

*0: EK
*1: 2010-2011
*2: 7
*3: WordXP
*4: 7de vergadering
*5: Dinsdag 16 november 2010
*6: 13.30 uur
**

Voorzitter: Van der Linden

Tegenwoordig zijn 68 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Benedictus, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Flierman, Franken, De Graaf, Hamel, Haubrich-Gooskens, Hendrixx, Hermans, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Kneppers-Heijner, Knip, Koffeman, Kox, Kuiper, Laurier, Leijnse, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meurs, Noten, Peters, Puffers, Quik-Schuijt, Reuten, Russell, Schaap, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Staal, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Tiesinga, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Willems en Yildirim,

en de heer Verhagen, viceminister-president, minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de heer Donner, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer De Jager, minister van Financiën, en mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, minister van Infrastructuur en Milieu.

**

*N

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

Van Driel, wegens verblijf buitenslands in verband met deelname aan de parlementaire NAVO Assemblee;

Leunissen en Smaling, wegens verblijf buitenslands;

Meulenbelt, Westerveld, Lagerwerf-Vergunst en Goyert, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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 einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van de VVD heb ik mevrouw Duthler aangewezen tot lid van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in plaats van de heer Schaap en niet zoals gemeld in de plenaire vergadering van 2 november jongstleden in plaats van de heer Biermans.

Ingekomen is een beschikking van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing van de heren Kox, De Vries, Ten Broeke, Bontes en mevrouw Bemelmans-Videc tot vertegenwoordigers in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en houdende aanwijzing van de heren Elzinga, Franken, Omtzigt en mevrouw Strik tot plaatsvervangend vertegenwoordigers in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

*B

!Hamerstuk!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de introductie van de referent in de Vreemdelingenwet 2000 en verkorting van de wachttermijn voor seizoenswerkers (32287).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Stemmingen!

Aan de orde is zijn de **stemmingen over moties**, ingediend bij de **algemene financiële beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2011 (32500)**, te weten:

- de motie-De Boer c.s. over een integrale herziene visie op de woningmarkt van zowel koop- als huurwoningen (32500, letter C);

- de motie-Engels c.s. over de realisatie van rond 3 mld. bezuinigingsmaatregelen van het totale pakket van 18 mld. bij de decentrale overheden door de rijksoverheid (32500, letter D);

- de motie-Koffeman c.s. over bezuinigen op de uitgave aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied waaruit ook de ehs wordt bekostigd (32500, letter E);

- de motie-Koffeman c.s. over het laten vervallen van de heffingskorting van 1,3% voor groen beleggen, sociaal-ethisch beleggen en cultureel beleggen om ongeveer 100 mln. te bezuinigen (32500, letter F);

- de motie-Koffeman c.s. over het minder afhankelijk maken van de energievoorziening van andere landen, hoge prijzen en vervuilende brandstoffen (32500, letter G).

(Zie vergadering van 9 november 2010.)

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom. Zij zal namens de regering bij de stemmingen aanwezig zijn, omdat de minister van Financiën nog onderweg is.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

* *

*N

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie en dit kabinet hebben helder uitgesproken dat de overheidsfinanciën ook met behoud van de hypotheekrenteaftrek op korte termijn gezond zijn te maken en op de lange termijn gezond zijn te houden. Mede door het kabinetsbeleid is de rust op de eigen woningmarkt teruggekeerd en is er weer sprake van een, zij het pril, consumentenvertrouwen. Wij vinden het daarom ongewenst dat de hypotheekrenteaftrek wederom ter discussie wordt gesteld en zullen dan ook tegen de motie-De Boer c.s. op stuk nr. 32500, letter C stemmen.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Drie elementen. Er is geen sprake van evenwicht in de woningmarkt. Er is sprake van een groot tekort bij de overheid dat gedekt moet worden en waar op allerlei fronten voor bezuinigd moet worden en er is nog steeds sprake van een aftrek van hypotheekrente die zodanig onevenredig in het voordeel van hoge inkomens werkt, dat daar vraagtekens bij gezet kunnen worden. De motie-De Boer c.s. op stuk nr. 32500, letter C vraagt om het vaststellen van een visie en op basis daarvan van beleid. De motie vraagt ook een aanpassing van de aftrek van hypotheekrente bij de inkomstenbelasting. Dat laatste is een punt dat ik, zolang ik in deze Kamer gezeten heb, altijd verdedigd heb. Het zal dan ook niemand verwonderen dat ik voor deze motie zal stemmen. Het eerste punt in deze motie lijkt mij voor de regering altijd acceptabel. Het lijkt mij voor iedereen duidelijk dat er een visie ontwikkeld zal moeten worden. Het tweede punt in deze motie zal de regering misschien in eerste instantie niet aardig vinden, maar het zal naar mijn gevoel bij het ontwikkelen van die visie toch onvermijdelijk blijken.

*N

De heer **Noten** (PvdA): Voorzitter. Het is met name de constatering in het dictum, waarin staat dat de wijze waarop de hypotheekrenteaftrek tegenwoordig is geregeld, hogere inkomens sterk

bevoordeelt, die onze fractie ertoe brengt om zonder enige twijfel voor deze motie te stemmen.

*N

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. Onze fractie hecht zeer veel waarde aan een integrale visie. Om die integrale visie op de woningsector wordt in deze motie ook gevraagd, alleen vinden wij het ontwikkelen van een integrale visie waarbij de uitkomst bij voorbaat vaststaat, namelijk dat de hypotheekrenteaftrek zal worden beperkt, geen goede zaak. Vandaar dat wij tegen deze motie zullen stemmen.

In stemming komt de motie-De Boer c.s. (32500, letter C).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de ChristenUnie, de PvdA, de OSF, de PvdD, D66, de SP, GroenLinks en de fractie Yildirim voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de overige fracties ertegen. Daarmee worden 38 leden geacht, voor deze motie te hebben gestemd en 37 leden tegen, zodat de motie is aangenomen.

* *

(geroffel op bankjes)

De **voorzitter**: Wij hebben hier niet de gewoonte om door middel van geluiden kennis te geven van de sympathie of het gebrek aan sympathie voor uitgebrachte stemmen.

* *

In stemming komt de motie-Engels c.s. (32500, letter D).

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

* *

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik ben er vorige week niet bij geweest en maak dus gebruik van de mogelijkheid om een stemverklaring af te leggen. Ik ben buitengewoon blij dat de regering van deze motie gezegd heeft dat zij haar ziet als ondersteuning van staand beleid. Het gaat hier wel om een probleem dat bij de provincies op het ogenblik tot grote zorgen leidt. Het is dus zaak om daar zorgvuldig mee om te gaan. Dat is wat de motie vraagt en ik zal daar graag voor stemmen.

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

Op verzoek van de heer Koffeman stel ik voor, zijn moties (32500, letters E, F en G) van de agenda af te voeren.

* *

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik zie dat de minister van Financiën binnenkomt. Ik heet hem van harte welkom en deel hem mee dat hij kennis kan nemen van de uitslag van de stemmingen in de Eerste Kamer.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Verbetering beroepsprocedure!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (31546).

De **voorzitter**: Ik heet opnieuw de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer. Zij is hier voor de eerste keer sinds de samenstelling van het nieuwe kabinet. Ik wil haar van harte feliciteren met haar benoeming en haar heel veel succes en wijsheid toewensen, en vooral ook veel plezier aan de debatten in de Eerste Kamer.

Onder de mededeling dat mevrouw Meindertsma in eerste termijn niet spreekt, geef ik het woord aan de heer Janse de Jonge.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik mag deze inbreng mede uitspreken namens de fracties van het CDA, de VVD, de PvdA, GroenLinks, de SP en de Fractie-Yildirim. Ook wij feliciteren de minister met haar benoeming tot minister van Infrastructuur en Milieu. Meestal staat de M voor mobiliteit, maar dat is dit keer milieu. Een minister van Infrastructuur zien wij niet zo gek vaak in de Eerste Kamer, maar milieu zien wij zeer regelmatig, dus wij hopen ook de komende jaren tot een regelmatige wisseling van argumenten te komen.

Wetsvoorstel nr. 31546 betreft een wijziging van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet Ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedures. We bespreken dit graag met de nieuwe minister, zoals gezegd.

Het wetsvoorstel is echter voor 90% vervallen door aanneming van het initiatiefvoorstel inzake de bestuurlijke lus door deze Kamer dit voorjaar. We hebben daarover toen een uitvoerig debat gehad met de initiatiefnemers. Wat nog resteert, is in de kern een tweetal voorstellen.

Allereerst wordt een regeling voorgesteld om hangende de beroepsprocedure een besluit op grond van de genoemde wetten te wijzigen op onderdelen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb, de openbare voorbereidingsprocedure. Onze fracties maken een aantal opmerkingen bij dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Naast de recente invoering van de bestuurlijke lus door de rechter wordt nu ook voorgesteld om het bevoegd gezag een bestuurlijke lus te verlenen om, nogmaals, op onderdelen een besluit aan te passen tijdens de beroepsprocedure bij de rechter. Aldus lijkt een wirwar aan bestuurlijke lussen te gaan ontstaan. Dat bevordert de transparantie van de procedure naar onze mening bepaald niet. De regering stelt dat het voorstel van een bestuurlijke lus voor het bestuur van grote praktische waarde is. Ook na de schriftelijke uitwisseling van argumenten is ons niet duidelijk waarin precies de praktische waarde van het voorstel schuilt. Ook lijkt het voorstel met iets te veel haast te zijn opgesteld. Ik breng graag namens deze fracties de volgende argumenten naar voren die tegen dit voorstel pleiten.

Allereerst ontstaat, zoals gezegd, een wirwar aan bestuurlijke lussen, zonder dat wij kunnen bogen op ervaringen met de recent ingevoerde bestuurlijke lus door de rechter. Afgesproken hebben wij met elkaar en met de regering in deze Kamer dat wij eerst de ervaringen en daarmee een evaluatie afwachten van de wet bestuurlijke lus.

Het verband tussen de thans voorgestelde lus en de nu bestaande bestuurlijke lus is onhelder. Het wordt immers wel erg ingewikkeld indien, hangende de beroepsprocedure bij de rechter, zowel de rechter, alsook het bestuur kan gaan "lussen". En dat ook nog eens in dezelfde periode waarin het beroep dus aanhangig is bij de rechter. Dit klemmt temeer nu de regering tussen beide lussen geen verband wenst te leggen, zo begrijpen wij uit de schriftelijke stukken.

Zo is de vraag waarom de regering de zinvolle suggestie van de Raad van State niet heeft overgenomen om voor te schrijven dat in het wijzigingsbesluit van het bestuursorgaan de voorwaarde wordt opgenomen dat het wijzigingsbesluit tegemoetkomt aan de ingediende bezwaren. Aldus wordt er een verband gelegd tussen de lus en de ingediende bezwaren, en tegelijk wordt de voorgestelde lus enigszins ingeperkt. Ook wordt er een indirect verband gelegd met de rechterlijke lus. Het voorstel van de Raad van State biedt onzes inziens dus grote voordelen.

Ik kom bij het tweede element van dit wetsvoorstel. Vervolgens is de vraag wat verstaan moet worden onder het voorschrift dat de wijzigingen die het bestuursorgaan wenst aan te brengen in het wijzigingsbesluit "van ondergeschikte aard" zullen moeten zijn. Nu lijkt dit een lastige term, maar uit de jurisprudentie weten wij allemaal en kunnen wij ook afleiden dat het niet kan gaan om onderdelen van een besluit waarin de rechten van belanghebbenden direct worden geraakt en/of aangetast. Onhelder blijft dus hoe deze terminologie moet worden ingevuld. Opvallend is verder dat het de regering in het voorstel niet lijkt te gaan om een wijziging in relatie tot het "onevenredig benadelen" van een partij in het geding. Dat is een toch heel gangbare term naar onze mening.

Ten slotte is ons niet duidelijk wat de relatie is tussen dit onderdeel van het wetsvoorstel en de bekende artikelen 6.18 en 6.19 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is een procedure die zich veelvuldig bij de bestuursrechter voordoet. De regering ontkent in de memorie van antwoord dat er zoiets bestaat al een "6.18-procedure", maar ik meen dat te moeten bestrijden. De procedure, voor zover je die als procedure kunt aanduiden, de toepassing van artikel 6.18 stelt het betreffende bestuursorgaan in staat om hangende de beroepszaak het besluit aan te passen. Deze procedure wordt al vele jaren en met succes -- en naar ik van nabij heb begrepen, wekelijks -- toegepast door de rechter.

Wij zien met belangstelling de reactie van de minister op onze vragen en opmerkingen tegemoet. Ik voeg daaraan toe dat wij de minister indien zij heeft geantwoord ter verdediging van het wetsvoorstel in overweging geven het voorstel in te trekken en er nog eens goed over na denken, gelet op onze kritiek en op die van de Raad van State. Wellicht kan de minister in dat kader als zij dat wenst nog een initiatief nemen in het kader van de aanpassing van de Tracéwet die thans bij de Tweede Kamer ligt op stuk nr. 32377.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voer het woord namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie. Wij wensen namens onze fracties de minister ook van harte geluk met haar benoeming. Het is een hernieuwde kennismaking met deze Kamer. Wij stellen de discussie in de komende tijd zeer op prijs met de minister.

Het voorliggende wetsvoorstel diende aanvankelijk twee doelen. Ten eerste om de zogenaamde bestuurlijke lus in deze wetten op te nemen, en ten tweede om voor deze specifieke wetten nog een aanvullende regeling op te nemen over de procedure die moet worden gevolgd bij aanpassing van het besluit.

Door aanneming en inwerkingtreding van het Wetsvoorstel bestuurlijke lus Awb is het eerste deel van het oorspronkelijk wetsvoorstel overbodig geworden. In de Algemene wet bestuursrecht is nu immers de bestuurlijke lus opgenomen, die het mogelijk maakt om middels een tussenuitspraak bepaalde gebreken aan besluiten hangende de procedure bij de rechter te herstellen. In het voorliggend wetsvoorstel zijn deze artikelen dan ook geschrapt.

Inmiddels wordt met de regeling in de Algemene wet bestuursrecht praktijkervaring opgedaan. Naar wij hebben begrepen, heeft de Raad van State inmiddels een aantal uitspraken gedaan. Kan de minister meedelen of deze als positief worden ervaren? Naar de mening van onze fracties is het ook belangrijk dat de bestuursrechter vaker de inhoud van het besluit toetst, in plaats van de vorm. Daar zijn alle betrokkenen bij gebaat, en zij krijgen de rechtszekerheid die zij zoeken.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt nog iets toe te voegen aan de procedure rond de bestuurlijke lus, namelijk een vereenvoudiging van

de wijzigingsprocedure indien een klein gebrek gerepareerd moet worden. Er wordt dus van uitgegaan dat er situaties zijn waarin het doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure disproportioneel is. En natuurlijk is het zo dat bij ruimtelijke projecten, die vaak omvangrijke besluitvorming vergen, een kleine fout in het besluit of in de onderliggende stukken gemakkelijk gemaakt kan worden. Maar onze fracties vragen zich af of dit zulke negatieve gevolgen heeft, en of dit zo vaak zal plaatsvinden dat wetgeving hiervoor te rechtvaardigen is. Wellicht kan de minister ons overtuigen dat dit noodzakelijk is. Wij wachten het antwoord van de minister dus af.

Waarom, zo vragen wij de minister, ook in aanvulling op wat collega Janse de Jonge namens een aantal fracties te berde heeft gebracht, is de suggestie van de Raad van State niet overgenomen om voor te schrijven dat in het wijzigingsbesluit van het bestuursorgaan de voorwaarde wordt opgenomen dat het wijzigingsbesluit tegemoetkomt aan de ingediende beroepen? Zo wordt een verband gelegd met de lus en de ingediende bezwaren, en tegelijk wordt de voorgestelde lus enigermate ingeperkt. Hierdoor wordt een indirect verband gelegd met de rechterlijke lus. Wij horen graag de visie van de minister hierover. Met belangstelling wachten onze fracties de beantwoording af.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wenst een van de andere leden in de eerste termijn van de Kamer nog het woord te voeren? Ik zie dat dit niet het geval is. Ik vraag de minister of zij op een later tijdstip vandaag gaat antwoorden, of nu al direct. Ik begrijp van haar dat zij behoefte heeft aan een korte schorsing.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Wijziging Kieswet!

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (32191).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. Hij is hier voor de eerste keer sinds de samenstelling van het nieuwe kabinet. Ik feliciteer hem daarom namens de leden van de Eerste Kamer graag van harte met zijn benoeming. Ik wens hem veel succes en wijsheid toe in de komende periode.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ook namens mijn fractie heet ik de minister opnieuw welkom in de Eerste Kamer.

Al sinds de instelling van deze Kamer in 1815 is er discussie over het bestaansrecht en de samenstelling ervan. De belangrijkste wijziging heeft uiteraard in 1848 plaatsgevonden, toen de Eerste Kamer zich omvormde van "ménagerie du roi" tot een door de leden van de provinciale staten indirect gekozen Kamer. Dat heeft echter nooit de discussie weggenomen over twee belangrijke zaken.

In de eerste plaats gaat de discussie over de taak van de Eerste Kamer. Die is grondwettelijk gelijkwaardig aan die van de Tweede Kamer, alleen ontbeert de Eerste Kamer het recht van amendement en initiatief. Minister Donker Curtius stelde in 1848 dat de taak van de Eerste Kamer niet lag in het stichten van het goede, maar in het voorkomen van het kwade. De Eerste Kamer moest waken tegen de "waan van de dag". Zij moest bovendien al te radicale voorstellen van de sinds 1848 rechtstreeks gekozen Tweede Kamer kunnen tegenhouden. Dat is steeds scherper uitgewerkt naar de toetsing van wetten aan uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid. Hoewel het gaat om een politiek samengesteld orgaan dat het eindoordeel velt, wordt er van de leden dus vooral reflectie en wijsheid verwacht. Dit wordt samengevat in het "chambre de réflexion". Het staat nergens zo in de wet, maar het is wel de gegroeide praktijk waarover continu discussie ontstaat. Dat gebeurt ook nu weer in alle hevigheid. Die discussie gaat over de vraag hoe die reflectie zich verhoudt tot het politieke eindoordeel.

In de tweede plaats is er steeds gediscussieerd over de samenstelling van de Eerste Kamer. Het was destijds al een heel gevecht om niet alleen de allerrijksten in de Kamer te laten plaatsnemen, maar ook rechters, oud-ministers en hoogleraren, die niet tot de hoogste inkomensgroepen behoorden.

Deze discussie leidt er ook steeds toe dat de vraag opkomt over de afschaffing van de Eerste Kamer. Kunnen deze senatoren wel afstandelijke politiek bedrijven? Moet die reflexieve taak niet door de Raad van State worden verricht? Staat de Eerste Kamer niet te ver af van de burger en is de indirecte verkiezing nog wel van deze tijd? De Partij van de Arbeid heeft altijd een ambivalente houding gehad ten aanzien van dit huis. Democratie hoort een zo direct mogelijke band tussen burger en bestuur te kennen, evenals een zo transparant mogelijke besluitvorming en een herkenbare vertegenwoordiging van burgers. Mijn fractie is er daarom van overtuigd dat we, zonder de afstand tot de waan van de dag te verliezen, moeten werken aan een verbetering van een en ander. Het voorliggende voorstel voor een wijziging van de Kieswet draagt daaraan bij volgens mijn fractie.

Al decennia hebben we te maken met een niet transparant verloop van verkiezingen van de

provinciale staten en van de Eerste Kamer. Deze verkiezingen verlopen niet herkenbaar voor burgers. Ze dreigen de afstand tot die burgers eerder te vergroten dan dat ze die verkleinen. Dat was de reden dat mijn fractievoorzitter Han Noten bij de algemene beschouwingen van 2007 de toenmalige regering heeft gevraagd een aantal veranderingen in de verkiezing van de Eerste Kamer voor te bereiden die betrekking hadden op de voorkeursdrempel om gekozen te worden, het aangaan van lijstverbindingen en het tijdstip waarop de verkiezingen in de provincies moeten plaatsvinden.

In het bijzonder werd verzocht om een verandering van de voorkeursdrempel te overwegen, opdat niet één enkel statenlid de kieslijst voor de Eerste Kamer met zijn of haar stemgedrag zomaar kan overrulen. Net als bij alle andere verkiezingen kunnen ook in de Eerste Kamer kandidaten op voorkeur worden gekozen. Daartoe moet een aantal stemmen verkregen zijn dat groter is dan de helft van de kiesdeler. Elk statenlid vertegenwoordigt dus een bepaald aantal stemmen, de stemwaarde, dat per provincie verschilt. De stemwaarde wordt berekend door het inwonertal van de provincie te delen door het aantal statenleden. Hierdoor kan het voorkomen dat statenleden met een relatief grote stemwaarde gemakkelijker in staat zijn de lijstvolgorde te doorbreken dan statenleden met een relatief lage stemwaarde. De afname van het aantal statenleden in 2007 heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld twee statenleden uit Zuid-Holland, drie uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland, voldoende zijn voor het halen van de voorkeursdrempel.

Nu wordt voorgesteld dat alleen de kandidaten die minimaal het aantal stemmen halen dat nodig is voor het behalen van een zetel, dus een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler, kunnen worden verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. Dit doet volgens mijn fractie recht aan de mogelijkheid van statenleden om alsnog een voorkeursstelsel uit te brengen, maar ook aan het belang van de samenstellers van de lijst om te komen tot een evenwichtige fractie en daarover de kiezer helderheid te bieden. Wij zijn dus blij met deze verbetering, al blijft de mogelijkheid bestaan tot manipulatie van de verkiezingen voor de Eerste Kamer nadat de uitslag van de statenverkiezingen bekend is, om bijvoorbeeld te sturen op een meerderheid in de Eerste Kamer. Ook vandaag staat daarover in dagblad De Pers weer een artikel. Ik vraag de regering om een reactie op dat punt. Ook met deze maatregel is een dergelijke manipulatie nog steeds mogelijk.

Bovendien is het volgens de huidige Kieswet mogelijk om na afloop van de verkiezingen van de provinciale staten lijstencombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamer. Dat is volgens mijn fractie onwenselijk, omdat op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de provinciale staten tussen partijen kan worden onderhandeld -- en wordt onderhandeld -- over de optimale lijstencombinaties, zonder dat de burger daarop enige invloed kan uitoefenen.

Het verbieden van lijstverbindingen had niet onze eerste voorkeur. Er zijn opties verkend om de lijstverbindingen voor de Eerste Kamer op een eerder tijdstip, vóór de verkiezingen van de provinciale staten, bekend te laten zijn, opdat burgers meer invloed kunnen uitoefenen op de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer via hun stem tijdens de verkiezingen voor de provinciale staten. De kiezer weet dan tenminste waarop hij echt stemt en wat die dubbelstem betekent. Volgens de Kiesraad en de Raad van State zou dat echter in strijd met de Kieswet of de Grondwet zijn, omdat het groeperingen zou benadelen die niet in de staten zijn vertegenwoordigd of die enkel voor de verkiezingen van de Eerste Kamer willen meedoen. Volgens de Raad van State valt uit de wetsgeschiedenis op te maken dat onder het woord "verkiezingen" alle handelingen vallen die behoren tot het verkozen worden, van het indienen van kandidatenlijsten tot het uitbrengen van de stem. Die interpretatie betekent dat zittende statenleden die handelingen zouden moeten verrichten.

Dat staat echter niet zo in de wet. Onze opvatting is dat je deze interpretatie opnieuw tegen het licht zou moeten houden, zeker gegeven de noodzaak om burgers zo veel als mogelijk invloed te geven op het bestuur, en gegeven de noodzaak om de legitimatie van de indirecte verkiezingen in de huidige tijd zo groot mogelijk te laten zijn. Wij maken immers ook zelf de wetsgeschiedenis. Kan de regering hierop nog eens reageren? Waarom is het niet goed te verdedigen dat kandidaat-statenleden, die al getekend hebben voor een plaats in de provinciale staten en dus aan het verkiezingsproces deelnemen, een lijstencombinatie indienen? Dat is toch niet voordelig voor zittende statenleden, noch nadelig voor groeperingen die nog niet in de staten zijn vertegenwoordigd? Dit is een vraag die de fractie van de PvdA nog bij dit wetsvoorstel heeft.

Tot slot het tijdstip van de verkiezing. In tegenstelling tot andere verkiezingen op grond van de Kieswet is bij de Eerste Kamerverkiezingen geen tijdstip in de wet opgenomen waarop de verkiezing moet plaatsvinden. Daardoor is het steeds mogelijk gebleken om het stemgedrag in de provinciale staten dwars door het land heen te beïnvloeden, omdat er al kennis is van de verkiezingsresultaten in andere provincies. Het voorstel in het wetsvoorstel is om vast te leggen dat de stemming op dezelfde dag op hetzelfde tijdstip plaatsvindt, ook met de overzeese eilanden. Ook dat maakt de verkiezing voor de Eerste Kamer eerlijker en ook daar zijn wij tevreden mee.

Kortom, voorzitter, wij danken de regering voor de uitvoering van de moties-Noten die nu in de Kieswet zijn verwerkt, voor zover dat mogelijk was. Het aantal stemmen dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen tot lid van de Eerste Kamer wordt verhoogd, de lijstencombinaties worden geschrapt en het tijdstip van de stemming wordt wettelijk vastgesteld. Met dit wetsvoorstel stemmen we in met een eerlijker en meer transparant verkiezingsproces voor de Eerste Kamer. Dat past in de lijn van de geschiedenis van

deze Kamer, die ik aan het begin van mijn inbreng schetste.

Dit zal niet het laatste woord hierover zijn, want het heeft er in de kern natuurlijk alles mee te maken dat er bezwaren zijn tegen een indirecte verkiezing in een samenleving die steeds opener wordt. Het blijft mogelijk om na de stem van de burger de Eerste Kamerverkiezingen te manipuleren. De vraag die wij daarom nog hebben aan de regering is of zij in het verlengde van de Staatscommissie Grondwet, die een rapport heeft uitgebracht, bij de uitvoering van de voorstellen die daarin staan ook de verkiezing van de Eerste Kamer wil betrekken.

We wachten graag de antwoorden van de regering af.

*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel heeft een vrij lange voorgeschiedenis. Ik zal niet zo ver teruggaan als de vorige spreker, die de geschiedenis van de Grondwet schetste, maar ik wil wel in herinnering roepen dat deze Kamer al bij de algemene politieke beschouwingen in 2007 de regering heeft verzocht, haar nader te informeren over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeursdrempel bij verkiezingen en over een wijziging in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld. Er heeft een briefwisseling plaatsgevonden en een Kamerdebat in 2009. Vervolgens is een drietal moties aangenomen: een over de hoogte van de voorkeursdrempel, een over het tijdstip van de verkiezingen en een over de lijstverbindingen. In die laatste werd gezegd dat die vóór de provinciale statenverkiezingen moeten plaatsvinden. De regering heeft aangegeven dat ze instemt met aanpassing van de Kieswet in lijn met deze moties. Met het oog op de discussie die vervolgens over artikel 55 Grondwet volgde, wijs ik er expliciet op dat de regering vóór het advies van de Raad van State op geen enkel moment in heel de geschiedenis na de indiening van de moties heeft aangegeven of kenbaar gemaakt dat de motie over de lijstverbinding op grondwettelijke bezwaren zou stuiten.

Die lijstverbinding is voor mijn fractie een belangrijk punt. Op basis van de huidige Kieswet kunnen namelijk na afloop van de statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Ik denk dat alle sprekers daarop zullen wijzen. De regering deelde ook de mening van de Eerste Kamer dat dit onwenselijk is, omdat hierdoor mogelijk wordt gemaakt dat op grond van de resultaten van de statenverkiezing de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen valt. Dat kan niet de bedoeling zijn, omdat hierdoor onder andere ook de invloed van de stem van de burger minder wordt. Naar aanleiding van de motie werd een nota van wijziging voorbereid waarin het tijdstip van het aangaan van lijstverbindingen naar voren werd gehaald, dus vóór de verkiezing van de provinciale staten.

Het leek dus allemaal zo simpel en goed. Maar helaas, zowel de Kiesraad als de Raad van State hebben negatief over het wijzigingsvoorstel geadviseerd. De Kiesraad concludeerde dat het voorstel onnodig complex en afwijkend is van het systeem van de Kieswet. De Raad van State haalde zwaar geschut van stal en oordeelde dat het voorstel in strijd is met artikel 55 Grondwet. De Raad heeft meteen duidelijk gemaakt dat alle opties die het aangaan van combinaties van lijsten beogen te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten, in strijd zijn met artikel 55 van de Grondwet.

Het kabinet volgde zonder veel omhaal de conclusie van de Raad van State en diende een nieuwe nota van wijziging in waarin de mogelijkheid van lijstverbindingen geheel wordt geschrapt. De Kiesraad, ook geen onbelangrijk orgaan als het gaat om kiesrechtelijke vragen, had niet zo'n probleem met het vervroegen van de lijstverbindingen, althans niet met het oog op artikel 55 Grondwet. Naar het oordeel van de Kiesraad is het geen staatsrechtelijk dwingende conclusie dat het aangaan van lijstverbindingen als een verkiezingshandeling moet worden geduid, zoals dat in artikel 55 is neergelegd. Hoe kijkt de minister aan tegen de opvatting van de Kiesraad over de interpretatie van artikel 55 Grondwet?

Zowel tijdens het mondelinge overleg met deze Kamer als in de schriftelijke vragenronde werden door diverse leden van deze Kamer twijfels geuit over de dwingende interpretatie van artikel 55, in de zin dat alle verkiezingshandelingen vallen onder de term "verkiezingen". De toenmalige staatssecretaris stelde in het debat aan de overzijde echter dat de Raad van State op dat terrein, de interpretatie van de Grondwet, toch het hoogste orgaan is. Zo staat het ook in de Handelingen. Is de minister het met deze stelling eens? Betekent dit dat bij een vraag die de interpretatie van de Grondwet betreft, de Raad van State het laatste woord heeft, in die zin dat de regering van dat advies niet af kan wijken?

Ik kan mij dat niet voorstellen, want ik herinner mij een discussie in deze Kamer een aantal jaren geleden over een wetsvoorstel betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling. Aan de aanwezige leden die niet lid zijn van de commissie voor Justitie, maak ik mijn excuses dat het nu zal gaan over strafrecht. Ik houd het kort. In het wetsvoorstel betreffende de vervanging van de vervroegde invrijheidstelling door de voorwaardelijke invrijheidstelling vond de Raad van State dat, omdat er geen overgangsregeling is in deze wet, sommige bepalingen van de wet in strijd zijn met artikel 16 Grondwet en artikel 7 EVRM: het verbod op terugwerkende kracht.

De regering, in casu minister Donner als minister van Justitie, negeerde het advies; zie het nader rapport en de memorie van toelichting. De opvolger van deze minister, minister van Justitie Hirsch Ballin, bevestigde in het mondelinge debat dat het advies van de Raad van State niet bindend is. Hij zei het volgende tegen mij. "Er zijn veel elementen in de adviezen van de Raad van State die aanleiding geven tot een voortgezette discussie

tussen de regering en de Raad van State. Mevrouw Böhler zou ervan opkijken hoe de wetgeving er zou uitzien als alle adviesonderdelen van de Raad van State volledig zouden worden gevolgd." Als het advies van de Raad van State niet dwingend wordt geacht, waar ik gelet op eerdere uitlatingen van uitga, is mijn vraag aan de minister waarom er in dit onderhavige wetsvoorstel per se van uit moest worden gegaan dat het vervroegen van de lijstverbindingen niet mogelijk is. En is het niet zo dat bij de interpretatie van de Grondwet de Eerste Kamer een vooraanstaande rol dient in te nemen? Is niet de Eerste Kamer het orgaan dat wetten mag en moet toetsen aan de Grondwet en derhalve een bijzondere positie moet hebben bij de interpretatie van de Grondwet?

Tot slot stel ik nog een vraag over de verdeling van de restzetels. De fracties van D66 en OSF hebben hierover in de schriftelijke voorbereiding al vragen gesteld. Hierbij hebben zij erop gewezen dat in het debat in de Tweede Kamer met name de SGP-fractie heeft gepleit voor een eerlijker systeem van toedeling van restzetels en daarvoor een amendement heeft ingediend, dat overigens verworpen is. Het antwoord van de regering in de schriftelijke ronde over dit probleem van de verdeling van de restzetels vind ik onbevredigend. Kan de minister het standpunt van de regering nader toelichten? Kan de minister hierbij expliciet ingaan op het door de SGP-fractie ingediende amendement dat een andere verdeling beoogd dan nu het geval is?

Al met al sluit ik mij aan bij de vorige spreker, in de zin dat wij liever hadden gezien dat de mogelijkheid tot lijstverbinding niet geheel was geschrapt. Dit is voor ons op dit moment nog geen reden om tegen het wetsvoorstel te stemmen. Maar voor een eendoordeel wacht ik uiteraard het antwoord van de minister af.

Voorzitter: Dupuis

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is zwaar gestempeld door de debatten die in 2007 en 2009 in de Eerste Kamer zijn gevoerd en vooral zijn geagendeerd door de heer Noten. De fall-out van die debatten is zichtbaar in een vrij intensieve correspondentie en het mondelinge overleg tussen de vaste Kamercommissie van de Eerste Kamer en de staatssecretaris. De uitkomst van dat al ligt in dit wetsvoorstel.

