

## Voorzitter

het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29899);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29900);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29902);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29903);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29904);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29905);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29906);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29907);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29908);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29909);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29914);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29915);

- Wijziging van de begrotingsstaten van de Hoge Colleges van

Staat, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (II) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29916);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29918);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29919);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29920);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29921);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29922);

- Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29923);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2005 (29800-I);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2005 (29800-IIA);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en van het kabinet van de Gouverneur van Aruba (IIB) voor het jaar 2005 (29800-IIB);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2005 (29800-III);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2005 (29800-IXA);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2005 (29800-IXB);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2005 (29800-XV);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds 2005 (29800-B);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Provinciefonds voor het jaar 2005 (29800-C);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2005 (29800-E);

- Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2005 (29800-G).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (27214).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Meindersma** (PvdA):  
Mevrouw de voorzitter. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd om het aantal leden van provinciale en gedeputeerde staten te verkleinen. Het wetsvoorstel is ingediend in juni 2000 en inmiddels is het februari 2005. Een wetsvoorstel dat ogenschijnlijk eenvoudig van karakter en van inhoud is, wordt als politiek controversieel aangemerkt na de val van het kabinet-Kok en blijft jarenlang op de plank van niet afgewerkte wetsvoorstellen liggen. Een wetgevingsproces zou niet zo lang moeten duren, omdat dat onzekerheid over de voortgang en de uiteindelijke uitkomst met zich brengt voor betrokkenen. Gelukkig gaat het hier niet om een wetsvoorstel waar veel mensen van wakker zullen

## Meindert sma

liggen, en ook niet om een voorstel dat erg ingrijpende gevolgen zal hebben voor de uitvoering. Als het wetsvoorstel niet aangenomen wordt, heeft dat fysiek meer gevolgen dan wanneer het wel aangenomen wordt. Bij het niet aannemen zal een aantal verbouwingen moeten plaatsvinden in de statenzalen van de provinciehuizen, omdat na de invoering van het dualisme op provinciaal niveau de leden van het college van gedeputeerde staten niet meer meetellen als statenleden en daardoor de facto het aantal plaatsen in de soms historisch statenzalen uitgebreid moet worden. Deze verbouwnoodzaak zou op zichzelf al een reden kunnen zijn om voor het onderhavige wetsvoorstel te stemmen, al is dat een wat magere reden.

Het huidige aantal statenleden is terug te voeren op de provinciale wet van 1850, die in 1962 gewijzigd is met een ophoging van het aantal statenleden. In de discussies over de bestuurlijke reorganisatie in ons land, gepaard gaande met voorstellen rond stadsprovincies, werd reeds gekozen voor een kleinere omvang van provinciale staten. Ondanks het niet doorgaan van de stadsprovincies bleef de wens aanwezig om tot vermindering van het aantal statenleden te komen. De memorie van toelichting stelt dat vermindering van het aantal statenleden leidt tot vergroting van slagvaardigheid en bestuurskracht en meer sturing op hoofdlijnen. De verhouding tot de omvang van de gemeenteraden wordt ook genoemd als argument voor het wetsvoorstel. Verder wordt gesteld dat de categorisering van het de aantal statenleden in de Provinciewet niet meer logisch is, gelet op de huidige inwonertallen.

Op die argumenten is wel wat aan te merken. De sprekers na mij zullen dat ongetwijfeld ook doen, want het zijn wel argumenten die ertoe doen. Overigens gelden de argumenten niet gelijkmatig voor alle provincies. Voor de provincies met de meeste statenleden, zoals Noord- en Zuid-Holland, gaan die argumenten meer op dan voor provincies als Groningen, Friesland en Drenthe, niet alleen omdat op dit moment de beide Hollandse provincies een dubbel aantal statenleden hebben ten opzichte van bijvoorbeeld de drie noordelijke provincies, maar ook omdat de rol van de provinciale besturen in de verschillende

provincies onderscheiden van karakter is. Dat heeft er alles mee te maken dat het provinciaal bestuur in provincies met veel plattelandsgemeenten een andere rol speelt dan in provincies met een uitgesproken stedenlandschap en een randstedelijke context.

Het provinciaal bestuur is van karakter een middenbestuur. De kracht van dit bestuur wordt ontleend aan de bemiddelende rol tussen de verschillende bestuurslagen. Het gaat om het regisseren, het coördineren, het arbitrerende en het stimuleren van uitvoering binnen kaders die door de rijksoverheid zijn vastgesteld. De invloed van het provinciaal bestuur als middenbestuur neemt op een aantal beleidsterreinen toe. Zie ook de nota Ruimte. In een aantal provincies neemt de invloed echter af en wordt zij anders van karakter. Zo zal de invoering van de WGR-plus gevolgen hebben voor de rol en bevoegdheid van de betreffende provinciale besturen. Door de wijziging van de WGR-plus, die ter behandeling voorligt in deze Kamer, wordt een aantal bevoegdheden neergelegd bij het verlengde lokale bestuur. Dat wordt allereerst gedaan bij de oorspronkelijke kaderwetgebieden, maar ook gemeenten krijgen de mogelijkheid om die status te verwerven.

In het licht van de ontwikkelingen van de laatste decennia en van vraagstukken inzake verlengd lokaal bestuur en de rol van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's blijft het jammer dat een meer fundamentele discussie over de rol van het middenbestuur in ons land onvoldoende plaatsgevonden heeft. Onze fractie heeft daar bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de invoering van het dualisme op provinciaal niveau al op gewezen. Het discussiemateriaal ligt al jaren klaar. Gerefereerd kan onder andere worden aan het rapport van de commissie-Geelhoed, tot stand gebracht in opdracht van het IPO. In dit belangwekkend rapport "Op schaal gewogen" dat in maart 2002 verscheen, concludeert de commissie dat Thorbeckes drielagenmodel nog zeer wel de 21ste eeuw kan ingaan, maar dat het dan wel vooral gaat om een intermediair bestuur met relatief weinig uitvoerende functies en dat het voor delen van Nederland, met de Randstad als eerste, moet gaan om een ander schaalniveau dan de

afzonderlijke provincies nu hebben. Een opschaling van het provincieniveau met tegelijkertijd meer bevoegdheden voor regionale gemeentelijke samenwerkingsgebieden is een aantal jaren onderwerp van bespreking geweest, maar die heeft niet geleid tot besluitvorming over de rol van het middenbestuur op de middellange termijn. Dat is jammer, want daardoor komen er eerder meer bestuur en toezichthoudende organen in plaats van minder en dat maakt het voor de burger in zijn verschillende hoedanigheden ± en daar doen wij het toch allemaal voor ± niet duidelijker op waar hij moet wezen voor welke vraag en welk belang.

Rechtstreekse verkiezingen voor het middenbestuur en verlengd lokaal bestuur zonder rechtstreekse verkiezingen maakt de noodzaak groot om duidelijk te zijn over de taken van de rechtstreeks verkozenen op het provinciale niveau. De vraag of er voor de WGR-plus niet rechtstreekse verkiezingen zouden moeten plaatsvinden lijkt ons relevant, maar zullen wij aan de orde stellen bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. Wij brengen deze ontwikkelingen en discussies in dit verband toch naar voren om aan te geven dat de rol van de statenleden is veranderd en nog verder veranderen zal. De klassieke rollen ± sturen op hoofdlijnen, controleren en volksvertegenwoordiger zijn ± zullen bij statenleden van de moderne provincies meer gericht moeten zijn op het sturen op hoofdlijnen en het controleren dan op de volksvertegenwoordigende rol. Die speelt zich vooral af op het lokale en nationale niveau en bij het middenbestuur mogelijk eerder op het niveau van de regio's dan op het provinciale niveau. Het is in dat verband niet uit te leggen waarom inwoners van een WGR-plusgebied hun stem wel uit kunnen brengen voor provinciale staten, terwijl de bemoeienis van de provincie met hun regio zeer gering is, en zij zich niet rechtstreeks kunnen uitspreken voor het regionale beleid waar zij wel direct mee te maken hebben. Desinteresse kan daarvan het gevolg zijn. Een nog verder terugzakende opkomst bij statenverkiezingen bedreigt eerder de representativiteit van het orgaan van provinciale staten dan een acceptabele

## Meindertsma

vermindering van het aantal leden. Het is dan ook van belang om de rol en positie van het statenlid nader te definiëren en te professionaliseren. Bij professionalisering gaat het meer om de kwaliteit dan om de kwantiteit. Graag een reactie van de minister op onze zienswijze op de representativiteit.

De tegenstanders van dit wetsvoorstel baseren zich voor zover wij uit de stukken hebben kunnen opmaken op twee argumenten. Het eerste is dat de werkbelasting van de statenleden niet minder maar meer is geworden, het tweede, een nog belangrijker tegenwerping, is een verminderde representativiteit. Het is de vraag of de werkbelasting van statenleden in rechtstreeks verband staat met het aantal leden. Dat geldt niet alleen voor provinciale staten, maar ook voor beide Kamers der Staten-Generaal ± voor de Tweede Kamer overigens wat meer dan voor de Eerste Kamer ± en in mindere mate voor de gemeenteraden. Verschillende onderzoeken laten verschillende uitkomsten zien. Een onderzoek van het SGBO laat zien dat de werkdruk van statenleden na invoering van het dualisme met gemiddeld vier uur per week is toegenomen van 17 naar 21 uur. Maar, zijn dat ook effectieve uren of gaan die vooral zitten in procedures en het opstellen van regels? In het rapport van de commissie-Klein Breteler, opgesteld in opdracht van het IPO, wordt gesteld dat de werkdruk meer afhankelijk is van de organisatie van het werk in de staten en de fracties dan van andere zaken. Meer mensen in welke situatie dan ook leiden niet per definitie tot vermindering van werkdruk, integendeel. Het aantal vergaderuren voor onderling overleg neemt veelal onevenredig toe, gepaard gaande met verkoking. Professionalisering en herdefiniëring van de rollen van statenleden zouden moeten en kunnen leiden tot meer efficiency, tot meer nadruk op controle en tot een andere invulling van de volksvertegenwoordigende rol.

Het andere punt van kritiek op dit voorstel ± vermindering van het aantal statenleden betekent een vermindering van de representativiteit en daardoor vermindering van de democratische legitimatie ± wordt zwaarder aangezet. Echter, met dit argument wordt de democratische legitimatie sterk kwantitatief benaderd via de huidige vertegen-

woordigende organen. Deze kwantitatieve benadering van de representatieve democratie zou in een samenleving waarin de verscheidenheid eerder toe- dan afneemt, kunnen leiden tot het pleidooi om een aantal leden van gemeenteraden, provinciale staten en Staten-Generaal voortdurend te gaan uitbreiden. Waar ligt de grens van deze kwantitatieve benadering? In een democratische besluitvorming kan op verschillende manieren rekening worden gehouden met de verscheidenheid aan wensen en verlangens, niet alleen door getalsmatige uitbreiding van het aantal rechtstreeks verkozenen ± misschien wel juist helemaal niet ± maar vooral door beïnvloeding van de besluitvorming op andere manieren. Over de verhouding tussen de representatieve democratie en de directe democratie hebben we in dit land al vele debatten gevoerd en er zullen er ongetwijfeld nog vele volgen. Dat sommige partijen bepaalde instrumenten omarmen, zoals de invoering van het referendum, die weer door anderen zoals het CDA worden verworpen, maakt duidelijk dat het debat over representativiteit en legitimatie verder strekt dan het op bescheiden wijze terugbrengen van een overmaat aan aantal statenleden.

