsterdam en Rotterdam inmiddels bestuurscommissies hebben. Ja, ze hebben inderdaad voorgesorteerd, omdat ze op basis van de politieke verhoudingen verwachten dat het wetsvoorstel weleens zou kunnen worden aangenomen. Ik memoreer nog eens dat beide steden niet voor afschaffing van de deelgemeenten waren. Toen zij eenmaal werden geconfronteerd met de mogelijkheid dat dit eraan zat te komen, hebben zij zich aangepast, maar dat is op zich geen argument voor afschaffing van de stadsdelen.

De minister zei dat datgene wat hij hier heeft gezegd over de gemeentelijke autonomie, finaal is. In de memorie van antwoord van de minister staat inderdaad letterlijk: "Niet ontkend kan worden dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie." Daar doelde ik zojuist op. Ik begrijp dus van de minister dat hij daarop terugkomt.

Al met al blijft onze fractie, met dank voor de beantwoording, bij haar standpunt om niet in te stemmen met dit wetsvoorstel.

\*N

De heer **Sörensen** (PVV): Mijnheer de voorzitter. Het is veelbelovend dat de PvdA-fractie gaat

stemmen tegen een wetsvoorstel van de eigen minister. Ik zou bijna zeggen: blijf dat vooral doen!

Ik refereer nog even aan de kleine discussie over Rozenburg. Volgens mij had de heer Kuiper op dat punt een totaal verkeerde opinie. Destijds, toen ik nog gemeenteraadslid was, hebben wij al doodgewoon voorgesteld om aan die bevolking te vragen wat zij wil: wil zij een deelraad, wil zij bij Westvoorne, wil zij bij Albrandswaard? Zelfstandig blijven was geen optie. De bevolking had dus gewoon drie keuzes moeten krijgen, maar die heeft zij niet gekregen. De gemeenteraad heeft met één stem verschil gezegd dat Rozenburg een deelgemeente zou worden en nu zit men met de gebakken peren. Dat was de discussie. Mijn enige vraag is of wij dat nog kunnen terugdraaien nu de bevolking wordt geconfronteerd met de consequenties van die keuze van haar toenmalige gemeenteraad. Dat is het enige wat ik heb gezegd.

Voor de rest deel ik de onrustgevoelens van collega Schouwenaar over de bestuurscommissies. Ik heb het angstige idee dat die te veel opgetuigd gaan worden. Wat dat betreft, heeft de minister het woord "vernietiging" net iets te weinig gebruikt. Ik kan natuurlijk met een voorstel voor een reparatiewetje komen; ik kan dat ook van collega Schouwenaar overnemen, maar ik heb mijn knopen geteld. Ik heb het al eerder gezegd: beter een half ei dan een lege dop. Wij gaan uiteraard voor dit wetsvoorstel stemmen.

Mag ik de minister nog een advies geven? Voordat wij verder gaan discussiëren over de nieuwe inrichting van het bestuur in ons land, wil ik zijn aandacht vestigen op het rapport Nederland 2.0 van zijn partijgenoot André Krouwel, een medewerker van Leefbaar Rotterdam en mijn persoon. In dat rapport hebben wij geprobeerd om het Deense model te vertalen in Nederlandse termen. Denemarken is zo verstandig geweest om het bestuur te beperken tot twee lagen.

De **voorzitter**: U hebt zojuist gezegd dat u met een motie zou komen. Laat u dat schieten?

\*\*

De heer **Sörensen** (PVV): Ik heb inderdaad gezegd dat ik met een motie zou komen over een herstelwetje, maar ik zei al dat ik ook moet rondkijken. Ik heb niet het idee dat die motie het zou halen. Bovendien hebben we een paar keer het woord "vernietiging" gehoord; niet te veel, maar we hebben het een paar keer gehoord. Dat stelt ons gerust.

\*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ook ik dank de minister. Er is in dit debat weer de nodige duidelijkheid gegeven. Ook daarvoor dank ik de minister. Ik vond dat hij een overtuigend verhaal had, ook bij het wegen van de voors en tegens. Ik begrijp ook dat deze minister het argument van de heer Engels met betrekking tot de gemeentelijke autonomie steviger vindt dan dat van de Raad van State en van zijn voorganger. Dat is een compliment voor de heer Engels, want die heeft bij

een van de voorgangers van deze minister regelmatig een nederlaag geleden. Dat hij nu postuum, na de verheffing van de voorganger van deze minister, een keer gelijk krijgt, moet hem erg goed doen. Ik vrees dat hij de komende tijd op andere terreinen nog genoeg nederlagen zal lijden om dat zoet weer een beetje zuur te maken. Ik houd goede moed!

Ik houd ook goede moed met deze minister, want hij heeft zich niet alleen flexibel getoond; hij heeft ook begrip getoond voor wat in deze Kamer is gewisseld. Ik geef eerlijk toe dat mijn fractie de nodige zorgen had, met name over de manier waarop de minister uitvoering zou geven aan dit wetsvoorstel, als dat aangenomen zou worden. Volledig bezijden elke vorm van relevantie was dat mede ingegeven door het feit dat hij volgens mij als Kamerlid nog tegen dit wetsvoorstel heeft gestemd. Met de manier waarop hij het heeft verdedigd heeft hij duidelijk gemaakt dat het hem serieus is. Dat maakt dat de zorgen die de heer Schouwenaar en de heer Sörensen hebben iets minder bij mijn fractie leven. De minister heeft duidelijk aangegeven op welke wijze de zaak formeel gaat veranderen. Het is onvermijdelijk dat dat materiële consequenties heeft voor de manier waarop Amsterdam en Rotterdam hun stadsbestuur gaan inrichten. Ik ben daar blij mee. Er is namelijk genoeg gediscussieerd over de stadsdelen. Twee woordvoerders hebben gezegd dat er geen empirisch bewijs is dat de deelgemeenten niet functioneren. Tegen hen zeg ik: kijk in het geval van Amsterdam eens naar de commissie-Mertens die haperingen en inconsequenties in dat stadsdeelbestuur constateerde. Kijk naar het onderzoek van O+S naar het draagvlak onder de Amsterdamse bevolking voor de stadsdelen. Daaruit blijkt dat er zowel op het gebied van de democratische legitimiteit als dat van de uitvoerende efficiëntie problemen zijn met de wijze waarop die stadsdelen functioneren.

Dat laat onverlet, en dat ben ik ook wel met collega De Boer eens, dat er ook goed werk wordt verricht. Wat er goed gedaan wordt in wijken en buurten zou ook voortgezet moeten kunnen worden. Op dat punt stel ik de minister graag nog een vraag. De stadsdelen waren naar de opvatting van mijn partij eerder te groot dan te klein. In hoeverre hebben gemeenten de mogelijkheid om op een lager niveau dan het huidige stadsdeelniveau ruimte te ontplooiën voor wijk- en buurtgericht werken? Ik heb een interruptiedebatje met de heer Kuiper gevoerd over het verschil tussen Banne Buiksloot en Tuindorp Oostzaan. Ik zou met stadsgenoot De Boer kunnen praten over het verschil tussen Westerpark en Amsterdam Bos en Lommer. Dat zijn twee totaal verschillende wijken waar mensen vaak een andere perceptie van de stad zullen hebben. Het zou toch goed zijn als met dit wetsvoorstel, als het aanvaard wordt, de ruimte wordt gegeven aan de diversiteit onder het stadsdeelniveau zodat er meer buurt- en wijkgericht gewerkt zou kunnen worden.



De heer **Koole** (PvdA): Bedoelt de heer Vliegthart dat onder het niveau van de bestuurscommissies, die de steden willen instellen op het huidige stadsdeelniveau, nog een laag moet komen van wijk- en buurtgericht werken?

De heer **Vliegthart** (SP): Nee, die moet er komen in plaats van het huidige stadsdeelniveau. Op dat punt is een stad echter autonoom. De minister bevindt zich dan ook in een spagaat en daarom is het goed dat hij eerst wil kijken wat er gebeurt voordat hij met wetgeving of vernietiging komt. Het is wel degelijk goed dat Amsterdammers allereerst zelf gaan over de inrichting van hun eigen stad. Als dat tegen de grenzen aanloopt of problemen oplevert voor de bestuurbaarheid, dan kan de minister zeggen dat hij de mogelijkheid heeft om te vernietigen. Mijn concrete vraag in dit verband is hoe hij het traject ingaat met de gemeenten nadat het wetsvoorstel is aangenomen? Hij moet daarbij het midden houden tussen ruimte geven aan de steden om zelf invulling te geven aan de lokale democratie en de kaderstellende taak die hij in dat verlengde heeft. Ik hoor daarover graag nog een paar woorden van de minister. Als hij niet al te veel gekke dingen zegt, dan kan ik toezeggen dat mijn fractie dit wetsvoorstel zal steunen.

\*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun heuselijke vervolg in tweede termijn. Ik hoop dat het niet heel vaak zal gebeuren dat ik mijn politieke geestgenoten van de PvdA en GroenLinks niet kan overtuigen. Het is echter op dit moment niet anders. Laat ik zeggen dat ik uit de kringen van geestgenoten van de genoemde linkse partijen ook wel geluiden heb gehoord in de trant van: we hadden dit traject van de bestuurscommissies niet ingezet zonder de dreiging van wetgeving, maar in hemelsnaam, zet ons niet terug naar af en laat dit nu doorgaan. Sommigen hebben dat publiekelijk gezegd, anderen hebben het persoonlijk gezegd. Ik voel mij niet geheel vervreemd van GroenLinks en PvdA nu dit voorstel deze Kamer lijkt te passeren omdat er ook in die kringen verschillend over wordt gedacht.

De heer Schouwenaar vroeg of alles verboden is tenzij het is toegestaan of toegestaan is tenzij het verboden is. De Gemeentewet is geen Wetboek van Strafrecht met expliciete verboden. Artikel 156 gaat over delegatie en is een van de weinige bepalingen die beperkingen aanbrengt. Een aantal bevoegdheden kan uitdrukkelijk niet aan bestuurscommissies worden overgedragen. Daarmee hebben wij een toetsingskader om te kijken of men binnen de wet blijft.

De heer Kuiper zei dat burgerparticipatie niet hetzelfde is als wijkbestuur. Ik ben het daarmee in het algemeen wel eens. Er zijn echter allerlei verschillende vormen en gradaties. Ik ben het niet eens met de stelling dat de public spirit alleen als politicus is waar te maken. Er zijn allerlei vormen en gedachten waarlangs de public spirit te realiseren is. Sommige mensen doen dat in een

vakbond of in het werken voor een kerk, anderen in andere vormen van collectiviteit.

De heer Koole wrijft nog eens in dat ik het begrip "gemeentelijke autonomie" niet helemaal correct heb gebruikt. Het was parlando zoals het er stond. Ja, het is een inbreuk in wat de gemeente kan. In die zin betrof het gemeentelijke autonomie. Dat kan echter nooit ten principale geweest zijn want voor 1992 was het ook geen onderdeel van de gemeentelijke autonomie. De mogelijkheid om stadsdelen in te stellen is nadrukkelijk verleend. Die wordt nu hernomen. Ik neem de redenering van de heer Engels op dat punt over.

De heer Sörensen moedigt de PvdA aan om vaker tegen de regering te stemmen. Ik zou de PVV willen aanmoedigen om vaker voor de regering te stemmen. Wat dat betreft kunnen wij gelijk oversteken. De heer Sörensen wijst verder op de nota Nederland 2.0. Ik was wel op de hoogte van die nota, maar ik zal die er nog eens op naslaan. De heer Sörensen pleit voor het schrappen van een bestuurslaag. Ik neem aan dat hij doelt op de provincies, conform hetgeen in het verkiezingsprogramma van de PVV staat. Ik ben daar geen voorstander van. Mogelijk heb ik wel in de aanbieding dat wij met wat minder provincies de toekomst ingaan. Wellicht kunnen wij daarvoor de steun van de PVV vinden.

De heer Vliegthart vroeg naar mogelijkheden om op een lager niveau dan de huidige schaal van de stadsdelen te werken. Ik geef een dubbel antwoord op zijn vraag. Mijn eerste antwoord is: ja, dat kan, dat staat de gemeenten vrij. Mijn tweede antwoord is dat er ook nu al allerlei wijkinitiatieven en wijkprogramma's lopen. Wij moeten dus niet doen alsof men zich dat in Amsterdam al niet eerder heeft gerealiseerd.

De heer Vliegthart vroeg concreet welk traject ik voorzie om hieraan samen met de gemeenten verder vorm te geven. Ik wil het woord "autonomie" liever niet meer gebruiken, maar dat is in principe aan de gemeenten, zolang zij binnen de grenzen van de wet blijven. Mijn constitutionele rol is waarnemen wat er gebeurt, op het vinkentouw zitten en ervan uitgaan dat verantwoordelijke bestuurders zich realiseren dat iedereen in dit land zich aan de wet moet houden. Ik heb geen reden om eraan te twifelen dat men dat zal doen.

Hiermee heb ik alle vragen beantwoord. Ik dank de leden van deze Kamer.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming over dit wetsvoorstel? Ik zie dat dit het geval is. Ik stel voor om volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: In het schema van deze vergadering is een uur dinerpauze toegezegd. Die verwachting wil ik niet tenietdoen. We zijn wat ingelopen op het schema en we kunnen dus een halfuur eerder beginnen met het laatste onderwerp

dan gepland is. Ik wens u een goede maaltijd en zie u gaarne om 20.00 uur weer terug.  
\*\*

De vergadering wordt van 19.02 uur tot 20.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Putters**

\*B  
\*!Verkiezen Eerste Kamer\*!

Aan de orde is de voorzetting van het **debat** over **de wijze van verkiezen Eerste Kamer, mede naar aanleiding van de Wijziging Kieswet met betrekking tot Eerste Kamerverkiezingen (32191) en van de evaluatie van de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezingen.**

\*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik heb met stijgende interesse de eerste termijn van uw Kamer vanmiddag aangehoord. Die was aanvankelijk geagendeerd als een evaluatie van een enkel aspect van de procedure voor de laatste Eerste Kamerverkiezingen, maar waaierde al snel uit naar een evaluatie van ons staatsbestel, waarbij niet alleen de rol van de Eerste Kamer, maar ook die van de Tweede Kamer aan de orde kwam, alsmede de legitimiteit van de democratie en een aantal andere zeer grote onderwerpen. Ik kom daar voor een deel nog op terug in de beantwoording van de vragen, maar ik wilde beginnen met een iets meer algemene inleiding van mijn kant over de elementen die eraan bijdragen dat wij hier vanmiddag een zekere worsteling hebben gezien, als ik dat grote woord mag gebruiken, met betrekking tot de precieze plek van de Eerste Kamer in het bestel. Ik spits het straks toe op het onderwerp dat de meeste aandacht heeft gekregen, te weten de lijstverbindingen.

Allereerst kan en zal er in mijn ogen bij een indirecte verkiezing altijd sprake zijn van strategisch gedrag van de door de burgers gekozen personen. Ik kan het niet beter verwoorden dan door de zinsnede van de heer Koole te citeren, die zei: "Indirecte verkiezingen, waarbij 100% van een beperkt aantal Statenleden stemmen na een gekende uitslag en op basis van een gekend kiesstelsel, zullen altijd leiden tot calculerend gedrag." Zo is het. Er is sprake van een waterbedeffect. Als je het aan de ene kant probeert op te lossen, komt het aan de andere kant weer terug. Ik ga er zo meteen nader op in.

In de tweede plaats vindt bij indirecte verkiezing, waarbij leden van Provinciale Staten uiteindelijk bepalen wie de Eerste Kamer gaan bezetten, de verkiezing door de bevolking niet plaats op het bestuursniveau dat correspondeert met het bestuursniveau van de Eerste Kamer. Dat leidt onvermijdelijk tot discussies over de regionale representatie en het feit dat de vertegenwoordiging in de verschillende provincies niet een-op-een te vertalen is naar de vertegenwoordiging in andere provincies.

Ten derde levert de asynchroniciteit van de Eerste Kamerverkiezingen met de Tweede Kamerverkiezingen, in combinatie met de grote volatiliteit van het electoraat, de situatie op zoals wij die nu kennen, waarbij het zeer wel denkbaar is, en het zich regelmatig voordoet, dat een coalitie in de Tweede Kamer een meerderheid heeft, maar in de Eerste Kamer niet. Dat kan bij een volgende gelegenheid weer heel anders uitpakken.

Het vierde punt is dit. De eerste drie dingen gaan temeer klemmen omdat de Eerste Kamer natuurlijk een meer politiek karakter heeft gekregen. Ik heb net het voorrecht gehad om de heer Noten op zijn laatste schreden in deze Kamer naar de deur te mogen begeleiden. Hij heeft in een recente publicatie gesignaleerd -- ik geloof overigens dat het ook al door anderen was gesignaleerd -- dat politieke partijen in de Eerste Kamer veelal net zo stemmen als hun geestverwanten in de Tweede Kamer gedaan hebben. Mevrouw Duthler zei: de beoordeling van wetgeving staat centraal: is de voorgestelde wet effectief, uitvoerbaar, handhaafbaar en rechtstatelijk? Zolang dat de primaire taakopvatting van de Eerste Kamer is, klemmen die eerste drie situaties natuurlijk minder, maar naarmate er hier meer een volle politieke afweging gaat plaatsvinden, worden de eerste drie overwegingen belangrijker. Ik denk dat deze vier factoren bijdragen aan de reflectie op wat nu precies de positie is van de Eerste Kamer.