De voorkeurdrempel wordt dubbel zo hoog en wel 100%. De mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan wordt geschrapt en de statenleden reppen zich in alle twaalf statenzalen op hetzelfde tijdstip naar de stembus om de kandidaten voor de Eerste Kamer te selecteren. Het pièce de résistance van dit voorstel is de verhoging van de kiesdrempel en dus de versterking van de regie van partijen tegenover rebellerende partijgenoten in de provinciale staten. Het CDA heeft vorig jaar februari in de Eerste Kamer gezegd dit element te steunen en ook

waarom. De balans tussen het belang van politieke partijen om regie te voeren over de samenstelling van de lijsten enerzijds en het belang dat statenleden in het kader van de uitoefening van hun vrije mandaat daarin veranderingen kunnen aanbrengen anderzijds, is ten gunste van het eerste belang gewijzigd maar zeker niet op onaanvaardbare wijze. De instemming van onze fractie geldt uiteraard nog, zoals mag blijken uit de medeondertekening indertijd van de motie over de gelijktijdigheid van de verkiezingen van de Eerste Kamerleden en de leden van de twaalf provincies. We hebben wel problemen met de oplossing die is gekozen om postelectorale lijstverbindingen te voorkomen. Het fenomeen lijstcombinatie wordt in dit voorstel als zodanig geliquideerd. Ik kom daar zo nog op terug. De CDA-fractie heeft er eerst behoefte aan twee kanttekeningen te plaatsen die met het wetstraject samenhangen.

De eerste kanttekening is de volgende. De organisatie van het actieve en passieve kiesrecht van de Staten-Generaal, waarvan de Eerste Kamer een wezenlijk onderdeel uitmaakt, is een zaak van grondwetgever en wetgever. Onze fractie merkte al eerder op dat, gelet op de inrichting van de discussie rond dit wetsvoorstel, de schijn kan worden gewekt dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder gaat over de verkiezing harer leden. Dat is een ongewenste indruk. Net zo min als de vormgeving aan het actieve en passieve kiesrecht voor de Tweede Kamer, de provinciale staten, de gemeenteraden en het Europees Parlement alleen deze volksvertegenwoordigingen regardeert, is dat het geval met het actieve en passieve kiesrecht voor de Eerste Kamer.

De tweede kanttekening is de volgende. Zoals net al is verwoord door de heer Puffers en mevrouw Böhler is in de vaste Kamercommissie van de Eerste Kamer wat ons betreft wat al te sterk geleund op de gedachte dat de interpretatie van artikel 55 Grondwet, zoals die een kleine 30 jaar geleden werd gecanoniseerd in de algemene grondwetsherziening van 1983, makkelijk kan worden uitgewist als wij dat nodig zouden oordelen of zouden wensen. Wij menen met de regering, die uiteraard verantwoordelijk is voor de interpretatie in dit wetsvoorstel, en op advies van de Raad van State en naar ik meen ook een deel van de Kiesraad, dat deze historisch bewust gekozen interpretatie juist ook de senaat bindt, die dikwijls anderen maant zorgvuldig met de Grondwet om te gaan. De lichte hilariteit aan de overzijde over de Eerste Kamer op dit punt is daarom wel wat begrijpelijk maar ook een beetje pijnlijk.

De lijstcombinatie vervalt. Daarmee wordt de Eerste Kamer de enige volksvertegenwoordiging die dit construct niet meer kent. Ooit bedoeld om het partijpolitieke landschap wat meer te trimmen, wordt het ook gebruikt om de verkiezingsuitslag in termen van macht te optimaliseren. Dit is nog steeds een respectabel motief, dat mede door de wetgever wordt erkend, ook al is het technisch uitgesloten dat de kiezer voor de provinciale staten in alle gevallen de keuze achter de verbinding mee kan laten wegen op in dit geval 2 maart aanstaande. Het argument van de

regering dat het voort laten bestaan van de lijstverbinding zoals die thans is geregeld, in strijd komt met de motie-Noten is juist, maar dwingt niet tot het dan maar geheel laten vallen van de lijstcombinatie als instrument. Ten eerste bindt een door de Eerste Kamer aangenomen motie de wetgever immers niet. Ten tweede is de motie besproken, aanvaard en ook door ons, de CDA-fractie, medeondertekend in de verwachting dat het aangaan van de lijstcombinatie zou kunnen worden vervroegd. In die veronderstelling verkeerde ook de regering aanvankelijk. Ten derde betekent het dat de afweging opnieuw open ligt, nu voortschrijdend inzicht leert dat "notificatie" -- als ik mij die woordgrap mag veroorloven -- zoals bedoeld, niet kan en de door de regering genoemde drie alternatieve opties om de eveneens door haar genoemde redenen, ook niet begaanbaar lijken.

Zoals al eerder door de CDA-fractie in de commissie verwoord, zou zij de voorkeur geven aan voorlopige handhaving van de huidige situatie. Het is waar dat bij het aangaan van verbindingen niet zo zeer ideologische als wel strategische redenen domineren. De ideologische motivatie vindt de regering een goede motivatie maar de strategische motivatie is voor haar de grond om het fenomeen lijstcombinatie dan maar helemaal af te wijzen.

Wij zien het probleem van de transparantie wel degelijk. Daarom ondertekenden wij ook de motie. Wij wijzen er echter ook op dat het onderscheid ideologisch/strategisch tot op zekere hoogte kunstmatig is. De groepering die een lijstcombinatie aangaat, zal toch in laatste instantie het belang voor ogen hebben het eigen zetelal te maximaliseren. Dat belang zal de kiezer bij de provinciale statenverkiezingen doorgaans kunnen begrijpen en waarderen. Zoals ook de Kiesraad schrijft, zouden wij het, onder deze omstandigheden en onder erkenning van de schaduwzijde van onvoldoende transparantie, wel degelijk denkbaar vinden de bestaande situatie te handhaven. Maar onze fractie kan alles afwegende wellicht ook leven met het wetsvoorstel op dit punt. Dan verwacht zij echter wel nog een antwoord op de volgende vraag. Is de regering bereid te bevorderen dat de nu gebleken hinderpaal voor het naar voren trekken van de lijstverbinding bij een volgende grondwetsherziening wordt weggenomen? Of moet naar haar inzicht de lijstverbinding niet worden nagestreefd, ook niet nadat de in de motie-Noten gewenste transparantie zou worden bereikt, omdat de regering sowieso tegen het construct lijstcombinatie voor de Eerste Kamer is?

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In aansluiting bij het welkom van de voorzitter aan het adres van de minister willen ook de fracties van de SGP en de ChristenUnie de vertegenwoordiger van Hare Majesteits regering, nu in de hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van harte welkom heten.

Het wetsvoorstel is vrij diepgaand bediscussieerd in de Tweede Kamer en op 29 juni jongstleden door de meerderheid aanvaard. De

vraag is gewettigd in hoeverre er in de Eerste Kamer nog van een vruchtbare discussie sprake kan zijn. Op de uitkomst daarvan wil ik niet vooruitlopen. Daarom zal ik de positie van de fracties van de SGP en de ChristenUnie ten opzichte van dit voorstel nader verklaren.

Met alle onderdelen van het voorstel kunnen onze fracties instemmen, op één na. Dat is het onderdeel dat ook in de schriftelijke voorbereiding als enige aan de orde is geweest: de lijstencombinaties, al dan niet in relatie tot het stelsel van restzetelverdeling.

Bij ons bestaat derhalve geen bezwaar tegen de verhoging van de voorkeurdrempel, de wettelijke regeling van het tijdstip van de Eerste Kamerverkiezing en de centrale inlevering van kandidatenlijsten bij de Kiesraad. Wat de lijstencombinaties betreft, verwoordde ik in het debat van 3 februari 2009, ook toen namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie, in de Eerste Kamer over de brief van de staatssecretaris van BZK van 14 maart 2008 en het verslag van het schriftelijk overleg ter zake van 18 september 2008 het volgende standpunt: "Wat ons betreft, bestaat er op het punt van de lijstverbindingen geen behoefte aan verandering." De motie-Noten c.s. op dit punt hadden wij dan ook niet meeondertekend.

Het nadeel van het bestaande stelsel kan worden erkend, maar moet niet worden overdreven. Woorden als "manipulatie" vragen toch ten minste om een uitvoerige toelichting. Het nadeel moet dus niet worden overdreven, te minder waar het nu voorgestelde stelsel ook nadelen heeft, waarop ik in het vervolg van mijn bijdrage nog terug hoop te komen. Bovendien bestaat er naar onze opvatting een alternatief voor de nu voorgestelde radicale afschaffing van de lijstencombinatie, ook al ziet de regering die ruimte niet. Er behoeven onzes inziens niet noodzakelijk grondwettelijke bezwaren te bestaan tegen het vervroegen van de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezingen en het aangaan van lijstverbindingen vóór de provinciale statenverkiezingen. Dat zou ik willen betogen als lid van de medewetgever die in ons huidige bestel exclusief de interpretatie van de Grondwet bepaalt.

Voor de interpretatie van artikel 55 Grondwet beroept de regering zich vooral op historisch-grammaticale of historisch-juridische methodes. Bij een interpretatie die in dezen meer rekening houdt met de wijzigingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de verkleining van de provinciale statencolleges sinds de grondwetsherziening van 1983, is ook een ander interpretatie goed verdedigbaar. Op grond van de stukken met betrekking tot de grondwetsherziening van 1983 betreffende artikel 3.1.6 -- dat is thans artikel 55 -- meent de regering nu dat kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing dient te geschieden door de nieuw gekozen statenleden. De vraag is evenwel of de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing materieel door de leden van de provinciale staten plaats pleegt te vinden. Zij kunnen daar wel bij betrokken worden en dat gebeurt ook, krachtens partijreglementen, maar het plegen toch partijorganen te zijn die de

kandidatenlijst samenstellen. Ik spreek nu dus niet over de formele indiening van de kandidatenlijsten.

De passages uit de documenten betreffende de grondwetsherziening van 1983 waarop de regering zich voor haar interpretatie beroept, lijken in te houden dat eerst de verkiezingen voor provinciale staten moeten plaatsvinden, vervolgens de nieuwe statenleden moeten worden geïnstalleerd, daarna de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing dient plaats te vinden en tenslotte de stemming voor die verkiezing. De vraag is echter of deze regel dwingend uit de tekst van artikel 55 Grondwet valt af te leiden. Uiteindelijk zijn de Kamerstukken en de Handelingen vooral belangrijke hulpmiddelen bij de interpretatie van de Grondwettekst. Zij leggen de betekenis van een wettelijke of grondwettelijke bepaling niet voor eens en voor altijd onwrikbaar vast. De tekst van de huidige Grondwet sluit niet uit dat kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing, gevolgd door het aangaan van lijstverbindingen, plaatsvindt vóór de stemming bij de provinciale statenverkiezingen, noch dat kandidaatstelling mede geschiedt door kandidaatstatenleden.

Bovendien moet worden opgemerkt dat in artikel 55 Grondwet twee keer het woord "verkiezing" voorkomt. Ik citeer: de verkiezing van de Eerste Kamer wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van de provinciale staten. Het zou nogal merkwaardig zijn als in dezelfde bepaling het woord "verkiezing" twee betekenissen zou hebben, te weten in het eerste geval "kandidaatstelling" en "stemming" en vervolgens alleen "stemming". Beter, en in elk geval begripsmatig juister, lijkt het om ervan uit te gaan dat in artikel 55 Grondwet telkens de daadwerkelijke verkiezing, dus de stemming, is bedoeld.

Ik zie op grond hiervan geen goede reden om door het schrappen van het instituut van de lijstencombinatie de Eerste Kamer op dit punt als enige volksvertegenwoordiging in een uitzonderingspositie te plaatsen. Ik zie geen goede argumenten waarom het motief achter de invoering van de lijstencombinatie, namelijk de optimalisering van de stem van de kiezer door politieke groeperingen met politiek-ideologische verwantschap, niet van betekenis zou zijn voor de Eerste Kamerverkiezingen. Het volledig schrappen van de mogelijkheid van lijstencombinaties roept overigens de door de CDA-fractie gestelde maar niet door de regering beantwoorde vraag op, wat de woorden "beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties" in de titel van het wetsvoorstel nog te betekenen hebben, maar dat terzijde.

Kortom, deze door de regering gekozen radicale aanpak is in mijn ogen niet wenselijk en constitutioneel niet dwingend. De gevolgen van het voorstel op dit punt worden te veel uit het oog verloren. Ten eerste wordt lijstencombinatie in het voorstel onmogelijk gemaakt, zelfs indien bij de provinciale statenverkiezing in een of meer of zelfs alle provincies tussen verwante partijen wel een lijstverbinding op provinciaal niveau zou bestaan.

Bij de daarop volgende Eerste Kamerverkiezing zou dat ineens niet meer mogelijk zijn. De logica daarvan moet mij nog eens worden uitgelegd. Ten tweede is duidelijk dat deze aanpak in de meeste gevallen nadelig is voor kleine partijen bij de restzetelverdeling, aldus ook de Kiesraad, met de vergrote kans dat de stem van de kiezer terecht komt bij een partij waar hij geen enkele verwantschap mee ervaart. Ook de Kiesraad onderkende het bezwaar van de dubbele benadeling als gevolg van het stelsel van restzetelverdeling, eerst bij de provinciale statenverkiezingen en vervolgens nog eens bij de Eerste Kamerverkiezingen. Een door de heer Van der Staaij in de Tweede Kamer ingediend amendement om het systeem van restzetelverdeling voor de Eerste Kamer uit te laten gaan van de grootste overschotten in plaats van de grootste gemiddelden had het dubbele nadelige effect van het verbod van lijstverbinding enigermate kunnen compenseren, maar dat amendement verwierf helaas geen meerderheid.

Blijft de vraag waarom wat betreft de mogelijkheid van lijstencombinatie de Eerste Kamer in een uitzonderingspositie wordt geplaatst, terwijl er redelijkerwijs, bijvoorbeeld om dubbele benadeling alleen al als gevolg van het geldende stelsel van restzetelverdeling te voorkomen of te verminderen, geen goede argumenten zijn om ook in het opzicht van de restzetelverdeling een uitzonderingspositie voor de Eerste Kamer te creëren. Wil de regering daar, als het niet nu is, zoals dat met de staatssecretaris in de Tweede Kamer het geval was, dan toch in de nabije toekomst, nog eens serieus over nadenken als dit voorstel mocht worden aangenomen? Een reactie op onze bijdrage zie ik met belangstelling tegemoet.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet is de belangstelling voor de positie en rol van de Eerste Kamer aanmerkelijk toegenomen. Er wordt veel over ons geschreven en gepraat. In de uiteenlopende benaderingswijzen in de media meent de fractie van D66 een interessante paradox te ontwaren. Wij krijgen de indruk dat met name senatoren die zich verwant voelen met de coalitiefracties in de Tweede Kamer veel nadruk leggen op de formeel-juridische wetgevingsfunctie van de senaat. In dat perspectief wordt de staatsrechtelijke grondslag voor een verdere politisering, die besloten ligt in de controlerende bevoegdheden van de Eerste Kamer, sterk gerelativeerd.

Mijn fractie zou menen dat de Eerste Kamer staatsrechtelijk haar constitutionele bevoegdheden en instrumenten ofwel naar eigen inzicht kan politiseren, dan wel op dat punt een zelfgekozen terughoudendheid kan betrachten. De hantering van de beschikbare staatsrechtelijke bevoegdheden wordt, met andere woorden, niet begrensd door het staatsrecht zelf, maar vormt de uitkomst van eigenstandige politieke afwegingen van de fracties.

Het is derhalve niet op voorhand uitgesloten dat een meerderheid van de fracties in een dergelijke afweging de toepassing van ultieme politieke sancties betreft. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat in het geval men deze ontwikkeling betreurt, overwogen kan worden het tweekamerstelsel grondwettelijk af te schaffen.

Wat hier verder van zij, deze observaties werpen ontegenzeggelijk een bijzonder licht op de komende verkiezingen voor de Eerste Kamer. En juist met betrekking tot de hierop van toepassing zijnde verkiezingsprocedure heeft deze Kamer vorig jaar met een kennelijk zeer vooruitziende blik feitelijk een innoverende toepassing gegeven aan het formeel ontbrekende recht van initiatief. Hier ziet men een voorbeeld van wat de Eerste Kamer wel niet vermog in ons politieke stelsel. Dit wetsvoorstel illustreert dat dit ook door mijn fractie ondersteunde materiële initiatief door regering en Tweede Kamer zelfs op prijs is gesteld. Niet in de laatste plaats na een interventie van de Raad van State is het oorspronkelijke voorstel overigens op een belangrijk punt aangepast. Lijstverbindingen zijn na de inwerkingtreding van dit voorstel niet meer mogelijk. Op dat punt blijven wij nog met een gevoel van aarzeling zitten.

Dit voorstel is gebaseerd op de gedachte dat het aangaan van lijstverbindingen na de Statenverkiezingen politiek niet langer gewenst is en dat de Grondwet het aangaan van lijstverbindingen vóór de provinciale verkiezingen verbiedt. Op dit laatste punt gaat het om de staatsrechtelijke vraag naar de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. In de schriftelijke voorbereiding heeft de fractie van D66 de vraag gesteld of het denkbaar is dat de wetgever het begrip "verkiezingen" in artikel 55 zo uitlegt dat daaronder alleen de stemming wordt begrepen. Dat zou vervolgens de constitutioneelrechtelijke ruimte bieden om zonder grondwetswijziging tot wijziging van de Kieswet te komen op het punt van de kandidaatstelling, daaronder begrepen het verschijnsel van de lijstverbinding. In dat geval zou de uiteindelijke keuze om lijstverbindingen met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer volstrekt onmogelijk te maken niet nodig zijn geweest. De regering leidt uit de grondwetsgeschiedenis en de daarin besloten bedoeling van de toenmalige grondwetgever af dat de term "verkiezing" in artikel 55 zodanig moet worden uitgelegd dat daaronder zowel de kandidaatstellingsprocedure -- inclusief een mogelijke lijstverbinding -- als de stemming moeten worden begrepen.

Wij hebben de regering gevraagd in hoeverre deze uitleg in de huidige context als dwingend kan worden aangemerkt. Er zijn immers meer staatsrechtelijke interpretatiemethoden dan de historisch-grammaticale of historisch-juridische methode. De in het vorige kabinet verantwoordelijke bewindsvrouw heeft in haar reactie slechts herhaald dat zij aansluit bij de toenmalige bedoeling van de grondwetgever en de gelijkkluidende opvatting van de Raad van State. Dat heeft mijn fractie niet overtuigd en om die reden

kom ik daar mede uit een oogpunt van voortgaande parlementaire geschiedenis op terug.

Onze constitutie is een dynamisch verschijnsel en juist omdat de wetgevende organen zelf de grondwettigheid van hun besluiten toetsen, is de politieke context een relevante interpretatiefactor. Liever dan blind te varen op de vermeende bedoeling van de grondwetgever, hoezeer die benadering ook mag bijdragen aan het hoeden van de bestaande orde, is het in constitutionele kwesties soms wijzer om de tekst van de Grondwet op zichzelf te nemen en die toe te passen op het probleem van het moment. De materiële constitutie kan immers een loop hebben genomen die de grondwetgever niet heeft voorzien. Opnieuw vraag ik de minister of de regering deze benaderingswijze deelt.

Deze overwegingen brachten mijn fractie tot de vraag of het niet een te rigide stap is om staatsrechtelijk uit te sluiten dat elke met de verkiezingsprocedure van de Eerste Kamer samenhangende handeling na de verkiezing van de provinciale staten dient plaats te vinden. Blijkbaar is het advies van de Raad van State om hier alleen naar de wetsgeschiedenis te kijken doorslaggevend geweest. Het vorige kabinet meende dat in kwesties van constitutionele interpretatie de Raad van State het hoogste orgaan zou zijn. Dat lijkt mij toch niet een wenselijke vorm van staatsrechtelijke vernieuwing. Op onze verwijzing naar een afwijkende opvatting van de Kiesraad, waar al eerder op is gewezen, is de regering niet ingegaan. Naar het oordeel van de Kiesraad is het geen staatsrechtelijk dwingende conclusie om het aangaan van lijstverbindingen te duiden als een verkiezingshandeling als bestreken door artikel 55 van de Grondwet. Graag vraag ik de minister nog eens inhoudelijk toe te lichten waarom de wetsgeschiedenis op dit punt doorslaggevend behoort te zijn.

Een tweede argument voor de regering om artikel 55 wetshistorisch uit te leggen is dat een andere interpretatie of toepassing afbreuk zou doen aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Het antwoord op onze vraag om dit nader toe te lichten blijft voor mijn fractie vooralsnog een duistere wijsheid. Wij zouden graag nog eens horen hoe de aangehaalde uitspraak van de grondwetgever dat de kandidaatstelling vanwege het indirecte karakter door de nieuwe statenleden moet geschieden in relatie tot dit wetsvoorstel nu precies moet worden uitgelegd. In dat licht is de vraag van de CDA-fractie naar een aanpassing van artikel 55 begrijpelijk en relevant.

Met bovengemiddelde belangstelling wacht mijn fractie de reactie van de minister op onze inbreng af.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ik benijd de heer Engels niet. Hij bleef maar kijken en lonken naar het vak van het CDA, maar er kwam geen enkele reactie. Dat is spijtig. Maar wat niet is, kan nog komen. We hebben nog een tweede termijn. Wie weet zullen de heren de degens nog kruisen.

Het is al gezegd dat we vandaag een nieuwe minister begroeten, Hoewel, helemaal nieuw is hij ook weer niet. Maar een prestatie is het wel: in drie opeenvolgende regeringen zitting nemen ...

Minister **Donner**: In één regering.

De heer **Vliegenthart** (SP): In één regering. Het is een prestatie om na drie opeenvolgende verkiezingen zitting te nemen met drie verschillende portefeuilles. Ik feliciteer hem daar van harte mee -- dat wilde ik toch echt zeggen -- en ik wens hem alle succes.

Wat ons betreft heeft minister Donner alle kans om vandaag een vliegende start te maken met zijn nieuwe portefeuille. Het wetsvoorstel dat hij uit de boedel van voormalig staatssecretaris Bijleveld heeft overgenomen, kan op onze instemming rekenen. Dat is gezien de voorgeschiedenis misschien niet zo vreemd, maar toch.

Toen ik lid werd van deze Kamer werd mij verteld dat ik vooral veel geduld moest hebben, omdat zaken hier nog langer duren dan in de Tweede Kamer. Maar ik moet zeggen dat dit blijkt mee te vallen. Het is klaarblijkelijk toch nog mogelijk in ons land om zaken te veranderen waarvan iedereen vindt dat die veranderd moeten worden. Dat stemt hoopvol. De relatief korte doorlooptijd van dit wetsvoorstel, zeker in de Tweede Kamer, hebben we te danken aan de prudentie die de Tweede Kamerleden met dit wetsvoorstel hebben gehad. Waarschijnlijk heeft men aan de overkant gedacht dat wij onze procedures onderling het beste zelf kunnen regelen. Ik meende al een opmerking van de heer Dölle in die richting te bespeuren. Nog even los van de vraag of dat daadwerkelijk de beste gang van zaken is, mogen we dat vertrouwen niet beschamen. Het is dus ook goed dat we vandaag nog eens naar het wetsvoorstel kijken.

De kiesdrempel wordt verhoogd naar 100% van de kiesdeler. Dat is conform de motie die wij na het debat met staatssecretaris Bijleveld aangenomen hebben. Daarvoor past dan ook een woord van dank. Daarmee nemen we vijf jaar na dato het advies van de Kiesraad over, die in 2005 adviseerde de mogelijkheid om hogere kiesdrempels in te voeren te onderzoeken. Ik geloof dat daar ook weinig bezwaar tegen is.

Ook het tweede punt van het voorstel om de verkiezingen van de Eerste Kamer in elke provincie op hetzelfde tijdstip plaats te laten vinden is onomstreden. Met deze wijziging wordt voorkomen dat het stemgedrag in provinciale staten van de ene provincie beïnvloed wordt door de kennis over het verkiezingsresultaat in andere provinciale staten. Dat is ook een goede zaak. Overigens is het jammer dat de inwoners van het Caraïbische deel van Nederland, die nog niet tot een provincie horen, nog niet via een openbaar lichaam hun stem voor de Eerste Kamer kunnen uitbrengen. Daarvoor zijn nog de nodige wetswijzigingen nodig. Kan de minister misschien schetsen welke voornemens hij daartoe heeft?

Een laatste punt ligt gevoeliger -- daar heeft het debat zich tot nu toe ook op

geconcentreerd -- namelijk het onmogelijk maken van lijstverbindingen. Ook in de schriftelijke voorbereiding zijn hier de nodige vragen gerezen, van het CDA, de SGP en de OSF. Dat is ook niet zo vreemd. In een eerder debat hebben diverse partijen, waaronder de mijne, namelijk aangegeven geen principiële bezwaren te hebben tegen dergelijke verbindingen. Het probleem zat er vooral in dat eerst de provinciale statenverkiezingen worden gehouden en dat daarna pas lijstverbindingen worden afgesloten om er zelf beter van te worden. De regering heeft na advisering van onder meer de Raad van State over de werking en duiding van artikel 55 van de Grondwet aangegeven dat onder de huidige regelgeving er geen andere mogelijkheid is om dit verschijnsel tegen te gaan dan het geheel schrappen van de lijstverbindingen. Ik vraag de minister of we de Raad van State en het antwoord van de regering zo goed begrepen hebben. Zo ja, dan lijkt ons deze maatregel gerechtvaardigd te zijn en zullen we er vandaag verder geen bezwaren tegen hebben. Overigens kan ik mij wel van harte aansluiten bij wat de heer Putters heeft gezegd, namelijk dat we in de komende jaren wellicht kunnen nadenken over de vraag of het nog een stukje beter kan.

Of we daarmee vandaag ook een eind maken aan de politieke rekenarij bij de Eerste Kamerverkiezingen is nog maar de vraag. Er werd al gerefereerd aan het stuk dat vandaag in De Pers verscheen. Wellicht wordt het nu een nog spannender politieke roulette. Maar goed, als socialisten hebben wij onze entree in de landelijke volksvertegenwoordiging daaraan te danken. In mei 1888 kwam Domela Nieuwenhuis in de Tweede Kamer na afspraken tussen socialisten en antirevolutionairen. We hadden toen een districtenstelsel en Domela stond kandidaat in het district Schoterland, in Friesland. Daar moest een tweede stemming uitsluitsel geven, want in de eerste ronde haalde hij niet de vereiste meerderheid. De antirevolutionaire kandidaat in Wolvega zat echter met hetzelfde probleem. Daarop riep de AR-krant De Standaard zijn kiezers op om op Domela te stemmen, want anders zou een liberaal de Kamer ingaan namens Schoterland. Dat wilden de mannenbroeders absoluut voorkomen.

Voorzitter, zo zeg ik tot de minister als antirevolutionair: dat waren nog eens tijden! Liever socialisten dan liberalen. Wie weet maken we dat over niet al te lange tijd weer een keer mee; ik ben een optimistisch mens. In Wolvega gebeurde in 1888 het tegenovergestelde: dankzij de aanhang van Domela kwam er een antirevolutionair in de Kamer. Kortom, ook zonder lijstverbindingen kun je via strategisch stemmen toch nog iemand in het parlement krijgen. Ik zal dan ook de website van Hylke ten Cate met interesse in de gaten houden als de volgende verkiezingen in aantocht zijn. Daar zullen de rekenmodellen ons waarschijnlijk wel tegemoetkomen.

De wijzigingen die we vandaag bespreken doen meer recht aan het indirecte karakter van de verkiezingen van de Eerste Kamer dan de huidige regelgeving. Het gaat bij voorkeurstemmen voor de Eerste Kamer niet om een uiting van de

Nederlandse kiezers, maar om de voorkeur van individuele statenleden voor een bepaalde kandidaat. Het is nog maar zeer de vraag of deze voorkeur representatief is. Het is daarom goed dat de voorkeursdrempel wordt verhoogd en dat het proces met andere procedures transparanter wordt gemaakt. Nederland heeft de neiging om andere landen in deze wereld de maat te nemen als het gaat om democratische procedures. Wij volksvertegenwoordigers lopen daarin voorop. Dat kan alleen als we onze zaken zelf echt op orde hebben. Vandaag zetten we op die weg een kleine, maar niet onbelangrijke stap. Mijn fractie zal dan ook van harte instemmen met het voorstel en ziet uit naar de reactie van de regering.

De **voorzitter**: Ik meende de heer Dölle naar de interruptiemicrofoon te zien lopen, maar inmiddels is hij weer gaan zitten. Als hij geen vraag wil stellen, is het woord aan de heer Ten Hoeve.

* *

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Afgezien van de paar extra aanpassingen die later zijn toegevoegd, namelijk de centrale inlevering van kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer en de regeling voor briefstembureaus op militaire missies, vloeit het wetsvoorstel voort uit de motie-Noten die hier, ook met mijn stem, is aangenomen. De voornaamste punten daarin waren de wenselijkheid van verhoging van de voorkeursdrempel en de observatie dat lijstverbindingen pas tot stand komen op het moment dat het effect daarvan precies berekend kan worden, wat waarschijnlijk invloed heeft op de manier waarop ze worden gebruikt. Dat is niet de bedoeling.

Toen de motie werd aangenomen, bestond het idee dat het probleem eenvoudig kon worden opgelost door lijstverbindingen al voor de statenverkiezingen vast te leggen. Pas toen de eerste versie van dit wetsvoorstel op tafel kwam, werd duidelijk dat het niet zo eenvoudig was. Ten slotte werd door de regering de conclusie getrokken dat hetgeen de bedoeling was, lijstverbindingen aangaan voor de statenverkiezingen, niet mogelijk was. Daarvoor is een interpretatie van artikel 55 van de Grondwet nodig die mij, eenvoudig lezer, nog altijd onwaarschijnlijk voorkomt. De regering en blijkbaar ook de Tweede Kamer hanteren echter deze interpretatie, hoewel de heer Holdijk daar zojuist een opvallende observatie naast heeft gelegd. Ik ben buitengewoon benieuwd wat de minister daarvan vindt. Overigens waren er ook zonder deze kwestie nog wel enkele problemen te overwinnen geweest.

Het uiteindelijke resultaat is dat de mogelijkheid van lijstverbindingen helemaal komt te vervallen. Het is de vraag of de nieuwe regeling dan nog wel de voorkeur moet hebben boven de oude regeling. Het toelaten van lijstverbindingen, bedoeld om ideologisch verwante partijen een groep te kunnen laten vormen, is bij ons systeem van partijvorming een heel belangrijk element in de democratie. Waar twee grote blokpartijen bestaan,

is er geen behoefte aan lijstverbindingen, want daar zijn ideologisch verwante stromingen al in één partij georganiseerd. Bij ons systeem van ver doorgevoerde vorming van afzonderlijke partijen lopen ideologisch verwante partijen zonder een lijstverbinding echter een heel aanzienlijk risico dat een deel van het stempotentieel van hun cliënteel ten goede komt aan een grote partij buiten hun eigen richting. Bij partijgroepen waarbij geen heel grote partijen zitten, is dat zelfs bijna onvermijdelijk. De conclusie is dus dat kleinere ideologisch verwante stromingen in het nieuwe systeem vrijwel zeker zetels zullen verliezen aan de grote partijen. Dat betekent dus ook dat ze echt een deel van de op hen uitgebrachte stemmen verliezen.

Dit gevolg van de nu voorgestelde wijzigingen zou enigszins kunnen worden opgevangen als het systeem van restzetelverdeling van grootste gemiddelden zou veranderen in een systeem van grootste overschotten. Dat laatste systeem is trouwens, weer voor de eenvoudige lezer, aanzienlijk inzichtelijker en wordt veel makkelijker als eerlijk ervaren. Die verandering zit er blijkbaar niet in. Zou de minister, ondanks het verwerpen van het amendement-Van der Staaij in de Tweede Kamer, toch willen overwegen om nog eens naar de restzetelverdeling te kijken?

Per saldo blijft de vraag staan of de nieuwe regelgeving wel zo veel voordelen biedt boven de oude. In de oude situatie kon je weliswaar uitrekenen welk effect een lijstverbinding zou hebben, maar ook daar werd zo'n verbinding natuurlijk gebruikt om stemmen voor de eigen, breder gedefinieerde richting te behouden. Is de minister dat met mij eens? Als dat zo is, wat was daar dan achteraf beschouwd mis mee? Waar zijn we eigenlijk mee bezig? Ik hoor graag het antwoord van de minister.

*N

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Alleen al de gelegenheid om het woord te nemen om deze nieuwe minister van Binnenlandse Zaken welkom te heten, is een reden om even hier te staan. Deze minister heeft inmiddels reeds een kwart weten te bezitten van de portefeuilles die er onder het huidige kabinet zijn. Er kan dus nog heel wat gaan volgen. Minister Donner heeft nog een hele toekomst voor zich. Er zijn nog allerlei dingen mogelijk. Ik ben erg benieuwd wat er over vier jaar nog allemaal kan gebeuren.