Het vraagstuk van democratische legitimatie en het zogenaamd "wegvallen" van noodzakelijke pluriformiteit in vertegenwoordigende organen zo direct koppelen aan dit voorstel doet geen recht aan een serieuze behandeling van dit vraagstuk. Het zou wel eens kunnen zijn dat de vermindering van het aantal leden bijdraagt aan een duidelijker profilering van de zittende leden en daardoor de herkenbaarheid voor burgers zal toenemen. Wij achten de representativiteit meer geschaad door een lage opkomst bij verkiezingen dan door de vermindering van het aantal statenleden. De bestuurlijke drukte in ons land is al veel te groot, met alle gevolgen voor de duidelijkheid over verantwoordelijkheden.

Het feit dat zowel het IPO als de verschillende adviesorganen geen bezwaar hebben tegen dit wetsvoorstel en wij bij het merendeel van de statenleden weinig bezwaren vinden tegen deze vermindering heeft ons doen besluiten vóór het wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Toch had u een aantal kritische opmerkingen. Begrijp ik het goed dat u ontkent dat politieke partijen het beste voertuig zijn om politieke pluriformiteit tot uitdrukking te brengen?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat debat wil ik nu niet voeren. Ik geef slechts aan dat politieke pluriformiteit onterecht zo zwaar wordt aangezet bij dit debat over een wetsvoorstel voor de vermindering van een overmaat aan statenleden. U maakt mij echt niet wijs dat u aantallen van meer dan 80 in Noorden Zuid-Holland geen overmaat vindt. Met een dergelijke overdrijving neemt u deze discussie niet echt serieus.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kom daar zo meteen nog over te praten. U ontkent toch niet dat de vermindering van het aantal statenleden leidt tot een hogere kiesdeler en daarmee tot een kleinere kans voor kleine partijen om in de Staten te komen?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat is marginaal. Maar vindt u dan dat, wanneer de verscheidenheid in onze samenleving zoveel groter wordt en het aantal partijen zoveel meer toeneemt, er nog meer kwantiteit zou moeten komen in de verschillende organen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het is een wat flauw en eigenlijk ridicuul tegenargument om te suggereren dat tegenstanders van de verkleining van het aantal statenleden automatisch voorstander van vergroting van het aantal Statenleden zouden zijn. Zo wordt het een heilloze discussie.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Wij zullen het merken.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De voorgestelde verkleining van het aantal statenleden wordt door het kabinet met drie argumenten onderbouwd. Het eerste is de vergroting van de bestuurskracht, slagvaardigheid en meer sturing op hoofdlijnen. Klopt dit argument? In het nieuwe dualistische bestel bestuurt Gedeputeerde Staten en stelt Provinciale Staten de kaders en controleert. De bestuurskracht en

## Platvoet

slagvaardigheid moeten derhalve, volgens de dualistische theorie, bij Gedeputeerde Staten liggen. In de Nederlandse politieke cultuur ± volgens ons een goede ± wordt in de volksvertegenwoordigende organen gewerkt, gediscussieerd en besloten langs partijlijnen. Er is doorgaans één woordvoerder of specialist per fractie per onderwerp in de plenaire vergadering. Dat verandert niet bij een inkrimping van het aantal statenleden, anders dan dat de kiesdeler omhooggaat en, wellicht, een het aantal partijen vermindert. Overeind blijft echter dat bestuurskracht en slagvaardigheid in de plenaire vergadering met evenveel partijen dezelfde hoeveelheid tijd zal vergen. En dat is ook goed, want democratie mag tijd kosten.

Het argument van de hoofdlijnen is naar mijn mening onzinnig. Wat is een hoofdlijn en wat is een detail? Kabinetten struikelen meestal over een detail, zelden over een hoofdlijn. Wat voor de één een hoofdlijn is, is voor de ander een detail en een hoofdlijn is opgebouwd uit details. Als statenleden meer werk moeten maken van hun volksvertegenwoordigende taak, wat een van de aanbevelingen is van het alom instemmend geciteerde rapport van de commissie-Bleeker en van de commissie-Elzinga, dan leidt dat onvermijdelijk tot meer aandacht voor details. Mensen komen vaak pas in beweging als de hoofdlijn van hun beleid neerslaat in concreet beleid en dat is meestal op detail-niveau. Ik ben dus niet echt ondersteboven van het eerste argument van het kabinet.

Het volgende argument draait om de vergelijking met de grote steden: de staten zouden te groot zijn in vergelijking met de gemeenteraden van de grootste steden die uit 45 mensen bestaan. Dit argument beschouwt mijn fractie zo mogelijk nog zwakker dan het eerste argument. Tot mijn grote verbazing heeft niemand in het debat dat vier jaar geleden aan de overzijde is gevoerd erop gewezen dat het een grote misvatting is om te denken dat het takenpakket van bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam door 45 raadsleden wordt behartigd. Beide steden hebben deelraden met gekozen raden en dagelijkse besturen. In totaal zijn daar enkele honderden volksvertegenwoordigers actief. In Amsterdam zijn vele taken en bevoegdheden van de gemeente-

raden overgedragen aan de stadsdelen, van het ophalen van huisvuil tot het vaststellen van bestemmingsplannen en van het bestuur van het openbaar onderwijs tot de subsidiëring van het welzijnswerk. Daarnaast zijn de grote steden onderdeel van de kaderwetgebieden, die planningstaken hebben overgenomen van de grote steden op het gebied van het openbaar vervoer en de volkshuisvesting. Kortom, het is zonder meer een gotspe om dit argument te gebruiken als onderbouwing van het wetsvoorstel. Het klopt eenvoudigweg niet om staten te vergelijken met steden die door 45 raadsleden worden bestuurd.

De heer **Luijten** (VVD): Als ik uw redenering doortrek, kan het aantal gemeenteraadsleden in grote steden gehalveerd worden. Aan de onderkant zijn taken naar de deelraden weg gedelegeerd en straks bij de WGR-plus wordt aan de bovenkant weg gedelegeerd. Op die manier houden gemeenteraden weinig taken over.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik weet dat u een Amsterdams VVD-stokpaardje opvoert: het verkleinen van de gemeenteraad van Amsterdam. Die discussie voeren wij nu natuurlijk niet. Het wetsvoorstel betreft een ander onderwerp. Er is evenwel een zekere logica te vinden voor het voeren van die discussie.

De heer **Luijten** (VVD): Wij moeten niet alleen discussies voeren maar ook conclusies trekken. Als u de logica van uw eigen betoog volgt, vloeit de door mij genoemde conclusie daaruit voort. Uw argumentatie ten aanzien van de provincies leidt tot de conclusie dat de gemeenteraden van de grote steden veel te ruim in hun jas zitten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, zij het dat zowel in Rotterdam als Amsterdam een permanente discussie wordt gevoerd over de schaal van de stadsdelen. Ik weet niet wat de uitkomst van die discussie is. Ik beschouw het fenomeen van stadsdelen als positief, maar over de schaal ervan kan gediscussieerd worden. Die discussie kan uitmonden in een kleinere dichtheid op dat niveau, hetgeen kan leiden tot handhaving van het aantal van 45 raadsleden. Ik ben best bereid om in dat kader die

discussie te voeren, maar leid mij niet weg van mijn harde argument dat de vergelijking van staten met grote steden met 45 raadsleden niet opgaat.

Het volgende argument is dat de huidige categorisering van het aantal statenleden in de wet niet meer logisch is gelet op de huidige inwonersaantallen. In de wet, waarin de laatste cijfers stammen uit 1962, wordt het bestaan van provincies met minder dan 300.000 inwoners verondersteld wat niet meer het geval is. Hieruit is echter in het geheel niet de conclusie te trekken dat het aantal statenleden omlaag kan. Integendeel, sinds 1962 is het openbaar bestuur ook op provinciaal niveau aanmerkelijk veelomvattender en complexer geworden wat eerder zou moeten leiden tot een toename van het aantal statenleden, waar de GroenLinks-fractie overigens niet voor pleit.

De conclusie van mijn fractie met betrekking tot de door het kabinet gehanteerde argumenten kan niet anders luiden dan dat zij zelden zulke zwakke argumenten bij een wetsvoorstel heeft aangetroffen. De hamvraag in de memorie van toelichting blijft daarbij onbeantwoord: welk gewichtig probleem lost dit wetsvoorstel eigenlijk op?

Behalve het verwerpen van de slechte pro-argumenten zijn er vijf goede redenen om niet akkoord te gaan met het wetsvoorstel. Het eerste argument betreft de incidentenpolitiek. Het is verbazingwekkend hoe een losse flodder van twee heren uit Noord-Holland ± de heer Van Kemenade, toenmalig Commissaris der Koningin, en de heer Versteden, zijn toenmalige griffier ± kan leiden tot een heus wetsvoorstel. Over de provincie als middenbestuur wordt sinds enkele jaren weer in verhevigde mate gediscussieerd: zijn schaal- en takenpakket nog adequaat in deze tijd van enerzijds Europese schaalvergroting en anderzijds bovengemeentelijke samenwerking? Daarnaast is er de dualisering van het provinciebestuur dat sinds 2003 is ingevoerd en waarvan de evaluatie nog moet plaatsvinden. Een eventuele aanpassing van het aantal statenleden moet in samenhang met deze onderwerpen beschouwd worden. Dat was ook de reden van de Eerste Kamer om dit wetsvoorstel lange tijd niet te behandelen. Helaas is uiteindelijk een minieme meerder-

## Platvoet

heid bezweken onder ministeriële druk om tot behandeling over te gaan. Of die leidt tot het door de minister gewenste resultaat is natuurlijk allerm minst zeker.

Een tweede argument tegen de voorgestelde verkleining is dat het voorstel te rigouzeus is voor de kleinere provincies. Natuurlijk blijft de evenredige vertegenwoordiging van kracht, maar omdat het aantal zetels kleiner wordt ± Drente levert bijvoorbeeld 20% in, van 51 naar 41 ± gaat de kiesdeler omhoog en wordt het kleinere partijen moeilijker gemaakt om in de staten te komen. De pluriformiteit van de volksvertegenwoordiging wordt daarmee geschaad en die kant wil de GroenLinks-fractie niet op. Omdat de staten de Eerste Kamer kiezen, krimpt het electoraat van de Eerste Kamer ook. Verder kan de pluriformiteit in de senaat geschaad worden. Mijn fractie is voor algehele opheffing van de Eerste Kamer maar niet voor opheffing van het geluid dat kleine fracties vertolken in de senaat.