Voordat ik toekom aan de specifieke onderwerpen die zijn aangekaart, breng ik van mijn kant nog een punt naar voren. Dit betreft de status van het debat hier. Het is aan de ene kant een evaluatie door de Eerste Kamer van de verkiezingen van de Eerste Kamer, maar ik denk dat er hier geen misverstand over zal bestaan dat de Eerste Kamer niet over haar eigen verkiezingen gaat. De Tweede Kamer gaat daar ook niet over. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wordt bij wet geregeld. Daarvoor geldt hetzelfde wat voor alle wetten geldt. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de Eerste Kamer vanuit haar grotere expertise wellicht meer tijd aan dit specifieke onderwerp besteedt dan de Tweede Kamer zou doen, maar het is goed om dit op voorhand te zeggen.

Laat ik het even bij die opmerkingen laten en dan overgaan naar het onderwerp dat door de meeste woordvoerders is aangekaart, te weten de lijstverbindingen. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de redenering van de heer Noten de meerderheid van de Kamer ertoe bracht om te zeggen: het is toch eigenlijk gek dat lijsten van politieke partijen zich pas verbinden nadat de stembussen voor de burgers gesloten zijn. Nu weten de burgers dus niet welke partijen wellicht overwegen om een lijstverbinding met elkaar aan te gaan om de restzetels te verdelen. Dat is niet transparant en het is niet duidelijk, en dus zouden wij daar iets aan willen doen. Toen is overwogen om te zeggen: kun je die lijstverbindingen dan niet aangaan voordat de stembussen voor Provinciale Staten gesloten zijn? Dat is door diverse sprekers gerecapituleerd. Door diverse sprekers, ik geloof ook door de heer Engels, een staatsrechtgeleerde in

uw midden ... ik hoor nu dat hij niet mee deed. Dan moet het de heer Thom De Graaf geweest zijn.

De **voorzitter**: De heer Engels deed mee aan het andere debat, maar zijn gedachtegoed klinkt ongetwijfeld door bij de heer De Graaf.

\*\*

Minister **Plasterk**: Inderdaad. Welnu, er is gezegd dat er sprake zal zijn van een bepaalde duiding van de Grondwet op dit punt. Laat ik daar helder over zijn. Volgens mij is elke poging om een lijstverbinding te doen aangaan vóór de Statenverkiezingen in strijd met de Grondwet. Ik wil proberen u daarvan bij deze gelegenheid te overtuigen, op basis van het voorlezen van de Grondwet. Ik heb de Grondwet erbij gepakt. Artikel 55 luidt: "De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt (...) gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten." Dit gaat dus om de verkiezing van de Eerste Kamer. Het is heel helder: niet eerder dan na de verkiezing van Provinciale Staten en niet later dan drie maanden daarna wordt de verkiezing gehouden. Het is niet in het debat opgemerkt, maar in de memorie van toelichting heeft de grondwetgever het volgende gesteld: "Onder de term verkiezing dient in het voorgestelde artikel het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling én stemming te worden verstaan." In het woord "dus" zit besloten dat het gaat om een limitatieve opsomming: "het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling en stemming"; niet meer en niet minder. Dat dient er dus onder te worden verstaan. In de oude Kieswet stond: Op de dag van de kandidaatstelling kunnen bij de commissaris van de Koningin kandidaten worden aangewezen voor de Eerste Kamer. Vervolgens staat er: Op de derde dag na de kandidaatstelling kunnen kandidatenlijsten en politieke groeperingen bij het stembureau hun lijstcombinatie laten verbinden. Dan moeten er dus al kandidatenlijsten zijn. Met andere woorden, dan is er al sprake van kandidaatstelling. Volgens de grondwetgever is er dan sprake van datgene wat na het woord "dus" komt, namelijk een onderdeel van het verkiezingsproces. Ik zie daar geen ruimte in. Dat is niet een duiding mijnerzijds, maar de bedoelde opvatting van de grondwetgever.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik dank de minister voor het citeren van artikel 55 en van de wetsgeschiedenis. Volgens mij hebben diverse woordvoerders in dit debat gewezen op de wetsgeschiedenis en, sterker nog, daarbij aangehaald wat er in de memorie van toelichting staat. Op grond van een wetshistorische interpretatie moet je ervan uitgaan dat het "het geheel der handelingen" betreft, dus inclusief de kandidaatstelling. Wat er in de Kieswet staat is even niet relevant; het gaat erom of de grondwetgever ruimte laat voor een interpretatie die het mogelijk zou maken om wettelijk iets anders te regelen. Ik heb nu de volgende vraag aan de minister. Hij hangt die wetshistorische

interpretatie aan en dat begrijp ik. Daar zijn op zichzelf genomen ook goede gronden voor te vinden. Is er ook reden om te zeggen dat dit elke andere interpretatie uitsluit, dus ook een dynamische interpretatie die uitgaat van de kern van die bepaling, maar overigens wel ruimte laat voor aanpassing van de praktijk aan moderne verhoudingen?

Minister **Plasterk**: Wat ik meende toe te voegen aan de beraadslaging -- ik dacht dat ik dit nog niet had gehoord -- is dat dit niet staat in een beantwoording door het kabinet op enig moment, maar in de memorie van toelichting bij de wet.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Een memorie van toelichting is ook een antwoord van het kabinet.

Minister **Plasterk**: Het is de direct geschreven toelichting bij het wetsvoorstel dat hier ter tafel is gebracht. Daar staat nadrukkelijk dat kandidaatstelling pas na de verkiezing van Provinciale Staten kan plaatsvinden. Om lijsten te kunnen verbinden, moeten er lijsten van kandidaten zijn. Ik kan daar geen dynamische duiding aan geven. Als de kandidaten er nog niet zijn, kun je ze ook niet in lijsten aan elkaar verbinden. Dus die ruimte zie ik niet. Maar laat ik meteen kijken wat dan nog de alternatieven zijn. Het enige zou zijn om dit weer te hernemen. Dat betekent het hele traject nu de andere kant op te gaan doorlopen van de wet, die natuurlijk ooit, geïnstigeerd door uw Kamer, door de regering in de Tweede Kamer is gebracht en vervolgens door uw Kamer is vastgesteld in de finale vorm voor de vorige verkiezingen. Ik ben daar eerlijk gezegd niet voor. Ik denk ook niet dat er een nieuw feit is, want er is zojuist ook geëtaleerd dat de potentiële bezwaren, namelijk dat er altijd een vorm van strategisch gedrag mogelijk is, ook gesignaleerd zijn en onder ogen zijn gezien door uw Kamer op een moment dat u besloot hiermee akkoord te gaan.

Ik denk ook dat het niet nodig is, want ik zag met name in de bijdrage van de heer Vliegthart, al hebben anderen er ook op gedoeld, nog wel mogelijkheden om het anders te doen. Partijen kunnen allereerst de kiezers toezeggen dat diegenen die door hen in Provinciale Staten zijn gekozen op de eigen partij zullen stemmen. Dat hoeft je niet eens alle partijen toe te zeggen, maar iedere partij staat het natuurlijk vrij om te zeggen: wij zeggen u toe dat als u op GroenLinks stemt, wij dan alles zullen doen om zo veel mogelijk GroenLinksers in de Eerste Kamer verkozen te krijgen. Dat kunt u zeggen tegen uw kiezers.

Daarenboven verhoudt de Grondwet zich prima met het feit dat GroenLinks met -- ik kijk nu maar even naar de bank ernaast -- de SP afspreekt dat men vervolgens ook het voornemen heeft om als het kan te zorgen dat liever een laatste zetel wordt ingenomen door iemand van de buurpartij dan iemand van een heel andere partij. Ik zie daar geen strijdigheid met de Grondwet in. Met andere woorden, ik zou willen bepleiten om dit meer culture-based op te lossen dan rule-based, want als

je het rule-based oplost, verplaats je altijd het probleem geheel conform de redenering van de heer Koole.

De heer **De Lange** (OSF): De minister zegt twee dingen, bijna in één adem, die niet noodzakelijk congruent zijn. Aan de ene kant zegt hij, het voorbeeld van GroenLinks nemend, dat GroenLinks en de Statenleden daarvan zouden moeten toezeggen zo veel mogelijk GroenLinkse leden in de Eerste Kamer te krijgen.

Minister **Plasterk**: Kunnen toezeggen.

De heer **De Lange** (OSF): Dat is niet noodzakelijk hetzelfde als te zeggen dat elk GroenLinks-lid ook op de eigen kandidaten stemt. Die twee opmerkingen sporen niet met elkaar. Het zou heel goed kunnen dat een GroenLinks-lid of meer GroenLinks-leden op andere kandidaten stemmen om toch hetzelfde aantal GroenLinks-leden in de Eerste Kamer binnen te halen en andere belangen te dienen. Dat is een heel menselijke zaak die je dus heel moeilijk kunt voorkomen.

Minister **Plasterk**: Ik matig mij daarover geen oordeel aan. Wanneer politieke stroming A -- laten wij het nu maar losknippen van GroenLinks -- tegen haar kiezers zegt: als u op ons stemt in deze getrapte verkiezingen, wat wij niet kunnen wegnemen, zullen wij alles doen om zo veel mogelijk mensen van onze politieke partij in de Eerste Kamer te krijgen, dan kan niemand dat die partij euvel duiden, lijkt mij. U hebt er gelijk in dat er dan alsnog een element van strategisch gedrag mogelijk blijft, maar dat is dan in ieder geval rationeel strategisch gedrag, gericht op het zo veel mogelijk invloed geven aan de kiezer die op die politieke partij heeft willen stemmen. Nogmaals, het is ook aan een politieke partij om dit te doen. Dus ik schets slechts iets wat niet in strijd zou zijn met de Grondwet en wat naar ik meen door de kiezer zou worden begrepen.

In diezelfde context, in het verlengde daarvan, kunnen ook CDA en ChristenUnie met elkaar over en weer afspreken dat zij er alles aan zullen doen om liever te zorgen dat de andere partij eventueel een zetel krijgt dan dat die zetel naar de mensen van partij X gaat.

De heer **Vliegenthart** (SP): Volgens mij spreekt de minister een waar woord. Volgens mij hebben wij hier in de eerste plaats te maken met een cultureel probleem, dat wij institutioneel kunnen proberen te dresseren. Pas als wij dat echt rigoureuus doen, wat het geval is met een grondwetswijziging, is het spel afgelopen, om het zo maar te zeggen, hetzij doordat wij direct laten verkiezen, hetzij doordat wij de uitslag automatisch laten doorrekenen. Dan houdt het op, maar zolang wij dit systeem hebben, moeten wij het op die manier doen.

Ik denk ook dat de minister een waar woord spreekt wanneer hij zegt: wanneer partijen dat aangeven, is het niet rechterlijk af te dwingen, maar het gaat om het woord van een politieke

partij, om de geloofwaardigheid van de politiek waarop men daarmee een klemmend beroep doet.

Ik denk voorts dat de minister gelijk heeft dat dit niet eens zozeer door de Statenleden zou moeten worden gezegd, want Statenleden rekenen vaak niet. Het zijn toch vooral de centrale partijen die berekenen hoe het gaat. Zou de minister iets concreter kunnen zijn? Ik begrijp dat hij in zijn hoedanigheid hierover vanuit de regering misschien niet gek veel kan zeggen, maar hoe zou hij voor zich zien hoe het dan gaat? Collega Koole vroeg er mij ook al naar. Ik heb wel een paar ideeën en ik zal die straks in tweede termijn nog geven, maar hoe ziet de minister dit?

Minister **Plasterk**: Ik zou mij kunnen voorstellen dat de SP tegen haar kiezers zegt: in principe zullen degenen die door u worden gekozen in Provinciale Staten altijd op iemand van de SP stemmen, tenzij wij wellicht meer SP'ers in de Eerste Kamer kunnen krijgen door een strategische stem uit te brengen, en voor het overige hebben wij afgesproken met partij X dat wij het niet zullen laten als wij elkaar kunnen versterken. Een dergelijk voornemen is legitiem. Dat is helder. Als een partij zich er niet aan houdt, dan hebben wij de hele pers en alle politieke collega's om te zeggen: ik snap het niet, want u hebt u voor een bord linzen uw eerstgeboorterecht verkocht, waar bent u nu mee bezig? Dan mag je hopen dat bij een volgende verkiezing de kiezers een partij daarop afrekenen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Wij zijn nu het pad ingeslagen om over de situatie na te denken vanuit een culture-based oplossing, dat wil zeggen dat de partijen dus vóór de verkiezingen van de Staten iets tegen elkaar zeggen. Nog even over rule-based. De minister heeft ons nu een lezing gegeven van de Grondwet. Dit is natuurlijk ook gewisseld in alle voorbereidingen die hieraan vooraf zijn gegaan in 2009 en 2010. Ik zou ook nog wel de mening van de collega's hier willen horen die van opvatting zijn dat er ook inderdaad nog altijd een andere interpretatie van de Grondwet mogelijk is.

Wat ik niet begrijp, en wat voor de discussie wel belangrijk is, is de vraag of die lijsten voor de Eerste Kamer ook daadwerkelijk moeten worden ingediend door gekozen leden van de Provinciale Staten. Dat is steeds de gedachte geweest. Eigenlijk sluit de minister zich daarbij ook aan. Je kunt pas lijsten hebben voor de Eerste Kamer als je gekozen Statenleden hebt. Maar materieel gebeurt dat helemaal niet. Materieel is het zo dat partijen lijsten indienen. Waarom zouden partijen daarmee niet, los van de verkiezing van die Statenleden, al kunnen komen vóór 2 of 3 maart? Dat is dan rule-based. Voor de discussie is het wel belangrijk om dat even heel goed helder te krijgen.

Minister **Plasterk**: Een lijstverbinding betekent niet dat de gekozen leden van de Provinciale Staten, maar de kandidaten voor de Eerste Kamer zich verbinden. Om dat rechtsgevolg te geven, zullen er dus kandidatenlijsten moeten zijn. De Grondwet zegt, met de duiding in de memorie van toelichting:

die kandidatenlijsten kunnen er pas zijn nadat de stembus voor de Provinciale Staten is gesloten.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Materieel is dat helemaal niet zo, want partijen zijn al ver van tevoren bezig. Die lijsten en die namen zijn er ...

Minister **Plasterk**: Maar dat is alleen een rechtsgevolg.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dat snap ik. Er wordt pas een formeel rechtsgevolg aan verleend na de verkiezen van Statenleden. Dat is de discussie. Is er nu niet een weg te vinden waarbij je zegt: die lijsten zijn er al, die worden gewoon door partijen geproduceerd, op grond daarvan kunnen partijen toch ook al bepaalde verbindingen met elkaar aangaan?

Minister **Plasterk**: Anders dan de heer Kuiper ben ik katholiek opgevoed. Wij kunnen niet spreken over niet-bestaande lijsten. Dus die lijsten zijn er. Ik sta hier ook als minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de constitutie, dus ik kan niet zeggen: ach, er ligt allang een lijstje, dat geloof ik wel. Het gaat om de kandidatenlijst.

De heer **Koole** (PvdA): Die partijen zijn natuurlijk allang bezig met de lijsten. Die hebben zij al vastgesteld op congressen. De Kieswet spreekt over het formele moment van indiening. Die lijsten zijn er wel, maar wat je principieel verandert, en waarop ik ook in mijn inbreng heb proberen te wijzen, is dat als je dat voor de verkiezingen laat doen er formeel nog geen kiezers zijn voor de Eerste Kamer. Die zijn er namelijk pas als de Statenleden zijn gekozen. Wij hebben een op kiezers ingesteld systeem. Als je nu gaat zeggen: dat kunnen wij daarvoor ook wel doen, omdat die lijsten er materieel al zijn, dan gaan partijen het overnemen. Dan is dit niet alleen voor dit punt van belang. De hele Kieswet is gebaseerd op het idee dat wij een open kiesstelsel hebben, uitgaande van de fictie dat lijsten worden ingediend door kiezers en niet door partijen. Als je dat hier loslaat, kan dat repercussies hebben op een heleboel andere terreinen. Daar zou ik niet aan willen.

De **voorzitter**: Dat was geen vraag aan de minister, maar hij wil er wel op reageren.  
\*\*

Minister **Plasterk**: De heer Koole komt tot dezelfde conclusie als ik. Het is verleidelijk om zijn redenering te volgen, maar ik wil dat niet ten volle doen. De heer Koole zegt: die lijsten zijn er. Constitutioneel is een lijstje dat ergens op een partijbureau ligt, pas een lijst als het ook is ingediend. Als de heer Koole het in die zin bedoelt, zeggen wij hetzelfde.

De heer **De Lange** (OSF): Ik wil naar een ander punt gaan, namelijk dat elke partij van tevoren zou moeten uitspreken dat de Statenleden nadat ze gekozen zijn, in het openbaar moeten verklaren dat het hun bedoeling is het aantal leden voor de eigen

partij in de Eerste Kamer te maximaliseren en daarnaast ervoor te zorgen dat die kandidaten gekozen worden die het dichtst bij de eigen partij staan. Dat lijkt mij precies wat de partijen tot dusver doen. Dat lijkt mij ook de enige rationele houding voor een politieke partij. Hebben wij dat niet juist meegemaakt de afgelopen periode?