De discussie over dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden in een schriftelijke voorbereiding waaraan de VVD niet heeft meegedaan omdat we tevreden waren over de manier waarop de in 2007 geuite wensen, ook van de VVD-fractie, zijn gerealiseerd. Er blijft echter één punt over waarvan ik denk dat het goed is om het met elkaar te bespreken. De voorkeurstemmen, de lijstverbindingen en het tijdstip van de verkiezingen zijn allemaal goed geregeld. De discussie over lijstverbindingen is naar onze mening een zaak waarin een indirect gekozen orgaan als de Eerste Kamer niet voorzichtig en zorgvuldig genoeg kan

zijn. Waar zo'n kleine groep mensen in staat is om met zo weinigen grote invloed te hebben op zetelverdelingen, moet je uitermate zorgvuldig zijn. Ik meen dat de heer Vliegenthart daar reeds op gewezen heeft. Ik hecht zeer aan zulke zaken en zeg namens de VVD-fractie dat dit de goede weg is.

Het enige wat ons interessant lijkt om te bediscussiëren, juist met deze minister met zijn juridische achtergrond, is de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Al mijn collega's hebben daar reeds over gesproken. Het vorige kabinet heeft bij zijn interpretatie het advies van de Raad van State bijna blindelings gevolgd. De vraag is echter of die interpretatie gaat boven de interpretatie die door de Tweede en Eerste Kamer wordt gegeven. Zeker als het de Eerste Kamer in dezen erom gaat de regeling ten aanzien van haar eigen verkiezingen zorgvuldig en adequaat te laten plaatsvinden, is het de vraag in hoeverre die interpretatie niet van erg groot belang is bij deze discussie. Hierdoor ontstaat, zoals de heer Ten Hoeve terecht aangeeft, een tamelijk radicale aanpassing van de lijstverbinding: er is besloten dat er in het geheel geen mogelijkheid tot lijstverbindingen komt. Ik vind dat in de gegeven omstandigheden, indien we de interpretatie van artikel 55 door de Raad van State volgen, de beste weg en zal derhalve voor het wetsvoorstel stemmen, maar het lijkt me van belang om over dit punt wat verder door te spreken in plaats van voetstoots aan te nemen dat dit de enige juiste interpretatie is van de wetgeving die we hebben.

De heer **Dölle** (CDA): Ik ken u als iemand die stamt uit de liberale traditie en neem daarom aan dat u de interpretatie door de grondwetgever stelt boven de interpretatie van de wetgever. Dat betekent denk ik ook dat u niet de opvatting huldigt dat het de wetgever vrijstaat om een bepaalde oplossing die de grondwetgever koos voor een probleem waarmee hij heel duidelijk werd geconfronteerd, binnen 30 jaar te veranderen. Ik had dit eigenlijk ook aan anderen willen vragen, maar ik kom daar in tweede instantie aan toe.

De heer **Hermans** (VVD): Vandaar dat u voortdurend zo dreigend half naar de microfoon liep. Ik dacht al: ik zal u de kans geven.

Natuurlijk is de interpretatie van de grondwetgever belangrijk, maar uiteindelijk heeft ook het parlement hierin een belangrijke rol gespeeld. Het is nu 30 jaar later en over deze situatie wordt Kamerbreed gezegd dat die op bepaalde wijze zou moeten worden aangepast. Dan komt de vraag: wat is de beste manier om het aan te passen? Is dat de wijziging van de Kieswet waardoor in feite wordt voldaan aan de oplossing van een aantal problemen, of is dat de radicale manier die nu op tafel ligt? Ik heb al gezegd dat we instemmen met de nu voorgestelde manier vanwege de zorgvuldigheid van de verkiezing van de Eerste Kamer. Gelet op het beperkte aantal kiezers dat in dit getrapte stelsel bepaalt hoe de zetelverdeling hier zal zijn, is het toch van erg groot belang om de interpretatie van het desbetreffende grondwetsartikel verdergaand met elkaar te delen

in plaats van op korte termijn te besluiten dat we aannemen wat hierover dertig jaar geleden is gezegd. Als dat zo zou zijn, hadden wij met elkaar een probleem. Dan hoef je de Grondwet namelijk nooit meer te wijzigen. Dan is hij één keer gewijzigd en kunnen wij er verder niet meer over spreken. Ik denk dus dat de Kamers hierin ook nadrukkelijk een rol hebben. Dat debat wil ik vandaag niet ten detrimente voeren -- dat zal waarschijnlijk niet eens kunnen -- maar wil ik met deze minister wel een keer aangaan. De commissie die bezig is met de Grondwet, kan deze zaak misschien meenemen.

De heer **Dölle** (CDA): Met dat laatste ben ik het eens, maar de interpretatie van ongeveer 30 jaar geleden is afkomstig van de grondwetgever, die als zodanig door de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer is geëtiketteerd. Dat moet ons tot voorzichtigheid nopen.

De heer **Hermans** (VVD): U hoort mij ook niet zeggen dat wij onvoorzichtig moeten zijn. Als wij praten over volstrekte zuiverheid, als wij praten over een zo zuiver mogelijke vertaling van de verkiezingen van de provinciale staten en de samenstelling van deze Kamer, dan wordt dit een erg belangrijke zaak. Dat is het punt waarover ik met name wil spreken.

De heer **Putters** (PvdA): Ik roep in herinnering dat het voorliggende wetsvoorstel door de regering is ingediend en door de Tweede Kamer is aangenomen. Het punt van de interpretatie heeft niet tot verdergaande wijziging geleid, omdat wij met zijn allen de interpretatie van de Raad van State hebben gevolgd. Als wij volhardend waren geweest, hadden Tweede Kamer en regering onze interpretatie volgens mij wel gevolgd. En dan zijn wij gewoon weer bij de grondwetgever.

De heer **Dölle** (CDA): De grondwetgever is nog wel wat gecompliceerder dan dit simpele samenzijn, maar ik snap wat u bedoelt.

De heer **Putters** (PvdA): Het gaat niet om dit "simpele samenzijn". Het is niet beperkt tot dit huis en tot deze vijf, zes woordvoerders. Het leeft veel breder, het is door de Tweede Kamer geweest, de regering heeft zich erover gebogen. Eigenlijk vinden wij met zijn allen, althans de meerderheid, dat het onwenselijk is. Wij waren liever een stapje verder gegaan. Dat is de kern van de zaak. Dat vindt u volgens mij ook.

De heer **Dölle** (CDA): Dat vinden wij ook, zij het op een andere manier. Het blijft staan dat de interpretatie van de grondwetgever is erkend door regering, Raad van State en Tweede Kamer. In mijn opvatting zullen wij op een ander moment moeten wachten om dit te veranderen.

De heer **Hermans** (VVD): Volgens mij debatteren wij vandaag over deze wijziging. Als een van degenen die een interpretatie geven ten aanzien van de Grondwet, hebben wij vandaag ons oordeel

te geven. Ik vraag mij af of de interpretatie van de Raad van State als enig zalmakend moet worden gezien. Wij weten dat deze Kamer heel nadrukkelijk een lijn heeft gekozen waarvan de Tweede Kamer, het kabinet volgend, heeft gezegd: laat maar even zitten. Met een nieuwe minister van Binnenlandse Zaken -- iets nieuws verblijdt -- ben ik heel benieuwd naar zijn interpretatie van deze discussie. Hoe wij ook proberen de zaak zuiver en transparant te maken, er blijft altijd de mogelijkheid voor een afzonderlijk statenlid, wegende de uitslag van de verkiezing, om op een andere dan zijn eigen partij te stemmen omdat zijn eigen partij die zetel niet meer nodig heeft. Die ruimte blijft er altijd in. Dat is de reden om zo zuiver mogelijk bij de verkiezing van de Eerste Kamer te zijn. Wij moeten transparant zijn en datgene volgen wat de kiezer via de staten op tafel heeft gelegd. Daarin moeten wij komen tot maximale transparantie, helderheid en zuiverheid. Wij kunnen niet alles weghalen. In reactie op de opmerking over de oproep van Domela om maar antirevolutionair en niet liberaal te stemmen, zeg ik: een tijdje later is er uiteindelijk toch een liberale premier gekomen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Verbetering beroepsprocedure!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (31546).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Schultz van Haegen-Maas**

Geesteranus: Voorzitter. Het wetsvoorstel dat voorligt is het gevolg van een toezegging die de minister van V en W aan de Tweede Kamer heeft gedaan tijdens een AO op 8 november 2007. Het ging toen over de werkzaamheden van de commissie-Elverding en de mogelijkheden om vooruitlopend op het advies van die commissie, gewenste wijzigingen in de wetgeving door te voeren. Door de vernietigende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van juli 2007 inzake het Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, inmiddels gerepareerd en onherroepelijk geworden, werd binnen en buiten de Kamer gediscussieerd over de vraag in hoeverre het middel van de bestuurlijke lus de vernietiging zou hebben voorkomen. Dat was indertijd reden voor minister Eurlings en minister Cramer om in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening de toepassing van de bestuurlijke lus wettelijk mogelijk te maken.

Bovendien was van belang dat er op dat moment geen zicht was op aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, de wet waarin de regeling voor de bestuurlijke lus eigenlijk thuishoort. Immers, de Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen die gelden voor alle besluiten, dus ook tracébesluiten, wegaanpassingen en bestemmingsplannen.

Sinds 1 januari 2010 bevat de Algemene wet bestuursrecht ook de regeling inzake de bestuurlijke lus, die nu ook toegepast kan worden op besluiten op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Onderdeel van de Wet bestuurlijke lus Awb is een slotbepaling dat de bestuurlijkelusbepaling nooit in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening zelf wordt verankerd, maar alle "beluste" wetten en wetsvoorstellen zijn of worden ontlust. U kunt dit zien in de bijlage bij de memorie van antwoord waarin de betreffende lusbepalingen zijn geschrapt. Er werd gevraagd naar een wirwar van lussen. De reden voor de bestuurlijke lus van de Awb was juist om al die lussen die er waren, bijvoorbeeld bij sectorale wetten als de Natuurbeschermingswet of de Wabo of de Waterwet, weg te halen. Die wirwar is er niet meer. Er is nog maar één bestuurlijke lus. Dat vereenvoudigt het wijzigingsbesluit. Daar kom ik zo op. Dit is geen bestuurlijke lus.

Blijft over de behandeling van het overgebleven artikel 15b, van de Tracéwet. Met dit artikel wordt voorgesteld om een besluit dat reeds ter toetsing bij de rechter ligt op eenvoudige wijze door het bestuursorgaan te kunnen laten wijzigen. Gedurende zo'n traject kunnen er namelijk heel kleine foutjes gemaakt worden. Het gaat dus echt om kleine wijzigingen die individuen direct raken. Denk bijvoorbeeld aan geluidswaarden of een foute tekening, maar niet aan een geheel nieuwe afrit of het verplaatsen van geluidsschermen of dergelijke grote zaken. De winst daarvan zit hem dan vooral in het overslaan van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Ik heb over een paar van die kleine foutjes gehoord in het verleden. De Tracéwet is natuurlijk heel complex. In een van de tekeningen was er een kruis gezet door het huis van een mevrouw, terwijl eigenlijk het kippenhok gesloopt moest worden, niet haar huis. Als je daar snel met het individu achter komt en dat onmiddellijk wilt herstellen, moet je in de huidige procedure terug naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dat kost je zes weken plus reactie plus publicatie, dus kan je daarmee ongeveer twee maanden verlies opdoen. Dat is de reden waarom wij hier staan. Er wordt dan geen separaat ontwerpbesluit meer ter inzage gelegd, hetgeen ook een snelle afdoening bij de rechter ten goede kan komen. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel zie ik naast de regeling van de bestuurlijke lus in de Algemene wet bestuursrecht als een belangrijke verbetering en versnelling van de beroepsprocedure. Een artikel waar wij in de praktijk veel baat van zullen hebben. Cruciaal hierin is het overslaan van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Die zal namelijk alleen nog maar aan de orde zijn op het moment dat er geen sprake

is van wijziging van ondergeschikte aard. Mocht de wijziging ingrijpend zijn, dus niet van ondergeschikte aard -- ik kom zo op de criteria -- dan zal eerst een ontwerp wijzigingsbesluit naar buiten worden gebracht waarop weer zienswijzen kunnen worden ingebracht.

Een wijziging van ondergeschikte aard is in het wetsvoorstel niet nader ingekaderd of gedefinieerd. Wij hebben in de memorie van toelichting wel een aantal voorbeelden opgenomen, die wij in de afgelopen jaren hebben gezien. Denk daarbij aan de hogere waarden, een tekenfout, een kennelijke verschrijving. Meer voorbeelden zijn er eigenlijk tot nu toe niet geweest. Echter, als we zeggen dat het alleen om deze voorbeelden gaat, en dat er verder niets onder valt, zouden we mogelijk andere kleine fouten bewust buiten de procedure houden. In het kader van de flexibiliteit hebben we gedacht dit niet in een eindige lijst vast te leggen.

De bevoegdheid om besluiten hangende beroep te wijzigen is overigens niet nieuw. Op dit moment is het al zo dat de Algemene wet bestuursrecht daar in de artikelen 6.18 en 6.19 de ruimte toe geeft. De rechter blijkt steeds bereid om een wijzigingsbesluit mee te nemen, omdat hij ook zelf steeds tot finale geschilbeslechting wil komen. Doordat de Crisis- en herstelwet de rechter op termijn zet, zal het steeds moeten volgen van die afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk problemen veroorzaken in een tijdige rechterlijke afdoening.

Ook de rechter kan bij vernietiging van besluiten in zijn uitspraak opnemen dat het reparatiebesluit door het bestuursorgaan kan worden voorbereid zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dan hoor ik u denken: waarom leg je het niet gewoon iedere keer aan de rechter voor? Dan zegt hij: doe het maar zonder die afdeling 3.4 in te zetten en wijzig het op die manier. Uiteindelijk betekent dat natuurlijk wel dat die rechter een zitting zal moeten hebben en uitspraak zal moeten doen. Je kunt het ook op een veel eenvoudiger manier doen door direct op het moment dat je iets ontdekt, te kunnen herstellen.

De wijziging van artikel 8.72 van de Algemene wet bestuursrecht uit het wetsvoorstel Bestuurlijke lus Algemene wet bestuursrecht, zoals inmiddels in werking getreden per 1 januari 2010, was ook geïnspireerd op het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken. Het is eigenlijk daarna tot stand gekomen. Het wel toepassen van de afdeling 3.4 betekent zes weken inspraaktermijn en publicatie in de Staatscourant. Ik gaf het net al aan, als het om een klein herstel gaat, kost dat relatief veel geld en tijd. Het hier besproken wetsvoorstel is dus als het ware een pendant van de bestuurlijke lus in de Awb die op 1 januari 2010 in werking is getreden. De rechter kan immers ook via een tussenuitspraak het bestuursorgaan opdragen om tot nadere besluitvorming te komen om de gebreken weg te nemen.

De artikelen waarover wij vandaag spreken, bieden de ruimte aan het bestuursorgaan om zelf en dus proactief foutjes te herstellen in een besluit

dat onder de rechter ligt, maar dan wel zonder eerst een ontwerpbesluit te nemen, zodat de beroepsprocedure tempo blijft houden. Met de Crisis- en herstelwet is het belang van een vlotte beroepsprocedure nog veel groter geworden. Beide instrumenten voor de beroepsprocedure, de bestuurlijke lus en de bevoegdheid in de wetsvoorstellen, voorkomen dat een besluit onnodig wordt vernietigd. Bij twijfel of de wijziging wel van ondergeschikte aard is, zal steeds toepassing worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Ik heb er geen enkel belang bij om dat begrip op te rekken, om daar zaken in te stoppen die niet van ondergeschikte aard zijn, omdat ik daarmee het risico loop dat de rechter het wijzigingsbesluit juist om die onjuiste inschatting zal vernietigen.

Tot slot heb ik nog enige woorden over de positie van de burger, voordat ik aan de specifieke beantwoording van de vragen kom. Veelal, maar niet altijd zal dat wijzigingsbesluit tegemoetkomen aan het door de burger in zijn beroepschrift geconstateerde gebrek. Ik kom zo nog terug op de vraag, waarom wij dit dan niet alleen maar geregeld hebben rondom het beroep dat is ingesteld door de burger. De Algemene wet bestuursrecht regelt dat het reeds ingediende beroep ook meteen toeziet op het wijzigingsbesluit. Dat betekent dat de appellant die het aangaat niet apart een beroepschrift hoeft in te dienen, mocht hij het niet eens zijn met het wijzigingsbesluit. Dat is al de eerste borging dat hij er niet slechter van af is.

Wat betekent dit nu voor een derde of een nieuwe belanghebbende? Kan die dan eigenlijk nog wel bezwaar maken als je een van de waarden bijvoorbeeld zou gaan veranderen? Kan die dan nog wel een beroep instellen? Het voorliggende wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de rechten op beroep. Dus ook een derde die constateert dat er nog iets veranderd is, kan alsnog zijn recht halen. Verder kan in de beroepsprocedure aan de orde komen in hoeverre het bestuursorgaan terecht is uitgegaan van een wijziging van ondergeschikte aard. De rechter kan zich daarover uitlaten in de uitspraak. Het is van belang dat steeds toepassing wordt gegeven aan de hier besproken bepaling, dat de burger die het aangaat, altijd geïnformeerd zal worden. Het moet gaan om kleine foutjes, die een direct belang raken. Er zal altijd geïnformeerd worden over het voornemen tot het nemen van een wijzigingsbesluit. Burgers zullen dus niet verrast worden en behouden volledig hun rechtspositie bij de rechter, zowel de direct belanghebbenden als eventueel nieuwe belanghebbenden.

Ik heb hiermee een deel van de vragen beantwoord, maar ik heb nog een aantal specifieke vragen liggen, waaronder de vraag naar het voorstel van de Raad van State om het wijzigingsbesluit niet alleen maar van toepassing te laten zijn op ingediende beroepen. Daarvoor geldt dat je uiteindelijk ook ambtshalve fouten kunt opmerken. Dan zou je dus altijd naar de belanghebbenden moeten gaan en hun vragen om hiertegen in beroep te gaan, om vervolgens die fout te kunnen wijzigen. Op deze manier, als je alleen

maar zou reageren op beroepen, kun je dus niet een klein gebrek herstellen. Het kan zelfs zo zijn dat een individu er belang bij heeft om een fout zo te laten. Bij zo'n tracébesluit zijn soms tien pagina's met vier tabellen per bladzijde, met allemaal geluidswaarden daarin opgenomen. Dat is vrij complex, dus daar kan wel een foutje insluipen. Vaak is per huis of per verdieping vastgelegd welke waarden daar moeten voorkomen. Stel nou dat een waarde is opgeschreven die hoger is dan de werkelijke waarde en je komt daar vrij snel uit met het individu dat het betreft. Dan zou die persoon zelf bezwaar moeten aantekenen omdat hij in het stuk een hogere waarde heeft opgegeven terwijl hij minder geluid ervaart en dus geen recht heeft op extra compensatie. Eigenlijk neem je de Staat daarmee het recht uit handen om te letten op de staatsbudgetten en ervoor te zorgen dat compensatie alleen maar wordt gegeven aan mensen die daar recht op hebben en om fouten die ten voordeel strekken, te herstellen. Het zou goed zijn als er meer wegen zijn die tot een finale geschilbeslechting kunnen leiden, mits er instemming is van het individu. Ik zei al eerder dat het individu alle mogelijkheden heeft om daar bezwaar tegen te maken.

Er is nog een vraag gesteld over de 6:18-procedure. In feite werd gevraagd waarom wij daarin geen directe link zien. In de 6:18-procedure wordt de mogelijkheid geboden om een besluit dat onder de rechter ligt, aan te passen. De bepaling waarover wij spreken, biedt daar in zekere zin een aanvulling op. Zij betreft namelijk een wijziging om een en ander te doen zonder afdeling 3.4 van de Awb te volgen. Artikel 6:18 zegt niets over het volgen van afdeling 3.4. Dat biedt dus wel de mogelijkheid, maar zegt niets over het volgen zelf.

Er is nog gevraagd of de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan, positief waren en of het wel nodig is om hiervoor een wet in het leven te roepen omdat een en ander zich misschien onvoldoende voordoet. Ik zei net al iets over de complexiteit, over de tien pagina's met vier kolommen alleen al aan waarden. Het komt vaak voor dat daar foutjes in zitten. Wij moesten in het verleden geregeld tot aanpassing overgaan. De ervaring is wel dat door de rechter altijd positief wordt gereageerd. Hij is het er dan mee eens dat het om iets gaat dat aangepast moet kunnen worden. Wij denken dat het goed zou zijn om de wetgeving werkelijk te organiseren omdat je daarmee iedere keer een stap naar de rechter voorkomt. Dan kunnen dit soort kleine zaken van ondergeschikt belang direct worden georganiseerd.

Voorzitter. Ik denk dat ik hiermee de belangrijkste vragen heb beantwoord. Er zijn een aantal voorbeelden. Ik noem het tracébesluit A2 bij Sint Joost - Urmond. Daarbij moest een herstelprocedure plaatsvinden. Uiteindelijk hebben wij er daardoor langer over gedaan. Ook bij de Zuid-Willemsvaart deed zich dit voor. Uiteindelijk heeft de rechter altijd een positieve uitspraak gedaan. Het tracébesluit sporen in Arnhem is ook zo'n voorstel en in juni 2010 hebben wij het gezien bij de A58 Eindhoven-Oirschot. In het besluit werden bij tien adressen hogere waarden ontdekt.

De betrokken bewoners weten ervan en zijn het ermee eens dat deze moeten worden aangepast. Doordat artikel 15b in de Tracéwet ontbreekt, zullen wij dat echter toch allemaal via afdeling 3.4. moeten gaan wijzigen. Hoewel de betrokken bewoners ermee akkoord zijn, zullen wij de wettelijke termijn van zes maanden misschien niet of waarschijnlijk niet gaan halen. Met die extra twee maanden kan de rechter immers niet op tijd uitspraak doen. Misschien kan dit de Eerste Kamer nog overtuigen zodat zij akkoord gaat met dit voorstel. Mochten de leden nog vragen hebben, dan hoor ik die graag, dan kan ik mij daarop verder beraden.

*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar toelichting. Namens het CDA, de VVD, de Partij van de Arbeid, de SP, GroenLinks en de Fractie-Yildirim maak ik nog een aantal opmerkingen.

De ervaring is dat zaken van ondergeschikte aard in een ontwerp-tracébesluit die onderwerp zijn van een beroepszaak die onder de rechter is, in de praktijk zeer snel reparabel zijn. Dat kan niet erg lang duren. De rechter zal er graag aan meewerken. Ik ken genoeg voorbeelden waarbij de rechter heeft gezegd dat het helemaal niet nodig is om afdeling 3.4. toe te passen, zeker als de zaak van ondergeschikte aard is. Dat is nou net de essentie van een klein onderdeel van ondergeschikte aard: je hoeft niet opnieuw de inspraakprocedure te doorlopen. Dat lost zich dus vanzelf op.

Verder is al heel veel mogelijk. De minister duidde daar ook op. De toch bekende procedure van 6:18 en 6:19 geeft de rechter de mogelijkheid om op onderdelen te corrigeren en het besluit met het verkeerde kippenhok, met de verkeerde berekening van geluidhinder of met de zolder die verkeerd is opgemeten, via een wijzigingsbesluit aan te passen. Het is bijna niet denkbaar -- maar je weet het natuurlijk nooit -- dat dit met afdeling 3.4. zou moeten. Het is inderdaad heel gebruikelijk dat je dit snel kunt regelen als de zaak onder de rechter is.

Het blijft een onbepaalde bevoegdheid. Bovendien geldt deze alleen bij de Tracéwet. Daarbij is dus sprake van een zekere beperking.

Met het onderhavige voorstel blijft het gevaar bestaan dat de derde belanghebbende bij een wijziging van de onderzoeken in beroep gaat. Een derde belanghebbende is immers niet als belanghebbende betrokken bij de rechtszaak. Hij zal dus zelf een rechtszaak gaan aanspannen. Naar onze mening leidt dit echt tot vertraging.

Het is verstandig om zaken die onder de rechter zijn, via de rechter te spelen. Daar is geen zitting voor nodig. Dat kan ook schriftelijk of mondeling. Tegenwoordig hebben wij een enorm flexibel bestuursprocesrecht, dus dit is heel wel doenlijk zonder de zware wettelijke basis die nu wordt voorgesteld. Als de regering het voorstel nogmaals wil overwegen, zou zij daar een bredere beperkte bevoegdheid van kunnen maken, maar

dan moet je het via de Algemene wet bestuursrecht regelen.

Ik herhaal nogmaals het standpunt van vrijwel alle fracties in deze Kamer en dat is dat dit voorstel in de ministerraad nog eens goed moet worden heroverwogen. Wij horen dan wel van de regering of er nog nadere voorstellen komen.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor de beantwoording.

Als ik het goed heb begrepen, zegt de minister dat het voorliggende wetsvoorstel toch een meerwaarde heeft omdat het iets toevoegt aan de procedure rondom de bestuurlijke lus. Het gaat dan met name om een vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure die wordt doorlopen als een klein gebrek gerepareerd moet worden. Dat is een beetje de gouden draad in haar betoog. Als de rechter op grond van de huidige regeling inzake de bestuurlijke lus het bevoegd gezag de mogelijkheid biedt om een gebrek in het besluit te repareren, dan moet op grond van de Wet bestuurlijke lus Awb de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd. Dat, zo zei de minister, zal een behoorlijke vertraging met zich brengen.

Hier is gediscussieerd over de vraag wat dan kleine fouten zijn. Je kunt daarbij aan een heleboel dingen denken, zoals aan een verkeerd adres. Wordt deze wet aangenomen, dan is het mogelijk dat mensen wat slordiger worden bij het invullen van een aantal zaken omdat foutjes toch gemakkelijk kunnen worden gerepareerd. Daar zouden wij wel wat problemen mee hebben. Je ziet toch al vaak een beetje gemakzucht optreden. Daar kiezen wij niet voor.

Dit voorstel zou ervoor zorgen dat een aantal zaken toch sneller kan, maar ik ben het met de vorige spreker eens dat het goed zou zijn om nog eens te overwegen of dit nou hét middel is om dit soort problemen te voorkomen. Zaken die onder de rechter zijn, kunnen immers al heel snel en gemakkelijk worden behandeld. Ik sluit mij dan ook aan bij het advies. Willen de minister en de ministerraad het nog eens overwegen: is dit nu wel nodig en halen wij met dit wetsvoorstel geen dingen binnen waar wij later spijt van hebben?

Wij wachten de beantwoording af.

*N

Minister **Schultz van Haegen-Maas**

Geesteranus: Voorzitter. Ik had toch zo gehoopt de Kamer te kunnen overtuigen met mijn betoog, maar ik proef een beetje wat de stand van zaken is. Ik wil nog wel twee dingen zeggen. Eerst over het snel reparabel zijn via de rechter. Je kunt zulk soort verzoeken natuurlijk via de rechter doen, maar dat blijft een extra weg. Ook is het een extra belasting van het rechterlijke apparaat, terwijl ik denk dat je het ook zelf kunt doen. Verder komt het nog wel eens voor dat de Afdeling bestuursrechtspraak achteraf corrigeert. Ik doel op de jurisprudentie over de A7 bij Zaandam.

Ik reageer verder op een aantal opmerkingen, eerst over de derde belanghebbende die weer in beroep kan gaan. Leidt het niet juist tot extra vertraging als men bij elk wijzigingsbesluit in beroep kan gaan? Zoiets zal natuurlijk ook gebeuren als wordt teruggegaan naar de voorkant en een fout wordt aangepast in het voorbereidingsbesluit. Ook daarop kan men reageren, de zaak wordt dan weer ter inzage gelegd en daar zijn weer reactietermijnen voor. Die mogelijkheden bestaan in dat geval dus ook. En worden we er niet slordiger van als we onze eigen fouten toch mogen herstellen? Behoorlijk bestuur brengt natuurlijk te allen tijde mee dat zaken zorgvuldig worden voorbereid. Tegelijk zijn het heel complexe besluiten, dus er is altijd het risico dat er iets misgaat. Het is zeker niet de bedoeling om slordig te worden, want iedere keer dat je iets verandert, moet je ook weer mensen op de hoogte stellen, wat weer tot gevolg heeft dat op basis daarvan bezwaar of nieuw beroep kan worden aangetekend.

Volgens mij rest mij niets anders dan me nog eens te beraden op wat ik met dit wetsvoorstel ga doen. Eigenlijk heb ik twee teksten gehoord. De heer Janse de Jonge verwees in zijn eerste betoog naar de Tracéwet, die nu naar de Kamer komt: kunnen we die niet in beperkte zin opnemen? In zijn tweede betoog had hij het over het algemene bestuursrecht. Vanuit mijn verantwoordelijkheid wil ik eerst de Tracéwet bekijken, omdat met de Algemene wet bestuursrecht meteen het gehele gremium van fouten herstellen ontstaat, ook op het gebied van sociale zekerheid en ik weet niet wat allemaal. Dat heeft natuurlijk zijn effecten, terwijl het hierbij specifiek gaat om het herstellen van foutjes in ruimtelijkeordeningsvraagstukken. Ik wilde dus maar aanhaken bij zijn eerste betoog.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. De regering kan erover nadenken, maar als zij specifiek wil repareren voor tracébesluiten, is dat blijkbaar erg urgent. Daarover hadden wij nog niet gehoord en ook niet gelezen. En als de minister een algemene regeling wil treffen voor het corrigeren van fouten, zou ik heel praktisch zeggen: dan moet u naar de Awb kijken, in de aanscherping of aanvulling in de toelichting van artikel 6.18; daarmee hebben we het koninklijk geregeld. De regeling is er dus al, maar we maken er dan iets meer gebruik van. Dat zou wellicht een heel pragmatische oplossing zijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas**

Geesteranus: Ik zal studeren op deze tip van de Eerste Kamer. Ik neem het wetsvoorstel terug. De ministerraad zal zich beraden op vervolgstappen.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de minister zich gaat beraden en beëindigt de beraadslaging, met dank aan de minister.

**

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Winkelsluiting!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente (31728).

De **voorzitter**: Het is mij een genoegen om namens de Eerste Kamer de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie -- het is even wennen -- van harte welkom te heten in dit huis. Hij is hier voor de eerste keer, tenminste sinds de samenstelling van het nieuwe kabinet, want wij hebben hem natuurlijk veel vaker gezien. Wij feliciteren hem van harte met zijn benoeming en wensen hem veel succes en wijsheid toe.

In de eerste termijn van de Kamer geef ik allereerst het woord aan mevrouw Sylvester.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. De Winkeltijdenwet regelt de tijden waarop winkels in ieder geval open mogen zijn. Deze wet kent daarnaast bevoegdheden toe aan gemeentelijke organen om deze tijden te verruimen. Zo heeft de gemeenteraad op grond van de Winkeltijdenwet de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van het verbod om winkels te openen op zondag. De raad kan een aantal algemeen erkende feestdagen openstellen, dan wel aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toekennen om ontheffing te verlenen van dat verbod. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de zogenaamde "toerismebepaling". Het aantal gemeenten dat deze bepaling benut, neemt toe en de indruk bestaat dat gemeenten de bepaling steeds ruimer uitleggen. Daarmee is in de afgelopen jaren het aantal koopzondagen in gemeenten toegenomen. Deze verruiming vindt een basis in de toerismebepaling van de Winkeltijdenwet; dat betreft een uitzonderingsbepaling. Van de 443 gemeenten schijnen er ten minste 157 te zijn die gebruikmaken van deze toerismebepaling. 43 van deze gemeenten kennen een koopzondag. In het coalitieakkoord van het voormalige kabinet was het voornemen opgenomen om dit "oneigenlijk gebruik" -- zo noemt men dat -- van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet tegen te gaan. Een en ander is gericht tegen de koopzondag.

Met de voorgestelde wijziging van de toerismebepaling wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om het zogenaamde oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De wetgever wenst de toerismebepaling in feite te preciseren en aan te scherpen. De toerismebepaling mag in de eerste

plaats alleen nog worden toegepast als er sprake is van toerisme met een substantiële omvang in de gemeente of in een deel van de gemeente. De aanwezigheid van enig toerisme is niet langer voldoende. De andere onderdelen van de wet zijn hetzelfde gebleven.

Laat ik beginnen met de opmerking dat de fractie van de PvdA van mening is dat koopzondagen een zaak zijn van de gemeenten. Het Rijk dient zich hier niet mee te bemoeien. Er zijn velen die daar ook zo over denken. Tijdens de schriftelijke behandeling en in gesprekken die wij gevoerd hebben met belangenorganisaties zijn ook veel argumenten gepasseerd, waarvan mijn fractie meent dat ze hout snijden. Ik wil er een aantal van memoreren: inkomsten winkeliers, banen medewerkers op de tocht. Waarom is er geen vertrouwen in de gemeenteraad? Die zou toch eigenlijk lokaal een adequate en effectieve afweging moeten kunnen maken? Daar vindt immers ook de afweging plaats van de verschillende aspecten: veiligheid, belangen van de bewoners in het centrum, arbeidstijden, beloning en minimumloon.

Wordt er eigenlijk -- zo is ons ook als argument aangereikt -- niet een onterechte koppeling gemaakt tussen de zondagopenstelling en het toerisme? Is er ook niet een groeiende maatschappelijke behoefte aan winkelen op zondag? Hoe kijken we naar de grensgebieden? Bij het sluiten van de winkels in de grensgebieden verdwijnen er euro's over de grens. Ik geef hier een aantal van de argumenten weer die ons bereikt hebben van verschillende organisaties. Ik noem MKB-Nederland, de VNG, Detailhandel Nederland, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, de gemeente Sluis. Die mensen namen ook de moeite om hier vandaag in de Kamer aanwezig te zijn. Ik kan met die lijst nog wel even doorgaan.