Een derde argument is de relatie tussen werkdruk en het aantal statenleden. Een recent onderzoek in opdracht van het IPO heeft uitgewezen dat de werkdruk voor statenleden sinds de invoering van het dualisme gemiddeld is toegenomen met 25%, van 17 naar 21 uur. Dat laat zich moeilijk verstaan met een vermindering van het aantal statenleden. Volgens het onderzoek wordt een deel van die toename verklaard door de andere rol van provinciale staten: meer volksvertegenwoordiger, meer contact met de bevolking, meer contact met organisaties en verhoudingsgewijs minder vergaderuren. Dat komt uit dat rapport naar voren. Dat is natuurlijk prima allemaal, maar wat gebeurt er als het aantal statenleden drastisch wordt verminderd? Per definitie zal elke fractie kleiner worden en worden woordvoerderschappen over minder leden verdeeld met als onvermijdelijk gevolg dat er weer meer vergadertijd besteed wordt onder de stolp van het provinciehuis dan in de wereld daarbuiten.

Overigens vindt de fractie van GroenLinks dat de huidige vergoeding voor statenleden te laag is. Deze vergoeding is al zestien jaar lang niet meer verhoogd en ze heeft geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van vergoedingen voor

andere politieke ambtsdragers. Het advies dat uit het onderzoek van het IPO voorspruit, het advies om de vergoeding op te trekken van € 11.000 naar € 17.000 per jaar, ondersteunen wij dan ook. Graag de opvatting van de minister hierover.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter, als ik de woordvoerder van GroenLinks beluister, krijg ik de indruk dat de staten op dit moment het democratische paradijs van Nederland vormen en dat ze zich in een grote belangstelling van de bevolking en een hoge opkomst van de kiezers mogen verheugen, want statenleden zijn de hele dag bezig om volksvertegenwoordiger te zijn. Dit wordt alleen niet gestaafd door de feiten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Zij zijn er niet de hele week mee bezig, uit het onderzoek bleek dat het tijdsbeslag 21 uur per week is. Ik heb verwezen naar de al gevoerde en nog te voeren discussie over de positie van het middenbestuur in het Nederlandse bestuurlijke stelsel, want er zijn daarbij best een paar kritische noten te kraken, ook in verband met de WGR-plus, maar ik wil de omvang van de staten bij die discussie betrekken en niet via dit wetsvoorstel een besluit nemen over een enkel punt dat eruit gepikt is. Ik ben het er dus mee eens dat er nog heel wat over te zeggen is en dat er wellicht ook zaken veranderd moeten worden, maar ik vind dat hierover in een samenhangend geheel gesproken moet worden.

Het vierde argument is dat kleine provincies een relatief aanmerkelijk omvangrijker takenpakket hebben dan grote provincies als Zuid- en Noord-Holland, met grote steden die, al dan niet in kaderwetverband, veel zelfstandiger functioneren. Grote delen van grote provincies zijn in zekere zin provincievrij, maar dit geldt bijvoorbeeld niet voor de provincie Drenthe, die een groot aantal taken op haar bordje heeft liggen en die daarmee tot in alle uithoeken van haar grondgebied bezig is. Dat loopt van een samenhangend beleid voor de versnipperde landbouwgebieden tot beleid op het gebied van waterhuishouding, milieu en streekplannen. Bij de provinciale taken speelt de grootte van de provincie dus een belangrijke rol, net als het voorkomen van grote steden in een provincie. En met name in provincies die vrijwel geheel uit

plattelandsgebieden bestaan, geldt dat het volledige takenpakket nog steeds op de schouders van het provinciebestuur rust, en terecht. De verkleining van het aantal statenleden is voor de kleinere provincies dus te rigouzeus.

Mijn laatste argument is dat niet alleen de pluriformiteit gevaar loopt bij verkleining van het aantal statenleden, maar ook de diversiteit. De ervaring elders leert dat vrouwen en migranten nog slechter vertegenwoordigd zullen zijn dan thans, als het aantal statenleden drastisch verminderd wordt. Zijn er voor ons dan geen andere vormen van verkleining bespreekbaar? Ik wil niet verhelelen dat er toch wel argumenten zijn om enigszins aan de aantallen te gaan sleutelen. Het is immers niet te ontkennen dat het aantal statenleden door de dualisering in feite is toegenomen doordat de leden van gedeputeerde staten geen statenlid meer zijn. Vroeger verhuisden na de statenverkiezingen negen mensen naar de andere kant van de collegetafel; dit is nu niet meer zo, dus in feite is de omvang van de staten toegenomen. En ik ben het er ook tot op zekere hoogte wel mee eens dat de grotere provincies, die nu 83 statenleden hebben, wel wat rijkelijk bedeed zijn. Daarover willen wij best in discussie, maar ook hiermee willen wij wachten op de evaluatie van de dualisering, in samenhang met de uitkomsten van een discussie over de positie van het middenbestuur. Is de minister bereid, een dergelijke conclusie ook te trekken als het wetsvoorstel wordt verworpen? Of is het bij verwerping van dit wetsvoorstel voor hem einde verhaal en laat hij het daar dan verder bij?

De heer **Engels** (D66): Ik zat nog even bij te komen van een eerdere opmerking van de heer Platvoet. Hij stelde dat dit wetsvoorstel nadelig zou zijn voor het aantal vrouwen en andere minderheden in de provinciale staten. Kan hij aangeven waardoor dat komt en dan met name in de provincie Drenthe?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Natuurlijk is het op de eerste plaats de taak van de partijen zelf om op hun lijst een goede diversiteit na te streven. Uit onderzoek blijkt echter dat vertegenwoordigers uit de groepen die ik noemde, altijd lager op de lijst staan. Als het aantal

## Platvoet

statenleden drastisch wordt verminderd, mag men toch verwachten dat met name vertegenwoordigers uit die groepen het kind van de rekening worden. Die verwachting is naar mijn mening vrij terecht.

De heer **Engels** (D66): De heer Platvoet zegt zelf dat de hoofdoorzaak waarschijnlijk niet ligt bij de effecten van dit wetsvoorstel, maar bij de wijze waarop politieke partijen zullen omgaan met de invulling van dit wetsvoorstel. Ik vrees echter dat deze minister daaraan weinig kan doen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben niet de beroerdste om mijn laatste argument een beetje te relativiseren. Ik weet echter hoe het er bij partijen aan toe gaat. Ik weet dat gevestigde belangen en gevestigde posities altijd een doorslaggevende rol spelen, ook bij een lijst die beduidend minder verkiesbare plaatsen kent dan in het verleden. Ook in mijn eigen partij speelt dit soort zaken. Wij hoeven geen verstopperij te spelen.

De heer **Luijten** (VVD): De heer Platvoet wil van alles erbij betrekken. Hij zegt dat er gekeken moet worden naar de discussie over de WGO-plus en dat de dualisering even moet worden afgewacht. Hij vindt Noord- en Zuid-Holland een maatje te groot. GroenLinks wil veel discussiëren, maar wanneer wil GroenLinks nu ooit eens besluiten? In de politiek moeten besluiten genomen worden. Dit punt hangt nu al tijden. GroenLinks stemt waarschijnlijk tegen dit voorstel, maar wat wil die partij dan concreet? Waarop moeten Noord- en Zuid-Holland in de ogen van de heer Platvoet uitkomen? Ik hoor veel woorden maar geen alternatief. Wat is voor de heer Platvoet de beste maatvoering in dezen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat kan ik u niet vertellen en dat doe ik ook niet. Ik kan niet zeggen of 51 of 61 statenleden voor Zuid-Holland genoeg zijn. Zo'n ongelooflijke halszaak is dit voorstel ook weer niet. Ik sluit mij aan bij de opmerking van mevrouw Meindertsma dat niet heel veel mensen hier wakker van liggen en dat alles op dezelfde manier doorgaat als wij dit voorstel zouden verwerpen.

Wij willen het voorstel beschouwen in samenhang met de effecten van dualisering. Voor de gemeenteraad zijn die effecten reeds geëvalueerd en dat gebeurt nog voor de provincie. De dualisering van het provincie bestuur is zeer ingrijpend en ik vind het logisch om even te wachten met het snijden in het aantal statenleden. De heer Luijten moet in zijn termijn maar eens aantonen waarom dat niet logisch zou zijn.

GroenLinks is vóór versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging. Dat kan worden bereikt door méér bevoegdheden, méér controle-mogelijkheden, méér deskundige ondersteuning en méér ruimte voor het ontplooiën van eigen initiatieven van de staten en van de partijen die daarin zitten. Met alle goede wil van de wereld kunnen wij niet inzien dat dit voorstel daaraan een bijdrage levert.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Waarom moeten wij vandaag het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten verminderen? Niet omwille van het geld. De vergoedingen van deze politici zullen in de toekomst waarschijnlijk toenemen: het Interprovinciaal Overleg beveelt een verhoging aan van 53%. De statenleden zelf vinden in meerderheid dat zij recht hebben op een verhoging van 77%. De heer Platvoet vond dat een erg goed idee. Wij weten niet of dat een goed idee is. Wij neigen ernaar om dat niet zo'n goed idee te vinden. Wij vinden dat ze eerst beter moeten presteren. De heer Luijten zei heel terecht in reactie op het verhaal van de heer Platvoet: wij moeten provinciale staten niet zien als het democratisch paradijs van Nederland. Dat klopt, het is niet het democratisch paradijs. Overigens betreft het hierbij wel de leden die volgens de heer Luijten niet zo goed presteren, niet zulke goede politici zijn. Het zijn echter wel degenen die ons aanwijzen als Eerste Kamer. Dan moeten wij ons afvragen of wij wel zo goed kunnen presteren, omdat wij toch direct voortkomen uit de provincies.

De heer **Luijten** (VVD): De woordvoerder van de SP moet mij niet woorden in de mond leggen die ik niet gebruikt heb. Ik heb absoluut niet gezegd dat het geen goede

politici zijn; er zijn te veel goede politici!

De heer **Van Raak** (SP): Hoe kan dat nu, mijnheer Luijten? Te veel van het goede? Daar gaan wij het vandaag dus over hebben.