Minister **Plasterk**: Ik heb het woord "moeten" niet gebruikt. Het is niet aan mij om te zeggen dat partijen iets moeten. Ik heb slechts gezegd dat partijen die voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen kenbaar willen maken wat de intenties zijn, dat ook kunnen doen. Verder heb ik niet gezegd dat Statenleden dat zouden moeten doen. Ik heb de suggestie gedaan dat politieke partijen dit zouden kunnen uitspreken. Ik realiseer mij dat dit in constitutionele zin weinig relevante organisaties zijn, maar daarom zeg ik ook dat het meer culture-based dan rule-based is. Ik denk dat het het probleem op zichzelf in materiële zin voor een overgroot deel van de partijen in ieder geval oplost. Dan houd je nog partijen over met een regionale representatie. Maar dan los je het nooit op, om de tweede reden die ik noemde, namelijk dat het gekozen niveau in de Eerste Kamer niet correspondeert met het niveau van de provincies waarop de verkiezingen worden gehouden. Dat is onoplosbaar met regels.

Het is een suggestie. Ik denk dat het in praktische zin in hoge mate tegemoetkomt aan de bezwaren en niet in strijd is met de Grondwet. Laat ik duidelijk zijn: ik voel er eerlijk gezegd niet voor om ten tweede male op instigatie van de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer voor te stellen om het weer te veranderen. Zoals de heer Koole zegt, heeft zich in de loop van decennia geen ervaring opgebouwd op grond waarvan men zegt: wat destijds bedoeld was, vinden wij niet meer helemaal passen bij de huidige praktijk. De overwegingen die destijds in de Kamer aan de orde zijn geweest, worden nu anders gewogen. Als veel politieke partijen hun geestgenoten in de Tweede Kamer ervan kunnen overtuigen om met een initiatief te komen, dan zal ik dat namens de regering positief tegemoet treden. Maar ik wil het initiatief wel daar laten en het niet opnieuw langs de andere weg doen.

De heer **Koole** (PvdA): Over welk initiatief heeft de minister het precies?

Minister **Plasterk**: De vorige keer is de regering per motie in de Eerste Kamer uitgenodigd om de wet op dit punt van de lijstverbindingen te veranderen. De regering heeft dat inderdaad gedaan en een voorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Daar is het aangenomen. Men dacht namelijk: de Eerste Kamer zal het wel weten. Ik ben nu aan het duiden, maar dat kan een rol gespeeld hebben. Vervolgens is het voorstel door de Eerste Kamer aangenomen. Nu zegt de Eerste Kamer: wij hebben het een keer aangezien en zijn er toch niet zo enthousiast over. Dit is de wet zoals die is vastgesteld. De regering heeft geen autonoom voornemen om de wet te veranderen.

De heer **Koole** (PvdA): Dat kan een antwoord zijn op mijn verzoek in eerste termijn om met een initiatief te komen om de wet te wijzigen teneinde de oude situatie te herstellen. De minister antwoordt hierop dat hij dit initiatief niet zal nemen. In tweede termijn kom ik hierop nog terug.

De heer **Vliegenthart** (SP): Er zijn meer suggesties gedaan dan de wetswijziging als zodanig. Ik neem aan dat de minister daar nog op terugkomt. Ik heb het dan over de verregaande discussie over wijzigingen van de Grondwet teneinde bijvoorbeeld de Eerste Kamer direct te kiezen door in het verkiezingsproces de schakel van de Provinciale Statenleden ertussenuit te halen.

Minister **Plasterk**: Laat ik daar meteen op doorgaan. Ik meen dat de heer De Graaf gezegd heeft dat je net zo goed directe verkiezingen kunt houden als je automatisch gaat doorkiezen. Dan vervalt immers nut en noodzaak van de getrapte verkiezingen en wordt het alleen maar ingewikkelder. Dan zou je kiezen voor een direct gekozen Eerste Kamer der Staten-Generaal. Dat zou de politieke legitimatie van de Eerste Kamer natuurlijk doen toenemen, maar tegelijkertijd ook het probleem van de twee kamers in combinatie met de grote volatiliteit en synchroniciteit. Ik heb geen voornemen om een voorstel te doen voor directe verkiezingen. Ik voel mij hierin ook gesterkt omdat het niet is opgenomen in het regeerakkoord. Ik meen dat ook geen van de partijen in de Tweede Kamer -- dat geldt in ieder geval voor de coalitiepartijen die de regering steunen -- dit in haar verkiezingsprogramma heeft staan. Het is zo'n ingrijpende wijziging van het huidige stelsel dat ik geen mogelijkheid zie om op deze mooie avond toe te zeggen dat ik dit eens ga overwegen. Dat zou ik lichtvaardig vinden. Ik geloof overigens dat de heer De Graaf daar ook niet voor gepleit heeft. Anders laat ik mij graag corrigeren. Dit is uitlokking.

De **voorzitter**: De heer De Graaf verstond niet wat u zei. Misschien moet u het herhalen.

\*\*

Minister **Plasterk**: Ik dacht dat de heer De Graaf niet gepleit had voor het organiseren van directe verkiezingen van de Eerste Kamer.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Nee. Bovendien zou je ook geen wetsvoorstel kunnen indienen. Het gaat immers om een grondwetsherziening.

Minister **Plasterk**: Absoluut. Wij denken er hetzelfde over.

De **voorzitter**: U vervolgt uw betoog.

\*\*

Minister **Plasterk**: Ik ga verder met het beantwoorden van de diverse vragen die gesteld zijn. De heer De Graaf heeft een buitengewoon interessant betoog gehouden over de legitimiteit en de rol van de Eerste Kamer. Ik neem daar nota van. Dit valt enigszins buiten het onderwerp van de

evaluatie van de verkiezingen sec. Het is niettemin interessant en ik kom er straks nog op terug.

Er is gevraagd naar het rode potlood. Het kabinet ziet eerlijk gezegd geen aanleiding om de wet op dit punt aan te passen. Ik dank de heer Sörensen voor zijn historische toelichting. Sommigen van mijn juristen zeggen dat die geheel apocrief is. Dat mag zo zijn, maar je moet een goed verhaal ook niet stuk checken, zo heb ik mij wel eens laten vertellen door journalisten. Overigens is het in essentie dezelfde redenering die ten grondslag ligt aan de keuze voor het rode potlood. Immers, als men in het stemhokje gaat stemmen, ligt daar een rood potlood dat bedoeld is om een vakje rood te maken. Er kan geen misverstand zijn of er sprake is van een snottebel, pruimtabak, een bloedspetter of iets anders. Als één hokje met dat materiaal rood is, dan was het duidelijk de intentie van de kiezer om een stem uit te brengen op de persoon achter dat vakje. Dat is de reden om het potlood te houden, niet omdat het rood moet zijn maar omdat het een geïntendeerd instrument is, bedoeld om een vakje rood te maken. Dat neemt misverstanden weg. Je zult er van staan te kijken wat mensen met een stukje papier kunnen doen binnen enkele seconden. De reden om het in het buitenland wel mogelijk te maken ligt in het verlengde van die redenering. Als het stemmen schriftelijk gaat en mensen niet naar het stemhokje gaan, dan blijkt in de praktijk dat ze veelal grijpen naar het instrument dat ze bij de hand hebben. Dat kan een oranje of een roze pen zijn. Dan krijg je inderdaad een groter aantal biljetten dat niet met een rood potlood is ingevuld. Dat heeft men immers niet bij de hand. Dan wordt het een nodeloze drempel om het zo te doen, vandaar die keuze.

Ik hoop dat ik iets van de zorgen van de heer Nagel en anderen kan wegnemen door toe te zeggen dat ik zal terugkomen op het onderwerp van elektronisch stemmen. Als wij daartoe zouden overgaan, dan verstomt deze discussie natuurlijk. Ik moet hier ook op terugkomen, want er zijn, zoals u weet, testen gedaan met nieuwe stemformulieren. Buitengewoon aantrekkelijke stemformulieren met, zoals dat in onze huidige beeldcultuur hoort, fotootjes van de kandidaten erbij zodat ook mensen die niet goed kunnen lezen, de stemformulieren kunnen invullen. Dit is dus een verbetering ten opzichte van wat wij nu hebben. Het zal wel tot een investering leiden in telmachines. De formulieren kunnen namelijk ook machinaal geteld worden. Ik denk dat de investering in zo'n machine een remmende voorsprong oplevert ten opzichte van een andere investering, namelijk in elektronisch stemmen. Ik voorzie dan ook dat wij dit jaar een keuze zullen moeten maken of wij de weg van de nieuwe stembiljetten op willen dan wel de weg van elektronisch stemmen. Dit punt zal in eerste instantie in de Tweede Kamer aan de orde komen en vervolgens ook in deze Kamer. Het betreft immers een wetsvoorstel. Laat ik zeggen dat het mijn intentie is om te bekijken of de technische bezwaren nog steeds bestaan of dat wij nu de stap kunnen zetten naar elektronisch stemmen. Dan is de kleur van het potlood niet meer aan de orde.

De heer Kuiper en de heer De Graaf vragen of een fusie van drie provincies, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, iets uit zou maken voor de indirecte verkiezing, via Provinciale Staten, van de Eerste Kamer. Gemiddeld maakt dit sowieso niet uit, omdat natuurlijk het stemgewicht van de leden van de Provinciale Staten afhangt van het aantal inwoners van de betrokken provincie. Het zou theoretisch kunnen dat er in de marge kleine afrondingsverschillen ontstaan, omdat de stemmen voor verschillende partijen niet homogeen gespreid hoeven te zijn over alle provincies. Om die reden heb ik mijn medewerkers gisteravond gevraagd om uit te rekenen wat er gebeurd zou zijn als bij de afgelopen Statenverkiezingen dezelfde stemmen waren uitgebracht door de burgers van het land, maar door de burgers van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland als onderdeel van één provincie. De uitslag van die doorrekening was dat dit geen effect zou hebben gehad op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is, denk ik, een concreet antwoord op de vraag van de heren Kuiper en De Graaf.

De **voorzitter**: Ondanks het uur rennen er nu leden naar de interruptiemicrofoon. De heer Nagel was er als eerste.

\*\*

De heer **Nagel** (50PLUS): Het was sprinten, maar tegen de ChristenUnie doe ik dat graag!

Het gaat niet om de rekensom die de minister zojuist maakte. In het verleden heeft deze discussie ook gespeeld. Daarom ook is de kiesdeler verhoogd van 50% naar 100%. Als je de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland samenvoegt, kunnen de stemmen van twee Statenleden voldoende zijn om de zaak volstrekt anders te laten lopen dan volgens hun partijen de bedoeling was. Twee stemmen. Realiseert de minister zich dat? Vindt hij dat verantwoord, zeker in het licht van de voordelen van een directe verkiezing?

Minister **Plasterk**: Over de directe verkiezing heb ik zojuist al gesproken. Die heeft wellicht voordelen maar wellicht ook nadelen. In ieder geval haalt ze haar ratio uit de manier waarop het nu verloopt.

Ik realiseer mij dat er een dergelijk afrondingseffect kan zijn na de fusie. Het kan zich echter ook voor de fusie voordoen. Nogmaals, gemiddeld maakt het sowieso niet uit, omdat de stemmen gewogen worden. In het concrete voorbeeld van de afgelopen verkiezingen, om dat toch maar bij de kop te nemen, had het op geen enkele manier uitgemaakt, ook niet in de afronding, als er een fusie was geweest.

De **voorzitter**: In de sprint was de heer Kuiper eerder dan de heer De Lange, dus hij krijgt nu het woord.

\*\*

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dat dacht ik al, voorzitter!

Even voor mijn informatie. De minister gaat er dus van uit dat als een en ander wordt

gerealiseerd, als die drie provincies worden samengevoegd, zij vervolgens samen weer een provincie vormen in de zin der Grondwet. Dan komt er dus een nieuwe Provinciale Staten, die de burgers van die drie provincies verenigt. Daar komen dan stemgewichten aan te hangen. Is dat de systematiek die de minister voor ogen heeft?

Minister **Plasterk**: Exact. Dat is overigens geen nieuwe systematiek, want dat is ook voor de provincie Zeeland met 350.000 inwoners versus de tienmaal zo grote provincie Zuid-Holland nu natuurlijk het geval.

De heer **De Lange** (OSF): Ik begrijp het toch niet helemaal en dat leidt dan natuurlijk tot een vraag. De minister zegt dat als we die drie provincies zouden hebben samengevoegd dat geen verschil had gemaakt voor de resultaten van de verkiezingen in die provincies, vergeleken met de huidige situatie. Laten we dan eens denken aan de heel concrete situatie van die samengevoegde provincies versus een situatie nu waarin er een partij is die maar in één van de drie provincies meedoet aan de verkiezingen en dus niet in de twee andere. Blijft de minister dan zeggen dat voor die betreffende partij het gewicht in de grote provincie precies hetzelfde gebleven zou zijn als in de huidige situatie met drie provincies?

Minister **Plasterk**: Nee, binnen die grote provincie niet, maar het stemgewicht van de Statenleden in die provincie vervolgens weer wel.

De heer **De Lange** (OSF): Maar aan hoeveel Statenleden denkt de minister dan in die grote provincie? Heeft een partij die nu maar in één provincie meedoet, een even grote kans als nu om in die grotere provincie met minder Statenleden nog aan de bak te komen?

Minister **Plasterk**: Het is niet ondenkbaar dat een partij in een kleine provincie net aan de kiesdeler geraakt. Er zijn scenario's denkbaar waarin het in de afronding net een effect kan hebben. Dat effect kan overigens twee kanten opgaan. Daarom zei ik dat het gemiddeld niet uitmaakt. Het enige wat ik kon doen om dit nog toe te lichten was het door laten rekenen van de meest recente verkiezingsuitslag alsof de drie provincies één provincie waren geweest. Ik zeg dus niet dat het nooit enig verschil in de afronding kan opleveren.

De **voorzitter**: Tot slot, mijnheer De Lange.

\*\*

De heer **De Lange** (OSF): Oké, nu zegt de minister inderdaad iets anders. Hij suggereerde dat de samenvoeging geen effect zou hebben. Ik gaf het concrete voorbeeld van een partij die maar in één provincie meedoet en niet in de andere twee. De minister zegt nu, weliswaar heel voorzichtig, dat het niet ondenkbaar is dat er toch verschillen optreden. Daar zou ik het toch maar bij willen laten, want dat lijkt mij de realiteit.

Minister **Plasterk**: Die verschillen zijn echter niet op voorhand in het voordeel of het nadeel van enige partij. Voor het overige denk ik overigens dat we de bestuurlijke indeling van ons land niet primair door mogelijke en zich in de praktijk weinig voordoende afrondingsverschillen bij de verkiezingen van de Eerste Kamer zouden dienen te laten beïnvloeden.

De heer De Graaf vraagt naar uitbreiding van de stemming voor de Eerste Kamer met leden van de gemeenteraden. Dit is voor mij een geheel nieuw kroonjuweel. Naar ik heb begrepen zijn er wel eerder gesprekken over geweest. Het verhoudt zich in ieder geval lastig met de gedachte dat de reden dat niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen stemmen, is dat zij deel uitmaken van die lokale gemeenschap. Ze hebben echter geen stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen en voor die reden dus ook niet via een getrappt stelsel voor de Eerste Kamer. Ik ben niet voornemens om deze wijziging in gang te zetten. Eerlijk gezegd ben ik al blij als ik de eerste stap kan zetten voor het kroonjuweel van de gekozen burgemeester, waar de heer de Graaf altijd voor gestreden heeft, door het deconstitutionaliseren ervan in gang te zetten. Dat vind ik al een hele stap.

De heer Holdijk wil weten waarom we niet overgaan van het stelsel van de grootste gemiddelden naar de grootste overschotten bij het verdelen van de restzetels. Ik ben mij bewust van deze discussie. Ik geloof dat er al meters bibliotheek over vol zijn geschreven. Bij de grootste overschotten krijgt degene die de meeste stemmen overhoudt de zetel. Bij het grootste gemiddelde vraag je je af welke toebedeling het dichtst komt bij de gemiddelde uitslag van de verkiezingen. Voor allebei is iets te zeggen. Het leidt soms tot kleine verschillen in de uiteindelijke uitslag. Ik kan alleen zeggen dat wij geen voornemen hebben om deze discussie op te rakelen en dit punt opnieuw aan de orde te stellen.

De heer Nagel vraagt wat ik ervan vindt dat er hier steeds meer moties worden aangenomen. Hij kondigde zelf ook alvast een motie aan, geloof ik, misschien wel hierover, dat zullen we zien. Ook wil hij weten wat ik ervan vind dat het instrument van de novelle steeds vaker wordt ingezet als in feite een pseudorecht op amendement. Ik denk dat beide waar zijn. Het is echter niet aan mij om het handelen van de Kamer te beoordelen. Het wordt wel steeds lastiger manoeuvreren met twee Kamers wanneer de Eerste Kamer, de hoogste Kamer der Staten-Generaal, zich meer voorbehoudt dan alleen maar het recht om te toetsen op de elementen die ik zojuist zo mooi citeerde uit de bijdrage van mevrouw Duthler, namelijk of de wet effectief uitvoerbaar, handhaafbaar en rechtstatelijk is. Dat maakt het al moeilijker. Als de Eerste Kamer daarenboven ook nog steeds meer via moties de regering gaat aansporen en steeds meer via novellen voorstellen gaat amenderen, wordt het pendelverkeer tussen de twee Kamers der Staten-Generaal natuurlijk steeds ingewikkelder. Maar dat is een feit des levens waarin de regering zich dan maar in alle nederigheid heeft te schikken.