De fractie van de PvdA is van mening dat het lokale bestuur zelf zijn afwegingen dient te maken in relatie tot de veiligheid, de belangen van de middenstand en van bewoners in het centrum, de arbeidstijden et cetera. Onze fractie heeft er vertrouwen in dat de belangenafweging door de lokale vertegenwoordigers op een buitengewoon zorgvuldige wijze gebeurt. Wij hechten aan gemeentelijke autonomie. Dat willen we hier ook gezegd hebben.

In lijn hiermee is een uitspraak van het Haags gerechtshof, dat in een hoger beroep bepaalde dat Woonboulevard Alexandrium in Rotterdam elke zondag open mag, hoewel die niet in een toeristische zone ligt. Rotterdam heeft de Woonboulevard wel als zodanig aangemerkt. Een deel van de winkeliers wilde de zondagsopening beperken tot de gebruikelijk 12 zondagen per jaar, maar het gerechtshof was van oordeel dat de gemeente juist gehandeld heeft op basis van de tekst in de Winkeltijdenwet. Alle winkelcentra in een tot toeristisch bestemde stad mogen op zondag open, ook de zogeheten weilandwinkels. Kan de minister zijn reactie geven op deze uitspraak van de rechter?

Voorzitter, de behandeling van dit wetsvoorstel is volgens mijn fractie toch met enige onduidelijkheid omringd. In het

conceptregeerakkoord van het CDA en de VVD van 30 september jongstleden, bladzijde 12, hoofdstuk Economie, is opgenomen dat de huidige situatie op het gebied van de koopzondagen gehandhaafd blijft. Wat betekent dit? Wordt daarmee gedoeld op de wet die nu van kracht is? Dat zou dan betekenen dat hetgeen we nu behandelen, wordt ingetrokken door de regering. Kortom, hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de tekst in het regeerakkoord? Zou de minister daar nog een toelichting op kunnen geven? We hebben deze vraag ook schriftelijk aan de minister gesteld en daar kwam een antwoord op, maar wat mijn fractie betreft, was dat niet adequaat.

Tevens ligt er een initiatiefwetsvoorstel van D66 en GroenLinks in de Tweede Kamer dat koopzondagen als een zaak van de gemeenten ziet. De eerste schriftelijke inbreng is onlangs geleverd en het initiatiefwetsvoorstel is daarmee dus volop in behandeling. Mijn fractie is van mening dat er voor gemeenten een onduidelijke situatie is ontstaan. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorzien in een aanscherping van het regime, terwijl de eerder genoemde initiatiefwet eerder het tegenovergestelde van een aanscherping beoogt. Kan de minister aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatiefwetsvoorstel? Is hij het met mijn fractie eens dat er sprake dient te zijn van enige continuïteit in de wetgeving? Op deze manier moeten gemeenten op de kortere termijn eerst aanscherpen -- ik kan uit ervaring als burgemeester van Naarden zeggen wat dat betekent -- en vervolgens weer een tegenovergesteld beleid gaan voeren. Graag een reactie van de minister op dit punt.

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. Mevrouw Sylvester vraagt aan de minister een hele hoop verheldering van standpunten. Ik ben er ook wel voor dat alles verhelderd wordt wat er in het regeerakkoord staat, maar ik wil ook een vraag aan mevrouw Sylvester stellen. In het huidige regeerakkoord staat dat het kabinet het zondagsopenings- en sluitingsbeleid overneemt van de vorige coalitie. In feite doet het kabinet dus precies hetzelfde. Waarom heeft zij dan wel problemen met deze afspraak, maar niet met de afspraak die de vorige coalitie heeft gemaakt en die exact is weergegeven in dit wetsvoorstel? Ik mis dus verheldering over de vraag hoe het komt dat de PvdA dit indiende toen wij nog zeer nauw samenwerkten, en nu het hier wordt behandeld, blijkt het volgens mevrouw Sylvester een waardeloos ding te zijn, terwijl we het wel samen hebben ingediend.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de geachte afgevaardigde voor zijn opmerking. Die geeft mij nog eens de gelegenheid om helder de positie van de PvdA uiteen te zetten. De PvdA is van mening dat je de lokale autonomie lokaal moet laten liggen. Als je te maken hebt met gemeenteraden die adequaat en effectief kunnen beslissen en die de lokale situatie het beste kennen, moet je de beslissing daar laten liggen. Ik heb ook gerefereerd aan alle brieven die zijn

binnengekomen en al die argumenten die over tafel zijn gegaan. Daar hebben wij naar willen luisteren. Daarnaast heb ik nog een tweetal zaken genoemd en die wil ik graag ook onder uw aandacht brengen, mijnheer Reuten. Ten eerste wil ik erop wijzen dat er een initiatiefwet is komen te liggen in de Tweede Kamer. Ook u als senator dient te gaan over de continuïteit van wetgeving. Ik heb in onze commissie gepleit voor aanhouding, want dan zouden we het een met het ander kunnen vergelijken en zodoende tot een adequate afweging komen. Ten tweede is wat ons betreft de omgeving ook in die zin veranderd dat ons congres zich heeft uitgesproken voor het blijven volgen van de lijn van de gemeenten. Ook binnen de PvdA-fractie hebben wij dus gemeend: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Ik wil graag weten van mevrouw Sylvester wat zij nu precies vindt van de argumenten die door de Tweede Kamerfractie van de PvdA zijn gehanteerd om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Dank voor de opmerking van collega Reuten. Ik meen dat ik die al beantwoord heb.

De heer **Reuten** (SP): Ik heb het antwoord niet gehoord.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik heb de vraag al beantwoord.

De heer **Reuten** (SP): Wat was het antwoord?

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik kan het hier wel gaan herhalen, maar ik heb klip-en-klaar drie argumenten gegeven ...

De heer **Reuten** (SP): De Tweede Kamer heeft een wetsvoorstel naar deze Kamer gestuurd en dat ligt nu voor.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik heb u klip-en-klaar argumenten gegeven. U hebt mij een vraag gesteld en ik heb drie argumenten genoemd. Ik heb ze net ten aanzien van de CDA-fractie herhaald. U vraagt mij om ze weer te herhalen. Dat wil ik met alle liefde doen, maar daarmee verandert de praktijk niet.

De heer **Reuten** (SP): Ik vraag wat u vindt van de argumenten die de Tweede Kamerfractie van de PvdA hanteerde om voor dit wetsvoorstel te stemmen. Welke argumenten ontkracht u hier?

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik ontkracht geen argumenten. Ik heb aangegeven hoe wij tot onze afweging zijn gekomen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik heb met enige bewogenheid geluisterd naar het centraal stellen van de autonomie van de gemeenten door de geachte collega. Nu is het een nadeel als je wat langer meeloopt in het openbaar bestuur. Ik heb

meegemaakt dat de Zondagswet gewijzigd moest worden en dat weggehaald moest worden of je al of niet een zwembad zou sluiten als gemeenteraad. Dat was mede een initiatief van collega's van de geachte afgevaardigde die nu aan het woord is. Wat is er onderweg gebeurd?

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik begin toch een beetje te twijfelen aan mijn duidelijkheid, want dit is in feite dezelfde vraag als de heer Reuten stelt. Laat ik het als volgt formuleren. De fractie van de PvdA heeft een drietal argumenten gegeven. U hebt net ook kunnen luisteren naar de mensen die op de tribune zitten van de gemeente Sluis, met zeer steekhoudende argumenten. Ik wil u uitdagen om daarop straks te reageren. Dan gaat het om de werkgelegenheid die verdwijnt et cetera. Ze hebben die openstelling al meer dan 100 jaar.

De heer **Van den Berg** (SGP): Uitdagen is nogal wat. Ik wil daar misschien wel even op ingaan. Ik ken de gemeente Sluis ook goed als oud Zeeuws statenlid en als oud-burgemeester in Zeeland. Ik ben er vele keren geweest. Op die argumenten kun je ook wel iets afdingen. Bovendien, dat is op dit moment het probleem niet, want Sluis is toeristisch, dus dat hoeven wij helemaal niet mee te wegen.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): U gaat nu in op het argument van Sluis. Ik heb u daartoe uitgedaagd, maar zoals u weet, krijgen wij straks ook antwoord van de regering, onder andere over de woonboulevard. Er zijn talloze argumenten en voorbeelden te noemen waar het niet om gaat en waar die aanscherping wel degelijk ten koste gaat van de werkgelegenheid.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik zal straks mijn verhaal houden.

De **voorzitter**: Graag.
* *

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik denk dat het niet ten koste van de werkgelegenheid gaat, maar ik krijg geen antwoord op mijn vraag wat er in de loop der jaren is gebeurd met de PvdA, die nu zeer emotioneel de autonomie van de gemeente verdedigt, terwijl zij in het verleden -- ik heb een feit genoemd en zou er nog meer kunnen noemen -- juist de gemeentelijke autonomie weghaalde omdat zij de gemeenten kennelijk niet vertrouwde. Wat is er dan gebeurd?

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik gaf aan dat ik graag voor de collega de argumenten herhaal die ik al eerder in mijn betoog heb genoemd. Om te beginnen heb ik aangegeven dat wij de initiatiefwet van D66 en GroenLinks die in de Tweede Kamer ligt en die in feite het tegenovergestelde bewerkstelligt als de wet die nu voorligt, graag in context hadden willen zien, dit om de continuïteit voor de gemeenten te bewerkstelligen. U zult het met mij eens zijn dat wij op het moment dat wij hier dit wetsvoorstel aannemen en op het moment dat het

andere wetsvoorstel hier over een aantal weken misschien wel -- want het is aan de overkant prachtig in behandeling -- wordt aangenomen gemeenten opzadelen met een continuïteitsprobleem. Dat is mijn eerste argument geweest.

De **voorzitter**: Kunt u kort zijn?
**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik begrijp dat ik het wat uitgebreider moet doen, want ik geef het heel duidelijk en helder aan, maar men blijft persisteren in herhaling van argumenten. Dus de continuïteit van de wetgeving is mijn eerste punt. Het tweede punt dat ik heb aangegeven, is dat wij hebben willen luisteren naar de argumenten die talloze keren naar voren zijn gekomen van diverse belangenverenigingen. Wij zijn eraan gaan hechten. Ten slotte heb ik aangegeven -- niet onbelangrijk -- dat ons partijcongres een beslissing heeft genomen waaraan wij ons willen binden.

De **voorzitter**: De heer Reuten, heel kort.
**

De heer **Reuten** (SP): Het eerste punt is geen inhoudelijk argument maar een procedureel punt.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Dat zou u zich als senator toch wel moeten aantrekken, de continuïteit van de wetgeving.

De heer **Reuten** (SP): De twee andere punten zijn ook niet inhoudelijk. U noemt niets inhoudelijks.

De **voorzitter**: Dit was commentaar van de heer Reuten. Ik verzoek mevrouw Sylvester ...
**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik gaf even aan in reactie op de heer Reuten dat hij zich als senator ook de continuïteit van de wetgeving zou moeten aantrekken. De uitvoerbaarheid van de wetgeving is een van de eerste taken waar wij als senatoren verantwoordelijk voor zijn. Ik vraag hem om ook door die bril naar dit wetsvoorstel te kijken.

De **voorzitter**: Ik stel voor om dit debat nu af te sluiten.
**

De heer **Reuten** (SP): Dat is absoluut een punt, maar er ligt hier een wetsvoorstel voor en niet een tweede wetsvoorstel.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): U was zelf aanwezig bij het debat in de commissie, waar net de minderheid het eens was met het feit dat er op korte termijn een ander wetsvoorstel komt dat het tegenovergestelde wil. Als u ons een beetje de ruimte had gegeven, hadden wij die in samenhang kunnen behandelen, maar u hebt dat niet aangedurfd.

De **voorzitter**: Wij zijn nu aan het herhalen. Mevrouw Sylvester is klaar. Ik geef het woord aan de heer Asscher.

**

*N

De heer **Asscher** (VVD): Voorzitter. Dit belooft volgens mij een levendig debat te worden. Ik voer het met plezier met deze nieuwe minister in zijn huidige functie. Wij hebben hem hier al vaak gezien, maar niet in deze hoedanigheid.

Dit wetsvoorstel, waarvan wij met zeer gemengde gevoelens hebben kennisgenomen, heeft wel een heel merkwaardige wetsgeschiedenis achter de rug. Helaas heeft de vorige minister van Economische Zaken verzuimd om deze wet, die gekraakt werd door de Raad van State, van de agenda af te halen. Daar was indertijd een politieke reden voor. Alsof CDA en PvdA onderling al niet genoeg verdeeld waren, vereiste de verkiezingsuitslag van 2006 dat een derde partij aanschoof om een coalitie mogelijk te maken. De ChristenUnie werd de verbindende schakel en kreeg dus de gelegenheid eisen te stellen. Zo belandde in het toenmalige regeerakkoord dat "het oneigenlijke gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen wordt tegengegaan". Als wij naar dit wetsvoorstel kijken, dan ligt het hier ten onrechte. Het is het wisselgeld van het vorige kabinet voor de ChristenUnie. Het rammelt aan alle kanten en het bedrijfsleven is mordicus tegen. De VNG, de Consumentenbond, het midden- en kleinbedrijf en alle andere organisaties die ermee te maken krijgen, zijn ertegen. Zo is ons vanochtend ook duidelijk gemaakt door de gemeente Sluis. Er is geen aanleiding meer om dit wisselgeld van een vorig kabinet nu om te zetten in niet-welluidende klinkende munt, en vooral niet in verlies van werkgelegenheid.

Want daar gaat het vandaag vooral over: werkgelegenheid. Dat is iets wat elk kabinet aangaat, en zeker een kabinet waar onze partij niet alleen aan deelneemt maar ook leiding aan mag geven.

Kortom, hier staat een liberaal die verbaasd is dat dit wetsontwerp vandaag behandeld wordt. Snel dus nog even gekeken naar het huidige regeerakkoord. Immers, is dit wetsontwerp een kleinkind van de vorige minister en het vorige regeerakkoord, volgens het huidige regeerakkoord behoeft het geen kind van deze minister te worden.

Het regeerakkoord zegt letterlijk: "de huidige situatie op het gebied van koopzondagen blijft gehandhaafd". Zo is het nu ook maar net. Of, meer parlementair uitgedrukt: dat is een helder politiek signaal. Maar feitelijk ligt het toch aan de momentopname. Dit wetsvoorstel lag al bij de Eerste Kamer terwijl de regering wisselde van samenstelling. Aangezien het regeerakkoord de huidige situatie handhaaft, betekent dit dat de situatie die nu bestaat -- zonder dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen -- kan worden gecontinueerd.

De heer **Terpstra** (CDA): Ik wil graag één vraag stellen, namelijk over de passage in het regeerakkoord. Ik ben het met u eens dat wij als Eerste Kamer totaal niet gebonden zijn aan het regeerakkoord, dus wij kunnen gewoon lezen wat er staat. Maar wij hebben aan twee personen gevraagd wat er staat. De Tweede Kamer heeft het gevraagd aan premier Rutte. Onze vaste Kamercommissie heeft hetzelfde gevraagd aan de minister van ELI. Beiden geven hetzelfde antwoord, namelijk: nee, het regeerakkoord is bedoeld inclusief wat hier nu voorligt. Nu vraag ik mij af waarom u nu beter zou weten wat er in het regeerakkoord staat dan degenen die het gemaakt hebben, de heren Rutte en Verhagen.

De heer **Asscher** (VVD): Ik ben niet zo goed in tekstexegese als u, maar ik heb de letterlijke tekst voorgelezen van het regeerakkoord. Sommigen vinden die tekst multi-interpretabel, maar voor mij is de tekst helder en duidelijk. Ik concludeer daaruit dat aanvaarding van dit wetsvoorstel haaks staat op het regeerakkoord. Aanvaarding maakt het gemeenten immers uiterst moeilijk om meer dan twaalf koopzondagen te handhaven.

Behalve deze actualiteit zijn er meer redenen waarom dit wetsvoorstel niet moet worden aangenomen. Dit is zowel vanwege binnenlandse argumenten als vanwege Europese argumenten onwenselijk. Voor mij is de inhoudelijke factor een belangrijke reden waarom dit slecht geformuleerde wetsvoorstel niet deugt, maar nog zwaarder weegt voor mij de economische factor. Uit tal van onderzoeken blijkt namelijk dat strikte handhaving van dit wetsvoorstel leidt tot een afname van de werkgelegenheid met minstens 12.000 deeltijdbanen, wat zich vertaalt in ongeveer 4000 fulltimebanen. Die afname zou plaatsvinden terwijl de werkloosheid groot is en het bedrijfsleven langzaam opkrabbelt uit het dal van de "global financial crisis".

De heer **Reuten** (SP): De woordvoerder van de VVD-fractie huilt krokodillentranen. De VVD geeft leiding aan een kabinet dat 110.000 hardwerkende Nederlanders op straat zet.

De heer **Asscher** (VVD): Ik heb geen idee waaraan de heer Reuten refereert, maar het zal vast niets te maken hebben met de Winkeltijdenwet.

De heer **Reuten** (SP): De heer Asscher heeft het over 4000 werklozen. Ik heb het over 110.000 werklozen. Volgens het CPB zouden zo veel mensen door het voorgenomen beleid van het kabinet op straat worden gepleurd. Wij hebben het hierbij over een kabinet waaraan de VVD leiding geeft, zoals de heer Asscher zojuist benadrukte.

De heer **Asscher** (VVD): De heer Reuten zal het, zijn gedachtegang volgend, met mij eens zijn dat wij daaraan niet nog eens 4000 werklozen moeten toevoegen.

De vorige minister van Economische Zaken was nieuw op dat departement en bleef dat tot het eind. De huidige minister is een ervaren minister,

maar hij is ook nieuw bij Economische Zaken. Ik ben er echter van overtuigd dat hij het er in het huidige kabinet niet op zal laten aankomen dat 12.000 mensen hun deeltijdwerk verliezen. Veelal betreft het hier juist herintredende vrouwen, allochtonen en een groep mensen die niet makkelijk aan werk komt. De werkgelegenheid en het goed functioneren van het bedrijfsleven staan te hoog in het vaandel van het nieuwe kabinet en van de huidige minister om het op die manier te laten verlopen. Kortom, ik heb daar meer vertrouwen in.

Een van de feitelijke juridische fouten in het wetsvoorstel betreft de beroepsmogelijkheid tegen de gemeentelijke besluiten over een toeristische vrijstelling. Ook de Raad van State wijst in haar advies op hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 8:2, onder a. De Raad van State stelt dat onvoldoende wordt gemotiveerd waarom in het wetsvoorstel tot inperking van koopzondagen in de Winkeltijdenwet wordt afgeweken van de norm die wordt gesteld in de Algemene wet bestuursrecht. Dit is een unicum. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bezwaar en beroep open te stellen tegen een onderdeel van een winkeltijdenverordening, namelijk het door de raad bij verordening verlenen van een vrijstelling. Dit is niet in lijn met de uitgangspunten van het bestuursrecht. Oorspronkelijk is in de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid opengehouden om bezwaar en beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels te kunnen instellen. De invoering daarvan is in de loop der jaren enkele keren uitgesteld. In het kader van het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht heeft het kabinet ervoor gekozen om deze mogelijkheid definitief te schrappen. Dit wetsvoorstel ligt nu bij de Tweede Kamer. In het licht van deze keuze is het des te vreemder dat alleen in de Winkeltijdenwet wel de mogelijkheid hiertoe zou worden opgenomen. Bovendien wijst jurisprudentie uit dat er al genoeg aanknopingspunten zijn voor belanghebbenden om bezwaar te maken. Voorbeelden hiervan zijn de rechtszaken in Amsterdam-Noord en Rotterdam Alexandrium.

De toelichting van het wetsvoorstel is bovendien strijdig met de uitgangspunten en toelichting van de vigerende Winkeltijdenwet. In de Winkeltijdenwet worden enkel en alleen de openingstijden geregeld. Het is juridisch onjuist en onwenselijk om de belangen van ondernemers en werknemers op te nemen in de Winkeltijdenwet.

De heer **Reuten** (SP): De heer Asscher heeft de wetstekst niet goed gelezen. Uitgangspunt daarin zijn juist de sluitingstijden. Ik wijs op artikel 2.

De heer **Asscher** (VVD): Ik ben blij om deze toevoeging van de staatsrechtgeleerde Reuten te mogen beluisteren. Hij stelt dat de sluitingstijden het tegenovergestelde zijn van de openingstijden. Dat is een welkome en interessante toevoeging.

Laat ik teruggaan naar mijn tekst. Het opkomen en vaststellen van de belangen van zowel ondernemers als werknemers hoort plaats te vinden

tijdens cao-onderhandelingen en hoort niet te vallen onder de reikwijdte van de Winkeltijdenwet.

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter ...

De **voorzitter**: Mijnheer Reuten, dit is uw zevende interventie.

**

De heer **Reuten** (SP): Ook dat leest de heer Asscher verkeerd in de wetstekst. Het gaat om de belangenafweging die de lagere overheid moet maken over de vrijstelling van een verbod. Dat staat in artikel 3. Dit is wel degelijk relevant. De gemeente is namelijk op geen enkele manier gedwongen om vrijstelling te geven.

De heer **Asscher** (VVD): Goed, dank. Laat ik verdergaan met mijn betoog. Ik had het over de extra beroepsmogelijkheden in het wetsvoorstel. In de literatuur over dit wetsvoorstel worden deze beroepsmogelijkheden een bestuurlijk wangedrocht genoemd. Het schept precedenten voor andere wetgeving en is een afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, waarin wordt bepaald dat tegen verordeningen geen bezwaar en beroep mogelijk is. Is de minister bereid om deze door de Raad van State gesignaleerde strijdigheid met de Algemene wet bestuursrecht uit dit wetsvoorstel te halen?

Dit is een uiterst kostbare weg voor de gemeenten en vergroot de bestuurlijke lasten zowel voor de gemeenten als voor het bedrijfsleven. Immers, telkens als een gemeente besluit om op grond van dit wetsvoorstel het aantal koopzondagen te beperken, zullen belanghebbenden daartegen beroep aantekenen. Juist gezien de wens om zuinig om te gaan met ambtenaren -- die mede door nieuwe kabinetsmaatregelen efficiënt met hun tijd moeten omgaan -- is het van belang dat dit hoge kosten met zich meebrengt voor gemeenten en het bedrijfsleven. Deze kosten zijn noch voor de gemeenten, noch voor het bedrijfsleven wenselijk.

De **voorzitter**: Mijnheer Reuten, ik zie dat u weer wilt interrumperen. Dit is uw achtste interruptie. Ik stel de limiet op tien.

**

De heer **Reuten** (SP): Goed, dit is een relevant punt, mevrouw de voorzitter. De heer Asscher kent de wetstekst toch echt niet. De gemeenteraad besluit niet tot beperking van het aantal koopzondagen, maar eventueel tot een ontheffing. De gemeenteraad heeft geen ontheffingsdwang en kan dus alle procedures vermijden.

De heer **Asscher** (VVD): Het gaat erom dat de gemeenteraad een besluit neemt tot invoering van een algemeen verbindende verordening. In de Algemene wet bestuursrecht is daartegen geen beroep mogelijk. Tegen een besluit op grond van die verordening is echter altijd beroep mogelijk.

Er zijn acht interrupties geweest, dus wij hebben er nog twee te gaan.

Wij spraken over de wens om zuinig om te springen met onze hardwerkende ambtenaren. Dat is een grote groep hardwerkende Nederlanders, mijnheer Reuten. Het gaat mij erom dat noch de gemeenten, noch het bedrijfsleven op deze kosten zitten te wachten. Wij kunnen voorkomen dat ze worden gemaakt. Dit staat haaks op het kabinetsbeleid om te streven naar vermindering van administratieve lasten. Hoe denkt de minister deze grote hoeveelheid beroepsprocedures in te dammen? Hoe denkt hij deze onnodige kosten te voorkomen?

Wij vinden hierbij de VNG aan onze zijde. Ik citeer de VNG. "Voorts betreurt de VNG het besluit om de winkeltijdenverordening (een algemeen verbindend voorschrift) voor beroep open te stellen. Hierover stelt de Raad van State dat er geen dwingende redenen zijn om een inbreuk te maken op het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Uit jurisprudentie is gebleken dat er genoeg mogelijkheden zijn om op te komen tegen een besluit van de raad. Om deze reden zou het appellabel maken van een algemeen verbindend voorschrift, het doorbreken van een cruciale hoofdlijn in de Algemene wet bestuursrecht betekenen. Wij vinden een dergelijke maatregel in de wet juridisch hoogst onwenselijk." Einde citaat.

En dan de ingewikkelde kant van het Europese recht en dit wetsvoorstel. De minister trekt conclusies uit het Sbarigia-arrest waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat de regulering van openings- en sluitingstijden niet valt onder het vrije verkeer van diensten. Dit lijkt mij echter onjuist, aangezien de uitspraak van het Hof juist over een zeer specifieke regeling in een specifiek geval ging. In een andere zaak, de zaak-Semeraro Casa Uno, heeft het Hof van een andere specifieke regeling gevonden dat de beperkingen die zij voor de vrijheid van vestiging teweeg zou brengen, zo onzeker en zo indirect zijn dat die regeling de vrijheid van vestiging in dat ene geval niet belemmert.

Uit het onlangs verschenen onderzoek van de Europese Commissie in de Retail Market Monitoring blijkt dat beperkte zondagsopening door winkeliers als belemmerend wordt ervaren en om welke redenen. Dat betekent dat de verdere beperking van de zondagsopening het minder aantrekkelijk maakt voor buitenlandse detaillisten om in Nederland een vestiging te openen. Dat is wel degelijk in strijd met artikel 49 van het EG-verdrag.

De heer **Terpstra** (CDA): Mevrouw de voorzitter, als u mij gelijk behandelt aan de heer Reuten, heb ik nog negen interrupties te gaan.

De heer **Asscher** (VVD): Ik verheug me erop!

De **voorzitter**: Nog acht.

**

De heer **Terpstra** (CDA): Ik begin met een vraag over de Europese Unie. Wij kennen de VVD als een zeer principiële partij, zeer sterk uitgaand van het principe van de subsidiariteit: Europa moet zich niet

bemoeien met onze zaken, die we best zelf kunnen regelen. Waarom zou Europa volgens de heer Asscher nu net op het punt van de zondagsheiliging, om het zo maar te noemen, wel de zaak moeten regelen?

De heer **Asscher** (VVD): Volgens mij gaat dit debat niet over de zondagsheiliging, maar over de mogelijkheden tot opening en sluiting van winkels op zondag. Als de heer Terpstra het vorige deel van mijn betoog goed beluisterd heeft -- dat ging over subsidiariteit -- dan weet hij dat ik er groot voorstander van ben dat die besluiten worden genomen in de eerste plaats door de ondernemers zelf en in de tweede plaats door de gemeente. Dat is subsidiariteit. Dit onderdeel van mijn betoog gaat erover dat het in strijd is met het Europese verdrag. Maar dank voor de mogelijkheid om dit nog een keer te verduidelijken.

Voorzitter. De minister trekt het arrest dat ik zojuist noemde, ten onrechte in algemene zin en verbreedt een specifiek geval naar de algemene situatie. Ook dit punt zal gaan leiden tot verder procedures voor het Hof van Justitie.

Tot slot nog een opmerking over de transparantie en het begrip "toerisme". Het ligt voor de hand dat er een evenwichtige afweging moet worden gemaakt tussen de werknemersbelangen, de leefbaarheid en veiligheid van de omgeving en de economische belangen van de ondernemers. We hebben daar in een interruptiedebatje net over gesproken. Maar het ligt nog meer voor de hand dat de Europese wetgeving juist wordt toegepast en geïnterpreteerd. Daar ligt nog een stuk onzekerheid van interpretatie tussen de minister en de Europese Commissie. Is de minister bereid om verdere behandeling van dit wetsvoorstel op te schorten, totdat die helderheid verkregen is? Het begrip "toerisme" zelf is niet kenbaar en niet transparant.

Kortom, er is een reeks van argumenten om te concluderen dat dit wetsvoorstel een juridisch monstrum is. Het zal leiden tot oneindig veel binnenlandse beroepsprocedures en bodemprocedures bij het Hof van Justitie en het vergroot de werkloosheid. Er is dus alle reden om vast te stellen dat dit wetsvoorstel, dat een restant is van onderhandelingen van de vorige coalitie, feitelijk in strijd is met het kabinetsbeleid. Het vergroot de regelgeving en de administratieve lasten voor de overheid en het bedrijfsleven. Het leidt tot onzekerheid voor ondernemers en het belemmert het vestigingsklimaat. Onze fractie kan zich niet voorstellen dat de minister het novum van de strijdigheid met de Awb wil handhaven en dat hij het voor zijn verantwoording wil nemen dat dit wetsvoorstel de werkloosheid vergroot. De VVD fractie ziet de beantwoording dan ook met vertrouwen tegemoet.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik wil namens de fracties van SGP en ChristenUnie, waarvoor ik het woord voer, de minister van harte feliciteren. We hopen op een vruchtbare

samenwerking, een goede dialoog en een goede uitwisseling van argumenten wanneer de minister met onze Kamer discussieert.

Voorzitter. Het is algemeen bekend dat deze Kamer wel genoemd wordt: "chambre de réflexion". In de meeste gevallen ben ik over deze naam zeer te spreken, omdat daarmee wordt aangegeven dat er is voorzien in een moment van beschouwing en bezinning. Dat moet echter niet doorslaan, want dan slaat reflectie om in relaxen. Daar lijkt het wel een beetje op bij dit wetsvoorstel. Het gaat hierbij toch niet om een zeer ingewikkelde of complexe wet. Sterker nog, het is een wetswijziging om de bestaande Winkeltijdenwet een verduidelijking te geven. De Tweede Kamer nam daar een besluit over op 24 november 2009. We zijn nu bijna een jaar verder, en wij reflecteren nog steeds door. De fracties van SGP en ChristenUnie zijn dan ook blij dat we nu tot een afronding kunnen komen.

Daarbij is het wel goed om dit wetsvoorstel nog even in het juiste perspectief te plaatsen. Zoals bekend ligt de basis van de huidige Winkeltijdenwet in het eerste kabinet-Kok. Daar werd een belangrijke wissel omgezet toen de Winkelsluitingswet werd omgevormd naar een Winkeltijdenwet. De naamgeving maakt reeds duidelijk dat de wet die een begrenzing aangaf, werd veranderd in een wet die ruimte wilde bieden. De standpunten van de fracties van ChristenUnie en SGP zijn bekend. Beide fracties hadden geen moeite met de ruimere mogelijkheid voor openstelling van winkels op de werkdagen en op zaterdag. De mogelijkheid voor zondagsopenstelling werd door onze fracties echter afgewezen. Daarvoor golden, en gelden, redenen van principiële aard, maar ook van economische, sociale en maatschappelijke aard. Ik kom daar later nog op terug.

De openstelling van winkels op zondag werd destijds aan de gemeenten toevertrouwd. Zij mogen maximaal twaalf zondagen aanwijzen waarop winkels in hun gebied op zondag open mogen. Daarnaast werd een vreemde figuur in de wet opgenomen, de zogenaamde toeristische bepaling, waarin geregeld werd dat een gemeente een deel van haar gebied als toeristisch kan bestempelen. Mede met dank aan de PvdA-bewindslieden uit het kabinet waaronder dit gebeurd is.

Destijds was het voor de fracties van ChristenUnie en SGP al duidelijk dat dit zogenoemde toeristisch regime zou kunnen leiden tot verkeerd gebruik. Door sommigen werd destijds al gezegd: "Zet een paar klompen in het dorp en je bent toeristisch." En helaas, gemeenteraden gaan daar soms in mee. Ik betreur het, dat te moeten constateren. Inderdaad, helaas heeft de praktijk bewezen dat er in toenemende mate oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de toeristische bepaling in de wet, ook al omdat het begrip "toeristisch" heel ruim geïnterpreteerd kan worden. Allerlei gemeenten hebben zich intussen al uiterst creatief getoond door extra koopzondagen in te voeren. De voorbeelden liggen voor het oprapen.

Zo zijn er gemeenten, in het bezit van musea of andere toeristische trekpleisters, die een

deel of meerdere delen van hun gebied tot toeristisch gebied hebben verklaard. Soms gebeurde dit zelfs op basis van incidenten, zoals die gemeente die een sjoelwedstrijd gebruikte om zich te beroepen op dit onderdeel van de Winkeltijdenwet. Ongeveer de meest creatieve oplossing was van een gemeente die de zaak gewoon helemaal omdraaide door te stellen dat de toeristen vanzelf zullen komen als de winkels op zondag open gaan. En ja, dan ben je toeristisch. Dat was natuurlijk nooit de bedoeling van de wetgever.

Kortom, het zal duidelijk zijn dat de fracties van SGP en ChristenUnie inkadering van belang vinden, waardoor misbruik van de toerismebepaling kan worden voorkomen. Dat is van belang, zoals gezegd, vanuit een viertal overwegingen: het principiële aspect, de sociale context, de economische belangen en de maatschappelijke motieven. Ik geef een korte analyse bij elk van deze vier perspectieven.