Maar als geld niet de reden is om het aantal statenleden te verlagen, wat is dan wel de reden? Is het verminderen van het aantal statenleden dan te rechtvaardigen door een verandering van hun werkzaamheden? In het kader van de dualisering tussen provinciale staten en gedeputeerde staten zouden leden van provinciale staten minder moeten meebesturen op details en meer op hoofdlijnen. Dat zou minder werk betekenen, dat dus ook met minder mensen zou kunnen worden gedaan. Uit recent onderzoek van het Interprovinciaal Overleg blijkt echter dat een grote meerderheid van de statenleden vindt dat sinds de invoering van de dualisering de werkdruk groter is geworden, zo'n vier uur per week extra, van 17 tot 21 uur. Dus minder werkdruk lijkt zo op het eerste gezicht evenmin een reden om het aantal leden te verminderen.

Voorzitter. Voor mijn fractie is nog veel onduidelijk, maar misschien kan de minister vandaag wat verheldering brengen. In ieder geval moet deze Kamer met dit voorstel zorgvuldig omgaan. De leden van de provinciale staten zijn immers onze kiezers. Te snel met de behandeling zijn wij in ieder geval niet geweest. Drieënhalf jaar geleden is dit voorstel bij deze Kamer ingediend of nog langer geleden als ik de heer Platvoet moet geloven. Een aantal van mijn collega's vond en vindt nog steeds dat wij eigenlijk de evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur moeten afwachten. Als deze evaluatie een beetje opschiet, dan is dit in principe heel goed mogelijk. De minister heeft aangegeven dat deze Kamer niet vóór eind 2006 over dit voorstel behoeft te besluiten.

Nogmaals, waarom moeten wij vandaag het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten verminderen? Sinds de Provinciewet van 1850 is het aantal statenleden verbonden met het aantal inwoners van een provincie. Nu is dat minimaal 39 en maximaal 83 leden, waarbij de laagste klassen van 39 en 43 leden niet worden gebruikt. Dat moet worden minimaal 39 en maximaal 55 leden, waarbij de

## Van Raak

laagste klassen opnieuw in gebruik worden genomen.

Een reden voor vermindering kan zijn dat door de bevolkingsgroei het aantal leden buitenproportioneel groot is geworden. De minister maakt een vergelijking met de gemeenteraden in de grote steden die relatief minder leden hebben. De staten van grote provincies zoals Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben zelfs meer leden dan de Eerste kamer, terwijl die over het gehele land gaat en eigenlijk over de gehele wereld. Is dit dan een reden om het aantal leden van de provinciale staten te verkleinen? Of moeten wij juist het aantal Eerste-Kamerleden vergroten? Dit is toch eigenlijk meer een kwalitatieve dan een kwantitatieve vraag en hangt nogal af van de taken van deze parlementen.

Een belangrijke reden voor de minister om het aantal statenleden te verkleinen, is om de effectiviteit en slagvaardigheid te vergroten. Ook deze begrippen lijk mij meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. Zullen minder statenleden effectiever werken of kunnen zij slechts minder goed werk doen? Misschien wordt de slagvaardigheid van het bestuur wel beter, maar niet de kwaliteit. Is het niet aan de statenleden zelf om hun functie in te vullen? Wij krijgen ze dit jaar allemaal op bezoek en ik voel mij toch wat bezwaard om mijn kiezers op deze manier de wet voor te schrijven.

Als wij de controlefunctie van de provinciale staten willen verhogen, moeten wij dan het aantal leden verkleinen of de kwaliteit van de leden vergroten? Moeten wij onze aandacht dan veel meer richten op scholing en training van het bestaande aantal leden? Is het niet wat vreemd om het aantal statenleden te willen verkleinen, terwijl tegelijkertijd in de meeste provincies de middelen voor fractie-ondersteuning worden uitgebreid?

Bij dit voorstel tot vermindering van het aantal statenleden ontbreekt naar onze opvatting een heldere typering van de taken van de leden van provinciale staten. Dat is ook begrijpelijk, omdat over deze bestuurslaag nog heel veel onduidelijkheid bestaat. Hoe zal het takenpakket van de provincies zich in de nabije toekomst ontwikkelen? Van belang is bijvoorbeeld of het kabinet verdergaat met de politiek van decentralisatie. Hoe pakt de

dualisering op provinciaal niveau uit? Hier zou de evaluatie van de stuurgroep van mevrouw Leemhuis uitkomst moeten bieden. Misschien zouden wij dan ook de discussie kunnen hebben die mevrouw Meindertsma zo graag wilde, over de rol van het verlengde lokale en het middenbestuur, zoals zij zo mooi zegt. Dan zouden wij ook een discussie kunnen hebben over de werkdruk en de representativiteit.

Verandering van het aantal statenleden kan niet alleen gevolgen hebben voor de representativiteit van de staten, maar ook van de Eerste Kamer. De Kiesraad heeft laten zien dat de voorstellen niet zonder gevolgen zijn voor de zetelverdeling en onderkent dat de systematische benadeling van kleine partijen versterkt kan doorwerken naar de samenstelling van de Eerste Kamer, zo blijkt uit de memorie van toelichting.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer van december 2001 stelt het kabinet dat representativiteit niet betekent dat iedere groepering van enige omvang een zetel verwerft in het vertegenwoordigend orgaan. Toch lijkt dit ons wel een mooi uitgangspunt voor representatieve democratie. Verder stelt het kabinet dat het niet zo is dat ieder individu zijn opvatting min of meer precies moet kunnen terugvinden onder de volksvertegenwoordigers. Het lijkt mijn fractie wel een erg mooi democratisch ideaal, dat elke Nederlander zich kan herkennen in een van de volksvertegenwoordigers.

Mijn fractie hecht zeer aan de pluriformiteit van de provinciale staten en van de Eerste Kamer. Op dit moment zijn de redenen voor vermindering van het aantal statenleden voor ons nog te onduidelijk om de mogelijke prijs van geringere parlementaire veelkleurigheid te betalen.

Toen het voorstel in 1999 bij de Tweede Kamer werd ingediend, was er nog geen verband met de dualisering van het provinciebestuur, maar dat is door deze Kamer wel gelegd. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer van maart 2001 legt het kabinet ook zelf dit verband, als wordt opgemerkt dat leden van de provinciale staten zich in de toekomst meer moeten manifesteren als controleur en minder als bestuurder. Er is al aan gerefereerd dat zij meer moeten optreden als volksvertegenwoordiger. Ik citeer uit

de memorie van antwoord: "Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daaraan bij te dragen door daarvoor een voorwaarde te scheppen."

Daarmee zegt het kabinet zelf ook dat dit wetsvoorstel iets te maken heeft met de dualisering. Als vandaag blijkt dat een groot aantal fracties nog behoefte heeft om de evaluatie van de dualisering van het provinciebestuur af te wachten, bijvoorbeeld om meer inzicht te krijgen in de taken en de werkdruk van statenleden, is de minister dan bereid om nog even geduld te betrachten?

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. De fractie van D66 begint vandaag uiteraard niet blanco aan het einddebat over dit wetsvoorstel. Uit de schriftelijke behandeling kan worden opgemaakt dat D66 in 2002 de neiging had de positieve elementen het zwaarst te laten wegen. De opgelopen vertraging in de besluitvorming doet allereerst de vraag rijzen of de aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde argumenten nog onverkort geldingskracht hebben. Verder kan men zich afvragen of zich sinds 2002 ontwikkelingen hebben voorgedaan die het wetsvoorstel in een wat ander perspectief plaatsen.

Van de drie aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende motieven spreken het tweede en het derde mij nog steeds in voldoende mate aan; de proportionaliteit met de omvang van gemeenteraden en de niet meer logische verhouding van de categorisering van het aantal statenleden met de inwoners. Het eerste motief: meer bestuurskracht, slagvaardigheid en sturen op hoofdlijnen, blijft vragen oproepen. Mijn fractie houdt problemen met de veronderstelling dat een kwantitatieve vermindering van het aantal statenleden automatisch tot meer slagkracht en sturing zal leiden. Er is in onze ogen op voorhand geen dwingende, althans geen eenduidige relatie tussen de omvang en de besluitvaardigheid van het orgaan. Bestuurskracht heeft ook iets te maken met de bestuurscultuur en de kwaliteit van bestuurders en politici.

De vraag rijst met andere woorden op grond van welke verwachtingen nu precies een verkleining van de provinciale staten tot de beoogde werkwijze zal leiden. Is het bijvoor-

## Engels

beeld de verwachting dat met het verdwijnen van de kleinste fracties vergadertijd wordt gewonnen? Speelt wellicht een rol dat bepaalde kleine fracties met een meer regionale dan landelijke partijpolitieke oriëntatie niet zelden een politieke cultuur hanteren die zich op voorhand niet meteen laat karakteriseren in termen van hoofdlijnen en bestuurskracht? Is de gedachte dat een halt moet worden toegeroepen aan het verschijnsel dat backbenchers in grote fracties met een veelal kleine en perifere portefeuille zich één keer, en met een beetje geluk hooguit twee keer, in een statenperiode in een dossier kunnen vastbijten en als gevolg daarvan een diepgravend of liever gezegd breedvoerig debat te entameren? Graag hoor ik van de minister hoe hij tegen deze observaties aankijkt in het licht van dit wetsvoorstel.

De moeilijk exact aan te geven relatie tussen omvang en besluitvaardigheid van provinciale staten wordt in onze ogen gecompliceerd door het ingezette dualiseringsproces in het provinciaal bestuur. Het belangwekkende rapport van de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeenten maakt duidelijk dat de rol en de positie van de gemeenteraad juist in termen van hoofdlijnen, aansturing en slagkracht nog niet goed uit de verf komt. De hypothese dat dit op provinciaal niveau niet veel anders zal liggen, lijkt allerminst gewaagd, mede gelet op enkele eigen, zij het tamelijk dunne empirische observaties. De indruk bestaat dat er bij de vertegenwoordigende organen veel is losgekomen aan zelfbedachte dogmatiek en pseudo-dualistische experimenten, maar dat er nog te weinig is losgelaten uit de monistische cultuur van meeregeren.

Is de minister van mening dat de voorgestelde verkleining van provinciale staten ook in dualistisch perspectief zal bijdragen aan een grotere bestuurskracht? Hoe beoordeelt de minister in dat licht de recentelijk in provincieland opgekomen roep om een ruimere beloning, die wordt verdedigd met het argument dat het gedupliceerde provinciebestuur een grotere tijdsinvestering zou vergen? Mijn fractie heeft kortom een scherpere argumentatie met betrekking tot de relatie tussen omvang en besluitvaardigheid van de staten nodig om

de op dit punt nog steeds bestaande aarzelingen te kunnen overwinnen.