De heer Kuiper vraagt naar direct kiezen. Aan wat ik zojuist hier al over heb gezegd, wil ik nog toevoegen dat ik eerlijk gezegd denk dat de wijze van verkiezen van deze Kamer uiteindelijk niet het grootste probleem is. De andere factoren die ik noemde, de asynchroniteit en het feit dat er regionaal of provinciaal wordt gestemd voor een nationale Kamer, leveren een grotere spanning op dan het verdelen van de restzetels, als ik eerlijk ben.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat ligt er maar aan hoe je het bekijkt. Als je de berichtgeving over de laatste verkiezingen bekijkt, lijkt het alsof zo ongeveer de hel uitbrak. De minister zal toch als hoeder van onze democratie moeten vaststellen dat dit meer slecht dan goed heeft gedaan. Daar zijn we het toch wel over eens?

Minister **Plasterk**: Ik betrapte mijzelf vanmiddag op enig moment op het idee: ik hoop maar dat er geen kiezers naar dit debat kijken. Het beeld namelijk dat in eerste termijn door sommige leden van deze Kamer werd geschilder over de gang van zaken bij de verkiezing van die Kamer was inderdaad niet erg rooskleurig. Ik wil dat beeld relativeren door te zeggen dat het wel allemaal gaat over de verdeling van die laatste restzetel. Ik heb ook gezegd dat je dat punt wat mij betreft niet verhelpt, niet kunt verhelpen, door de regels te veranderen. Wel kun je je als politieke stroming voornemen om het gedrag zodanig te laten zijn dat niemand zich naderhand hoeft af te vragen wat hier in hemelsnaam gebeurd is. Dat kan iedere politieke stroming voor zichzelf doen.

De **voorzitter**: Tegelijkertijd getuigt het van de nodige moed en zelfreflectie om over ons eigen functioneren te spreken, zou ik de minister willen aanvullen.

\*\*

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik krijg de indruk dat de minister er in zijn toelichting over directe verkiezingen eigenlijk van uitgaat dat de uitslag van de Provinciale Statenverkiezing een technische doorvertaling zou krijgen in de Eerste Kamerverkiezing, in de gedachte dat je een directe verkiezing zou hebben. Het is echter ook goed denkbaar dat je de kiezer twee stemmen geeft, een voor de provincie en een voor de Eerste Kamer, waarbij de kiezer tot heel andere afwegingen kan komen. Wellicht vindt hij het ene goed voor de provincie, maar het andere voor het hele land. Zo'n systeem ligt dan veel meer voor de hand. Daar is de minister naar mijn gevoel nog nauwelijks op ingegaan.

Minister **Plasterk**: Ik ben dat met de heer Koffeman eens. Hoewel uiteindelijk niemand ervoor leek te kiezen, werd wel de optie gesuggereerd om af te zien van het restzetelgebeuren en in plaats daarvan een algoritme te verzinnen waardoor de samenstelling van de Eerste Kamer automatisch uit de uitslag van de Provinciale Statenverkiezing wordt afgeleid. Dan vervalt inderdaad het nut van



de getrapte verkiezing en kun je net zo goed direct kiezen. Dan is er geen reden meer waarom kiezers gedwongen zouden zijn om voor de nationale verkiezing van de Eerste Kamer hetzelfde te stemmen als voor Provinciale Staten.

De heer **Koffeman** (PvdD): Maar dan rest ons dus de vraag waarom we niet zouden afstappen van het systeem van getrapte verkiezingen, met alle nadelen van dien, die we hebben opgesomd. Waarom zouden we niet overgaan op een systeem dat meer bij deze tijd past en de burger een eigen verantwoordelijkheid geven, in plaats van die verantwoordelijkheid te delegeren aan 570 mensen? Als die mensen een kleine fout maken, brengt dat grote gevolgen teweeg.

Minister **Plasterk**: Die overweging zat besloten in mijn eerste punt. De effecten waarover wij het hebben, zijn allemaal te herleiden tot het feit dat wij getrapte verkiezingen hebben. Je kunt die effecten inderdaad voorkomen door tot directe verkiezingen te komen. Dat zou wel de politieke legitimatie van de Eerste Kamer doen toenemen. Dat zou wel de spanning met de Tweede Kamer kunnen verhogen. Laat ik er helder over zijn, ik kan aan geen enkel verkiezingsprogramma in de wijde omtrek van onze regeringscoalitie de grondslag ontnemen om een voorstel in gang te zetten om de Grondwet te wijzigen opdat de Eerste Kamer direct gekozen zou gaan worden. Ik heb dat voornemen dus ook niet. Nogmaals, als ik het stelsel nu geheel opnieuw zou ontwerpen, weet ik niet of ik weer voor deze constructie zou kiezen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik meen net van de minister gehoord te hebben dat hij de oplossing voor het probleem van restzetels gevonden had via een andere manier van verkiezing van de Eerste Kamer, maar ik denk dat het niet mogelijk is om die kwestie op te lossen. Het gaat om de manier waarop met dit punt wordt omgegaan, maar hoe je de verkiezingen ook inricht, er zullen altijd restzetels blijven.

Minister **Plasterk**: Eens. Ik heb ook niet gezegd dat het anders zou kunnen.

Voorzitter. Mevrouw Duthler had een betoog waaruit ik zojuist ook geciteerd heb en waarmee ik het in grote lijnen eens was.

Ik heb gereageerd op de woorden van de heer Vliegenthart, met name bij de discussie over de restzetels. De heer Vliegenthart vroeg ook naar het stuk over mijn visie op het binnenlands bestuur. Laat ik geen verkeerde verwachtingen wekken: het is niet mijn voornemen om dit een stuk te doen zijn over ons kiesstelsel. Het gaat met name over de inrichting van het binnenlands bestuur. Als ik werkelijk recht wil doen aan de discussie over ons kiesstelsel en ons statelijk bestel, zou dat mijnerzijds een proefschrift apart vergen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Gaat de minister ook iets schrijven over de rol van de Eerste Kamer in het statelijk bestel? Mijn vraag ging niet over de verkiezing. Dat is een afgeleide discussie die wij

ook moeten voeren, maar het gaat over de vraag wat wij in een stelsel dat in toenemende mate een bovennationale laag krijgt, de Europese laag, kunnen met een bicameraal stelsel.

Minister **Plasterk**: Ik herinner mij de woorden van de minister-president op deze plek. In antwoord op de motie-Kox heeft hij gezegd: als ik de motie zo mag lezen dat ik de voornemens uit het regeerakkoord in hun samenhang namens de regering aan u presenteer, laat ik het oordeel over de motie graag aan uw Kamer. Daarin zit besloten dat het wel moet gaan om voornemens uit het regeerakkoord. Weliswaar gaat het om voornemens in hun samenhang, waardoor het onderwerp breder wordt, maar er zit in het regeerakkoord geen spoor van een aanzet tot het herzien van ons stelsel van parlementaire democratie. Ik heb dus niet het voornemen om dat te doen. Naar aanleiding van de vraag van de heer Koole kunnen wij straks misschien nog terugkomen op dat specifieke onderwerp, maar dit zal er geen onderdeel van uitmaken.

Ik dank de heer Vliegenthart voor het boek. Ik weet niet of het een compliment is of niet, maar ik had het al gelezen. Desalniettemin dank ik hem zeer; ik vind er wel een weg voor.

De heer Thissen heeft een vraag gesteld over verkiezing door gemeenteraden. Daarop heb ik zojuist gereageerd. Ook heeft hij naar artikel 55 gevraagd; dat was eigenlijk het hoofdonderwerp van mijn beantwoording.

De heer Koffeman heeft zojuist naar het voornemen voor directe verkiezingen gevraagd. Daar heb ik in antwoord op zijn interruptie al antwoord op gegeven.

Ik bedank de heer Sörensen voor zijn toelichting op de geschiedenis van het rode potlood. Ik heb al antwoord gegeven op de vragen over dat onderwerp.

Ik heb in antwoord op de heer Koole al gesproken over mijn voorkeur om de problematiek van de lijstverbinding op basis van cultuur en niet op basis van regels op te lossen, omdat ik denk dat het op basis van regels niet kan. Dat zegt hij ook.

Mijn resteren nog twee punten uit zijn bijdrage die nog niet aan de orde zijn geweest. Allereerst is dat de vraag of wij een uitgebreide studie zouden willen doen waarin de rol van het parlement, inclusief die van de Eerste Kamer, wordt heroverwogen. Volgens mij citeer ik hem zo juist; anders hoor ik het graag.

De heer **Koole** (PvdA): Voor de duidelijkheid: de aanleiding voor dit debat is het verloop van de vorige Eerste Kamerverkiezing. Het onderzoek zou worden verricht vanuit het perspectief dat een zo groot mogelijke transparantie van de Eerste Kamerverkiezingen niet kan worden gerealiseerd zonder grondwetswijzigingen. Misschien zijn er ook mogelijkheden om het buitenom een grondwetswijziging te realiseren, maar het onderzoek wordt verricht vanuit het idee dat die wel nodig is om de transparantie te vergroten. Mijn veronderstelling daarbij is de volgende, mede naar aanleiding van de voorstellen die vandaag aan de

orde zijn gekomen: als je de transparantie kunt vergroten, bijvoorbeeld door de Eerste Kamer rechtstreeks te kiezen, waarbij je geen probleem hebt met lijstencombinaties en afspraken rondom restzetels, trek je aan een touw van een stelsel dat zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer betreft. Je sleutelt dan aan het gehele parlementaire stelsel. Wil je dat, of zijn er andere middelen om tot veranderingen te komen die uiteindelijk de transparantie van de verkiezing van de Eerste Kamer bevorderen?

Minister **Plasterk**: Dank voor deze nadere toelichting. Ik moet dan toch antwoorden dat de regering niet het voornemen heeft om die grondwetswijziging in gang te zetten, mede omdat ik niets heb waaraan ik de basis kan ontlenuen om dat in gang te zetten. Dit is geen onderdeel van een verkiezingsprogramma van een van de coalitiepartijen. Als de regering deze studie eigenstandig zou aangaan, is het omdat zij minimaal overweegt om op dit vlak ook vervolgstappen te zetten. Die politieke stap wil ik niet zetten. Als deze Kamer dat onderzoek wil initiëren, is dat uiteraard haar recht. Als academici dat doen, kan ik mij daarbij van alles voorstellen. Ik wil echter niet de indruk wekken dat ik dit nu in gang zet. Ik heb veel op mijn vork genomen voor de komende periode, maar geen wijziging van het parlementaire bestel.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik ben het met de minister eens dat dit niet zozeer op de weg van de regering ligt als wel op onze eigen weg. Misschien moeten wij daarover in eigen kring praten. In alle eerlijkheid moet ik de minister wel zeggen dat het mij stoort dat hij nu al voor de vijfde keer zegt: het staat niet in het regeerakkoord. Alsof hij daarmee geen verantwoordelijkheid meer heeft om na te denken! Hij heeft dit argument niet alleen in het kader van dit onderwerp gebruikt, maar ook bij andere onderwerpen. Dat vind ik toch vreemd. Zijn verantwoordelijkheid gaat toch verder dan wat hem bij regeerakkoord is opgedragen? Hij kan ook zelf denken dat iets relevant is en dat hij er iets mee moet, als minister die verantwoordelijk is voor de constitutie. Hij kan dan meedenken of met een notitie komen. Dit valt me eigenlijk wel tegen.

Minister **Plasterk**: Dat zou de heer De Graaf terecht tegenvallen, maar ik heb op geen moment geantwoord: ik doe dit niet, want het staat niet in het regeerakkoord. Ik heb zojuist gezegd dat ik voor zoiets ingrijpends als het heroverwegen van ons parlementaire stelsel een basis moet hebben om zo'n studie in gang te zetten. Ik wil dat niet lichtvaardig in gang zetten. Ik kan een dergelijk onderzoek alleen doen als er voor de regering een reden is om dat onderzoek in gang te zetten. Het laatste is niet het geval. Ik meen over een dergelijk onderzoek ook niets gelezen te hebben in de verkiezingsprogramma's van de partijen die hierover nu het woord voeren, ook niet in dat van D66. In die context heb ik gezegd dat dit punt ook niet voorkomt in het regeerakkoord of in het

verkiezingsprogramma van een van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De minister zal het met mij eens zijn dat politiek meer is dan alleen de formulering van het verkiezingsprogramma.

Minister **Plasterk**: Absoluut.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik constateer dat de minister opmerkt, zowel over het door de heer Koole gevraagde onderzoek als over de wet die eventueel zou moeten worden gemaakt om de situatie van voor 2011 weer te herstellen, dat die zaken niet in het regeerakkoord staan. Daar is geen grondwetsherziening voor nodig, maar het staat niet in het regeerakkoord, en het wordt niet gevraagd door de coalitiepartijen in de Tweede Kamer, dus gebeurt het niet. Dat is wel een beetje erg veel regeerakkoord.

Minister **Plasterk**: Dit is een onjuiste weergave van wat ik heb gezegd. Ik heb die opmerking zojuist al weersproken, dus ik meen dat herhaling niet nodig is. Het recht van initiatief ligt in ons bestel bij de Tweede Kamer. Ik heb in de Tweede Kamer geen enkele politieke partij gehoord die een studie naar een herziening van ons parlementaire stelsel wil. Als dit wel het geval is, ontstaat een nieuwe situatie. Ik weerspreek echter dat ik mij beroep op het regeerakkoord, want ik ben niet gek. Overigens ben ik het eens met de heer De Graaf dat dit niet aangaat, omdat het voor de Eerste Kamer geen relevante overweging is.

De heer **Koole** (PvdA): De minister zegt dat het niet op de weg van de regering ligt om het door mij gevraagde onderzoek te bevorderen. Is de minister het eens met de premier van het vorige kabinet, die naar aanleiding van de Eerste Kamerverkiezingen zei dat dit tamelijk bizarre toestanden waren, die weinig met democratie te maken hadden? De premier van het vorige kabinet is ook de premier van het huidige kabinet. Het is dan toch de verantwoordelijkheid van de regering dat het politieke stelsel als geheel, waarbinnen de Eerste Kamer een belangrijke rol speelt, zo veel mogelijk gevrijwaard blijft van dergelijk gedoe en dergelijke kwalificaties? In dat licht vraag ik de minister een onderzoek te bevorderen -- wat niet wil zeggen dat de minister of zijn departement dat zelf moet doen -- opdat in de toekomst dergelijke kwalificaties zo veel mogelijk achterwege blijven.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ter ondersteuning van collega Koole wijs ik op de motie-Kuiper. Het vorige kabinet voelde er weinig voor om onderzoek te doen naar het stelsel van de hypotheekrenteaftrek, maar de motie ter zake van de heer Kuiper is uiteindelijk aangenomen en ook door de regering uitgevoerd. Als een Kamer niet aanzien van een onderwerp een bepaalde urgentie voelt en de regering verzoekt een onderzoek in gang te zetten, dan zou de regering de bal stil kunnen leggen en kunnen zeggen dat er op dit punt een gedeelde verantwoordelijkheid ligt. Bon, dan kunnen wij het

op die manier doen. Echter, het van zich afhouden van een dergelijk onderzoek vind ik niet de sterkste figuur van de minister.

Minister **Plasterk**: Ik meen dat ik vandaag geen enkele partij in deze Kamer heb horen bepleiten -- als ik het verkeerd heb, dan hoor ik het graag -- dat de Eerste Kamer direct gekozen zou moeten worden, terwijl wij hier de Eerste Kamerverkiezingen evalueren. Als de regering een onderzoek in gang zet waarin een van de weinige opties is om de Kamer direct te verkiezen, dan moet ik daarvoor minimaal een basis vinden, bijvoorbeeld in een opvatting van een deel van de Eerste of Tweede Kamer. Ik ga niet zomaar een onderzoek doen.

De heer **Vliegthart** (SP): Als er één rode lijn is in het debat, dan is het wel de onvrede over de manier waarop deze keer de verkiezing van de Eerste Kamer is verlopen.

Minister **Plasterk**: Maar dat leidt er niet toe dat de SP-fractie bepleit dat wij voortaan de Eerste Kamer direct kiezen.

De heer **Vliegthart** (SP): Wij zeggen dan niet op een achternamiddag dat wij een wetsvoorstel zullen forceren. De minister heeft goede argumenten gegeven om dat niet te doen. Hij heeft gewezen op het probleem van de instituties en het culturele probleem. Niemand echter heeft hier gezegd dat wij er vandaag over praten en dat wij het vervolgens op zijn beloop laten, waarna wij over vier jaar opnieuw een evaluatie zullen houden zonder enig resultaat. Volgens mij wordt breed in deze Kamer gedragen dat de wijze waarop de verkiezing de afgelopen keer gegaan is, geen schoonheidsprijs verdient en dat wij moeten bezien hoe wij het op een andere manier kunnen doen. Het vandaag gevoerde debat is daartoe een eerste aanzet, waarbij het best kan zijn dat de regering de bal oppakt en zegt te willen meedenken over de wijze waarop wij het in het vervolg beter kunnen doen.