Het eerste perspectief. Het is onze principiële overtuiging dat de zondag een rustdag moet zijn. Het is een waardevol, en een waardevol, geschenk, dat heilzaam is voor mensen. Het is een dag van rust om afstand te nemen tot de hectiek van alledag, om tot reflectie te komen bijvoorbeeld in de kerk, die wel een heel bijzondere "chambre de réflexion" is, om elkaar te ontmoeten en om die dag in het bijzonder te besteden tot eer van God en tot heil van onze naasten. Daar komt nog bij dat de praktijk de noodzaak ervan heeft uitgewezen. Bekend zijn de pogingen om het ritme te veranderen in tien dagen werk en één dag rust. Dit bleek fysiek en mentaal niet vol te houden. Zes dagen arbeiden, één dag rust blijkt een heilzaam ritme.

Het tweede perspectief. Het is ook van belang voor de sociale context waarin mensen staan. De sociale cohesie, waar wij het zo druk over hebben in deze tijd en die zo nodig is, is immers van wezenlijk belang, ook voor degenen die zich min of meer gedwongen voelen om mee te doen aan de zondagsopenstelling van winkels. Vaak wordt dit argument afgedaan met de opmerking dat men dan toch op een andere dag vrij kan houden. Maar dat argument doet juist geen recht aan de sociale context. Onze maatschappij is zo ingericht, ook voor de gezinnen, dat de zondag een moment van ontmoeting is. Een winkelier die op zaterdag zijn shop sluit, is ondenkbaar, behalve om religieuze redenen. Dus sluiting zou dan moeten gebeuren op de dag dat de rest van de familie en de vrienden naar school en naar hun dagelijkse werk is. Meestal wordt hiertegen ingebracht dat de winkelier toch zelf kan blijven besluiten om op zondag gesloten te blijven.

Daarmee zijn we bij de economische belangen terechtgekomen, het derde perspectief. Dit heeft diverse kanten. Allereerst blijkt uit de actualiteit dat er projectontwikkelaars zijn die hun huurders -- lees winkeliers -- dwingen om open te zijn op straffe van een boete. Over vrijheid gesproken. Graag vernemen de fracties van SGP en ChristenUnie de mening van de minister over dit soort praktijken. Daarnaast zal duidelijk zijn dat het

voor heel veel winkeliers dan neerkomt op een gedwongen openstelling, omdat de buurman en de concurrent ook open zijn. En winkeliers zijn ondernemers. Zij hebben meer verstand van omzet en van het gedrag van hun klanten dan politici. Zij weten als geen ander dat er geen euro meer wordt uitgegeven door de consument, alleen het moment van het uitgeven van die euro wordt verlegd. Per saldo levert dat dan ook niets op voor de economie in bredere zin.

Bovendien, economie is wel belangrijk maar mag niet de boventoon voeren in onze maatschappij, het vierde perspectief. Het maatschappelijk belang van deze verbetering van de wet is dat er verantwoord wordt omgegaan met elkaar en met de wetgeving, en dat er een einde komt aan het oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. Dat geeft duidelijkheid in het maatschappelijk verkeer. Hierin is ook het vertrouwen te winnen van de bevolking in de overheid.

Het maatschappelijk belang is ook breder te interpreteren. Ook in het licht van de internationale verhoudingen is het van belang dat de regering in de laatste nadere memorie van antwoord nog uitvoerig is ingegaan op de Europese verdragen. Uit die beantwoording is duidelijk geworden dat deze Winkeltijdenwet voldoet aan de kaders van het Europees recht en dat de huidige aanpassing zelfs nog verder bijdraagt aan het beantwoorden aan de diverse richtlijnen. Ook is de regering nogmaals ingegaan op de effecten van deze wetswijziging op de arbeidsmarkt.

Natuurlijk zijn ook onze fracties van mening dat elke baan telt, maar uit de berekeningen van het CPB blijkt dat het effect zeker op de langere termijn zeer gering zal zijn. Er zou ook andersom geredeneerd kunnen worden: nu er meer duidelijkheid komt, is het voor winkeliers mogelijk om beter in te spelen op de consument in een eerlijk en overzichtelijk concurrentieveld. Dat kan vaste banen opleveren in plaats van allerlei kleine flexibele arbeidscontracten.

De fracties van SGP en ChristenUnie vinden het van wezenlijk belang dat gemeenten door deze aanpassing van de wet alle betrokken belangen zullen moeten wegen en beargumenteren. De te wegen aspecten worden in de toelichting op de wet nadrukkelijk benoemd. Het doet onze fracties deugd dat deze aspecten exact aansluiten bij de vier eerder genoemde punten. In concreto gaat het immers om de werkgelegenheid en de economische bedrijvigheid, waarin wordt begrepen het belang van de winkeliers met weinig of geen personeel en van het winkelpersoneel. Dit zijn de economische en sociale aspecten. Vooral dat laatste is heel wezenlijk, met name nu er door een belangrijke aanpassing via een amendement van de fracties van SGP en SP in de Tweede Kamer aan is toegevoegd dat het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van het winkelpersoneel hierin is begrepen. Juist deze groep, de kleinere winkelier en het winkelpersoneel, mag onze volledige aandacht krijgen.

Vervolgens wordt de zondagsrust genoemd, het zogenoemde principiële aspect. Ten slotte

worden ook de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde genoemd, de maatschappelijke belangen. In dat kader is er nog wel een punt van aandacht, namelijk de handhaving. Voor de fracties van SGP en ChristenUnie is het glashelder dat deze wetgeving meer duidelijkheid geeft over de afwegingen die gemaakt moeten worden bij toepassing van het toeristisch regime, maar er worden geen nieuwe instrumenten aangereikt aan de gemeenten om de handhaving van de Winkeltijdenwet te verbeteren of te borgen. Een adequate handhaving is noodzakelijk, zo blijkt. De fracties van SGP en ChristenUnie verzoeken de minister te reageren op dit punt van zorg.

Resumerend, het uitgangspunt voor deze wetswijziging was: dat "het oneigenlijke gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen wordt tegengegaan". Nu het wetsvoorstel er ligt, is de belangrijke kernvraag of deze wetswijziging het beoogde doel adequaat bewerkstelligt. Met de vier genoemde aspecten hebben wij voldoende aangetoond dat de aanpassing van de toeristische bepaling in de Winkeltijdenwet een wezenlijke verbetering is.

Daarbij is het ook van belang om naar de samenleving te luisteren. Dit wetsvoorstel wordt ondersteund op verschillende manieren. Ik wijs op de actie www.winkelrust.nl, een actie die geïnitieerd werd vanuit de vakorganisaties. Binnen enkele weken werden ruim 40.000 handtekeningen verzameld en vervolgens aangeboden aan de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer. Momenteel loopt er een dergelijke actie onder de naam www.tegenverruiming.nl, die meer is opgezet vanuit het ondernemersperspectief zoals we konden lezen in de brief die deze actiegroep ons dezer dagen stuurde. Deze actie leverde 25.000 handtekeningen op. De fracties van SGP en ChristenUnie zouden deze twee acties graag ondersteund zien met 75 handtekeningen vanuit deze Kamer.

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. De wijziging van de Winkeltijdenwet, met name de systematiek daarvan, heeft een langlopende historie. Op 7 maart van het jaar 321 vaardigde de Romeinse keizer Constantijn een wet uit die rechters, stedelingen en handwerkslieden het werken op "de meest eerbiedwaardige dag van de zon" verbood, overigens zonder enige verwijzing naar de christelijke traditie. En sluiting van winkels op zondag maakte onderdeel uit van het edict, dat bedoeld was om "iets gemeenschappelijks" te creëren tussen de tegenstrijdige religies binnen het Romeinse Rijk. Pas decennia later werd het christendom verplicht als staatsgodsdienst.

Inmiddels leven we 1689 jaar later en lijkt de discussie nog niet uitgewoed. Opnieuw is er sprake van een overheid die haar burgers op centraal niveau wil opleggen op welke dag ze gezamenlijk tot rust moeten komen. En opnieuw liggen er deels strijdige argumenten ten grondslag aan de discussie. Een deel van de voorstanders van

de wet wil met name de zondagsrust veilig stellen; een ander deel wil van de zondag een gemeenschapsdag maken zonder religieuze implicaties. De Telegraaf noemde de samenwerking van socialisten, sociaaldemocraten en confessionele partijen een pact uit het ongerijmde. Partijen waarvan sommigen beargumenteerden dat het fijn zou zijn wanneer meer burgers op zondag vrij zouden kunnen zijn zodat ze samen zouden kunnen voetballen of naar een evenement zouden kunnen gaan, en andere partijen die dergelijke voetbalwedstrijden en evenementen op die dag het liefst verboden zouden zien, vinden elkaar in een winkelsluitingswet die winkelopening op zondag aan banden legt.

Er is veel te zeggen voor het respecteren van individuele vrijheden in ons land en mijn partij deelt de mening dat ongebreidelde openstelling van winkels naast vrijheden ook onvrijheden met zich mee kan brengen: de vrijheid om je winkel open te stellen wanneer je dat wilt, maar ook de onvrijheid om mee te moeten met de concurrentie, ook als je dat als kleine ondernemer eigenlijk niet kunt of wilt. Vanuit dat perspectief is het van belang dat er paal en perk gesteld wordt aan de doorgeschoten 24-uurseconomie die mensen opjaagt en consumptie meer aanwakkert dan onze planeet aankan. We moeten ons echter ook realiseren dat we leven in een gesecculariseerde samenleving, waarin het niet goed zou zijn wanneer een minderheid haar levensbeschouwing en de daaruit voortvloeiende overwegingen ten aanzien van religieuze rustdagen zou opleggen aan de meerderheid van de bevolking die zich door dergelijke gedachten niet of minder geïnspireerd voelt. Landelijk beleid op het gebied van koopzondagen ligt minder voor de hand dan gemeentelijke autonomie. We kunnen niet voorbijgaan aan het feit dat de cultuur rond winkelsluiting in plaatsen als Urk of Elspeet een andere is dan die in plaatsen als Amsterdam, Rotterdam of Utrecht. Die lokale verschillen zouden moeten worden gerespecteerd, en vragen om een hoge mate van gemeentelijke autonomie.

De spagaat van het wetsvoorstel blijkt ook uit de wijze waarop een beroep gedaan zou mogen worden op de uitzonderingsmaatregel die ruimere openingstijden mogelijk zou maken. De toeristengids Lonely Planet en de hotelboekingsite Bookings.com worden genoemd als mogelijke graadmeter om al dan niet met succes een beroep te kunnen doen op de kwalificatie "toeristisch gebied" waar het gaat om de koopzondagen. Is de minister van mening dat het hanteren van dergelijke subjectieve graadmeters voldoende reden zou kunnen zijn om centraal beleid te legitimeren? Kan de minister ook aangeven of er andere mogelijkheden tot inperking van de winkelsluitingstijden zijn overwogen, bijvoorbeeld maximering van het aantal uren dat een winkel wekelijks geopend mag zijn, waarbij de winkelier in afstemming met de lokale autoriteiten kan komen tot een voor hem verantwoorde persoonlijke keuze? Welke reden ziet de minister om de lokale autonomie aan te tasten en over te gaan tot een landelijk beleid voor een vraagstuk dat per gemeente verschillend wordt geïnterpreteerd? Dat

is ook precies wat gemeenten graag willen. Ook ondernemersorganisaties, de VNG en het CPB geven aan dat een dergelijke autonomie tot het beste maatwerk zou kunnen leiden. De nu voorgestelde maatregelen zouden in crisistijd tot een verlies van duizenden arbeidsplaatsen kunnen leiden, waarbij vooral parttimers getroffen zouden worden.

Wanneer de zondag vanuit de centrale overheid wordt aangewezen als een wettelijk beschermde gemeenschapsdag kan dat naast een aantal voordelen ook aanzienlijke nadelen opleveren. Het zwaar bevochten weekend zou gereduceerd kunnen worden tot een weekend van één dag. Toeslagen voor werk op zaterdag zoals die nu bestaan, zullen in de toekomst worden afgeschaft en werk op zaterdag zal niet geweigerd kunnen worden wanneer zondag de exclusieve gemeenschapsdag geworden is. Waar een naoorlogse generatie heeft gevochten voor de vrije zaterdag, komt die slechts enkele decennia later weer ter discussie, nota bene met instemming van de vakbeweging.

Bert Bakker van D66 stelde in 2001 voor, de Arbeidstijdenwet zodanig aan te passen dat iedereen het recht krijgt vrij te nemen op zijn of haar religieuze rustdag, of dat nu zaterdag, zondag of een andere dag is. Die vrijheid sluit veel meer aan bij een geseculariseerde samenleving waarbinnen ruimte is voor vrijheid van godsdienst voor iedereen, dan het centraal vaststellen van een centrale gemeenschapsdag voor iedereen. Het wetsvoorstel van Bakker werd platgewalst door een voorstel van Van Dijke en Bussemaker, die stelden dat de zondag niet alleen voor iedereen die deze dag als religieuze rustdag erkent een exclusieve wettelijke status als rustdag moest krijgen, maar vooral ook voor ieder die geen speciale affiniteit met die rustdag heeft. Het voorstel van de Kamerleden Blok van de VVD en Hindriks van de PvdA om de Winkeltijdenwet zodanig te verruimen dat etnische ondernemers een andere winkelsluitingsdag kunnen kiezen dan de zondag, werd door de PvdA-leiding ingetrokken in afwachting van de behandeling van het diametraal daarop staande voorstel van Bussemaker en Van Dijke over de Arbeidstijdenwet. Het voorstel van Barth van de PvdA en Rabbae van GroenLinks om religieuze minderheden in het onderwijs het recht te geven om vrij te nemen op hun eigen religieuze feestdagen werd door de toenmalige staatssecretaris Adelmund als onuitvoerbaar van de hand gewezen.

Voorzitter, het heeft er alle schijn van dat de voorgestelde inperking van de koopzondagen past in de beweging naar centralisering van de gemeenschapsdag, die niet aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen van dit moment, net zomin als de centralisatie van het winkeltijdenbesluit daarin past. Mijn fractie pleit voor het respecteren van persoonlijke vrijheden: vrijheden van winkeliers, vrijheden van consumenten en vrijheden van gemeentelijke overheden om hun eigen afwegingen te maken. Natuurlijk moeten die vrijheden van overheidswege van kaders kunnen worden voorzien, ook ter

bescherming van winkeliers en hun personeelsleden. Die kaders zouden zich echter niet moeten beperken tot één centraal vastgestelde gemeenschapsdag, maar recht moeten doen aan de verschillende binnen onze samenleving vertegenwoordigde stromingen en opvattingen. Overheidsdwang om op één specifieke dag al dan niet de winkel te mogen openen, voert zoals gezegd terug naar een 1689 jaar oude wet, die ons handelen anno 2010 niet op doorslaggevende wijze zou moeten beïnvloeden, zelfs niet wanneer sommigen van ons tussentijds zozeer gewend of gehecht zijn geraakt aan die dag dat ze hem een centrale plaats in de week willen geven.

De heer **Terpstra** (CDA): Ik zou graag één algemene vraag willen stellen. Ik waardeer altijd de inleidingen van de heer Koffeman, want hij ziet kans om bij welk onderwerp dan ook, of het nu kernenergie is of de AOW, een link te leggen via de vleesindustrie met het dierenwelzijn enzovoorts. Voor zover ik weet is dit de eerste beschouwing waarin het begrip "dierenwelzijn" helemaal geen rol speelt. Is er überhaupt een relatie tussen het standpunt van de Partij voor de Dieren op dit gebied en het dierenwelzijnsvraagstuk?

De heer **Koffeman** (PvdD): Het maakt voor dieren niet zo heel veel uit of ze, als ze in dunne plakjes zijn gesneden, op zaterdag, zondag of maandag worden verkocht. Het liefst worden ze helemaal niet in plakjes gesneden. In die zin maakt het voor de dieren dus niet zo heel veel uit.

Voorzitter, ik pak mijn betoog weer op. Het moet mensen vrij staan om dat te doen op basis van hun eigen afwegingen of de binnen lokale gemeenschappen levende gewoonten, maar niet om die regelgeving maatgevend te maken op landelijk niveau. Graag een reactie van de minister op dit punt.

*N

De heer **Yildirim** (Fractie-Yildirim): Voorzitter. Mijn fractie heeft het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet nader bestudeerd. Aan de bepaling van ons standpunt ligt ten grondslag de rol die de landelijke overheid heeft ingenomen bij dit voorstel, dat berust op een ethische afweging.

Vandaag de dag hebben we te maken met een sterk veranderende samenleving. Mijn fractie is er dus geen voorstander van om de oude gewoonten vast te leggen met regels die de afgelopen 50 of misschien 100 jaar van belang waren. De overheid dient deze maatschappelijke veranderingen in te zien en daar naar te handelen. Als voorbeeld noem ik de zondagsrust. Die wordt in Rijssen en Staphorst heel anders beleefd dan in Amsterdam of Deventer. De vraag is: om de zondagsrust van welke bewoner gaat het in dit voorstel? Is het in deze tijd van economische crisis niet juist van belang om de werkgelegenheid, de leefbaarheid en de veiligheid in de openbare ruimte in stand te houden? Zouden deze thema's niet de

doorslaggevende rationele afweging moeten vormen?

Het meer of minder toestaan van de koopzondagen op basis van de toeristische aantrekkelijkheid van een stad kan geen argument zijn. Toerisme is geen stabiele en constante factor. De neiging van de gemeenten om zich steeds meer te beroepen op het argument van het toerisme komt voort uit de behoefte van ondernemers om vaker en op andere tijden de winkel te willen openen. En als het toerisme een belangrijke factor is voor het toestaan van de koopzondagen, welk belang heeft de zondag dan nog als rustdag?

Mijn fractie is van mening dat de overheid niet de concurrentie bepaalt, maar slechts de condities kan scheppen voor ondernemers waarmee ondernemers of andere betrokkenen hun voordeel kunnen doen. Vanuit dat uitgangspunt wil mijn fractie twee oplossingen meegeven aan de minister.

Ten eerste. Geef de gemeenten zelf de vrijheid om te beslissen. Laat hen met ondernemers en bewoners bepalen hoeveel, wanneer en op welke tijdstippen de winkels open zijn. Ten tweede. Bepaal alleen het maximumaantal uren dat een winkelier per week wenst open te gaan of kan opengaan. Laat winkeliers zelf kiezen of zij op zondag hun winkel open willen stellen. Graag hoor ik de reactie van de minister op deze mogelijke uitgangspunten.

Mijn fractie wenst wetgeving op basis van rationele afwegingen die ten goede komt aan de samenleving in haar geheel. Het opleggen van een beperking van de winkeltijden op zondag vinden wij een voorbeeld van betutteling. Te veel geregeld van bovenaf werkt niet. Hierbij wordt ook geen rekening gehouden met economische uitgangspunten en met velen die zo mogelijk hun werk verliezen. Mijn fractie vindt dit wetsvoorstel, waarbij winkeltijden worden beperkt op zondag, dan ook geen goed uitgangspunt. Het is daarmee een overbodig voorstel.

*N

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Mijn gelukwensen aan de minister met de benoeming in deze prachtige functie. Ik zie het debat met hem in de komende tijd tegemoet.

Wetgeving is doorgaans een kwestie van afweging van tegengestelde belangen. Bij menig wetsvoorstel liggen die tegengestelde belangen van regeringswege niet pregnant op tafel, maar bij dit wetsvoorstel wel. Dat is fijn, want ik kan mij dus beperken tot de belangenafweging. Ik begin met een uitsluitend economische afweging van de belangen van winkeliers met betrekking tot zondagsopenstelling.

Enerzijds kan in landsgrensgebieden door zondagsopenstelling de omzet van Nederlandse winkeliers stijgen ten koste van Duitse of Belgische winkeliers, voor zover winkels daar op zondag gesloten zijn. Het lijkt mij echter weinig solidair om in dit geval bij die Duitse of Belgische winkeliers omzet weg te kapen.

Anderzijds, voor zover winkels in Duitsland of België op zondag geopend zijn, kunnen

Nederlandse winkeliers bij Nederlandse zondagsluiting omzet verliezen. Echter, de huidige wet of het wetsvoorstel grijpen daar niet op in, dat wil zeggen afgezien van "de nabijheid van grensovergangen langs daarop aansluitende doorgaande wegen", zoals in artikel 3, lid 3b staat.

Mij dunkt dat -- afgezien van landsgrensgebieden -- door zondagsopenstelling van winkels de totaalomzet van het winkelbedrijf niet stijgt. De inwoner of de toerist die op zondag niet kan kopen doet dit bijvoorbeeld op zaterdag of maandag. Het winkelbedrijf als totaal heeft dus geen belang bij zondagsopenstelling. Deelt de minister deze opvatting? Dan blijft er de mogelijke belangentegenstelling tussen winkeliers. Ik zie eerst die tussen kleine zelfstandigen enerzijds (het kb) en midden- en grootwinkelbedrijven (het mgb) anderzijds. Het lijkt mij duidelijk dat een maximale winkelopenstelling in het belang is van het mgb voor zover het hiermee het kleinbedrijf kan weg concurreren. De kleine winkelier verliest die concurrentiestrijd, want fysiek gezien kan deze de klant niet dagelijks van 6.00 tot 22.00 uur bedienen. Nog afgezien van administratie zou deze dan een werkweek van 112 uur moeten maken. Dit lijkt mij strijdig met gelijke concurrentievoorwaarden voor het mgb enerzijds en kleine zelfstandigen anderzijds. Ik vraag de minister of hij deze opvatting deelt. "Gelijke concurrentievoorwaarden" pleit dus voor inperking van de winkeltijden. Zo gezien bevoordeelt de huidige wet reeds het midden- en grootbedrijf en zo gezien gaat het voorliggende wetsvoorstel lang niet ver genoeg. Dat zou een argument kunnen zijn om ertegen te stemmen.

Dan is er nog de mogelijke belangentegenstelling tussen winkeliers van aanpalende gemeenten. Het is duidelijk dat indien in de ene gemeente de winkels op zondag gesloten zijn, winkeliers in de aanpalende gemeente dan belang bij zondagsopening hebben. Die levert hen immers omzetwinst. In dit verband moet ik kort de subsidiariteit bespreken.

Een hoofdargument van de tegenstanders van dit wetsvoorstel is de eerbiediging van de subsidiariteit: winkelopeningstijden zouden op gemeenteniveau geregeld moeten worden en niet op staatsniveau. Mijn fractie is groot voorstander van het subsidiariteitsbeginsel, zowel aangaande de verhouding tussen Europese Unie en de staten als de verhouding tussen de Nederlandse Staat en zijn provincies en gemeenten. Maar de onderhavige kwestie is bij uitstek een geval waarbij regeling op gemeenteniveau niet werkt. Immers, als gemeente X voor zondagsluiting kiest maar de aanpalende gemeente Y voor zondagsopening, dan trekken consumenten uit X op de zondag naar Y en dan moet gemeente X, ten behoeve van zijn winkeliers, uiteindelijk Y volgen in de openstelling inzovoorts. Subsidiariteit is in dit geval dus vrij inhoudsloos en komt op termijn in feite neer op een staatsregeling die de zondagsopenstelling verordonneert, ook voor gemeenten die dit niet wensen. Uiteindelijk hebben we een aaneenschakeling van aanpalende gemeenten. Mij dunkt derhalve dat gelijke concurrentievoorwaarden tussen winkeliers van

aanpalende gemeenten vergt dat er op staatsniveau één lijn getrokken wordt: op zondag open, óf dicht, óf op vaste zondagen open. Maar omdat we reeds zagen dat zondagsopening het mgb bevoordeelt boven de kleine zelfstandige winkelier, moet het zondagsluiting zijn. Tot zover de afweging van economische winkeliersbelangen.

Ik hoor straks nog graag van de VVD-fractie wat zij precies tegen de kleine zelfstandige heeft. De vereniging MKB-Nederland is vorig jaar bij het VNO ingetrokken. Is met deze intrek de VVD nu ook de mgb-partij geworden en laat zij het kleinbedrijf vallen? Daar lijkt het op. De VVD stemde afgelopen juni immers ook al voor de versoepeling van het kartelverbod in de Mededingingswet -- wetsvoorstel 31531 -- die eveneens tegen de belangen van het kleinbedrijf indruist. En tja, ik hoor natuurlijk ook graag waarom de PvdA toen -- en naar het lijkt nu weer -- het kleinbedrijf links van haar laat liggen. Zeer opmerkelijk.

Ik overweeg nu consumentenbelangen in economisch perspectief. Bezien we de consument als puur economisch wezen -- zonder sociale en culturele ankers -- dan lijkt een dagelijkse 24-uursopenstelling van winkels in zijn belang, dus ook de zondagsopenstelling. Lijkt. Immers, ook de puur economische consument is niet gebaat bij het verdwijnen van concurrentie van de zijde van het kleinbedrijf en vervolgens -- dat is namelijk de volgende stap -- het opslokken van het middenbedrijf door het grootbedrijf. Geleidelijke oligopolisering is niet in het economisch belang van de consument. En of dit nu precies de overweging was of niet, uit onderzoek in 2005, bij een evaluatie van de huidige Winkeltijdenwet, blijkt dat 20% van de consumenten alle zondagen de winkels open wil hebben; 22% is indifferent, maar 57% is daartegen.

Dan bespreek ik zeer kort de sociale en culturele belangen van burgers in het algemeen. Een belangrijk deel van de bevolking hecht aan zondagsrust, zoals dat nu eenmaal heet. Voor sommigen is dit gestoeld op religieuze overwegingen. De SP-fractie respecteert die. Het gaat ons in dezen echter primair om het recht van mensen, dat ook door de ILO is benadrukt, op een gemeenschappelijke vrije dag die zo veel mogelijk aansluit bij de cultureel-historisch bepaalde inrichting van de weken in een samenleving. Daarbij gaat het om de familiale en bredere sociale consequenties van een economie die zeven dagen per week continu dreigt door te draaien. Mensen die 's avonds of op zondag moeten werken, raken afgesloten van allerlei sociale verbanden. Natuurlijk moeten er ook op zondag medische voorzieningen, veiligheidsvoorzieningen en transportvoorzieningen zijn. Het gaat echter niet om de onvermijdbaarheid, maar om de vermijdbaarheid. Erkent de minister het recht van mensen op een gemeenschappelijke vrije dag? Vooralsnog lijken de fracties van de VVD en de PvdA dit recht niet te erkennen. Of vergis ik mij?

In sociaal verband moet ik opnieuw de kleine winkelier inbrengen, nu niet vanwege het puur economische belang, maar vanwege het sociale belang. Met het verdwijnen van de kleine

zelfstandige winkelier door een continueconomie verdwijnt ook de sociale buurtstructuur. Over het belang van de buurtstructuur kan in menig opzicht verschillend worden gedacht, maar uiteindelijk is het in ieders belang dat de buurtvoorzieningen zodanig zijn dat oude mensen niet voortijdig in het bejaardenhuis worden gedreven. De voorwaarden voor gelijke concurrentie tussen enerzijds het midden- en grootbedrijf en anderzijds het kleinbedrijf dienen in het geval van winkeltijden dus ook een algemeen sociaal belang. Ik hoor graag of de minister ook dit argument deelt.

Ik concludeer op dit punt dat afweging van culturele en sociale belangen niet slechts tot een inperking van de zondagsopenstelling noopt, maar ook tot een bredere inkadering van de winkeltijden, zodanig dat de huidige kleine winkeliers en de starters geen concurrentienadeel ondervinden.

Voordat ik enige slotopmerkingen maak, concludeer ik op basis van de belangenafweging ten eerste dat de economische belangen van en de gelijkeconcurrentievoorwaarden voor winkeliers winkelsluiting op zondag vergen. Ten tweede concludeer ik dat daarmee ook de puur economische belangen van consumenten zijn gediend. Een meerderheid van de consumenten was voor bestending van de situatie uit 2005, dat wil zeggen: minder zondagsopenstelling dan thans. Ten derde concludeer ik dat culturele en sociale belangen niet slechts een inperking van het aantal koopzondagen vergen, maar ook een bredere inperking van de winkelopening. Mijn fractie zal in haar uiteindelijke standpuntbepaling de antwoorden van de minister op de voorgaande argumentatie meewegen. Ik zie dan ook uit naar zijn antwoorden.

Ik heb nog enige opmerkingen en vragen. Allereerst dunkt mij dat het wetsvoorstel op het volgende punt inconsistent is of -- laat ik voorzichtig zijn -- ietwat wringt. Artikel 6 van het wetsvoorstel stelt, kort samengevat: indien een winkelier uit godsdienstige overtuiging of levensovertuiging op een andere dag dan de zondag rust houdt, dienen burgemeester en wethouders deze winkelier op zijn verzoek ontheffing van het zondagsopeningsverbod uit artikel 2 te verlenen. Lid 2 van artikel 6 stelt dat alsdan aan de ontheffing het voorschrift wordt verboden dat de winkel op die andere dag gesloten is. Met het oog op winkeliers die uit godsdienstige overtuiging of levensovertuiging dan wel om eerder genoemde fysieke redenen op zondag niet open willen of kunnen zijn, dunkt mij dat de concurrentiële logica van dit artikel inhoudt dat de op zondag opengestelde winkels op een andere dag gesloten moeten worden indien een gemeente besluit tot zondagsopenstelling op basis van de toerismebepaling. Uit concurrentieoverwegingen zou dit bij voorkeur de zaterdag moeten zijn. Graag hoor ik het commentaar van de minister.

Ik kom bij mijn laatste punt. Om eerder in dit betoog aangegeven redenen is de SP-fractie geïnteresseerd in de relatieve groei van het midden- en grootwinkelbedrijf ten opzichte van het kleinwinkelbedrijf in de afgelopen 25 jaar. In het voorlopig verslag stelde mijn fractie hieromtrent

reeds vragen. Het antwoord van de regering destijds was echter gering relevant, maar wellicht speelde tijdgebrek daarbij een rol. Ik vraag de minister om zich in te spannen om alsnog relevante cijfers te doen achterhalen -- zo veel mogelijk geënt op de categorieën zoals aangegeven in het voorlopig verslag -- en om de Kamer daarover te zijner tijd te berichten. Indien het CBS niet over de relevante cijfers beschikt, beschikken brancheorganisaties of MKB-Nederland wellicht over relevante cijfers. Ik wacht de antwoorden van de minister met belangstelling af.

De heer **Asscher** (VVD): Het aantal interrupties bij uw interessante betoog is mijns inziens recht evenredig aan uw begrip voor het Nederlandse bedrijfsleven. Ik mis überhaupt enig inzicht in de werking van het bedrijfsleven en van de markt. Ik betreur dat, want daarmee gooit u een groot deel van het bedrijfsleven -- met name van het midden- en kleinbedrijf, dat bij u in heel slechte handen is -- terzijde. Juist de zondagsopening, waarover u zo boeiend hebt gesproken, is voor veel ondernemers van groot economisch belang. U gebruikte een wel heel raar voorbeeld. U zei: in de grensstreken is er gebrek aan solidariteit als je klanten afpikt van winkels in het buitenland. Dat vind ik een mooi betoog, maar de essentie van het bedrijfsleven is juist verkopen, vergroten van het marktaandeel en concurreren. Verder hield u een totaal centralistisch betoog dat er uiteindelijk op neerkomt dat de Staat moet bepalen wanneer een winkel open is. Uit hoofde van mijn functie als verdediger van het midden- en kleinbedrijf en het bedrijfsleven wilde ik uw betoog niet onweersproken laten.

De heer **Reuten** (SP): Ik geef u op het punt van de landsgrenzen graag gelijk, maar afgezien daarvan heb ik van u geen enkel argument gehoord. U zegt slechts dat ik geen verstand heb van het bedrijfsleven, implicerend dat u het daarentegen wel hebt, maar ik heb geen enkel argument gehoord. U hebt geen van mijn argumenten bestreden. Ik heb laten zien dat de omzet van winkeliers niet stijgt door zondagsopening. Dat is ook de opvatting die in de memorie van toelichting staat en het is eveneens de opvatting van het CPB. De totale omzet van winkeliers gaat door zondagsopenstelling niet omhoog. Dat zult u toch met mij eens zijn. De euro kan maar eenmaal worden uitgegeven. Als dat niet op de zaterdag gebeurt, gebeurt het op een van de andere zeven dagen. Als de winkels vijf dagen geopend zouden zijn, zou de omzet ook niet stijgen of dalen.

De heer **Asscher** (VVD): Ik zou een halfuur kunnen interrumpen, maar ik zal proberen het kort te houden. De heer Reuten noemt het verlies aan werkgelegenheid helemaal niet. Hij bekijkt het totaal macro-economisch, maar de winkeliers die dit debat volgen, kunnen straks door gebrek aan omzet hun winkel sluiten en worden werkloos. Het is wel aardig voor een eerstejaarscollege economie om alles macro-economisch te bekijken, maar het gaat mij om de mensen die gewoon in die winkels werken, de ondernemers die ermee bezig zijn. Ik

deel niet de mening van de heer Reuten dat het niets uitmaakt voor de omzet. Dat is een totale miskennis van het bedrijfsleven.