Een volgende kwestie betreft de gestelde vraag in hoeverre andere ontwikkelingen binnen en rondom het provinciaal bestuur dan de dualisering tot een kanteling van het met dit wetsvoorstel beoogde perspectief aanleiding geven. Is de nauwelijks uitgewerkte relatie met de dualisering al "fragwürdig", ook van andere ontwikkeling en discussies rondom vraagstukken van regionaal bestuur staat dit wetsvoorstel tamelijk los. Het kan de minister niet zijn ontgaan dat op basis van moderne bestuurs- en bedrijfskundige instrumenten zoals visitaties, audits en benchmarking in de afgelopen jaren veel ambities en potenties voor moderne en sterke provincies zijn geformuleerd. In verschillende "position papers" hebben de provincies een route uitgestippeld naar de provincies van de toekomst. Deze ambities behelzen een streven naar de provincie als responsieve en regisserende gebiedsautoriteit, de provincie als dynamisch middenbestuur dat actief en met gezag probleem- en prestatiegerichte oplossingen zoekt voor regionale vraagstukken. Een provincie ook die als opdrachtgever en als opdrachtnemer met verschillende regionale partners afrekenbare resultaten boekt en die kan beschikken over versterkt instrumentarium en een ruimere financiële positie. Ik ben geneigd om na dit eigenstandige taalgebruik even "oef" te zeggen!

Mijn fractie kent uiteraard het verschil tussen het formuleren van ambities en het realiseren daarvan. Zonder nu het op dit punt wat specifieke taalgebruik geheel tot het onze te maken, kan worden vastgesteld dat er een versterkte dynamiek is ontstaan rondom de provincie als klassiek instituut van regionaal bestuur. De meest overtuigende uitdrukking daarvan is terug te vinden in het in 2002 uitgebrachte en voortreffelijke rapport Op schaal gewogen van de door het IPO ingestelde commissie-Geelhoed. In dit rapport worden op een intelligente en evenwichtige wijze analyse en perspectief met elkaar verbonden. Het is voor mijn fractie verbijsterend te zien hoe ongelooflijk passief de regering is omgegaan met de indringende analyses van de bestuurlijke ontwikkelingen op middenniveau en een hoopgevende denkrichting voor

een samenhangend en krachtig regionaal bestuur.

Mijn fractie worstelt, met andere woorden, met het dilemma dat zich aan de ene kant perspectiefrijke ontwikkelingen voordoen bij de inrichting en de werking van het regionaal bestuur maar dat aan de andere kant het antwoord van de regering voorshands beperkt blijft tot een verkleining van provinciale staten. De fundamentele vraag blijft of dat op dit moment het goede antwoord is. Mijn fractie is, zoals gezegd, op dat punt zeer aarzelend en nodigt de minister nadrukkelijk uit de in de stukken weergegeven argumentaties met een verhoogde mate van overtuigingskracht aan te vullen.

Wat de effecten van het wetsvoorstel betreft nog een voorlopig laatste opmerking. Het voorstel zal door de werking van een hogere kiesdeler gevolgen hebben voor de samenstelling van provinciale staten en van de Eerste Kamer. Een aantal kleine fracties zal bij gelijkblijvende electorale resultaten verdwijnen en een aantal iets minder kleine fracties zal in vergelijking met de huidige stand van het aantal zetels worden geminimaliseerd. Dit alles zal gevolgen hebben voor de toegang van verschillende partijen tot provinciale staten en de Eerste Kamer. Acht de minister deze feitelijke verhoging van de kiesdrempel uit een oogpunt van representativiteit een goede ontwikkeling? Is het aanvaardbaar dat een niet uit de doelstellingen van de wet voortvloeiend maar niettemin ingrijpend effect van een feitelijk verhoogde kiesdrempel min of meer impliciet tot stand komt? Is de minister bereid te bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn deze effecten te minimaliseren? Uit het debat in de Tweede Kamer heb ik begrepen dat het hanteren van een ander systeem voor de verdeling van restzetels verzachtend zou kunnen werken voor kleine partijen. Is de minister bereid, in weerwil van eerder door zijn voorganger afgegeven negatieve signalen, toe te zeggen dat nog eens gekeken wordt naar de mogelijkheid en aantrekkelijkheid van een ander systeem van restzetelverdeling? Mijn fractie is benieuwd of de minister na zoveel jaren wellicht op dit punt enigszins is verzacht.



□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik begin met een citaat uit het rapport van de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. De wet lijkt al met al weinig veranderingen ten goede te hebben opgeleverd, alle inspanningen ten spijt. Een evaluatie van de dualisering in de provincies is er nog niet, maar het is de vraag of het proces daar heel veel beter beoordeeld zou moeten worden. Vervolgens is het de vraag of daar iets aan gedaan moet worden en wat er dan aan gedaan moet worden. Alles bij elkaar betekent het dat de dualisering nog maar nauwelijks kan worden aangevoerd als argument om nu tot een verkleining van provinciale staten te komen.

Voor het aantal leden van vertegenwoordigende lichamen ligt het optimale aantal natuurlijk nooit vast. Het blijft altijd een kwestie van argument en tegenargument, waarbij nooit sprake is van een absoluut optimum. In ieder geval lijkt het wel evident dat er een goede reden moet zijn om daadwerkelijk tot veranderingen over te gaan. En het is voor mij zeer de vraag of er op dit moment zulke redenen zijn.

Verkleining van de staten leidt per definitie tot een verkleining van de representativiteit. Wij kiezen in dit land voor evenredige vertegenwoordiging, niet in het onmogelijke extreem dat elke mening in de Kamer of de staten gehoord moet worden maar wel in die mate dat ook kleine minderheidsgroepen vertegenwoordigd moeten kunnen zijn. Kamer, staten en raden moeten uitdrukking kunnen geven aan de pluriformiteit van onze maatschappij. Staten en gemeenteraden geven door hun beperktere omvang nu al geen kans aan groepen die in de Tweede Kamer, die immers groter is, wel een kans krijgen. Een absolute grens van wat redelijk of wenselijk is, is niet te geven, maar deze constatering leidt in ieder geval ook niet tot de conclusie dat de staten nu maar kleiner moeten worden. Voor de provincies geldt bovendien dat hun taken in snel tempo toenemen en ook complexer worden. Van de leden van provinciale staten heb ik ook zeker niet gehoord dat de omvang van hun takenpakket en de tijd die zij daarin moeten investeren afneemt. De evaluatie van de dualisering zou daarover misschien helderheid kunnen verschaffen, maar mijn

voorlopige indruk is ± het staat ook in het IPO-onderzoek ± dat de statenleden het in ieder geval wel drukker krijgen. Dat kan aan hun taakopvatting liggen en dus hun eigen schuld zijn, maar dat hoeft niet tot de conclusie te leiden dat hetzelfde werk dan maar met minder mensen moet worden gedaan.

Een sterk argument van het kabinet is gelegen in het besturen op hoofdlijnen, maar zijn het niet juist de grote fracties die zich te buiten gaan aan detailwerk omdat zij daar nu eenmaal de menskracht voor hebben? En zijn het niet juist de kleine fracties die zich beperken tot de hoofdlijnen? Dat doen zij min of meer noodgedwongen, maar zij leveren daarmee wel een bijdrage aan het sturen van het debat in de juiste richting.

Het is duidelijk dat de provincies en de politieke partijen op tijd moeten weten waar zij bij de verkiezingen in 2007 aan toe zijn. Het is daarom een goede zaak dat de Kamer nu de knoop doorhakt over de vraag of er reden is om tot aanpassingen te komen. Ik heb het gevoel dat die reden er niet is. Er is geen reden om de kiesdeler omhoog te stuwen en daarmee per definitie minder groepen de kans te geven zich te laten horen. Er is geen reden om te veronderstellen dat het wel toe kan met minder werk en minder inzet van tijd. Waarschijnlijk is het omgekeerde het geval. Er is dus geen reden om de politieke partijen en vooral de statenleden persoonlijk te dwingen met minder mankracht hetzelfde of zelfs nog meer werk te doen. De minister moet wel met heel goede argumenten komen om dat gevoel nog te veranderen, maar ik wacht graag zijn reactie af.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ik heb de eer lid te zijn van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Een van de hoofddoelstellingen van die raad is de bevordering in Europa van een pluralistische democratie. Vandaag spreken wij over de mate van pluralisme in de Nederlandse democratische staatsvorm en de wijze waarop de voorstellen, neergelegd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet, daarop inwerken.

De voorgeschiedenis van de behandeling van het wetsvoorstel in

dit huis is genoegzaam bekend. Onze fractie betreurt het dat de minister en ook deze Kamer onvoldoende overtuigd waren van de wenselijkheid te wachten op de evaluatie van de eerste ervaringen met het gedualiseerde provinciebestuur. Het is immers volstrekt duidelijk dat, waar deze Kamer zo eensgezind heeft uitgesproken indringend te willen blijven letten op de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, zij het toch ook wenselijk had moeten vinden de ervaringen met de feitelijke werking van een naar haar intentie ingrijpende hervorming van het provinciebestuur in haar beschouwingen over het voorliggende wetsvoorstel te betrekken.

Wij beslissen vandaag in wezen over de afweging tussen wat in de literatuur wel het centrale dilemma van het openbaar bestuur wordt genoemd: de zoektocht naar een optimale balans tussen twee nastrevenswaardige idealen: die van een optimaal democratisch bestuur enerzijds en een efficiënt bestuur anderzijds. Het gaat inderdaad om een afweging met een dilemma-achtig karakter. Meer van het een betekent vaak minder van het ander. Democratie kost immers tijd en geld, verlengt en verzwaart procedures waar ongeduldige bestuurders sneller voortgang zouden willen boeken. De minister legt in dit wetsvoorstel blijkbaar relatief meer gewicht bij de vraag om effectief en efficiënt bestuur, gezien de redegevingen die verwijzen naar "bestuurskracht" en "slagvaardigheid", besturen op hoofdlijnen, geen detailbemoeienis, voortgang door beperking, zo lijkt het.

In de schriftelijke wisseling van argumenten kon de minister ons niet overtuigen van de wenselijkheid van vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers met het oogmerk hen te beïnvloeden in de wijze waarop zij hun werk inrichten. Daartoe lag er ook geen heldere probleemanalyse voor en in ieder geval geen beredeneerd vermoeden dat de variabele "aantal leden" van zo'n groot gewicht moest zijn dat deze los van structurele wetgeving, te weten de dualisering, om aparte en voortijdige maatregelen zou vragen. Wij beluisteren graag mogelijke nieuwe argumenten van de minister in dit debat. Daarbij zouden wij hem willen vragen een relatie te leggen tussen zijn eerdere argumenten en de uit eerste

## Bemelmans-Vidéc

onderzoek naar het feitelijk functioneren van het duale provinciebestuur ± ik verwijs naar onderzoek door de VNG ± voorhanden indicaties voor een toename van de tijdsbesteding door statenleden, onder andere door meer contacten met andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Een gedualiseerd provinciebestuur dient ook meer aandacht te geven aan toezicht, onder andere via enquêtes, en controle, onder andere een intensievere controle op de provinciale financiën. De heer Engels heeft hier al uitdrukkelijk naar verwezen. Dit vraagt om meer inbreng op cruciale hoofdlijnen, maar evenzeer op de relevante details; die twee zouden elkaar niet moeten uitsluiten. En overigens: wat details zijn of zouden moeten zijn, is een zaak die voor een interessant deel door de burger en daarmee door de maatschappelijke actualiteit wordt bepaald. En voor dit kabinet staat de relatie overheidsburger toch terecht centraal in haar visie op het openbaar bestuur?