De **voorzitter**: De leden hebben natuurlijk de mogelijkheid om op dit punt in tweede termijn een motie in te dienen. De minister heeft zijn antwoord al een aantal keren gegeven.

\*\*

Minister **Plasterk**: Ik heb vandaag een realistische optie op tafel gelegd, namelijk dat politieke partijen voor de Statenverkiezingen tegen hun kiezers zeggen hoe de door hun gekozen leden van Provinciale Staten voornemens zijn zich na de verkiezingen te gedragen bij de keuze van de leden van de Eerste Kamer. Dat is volledig compatibel met het bestaande stelsel en valt volledig binnen de mogelijkheden van de Grondwet. Als men zich daaraan houdt, zullen de vanmiddag geschilderde tafereelen zich niet meer voordoen. Dat lijkt mij een realistische mogelijkheid. Ik reik die de politieke partijen aan. Nogmaals, ik sta hier voor onze constitutie. In die constitutie wordt de Eerste Kamer der Staten-Generaal gekozen door

Provinciale Staten. Ik weet niet van een voornemen om daar een wijziging in aan te brengen. De regering is op dit moment met een aantal andere grote onderwerpen bezig, dus ik ben niet voornemens op dit punt een studie te initiëren. Zoals de heer De Graaf al aanduidde, is het natuurlijk volledig legitiem als de Kamer zegt deze zaak dermate prangend te vinden, dat zij aanleiding ziet om een eigen onderzoek te initiëren. Dat is mogelijk.

De heer **Koole** (PvdA): Ik heb niet gevraagd of de regering een eigen studie kan initiëren. Ik heb gevraagd of de regering die studie zou kunnen bevorderen. Dat kan gebeuren op allerlei manieren, eventueel ook samen met de Kamer. Op dit punt staan er verschillende opties open. Ik vraag de minister om ter zake wat minder terughoudend te zijn.

Het argument van de minister is dat hij niemand heeft horen bepleiten dat de Kamer rechtstreeks moet worden gekozen. Tijdens dit debat is er gesproken over gedoe dat wij niet willen en de ideeën die mogelijk anders zouden kunnen leiden tot het voorkomen van dat gedoe. De ideeën die een grondwetswijziging vereisen, heb ik op een rijtje gezet. Dat lijstje heb ik zo-even al genoemd, maar ik herhaal het even. De rechtstreekse verkiezing. De automatische doorvertaling. Het terugzendrecht. Het uitbreiden van het kiezerskorps met leden van de gemeenteraden. Het idee van een eenkamerstelsel. De scheiding van beleidskamer en wetgevingskamer. De terugkeer naar de situatie van voor 1983. Het veranderen van de bevoegdheden van de Eerste en Tweede Kamer. De relatie tot de Europese bestuurslaag. Het afschaffen van de Eerste Kamer. Dit zijn allemaal punten waarvoor een grondwetswijziging nodig is. Inderdaad is er sprake van een worsteling met iets wat niet goed is gegaan en waarvoor wij nu een oplossing zoeken. Daarbij geven wij aan waaraan wij denken, zonder dat wij al zeggen dat wij per se een bepaalde kant op willen. Wij willen dat graag een keer op een gestructureerde manier bespreken op basis van een studie. Wij vragen de minister om die studie te bevorderen.

Minister **Plasterk**: Ik heb waar mogelijk gereageerd op de door de heer Koole genoemde punten. Ik heb gereageerd op de gemeenteraadsleden die meestemmen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Ook heb ik gereageerd op de automatische doorwerking, waarover ik hetzelfde denk. De afschaffing van de Eerste Kamer is bepleit door de heer Nagel, maar dat lijkt mij geen erg realistische optie.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij dat niet allemaal herhalen. Het meningsverschil zit volgens mij in het al of niet initiëren van een onderzoek. Men kan daarop nog terugkomen in tweede termijn. Anders vallen wij in herhaling.

\*\*

Minister **Plasterk**: Ik rond mijn betoog af, niet dan nadat ik mijn conclusie op dit punt heb gegeven. De regering heeft geen voornemen om in de komende periode het stelsel van de Eerste en Tweede Kamer ter discussie te stellen, zodat het niet in de rede ligt dat de regering een onderzoek ter zake initieert. Als de Kamer dat wel wenst te doen, dan zal ik dat initiatief geen strobreed in de weg leggen.

De heer Koole heeft gevraagd over de onwenselijke situatie dat Nederlanders op de BES-eilanden geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Ik deel de overweging van de heer Koole dat dit onwenselijk is. In het verleden is wel eens geprobeerd dat via een wetswijziging te veranderen. De wet zou dan zo moeten worden gelezen dat leden van de eilandenraden te vergelijken zijn met de leden van Provinciale Staten en als zodanig stemrecht hebben bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Dat is gestrand in de Tweede Kamer, omdat een motie van de heer Remkes is aangenomen waarin werd gesteld dat dit in strijd was met de Grondwet, omdat het vervangen van "provincies" door "provincies, dan wel eilandraden" geen interpretatie was die de grondwetgever bedoeld heeft. Ik denk dat dit feitelijk een juiste constatering is, want de BES-eilanden -- ik ben er vorige week geweest -- zijn vrij van provincies. Het zijn openbare lichamen en vallen niet onder de definitie van een provincie. Om die reden is een voorstel tot grondwetswijziging ingediend, dat op dit moment in uw Kamer aanhangig is. Ik ben het met het streven eens dat de Grondwet op dat punt gewijzigd wordt. Wanneer het onze regering gegeven is om tot 2017 te blijven zitten, Deo volente, lukt het niet om dat in tweede lezing in deze Kamer te krijgen voor de Statenverkiezingen van 2015. Wat mij betreft, doen we dat echter zo snel als het kan.

Voorzitter. Ik denk dat ik hiermee alle vragen heb beantwoord.

De **voorzitter**: Dan zijn wij toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer.

\*\*

De heer **Vliegthart** (SP): Voorzitter. Zouden wij vijf minuten kunnen schorsen om heel even te overleggen over wat er gewisseld en behandeld is?

De **voorzitter**: U wilt vijf minuten schorsing.

\*\*

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

De **voorzitter**: Wij hervatten de vergadering. U hebt met elkaar keurig ingetekend. Ik verzoek de woordvoerders om zich aan de ingeschreven minuten te houden. De eerste termijn was vrij uitvoerig en ik ga ervan uit dat het binnen deze ingeschreven tijd kan. Ik geef het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

\*\*

\*N

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Ik heb met heel veel interesse geluisterd naar de reactie van de ministers, maar zeker met evenveel interesse naar de inbreng van mijn medewoordvoerders. Er is ook heel veel aan de orde geweest, van de kleur van het potlood tot het Kamerstelsel zelf. Alle thema's zijn de revue gepasseerd.

Aan het begin van het debat heeft mijn fractie al aangegeven, zich te willen beperken tot de heel concrete aanleiding tot dit debat, namelijk de werking van de meest recente wijziging van de Kieswet die ook betrekking had op de verkiezing van de Eerste Kamer. Natuurlijk zijn er oneindig veel alternatieven te bedenken voor deze verkiezing, maar wat ons betreft zijn die op dit moment niet aan de orde, hoe interessant wij die zelf ook vinden. Daarnaast moet me ook van het hart dat er ook goede redenen zijn voor het huidige systeem.

In deze tweede termijn wil ik een paar zaken aan de orde stellen. Ik wil nog even terugkomen op de specifieke kwestie van de lijstverbindingen, op de kwestie van de automatische doorvertaling van de uitslag van Statenverkiezingen versus de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer en op de betekenis van artikel 55 van de Grondwet in deze discussie.

Allereerst heb ik echter een prealabele kwestie. Een paar keer is geopperd dat er een studie gedaan zou moeten worden. De heer Koole van de PvdA heeft zich daarvoor sterk gemaakt, evenals de woordvoerder van de ChristenUnie. Naar onze mening is het echter eerst en vooral een kwestie van politieke wilsvorming in deze Kamer en van de wetgever of de grondwetgever, en niet zozeer een kwestie van het doen van meer studies. Allerlei opties zijn bekend of kunnen worden gevonden, maar het gaat uiteindelijk om de vraag wat we nu eigenlijk willen.

Mijn eerste opmerking heeft betrekking op de lijstverbindingen. De minister heeft zojuist ook gezegd dat zo langzamerhand het idee in de discussie is geslopen dat de verkiezing van de Eerste Kamer toch erg intransparant is. Dat geeft een bepaald beeld van de wijze van de verkiezing van de Eerste Kamer en ik wil de discussie dan ook een beetje in perspectief plaatsen. Het gaat hierbij om de lijstverbindingen. Dat is zeker van belang, maar dan hebben we het niet over de verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer. We hebben het dan alleen over de verdeling van enkele restzetels, dat wil zeggen zetels die niet ten volle aan een partij kunnen worden toegedeeld in de eerste ronde. Het gaat eigenlijk om de verdeling van een paar overgebleven zetels. Dat partijen hun kans op het bemachtigen van die extra zetels willen maximaliseren, is begrijpelijk. Daar is niets mis mee. Daarvoor zijn het ook politieke partijen. Natuurlijk wordt er ook strategisch mee omgegaan. Dat is helder. Dat is altijd al gebeurd, onder welk stelsel dan ook. Wij moeten ons echter ook realiseren dat strategisch gedrag ook zijn grens vindt in de mate van geestverwantschap die een bepaalde fractie heeft met andere fracties. Dat is in een eerder debat over het vorige wetsvoorstel ook

aan de orde gekomen. Natuurlijk zit er enige speelruimte in, maar in het aangaan van ofwel stemafspraken ofwel lijstverbindingen zoek je natuurlijk eerst en vooral de fracties en politieke partijen die het dichtst bij je eigen partij liggen. Volgens mij is dat ook heel goed uit te leggen aan de kiezer.

Wat dan wel aan de orde is -- en daar gaat het nu alleen om -- is de timing van die afspraken en de manier waarop je dat precies wilt inrichten. In eerste termijn heb ik daar wat betreft mijn fractie een prioritering aan gegeven van de concrete stelsels. Ook heb ik aangegeven waar naar ons idee de voorkeur naar uitgaat. Wij vinden het een heel belangrijke kwestie, maar we willen deze hele discussie ook wel een beetje in proportie zien. Het gaat dus alleen om de verdeling van de restzetels.

Het tweede punt is verkiezing of de automatische doorvertaling van de uitslag van de Statenverkiezing. Het gaat hier om een verkiezing en dat willen wij als CDA graag zo houden. Naar mijn idee kan er eigenlijk ook niet eens altijd sprake zijn van een automatische doorvertaling. Ik denk bijvoorbeeld aan regionale fracties die niet landelijk georganiseerd zijn en waarvan de Statenleden de vrijheid hebben of ze gaan stemmen op een lid van de Eerste Kamer dat misschien regionale fracties vertegenwoordigt dan wel vanuit hun eigen gedachtegoed of vanuit het gedachtegoed van die regionale groepering meer verwantschap vertonen met een van de meer klassieke politieke partijen. Daar moet je vooral niet aan gaan morrelen.

Natuurlijk leveren verkiezingen een soort intransparantie op. Ik ben zelf heel erg voor transparantie op allerlei gebied. Ik vind dat een heel belangrijk beginsel. Maar we hebben het hier wel over verkiezingen, en stemmingen zijn naar de aard van de zaak geheim. Dat moeten we ook zo houden, ook al is in het geval van de Eerste Kamer het kiescollege relatief klein en kan je soms achteraf met wat rekenwerk en wat speculeren misschien toch kijken hoe iemand gestemd zou kunnen hebben. Maar de essentie van verkiezingen is dat zij geheim zijn. Zij zijn geheim als ik als burger bij de gemeenteraadsverkiezingen mijn stem uitbreng en zij zijn geheim als een Statenlid zijn stem uitbrengt voor de Eerste Kamer. Het mag dus zeker geen automatische doorvertaling zijn.

Mijn laatste opmerking betreft de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet en met name het begrip "verkiezingen". Het is net al aan de orde gekomen dat het doel van de grondwetgever en ook de wetsgeschiedenis op dit punt duidelijk zijn. Het is ook in het vorige debat aan de orde gekomen, bij de behandeling van het wetsvoorstel 32191. Ik volg de woordvoerder bij dat wetsvoorstel, mijn vroegere collega, Alfons Dölle. De interpretatie van het begrip "verkiezingen" is helder. Die interpretatie is nog niet zo heel lang geleden vastgesteld. Naar onze mening is er geen dwingende andere reden om daarvan af te wijken, anders dan het feit dat het een politieke wenselijkheid kan zijn. Als je de Grondwet serieus neemt, zou je zo'n interpretatie

niet zo maar door een Kamermeerderheid opzij moeten laten zetten, want dan kun je net zo goed geen Grondwet hebben.

In het vorige debat is het woord "heteronomie" gevallen. Inderdaad is de Grondwet in zekere zin heteronoom aan de wetgever. Als de Kamer wil bereiken dat de lijstverbindingen worden aangegaan voorafgaande aan de verkiezing van de leden van Provinciale Staten, is de koninklijke weg de wijziging van de Grondwet. Daarvoor kunnen redenen zijn. Wij hebben indertijd die motie ook gesteund.

\*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op de inbreng van mijn fractie. Hij gebruikte in de loop van zijn betoog het woord "kroonjuwelen". Daarmee bewijst hij dat hij geen lid is van mijn partij, want er is nog nooit een lid van mijn partij geweest die dat woord actief in de mond heeft genomen om bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen in te dienen. Dat komt altijd van vertegenwoordigers van andere partijen, zoals hier is bewezen.

De minister heeft kort gesproken over de politieke positie van de Eerste Kamer in relatie tot de wijze van verkiezing. Ik vind het jammer dat hij daarop niet verder is ingegaan. Ik hoop dat er nog eens een gelegenheid komt. Voor de regering is het relevant om daarover een standpunt in te nemen, al was het maar om te herhalen wat eerdere kabinetten hebben gezegd over de positie van de Eerste Kamer.

De minister maakte de opmerking dat de Eerste Kamer niet over zijn eigen verkiezingen gaat. Dat is een feit en het is niet per se nodig om de leden van de Eerste Kamer daaraan te herinneren, maar de minister zei het niet zonder opzet. Het geeft aan dat hij meent dat daarvoor de regering nodig is. De regering, zo blijkt uit dit debat, heeft geen voornemens en ook geen intenties om zich hier druk over te maken. Ik zeg het enigszins onparlementair. Dat vind ik jammer. Ik vind het teleurstellend dat de voor de constitutie en voor het kiesrecht verantwoordelijke minister niet met deze Kamer een ongemak deelt over de wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen en alles wat daaromheen gebeurt aan ophef. Weliswaar zegt de minister dat het cultureel moet worden opgelost, maar als hier Kamerbreed suggesties worden gedaan hoe het anders kan en hoe er dieper op kan worden ingegaan, zou ik het mooi vinden als de minister niet bij voorbaat terughoudend reageert. Die terughoudendheid is ons imago. Het zou aardig zijn als de minister met ons meedenkt en bereid is er met ons grondiger over na te denken.

Ik vraag niet om een nota van de regering of om een onderzoek. Ik ben met de minister eens dat zo'n onderzoek niet nodig is. Wij hebben inmiddels 40 jaar literatuur, tal van staatscommissies en andere commissies, ook door de Tweede Kamer ingesteld, die zich over de positie, het terugzendrecht en dergelijke hebben gebogen. Ik zou het plezierig vinden als deze

Kamer de suggestie van de heer Koole wil overnemen en zelf gaat inventariseren wat er is en wat wij nog missen. Dan kan eventueel aanvullend onderzoek worden gedaan. Ik hoop dat de heer Koole als eerste initiatiefnemer daarin kan meegaan.

Dan resteert de vraag of de regering wil meewerken en het initiatief wil nemen om terug te keren naar de wettelijke situatie van voor 2011 inzake de lijstencombinaties. De minister vindt dat er bij de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel moet worden gemaakt. Een meerderheid in deze Kamer zegt dat het niet goed is geweest. Het is een betrekkelijk kleine technische wijziging. Het is beter voor de transparantie om het wel te doen. Ik doe een beroep op de minister om dat initiatief te nemen. Het is geen groot onderwerp in de kabinetsperiode en zal niet al zijn dagen vullen. Het is vrij simpel te realiseren, zeker als hij al de steun heeft van een van de twee Kamers der Staten-Generaal.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het past mij de minister dank te zeggen voor zijn reactie en inbreng in eerste termijn. Het is mij in zijn antwoord niet ontgaan dat hij een helder maar hard standpunt heeft ingenomen over de bereidheid om de wet te wijzigen op grond van één ervaring. Dat argument hanteerde hij. De Eerste Kamer heeft ooit zelf om deze wijziging gevraagd. Ik doel speciaal op de wijziging inzake de lijstverbinding. Ik moet echter zeggen dat de Eerste Kamer in de motie-Noten op het punt van de lijstverbinding iets anders heeft gevraagd dan de wet uiteindelijk heeft laten zien. Dat moet in confesso zijn in deze Kamer.

Er is niet alleen in deze Kamer het gevoel dat er reden voor verandering is. Ik verwijs naar het advies van de Kiesraad van 22 juli 2011 dat aan de minister is uitgebracht over de evaluatie van de lijstencombinaties na 2010. Ik citeer uit dat advies: "De vraag kan gesteld worden of het afschaffen van de lijstencombinaties niet een averechts effect heeft gehad. Uit het oogpunt van transparantie biedt het aangaan van lijstencombinaties de kiezers namelijk meer duidelijkheid. Lijstencombinaties worden voor de dag van de stemming bekend gemaakt en staan op het stembiljet vermeld." Dat is het standpunt van de Kiesraad en het advies aan de minister van Binnenlandse zaken.