De heer **Reuten** (SP): U hebt niet geluisterd. Ik heb eerst het totaalargument genoemd, het macro-economische. Daarna heb ik gekeken naar de concurrentie tussen winkeliers. Ik heb het kleinbedrijf en het midden- en grootbedrijf tegen elkaar afgezet en daarna gemeentes tegen elkaar afgezet. Ik acht u ook een kleine ondernemer, als ik u zo mag noemen, en ik snap niet dat u de kwalijke kant van de zondagsopenstelling, van de mogelijke openstelling van zes tot tien in de avond, voor de kleine winkelier volkomen veronachtzaamt. Dat is fysiek niet op te brengen. Reeds de huidige openstelling, maar ook de uitbreiding van de zondagsopenstelling, betekent het einde van de kleine winkelier. Ik begrijp niet dat dat de VVD niet aangaat. Ik begrijp niet dat zij dat werkgelegenheidsargument niet meeweegt.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik complimenteer de heer Reuten met zijn verhaal, dat een macro-economische boventoon heeft. Hij vertrekt niet vanuit het standpunt van de ondernemer, met name die in het midden- en kleinbedrijf. Als je op zondagmiddag door de steden loopt, zie je dat de kleine winkeliers ook garen spinnen bij de openstelling. Zij pikken een graantje mee.

De heer Reuten heeft niet goed geluisterd naar de argumenten die naar voren zijn gebracht door de verschillende belangenverenigingen. MKB-Nederland is tegen de aanscherping. Detailhandel Nederland is tegen de aanscherping. Ik vraag mij af wat de heer Reuten met deze argumenten doet.

Ik hoor van de heer Reuten niets over de lokale volksvertegenwoordigers, die een adequate en effectieve afweging maken. Verscheidene collega's hebben al aangegeven dat de steden in Nederland behoorlijk van elkaar verschillen. Waarom zegt de heer Reuten daar niks over? Hij zal het toch met mij eens zijn dat wij aan de lokale vertegenwoordigers goede collega's hebben, mensen die een adequate afweging kunnen maken? Waarom zegt hij daar niks over? Hoe staat zijn partij tegenover lokale autonomie en wat mij betreft ook medebewind?

De **voorzitter**: Mijnheer Reuten, u moet kort antwoorden.

**

De heer **Reuten** (SP): Als u zoveel ruimte geeft om vragen te stellen, dan moet ik ook kunnen repliceren. In het derde punt van mijn betoog ben ik ingegaan op macro-economische aspecten. Dat betreft vijf regels van mijn tekst. De rest gaat over het meso- en microniveau.

MKB-Nederland ontwikkelt zich tot een vereniging voor het middenbedrijf. De kleine ondernemer dreigt daar het onderspit te delven. Zowel bij de PvdA als bij de VVD mis ik aandacht voor de kleine, zelfstandige winkelier. Ga daar eens mee praten. Deze mensen zijn gedwongen om op de zondag open te zijn.

*N

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. Namens de CDA-fractie wens ik de minister van harte geluk met zijn start als minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ik moet erbij zeggen dat ik nog wat moet wennen aan de afkorting ELI, maar misschien lukt het. Wij hopen dat hij de komende vier jaar heel veel mag bereiken.

Vandaag behandelen wij een voorstel van het vorige kabinet. Bij de algemene financiële beschouwingen heb ik namens de fractie mijn waardering uitgesproken voor de vorige coalitie. Dit is voor ons reeds reden genoeg om voor het wetsvoorstel te stemmen. Hiermee zou ik mijn bijdrage zelfs kunnen beëindigen. De voorzitter heeft daar misschien wel oren naar, maar ikzelf toch wat minder, omdat deze redenering zelfs de PvdA niet meer aanspreekt. Daarom moet ik doorgaan met enkele argumenten.

De laatste grote wijziging van de Winkeltijdenwet vond plaats in 1996, ook een jaar waarin de VVD in het kabinet zat. In dat jaar wijzigde minister Wijers de Winkelsluitingswet in de Winkeltijdenwet. De naamswijziging geeft in zekere zin de wijziging in benadering aan. Het gaat niet primair om het sluiten van de winkel, maar om een duidelijke afweging van belangen bij de opening van de winkel.

In die Winkeltijdenwet is geregeld dat er maximaal twaalf koopzondagen per jaar mogen zijn. Daarnaast er is een mogelijkheid om dit aantal uit te breiden op grond van grensproblemen, bijvoorbeeld in Zeeuws-Vlaanderen, en op grond van plotseling opkomende omstandigheden. Wat dat laatste kan zijn, daar heb ik geen flauw idee van. Op basis van een SER-advies is bij amendement de mogelijkheid ingevoerd om op zondag te openen in verband met de toeristische aantrekkingskracht. Volgens het vorige coalitieakkoord -- voor de helderheid zeg ik nog even dat dat gesloten is door PvdA, CDA en ChristenUnie -- maakten veel gemeenten te veel misbruik van deze bepaling. Daarom is afgesproken dat deze bevoegdheid wordt ingekaderd. In dit wetsvoorstel wordt dat geregeld. Het uitgangspunt blijft wel de decentrale uitvoering door de gemeenten. Het CDA is daar heel erg voor, vergelijkbaar met ons standpunt over het initiatiefvoorstel van de PvdA inzake de gehandicaptenparkeerkaart. Volgens het voorstel moest dat nationaal worden geregeld, maar ook toen zeiden wij dat het typisch een kwestie voor de gemeenten was.

De toerismebepaling geldt alleen maar indien het gaat om toerisme van een substantiële omvang. Van de gemeente Sluis heb ik begrepen dat het daar elke zondag "stikt van de Belgen", dus die substantiële omvang kan voor Sluis geen probleem zijn. Daarnaast wordt aangegeven op welke aspecten de gemeente moet letten: de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid, de openbare orde en de belangen van werknemers en winkeliers zonder personeel. De heer Van den Berg wees er reeds op dat het amendement door de heer Van der Staaij is

ingediend. Het belang van de winkeliers zonder personeel is in de wet gevoegd bij het punt van de werkgelegenheid.

Volgens het vorige kabinet maakte 35% van alle gemeenten ten onrechte gebruik van de toerismebepaling om vaker op zondag open te zijn. Het wetsvoorstel behelst een aanscherping van de motivering, maar de gemeenten blijven zelfstandig beslissen. De gemeentelijke autonomie wordt dus gehandhaafd. Als dat niet het geval zou zijn geweest, had ik hier van de heer Dölle nooit mogen staan. Het heeft onze volledige instemming. Als de toerismebepaling door de gemeente wordt gebruikt om ontheffing te verlenen, moet zij rekening houden met een groot aantal belangen. De CDA-fractie kan zich heel goed vinden in de opsomming daarvan. De afweging van deze belangen (zondagsrust, werkgelegenheid, rechtspositie werknemers) is een politiek probleem en geen juridisch probleem.

De heer **Engels** (D66): Nu de heer Dölle om onbegrijpelijke redenen er even niet is, grijp ik mijn kans. U zei: als dit wetsvoorstel een inbreuk zou betekenen op de lokale autonomie, zou ik hier niet staan. Vervolgens gaat u in op een van de kernpunten van de wet, namelijk dat de wet voorschrijft dat gemeenten bij het afwegen van belangen rekening moet houden met een aantal wettelijke criteria. Bent u dan niet van mening dat we toch spreken over een inperking van de lokale autonomie? Even los van de vraag wat je van die criteria vindt.

De heer **Terpstra** (CDA): Je kunt op grond van goede criteria tegen de gemeente zeggen dat ze die bevoegdheid heeft, maar dat het heel goed zou zijn als ze met die en die belangen rekening houdt. Daar zie ik geen opheffing van de gemeentelijke autonomie in.

De heer **Engels** (D66): Als wij zouden aangeven dat het goed is als men op een bepaalde manier met de wetgeving omgaat, is dat een staatsrechtelijke vernieuwing waar zelfs wij niet voor zijn. Als er in een wet iets geregeld is, moet men zich daaraan houden. Nogmaals, ik concludeer dat dit een inperking is van de beleidsvrijheid van gemeenten en daarmee ook van de sfeer van de lokale autonomie. U kunt wel zeggen dat u, omdat u het met de criteria eens bent, de inbreuk op de lokale autonomie minder belangrijk vindt. Ik denk niet dat u kunt zeggen dat de gemeentelijke autonomie onaantast blijft, zoals zij was.

De heer **Terpstra** (CDA): Ik denk dat het een definitiekwestie is. In de wet staat een toerismebepaling. Rotterdam kan bijvoorbeeld zeggen dat het open wil zijn op zondag en vervolgens heel Rotterdam tot toeristische attractie verklaren. Dan kan ik me voorstellen dat sommige mensen zeggen dat dit een vreemde interpretatie is van de wet. Deze wet heft niet de gemeentelijke autonomie op, maar deze wet zegt wel dat de gemeente moet argumenteren en dat het toerisme een substantiële omvang moet hebben.

De heer **Engels** (D66): Daarmee gaan wij als wetgever de beleidsvrijheid van de gemeente toch enigszins inperken, omdat bijvoorbeeld uw fractie wellicht vindt dat hier een probleem ligt. Dat mag u rustig toegeven, dat is het punt niet. Dat is geen definitiekwestie, dat is gewoon een principiële standpunt. Ben je bereid om die lokale autonomie in te perken? Ik denk dat uw antwoord namens uw fractie is: ja, in dit geval wel.

De heer **Terpstra** (CDA): Wij perken de autonomie relatief in ten opzichte van het standpunt dat de gemeente zelf bevoegd is om te zeggen of zij een toeristische attractie is of niet. In zoverre geeft de nationale wetgeving verheldering van dat begrip. Je kunt zeggen dat dit een inperking is van de gemeentelijke autonomie, want de gemeente had ook mogen zeggen dat alles toeristisch is. Wij zeggen dat de gemeente dat wel mag blijven zeggen, maar dan moet zij wel een paar argumenten naar voren brengen.

De **voorzitter**: De heer Thissen, in plaats van de heer Laurier.

**

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter, in plaats van de voorzitter, dank u wel. Maar er zal altijd een voorzitter zijn, nietwaar?

Ik begrijp toch de redenering van het CDA niet goed. Het CDA hecht heel erg aan decentralisatie en gemeentelijke autonomie, maar wel op zijn voorwaarden. Met andere woorden, het CDA is eigenlijk de vader van een twintigjarige dochter die zegt: je mag vanavond uitgaan, maar je moet dit drinken, je moet zo laat thuis zijn, je mag niet met die mensen, je mag niet daar naartoe, je mag niet zus en je mag niet zo. Verstandige vader? Als je mensen zelfstandig en weerbaar wilt opvoeden, lijkt me dit helemaal niet verstandig, meer ongelooflijk betuttelend. Misschien is dat meer de koers van het CDA. Het CDA geeft dus autonomie, maar kan niet loslaten. Bij decentralisatie is het de kunst om los te laten. Dat ligt meer aan de mentaliteit en aan de houding van de rijksoverheid, dan aan het feit dat het CDA de ideologie aanhangt van decentralisatie.

De heer **Terpstra** (CDA): Volgens mij heeft decentralisatie in Nederland nog nooit ingehouden dat de nationale wetten niet exact hoeven te worden ingevuld en dat we aan de gemeenten vragen wat ze ervan vinden. Dat is een extreme interpretatie van decentralisatie. Mijn dochter is al 45, maar als ze 20 zou zijn geweest en ze zou vanavond uitgaan, zou ik niet zeggen dat ze geen bier mag drinken, maar ik zou wel zeggen: als je 20 biertjes drinkt, gebeurt er dat en dat. Je moet dus gemotiveerd drinken en de gemeente moet gemotiveerd een besluit nemen. Ik zie dus niet dat de hele autonomie wordt opgeheven. De gemeente is bevoegd, maar moet wel goede motieven hebben om iets toeristisch te noemen.

De **voorzitter**: Mijnheer Terpstra, ik verzoek u uw betoog voort te zetten. De argumenten zijn gewisseld.

**

De heer **Terpstra** (CDA): Deze afweging kent ook regionale verschillen. Dat geldt voor het land en dat geldt voor het CDA zelf. Ook binnen het CDA merkt men vaak dat streken die grenzen aan Duitsland een andere winkelopeningstijdenvisie hebben dan streken die grenzen aan België. Die twee stromingen moet je integreren. Als een minister die afkomstig is uit Limburg dit wetsvoorstel behandelt, moet het volgens mij per definitie een totaal geïntegreerd standpunt zijn. Als een Limburger iets verdedigt wat in het noorden sterk leeft, is het een perfect wetsvoorstel.

Ik ontvang binnen het CDA verschillende geluiden. Dammis de Geus uit Zoetermeer vindt dat wij voor moeten stemmen, terwijl het college van Sluis ons vanmiddag heeft benaderd met de vraag of dat wel een goed idee is. Het college maakt zich zorgen over het wetsvoorstel. Volgens mij maakt men zich ten onrechte zorgen over het zijn van een toeristische attractie, of over het zijn van grensgebied. Men maakt zich echter ook zorgen over de beroepsmogelijkheid die in deze wet staat. Daar heeft de heer Asscher belangrijke vragen over gesteld.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de onderwerpen zondagsrust, winkeltijden en winkelsluiting, bleek er een soort driestromenland te bestaan. Een deel wilde geheel af van elke vorm van zondagsluiting, een ander deel wilde alles overlaten aan de gemeenten, terwijl weer een ander deel de bestaande regeling, door de heer Wijers ingevoerd in 1996, wilde aanscherpen. Volgens ons is het voorliggende wetsvoorstel een aanvaardbaar compromis tussen deze diverse standpunten. De gemeenten blijven beslissen, maar zij moeten het wel beter motiveren.

Een belangrijk discussiepunt in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer was de eventuele strijdigheid met het EU-recht. Vooral de VVD, die vaak vindt dat Europa zich niet te veel met alles moet bemoeien, was nu laaiend enthousiast geworden over de stelling dat Europa geen zondagsluiting toestaat omdat buitenlandse ondernemers die zich hier vestigen, dit zouden kunnen zien als een belemmering. Wij gaan veel meer uit van het principe van de subsidiariteit. Op basis hiervan zijn wij bijvoorbeeld ook van mening dat de Winkeltijdenwet, maar ook de Wet minimumloon, niet in strijd zijn met de vrije vestiging op grond van het vorige artikel 43 van het EU-verdrag. Ook bij het minimumloon kunnen buitenlandse ondernemers vinden dat dit een belemmering is voor hun vestiging in Nederland. Niemand zegt echter dat daarom de Wet minimumloon in strijd met het EU-recht zou zijn. Wij mogen uiteraard niet discrimineren ten nadele van buitenlandse ondernemers, maar dat gebeurt bij dit wetsvoorstel ook niet. De regels die in dit wetsvoorstel naar voren worden gebracht, gelden voor Nederlandse ondernemers en ook voor buitenlandse ondernemers die zich in Nederland vestigen. In de visie van Detailhandel Nederland wordt ook verwezen naar de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Hartlauer. Naar onze mening

gaat de toepassing van dit arrest helemaal mank omdat de regering van Wenen en de regering van Oostenrijk de vestiging verboden van een Duits bedrijf in Oostenrijk. Dat is in strijd met de vrije vestiging. In de discussie die wij vanmiddag voeren over de Winkeltijdenwet, wordt helemaal geen buitenlands bedrijf verboden zich in Nederland te vestigen.

Het wetsvoorstel is een compromis geweest binnen het vorige kabinet. Daarover heeft de heer Asscher uitgebreid gesproken. Ik ben het niet eens met alles wat hij zei, afgezien van de omschrijving van de begrippen, kwalificaties enzovoort. Ik ben het wel eens met het feit dat het van het vorige kabinet was. Nadat de PvdA het kabinet heeft opgeblazen, is er ook in onze Kamer discussie geweest over de vraag of nu ook dit wetsvoorstel zou zijn opgeblazen. Wij vinden van niet. Wij hebben een afspraak gemaakt met de PvdA en de ChristenUnie. Deze vervalt niet omdat één partij van mening is veranderd. Voor ons blijft de afspraak gewoon gelden. Wij worden in deze interpretatie gesterkt door de afspraken in het regeerakkoord en de toelichting hierop van premier Rutte bij de algemene politieke beschouwingen op 26 en 27 oktober in de Tweede Kamer en door de beantwoording van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Wij wachten dus de beantwoording van de minister van alle vragen met belangstelling af, met name ten aanzien van het punt van de beroepsmogelijkheid in deze wet die in strijd zou zijn met een wetsvoorstel over herziening van het bestuursprocesrecht in de Tweede Kamer.

De heer **Asscher** (VVD): Ik heb aan de heer Terpstra een vraag ter verheldering. Hij noemt wel de Algemene wet bestuursrecht, maar wat is zijn visie op de strijdigheid van het wetsvoorstel dat wij nu bespreken met de Awb?

De heer **Terpstra** (CDA): De heer Asscher is daarop in zijn bijdrage ingegaan. Mede op grond daarvan ben ik nog dieper na gaan denken dan ik normaal al doe, maar ik ben nog niet zover gekomen dat ik alle vragen op juridisch terrein die de heer Asscher heeft, kan beantwoorden. Vandaar dat ik blij ben dat wij in Nederland werken met een minister die geacht wordt alles te weten. Ik wacht dan ook eerst het standpunt van de minister af op dit punt. Daarna kunnen wij in tweede termijn ons standpunt formuleren.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Terpstra. Het woord is aan de heer Thissen. Wij liggen vrij fraai op schema. Ik hoop dat u het zo kunt houden.

* *

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Dan kunt u er blij mee zijn dat ik mijn collega Jan Laurier vervang en zijn bijdrage in eerste termijn keurig ga voorlezen. Zoals u weet, praat ik meestal uit mijn hoofd -- dat doet overigens iedereen -- en niet van papier. Ik houd mij nu keurig aan de tekst en zal dus keurig op schema liggen. Mijn collega

heeft een overleg met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en moet zich nu even verontschuldigen.

Vandaag behandelen wij de inperking en aanscherping van de Winkeltijdenwet, een voorstel waarmee het vorige kabinet naar mijn mening tegen de tijd in probeerde te roeien. De nieuwe minister van Economische Zaken, Landbouw -- het doet mij deugd om dat te blijven zeggen -- en Innovatie doet denken aan de prachtige creatie van Martin Toonder: de getijdenwisselaar. Daarin gaat het om een man die zich eens in de vier uur aan de vloedlijn meldt en tegen de zee roept "ga terug!". En jawel, zolang hij maar op het juiste tijdstip op het strand staat, keert de zee terug. Helaas voor de minister houdt hier de vergelijking op. De minister probeert het tij te keren op een moment dat het vloed is.

De minister probeert met dit voorstel de ruimte die gemeenten hebben om de winkelopstelling op zondag te regelen, in te perken. Dat gebeurt op twee manieren. In de eerste plaats wordt het toerisme criterium aangescherpt. Vrijstelling of ontheffing kan alleen worden verleend als de aantrekkingskracht voor het toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen in de openstelling. Bovendien moeten de gemeenteraden die de vrijstelling of ontheffing goedkeuren, toetsen aan drie criteria. Het eerste criterium is de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in de gemeente, waarbij de positie van de kleine winkelier met weinig of geen personeel moet worden betrokken. Het tweede is de zondagsrust in de gemeente en het derde is de veiligheid, leefbaarheid en openbare orde.

De fractie van GroenLinks zet grote vraagtekens achter de inperking en aanscherping. De principiële vraag is natuurlijk waarom in de huidige tijd de sluitingstijd gebonden is aan de zondag en aan toerisme. Voor sommigen in onze samenleving is inderdaad de zondag een dag van rust. Uit de evaluatie van 2006 blijkt dat 7% van de ondervraagden de openstelling van winkels op zondag vervelend vindt vanwege hun geloof. Voor anderen gelden die religieuze redenen ongetwijfeld op andere dagen. Naast die 7% die vanwege godsdienstige redenen de zondag als rustdag beschouwt, zijn er ongetwijfeld ook anderen die deze dag als zodanig beschouwen. Eerlijk gezegd, ik doe dat ook, maar meer uit traditie dan uit kerkelijke overwegingen. Mijn rustdag vul ik graag op mijn eigen wijze in. Ik behandel de Eerste Kamerpost, ik lees de kranten, ik ga in het aanpalende dorp de verse broodjes halen en omdat ik graag kokkerel ga ik, als ik zin heb, 's middags bij de open Albert Heijn boodschappen doen om 's avonds heerlijk en met verse ingrediënten te kunnen koken. Kan de minister mij uitleggen waarom ik daarvoor, zoals hij voorstelt, naar een toeristisch centrum moet gaan? Waarom zou ik daarvoor niet gewoon in mijn eigen stad of dorp kunnen blijven, ware het niet dat mijn stad een toeristisch centrum is dankzij het outletcentrum, waar per jaar een kleine 4 miljoen bezoekers uit vooral Nordrhein-Westfalen en België naartoe komen?

Mijn fractie beschouwt het als buitengewoon betuttelend dat met dit voorstel in feite wordt bepaald dat een rustdag genomen moet worden en dat dit dus op een zondag dient plaats te vinden en dat daarmee wordt bepaald welke activiteiten geen onderdeel behoren uit te maken van mijn rustdag. Als een substantieel deel van mijn medeburgers dat niet wil, kan ik mij voorstellen dat de tegemoetkoming aan mijn wens wordt beperkt, maar dan is het toch logisch om dit aspect een onderdeel te laten zijn van de politieke besluitvorming in mijn eigen gemeente? Waarom is niet voorgesteld om ook de wens van de consument onderdeel te laten zijn van het afwegingskader?

De zorg die in het voorstel wordt getoond voor kleine ondernemers met weinig of geen personeel is terecht. Een zevendaagse openstelling zou immers gemakkelijk kunnen leiden tot de economische noodzaak om meer uren open te zijn dan verantwoord is uit het oogpunt van het welzijn van de ondernemer en zijn of haar meewerkende familieleden of het enkele personeelslid. Terecht, niet meer dan terecht, maar is het daarvoor noodzakelijk om de sluitingstijden te fixeren op een bepaalde dag? Mijn fractie meent van niet. Zeker in een diverse samenleving is het logischer om de openingsuren aan beperkingen te verbinden en niet voor te schrijven wanneer men gesloten dient te zijn. Ik geef toe dat dit leidt tot een extra belasting in de handhaving, maar dat is nu eenmaal de consequentie van de keuze om beperkingen op te leggen. Als gekozen wordt voor de bescherming van het belang van de kleine ondernemer, waarom is dan niet besloten om een limiet te stellen aan het aantal openingsuren?

Voor deze maatregel wordt gekozen in een tijd waarin wij in een ernstige economische crisis verkeren. Het vorige kabinet heeft gekozen voor een reeks van maatregelen om de gevolgen van de crisis voor onder meer de werkgelegenheid, te beperken. Kan de minister zeggen wat de gevolgen zijn van deze wet voor de werkgelegenheid op de korte termijn? Kan de minister meer specifiek zeggen wat de gevolgen van deze wet zijn voor de gebieden van ons land die grenzen aan het buitenland, waar een ander regime op het gebied van de winkelsluitingstijden geldt?

Het CPB heeft berekend dat op de korte termijn een verlies van 12.000 banen, deels deeltijdbanen, zal optreden. De branche gaat uit van 24.000. Hoe ziet de minister dat in het licht van de huidige crisis en de doelstellingen van participatie: iedereen mag meedoen?

Mijn fractie wacht de beantwoording van de vragen met belangstelling en zorg af.

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Allereerst spreek ik namens de fractie van D66 een hartelijk welkom uit aan de minister in zijn nieuwe hoedanigheid.

Dit voorstel beslaat hoofdzakelijk twee essentiële wijzigingen. In de eerste plaats noem ik een inperking van het in de toerismebepaling opgenomen uitzonderingscriterium voor de

verruiming van het aantal koopzondagen en in de tweede plaats een aanscherping van de motiveringsplicht voor gemeentebesturen in die zin dat in de motivering een afweging van in ieder geval een aantal vooraf vastgestelde belangen moet worden gemaakt. Met geen van beide elementen kan de fractie van D66 zich verenigen. De met dit wetsvoorstel beoogde beperking van het aantal koopzondagen druist naar ons oordeel in tegen de maatschappelijke ontwikkeling. Onze samenleving wordt ontegenzeggelijk pluriformer en bevat in toenemende mate differentiaties in de aard en omvang van al dan niet betaalde arbeid, differentiaties in de samenstelling van huishoudens en differentiaties in de sociaalculturele werkelijkheid. De nu voorgestelde verplichte belangenafweging bestaat uit een arbitraire lijst van subjectieve criteria en betekent een onnodige inperking van de lokale beleidsvrijheid. Daarnaast ziet mijn fractie nog andere specifieke complicaties van politieke, beleidsinhoudelijke en juridische aard.

Het voorstel bevindt zich inmiddels in een even boeiende als wonderlijke politieke context. De politieke grondslag voor dit voorstel is het coalitieakkoord van het vorige kabinet. De christelijke dominantie binnen die coalitie en de bevoogdende missie van dat kabinet verklaren in objectieve zin dan ook de inhoud van dit voorstel. Inmiddels spreken wij met een nieuwe kabinet en ligt er een nieuw regeerakkoord. In dat regeerakkoord staat dat de huidige situatie op het gebied van de koopzondagen wordt gehandhaafd. Dat betekent volgens mijn fractie dat dit voorstel moet worden ingetrokken omdat het de huidige situatie aanmerkelijk beoogt in te perken. De nieuwe minister heeft ons echter laten weten dat dit voorstel past binnen de afspraken van het regeerakkoord. De minister zal begrijpen dat ik op die vaststelling graag een nadere toelichting wil.

In het verlengde van deze waarneming stel ik vast dat inmiddels in de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel-Van der Ham/Van Gent in behandeling is, waarmee wordt beoogd de Winkeltijdenwet zo aan te passen dat gemeentebesturen een algemene, niet aan een specifiek doel gekoppelde bevoegdheid krijgen om besluiten te nemen over het aantal koopzondagen. Graag hoor ik van de minister in hoeverre dit voorstel, dat zich richt op een tegenovergesteld doel, in dat licht nog opportuun is.

Dan kom ik op de decentralisatie. Meermalen heb ik in deze Kamer namens mijn fractie aandacht gevraagd voor het beginsel van de gemeentelijke autonomie. Bij diverse gelegenheden hebben wij, met wisselend succes, inbreuken op de lokale beleidsvrijheid proberen te voorkomen. Ik meen dat van dit voorstel een sterk centraliserende werking uitgaat. Wederom poogt de wetgever gemeenten voor te schrijven hoe zij van hun bevoegdheden gebruik moeten maken. In dat licht sluiten wij ons aan bij de Raad van State, die opmerkt dat "het voorstel op dit punt voorbijgaat aan het in de gemeenteraad te stellen vertrouwen." Uit het rapport Evaluatie Winkeltijdenwet uit 2006 blijkt dat een absolute meerderheid van de

gemeenten het liefst zelf de regie voert over het aantal koopzondagen. De D66-fractie acht dat volkomen begrijpelijk. In de eerste plaats omdat de plaatselijke omstandigheden in gemeenten sterk verschillen, en daarmee ook de opvattingen over koopzondagen. In de tweede plaats in relatie met het door de Raad van State geformuleerde adagium voor de interbestuurlijke betrekkingen in onze bestuurlijke hoofdstructuur: "decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan". Het volgen van deze sturingsfilosofie stimuleert eigen verantwoordelijkheid en maatwerk van het lokaal bestuur, zal beter aansluiten bij de behoeften van de lokale bevolking en daarmee de lokale democratie versterken.

Graag wijs ik de minister in dit verband op een ander onderdeel van het regeerakkoord: de bestuursfilosofie over de posities en verhoudingen van de drie bestuurslagen. Daarin komen onder meer de zinsneden voor dat overheidstaken op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau moeten worden gelegd en dat vervolgens "je gaat erover of niet" geldt. Ook in deze context kan ik het wetsvoorstel moeilijk plaatsen. De minister begrijpt dat ik ook op dit punt graag enige verheldering op prijs zou stellen.

Ik kom te spreken over de maatschappelijke behoefte. Voor welk probleem is deze wet nu precies een oplossing, zo luidt inmiddels de klassieke vraag in dit huis. Met verwondering heeft mijn fractie kennisgenomen van de antwoorden van de minister op onze vraag of er niet juist meer behoefte is aan een verruiming van de winkeltijden. De minister antwoordt dat slechts 7,9% van de gemeenten aangeeft dat er te weinig koopzondagen zijn en dat die behoefte er blijkbaar niet is. Mijn fractie zou hieruit concluderen dat de angst voor een wildgroei aan koopzondagen ongegrond is, een conclusie die de Raad van State eerder al trok. Uit het eerder genoemde evaluatierapport valt af te leiden dat steeds meer mensen gebruikmaken van de koopzondag. Voorts blijkt uit het eerdergenoemde rapport dat slechts 7% van de bevolking vanwege religieuze redenen bezwaar heeft tegen geopende winkels op zondag; hieraan is eerder gerefereerd. Hoewel de minister aangeeft dat de groep mensen die behoefte heeft aan een vast maatschappelijk rustpunt in de week wellicht groter is, is niet aannemelijk gemaakt dat deze groep een omvang of impact heeft die dit voorstel rechtvaardigt. Gelet op deze vaststellingen vragen wij de minister om nu eens precies aan te geven welke enorme sprong voorwaarts wij met dit voorstel gaan maken.

Ik ga verder met de economische effecten. Een kernpunt van het kabinetsbeleid is de versterking van onze economie; begrijpelijk en acceptabel gezien de effecten van de financiële crisis op koopkracht, consumptie, investeringen en werkgelegenheid. Onze fractie is bang dat een inperking van het aantal koopzondagen negatieve gevolgen zal hebben voor de werkgelegenheid en de bestedingen. Wij denken dat parttime werken op zondag voor bepaalde segmenten in de arbeidsmarkt aantrekkelijk kan zijn. Minder banen en minder consumptie zullen het noodzakelijke

economische herstel niet bevorderen. Daarbij komt dat de uitvoering van deze wet niet alleen zal leiden tot hogere bestuurslasten voor gemeenten, maar ook de administratieve en financiële lasten van ondernemers zal verhogen.

Mijn fractie neemt aan dat met name de minister van Economische Zaken zich primair verantwoordelijk voelt voor het stimuleren van de economische groei. Graag horen wij waarom hij deze kansen op positieve economische effecten niet pakt.

Ik kom te spreken over de complicaties in de rechtsbescherming. De Raad van State heeft in onze ogen terecht gewezen op de in dit voorstel voorkomende inbreuk op de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht; dit probleem is terecht al geadresseerd door mijn goede collega Asscher van de VVD-fractie. In dit wetsvoorstel worden bezwaar en beroep opengesteld tegen een door de gemeenteraad bij verordening te verlenen vrijstelling. Daarmee wordt de door de Awb beoogde uitsluiting van de mogelijkheid doorbroken om in bezwaar of beroep te komen tegen besluiten die een algemeen verbindend voorschrift geven. Hier rijst de vraag in hoeverre, gelet op beginselen van behoorlijke wetgeving en de positie en betekenis van een algemene wet, een doorbreking van de bestaande systeemconformiteit te rechtvaardigen is.

Algemene wetten zijn wetten met een materieel richtinggevende positie ten opzichte van specifieke wetten. Als algemene wet heeft de Awb een bijzondere functie in de waarborging van de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur. Op grond van het ongeschreven recht bestaat al geruime tijd een rechtsplicht voor de wetgever om in bijzondere wetten de in algemene wetten neergelegde systematiek te respecteren. Hoewel in beginsel bij *lex specialis* van algemene wetten kan worden afgeweken, moet ervan worden uitgegaan dat dit slechts denkbaar is in uiterste noodzaak, op geëxpliciteerde gronden en, ingeval een afwijking, bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De vraag kan worden gesteld, in hoeverre in dat licht een doorbreking van een in een algemene wet opgenomen hoofdregel van ons stelsel van rechtsbescherming mogelijk en/of acceptabel is. Een tweede vraag is of een deugdelijke rechtsbescherming tegen raadsbesluiten niet via een andere modaliteit kan worden vormgegeven. Graag vraag ik de minister op deze vraag een gemotiveerd antwoord te geven.

Nu de Europeesrechtelijke dimensie. In de nadere memorie van antwoord stelt de regering dat de voorgestelde regeling niet strijdig is met regels van Europees recht, in het bijzonder de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten, en dat de vergunningseisen van de Dienstenrichtlijn niet van toepassing zijn op de regeling van openingstijden. Deze opvatting zou zijn bevestigd door de Sbarigia-uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Ik zie dat de minister die uitspraak kent. Mijn fractie heeft begrepen dat bij deze uitleg vraagtekens kunnen worden gesteld, omdat het nog maar de vraag is of aan deze uitspraak een

dergelijke verreikende, dat wil zeggen algemene, werking kan worden toegekend. Dat zou namelijk betekenen dat wij ons blijvend hebben te conformeren aan de vaste jurisprudentie van het Hof, dat alle maatregelen die voor Europese burgers een beperking van het recht op vrije vestiging impliceren, strijdig zijn met het Europese recht. Om die reden vraag ik de minister nadrukkelijk in te gaan op de vraag of dit voorstel Europaproof is.