In verband met de toegenomen werkbelasting is er de roep om een hogere vergoeding voor de werkzaamheden van de leden van provinciale staten. Hoe staat de minister daar tegenover?

Waar de minister ons gevraagd heeft de uitkomsten van de evaluatie van het gedualiseerde gemeentebestuur in onze beschouwingen te betrekken, zouden wij hem willen wijzen op de bevindingen van de commissie-Leemhuis over de relatie tussen dualisering, politieke habitus en de tijdsbesteding. Volgt er nu, zo zouden wij hem willen vragen, wetgeving met voorstellen tot vergroting van het aantal leden van de gemeenteraad?

Onze fractie wil in dit debat over een voorgestelde kwantitatieve maatregel het zwaartepunt leggen bij de kwalitatieve eisen te stellen aan een optimaal pluralistisch democratisch bestuur. De voorgestelde vermindering van het aantal leden van de provinciale staten heeft ernstige gevolgen voor de vertegenwoordiging in de provinciale staten van de zogenoemde kleine partijen met een doorwerking voor een enkele partij in deze Kamer.

De relatief ± in vergelijking tot vele andere landen ± grote pluriformiteit in de vertegenwoordigde partijen in het Nederlandse politieke bestel is in onze visie tevens een van zijn te koesteren kenmerken, met diepreik-

ende wortels in de Nederlandse staatkundige en politieke historie. Wij zouden de gedegen inbreng van de zogenoemde kleine christelijke partijen in het politieke debat niet willen missen, ook niet op provinciaal niveau. Wij wensen de inbreng uit de door hen vertegenwoordigde bevolkingssegmenten te respecteren, door hen een ook getalsmatig optimale vertegenwoordiging te bieden.

De kleinere linkse en links-liberale partijen zijn in de discussie rond dit en verwante dossiers wel "de krenten in de pap" en de "uitdaggers" met een "horzelfunctie" genoemd, en die inbreng, ook al is die voor ons soms lastig, moet niet door een mager onderbouwd voorstel worden versmald. Ook de kleinere, maar welbewust geformeerde provinciale partijen, zoals die welke het ook maatschappelijk steeds belangrijker segment van de "ouderen" vertegenwoordigen of die welke specifieke regionale waarden en belangen wensen uit te dragen, dienen een optimale representatie gegund.

De door sommige paarse politici in vorige kabinetten wel eens verwoorde wens tot een groei naar een tweepartijstelsel is ons dan ook geenszins sympathiek. Uiteraard hebben de grotere partijen evenzeer een groot belang bij een optimale representatie in de provincie, teneinde de band met de burger te onderhouden.

Tot slot een tweetal vragen. Kan de minister in zijn antwoord tevens ingaan op de volgens hem gewenste relatie tussen de regionale volksvertegenwoordiger ± en dat is het lid van de Provinciale Staten ± en de burger in dit wetsvoorstel en die welke ten grondslag ligt aan het voornemen tot een nieuw kiesstelsel met daarin een districtenstelsel met herkenbare kandidaten, hetgeen toch ook een regionale binding veronderstelt?

Verder willen wij de minister uitnodigen om een relatie te leggen tussen de in zijn ogen optimale democratische vertegenwoordiging in de provincie en zijn visie op de rol op de taken van de provincie, nu en in de nabije toekomst, nationaal en in het verband van de EU.

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Eindelijk is daar het voorstel om in de Provinciewet slechts een tweetal artikelen te wijzigen: het aantal leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wordt aan lagere maxima gebonden. Dat is alles, dat is één A4'tje. Maar het levert wel een pak papier aan inbreng op; niet zozeer van de Tweede Kamer; die vroeg hierom in een notitie van 27 april 1999 en nam dit voorstel al op 12 juli 2001 aan. Met deze behandeling vier jaar na dato, moet ik een beetje beschaamd zeggen dat wij het niet echt voortvarend hebben aangepakt. Dat is niet omdat het allemaal zo ingewikkeld is. Op het voorstel is technisch niets aan te merken, dus op dat punt zou de Eerste Kamer snel klaar kunnen zijn. De vertraging in de behandeling van het wetsvoorstel alhier heeft gewoon te maken met het feit dat een aantal partijen de verkleining van de Staten niet wilden, zeiden meer tijd nodig te hebben om erover na te denken en nog wilden kijken naar de evaluaties van de onlangs doorgevoerde dualisering.

Nu heb ik het Berenschot-rapport over de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur natuurlijk ook gelezen. Een tweetal zaken zijn mij duidelijk geworden: de dualisering loopt nog niet echt op rolletjes ± maar dat had ik niet verwacht in zo'n korte tijd ± en de omvang van het vertegenwoordigende orgaan is niet echt van belang. Sterker nog, ik zou kunnen beargumenteren dat een kleinere volksvertegenwoordiging zich vanzelf meer tot haar controlerende taak zou beperken, wat de dualisering ten goede zou kunnen komen. Je kunt dit natuurlijk ook omdraaien. Daarmee kom ik bij het uitgangspunt: het wetsvoorstel deugt, het komt aan op de politieke wil. Ook wij zijn benaderd door statenleden die niet zitten te wachten op een vermindering van het aantal zetels. Sinds de invoering van de dualisering bij de provincies in 2003 is het aantal stoelen in de statenzalen alleen maar toegenomen. De VVD-fractie is zeker na de dualisering voorstander van het terugbrengen van het aantal zetels in de statenzalen, vooral ook vanwege de taken en bevoegdheden van het provinciale bestuur in relatie tot de omvang van het gemeentebestuur en de

## Luijten

omvang van beide Kamers der Staten-Generaal. Dat heeft de minister ook zeer goed beargumenteerd, in dit debat zijn de argumenten reeds uitgewisseld. We zijn het daarmee eens. Kan de minister nog eens aangeven  $\pm$  de stukken zijn daar niet helder over, want de bedragen zijn in guldens  $\pm$  wat de huidige stand van zaken kost ten opzichte van dit wetsvoorstel? Dus: hoeveel moeten wij extra betalen als wij het voorstel vandaag niet aannemen, inclusief de uitbreiding van de Staten die door de dualisering heeft plaatsgevonden?

Ik denk dat het een goed signaal is om het aantal statenleden terug te brengen. De motie tot dit wetsvoorstel dateert van ver vóór 2002, het jaar dat zich in dit land een politieke aardverschuiving voltrok. Het is jammer dat het nog zo lang moest duren, maar dit voorstel kan volgens mij mede een antwoord vormen op de onvrede van de bevolking met de dichtheid van het politieke bestuur. Ik ben nagegaan hoe veel volksvertegenwoordigers zich met mij, een gewone Amsterdammer, bezighouden. Ik moet zeggen dat ik schrok van wat ik ontdekte. Ik woon in het centrum van Amsterdam en de deelraad Centrum telt 27 volksvertegenwoordigers. De gemeenteraad Amsterdam telt er 45, de ROA-raad 56, het waterschap Amstel, Gooi en Vecht 30, de provincie Noord-Holland 83, de Tweede Kamer 150 en de Eerste Kamer 75. In totaal zijn dat 466 volksvertegenwoordigers, maar omdat ik niet met mijzelf praat, moet ik er eentje aftrekken. Ik kan mij dus tot 465 volksvertegenwoordigers wenden om een probleem voor te leggen. Ik tel dan niet eens de dagelijkse besturen en Europa mee!

Het aannemen van dit wetsvoorstel is voor mijn fractie dan ook een bescheiden begin om het aantal bestuurders in dit land aanzienlijk terug te brengen. Mijn fractie zal dan ook met overtuiging voor dit voorstel stemmen. Ik vraag de regering verder welke voorstellen zijn nog meer in petto heeft om de bestuurlijke spaghetti van dit land terug te dringen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De heer Luijten stelt vast dat het wetsvoorstel technisch in orde is. Kan hij mij zeggen naar welke techniek hij precies verwijst en wat hem daaraan zo bevalt? Verder zou ik graag zien dat hij deze techniek

relateert aan zijn opvatting over de wijze waarop de representativiteit in onze democratie het beste kan worden georganiseerd.

De heer **Luijten** (VVD): Wij spreken over een amendement dat goed is beargumenteerd door de indieners. Verder is het ook door de minister van commentaar voorzien. Ik concludeer uit wat zij over het amendement schrijven, dat het in technisch opzicht deugt. Er worden verder getallen genoemd waaruit ik denk te mogen afleiden dat het een transparant systeem is. Al met al heb ik niets aan te merken op dit amendement.

Mijn opvatting over representativiteit. Ik gaf volgens mij een veelzeggend voorbeeld: 466 mensen die zich met een Amsterdammer bezig kunnen houden. Van dat getal word ik stil. Ik wil verder best met u debatteren over de drie bestuurslagen van Thorbecke, maar dan zeker ook over het afschaffen van alle tussenliggende lagen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw Meindersma betreunde terecht dat wij het vandaag alleen maar over kwantiteit hebben. Blijkbaar zijn deze kwantitatieve argumenten op zichzelf al voldoende voor de heer Luijten om dit wetsvoorstel te steunen. Hij gebruikt namelijk geen samenhangende argumenten waaruit blijkt welke inhoudelijke doelen hij voor onze democratie nastreeft. Hij gooit alleen maar met getallen en daarom vind ik zijn betoog weinig overtuigend.

De heer **Luijten** (VVD): Getallen zeggen inderdaad niet alles, maar groot is niet altijd mooi. Ik vind dat een democratie ook besluitvaardig moet zijn en dat betekent dat de democratie niet mag verworden tot bestuurlijke spaghetti. Ik denk dat dat gevaar op de loer ligt. Aan mijn steun voor dit wetsvoorstel ligt dus wel degelijk een visie ten grondslag op de manier waarop wij dit land transparant en consistent moeten besturen. De transparantie en de besluitvaardigheid van het Nederlandse bestuur worden volgens mij groter als wij het met minder mensen in plaats van steeds maar met meer mensen gaan doen. Door de dualisering zijn er immers alleen maar volksvertegenwoordigers bijgekomen. Laten wij dat vooral niet vergeten.