De laatste halve minuut vraag ik extra aandacht voor het samenloopeffect van afschaffing van de lijstencombinaties en het hanteren van het systeem van de grootste gemiddelden, in het bijzonder voor de kleine fracties. Er is sprake van een zekere cumulatie van nadelige effecten. Op dat punt hoor ik graag een reactie.

\*N

De heer **Nagel** (50PLUS): Voorzitter. Ook wij danken de minister voor zijn heldere beantwoording.

Ik heb drie vragen aan de heer Koole. De Partij van de Arbeid heeft een rijke traditie als het

gaat om heldere standpunten. Ik noem het standpunt over afschaffing van de Eerste Kamer, onder andere verwoord door de commissie-Burger, maar ook door de commissie-Cals/Donner en in de motie-De Vries. Verder denk ik aan pleidooien voor het Bataafs-Noorse stelsel, dat gelijktijdige directe verkiezingen van beide Kamers inhoudt. Is de Partij van de Arbeid nu wel of niet voor afschaffing van de Eerste Kamer? Is de Partij van de Arbeid voor directe verkiezingen, dan wel voor het handhaven van getrapte verkiezingen? In dit verband wil ik graag weten, wat het verkiezingsprogramma van de PvdA inhoudt als het gaat om de Eerste Kamer. Daarin staat namelijk dat de burger meer rechtstreeks moet worden betrokken bij de verbetering van ons kiesstelsel. Wat betekent dat?

D66 was altijd voor afschaffing van de Eerste Kamer. Maar de heer De Graaf heeft in eerste termijn gezegd dat hij dat standpunt afzwaakt. Ik denk dat na het uittreden van de grondleggers van D66, Hans van Mierlo en Hans Gruyters, de generatie van Pechtold, Van Boxtel en De Graaf de ideologische veren van de staatkundige vernieuwing heeft afgeschud en verbrand. Wat is nog de bestaansreden van D66? 20% tot 25% van de kiezers die op lokale partijen stemt, kan lokaal vóór zijn, maar een landelijke voorkeur niet delen. De heer Sörensen wees er terecht al op -- ik weet dat ook uit eigen ervaring -- dat een lokale partij, die mensen in de gelederen heeft die uit alle politieke partijen komen, zelf geen landelijke voorkeur kan laten blijken.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik beschouw het als een compliment dat de heer Nagel mij in dezelfde generatie schaart als de heer Pechtold. Het scheelt wat jaartjes, maar niettemin stel ik het op prijs.

De heer **Nagel** (50PLUS): Politiek gezien!

De heer **Thom de Graaf** (D66): Als u bezwaren hebt tegen de Partij van de Arbeid, had u misschien toch maar lid moeten blijven van die partij, want dan had u daar invloed op kunnen uitoefenen. Verder bent u inderdaad geen lid van D66, want dan zou u hebben geweten dat de afschaffing van de Eerste Kamer gedurende een lange reeks van jaren in het programma staat, zij het al heel lang verbonden aan voorwaarden zoals de constitutionele toetsing. Ik heb daar niets aan toegevoegd of afgedaan.

De heer **Nagel** (50PLUS): Ik dien straks een motie in die is gebaseerd op de letterlijke tekst die D66 op zijn website heeft staan. Daar staat namelijk dat de Eerste Kamer indirect is gekozen door leden van Provinciale Staten en daarom niet meer past in een moderne democratie. Deelt de heer De Graaf het standpunt van zijn partij zoals het op de website staat?

De heer **Thom de Graaf** (D66): De heer Nagel weet toch wel beter? Een verkiezingsprogramma wordt vastgesteld door het congres, websiteteksten niet. Hij kan citeren zo veel hij wil, maar als hij mij

wil aanspreken, moet hij dat doen op het verkiezingsprogramma van mijn partij en overigens op mijn eigen woorden.

De heer **Nagel** (50PLUS): Dat betekent concreet dat ik, als ik naar uw website ga om te kijken naar de standpunten van D66, daar niet op kan vertrouwen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): U kunt het beste vertrouwen op datgene wat door het congres is vastgesteld. Ik heb u net verteld wat dat is. Wilt u daarover per se een motie indienen met de letterlijke tekst van het D66-verkiezingsprogramma, dan zal ik met mijn fractie gaan bespreken of we het nuttig vinden om die motie te steunen. Maar als u overige moties indient, vrees ik dat ik ze, als ze niet letterlijk verwoorden wat ikzelf vind, niet kan steunen.

De heer **Nagel** (50PLUS): Als eenvoudig burger denk ik: als ik het standpunt van een politieke partij aanklik op een website, kan ik erop vertrouwen dat dat het standpunt van die politieke partij is. Als dat bij D66 niet zo is, dan is het toch weer een unieke partij.

Ik rond af met twee moties. Wij zijn voorstander van een direct gekozen Eerste Kamer. Zeker als je dat gelijktijdig doet, ontstaat er politieke stabiliteit, omdat er dan ook een meerderheid is die gelijk is aan die in de Tweede Kamer. Dat kan betekenen dat er een binding komt, welk woord vandaag niet is gevallen. De Eerste Kamer zou zich dan inderdaad kunnen beperken tot bezinning en reflectie.

De heer **Koole** (PvdA): U bent voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, omdat dan duidelijk is dat er in Eerste en Tweede Kamer eenzelfde meerderheid is.

De heer **Nagel** (50PLUS): Als je het gelijktijdig doet.

De heer **Koole** (PvdA): Als je het gelijktijdig doet. Waarom eigenlijk? Er zijn tal van voorbeelden bekend waarin op dezelfde dag wordt gestemd, en waarin om die reden kiezers strategisch gaan stemmen. Ze stemmen met hun hart op de Tweede Kamer en met hun verstand op de Eerste Kamer, of andersom. De macht wordt gevormd in de Tweede Kamer, en dan ben ik vrij om bij mijn stem op de Eerste Kamer mijn hart te laten spreken. Dat kan, daar zijn tal van voorbeelden van. Er is helemaal geen garantie dat dat het effect oplevert wat u denkt. Dat zou tot een heroverweging kunnen leiden.

De heer **Nagel** (50PLUS): U hebt bij het vorige kabinet gezien wat voor fratsen uitgehaald moesten worden om bepaalde voorstellen door de Eerste Kamer te krijgen. Denkt u maar aan de SGP. Ik geef u de garantie -- de komende periode zal dat bewijzen -- dat er met de minderheid van dit kabinet in de Eerste Kamer nog veel gekkere dingen zullen gaan gebeuren. Bij moeilijke

maatregelen zal de politieke instabiliteit enorm groot zijn.

De heer **Sörensen** (PVV): Gaat het bij die directe verkiezingen voor de Eerste Kamer om evenredige vertegenwoordiging, of om het districtenstelsel? Dat is natuurlijk ook een aardige optie.

De heer **Nagel** (50PLUS): Ik ben persoonlijk niet tegen een districtenstelsel, in combinatie met handhaving van een evenredige vertegenwoordiging. Maar om dat er nu bij te halen? Ik denk dat het al een heel goede verbetering zou zijn als we van getrapte verkiezingen naar directe verkiezingen gaan. Ik wil de volgende moties indienen.

De **voorzitter**: Ik denk niet dat de heer Nagel het woord "fratsen" en SGP in een adem bedoelde te noemen. Ik denk dat we hem enigszins interpretatief moeten begrijpen. Dat wil ik toch even opmerken.

\*\*

De heer **Nagel** (50PLUS): Het was niet gericht aan het adres van de SGP.

De **voorzitter**: Ze werden wel in een adem genoemd. Dat wilde ik even corrigeren.

\*\*

\*M

De **voorzitter**: Door de leden Nagel en Koffeman wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

spreekt als haar mening uit dat de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer door leden van Provinciale Staten niet meer past in een moderne democratie;

daarom dient, zolang de Eerste Kamer bestaat, deze verkiezing rechtstreeks door de burgers te geschieden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter B (33400-IIA).

\*\*

De heer **Thom de Graaf** (D66): Waarom pleit u, als u het gedachtegoed van D66 zo'n warm hart toedraagt, niet voor afschaffing van de Eerste Kamer? Dat is namelijk wat D66 wil.

De heer **Nagel** (50PLUS): Als D66 een motie indient om de Eerste Kamer af te schaffen, dan zullen we die steunen. Maar waar dat nu niet in het geding is, zoeken wij toch in ieder geval naar een

democratische verbetering, zoals die al op de website van D66 is aangegeven.

\*M

De **voorzitter**: Door het lid Nagel wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

spreekt als haar mening uit dat, zolang de Eerste Kamer bestaat, de verkiezing van de Eerste Kamer rechtstreeks door de burger dient te geschieden en tegelijkertijd met de verkiezing van de Tweede Kamer,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter C (33400-IIA).

\*\*

De heer **Nagel** (50PLUS): Ik heb twee moties ingediend om het gelijktijdige en het directe te scheiden. Om de mogelijkheid dat de eerste motie wordt aangenomen te vergroten: het spreekt vanzelf dat ik, als de eerste verworpen wordt, de tweede motie intrek.

\*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Dit doet mij eraan denken dat de jongeren van onze partij ook eens hebben gepleit voor de afschaffing van de Eerste Kamer, maar de wijsheid kwam heel snel, want zij trokken dat na vier jaar schielijk in. Dat is ook wel op hun website te lezen, met alle motivaties daarbij.

Dit is een belangrijk debat geweest. Ik vind het ook belangrijk dat wij vooruitkomen. Het is niet alleen een debat van vandaag, maar we zijn al vier jaar bezig, omdat niet alleen bij de uitslag in 2011, maar ook in 2007 al dezelfde vragen naar boven kwamen. Dank voor de antwoorden van de minister. Hij zegt dat de Eerste Kamer niet over haar eigen verkiezing gaat. Dat is een formeel juiste formulering, maar de analyse die wij maken, maken wij met meer. Dat doet niet alleen de Eerste Kamer, maar wij hebben hem willen uitnodigen om mee te komen en met ons die analyse te maken. Daar was hij wel erg zuinig in. Ik vind het belangrijk dat wij op dat punt toch echt verder komen.

Ik zie dat de tijd heel snel loopt, maar ik heb nog een paar opmerkingen. De minister zegt dat er cultuurgebaseerd moet worden geprobeerd de allianties te hebben voor de verkiezingen van de Staten. Dat culture based-verhaal snap ik. Dat kunnen partijen ook doen, maar het is geen garantie voor wat er gebeurt na de verkiezing. Ik ben enigszins ervaringsdeskundig. Zodra de uitslag van de Statenverkiezing bekend is, leidt dat tot nieuwe bewegingen. Dan kan er culture based al

heel wat bestaan, maar dan heb je eigenlijk toch een rule based-oplossing nodig voor de situatie die er dan kan zijn. Ik blijf het zinvol vinden om de suggestie te vervolgen hoe artikel 55 van de Grondwet gelezen moet worden, met name wat betreft de kandidaatstelling. Ik zal de discussie niet heropenen, maar ik denk dat er meer ruimte moet zijn dan de harde interpretatie die de minister geeft, om de woorden van de heer Holdijk te citeren.

Ik denk dat het heel belangrijk is als het punt van de lijstcombinatie wordt gerepareerd tussen nu en de volgende verkiezing, want dat is zonder meer haalbaar zonder grondwetswijziging. De minister is daar terughoudend over, maar ik zou niet weten waarom. Deze Kamer heeft zich nimmer uitgesproken tegen lijstverbindingen, zoals daarnet ook werd aangehaald. Er is een wetswijziging gekomen die eigenlijk niet bedoeld was door deze Kamer. Deze Kamer heeft er wel mee ingestemd, maar mijn partij niet. Dat is ook gedaan op basis van moties die hier zijn aangenomen. Ik vind het belangrijk dat de Kamer zich daarover uitspreekt. Dat kan ook via de weg van de Tweede Kamer. De minister heeft gezegd dat hij daaraan meewerkt of dat hij er positief over is, zodat wij dat toch gerepareerd krijgen.

Het laatste punt is de studie, die niet moet zijn om vrijblijvend nog een keer alles te hernemen. Ik sluit af met de analyse die hier vandaag is gemaakt. Hoe zit het nu eigenlijk met de Eerste Kamer, die een belangrijke positie heeft in het parlementaire bestel en die op een tamelijk willekeurig moment, ergens in de negentiende eeuw, is gevormd met deze wijze van verkiezing. Ik denk dat hierover toch scherper en dieper moet worden nagedacht. Ik ben ervoor dat de Kamer dat zelf ter harte neemt, alles op tafel leggend wat daarover al bestaat, en dat we dan nog eens bij de minister terugkomen. Ik hoop dat hij daar dan ontvankelijk voor is.

\*N

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ook mijn fractie heeft zich, net als de CDA-fractie, in eerste termijn beperkt tot de wijzigingen van de Kieswet die in 2010 zijn doorgevoerd met betrekking tot de lijstverbindingen en de voorkeursdrempel. Ik wil mij daar in tweede termijn ook toe beperken, met name tot de lijstverbindingen. Mijn fractie is voor een ruimere interpretatie van artikel 55 van de Grondwet die een wijziging van de Kieswet mogelijk maakt, zodat lijstverbindingen voorafgaand aan verkiezingen bekend kunnen worden gemaakt. Dat zorgt voor transparantie voor de kiezers van de Provinciale Staten en vergroot de legitimatie van deze Kamer en het draagvlak voor de politiek bij burgers. Mijn fractie heeft geen behoefte aan een nader onderzoek of een studie naar het stelsel van de Eerste Kamerverkiezingen. Het is aan de wetgever, aan ons, om de Grondwet op een bepaalde manier te interpreteren. Wij zijn het uiteindelijk zelf die hierover knopen moeten durven doorhakken.



Tot slot. Mijn fractie ondersteunt het verzoek van D66, net als de ChristenUnie, naar ik begreep, om een wetswijziging voor te stellen die ons terugbrengt naar de oude situatie, namelijk het schrappen van het verbod van lijstverbindingen, zodat deze weer mogelijk worden gemaakt. Het is een second best-oplossing, maar het is beter dan het verbod zoals wij nu kennen.

\*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Even een mededeling van huishoudelijke aard. Er worden nu twee moties doorgegeven waaronder de namen van mijn fractieleden als ondertekenaar staan, maar dat zijn wij niet. Wij ondersteunen de motie, maar hebben deze niet getekend. Wij behouden ons het recht voor om er volgende week in vrijheid over te stemmen.

De **voorzitter**: Ik zie dat nu, maar ik heb daarnet duidelijk geformuleerd of de moties werden ondersteund, zodat zij deel zouden uitmaken van de beraadslaging. Ik heb het volgens mij goed geformuleerd, maar wij corrigeren dat.

\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): U hebt het perfect geformuleerd.

De **voorzitter**: Wij hebben correct gehandeld, maar de heer Vliegenthart constateert terecht dat er namen onder gezet zijn en die halen wij weg.

\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): Onze partij geeft andere partijen graag de mogelijkheid om moties in te dienen, ook als zij niet tot de vijf verplichte ondertekenaars komen.

De **voorzitter**: Excuus voor het misverstand. Begint u maar aan uw tweede termijn.

\*\*

De heer **Vliegenthart** (SP): Geen enkel probleem. Dat geldt ook voor de heer Sörensen en bijna voor de hele Kamer.

Voorzitter. Laat ik beginnen met een woord van dank aan de minister, voor zijn beantwoording. Het is een lange dag voor hem geweest. Hij heeft de hele dag in deze zaal mogen zitten. Ik weet niet hoe het hem bekomen is. Hopelijk gaat hij straks met een vrolijk gevoel naar huis. Mijn fractie kijkt met hem terug op een interessant debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. De opvatting die hier breed wordt gedeeld, is dat de manier waarop het deze keer is gegaan, problemen met zich bracht. De minister-president noemde het een rommeltje, dat weinig met democratie te maken had. Ik denk dat we de probleemanalyse delen, in die zin dat wat er is voorgevallen, in de toekomst voorkomen zou moeten worden.

De minister zegt dat dit vooral een cultureel probleem is en dat hij dit moeilijk met instituties kan aanpakken. Ik denk dat dit voor de eerstkomende verkiezing ook geldt. Als we het

probleem institutioneel willen aanpakken, zullen we met een grondwetswijziging moeten komen, als ik de minister goed beluister. Met betrekking tot de volgende verkiezing geldt voor mijn fractie dat we dan inderdaad moeten bekijken of de politieke partijen van tevoren helderheid aan de kiezer kunnen geven. Dat is geen wettelijke inkadering, maar wel iets wat we serieus moeten overwegen. Daarover zullen we nog van gedachten wisselen binnen de commissie voor Binnenlandse Zaken, maar waarschijnlijk ook daarbuiten.