Voorzitter, ik kom tot een samenvatting. De fractie van D66 heeft grote bedenkingen tegen dit wetsvoorstel. Het voorstel druist in tegen de maatschappelijke ontwikkeling, beperkt onnodig de gemeentelijke autonomie, belemmert het noodzakelijke economische herstel, kent ernstige juridische complicaties en legt een maatschappelijke normativiteit op die zijn grondslag vindt in een subjectieve moraliteit. Gelet op deze substantiële bezwaren en in het licht van het regeerakkoord, zie ik met meer dan gewone belangstelling uit naar de reactie van de minister.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet is nog altijd winkelsluiting op zondag. Dat heeft natuurlijk oorspronkelijk een religieuze achtergrond, maar de ware betekenis en functie daarvan is, ook in de joodse en christelijke wortels, toch altijd maatschappelijk geweest. De zondag was bedoeld als rustdag. De heer Van den Berg wees erop dat de zondag ook uitdrukkelijk zo werd genoemd: "de rustdag". Hij vormde voor de hele maatschappij het rustpunt in de week en ik denk dat ook voor een geseculariseerde wereld een rustpunt nog steeds nuttig kan zijn. En, om het maar duidelijk te stellen, een rustpunt voor de maatschappij is iets anders dan een willekeurig gekozen vrije dag voor een individu.

De wereld verandert en er is heel veel wat een algemene rustdag in de week voor iedereen tegenwoordig onmogelijk maakt. Toch zijn wij er geen voorstander van om de zondag langzaam maar zeker helemaal gelijk te schakelen met alle andere dagen in de week. De 24-uurseconomie is op veel punten noodzaak en onontkoombaar geworden. Zij levert ook veel op en is dus niet meer echt terug te draaien, maar is voor ons ook niet het ideaal dat gekoesterd en gestimuleerd moet worden. De 24-uurseconomie dwingt immers misschien niet formeel, maar praktisch vaak wel, werknemers om het algemene rustpunt in de week in te ruilen voor een willekeurige vrije dag. Zij brengt kleine middenstanders in een dwangpositie door de naar de zondag uitbreidende concurrentie, vaak zonder dat de totale markt erdoor groter wordt; dat zeg ik collega Reuten na. De extra werkgelegenheid die wordt geschapen, is in de regel niet gebaseerd op extra omzet. Ten slotte schept zij voor iedereen een situatie dat er op zondag zo veel kan, en dus voor veel mensen ook zo veel moet, dat het de vraag is of er nog rust overblijft. Iedereen zal hier op zijn eigen manier

tegen aankijken en natuurlijk blijft het ieders eigen verantwoordelijkheid, maar toch.

Terugdraaien van alle zondagsopening is niet realistisch en ook niet gewenst, want natuurlijk geeft zij ook in veel gevallen extra mogelijkheden. Maar beperking is wel mogelijk en het in de wet gekozen aspect van toerisme geeft een zinvol afwegingskader, want juist toerisme, als ontspanning en eropuit kunnen gaan, is voor veel mensen een zinvolle besteding van de rustdag. Een toeristisch aantrekkingspunt biedt dus voor de complete middenstand extra verkoopmogelijkheden, een extra marktaandeel op de zondag dat buiten de zondag niet meer gerealiseerd kan worden. Het is duidelijk dat in zo'n geval het economische motief wel heel zwaar weegt. Het wetsvoorstel geeft nu bij het toerismemotief toch een beperking aan -- het toerisme moet "substantieel" zijn -- want in de praktijk blijkt de factor toerisme eigenlijk altijd wel in stelling gebracht te kunnen worden. Het wetsvoorstel verplicht de gemeente in ieder geval tot een afweging tegen de andere belangen die met een beslissing gemoeid zijn. Een dergelijke motiveringsplicht lijkt mij niet in strijd met de autonomie van gemeenten.

We hebben een petitie aangeboden gekregen van de gemeente Sluis. Het komt mij voor dat de gemeente Sluis een toeristisch product heeft te bieden. De gemeente Sluis heeft al voor de oorlog zondagsopenstelling gekend, oorspronkelijk gebaseerd op een speciaal KB. De gemeente behaalt een groot deel van de omzet in het winkelareaal in het weekeinde en heeft dus inderdaad een heel zwaar belang van economische aard, gebaseerd op toeristische potentie en geholpen door de grensligging vlakbij België. Met de heer Terpstra heb ik het gevoel dat deze wetswijziging de gemeente Sluis nooit zal kunnen dwingen om haar regelingen anders te treffen dan tot nu toe het geval was. Hier is immers genoeg motivering aan te dragen die in overeenstemming is met de mogelijkheden die de wet ook in de nieuwe vorm biedt. Kan de minister daar zijn oordeel over geven? Ik neem aan dat hij daar niet het laatste woord over kan zeggen, maar hoe kijkt de minister daar tegenaan? Dat is misschien ook interessant om te weten voor de mensen uit Sluis die hier op de publieke tribune zitten en het geeft extra zekerheid bij de verdere behandeling van deze wet.

Het lijkt misschien voor de hand te liggen om de te maken keuzes volledig open bij de gemeenten, decentraal, neer te leggen, zoals het de bedoeling is bij het initiatiefwetsvoorstel dat nu in de Tweede Kamer ligt. Bij de huidige beperkingen in de bestaande wet blijkt echter nu al dat de gemeenten heel verschillend omgaan met de vrijheid die ze hebben en die ze nu eigenlijk alleen maar zeer beperkt hebben. Dat is natuurlijk begrijpelijk, het is ook begrijpelijk dat in de praktijk de beslissing van de ene gemeente heel gemakkelijk van grote invloed kan worden op de keuzemogelijkheden van andere gemeenten. Een beslissing in één gemeente kan makkelijk andere gemeenten, die economisch niet het onderspit

willen delven, meetrekken. Dan is het naar onze mening toch zinvol om de uitgangspunten maar zo helder mogelijk centraal vast te leggen.

De bedoeling van die uitgangspunten is dat gemeenten tot inzichtelijkere afwegingen komen, maar ook uitdrukkelijk dat zondagsopenstelling door toepassing van de uitgangspunten beperkt blijft tot die gevallen waarin het toerisme het ook echt zinvol maakt voor de betrokkenen. De memorie van toelichting is daar heel helder over en uit algemeen maatschappelijk oogpunt lijkt ons dat ook verantwoord.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Wijziging Kieswet!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (32191).

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom welkom in deze Kamer en geef hem het woord.

**

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Dit is mijn eerste optreden in deze Kamer in mijn capaciteit van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er is uiteraard continuïteit wat het ambt betreft. Dank voor het welkom. Het is een nieuwe positie voor mij en in de portefeuille is zeker niet het minste punt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Grondwet en het wijzigen daarvan. Ik verheug mij bijzonder op de regelmatige debatten met deze Kamer over dat onderwerp. Er liggen nog wat initiatiefwetsontwerpen die behandeld moeten worden, er ligt nog een rapport van de Staatscommissie Grondwet, dus er is nog van alles te doen.

Het verheugt mij ook dat een onderwerp zoals het voorliggende wetsvoorstel in deze Kamer onmiddellijk leidt tot een diepgaande beschouwing over een aantal fundamentele vragen rondom het functioneren en de totstandkoming van de Grondwet en het proces van grondwetgeving. De heer Putters reflecteert naar aanleiding daarvan over de functie van de Eerste Kamer als chambre de réflexion. Reflectie over flectie, dat noemde je vroeger autopoïese. De heer Engels gaat eveneens in op de rol van de Eerste Kamer, om vervolgens

tot de conclusie te komen dat de Kamer vrij is, zelf invulling te geven aan de staatsrechtelijke bevoegdheden. Hij sprak van fracties. Ik moet hem op dat punt toch corrigeren: het zijn niet de fracties, het is de Kamer die beslist over de invulling daarvan. Uiteraard heeft hij logisch gezien gelijk, maar het bewijst tegelijkertijd dat "jede Konsequenz zum Teufel führt". Bij hem leidt dit immers ook alleen maar tot de redenering dat de Eerste Kamer beter opgeheven kan worden als hij geen gelijk heeft, wat erop wijst dat in menselijke zaken het verstand slechts een hulpmiddel is en geen maatstaf. Wie het anders doet, constateert meestal dat het verstand een dwaallicht is, dat ook de eeuw der Verlichting en de Franse revolutie in een ander daglicht stelt. Mijnheer Vliegheart, als u mij als antirevolutionair aanspreekt, krijgt u ook het antirevolutionaire geluid!

Het is natuurlijk wel opvallend dat deze diepgravende beschouwingen over de Eerste Kamer en over de Grondwet hun aanleiding vinden in voorliggend wetsvoorstel, omdat dit wetsvoorstel is uitgelokt door deze Kamer en voorwerp is geweest van regelmatig overleg met deze Kamer en deze Kamer van zijn activistische zijde heeft laten zien. Toch vindt er nu op het eind van het proces nog een indringend debat plaats. Dat hangt samen met wat aan het begin niet is voorzien, de grenzen van de Grondwet. Mevrouw Böhrer zei: ja, maar niemand heeft ons er ook op gewezen dat dat zo moest zijn. De heer Holdijk liet aan de andere kant het geluid horen dat deze Kamer het exclusieve prerogatief heeft met betrekking tot de uitleg van de Grondwet. Beide standpunten kunnen zeker niet tegelijkertijd waar zijn. Het is ook niet zo dat deze Kamer slechts moties kan aannemen als de regering heeft gewaarschuwd voor alle valnetten die erin zitten. Ik moet u ook eerlijk zeggen dat van de zijde van de regering mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State deze aspecten duidelijker zijn geworden.

Nu even kort terugkomend. De Eerste Kamerverkiezingen zijn bijzondere verkiezingen, omdat het vermoedelijk de enige verkiezingen zijn waarbij bij de opkomst eigenlijk al voor 100% van het electoraat vaststaat wat hun politieke indeling en hun partijpolitieke kleuring zal zijn. Dat maakt de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen tamelijk voorspelbaar. Wat er ook verder aan berekening plaatsvindt, die valt tot op een paar zetels na vrij redelijk te voorspellen, aangenomen dat alle staten langs de partijlijn stemmen.

Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007 heeft dat tot discussie geleid. Die was voor deze Kamer aanleiding om de verkiezingswijze van de Kamer aan de orde te stellen. Het kabinet is ingegaan op de uitnodiging om daarover met de Kamer van gedachten te wisselen. Dat heeft geleid tot drie moties, die zijn vertaald in voorliggend wetsontwerp. Een van de belangrijkste daarvan was dat in de bestaande situatie partijen lijstencombinaties kunnen aangaan uit rekenkundige overwegingen. Dat werd niet passend geacht met het karakter van verkiezingen.

Dat heeft geleid tot de voorstellen en tot het advies daarover, waarin de Raad van State

inderdaad heeft gewezen op het gegeven dat op zichzelf lijstencombinaties niet in strijd met de Grondwet zijn, maar dat naar de mening van de Raad wel lijstencombinaties die voorafgaande aan de totstandkoming van provinciale staten worden aangegaan op gespannen voet komen met de uitleg van artikel 55 van de Grondwet, dat de verkiezingen plaatsvinden nadat de verkiezingen van provinciale staten hebben plaatsgevonden.

Dat heeft hier een aantal van u geleid tot beschouwingen over de vraag wie nu uiteindelijk de Grondwet uitlegt. Ik ben het met iedereen eens dat dat niet de Raad van State is. De Raad van State geeft adviezen en heeft in de loop der jaren een zekere deskundigheid en kracht ontwikkeld met betrekking tot de Grondwet, niet anders dan deze Kamer. Desondanks bestrijd ik ook het beeld dat het uiteindelijk de Eerste Kamer is die de laatste arbiter zou zijn over de vraag van de Grondwet. Zij heeft het laatste woord, en ik moet de heer Holdijk onmiddellijk toegeven dat, conform het Bijbelwoord, vele laatsten de eersten zullen zijn, zeker als het ook om de uitleg van de Grondwet gaat, maar dat laat onverlet dat uiteindelijk in ons bestel de grondwetgever gaat over de uitleg van de Grondwet. Dat zijn regering en beide Kamers van de Staten-Generaal gezamenlijk.

Vervolgens zijn er, zoals hier op verschillende wijze aan de orde is gekomen, uiteraard verschillende wijzen om die Grondwet uit te leggen. De wijze van wat er nu oorspronkelijk is bedoeld, de historische uitleg, is een van de meest gangbare wijzen van uitleg in de Nederlandse rechtspraak, zeker als die door de rechter wordt uitgelegd, maar het is zeker niet de enige wijze van uitleg. De heer Engels bepleitte hier een andere benadering langs de lijnen van: het staat er niet, dus het kan best. Anderen zeiden: luister eens, maar de uitleg komt beter overeen met wat de bedoeling is. Uiteraard kun je ook een uitleg geven aan de hand van het effect, dus het nuttig effect van een bepaling. Ik denk dat het ook terecht is, zeker bij een Grondwet, dat je die ook ten dele dynamisch zult moeten uitleggen als de wetgever opnieuw een uitleg geeft aan de bepalingen. Maar onze Grondwet heeft die uitleg uiteindelijk toevertrouwd aan de wetgever. Dat is een open systeem. Ik denk dat dat mede bedoeld is om die uitleg dynamisch te maken, inderdaad niet opdat iedere wetgever opnieuw kan gaan kijken wat we nu willen en of het erin past. Nee, het is een continuïteit. Daarom wordt dit ook bij grondrechten toevertrouwd aan de wetgever, vanuit de overtuiging dat ook een wetgever die continuïteit zal realiseren. Het blijft uiteindelijk ook een vraag dat iedere gemeenschap naar bevind van zaken, althans, naar de omstandigheden van het geval, ook invulling moet geven aan de bepalingen, tenzij het daarmee in strijd is.

Dat is denk ik de kracht van onze Grondwet. Daarom moeten wij deze beschouwingen maar eens voortzetten als het toetsingsrecht weer aan de orde is, want daarmee zou de wetgever dit ook fundamenteel uit handen zijn gegeven. Daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen.

Velen van u hebben mij gevraagd over de uitleg van de Grondwet en artikel 55. Ik moet u zeggen dat het niet een kwestie is van: de Raad van State zei het en dan moet je het maar doen, en/of dat je kunt zeggen: dat kun je ook op andere wijze doen. De lijstverbinding is een element dat wij kennen bij alle figuren van verkiezingen, mede bedoeld om meer gewicht te geven aan stemmen die worden uitgebracht op een bepaalde partij om te voorkomen dat zij eventueel verloren zouden gaan als zij niet leiden tot het behalen van de volledige kiesdeler. Dat is een instrument dat wij overal toepassen. Daarmee is het een wezenlijk element van verkiezingen.

Dat is in wezen wat de Raad van State aangeeft bij de uitleg. De Raad zegt: artikel 55 geeft aan dat de verkiezingen plaatsvinden na de verkiezing van provinciale staten. Daar wordt niet de term "verkiezing" op twee verschillende wijzen gebruikt. Nee, het gaat eerst om het hele proces van verkiezing en volgens de wetgever is de verkiezing niet alleen het stemmen maar het hele proces vanaf de kandidaatstelling totdat er is gekozen over de kandidaten en zij geïnstalleerd zijn. Dat is het proces van verkiezing zoals wij dat ook in de Kieswet regelen. Daarvan moet je denk ik toch in eerlijkheid toegeven dat artikel 55 aangeeft dat dat proces plaatsvindt na afsluiting van de verkiezing voor provinciale staten. Let wel, het gaat daarbij om meer dan alleen de uitleg van artikel 55. Het gaat uiteindelijk ook om de uitleg van het huidige begrip verkiezingen. Als we inderdaad zouden accepteren dat er tussen kandidaatstelling en verkiezing een fundamentele breuk kan worden gelegd -- in dit geval dat het ene vóór de verkiezingen van provinciale staten plaatsvindt en het andere daarna -- dan zouden we eigenlijk accepteren dat de Kamer in een eerdere samenstelling de sjablonen vastlegt die tot op zekere hoogte bepalen wat de representativiteit zou zijn van de verkiezingen nadien. Waarom zou het dan geen verkiezing zijn als erbij wordt bepaald dat alleen gekozen kan worden uit kandidaten die al tien jaar eerder op een lijst zijn geplaatst? Dat zou dan evenzeer een verkiezing zijn. Het gaat dus materieel om de vraag wat de eenheid van verkiezingen is.

De heer **Engels** (D66): Wat is de grondslag van het exposé dat de minister zojuist gaf? Sluit hij direct aan bij de interpretatie van de Grondwet die de Raad van State heeft geaccepteerd en die kennelijk onder andere door de CDA-fractie wordt gehanteerd? Verder heeft de instelling die gaat over de uitleg van de Kieswet, namelijk de Kiesraad -- de minister zei zojuist zelf dat die hierover gaat -- gesteld dat een andere interpretatie mogelijk is. Deze Kiesraad is ook een gezaghebbend orgaan, hoewel niet het hoogste orgaan. Ik verwijs ook naar het betoog van collega Holdijk. Waarom zou de Eerste Kamer, als onderdeel van het wetgevend orgaan en dus nu nog als uitlegger van de Grondwet, moeten aannemen dat de uitleg die de minister nu geeft, inderdaad dwingend is? Waarom zouden andere interpretaties op voorhand om die

reden zijn uitgesloten? Dat is de vraag waarvoor wij ons zien gesteld.

Minister **Donner**: Nee mijnheer Engels, het gaat om het gebruik in de Grondwet van de term "verkiezing". Dat is niet een zaak van de Kiesraad, maar uiteindelijk een zaak van de wetgever.

De **voorzitter**: Mevrouw Böhler wil ook nog een vraag stellen.

**

Minister **Donner**: Mag ik eerst mijn antwoord afmaken, voorzitter? Het is heel wel begrijpelijk dat de Kiesraad niet op dit punt is gekomen. Immers, de Kiesraad adviseert vooral met het oog op de uitvoerbaarheid van bepalingen in het verkiezingsprogramma. Het is juist aan de Raad van State om op dit soort punten te wijzen.

De heer **Engels** (D66): Excuses, maar dit is niet juist. De Raad van State heeft een advies gegeven over hoe de Grondwet moet worden uitgelegd. In laatste instantie gaat ook de Raad van State daarover niet. Ook de Kiesraad heeft een advies gegeven. Het is de Kiesraad volstrekt niet verboden om dat te doen. De Kiesraad mag dat vanuit zijn verantwoordelijkheid doen. Ik ben het wel met de minister eens dat uiteindelijk de wetgever dit nu nog bepaalt. De minister spreekt in zijn verantwoordelijkheid als onderdeel van de regering. De Kamerleden spreken vanuit hun verantwoordelijkheid als onderdeel van een van de Kamers van de Staten-Generaal. Wij zijn een onderdeel van het wetgevend orgaan. Ik herhaal mijn vraag. Waarop moeten wij het oordeel baseren dat op dit punt dwingend uit de Grondwet voortvloeit dat de term "verkiezing" moet worden uitgelegd zoals de minister zojuist heeft weergegeven?

Minister **Donner**: Laat mij even toekomen aan het antwoord op die vraag. Ik beweer niet dat dit dwingend uit de Grondwet moet voortvloeien. Ik zeg alleen wat de motieven zijn voor de regering om op dit punt het advies van de Raad van State over de uitleg als een geldig advies te accepteren. Ik zeg dus dat dit niet berust op een uitsluitend historische uitleg, hoewel je uit de wetgeschiedenis en de manier waarop de grondwetgever altijd over "verkiezingen" spreekt, moet afleiden dat de genoemde eenheid er is. Er is een eenheid tussen kandidaatstelling, het proces en de verkiezing. De heer Engels kan vragen: zouden we het niet eens anders kunnen doen? Daarover kan de wetgever uiteindelijk beslissen. Ik zeg alleen dat in dit geval de regering, één deel van de wetgever, en de Tweede Kamer, een ander deel van de wetgever, dit als de meer aannemelijke uitleg van de Grondwet hebben geaccepteerd.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Als ik de minister goed begrijp, zegt hij dat het in essentie gaat om de uitleg van de inhoud van het begrip verkiezingen. De regering legt dat op een bepaalde manier uit. Zij zegt namelijk dat onder dit begrip

alle handelingen vallen, van de kandidaatstelling tot de stemming. Dat is de uitleg van de regering die wellicht door de Tweede Kamer wordt gesteund. De kernvraag is echter of er een andere uitleg mogelijk is. Kan de Eerste Kamer een andere visie hebben dan de regering op het begrip verkiezingen?

Minister **Donner**: Mevrouw Böhler moet mij niet vragen of een andere uitleg mogelijk is. Ik geef de uitleg die naar mijn mening juist is. Ik sluit echter niet uit dat de Kamer een andere visie kan hebben. In dezen is er niets dwingends. Er staat nergens: en zó zal het gebeuren. Uiteraard kan men zich altijd afvragen wat er exact staat. Dat is de neiging van ons die leidt tot eindeloos juridiseren van ieder concept. Waar hebben wij het over? De grondwetgever gebruikt een concept verkiezingen. De Raad van State wijst erop dat er een eenheid is tussen de kandidaatstelling en de verkiezing. Ik betoog dat dit een plausibele uitleg is van de Raad van State. De eenheid blijkt ook al uit het gegeven dat wij ervan uitgaan dat actief en passief kiesrecht samenvallen. Mensen die het ene recht hebben, hebben ook het andere. Dat leidt er ook toe dat het orgaan, het electoraat dat kiest, ook het electoraat is dat de kandidaten stelt. De verwarring in deze discussie zit veel meer in dit punt. Men heeft het beeld dat het electoraat van de Eerste Kamer bestaat uit de burgers die kiezen voor de provinciale staten. Dat is fout. Het electoraat van de Eerste Kamer bestaat uit de provinciale staten. Zij zullen in de vorm waarin zij kiezen, ook gaan over de kandidaatstelling. Dat is de uitleg van de Grondwet die ik het meest aannemelijk acht.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik kom nog even terug op de eenheid van het verkiezingsproces, vanaf de kandidaatstelling tot en met de uitslag van de verkiezingen, waarover de minister sprak. Hoe vat de minister de registratie van politieke partijen in dit verband op? Is die registratie ook te verstaan als een onderdeel van het verkiezingsproces? Die registratie blijkt ook bij verkiezingen van provinciale staten vooraf te gaan aan het proces zoals de minister het zo-even heeft getekend. Hoe zou de minister de registratie van politieke partijen in het begrip verkiezing willen invullen?

Minister **Donner**: De registratie is relevant voor de partijen die deelnemen aan de verkiezingen van provinciale staten. Zij is echter niet relevant voor de verkiezingen die plaatsvinden in de provinciale staten. De registraties worden gebruikt en er kunnen lijstverbindingen worden aangegaan. Ook daar kan echter een eigen kandidaatstelling plaatsvinden van partijen die voor die tijd niet geregistreerd waren. Het proces van registratie dat is gericht op de verkiezing van provinciale staten, vindt voor die tijd plaats. Dat stelt echter geen grenzen aan de kandidaatstelling in de provinciale staten. We doen dat niet en dit is in onbruik geraakt, maar de essentie van het betoog van de Raad van State is, dat de eenheid er moet staan. Mijns inziens kunnen daarom in dit proces onafhankelijke leden worden verkozen.

De heer **Hermans** (VVD): Met de interpretatie die de minister geeft, volgt hij in feite die van de Raad van State. Die interpretatie begrijp ik, maar je hoeft het er niet mee eens te zijn. Het betreft een interpretatie. Vervolgens komt de discussie nu aan de orde over het feit dat, op basis van deze interpretatie, de situatie met lijstverbindingen naar de mening van het parlement ongewenst is, dus naar de mening van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer. Er is namelijk een mogelijkheid tot vergaande berekening om te kiezen. Is, om dit te gaan voorkomen, niet een andere definiëring nodig van het begrip verkiezingen door de interpretatie van de Grondwet? Wat we nu namelijk doen, is heel rigoureuus zeggen: het staat er nu eenmaal zo; de enige oplossing die we nu hebben is dan ook om het heel rigoureuus te doen. Is het niet wenselijk om op dit punt te zeggen dat de interpretatie door de Raad van State maar ook door de grondwetgever toen wellicht niet zo is ingeschat dat die met berekeningen zou kunnen leiden tot een ongewenste situatie?

Minister **Donner**: Ik sluit niet uit dat de grondwetgever op dat punt een verduidelijking geeft die die ruimte wel biedt. Maar dan gaat men, denk ik -- nu geef ik gewoon aan wat het standpunt daarin zou zijn van de regering -- uit van het gevaarlijk oprekken van het concept van verkiezingen, omdat men dan in wezen de eenheid tussen kandidaatstelling en verkiezing potentieel doorbreekt. Ik zeg niet dat lijstverbinding in strijd is met de Grondwet, want de praktijk is dat we het doen. Die praktijk wordt onwenselijk geacht, omdat de zaak daarmee te rekenkundig zou worden. Dat deelt het kabinet, niet zozeer omdat het ongrondwettig zou zijn, maar vanuit de notie "verkiezingen". Het is wat anders als het ook puur met een computerprogramma gedaan zou kunnen worden de dag na de verkiezingen. Daarom geef ik aan dat de fundamentele discussie hier gaat over het concept "verkiezing". Ik sluit uiteraard niet uit dat de grondwetgever op enig moment en na rijp beraad kiest voor een andere uitleg van het begrip "verkiezingen". Ik geef nu alleen aan dat de regering in dezen het advies van de Raad van State volgt, niet omdat het het advies van de Raad van State is, maar omdat daar aansprekende argumenten in staan waarom dit de uitleg moet zijn van de Grondwet zoals die is.

De heer **Hermans** (VVD): Begrijp ik goed dat de minister eigenlijk zegt: ik volg de ondeelbaarheid van de verkiezing, dus: kandidaatstelling, verkiezing, installatie. Acht hij dat van een hogere orde dan een tussenoplossing, dan het rücksichtslos schrappen van lijstverbindingen? Dat is even de vraag. Daar draait het uiteindelijk om in dit debat. Komt de minister met een interpretatie waarin hij zegt: ik zou het wel willen aanpassen, omdat ik lijstverbinding belangrijker vind dan de ondeelbaarheid van de verkiezing?

Minister **Donner**: Mijn betoog gaat die richting uit dat binnen de Grondwet met daarin de uitleg van het begrip "verkiezingen" er maar twee

mogelijkheden zijn. Of we houden de situatie zoals die is, met lijstverbindingen, maar dan met de mogelijkheid dat de uitkomst vrij rekenkundig voortvloeit uit de verkiezingen van provinciale staten. Dat is op zichzelf niet zozeer een probleem van lijstverbindingen, maar gevolg van het feit dat ik net schetste dat 100% van het electoraat bekend en partijpolitiek ingekleurd is. Dan krijg je dit. Daarom ook in antwoord op de vraag die erover is gesteld: de artikelen in de pers zeggen juist dat de rekenkundige mogelijkheid nog steeds bestaat. Behoudens dat met de artikelen in de pers er een zaak is die dan doorbroken wordt, namelijk dat ook de leden van provinciale staten zonder last stemmen. Dat is iets wat je met de lijstverbinding vermijdt, namelijk de last die gegeven wordt, althans de berekening in het sturen van de leden van provinciale staten, want die is gegeven met een bewuste keuze van lijstverbinding die dan gemaakt wordt. Ik betoog dus slechts dat bij de huidige situatie van de uitleg van de Grondwet zoals die is, we het óf houden zoals het is óf we vinden het zwaarwegender dat het element van rekenkundige berekening er uitgaat en in dat geval moet men lijstverbindingen schrappen. Wellicht dat er bij een andere uitleg, bij een ander concept van verkiezingen andere mogelijkheden zijn, maar dan moet de Kamer eerst gaan praten over de vraag of dat concept "verkiezingen" bruikbaar is, omdat we het niet op een aspect, dat van de lijstverbindingen, moeten beslissen.

De **voorzitter**: Mag ik de minister verzoeken om zijn betoog voort te zetten? We blijven nu een beetje in dezelfde kring ronddraaien.

* *

Minister **Donner**: Een groot aantal vragen is afzonderlijk gesteld, maar ik dacht de substantie van de vragen waarover de Kamer moet beslissen, te hebben aangegeven.

Er is nog gevraagd of deze gevolgen en de lijstverbindingen samenhangen met het systeem van restzetelverdeling dat we hebben. Nee, het is omgekeerd: dat we een systeem van restzetelverdeling hebben, en dat is bijna inherent aan ieder systeem, leidt tot het introduceren van de mogelijkheid van lijstverbinding om te zorgen dat de reststemmen zo goed mogelijk, vanuit de optiek van partijen, gebruikt kunnen worden. Als het niet voor de eigen partij is, dan toch bij een coalitie van partijbelangen. Dat is de keuze die de wetgever maakt met kan het of kan het niet. Ik denk niet dat je dat kunt verwerpen. Het is niet anders als we met een ander systeem van restzetelverdeling zouden werken. Het is wel zo dat we een grens hebben. Bij een omvang van de raad beneden de negentien wordt gewerkt met de meest resterende stemmen. Daarboven, vanwege het feit dat je dan met grotere eenheden te maken hebt, gaat het om het gemiddelde. Dat verandert niet door deze wijziging.

Ik had aangegeven dat, als het gaat om de artikelen die nu in de pers verschenen zijn, het theoretisch voor wiskundigen nog steeds mogelijk blijft, maar voor de staatsrechtpracticus minder

mogelijk is, namelijk omdat geen last gegeven mag worden. Bovendien wordt nu een niet te onderschatten zaak in gang gezet. Namelijk, het is berekenbaar als ik veronderstel dat alle anderen voorspelbaar stemmen. Dan heeft de ene die niet voorspelbaar stemt, grote invloed. Als dat blijkt, zal echter onmiddellijk de verleiding ontstaan voor anderen om ook niet voorspelbaar te stemmen. Als uiteindelijk het gros niet voorspelbaar stemt, zijn we precies waar we zijn willen, want dan wordt de totale uitkomst onvoorspelbaar. Ik weet niet of u allen dat op prijs zult stellen als verkozenen op dat moment, maar dat is wel het effect. Het is een eeuwig probleem dat er voordeel is als je je aan de orde onttrekt. Maar als iedereen dat doet, zijn we verder van huis dan we bedoeld hadden. Probeer maar eens een tijdje links te rijden en links in te halen. Althans, links inhalen doen we allemaal, maar dan heb je uiteindelijk geen snelverkeer meer.

Mevrouw Böhler vroeg nog of het mogelijk is om de lijstverbindingen te baseren op andere figuren. Ik denk dat ik die vraag beantwoord heb met mijn uitleg over hoe ik meen dat je toch vooral uit moet gaan van de huidige Grondwet.

De heer Holdijk vroeg of dat nu wel juist is, als je ziet dat de kandidaatstelling niet zozeer door de staten gebeurt, maar door de partijpolitieke organen. Die praktijk is er ingeslopen. Tegelijkertijd ziet men aan het feit dat in deze Kamer ook onafhankelijke leden zitten, dat het wel degelijk een gegeven is dat naderhand tot stand kan komen.

De heer Holdijk had het over de registratie van partijen. Die registratie is doorgaans niet gericht op één verkiezing. Dat gegeven loopt over alle verkiezingen heen. Dat laat onverlet dat vóór de verkiezing per lijst, per partij de kandidaten aangegeven moeten worden. Daar zit de samenhang.

Er is gevraagd of er aanleiding is om ook met de voorstellen van de grondwetscommissie opnieuw te kijken naar de verkiezing van de Eerste Kamerleden. Ik heb aangegeven dat dan het hele concept "verkiezing" aan de orde moet worden gesteld. Dat heeft dan niet alleen consequenties voor de Eerste Kamer, maar ook op andere terreinen. Wat betreft het opnieuw aan de orde stellen van de getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer, daar geven de voorstellen zoals die er nu liggen, geen aanleiding voor. Van mijn zijde zal de Kamer op dat punt geen voorstellen moeten verwachten. Het principiële punt is immers dat hier de discussie is gestart vanuit het beeld: hoe krijgen wij een zo exact mogelijke representativiteit van de burger bij de provinciale statenverkiezingen? Daar is een kleine denkfout in geslopen. Dat heeft de grondwetgever niet voor ogen gestaan. Op de wijze waarop wij daar in het proces mee omgegaan zijn, kan de heer Engels de bevestiging zien dat de wetgever de Grondwet ook nu wel degelijk dynamisch uitlegt.

De heer **Putters** (PvdA): Ik begrijp wat de minister zegt maar zijn uitleg daarnet over de consequentie van de huidige interpretatie van het begrip "verkiezingen" voor de wijze waarop wij de Eerste

Kamer kiezen, geeft naar ons idee juist alle aanleiding om de komende tijd eens goed na te denken over de vraag of dat geen consequenties zou moeten hebben. Ik realiseer mij heel goed dat je het met een herdefiniëring van dat begrip ook meteen over andere verkiezingen hebt maar het is juist de verkiezing van dit huis die voor zo veel ruis en rekenkundige manipulatie zorgt. Ik wil de minister dus toch vragen waarom hij niet bereid is om verder na te denken over de vraag hoe wij dat kunnen voorkomen.