De heer **Van Raak** (SP): U vroeg de minister wat wij minder besparen als wij dit wetsvoorstel niet aannemen. Ik wil de minister via u vragen om hierbij ook het voorstel te betrekken om de vergoeding van de statenleden met 53%, een voorstel van het IPO, of met 77%, een voorstel van de meerderheid van de statenleden, te verhogen.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vul deze vraag aan met de vraag welk deel van het geld dat door dit voorstel beschikbaar komt, vrijgemaakt kan worden voor een aanpassing van de salarissen van de statenleden.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Als hekkensluiter van de woordvoerders in deze eerste termijn is een prealabele opmerking van mijn kant op haar plaats. Sprekend over het voorliggende wetsvoorstel namens de SGP- en de ChristenUnie-fractie past mij enerzijds een zekere terughouding, al was het maar vanwege het feit dat de Grondwet van 1848 tot 1922 het verbod bevatte van de combinatie van statenlid en lid van de Eerste Kamer. In de Provinciale wet van 1850, artikel 21, werd het lidmaatschap van de Eerste Kamer als een incompatibiliteit aangewezen. Anderzijds verschaft vijftien jaar ervaring als statenlid ook weer een zekere vrijmoedigheid om zich in de discussie over het voorliggende wetsvoorstel te mengen.

Als dit voorstel beslag van wet zou krijgen, heeft dat ingrijpende effecten op de samenstelling van de provinciale statencolleges. Het aantal statenleden zou met 196 verminderen, van 760 tot 564. Statencolleges die ingevolge de Provinciewet kunnen variëren van 39 tot 83 leden, zouden straks minimaal (maar ook reëel) 39 tot maximaal 55 leden bevatten. Het gemiddeld aantal statenleden per provincie zou 47 leden gaan bedragen, terwijl dat anno 2005 63,5 is.

Voor een dergelijke ingreep in de vertegenwoordiging bij één bepaalde bestuurslaag, de provincies in dit geval, zouden goede specifieke argumenten kunnen en moeten bestaan. De vraag die wij in onze bijdrage in deze gedachtewisseling willen bezien, is of de door de regering aangevoerde argumenten deugdelijk zijn. Zonder in een

## Holdijk

herhaling van de discussie in de Tweede Kamer te vervallen, willen wij van onze kant die argumenten aan een toets onderwerpen.

De argumenten van de regering zijn bekend ± ze zijn vanmiddag al diverse keren aangehaald ± maar sinds de dualiseringsdiscussie zijn ze ook redelijke afgezaagd: de bestuurskracht en de slagvaardigheid van de provincies moeten worden vergroot en provinciale staten moeten meer op hoofdlijnen gaan sturen en controleren. Provinciale staten moeten zich meer als een politiek orgaan en minder als medebestuurder gaan opstellen. Dat alles was en is ± ik merkte het al op ± voluit aan de orde bij de dualiseringsoperatie. In de laatste rondes van de schriftelijke gedachte-wisseling tussen Kamer en regering was onder meer de vraag aan de orde of met de afhandeling van dit wetsvoorstel niet gewacht zou moeten worden totdat de eerste evaluatie van de dualisering van het provinciebestuur beschikbaar is. De regering wil daar niet op wachten. Wij vinden dat een ernstige tekortkoming in de besluitvorming op dit moment. Want eerst dan zouden wellicht gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken ter zake van de vraag of de doelstellingen van de dualisering worden gerealiseerd en of deze doelstellingen en resultaten dan nog kunnen worden gehanteerd als argumenten voor de vermindering van het aantal statenleden. Een opmerking ter zijde: voor het aantal leden van gedeputeerde staten heeft het voorstel immers praktisch geen effect.

Ook zonder dat op dit ogenblik een evaluatie beschikbaar is, zijn al wel enige relevante ervaringen te melden, die bij de beoordeling van het wetsvoorstel in rekening gebracht moeten worden. Ik stel daarnaast vast dat de regering zelf in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (pagina 4) erkent dat de vermindering van het aantal statenleden "niet zonder meer zal leiden tot een slagvaardiger en bestuurskrachtiger provincie". Niettemin meent zij dat die vermindering daarvoor wel een voorwaarde is, dan wel een aanzet in de goede richting betekent. De vraag is echter wat de regering op dit punt nu precies wil betogen. Wil zij eigenlijk zeggen dat de doelstellingen van de dualisering alleen maar

bereikbaar zijn met kleinere aantallen statenleden? Misschien kan de regering daarop ingaan in haar reactie.

Veel relevanter voor de beoogde vermindering van het aantal statenleden zijn naar mijn opvatting de bestuurscultuur en het takenpakket van de provinciale statenleden zoals die er na de dualisering uitzien. De regering merkt op blz. 9 van de memorie van antwoord aan deze Kamer op dat de omvang van provinciale staten meer in overeenstemming moet worden gebracht met het provinciale takenpakket. Dat pakket is, in verhouding tot het gemeentelijke takenpakket, veel kleiner, terwijl, zo voegt de regering eraan toe, het gemiddelde aantal statenleden veel groter is dan het aantal raadsleden van de grootste gemeenten.

Over de vergelijking tussen het aantal statenleden per provincie en het aantal raadsleden van de grootste gemeenten zou ik in de eerste plaats willen opmerken dat de regering voorbij gaat aan het feit dat in die grootste gemeenten naast de raadsleden ook nog eens een respectabel aantal deelgemeenteraadsleden functioneren. De heer Platvoet heeft daar ook op gewezen. Als men een vergelijking wil maken, moet dan ook niet dat element bij de vergelijking worden betrokken? In de tweede plaats meen ik dat bij de beoordeling van het wetsvoorstel niet zozeer het takenpakket van de provincie centraal moet staan, maar het takenpakket, en dus de werkbelasting, van provinciale statenleden, want die twee zijn niet identiek, zeker niet wanneer het alleen gaat om de relatie tot het aantal statenleden per provincie.

In dit verband kom ik opnieuw terug op de inzet van de dualisering. Die moest en moet ertoe leiden dat wat provinciale staten betreft, er een verschuiving optreedt van de rol als medebestuurder naar de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden, taken en functies, die worden samengevat in de inmiddels bijna afgesleten slogan: besturen op hoofdlijnen. Daarbij moet de functie van provinciale staten als vertegenwoordigend orgaan voorop en centraal staan. Zo zou een sterkere controlerende rol van provinciale staten het mogelijk maken om met minder statenleden te werken. Klopt die stelling echter? Is het waar wat de regering stelt, namelijk dat de

taakverschuiving van medebestuur naar kaderstelling, controle en vertegenwoordiging voor sterk bestuurlijk ingestelde statenleden tot enige tijdswinst zal leiden? Ik citeer nu de al eerder genoemde bladzijde van de memorie van antwoord.

Ten eerste, zo merk ik op, is een verschuiving van taken nog wel iets anders dan een vermindering of verkleining van taken, zeker voor de minder bestuurlijk ingestelde statenleden, om maar te refereren aan de woorden van de regering. Ten tweede is hier het globale onderscheid tussen grote en kleine fracties van belang. De praktijk heeft geleerd dat de grote fracties, veel sterker dan de kleinere, de neiging hebben om zich met details en uitvoeringsaangelegenheden bezig te houden. Kleine fracties moesten en moeten sowieso altijd sterk selecteren en zich tot hoofdlijnen beperken. Overigens zou ik, om misverstand te voorkomen, niet willen uitgaan van een zwart-wit onderscheid tussen grote en kleine fracties en tussen hoofdlijnen en details. Details in relatie tot hoofdlijnen zijn soms zeer veelbetekend. Het zijn nogal eens de grote fracties die dankzij hun capaciteit op dergelijke details de aandacht vestigen. Kleine fracties komen daar dikwijls niet aan toe en kunnen dat met een gerust hart aan de grote fracties overlaten. Hier ligt nu eenmaal een natuurlijk voordeel bij de grote fracties, zoals omgekeerd kleine fracties het natuurlijke voordeel van een weinig gecompliceerd en tijdrovend intern overleg hebben.

Voorzitter. In de derde plaats wil ik over de controlerende functie van provinciale staten nog de volgende opmerking maken. De veel voorkomende praktijk sinds jaar en dag is, ook na de dualisering, dat de grote fracties ± en nogal eens alle grote fracties ± zijn vertegenwoordigd in het college van gedeputeerde staten. Dat is het bekende patroon. Een van de effecten van het voorliggende voorstel zal zijn dat het aantal eenmansfracties uit provinciale statencolleges verdwijnt en dat twee-, drie- en vierpersoonsfracties een kwart tot de helft van hun leden verliezen. Zonder nu te willen beweren dat de grote, in het college van gedeputeerde staten vertegenwoordigde fracties hun controlerende functies verwaarlozen ± dat geenszins, zeg ik wederom voor alle

## Holdijk

duidelijkheid ± is het niettemin voor eenieder inzichtelijk en leert ook de ervaring dat de kleine, niet in het college vertegenwoordigde fracties op dit punt soms een bijzondere rol vervullen, laat ik het maar zo algemeen houden. Als geheel genomen bestaat de gerede kans dat deze rol als gevolg van dit voorstel wordt verzwakt.

Tot slot van dit onderdeel van mijn betoog over het takenpakket van provinciale statenleden en hun werkbelasting moge ik erop wijzen dat de dualisering inderdaad tot een taakverschuiving, maar geenszins tot een taakvermindering heeft geleid. Om maar iets te noemen: de serieuze uitoefening van het onderzoeksrecht en niet te vergeten het initiatiefrecht vragen tegenwoordig regelmatig een aanzienlijke tijdsinvestering van statenleden. Nog belangrijker geworden is de tijdsbesteding in hun vertegenwoordigende functie en aan contacten met burgers, bedrijven en instellingen. Ik kan de regering op grond van mijn ervaring verzekeren dat daarin aanzienlijk meer wordt geïnvesteerd dan vóór de dualiseringsoperatie het geval was.

De regering betoont zich in de stukken beducht voor wat zij noemt de professionalisering van het ambt van statenlid. Het mag geen fulltime functie worden. Op dat punt ben ik het in alle opzichten met de regering eens. Wij delen die opvatting, maar de regering zij gerustgesteld: verreweg de meeste statenleden verkeren in een situatie die van dat stadium nog zeer ver is verwijderd. Als het echter gaat om de werkbelasting en tijdsbesteding van provinciale statenleden, behoeft het niemand ± en zeker betrokkenen niet ± te verwonderen dat uit het vanmiddag al vaker genoemde SGB0-rapport "Onderzoek werkbelasting statenleden" van januari jongstleden blijkt dat de gemiddelde werkbelasting van statenleden thans 21 uur per week bedraagt, ongeveer vier uur per week meer dan uit een eerder SGB0-onderzoek uit 1999, dus vóór de dualisering, was gebleken.