Na dat veelbelovende begin en die aanzet tot analyse viel de minister wat stil. Mijn conclusie is dat hij geen zin heeft om verder te denken dan deze eerste stap van een convenant tussen politieke partijen. Ik heb ook de indruk dat dit voor een groot deel van deze Kamer niet geldt. En dan geldt ook een beetje wat mijn moeder ooit tegen mij zei: heb je geen zin, dan maak je maar zin. Ik hoop dat we als Kamer nog een keer kunnen overleggen over hoe wij de minister wat meer zin kunnen laten krijgen om daadwerkelijk met ons mee te denken om datgene in de toekomst te voorkomen waarvan de regering bij monde van de minister-president zei dat het een rommeltje was.

Een van de wegen die vandaag besproken is, is een ruimere interpretatie van artikel 55. Ik stel vast dat er een meerderheid voor zou zijn geweest als de Partij van de Arbeid het standpunt van twee jaar geleden had gehanteerd, maar ik stel ook vast dat de Partij van de Arbeid daar een nieuwe interpretatie van heeft, daarmee de minister volgend of vooruitlopend op de minister, dat laat ik maar even in het midden. Daardoor is er op dit moment geen meerderheid voor te vinden in dit huis. De discussie over het verplichtstellen van lijstverbindingen voor de Provinciale Statenverkiezingen is dan geen mogelijkheid of begaanbare weg zonder grondwetswijziging. Ik denk dat wij even moeten vaststellen dat het op deze manier is gegaan.

Dat wil niet zeggen dat we niet op een andere wijze moeten nadenken of onderzoeken moeten doen. In die zin sluit ik mij graag aan bij het verzoek van de heer Kuiper om in beraad te gaan over hoe wij dat in de toekomst op andere wijze kunnen voorkomen. Daar doet mijn fractie graag aan mee. Ik stel voor om dat eerst binnen onze eigen commissie voor Binnenlandse Zaken te agenderen en daarna terug te komen naar de minister, om te kijken of hij dan te verleiden dan wel op andere wijze te bewegen is om met ons mee te denken. Wat ons betreft is het debat hiermee nog niet beëindigd.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Er is van diverse kanten in dit huis gevraagd om wetgeving om de situatie van voor 2011 te herstellen. Daar is geen grondwetsherziening voor nodig. Zou u dat ook bepleiten?

De heer **Vliegenthart** (SP): Nee, daar zijn wij in principe terughoudend mee, omdat wij de indruk hebben dat daarmee het onderliggende probleem niet daadwerkelijk wordt geadresseerd en opgelost. Wij volgen op dat punt de analyse van de minister:

zolang het niet echt verholpen kan worden, kun je inderdaad misschien beter aan de culturele oplossing denken dan aan een gemankeerde institutionele oplossing.

\*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Allereerst dank ik de minister voor zijn heldere antwoorden.

Het bestaansrecht van de Eerste Kamer is voor mijn fractie boven elke twijfel verheven. Daar zijn wij helder over.

Het echte probleem is dat wij de kiezer er niet toe kunnen verleiden om zodanig te stemmen dat de zeteltoedeling uitsluitend in gehele getallen plaatsvindt. Er ontstaat dus een restzetelprobleem. De huidige Grondwet laat toe dat er speelruimte blijft bestaan die in een belangenstrijd ingevuld wordt. Dat zal altijd mensenwerk blijven; dat is onvermijdelijk. Ook een grondwetswijziging zal dit niet oplossen, omdat bij nieuwe regels nieuwe muizengaatjes gevonden zullen worden om die belangen toch weer op een bepaalde manier te behartigen. Het probleem is voor mijn fractie overigens niet groot genoeg om een grondwetswijziging te motiveren. Het aantal Statenleden -- van de in totaal ruim 550 Statenleden -- die anders hebben gestemd dan op basis van hun eigen partijloyaliteit, is uitermate laag. De opwinding daarover delen wij dus niet.

De nadelen van directe verkiezingen zijn naar de mening van mijn fractie groter dan de voordelen. Wij zijn van mening dat de minister daar een goede analyse van heeft gegeven.

Ook het feit dat in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer andere meerderheden kunnen bestaan, ziet mijn fractie niet zozeer als een bezwaar. In landen als Frankrijk en de Verenigde Staten is het heel gebruikelijk dat in beide huizen verschillende meerderheden bestaan. Ik denk dat een systeem van checks and balances het beste systeem is om ons allemaal netjes te houden; dat komt misschien door mijn Angelsaksische achtergrond. Dit betekent in de praktijk dat een regering die in de Eerste Kamer geen automatische meerderheid heeft, gedwongen wordt om rekening te houden met de oppositie. Een verstandige regering doet dat op een verstandige manier. De democratie wordt daar wat mij betreft alleen maar beter van.

Over het probleem van de lijstverbindingen wil ik niet al te veel zeggen. De heer Koole komt daar later op terug. De motie die hij zal indienen, zal door mijn fractie gesteund worden.

\*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Ook namens GroenLinks dank aan de minister voor de heldere beantwoording.

Wat de uitleg van artikel 55 van de Grondwet en de daarbij horende memorie van toelichting betreft, vonden wij de beantwoording overtuigend. Als wij het gedoe willen voorkomen -- volgens mij heb ik bijna alle fracties horen zeggen dat zij dat willen -- zijn het indienen van een lijst en

het maken van lijstverbindingen vóór de daadwerkelijke verkiezing van de Provinciale Staten dus niet mogelijk. Om gedoe en calculerend gedrag te voorkomen, kunnen wij die weg dus niet inslaan. Dat zegt de minister helder. Die weg staat ook op gespannen voet met artikel 55 en met de memorie van toelichting over dat artikel van de Grondwet.

Dan is er de mogelijkheid om de getrapte verkiezingen af te schaffen. Ik vind dat collega Koole overtuigend heeft aangegeven dat getrapte verkiezingen altijd calculerend gedrag opleveren. De minister gelooft dat je dit eerder in culturele zin dan in regelmakende zin kunt oplossen. Als je dit definitief wilt oplossen, moet je directe verkiezingen uitschrijven. Volgens mij zijn niet echt heel veel fracties in deze Kamer daarvoor, omdat wij in een tweekamerstelsel in de Staten-Generaal geen twee Kamers willen met een eigen politiek mandaat, omdat dat in de gang van een wetsvoorstel door de Staten-Generaal tot grote problemen zou kunnen leiden. In die zin zou je kunnen zeggen dat dit debat dát in ieder geval heeft opgeleverd.

Maar zijn wij nou tevreden met de status quo? Nee, dat zijn we niet. Wij vinden de minister ook wel erg gereserveerd. Zijn positie komt neer op: we laten nu alles zoals het is, we doen een plas en we gaan over tot de orde van de dag. Deze Kamer vraagt de minister, als eerstverantwoordelijke voor de constitutie, om te bekijken hoe we dat gedoe zo veel mogelijk kunnen minimaliseren. Het is goed dat de commissie voor BZK zich daar op voorstel van diverse fracties over buigt. Wellicht zijn op het ministerie, maar ook in deze Kamer en misschien ook elders in de samenleving, heel veel vernuft en creativiteit aanwezig die we kunnen mobiliseren, waardoor we in ieder geval bij de verkiezingen van 2015 dat gedoe, dat we ergerlijk vonden, dat we niet konden uitleggen aan de kiezers en dat het aanzien van de parlementaire democratie geen goed heeft gedaan, kunnen minimaliseren.

Eigenlijk verzoekt de minister ons om het initiatief te nemen. Dat is een soort uitlokking. Hij vraagt ons: kom daarmee en dan zal ik wellicht met een groot gebaar zeggen dat we dat met zijn allen gaan doen. Dat is prima.

Op de vragen over het terugzendrecht hebben wij -- niet alleen wijzelf, maar onder anderen ook collega De Graaf -- geen antwoord gekregen. Het kan zijn dat de minister zich wil beperken tot de verkiezingen, maar deze Kamer grijpt elk moment aan om haar eigen relevantie en haar eigen functioneren ter sprake te brengen, omdat wij er langzamerhand zeer van overtuigd zijn dat wij van nut zijn in de Staten-Generaal.

\*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor de heldere beantwoording. Ik moet daar wel bij vaststellen dat de minister een welwillende toon combineert met een onwillige houding. Dat geeft toch wel wat frictie. Hij zei dat hij niemand heeft horen bepleiten om de Eerste Kamer voortaan rechtstreeks te kiezen. Daarmee geeft hij er blijk van dat hij heel selectief heeft

geluisterd, met een telraam als filter. De rode draad in de antwoorden was: dat staat niet in het regeerakkoord, er zijn geen plannen bij grote fracties om het initiatief voor een wetswijziging te nemen en de minister heeft er zelf geen enkele behoefte aan om dat te gaan doen, omdat hij staat voor de constitutie. Dat laatste heeft de minister een aantal keren gezegd. Dat is natuurlijk helder, maar als een aantal partijen in dit huis ervoor pleiten om de Eerste Kamer rechtstreeks te kiezen, gaat het een beetje ver om te zeggen dat hij daar niemand voor heeft horen pleiten. Dan diskwalificeert de minister een aantal deelnemers aan het debat. Dat siert hem eigenlijk niet.

We moeten eigenlijk vaststellen dat de minister zegt: ik hoor wat u zegt; u mag in dit debat stoom afblazen over de grote oneffenheden die bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer geconstateerd zijn, maar verwacht niet dat ik daar iets aan ga doen; ik ga daar zelf niet over. Dat is vriendelijk verwoord, maar niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Ik vind het jammer dat de minister niet zelf het initiatief wil nemen om de geconstateerde schadelijke effecten te voorkomen die niet alleen het aanzien van de Eerste Kamer maar ook het aanzien van de parlementaire democratie en het vertrouwen van de kiezers daarin schaden. De minister zegt over de hier gemaakte analyses van lijstverbanden: als het niet gaat zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat. Eigenlijk is het heel jammer dat elke vastgestelde onvolkomenheid welkom lijkt te zijn om de democratische legitimatie van dit huis ten opzichte van de Tweede Kamer niet te zeer te laten toenemen, want stel je voor dat er concurrentie zou kunnen ontstaan! Ik denk dat het heel goed mogelijk moet zijn om die democratische legitimatie op een andere manier van een verschillend niveau te laten zijn, bijvoorbeeld doordat hier geen recht van initiatief is of door allerlei andere verschillen met de Tweede Kamer. Dat hoeft zich niet te manifesteren in het feit dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks door de burger gekozen zou kunnen worden.

Ik vind deze houding eigenlijk schadelijk voor de constitutie, waar de minister voor zegt te staan. In die zin zou ik het fijn vinden als de minister dit toch nog wil heroverwegen, zeker als dat verzoek uit dit huis komt. Ik heb begrepen dat in de motie-Koole wordt verzocht om daar nog eens kritisch naar te kijken. Die motie steunen wij van harte.

\*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Ik houd het heel kort want ik gun de heer Koole graag het woord, in de hoop dat hij zijn eigen minister weer eens flink gaat aanpakken.

\*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. Ik moet de heer Sörensen teleurstellen. Ik sta hier niet om welke minister dan ook eens flink aan te pakken, laat staan de eigen minister. Ik wil gewoon een

ordentelijk debat. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Hij heeft op een nette manier een heel helder betoog gehouden.

Ik ben blij met de uitspraak van de minister dat er altijd calculerend gedrag zal zijn zolang er getrapte verkiezingen zijn. Verder is het goed dat hij dezelfde interpretatie heeft van de wethistorie van artikel 55 van de Grondwet dat het aangaan van lijstcombinaties voorafgaand aan de Statenverkiezing daarmee strijdig is. Hij lijkt wat strenger in de leer te zijn dan ik. Ik heb gezegd dat de wethistorie de regel is, maar er tot een andere afweging kan worden gekomen als er een majeure reden is om een bepaalde misstand op te heffen. Er is dus een nieuwe interpretatie mogelijk, maar ik heb in eerste termijn gezegd, ook in het debat met de heer De Graaf, dat daarmee dat calculerende gedrag niet zal verdwijnen. Er is dan geen reden meer om het te doen en dan moet worden vastgehouden aan de wethistorische interpretatie van artikel 55.

De minister zegt dat er culture based iets te doen is. Partijen kunnen natuurlijk worden gevraagd om hun eigen Statenleden publiekelijk op te roepen om zich volgens een bepaalde lijn te gedragen zodat de kiezer daarvan afweet. Hoe denkt de minister echter dat zich dat verhoudt tot het vrije mandaat en het geheime karakter van verkiezingen? Is zo'n oproep anders niet tamelijk gratuit? In 2011 hebben veel partijen gezegd -- en erop gerekend -- dat hun Statenleden zouden stemmen op hun geestverwanten. Zij rekenden daar ook op. Toch waren er Statenleden van de eigen partij die zich niets gelegen lieten liggen aan wat het partijbureau had bepaald. Dergelijke oproepen zijn dus al eens gedaan maar vanwege het geheime karakter en het vrije mandaat, een groot goed, kan men daarop niet al te hard rekenen.

De minister wil niet verder gaan dan culture based. Het voorstel om toch te proberen om zonder grondwetswijziging en zonder andere interpretatie van artikel 55 te komen tot een herstel van de situatie van voor 2010 houdt de minister af. Ik vind dat erg jammer. Ik heb net uitgelegd dat het toch mogelijk moet zijn dat geestverwante partijen bij het verkrijgen van restzetels elkaar zo veel mogelijk proberen te steunen. Dat is een volkomen legitieme manier van politiek bedrijven en daar is niets mis mee. Dat is de vorige keer verdwenen omdat gedacht werd dat er een groter belang kon worden gediend: de transparantie. Dat is echter niet gelukt. Ik vind dan ook dat er moet worden teruggekeerd naar de oude situatie. Ik dien een motie in waarin de minister gevraagd wordt om het initiatief te nemen om in de Kieswet de mogelijkheid op te nemen van het aangaan van lijstverbanden bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer na de verkiezingen voor de Provinciale Staten.

\*M

De **voorzitter**: Door de leden Koole, Holdijk, Kuiper, De Lange, De Vries en Koffeman wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het onmogelijk maken van het aangaan van lijstencombinaties bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer niet heeft geleid tot minder calculerend gedrag bij de Eerste Kamerverkiezingen;

overwegende dat de onmogelijkheid bij Eerste Kamerverkiezingen om lijstencombinaties te maken afwijkt van de situatie bij andere verkiezingen in Nederland;

overwegende dat het gerechtvaardigd is om door middel van lijstverbindingen zo goed mogelijk gebruik te maken van reststemmen;

overwegende dat lijstencombinaties bijdragen aan de transparantie over de voorkeuren van partijen om elkaar te steunen bij het verkrijgen van restzetels;

dringt er bij de regering op aan om in de Kieswet de mogelijkheid op te nemen om lijstencombinaties bij de verkiezingen na de verkiezingen voor de Provinciale Staten aan te gaan,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter D (33400-IIA).

\*\*

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. De minister zei terloops iets over de deconstitutionalisering. Ik verstond dat hij zei dat deconstitutionalisering een eerste stap is op weg naar directe verkiezing van de burgemeester. Ik hoop dat de minister mij corrigeert. Ik zie hem al met de vinger gebaren. Het voornemen tot deconstitutionaliseren is een eerste stap in een andere wijze van aanstellen van een burgemeester. Welke wijze dat wordt, ligt naar ik aanneem niet vast. Ik ga ervan uit dat de minister dat wil bevestigen.

Ik heb gesproken over het punt van studie en onderzoek. Ook anderen zijn daarop ingegaan. Ik heb de terughoudendheid van de minister duidelijk gemerkt. Ik betreur die. Naar mijn mening is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid om te kijken naar de manier waarop het gebrek aan transparantie bij de verkiezingen van de Eerste Kamer zo veel mogelijk kan worden bevorderd. De studie is daarop gericht. Gegeven de terughoudendheid van de minister denk ik dat wij eerst in de Kamercommissie van deze Kamer de aanvliegroute moeten bespreken. Het is mogelijk dat wij vanuit de Kamercommissie uiteindelijk toch weer bij deze minister terugkomen om gezamenlijk het punt van de transparantie, die de minister naar ik aanneem ook wil bevorderen, op te pakken.

De heer Nagel heeft mij specifieke vragen gesteld over het afschaffen van de Eerste Kamer. Hij vraagt mij of de PvdA al dan niet voorstander is van directe of getrapte verkiezingen, hij brengt mij ook naar het verkiezingsprogramma en het

rechtstreeks betrekken van burgers. Over moties van 35 jaar geleden moeten wij elkaar niet de maat gaan nemen. Op het punt van de grote discussie over direct of getrapte en alle andere punten die ik net heb genoemd, zou een analyse moeten komen maar dan uitsluitend vanuit het perspectief van bevordering van de transparantie van de Eerste Kamerverkiezingen. Natuurlijk wil ook de PvdA de burger zo veel mogelijk betrekken bij het verkiezingsproces. Daarvoor zijn allerlei manieren: in de wijken, in de buurten, in de campagne. Ons verkiezingsprogramma slaat daar ook op. De heer Nagel kan dus gerust zijn.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik hoor graag waarom het onderzoek naar het reilen en zeilen van de Eerste Kamer verder niet ter sprake komt. U hebt daarom gevraagd.

De heer **Koole** (PvdA): Ik heb het net genoemd.

De heer **Sörensen** (PVV): Misschien kunt u het nog eens zeggen.

De heer **Koole** (PvdA): Ik wil het wel herhalen. Ik heb gezegd dat de minister terughoudend is bij het ingaan op het verzoek om zo'n onderzoek te bevorderen. Ik heb gezegd dat wij in de Kamercommissie van de Eerste Kamer maar eens moeten bespreken op welke manier wij dat kunnen aanvliegen. Vervolgens komen wij wellicht weer terug bij de minister met een gerichtere vraag zodat wij hem kunnen verleiden of andere manieren kunnen vinden om de minister daartoe te bewegen.

De heer **Sörensen** (PVV): Dat laatste kan ik onderschrijven. Verleiden hoort er niet bij.

\*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Allereerst reageer ik op een klein punt dat de heer Koole maakte. Het debat is al moeilijk genoeg als ik word aangesproken op wat ik wel heb gezegd. Ik heb niet gezegd dat het deconstitutionaliseren van de burgemeestersbenoeming een stap zou zijn in de richting van het direct verkiezen van de burgemeester. Ik heb gezegd dat dat een stap zou zijn in de richting van het verkiezen van de burgemeester, mijn woorden zorgvuldig kiezend omdat ik mij realiseer dat er verschillend gedacht wordt over de vraag of dat een directe dan wel indirecte verkiezing zou moeten zijn.

Ik loop de diverse sprekers langs maar kom eerst nog te spreken over artikel 55 en de duiding daarvan. Ik heb in eerste termijn getracht de leden ervan te overtuigen dat er naar mijn smaak geen woord Spaans is bij wat de grondwetgever heeft bedoeld met artikel 55 inclusief de memorie van toelichting die daarbij hoort. Ik vind de oproep om dat ruimer te duiden -- ik zeg dat echt niet vanuit een politieke wens want het interesseert mij eigenlijk niet waartoe dat strekt -- niet correct. Ik vind dat echt sjoemelen. De grondwetgever zegt dat de verkiezing, inclusief de kandidaatstelling, pas in gang kan worden gezet na de verkiezing van

Provinciale Staten. Als wij waarde toekennen aan de Grondwet als macht die uitstijgt boven wellicht een Kamermeerderheid op enig moment, heb ik niet de ruimte om te zeggen: ach vooruit, gehoord het debat duid ik het maar wat ruimer. Ik zie die ruimte werkelijk niet. Een ander mag dat anders beoordelen, maar of je het nu linksom of rechtsom leest, ik zie die ruimte niet. Wanneer men zou wensen om een lijstverbinding te kunnen aangaan vóór de Provinciale Statenverkiezingen, moet de Grondwet worden gewijzigd. Dat stel ik voorop.

Ik heb goed geluisterd naar de bijdragen van de leden van de Kamer. De heer de Graaf, en ook de heer Holdijk, signaleerden terecht bij mij een zekere afstandelijkheid ten aanzien van de hele gang van zaken op het punt van het onmogelijk maken van de lijstverbinding. Maar laten wij eerlijk wezen: hoe is het de vorige keer gegaan? De eerste Kamer heeft met een motie het initiatief genomen - wellicht, zoals de heer Holdijk zegt, met een iets andere intentie -- om te komen tot een verandering in de procedure voor het kiezen van de Eerste Kamer. De regering heeft, daartoe gepord door de Eerste Kamer, een voorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat hier ten volle voor beoordeling in de Kamer heeft voorgelegen en is aangenomen, en waarvan nu de Eerste Kamer, na één ervaring, zegt: dat hadden wij achteraf niet moeten doen. Ik denk dat dit voorbeeld op zichzelf genomen de waarde van de Eerste Kamer illustreert als "chambre de réflexion". Als één Kamer ergens om vraagt, is het goed dat er nog een andere Kamer is die zegt: moet je dat wel willen? In dit concrete voorbeeld heeft volgens mij de Tweede Kamer inderdaad gedacht: hoor eens, als de Eerste Kamer het wenst en de regering het hier voorstelt, "so be it". De rol van de Tweede Kamer is niet die van "chambre de réflexion". Dat is juist de meer politieke Kamer. Nu komen wij op de koffie door die gang van zaken van toen. Dat maakt mij inderdaad terughoudend om nogmaals op diezelfde koffie te komen. Dat is de reden waarom ik mij terughoudend heb opgesteld om te zeggen: wilt u het weer anders? Dan ga ik wel naar de Tweede Kamer en dan stel ik daar weer voor om het anders te doen. Ik voel overigens het bezwaar van de heer De Graaf wel.

Ik wist echter oprecht niet dat deze motie van de heer Koole zou komen. Ik overwoog om uw Kamer voor te stellen om wellicht in een derde termijn mij via een motie uit te nodigen om het toch te doen. Ik snap de argumenten. Ik heb nu ook uitgesproken dat ik vind dat het de vorige keer eigenlijk wat lichtvaardig is gegaan. Als de Kamer nu, gehoord de discussie en gezien de gang van zaken, met een duidelijke meerderheid uitsprekt dat zij wil terugkomen op die situatie en in feite de wet wil herstellen zoals die was, dan wil ik daarbij niet in de weg staan. Uiteindelijk komt het er de facto op neer dat ik het oordeel over de motie aan de Kamer overlaat. Als de Kamer de motie aanneemt, zal ik opnieuw, evenals mijn voorganger, naar de Tweede Kamer gaan en het voorstel daar indienen. Nogmaals, ik vind de hele gang van zaken niet fraai en ik vind dat de Eerste Kamer daarin ook een verantwoordelijkheid heeft.

Vandaar mijn terughoudendheid. Ik zou natuurlijk ook willen weten of het voorstel hier wordt gesteund, want een aantal leden heeft gezegd: van ons mag het blijven zoals het is. Het is echter ook de taak van de regering om te luisteren naar de Kamers der Staten-Generaal, dus als u mij daartoe uitnodigt, zal ik, nu dit van mijn hart is, dat uitvoeren.

Er is ook gevraagd om het uitvoeren van onderzoek naar het heroverwegen van de positie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ik wil op dat punt wel aan mijn positie vasthouden. Ik vind dat de regering dit onderzoek slechts in gang moet zetten als de regering meent dat er voldoende politieke wil is om er verandering in aan te brengen. Ik denk dat de modaliteiten grosso modo wel bekend zijn. Er is veel onderzoek en het gaat nu primair om de politieke wil. De heer Koole heeft voorgesteld om een en ander eerst eens te laten rusten bij de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer. Als daar wordt uitgesproken dat men voldoende aanleiding ziet om een dergelijk onderzoek in te stellen, dan horen wij dat en dan kunnen wij altijd nog zien hoe wij met een dergelijke stap van de Eerste Kamer omgaan.

Ik ga nu de afzonderlijke sprekers langs. Het betoeg van mevrouw Van Bijsterveld sprak mij zeer aan. Ik heb moeten zoeken of er iets in voorkwam waar ik niet onmiddellijk amen in zou zeggen. Ik heb dat, geloof ik, niet gevonden. Wij zitten dus op één lijn, behalve dan dat ik zojuist een concessie heb gedaan aan de wens van de Kamer om wellicht op het punt van de lijstverbinding terug te komen. Ik ben benieuwd naar de positie van mevrouw Van Bijsterveld en anderen op dit punt.

Ik ben ingegaan op het punt van de lijstverbinding dat door de heer De Graaf is aangekaart. Hij vond dat ik nog wel wat uitgebreider had kunnen reageren op zijn pleidooi om de politieke positie van de Kamer in relatie tot het stelsel van verkiezing te bespreken. Ik meen dat ik dit wel gedaan heb, door te zeggen dat, daar waar de primaire rol van de Eerste Kamer zich steeds meer gaat richten op politieke afwegingen en minder op de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving, de positie, juist voortkomend uit de methode van verkiezing, natuurlijk problematischer wordt. Want dan wordt de problematiek rond die laatste paar restzetels natuurlijk steeds prangender. Als het primair gaat om het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving, luistert de stemverhouding wellicht net iets minder nauw. Ik heb dus wel geprobeerd om daarop te reageren. De heer De Graaf zei dat hij dit bij een andere gelegenheid wellicht zou willen overdoen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De intentie stel ik zeer op prijs. Ik heb niet de indruk dat het op mij helemaal zo overkwam. Ik nodig de minister graag uit om bij een andere gelegenheid nog eens in te gaan op de vraag hoe hij de huidige politieke positie ziet, in de termen die ik heb beschreven in mijn eerste termijn, dus inclusief de vraag hoe de relatie tussen de regering en de Eerste Kamer is, en de relatie tussen de beide Kamers.

Minister **Plasterk**: Die uitnodiging pak ik graag op. Daarmee heb ik de punten van de heer De Graaf beantwoord.

Op de heer Holdijk heb ik impliciet en zelfs expliciet ook gereageerd. Hij zei nog -- ik probeer het woord "aangeven" altijd te vermijden, anders dan in de context "geef het zout even aan" -- dat de Eerste Kamer nooit zou hebben uitgesproken dat de lijstverbinding onmogelijk zou moeten worden gemaakt. Dat was niet de strekking van de motie-Noten, maar zoals ik zojuist al heb gezegd, is de wet desalniettemin hier in de Kamer natuurlijk wel ten volle aan de orde geweest. Daarop heb ik gereageerd.

De heer Nagel heeft twee moties ingediend die in ieder geval in strijd zijn met de Grondwet. Ik ontraad ze om die reden. Mocht er in de context van een uitgebreide beschouwing over de rol van de Eerste Kamer een pleidooi ontstaan voor directe verkiezing, dan ligt dat misschien anders, maar ik kan niet zomaar zeggen: vooruit. Dus ik ontraad die moties dan maar direct.

Met de heer Kuiper ben ik het eens om onder het huidige bestel veel van het gedoe, het gerommel of hoe het ook is genoemd van de afgelopen verkiezing te voorkomen. Mijn suggestie was dat mensen zich beter gedragen, maar dat is geen garantie dat dat gebeurt. Er zijn dingen voorgevallen die het gevolg zijn van het gedrag van individuele Statenleden. Ik zou toch altijd beginnen met te zeggen: laten wij hopen dat men dat gedrag zou willen verbeteren. Ik denk niet dat je alles met regels kunt dichttimmeren. Dit is hopelijk ook voor de ChristenUnie een aansprekend betoog. Dat laat onverlet dat je soms regels zult moeten veranderen, maar er zijn dingen voorgevallen die in geen enkel stelsel passend zijn.

Op het punt van mevrouw Duthler over artikel 55 ben ik ingegaan.

Met de heer Vliegthart was ik het grotendeels eens. Ik ben ook wel benieuwd hoe hij over de motie-Koole denkt, maar dat zullen wij bij de stemming zien.

De heer De Lange dank ik voor de steun.

Het punt van de heer Thissen over het terugzendingsrecht heb ik nog even laten nazoeken. Daarover is inderdaad in 2002 in de Eerste Kamer eerder gesproken. De Nationale Conventie heeft dat ook voorgesteld. Behalve de vertragende werking -- die is nog tot daaraan toe -- zou dit natuurlijk leiden tot een versterking van de politieke positie van de Eerste Kamer. Ik ben daar niet voor, zeker gegeven de indirecte verkiezing van het moment en het krachtenveld tussen de twee Kamers. Ik zou er dus ook niet een voorstel toe willen indienen. De novelle was een van de alternatieven.

De heer Koffeman heb ik geantwoord.

De heer Koole vroeg nog hoe het vrije mandaat zich verhoudt tot de suggestie die ik heb gedaan voor een politieke partij om vóór de verkiezingen de intentie uit te spreken dat de gekozen Statenleden bijvoorbeeld op de eigen partij zouden stemmen voor de Eerste Kamer, dan wel op een nader te noemen partij van vergelijkbare politieke kleur. Dat is in ieder geval niet meer in

strijd met het vrije mandaat dan een lijstverbinding voor de verkiezingen zou zijn. Wanneer je dit in de vorm van een informele intentie houdt, verhoudt dat zich redelijk tot het vrije mandaat. Dan is het alleen niet naderhand afdwingbaar. Dus als iemand dan zegt dat hij het al voor de verkiezingen heeft gezegd maar het niet heeft gedaan, kan niemand bij de rechter in bezwaar gaan. Maar dan kan natuurlijk wel een kiezer bij de volgende gelegenheid zeggen: dit is de laatste keer geweest dat ik op die partij heb gestemd.

Op de directe verkiezing heb ik gereageerd. Ik meen dat ik daarmee alle onderwerpen heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn.

Ik stel voor, volgende week te stemmen over de ingediende moties.

Volgens mij is het niet eerder gebeurd dat de naam van een collega op de dag dat wij afscheid van hem nemen zo vaak door dit huis heeft gegalmd. Het lijkt mij dan ook goed om daar op dit moment van de dag een punt achter te zetten.

\*\*

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

Sluiting 22.16 uur.

\*!Lijst van besluiten en ingekomen stukken\*!

\*N

#### **Lijst van besluiten:**

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 29 januari 2013:

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2013 (33400-I);

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2013 (33400-IIA);

Vaststelling van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs (IIB) voor het jaar 2013 (33400-IIB);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Algemene Zaken (IIIA) en van het Kabinet der Koningin (IIIB) en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) voor het jaar 2013 (33400-III);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013 (33400-VII);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin te doen plaatsvinden op 29 januari 2013:

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013 (33400-B);

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2013 (33400-C);

c. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 12 maart 2013:

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een regeling betreffende herziening ten nadele van de gewezen verdachte (Wet herziening ten nadele) (32044);

d. het plenaire debat met de minister-president, de minister van Financiën en de minister van Buitenlandse Zaken over het rapport van de Voorzitter van de Europese Raad, de heer Van Rompuy, over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie en de uitwerking van de in het rapport gedane voorstellen te doen plaatsvinden op 12 maart 2013;

e. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 19 maart 2013:

Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (33135).

**Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:**

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het financieel toezicht in verband met de bevoegdheid tot aanpassing en terugvordering van bonussen en winstdelingen van bestuurders en dagelijks beleidsbepalers (32512);

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334) (33197);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013 (33400-VII);

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering (33453);

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor

het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw (33494).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de buitengewone Raad Buitenlandse Zaken van 17 januari 2013 (griffiennr. 152056);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van het op 16 mei 2012 te Lusaka tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zambia inzake luchtdiensten, met Bijlage (Trb. 2012, 119), alsmede een toelichtende nota bij het Verdrag (griffiennr. 152045);

een, van alsvoren, ten geleide van een lijst van in voorbereiding zijnde verdragen waarover thans wordt onderhandeld, met als peildatum 31 december 2012 (griffiennr. 152046);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van de op 26 juni 2012 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië (Trb. 2012, 120), alsmede een toelichtende nota bij de Overeenkomst (griffiennr. 152047);

een, van alsvoren, houdende voornemen tot het sluiten van twee uitvoeringsverdragen (griffiennr. 152048);

een, van alsvoren, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Mededeling informatie-uitwisseling voor rechtshandhavingdiensten (griffiennr. 152051);

een, van alsvoren, inzake schriftelijk overleg met de Tweede Kamer inzake de informele Raad Algemene Zaken van 21 januari 2013 (griffiennr. 152007.01);

een, van alsvoren, ten geleide van 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Aanpassing van verordening consortia voor Europese onderzoeksinfrastructuren (ERIC verordeningen) (griffiennr. 152055);

een, van alsvoren, inzake wijziging van het op 31 mei 1932 te Londen tot stand gekomen Verdrag tussen Nederland en Groot-Brittannië, houdende bepalingen tot het vergemakkelijken van het voeren van rechtsgedingen in burgerlijke en handelszaken; Londen, 9 mei 2012 (griffiennr. 152073);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ten geleide van het rapport Wetenschaps-, Technologie & Innovatie Indicatoren (WT12) (griffiennr. 152026);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake uitstel voorhang ontwerpbesluit tijdelijke zelfstandige bevoegdheid klinisch technoloog (griffiennr. 151355.05).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende missives:

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het rapport Administratieve lasten van onderwijstijd in het mbo (griffiennr. 152057);  
een, van alsvooren, inzake afschrift brief d.d. 25 januari 2013 aan de Tweede Kamer inzake aandachtspunten voor het plenair debat over het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel (griffiennr. 152081);  
een, van de Nationale Ombudsman, ten geleide van het rapport In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten (griffiennr. 152027).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van J.J.P.d.V. te A., inzake eerlijkheidsoffensief met plaatjes (griffiennr. 152067).  
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties;  
een, van F.G., inzake persvrijheid tijdens de verkiezingscampagne Italië (griffiennr. 152076).  
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Europese Zaken;  
een, van H.K., inzake advies scheiding (griffiennr. 152032).  
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie;  
een, van J.W.v.D. te H., inzake artikel 1 grondwet vleugellam door jurisprudentie (griffiennr. 152029);  
een, van R.G. te P., inzake scheefwonen (griffiennr. 149553.80);  
een, van R.F., inzake alsvooren (griffiennr. 149553.81).  
Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin;  
een, van A.V., inzake afschaffing basisbeurs (griffiennr. 152068);  
een, van M.H.d.N. te L., inzake leenstelsel voor zijn kinderen met betrekking tot onderwijs (griffiennr. 152069).  
Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;  
een, van B., inzake terugdraaien van de lasten flo (griffiennr. 152077);  
een, van C., inzake boven de 65 jaar en moe (griffiennr. 152079).  
Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van G.v.t.N., inzake nieuwe EPD wetsvoorstellen (griffiennr. 152061).  
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

een, van O.B., inzake zorgen om Bonaire (griffiennr. 151979.07).  
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Koninkrijksrelaties.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.