Voorzitter. Als laatste onderdeel van mijn bijdrage aan deze termijn wil ik stilstaan bij het aspect representativiteit. Daarbij moge ik onder andere aandacht vragen voor de voorgeschiedenis. In de eerste plaats zou ik, met excuses, willen opmerken dat de regering zich toch wel van een open deur bedient, wanneer zij in de memorie van

antwoord betoogt dat representatie in geen enkel stelsel van representatieve democratie betekent dat iedere groepering van enige omvang een zetel verwerft in het vertegenwoordigende orgaan, laat staan dat ieder individu zijn opvatting min of meer precies zou moeten kunnen terugvinden onder de vertegenwoordigers. De heer Van Raak heeft dat een ideale situatie genoemd, ik acht het eerder een illusoire situatie. Verder is ook duidelijk dat in tal van publieke, niet-gekozen organen in ons bestel wel rekening wordt gehouden met de politieke kleur van de leden, maar dat er geenszins sprake is van brede politieke representativiteit. Ik laat het noemen van voorbeelden hier maar achterwege.

De mate van representativiteit die men beoogt, is tot op zekere hoogte altijd een arbitraire kwestie en heeft zodoende altijd een zeker gehalte van wat ik voorzichtig "enige willekeur" noem. Dat was onder andere reeds het geval toen de eerste Provinciale wet van 1850 tot stand werd gebracht. De Commissie van rapporteurs heeft het in 1849 ingediende ontwerp voor een Provinciale wet van minister De Kempenaar reeds onmiddellijk in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer meedogenloos afgebroken. In die commissie had Thorbecke een overwegend aandeel. Toen het ministerie was afgetreden en werd opgevolgd door het ministerie-Thorbecke, diende dat ministerie een nieuw ontwerp in. Daarbij stond het voor de grote vraag uit hoeveel leden de statenvergaderingen van iedere provincie zou bestaan. Het ontwerp van 1849 dat ik noemde, kende geen andere maatstaf dan de bevolking en had de zaak zo geregeld dat voor elke provincie op iedere 5000 zielen één Statenlid zou komen, met uitzondering van Drenthe dat op elke 4000 zielen één lid zou krijgen. De Grondwet van 1848 had dat stelsel ook gehuldigd voor de algemene landsvertegenwoordiging. Zo zou het aantal leden gelijke tred houden met de bevolking: voor iedere 45.000 inwoners één Tweede-Kamerzetel. Ik merkte al op dat de Grondwetgever de gewone wetgever ten aanzien van de provinciale vertegenwoordiging op dit punt helemaal vrij had gelaten. Minister Thorbecke vond deze maatstaf echter, blijkens zijn memorie van toelichting, vanwege

de grote ongelijkheid der bevolking in de verschillende provincies, niet raadzaam. De Staten zouden een dubbele roeping te vervullen hebben, namelijk wetgevers te zijn voor de provincie en kiezers van de leden der Eerste Kamer. Om die dubbele roeping te vervullen, moest naar zijn oordeel het aantal Statenleden niet meer dan 80 en niet minder dan 35 bedragen. Zo kwam hij ertoe om het aantal leden voor Zuid-Holland op 80 en dat voor Drenthe op 35 te bepalen. Hoe moest tussen die uitersten het aantal leden voor de overige provincies worden bepaald? Men kon verschillende wegen volgen. Ten eerste kon men een vaste verhouding aannemen tussen het inwonertal en het aantal Statenleden. Dat ging niet, want of men van Zuid-Holland of van Drenthe uitging, het resultaat was dat men of het maximum van 80 overschreed of het minimum voor de kleinste provincie, Drenthe, niet haalde. Ten tweede kon men evenredigheid aannemen tussen het aantal Statenleden en het aantal Eerste-Kamerleden dat zij moesten kiezen. Dat ging ook al niet, want dan kwam men tot de resultaten die ik ook als gevolg van de eerste optie aanwees. Een beter resultaat, in zoverre de uitkomsten dan tussen het maximum van 80 en het minimum van 35 leden voor de verschillende provincies bleven variëren, leverde de berekening ± ik citeer de memorie van toelichting ± "naar den middenevenredige tusschen de twee getallen 80 en 35 op de bevolkingen van 562.306 in Zuid-Holland en 82.739 in zielen Drenthe". Maar Thorbecke achtte deze berekening "te ingewikkeld en voor het algemeen te weinig helder, om als grondslag aannemelijk te zijn".

Hoe is de regering ten slotte tot haar cijfers gekomen? Ik citeer opnieuw de memorie van toelichting: "Die cijfers zijn voortgevloeid uit de stelling dat, wanneer in Drenthe eene bevolking van 82.739 zielen een provinciale vertegenwoordiging bezit van 35 leden, elke provincie aanspraak heeft om, althans voor een dergelijk zielental 35 Staatsleden te tellen; dat voorts in elke provincie de zelfde rede behoorde te bestaan tusschen het aantal der in de Statenvergadering boven het getal van 35 te kiezen leden en het aantal der boven de 82.739 aanwezige inwoners, als in Zuid-Holland.

## Holdijk

Teneinde deze rede te vinden, is afgetrokken worden van de bevolking van Zuid-Holland 562.306 met 80 Staatsleden, die van Drenthe 82.739 met 35 Staatsleden, waaruit blijkt dat Zuid-Holland eene bevolking van 479.567 zielen met 45 Staatsleden, zijnde één op de 10.657 inwoners overblijft." Zo precies had Thorbecke zijn stelsel ingericht en berekend.

Deze maatstaf van één op de 10.657 inwoners die boven het zielental van 82.739 aanwezig zijn, werd op de verschillende provincies toegepast en het wetsontwerp van 1850 stelde voor ± en zó is het ook geworden ± om in artikel 2 het getal der statenleden vast te stellen op:

Noord-Brabant	64;
Gelderland	62;
Zuid-Holland	80;
Noord-Holland	72;
Zeeland	42;
Utrecht	41;
Friesland	50;
Overijssel	47;
Groningen	45;
Drenthe	35;
Limburg	45.

Alleen Limburg kreeg ten gevolge van een vergissing, naar die maatstaf één lid te weinig, gelijk de minister destijds in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer ook ruiterlijk toegaf. Later is bij wijzigingswet van 28 april 1897 het aantal leden van Zuid-Holland gebracht van 80 op 82 en dat van Noord-Holland van 72 op 77, zulks in verband met de splitsing van de gemeente Rotterdam in vijf hoofdkiesdistricten, die ieder drie leden hadden af te vaardigen en in verband met de vergroting van Amsterdam en met de splitsing van het uit de gemeente Amsterdam bestaande hoofddistrict in negen hoofdkiesdistricten, ieder met vier af te vaardigen leden.

Deze blik in de geschiedenis leert bijvoorbeeld dat de toedeling van statenzetels aan de provincies destijds enerzijds op zekere keuzes berustte, maar anderzijds ook rekenkundig onderbouwd en verantwoord was. Bovendien blijkt, zeer globaal genomen, dat een minimum van 35 en een maximum van 82 zetels door de wetgever van 1850 nota bene bij de toen geldende inwoneraantallen en het toenmalige provinciale takenpakket, niet onredelijk werd geacht.

Thans vindt de regering een maximum van 63 zetels al te hoog omdat dit een te kleine verandering

ten opzichte van de bestaande toestand zou betekenen.

Ter afsluiting zou ik over het aspect representativiteit nog een punt willen noemen. De regering haakt wat het maximum aantal zetels betreft aan bij 1962 en past een vergelijking toe met de grootste gemeenteraden. Ik heb al eerder over die grootste gemeenten gesproken. Ik merk op dat de provincie met heel andere geografische eenheden te maken heeft dan de grootste gemeenten. Het is zeker voor de qua oppervlakte grotere en grootste provincies van groot belang dat er sprake is van een redelijke spreiding van statenzetels over de duidelijke onderdelen van die provincie. Als voorbeeld noem ik mijn eigen provincie Gelderland met de Veluwe, de Betuwe en de Achterhoek.

Ik zou aan het slot van mijn eerste termijn de conclusie willen trekken dat onze fracties een maximering van het aantal statenzetels niet uitsluiten. Ooit is voor een gefixeerd maximum gekozen. Wij zouden voor een nieuw maximum kunnen kiezen, maar dat moet dan wel even goed onderbouwd zijn zoals het destijds in 1850 door Thorbecke gebeurde. Met de rigoureuze vermindering zoals die nu en in deze vorm wordt voorgesteld, kunnen onze fracties zich echter helaas niet verenigen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn een half uur ingelopen op de agenda. Er wordt inmiddels een poging gedaan om ten behoeve van het volgende onderwerp minister Donner zo snel mogelijk hier te doen arriveren. Ik afwachting van zijn komst schors ik de vergadering.

De vergadering wordt van 15.15 uur tot 15.25 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese richtlijnen (EK 29200-VI, F);**
- **het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie (hoofdstuk 3) (TK 29803, nr. 1);**
- **het Haags Programma (bijlage 1 van de Conclusies van het voorzitterschap).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ook ik vind het altijd plezierig als de minister van Justitie in ons midden is, al was het slechts om hem zo nu en dan de oren te wassen. Het eerste deel van mijn betoog gaat over zijn brief van 27 juli van vorig jaar over de snelle wijze om richtlijnen van de Europese Unie te implementeren. Over dit onderwerp kan ik spreken namens alle fracties van deze Kamer. Wij hebben zeer onlangs, op 14 december, een debat gehad over de toepassing van artikel 137 van de Grondwet. Nu is de aandacht van deze Kamer vooral gericht op artikel 81 van de Grondwet, dat luidt dat de wet wordt gemaakt door regering en Staten-Generaal.

Dit onderwerp heeft inmiddels een voorgeschiedenis van meer dan zes jaar. Tijdens de behandeling van de Telecommunicatiewet in 1998 is door de Eerste Kamer ernstig bezwaar gemaakt tegen de leden 1 en 2 van artikel 18 van dat wetsvoorstel, waarin aan lagere wetgevers, bijvoorbeeld de AMvB-wetgever of de minister bij een ministeriële verordening, de bevoegdheid werd gegeven om bij implementatie van telecomrichtlijnen van de EU zo nodig af te wijken van bepalingen van de wet. Als argument hiervoor droeg de regering aan dat de snel wijzigende telecomwetgeving van de EU niet tijdig kon worden geïmplementeerd, als deze bevoegdheid niet werd gegeven.

Dat was zes jaar geleden. Het was toeval dat ik als woordvoerder Justitie en BiZa van mijn fractie hierop stuitte, omdat ik mijn collega Kees Zijlstra bijstond bij de behandeling van de Telecommunicatiewet. Vervolgens bleek mij dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat al enige malen in andere wetsvoorstellen gebruik had gemaakt van deze delegatie van wetgevende bevoegdheid. Quandoque dormitat et bonus Homerus, met andere woorden, ook de senaat doet wel eens een dutje. Al deze wetsvoorstellen waren eerder zonder commentaar op dit punt de senaat gepasseerd.

De senaat besloot vervolgens om niet aan de totstandkoming van