Minister **Donner**: Om de reden die ik u aangegeven heb. Dat er een hoge mate van voorspelbaarheid is in de uitkomsten van de verkiezingen van de Eerste Kamer hangt niet af van het element van lijstverbinding. Dat hangt alleen maar af van het feit dat het electoraat zo partijpolitiek ingedeeld is. Voor het overige is lijstverbinding een probleem van de tweede orde. Die vloeit voort uit het gegeven dat er bij ieder systeem van verkiezingen een probleem zal zijn van restzetels, waar de lijstverbinding een oplossing voor kan bieden. Maar daarom moet lijstverbinding nog niet het hele concept "verkiezing" gaan bepalen want dan gaat de staart de hond kwispelen. Het enige wat ik betoog is dat men vanuit het concept van eenheid van het verkiezingssysteem, van kandidaatstelling en verkiezing, óf lijstverbindingen accepteert met de berekenende wijze waarop daar gebruik van gemaakt kan worden, óf dat niet doet. Dat is dit voorstel. Maar men moet niet, omdat men eigenlijk door te blazen het meel in de mond wil houden, het begrip "verkiezingen" zodanig uitbreiden dat die eenheid in wezen doorbroken wordt.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het over deze uitleg met de minister eens. Daarom -- misschien moet ik het wat duidelijker zeggen -- zou het voor ons aanleiding zijn om bij grondwetswijzigingen ook de verkiezingswijze van de Eerste Kamer ter discussie te stellen. Ik begrijp goed dat de minister dat niet van plan is.

Minister **Donner**: Op dit moment wou ik dat niet doen. Ik ben bang dat wij dan een heel andere discussie krijgen. Die vind ik nu geen aantrekkelijke.

De **voorzitter**: Mag ik de leden eraan herinneren dat er nog een tweede termijn komt? Wij moeten de tijd een beetje in de gaten houden.

* *

Minister **Donner**: Ik zou debatten als deze niet graag willen missen. Daarom zou ik het niet voorstellen. En daarmee was mijn betoog beëindigd.

De **voorzitter**: Ik dank de minister. Ik ga over tot de tweede termijn van de kant van de Kamer. Het woord is aan de heer Putters.

* *

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister namens de Partij van de Arbeidfractie voor zijn antwoorden.

Zoals in eerste termijn al gesteld, kunnen wij instemmen met de wijziging in de Kieswet.

Ik kom op de interpretatie door de Raad van State en door verschillende partijen in de Eerste Kamer van de vraag of het vervroegen van het indienen van de lijstencombinaties wel of niet wenselijk wordt geacht of mogelijk is. Ik begrijp de uitleg van de minister over de eenheid van het begrip "verkiezingen". Wij blijven het jammer vinden dat het niet mogelijk is om het indienen van lijstencombinaties vóór het moment van de statenverkiezingen te leggen. Ik begrijp nog steeds niet exact waarom dat de eenheid doorbreekt want het enige wat er gebeurt, is dat je de lijstencombinatie voor de statenverkiezingen indient, eventueel als kandidaat-statenlid, en als je er niet inkomt, dan vervalt de lijstverbinding gewoon weer. Dat is het enige maar misschien hebben wij een verschillende invulling van het begrip "eenheid". Daar zou ik de minister toch nog één keer naar willen vragen omdat het volgens mij wel meevalt met het doorbreken van die eenheid. Maar goed, het standpunt van de regering is verder helder.

Wij zijn voor het schrappen van lijstverbindingen omdat daarmee wordt voorkomen dat er na de provinciale statenverkiezingen toch makkelijk op zetelwinst berekend kan worden hoe een lijstverbinding aangegaan wordt. Daarom zijn wij er toch blij mee.

Ik zou de interpretatie van het woord "verkiezingen" toch een keer ter discussie willen stellen maar neem voor nu genoegen met de uitleg van de minister. Het grotere punt voor ons blijft de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Zij blijft een indirecte verkiezing. Naar aanleiding van deze wijziging van de Kieswet komt dat nog een keer duidelijk naar voren. Wij zien deze wetswijziging als een belangrijke stap om de verkiezingen van de Eerste Kamer desalniettemin eerlijker en voor de burger begrijpelijker te laten verlopen. Wij dammen de ruis tussen de verkiezing van de staten en de verkiezing van de Eerste Kamer wat in. Maar het zou wat met de kop in het zand zijn als wij de verkiezing nog steeds vooral door rekenmeesters laten bepalen, ook gegeven de verhoudingen in de Eerste Kamer en het politiek-maatschappelijke tijdsgewricht. Daarom zouden wij de verkiezingswijze van de Eerste Kamer nadrukkelijker op de agenda willen hebben in de toekomst. Voor nu kunnen wij echter instemmen met deze wetswijziging.

*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn dank aan de minister voor de beantwoording.

De minister begon zijn betoog met ons erop te wijzen dat de Eerste Kamer deze wetgeving heeft uitgelokt. In de term "uitlokking" bespeur ik nog een beetje de minister van Justitie. Ik hoop niet dat wij hiermee strafrechtelijk iets misdaan hebben.

Maar ik denk dat het gaat om restanten van zijn werkzaamheden als minister van Justitie.

De lijstverbindingen. Ik vind het een onbevredigende uitkomst dat, als wij ervan uitgaan dat de grondwetgever uiteindelijk gaat over de interpretatie van de Grondwet en als de verschillende organen van de grondwetgever het niet eens zijn over die uitleg, de Eerste Kamer als laatste instantie toch een beetje het nakijken heeft. Maar goed, het zij zo.

Ik heb nog één vraag. Ik begrijp ook heel goed de uitleg van de minister dat restzetels een gevolg zijn van lijstverbindingen en niet andersom. Dat neemt niet weg dat, als wij in een nieuwe wetgeving de lijstverbindingen schrappen, wij als wetgever wel degelijk iets kunnen doen aan de gevolgen van dat schrappen voor restzetels. Daarbij gaat het namelijk om het grootste overschot. Ik vraag mij af hoe de minister daartegenaan kijkt want hij heeft mij daar niet echt een antwoord op gegeven.

En voor zover het niet duidelijk was uit mijn betoog: in beginsel staan wij positief tegenover deze wetswijziging ook al vinden wij niet dat alles, met name dat met die lijstverbindingen, een schoonheidsprijs verdient.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het is een opvallende omissie maar het vanzelfsprekende laat je vaak na te verbaliseren; ik wil de minister namens de CDA-fractie uiteraard ook welkom heten in dit huis. Wij verheugen ons er meer dan gemiddeld, zeer bovengemiddeld zelfs, op om in de toekomst met hem over verschillende dossiers en terreinen van gedachten te kunnen wisselen.

Ook de kwestie van de interpretatie die steeds opspeelt, zou ik willen benadrukken. Om de positie van het CDA nog eens te verduidelijken, het volgende. Wij ontkennen natuurlijk niet dat in een interpretatie elementen een rol spelen die in de literatuur teleologisch, dynamisch of functioneel worden genoemd en die er dus op gericht zijn om de toepassing van een tekst te beïnvloeden of zelfs te richten op een bepaalde situatie of op een wijziging van de materiële constitutie. Wij hebben in de Eerste Kamer met minister De Graaf een lang debat gevoerd over artikel 137 lid 4 Grondwet, om maar eens wat te noemen. Daarin hebben wij de stelling betrokken dat "der mögliche Wortsinn", om het op zijn Duits te zeggen, de laatste grens is en dat daarbinnen veel mogelijk is.

Het bijzondere bij deze uitleg is echter voor onze fractie, en daarin volgen we de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer impliciet, dat er in de situatie waarover het gaat een expliciete opvatting van de grondwetgever van minder dan 30 jaar geleden ligt, die waarschijnlijk is gebaseerd op een bepaald concept van verkiezingen. Daar staan wij niet onverschillig tegenover. Deze opvatting komt ons niet zo goed uit, maar zij is er wel. Wat ons betreft is dus de grondwetgever in deze situatie heteronoom. Wij voelen niet de vrijheid het zo te interpreteren dat de eenheid van concept wordt verbroken.

De D66-fractie sprak over de paradox -- dat doet zij graag -- dat de voorstanders van de Eerste Kamer zich nu vooral erg terugtrekken op het benadrukken van de formele functie van deze Kamer, namelijk wetgevingstoetsing. Ik heb het over het begin van het verhaal van de heer Engels. De anderen doen dat niet, althans de heer Engels doet het niet. Hij vindt ook, hoewel het in dit verband misschien een wat merkwaardige uitstap was, dat een motie van wantrouwen in bepaalde situaties kan worden ingediend en ondersteund. Dat vind ik wel opvallend, omdat die mensen die bij voortdurend beweren dat de Eerste Kamer kan worden opgeheven en dat zij, zolang zij bestaat, niet het primaat heeft -- dat ligt bij de Tweede Kamer -- toch zo ver gaan. Ik neem echter aan dat dit een opmaat was voor de algemene politieke beschouwingen die te zijner tijd nog zullen volgen.

De minister heeft een aantal malen nadrukkelijk betoogd dat de regering bij de huidige stand van zaken geen vrijheid ziet om tegemoet te komen aan de wens van de motie-Noten. In dat verband is overigens ook nog het beeld van de hond en de staart gebruikt, maar dat even terzijde. Wij leiden daaruit af dat de regering niet principieel tegen het instituut lijstverbinding is en het wellicht, hoewel de minister geen stappen zal ondernemen, denkbaar is dat in de toekomst of in de tekst of in de uitleg ervan ook de regering kan meegaan in een andere situatie. Dat is mij echter nog niet helemaal duidelijk. Dezelfde regering heeft namelijk tot nu toe dit punt niet opgebracht. Het is pas later ontdekt. De regering heeft geen initiatieven genomen om de lijstverbinding te liquideren.

Voor het CDA zijn er twee alternatieven voor het naar voren trekken van de lijstverbinding, wat niet mogelijk blijkt: handhaven van het bestaande, dan wel ons neerleggen bij het voorgestelde. Wij hebben al eerder gezegd dat we dat laatste dan zullen doen, hoewel het dus voor ons zeker denkbaar was geweest dat we op het punt van de lijstverbinding de oude situatie hadden laten voortbestaan, ook al zaten daar nadelen aan. Ik noem vooral het rekenkundige, het strategische aspect. Er zat ook simpelweg het voordeel aan dat je in die situatie kunt proberen wat partijen en ook het electoraat in de provinciale staten altijd zullen proberen te doen, namelijk het maximaliseren van de invloed. Wij leggen ons hier echter bij dit onderdeel van het wetsvoorstel neer, zoals gezegd, en steunen het wetsvoorstel.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ook mijnerzijds graag dank voor de wijze waarop de minister het regeringsstandpunt heeft verdedigd, verwoord en toegelicht. Ik geef vooraf even een verduidelijking. Als ik in eerste termijn heb gesproken over de wetgever die de Grondwet interpreteert, dan heb ik het over de medewetgever, waaronder ik zowel Eerste Kamer als Tweede Kamer versta, dus de Staten-Generaal. Dat had ik wellicht nog scherper tot uitdrukking kunnen brengen. Ik doelde bepaald niet op het feit dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft als het hierom gaat.

Aan de lijstencombinaties worden wat betreft de Eerste Kamer nadelen gezien. Er zijn ook voordelen; de heer Dölle heeft daar zo-even nog over gesproken. Zware termen als "misbruik van het instrument van lijstverbindingen" of "manipulatie van verkiezingen" zou ik in elk geval niet voor mijn rekening willen nemen om de nadelen van lijstverbindingen te kwalificeren. Kwantitatief gaat het hooguit om een enkele zetel, een enkele restzetel. Maar goed, de kwantiteit hoeft niet beslissend te zijn. In ieder geval vind ik ook niet het aspect van indirecte verkiezingen doorslaggevend. De minister heeft er terecht op gewezen dat het electoraat van de Eerste Kamerverkiezingen bestaat uit de provinciale staten. Weliswaar kun je dat "indirect" noemen, maar het indirecte karakter vind ik als zodanig niet doorslaggevend om het element lijstverbinding te diskwalificeren.

We moeten vaststellen dat het voorstel zoals het er nu ligt op het punt van de lijstencombinaties verder gaat dan de Eerste Kamer destijds heeft bedoeld en beoogd. De vraag is of de totale afschaffing winst voor de democratie betekent, gelet op de nadelige gevolgen die afschaffing vooral voor de kleine partijen zal hebben. Ten slotte blijft dan de vraag over of we met het badwater het kind niet weggooiden.

Dan nog het punt van de restzetelverdeling en de lijstverbinding. Het zal de minister ongetwijfeld bekend zijn dat vanuit de geschiedenis van de Kieswet met betrekking tot lijstverbindingen vaststaat dat deze mede bedoeld zijn als compensatie voor de dubbele benadeling als gevolg van het systeem van restzetelverdeling. Dat blijkt, naar mijn vaststelling althans, onomstreden uit de diverse wijzigingen van de Kieswet op dit punt. Dat er een relatie is, heeft de minister zo-even in zijn eigen termijn al erkend, al toegegeven. Dat staat simpelweg vast.

Ik stel nogmaals de vraag die ik in eerste termijn opwierp. Hoe ziet de minister nu aan tegen een situatie waarin -- het is misschien ietwat theoretisch -- in alle provincies bepaalde partijen een lijstverbinding zijn aangegaan? Hoe ziet de minister dan een verbod om bij de Eerste Kamerverkiezing diezelfde partijen een lijstverbinding aan te laten gaan? Logisch heb ik daar nog geen antwoord op. Het blijft in mijn ogen toch merkwaardig dat het ene voluit mogelijk blijft, terwijl het diezelfde partijen onmogelijk wordt gemaakt om het bij de Eerste Kamerverkiezing te doen.

Wij staan dus voor de volgende vraag: willen we het bestaande handhaven of willen we meegaan met het voorstel zoals het er ligt? Wellicht is er begrip voor dat met name kleine partijen, die én bij de restzetelverdeling én door de lijstverbinding in een nadelige positie komen te verkeren, eerder pleiten voor het behoud van het bestaande dan voor dit nieuwe voorstel.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Allereerst uiteraard ook de dank van mijn fractie aan de minister voor zijn zeer uitgebreide, uitvoerige en diepgaande reactie op alle inbrengen van de Kamer. Ik kan mij niet geheel aan de indruk onttrekken dat de minister niet erg terugverlangt naar het ministerie van SZW, waar staatsrechtelijke kwesties minder vaak aan de orde komen dan bij de post die hij nu bekleedt. Ik verwelkom dat uiteraard. Ik stel vast, zoals ik ook al eerder heb gedaan toen hij minister van Justitie was, dat wij het inhoudelijk niet altijd met elkaar eens zijn. Dat is ook vandaag zo. De minister heeft betoogd dat de regering de uitleg van de Raad van State accepteert, niet vanwege het feit dat de Raad van State hierin het hoogste orgaan zou zijn en niet alleen omdat de wettelijke uitleg dominant zou zijn, maar omdat er ook op juridische en grammaticale gronden vanuit moet worden gegaan dat de term "verkiezing" als een eenheid moet worden uitgelegd. Niet alleen moet de term "verkiezing" als eenheid worden uitgelegd, maar ook als een samenvallen of eenheid van electoraten. Dat is het kernpunt. Ik ben in ieder geval al wel blij dat de minister erkent dat er geen dwingende uitleg is van deze grondwettelijke bepaling, althans niet op basis van wettelijke of grammaticale gronden.

Ik heb nog wel één vraag. De minister benadrukt de eenheid van electoraten. De minister heeft gezegd dat dit de uitleg is van de Grondwet die we zouden moeten hanteren om binnen de grenzen van de Grondwet te blijven. Welke waarborg of welk te beschermen belang ligt ten grondslag aan de opvatting dat electoraten moeten samenvallen en dat dit dus betekent dat zij niet alleen de verkiezingshandelingen en de voorbereidingshandeling als één electoraat moeten doen, maar ook uiteindelijk de stemming? Welke waarde, welk belang, welke waarborg of welk staatsrechtelijk beginsel dwingt tot die conclusie?

Ik stel vast dat de Eerste Kamer een debat is begonnen waarvan de uitkomst er een is die zij aanvankelijk niet had voorzien en wellicht ook niet had bedoeld. Op een aantal onderdelen is dat overigens wel het geval. Maar de meerderheid vindt toch dat dit voorstel aantrekkelijk genoeg is om te aanvaarden en vindt het beter dan de bestaande situatie. Vanuit de huidige situatie zou ik natuurlijk ook nog kunnen aansluiten bij wat de heer Holdijk heeft gezegd over het belang van het goed kijken naar kleine partijen en kleine fracties. Ik zie daar nu echter vanaf omdat ik niet met de komende verkiezingen in aantocht iets wil afdwingen ten aanzien van de omvang van mijn fractie door nu op dat punt zo de nadruk te leggen, als u begrijpt wat ik bedoel. Mijn fractie zal ook dit wetsvoorstel, gelet op de ontwikkeling die het heeft gehad en de discussies en de verhoudingen in deze Kamer, accepteren. Maar ik ben nog wel benieuwd naar het antwoord op die ene vraag.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. De SP-fractie dankt de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn. Vandaag behandelen we een

wetsvoorstel dat een praktische oplossing zou moeten zijn voor een praktisch probleem. Dat zat wat de SP-fractie betreft met name in de kiesdrempel voor voorkeursstemmen. We hebben daar in de beantwoording van de minister niet erg veel over gehoord. Voor de SP was dat echter een van de drie elementen en misschien zelfs met stip op één het element waar wij het meest discussie over voerden. Wat dat betreft, denk ik dat het wetsvoorstel dat we vandaag aannemen meer is dan iets wat wij contrecoeur aannemen. Het is iets wat wij blijmoedig zullen aannemen. Mijn fractie zal ook blijmoedig voor dit wetsvoorstel stemmen.

Ik weet niet of we nu beter of slechter af zijn wat betreft de lijstverbindingen. Er zijn voors en tegens genoemd. Mijn fractie blijft daar enigszins agnostisch over. Het zal in ieder geval onze afweging niet beïnvloeden, zij het dat het beste na te streven ook wel het bederf van het goede zou kunnen zijn. Dat moeten we in ieder geval zien te voorkomen.

De heer Dölle heeft gezegd dat voorstanders van de opheffing van de Eerste Kamer zich vandaag de dag toch erg inzetten om het instituut Eerste Kamer te politiseren. Ik zeg tegen hem dat dit voor de SP deels geldt. Aan de ene kant moet je roeien met de riemen die je hebt, maar aan de andere kant geldt dat zolang de Eerste Kamer er is, wij er ook aan mee zullen doen. Dat was zo en dat zal straks ook zo zijn, ook als we na de volgende verkiezingen wellicht in de regering zitten, wellicht met de antirevolutionairen, wellicht met de liberalen. Ik was het namelijk grotendeels met de heer Hermans eens. Wie weet is dat een begin van een mooie relatie.

Er blijft nog een vraag over die ik in eerste termijn heb gesteld, maar die niet is beantwoord. De BES-gemeenten mogen straks wel voor de Tweede Kamer stemmen, maar zijn niet vertegenwoordigd in een provincie. Derhalve stemmen zij niet voor de Eerste Kamer. De heer Putters heeft al aangezegd dat wat hem betreft nog niet het laatste woord is gesproken over de verkiezing van de Eerste Kamer. Wellicht kan de minister daar nog heel even zijn licht over laten schijnen. Is daar een wijziging van de Kieswet voor nodig? Volgens mij is dat namelijk het geval. Wellicht is ook een grondwetswijziging nodig. Hoe gaan we dat de komende tijd meemaken of maken we dat met deze minister niet mee? Deze vraag lag en ligt er nog steeds. Ik hoop dat de minister daar in tweede termijn nog heel even op in zou willen gaan.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik dank de minister natuurlijk ook voor zijn beantwoording. De discussie en de beantwoording van de minister hebben zich enigszins toegespitst op de interpretatie van artikel 55. Ik begrijp de interpretatie die door de Raad van State en de regering en blijkbaar ook door de Tweede Kamer gedragen wordt. Ik kan mij daar ook best wat bij voorstellen, maar ik concludeer dat de consequentie daarvan is dat er nu dingen gebeuren die we met

zijn allen eigenlijk niet gewild hebben. Dat zou toch eigenlijk reden moeten zijn om er nog eens over na te denken wat we dan wel moeten doen. Ik begrijp echter ook dat er op dit moment niet veel kans is dat dit op heel korte termijn tot enig resultaat leidt. Daar zullen we onze consequenties uit moeten trekken, lijkt mij.

Net als mevrouw Böhler en de heer Holdijk kom ik nog even terug op de restzetelverdeling. Ik heb het gevoel dat de minister over de vragen daarover heen gelopen is. Ik heb begrepen dat hij zegt dat in de positie van de restzetelverdeling eigenlijk niet veel verandering komt. Daar ging het alleen niet zozeer om. Het ging om de combinatie van de mogelijkheid van lijstverbinding en de restzetelverdeling zoals die optreedt. In een systeem met veel kleine partijen, zoals wij hebben, lijkt het democratisch dat ook kleine partijen volledig gebruik kunnen maken van het electoraat, niet alleen van hun kleine partij, maar ook van hun richting in groter verband. Dat werd mogelijk gemaakt door de lijstverbinding. Nu dat niet meer kan, is het dan niet redelijk weer na te gaan denken over de restzetelverdeling? Het gaat er niet om dat de restzetelverdeling die nu gehanteerd wordt, oneerlijk of ondemocratisch zou zijn. Het gaat erom dat wanneer de lijstverbindingen niet meer mogelijk zijn, er een gat ontstaat in de toedeling van stemmen, en daarmee zetels, aan kleinere partijen, die met elkaar een grotere groep kunnen vormen. Je zou dat kunnen oplossen door de restzetelverdeling aan te passen naar een systeem van grootste overschotten. Zou de minister daar eens over willen denken en daar zijn mening over willen geven?

Op een punt begreep ik de minister niet helemaal. Hij zei wat uitdrukkelijk: moet je eens kijken, er zijn hier ook onafhankelijke vertegenwoordigers. Misschien kan de minister uitleggen wat hij daar precies mee bedoelde. Ik heb het gevoel dat de vertegenwoordiging van de Onafhankelijke Senaats Fractie in deze Kamer op precies dezelfde manier tot stand komt als die van alle andere partijen, namelijk door het indienen van een lijst van een partij die geregistreerd is om mee te willen dingen naar zetels in, in dit geval, de Eerste Kamer.

Ten slotte de conclusie uit de discussie. De minister geeft zelf duidelijk het dilemma aan. Er zijn twee mogelijkheden. Aan de ene kant kun je nu kiezen voor dit systeem waarbij lijstverbindingen onmogelijk zijn, maar waarbij een aantal andere dingen ook geregeld worden die waarschijnlijk heel aantrekkelijk zijn. Aan de andere kant kun je kiezen voor het oude systeem als je de lijstverbindingen beslist in stand wilt houden. Ik moet zeggen dat ik op dit moment nog niet echt overwegingen heb gehoord die mij ertoe zouden kunnen brengen om dan maar voor een nieuw systeem zonder lijstverbindingen te kiezen. Het oude systeem heeft wat de lijstverbindingen betreft toch niet zo slecht gewerkt dat we het beslist aan de kant moeten zetten?

*N

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording. Bij de vraag of er sprake zou moeten zijn van een eventueel andere interpretatie dan wel andere opzet van de Grondwet in dezen, is heel duidelijk geworden dat de minister kiest voor handhaving van de huidige interpretatie door de Raad van State en op grond daarvan voor het rigoureuus afschaffen van lijstverbindingen. Mijn fractie hecht eraan te melden dat lijstverbindingen ook in onze visie, zeker waar het electoraat zo klein is, bijna altijd aanleiding kunnen geven tot situaties die naar onze mening de transparantie van het systeem niet ten goede komen.

We hebben met name over de lijstverbindingen gesproken, maar in het wetsvoorstel worden ook wijzigingen aangebracht ten aanzien van de voorkeurstemmen en het tijdstip van de verkiezingen van de Eerste Kamer. Ik hecht eraan om erop te wijzen dat dit twee heel goede punten zijn. Ze worden nu in de wetgeving verbeterd. Dat leidt in ieder geval ook weer tot meer transparantie van de verkiezingen.

Tot slot wil ik ingaan op een opmerking van de heer Vliegenthart ten aanzien van de BES-eilanden. Deze zullen eerst provinciaal moeten worden ingedeeld. Ik heb een kleine suggestie voor de minister, naar ik aanneem met steun van de heer Ten Hoeve. Het gaat hier om een provincie met veel eilanden. Ik stel daarom voor om de BES-eilanden toe te voegen aan de provincie Friesland. Wellicht kan dat leiden tot een snelle oplossing van dat punt.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Zoals een aantal leden reeds verwoord heeft, is de uitkomst van het proces inderdaad een andere dan aan het begin gehoopt of verwacht werd. Dat is in dit geval heel concreet een gevolg van het feit dat men het proces voert binnen de gegeven grondwettelijke regels. Ik laat in het midden of het advies van de Raad van State dwingend is of niet, maar de argumenten zijn er om uit te gaan van het begrip verkiezingen zoals de Raad van State dat aangaf. Een proces kan zo in een richting gaan die men in het begin niet voorzien heeft. De Eerste Kamer verkeert in de positie om, fors gezegd, met het laatste woord te zeggen: dat was niet de bedoeling, dus daarom wijzen we het wetsvoorstel af, met de andere aspecten die erin zitten. Nogmaals, het was niet de bedoeling van de regering om die erbij te stoppen en het daardoor wat moeilijker te maken om het wetsvoorstel af te wijzen. Zoals in het begin is aangegeven, is het een eenheid met de moties en de onderdelen die erbij komen.

Ik wil echter wel duidelijk afstand nemen van de stelling dat, zoals de heer Putters zegt, met deze stap de verkiezingen van de Eerste Kamer eerlijker en begrijpelijker worden dan met lijstverbindingen. Dat is niet juist. Dan gaat men er alweer van uit dat er een continuïteit zit tussen de kiezers van provinciale staten en de uitkomst, de leden van de Eerste Kamer. Dat sluit aan bij het punt dat de heer Holdijk heeft gemaakt. Hij vroeg zich af: waarom kun je wel lijstverbindingen hebben

bij verkiezingen van provinciale staten, maar kan dat niet bij de Eerste Kamer? Nogmaals, het gaat om twee verschillende soorten verkiezingen. Het feit dat men er nu voor kiest om de lijstverbinding bij de verkiezing van Eerste Kamerleden af te schaffen, betekent niet dat het systeem onlogisch wordt. Er is geen continuïteit in de zin dat het vooral zou gaan om het eenvoudig doorzetten van de representativiteit.

Dat is ook het punt dat ik tegenover de heer **Putters** wil maken. In de betekenis die het woord eerlijk volgens hem heeft, gaat het om de representativiteit van de uiteindelijk gekozen Eerste Kamerleden ten opzichte van de mensen die voor de provinciale staten hebben gestemd. In die optiek zou het echter logischer en eerlijker zijn om de lijstverbinding wel te laten bestaan dan om die nu te schrappen.

De heer **Putters** (PvdA): We kunnen een heel exposé over het woord eerlijk houden, maar ik heb bedoeld te zeggen dat het voor de rekenmeesters, door het schrappen van de lijstverbinding, iets minder gemakkelijk wordt om er allerlei berekeningen en strategieën op los te laten die niet te volgen zijn voor de burgers die achter die statenleden staan. Ik begrijp best dat ik die relatie niet direct mag leggen in uw termen, volgens uw formele uitleg, maar dat moet u dan maar buiten op straat gaan uitleggen.

Minister **Donner**: Nee, met deze berekeningen is er juist een grotere mate van representativiteit en komt de identiteit van de leden van de Eerste Kamer en de oorspronkelijke kiezers van de leden van de provinciale staten meer overeen. Als we streven naar de door u bepleite representativiteit, zouden we de hele verkiezing net zo goed kunnen vervangen door een algoritme dat uit de verkiezingen van provinciale staten gewoon automatisch afleidt wat de Eerste Kamerleden zouden zijn. Dan zouden het echter in dat opzicht geen getrapte verkiezingen meer zijn.

De heer **Putters** (PvdA): In mijn beleving wordt het minder gemakkelijk om via allerlei berekeningen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen te beïnvloeden. Daarom stemmen wij voor dit wetsvoorstel. Volgens mij zijn we het daarover eens.

Minister **Donner**: Het wordt voor de leden van provinciale staten minder eenvoudig om de verkiezing heel gestuurd te beïnvloeden. Uw uitleg van eerlijk ging echter vooral over de overeenkomst tussen de identiteit van de kiezers van de leden van provinciale staten en die van Eerste Kamerleden, maar de representativiteit en de overeenkomst in identiteit worden juist sterker met de lijstverbindingen.

Mevrouw **Böhler** zei dat de restzetels het gevolg zijn van de lijstverbinding, maar dan zegt zij het verkeerd om. De restzetels zijn een gevolg van ons systeem van representatieve vertegenwoordiging. Men kan een ander systeem kiezen, met districten en "winner takes all". Dan

zijn er geen restzetels. In een representatief systeem als het onze zullen er echter restzetels zijn, want dat is inherent aan de representativiteit.

Vervolgens is het de vraag hoe we die restzetels het beste kunnen verdelen. Daarvoor is er altijd een systeem geweest. Vanaf het begin werd het grootste gemiddelde gehanteerd. In 1973 is de mogelijkheid van lijstencombinaties geïntroduceerd om het systeem representatiever te maken. In die context is gekozen voor het grootste gemiddelde bij de toedeling van de restzetels, maar binnen de lijstencombinatie wordt doorgaans gekozen voor het grootste overschot. Als je dat niet zou doen, zou namelijk altijd de grootste partij in de lijstencombinatie worden bevoordeeld en niet de kleinste. Er wordt dus heel bewust met de twee elementen gespeeld. Er is dus ook niet voor de lijstencombinatie gekozen voor de positie van de kleine partijen, maar daarmee is wel degelijk rekening gehouden binnen het geheel.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Dat was precies het punt. Lijstencombinaties worden onmogelijk gemaakt, maar als wat de minister zegt inderdaad de bedoeling was, is het dan niet eerlijker dat de restzetels worden verdeeld op basis van het grootste overschot? Dat was in ieder geval mijn vraag aan de minister. Ik denk dat dit ook de vraag van collega Holdijk was.

Minister **Donner**: Binnen een vaste combinatie zijn de voordelen potentieel groter voor de kleinere partijen die net niet de kiesdeler hebben gehaald dan voor de grote partijen die bij iedere toevoeging altijd het grotere gemiddelde zullen hebben dan wanneer zij bijvoorbeeld verdubbelen. Als je de lijstencombinatie afschaft, hoef je niet automatisch voor het hele systeem over te gaan naar het grootste overschot. Bij de aantallen waarover wij het hebben, levert het grootste gemiddelde een representatievere uitkomst op dan het andere systeem.

De heer **Dölle** vroeg mij of ik principieel tegen lijstverbinding ben. Het moge duidelijk zijn dat dat niet het geval is. Ik ben ook niet principieel tegen lijstverbindingen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Dat zal wel het element in zich hebben dat daardoor de verkiezingen minder het karakter hebben van verkiezingen in de zin dat men de uitkomst kiest, omdat die al op voorhand vaststaat. Dat is niet het gevolg van de lijstverbinding zelf, maar van de samenstelling van het electoraat. Nogmaals, principieel ben ik er allerminst tegen.

Vanwaar het concept van eenheid? Ik geef een voorbeeld van verkiezingen in de meest eenvoudige vorm: wij komen met zijn allen samen op een veldje en kiezen daar wie ons vertegenwoordigt. De eenheid van actie is daarvoor elementair. Degenen die op dat moment kiezen wie hen moet vertegenwoordigen, kunnen ook kiezen wie de kandidaten zijn. Dat is waar het om gaat. Er wordt gezegd: misschien kun je die lijstverbindingen iets eerder doen. Dat is natuurlijk geen grote inbreuk op het systeem van verkiezing. Maar de grondwetgever zet dan wel de

fundamentele stap dat er een breuk kan liggen tussen de kandidaatstelling en de verkiezing. Die ruimte moet je niet beoordelen op de vraag naar het effect van het handelen, nee, verkiezingen veranderen daardoor wezenlijk van aard. Die ruimte moet naar mijn mening een grondwetgever niet geven, ook al zou het praktisch zijn om het soms wel te doen. Het gegeven van verkiezingen is dat wie vertegenwoordigers kiest, ook de ruimte moet hebben welke kandidaten hij wil steunen.

De heer **Engels** (D66): Ik heb niet de indruk willen wekken dat wij op basis van een andere interpretatie en een ander gevoel over verkiezingen opportunistisch of praktisch met de Grondwet moeten omgaan. De vraag is of verkiezingen misschien anders moeten worden ingericht, inhoudelijk en politiek. Wat mijn partij betreft kan dat allemaal nog veel verder gaan. Daar gaat het vandaag echter niet om. In die zin is het verschil van mening ook weer niet zo groot. Aan mijn betoog lag geen constitutioneel opportunisme ten grondslag.

Minister **Donner**: Nee, maar ik beluisterde in een aantal argumenten van een aantal leden wel dat men het effect van een lijstverbinding die vóór die tijd wordt vastgelegd, niet zo groot vindt. Dat vindt men niet zo'n beperking. Dat kan voor die stap best zo zijn, maar men neemt wel de fundamentele stap dat men het concept van de eenheid tussen kandidaatstelling en uitverkiezing doorbreekt.

De heer Vliegthart vroeg mij naar het BES-kiesrecht. Het kabinet is voornemens om in het voorjaar van volgend jaar een voorstel voor grondwetswijziging naar de Raad van State te sturen om dit te regelen.

Ik ben al ingegaan op de vraag van de heer Holdijk waarom lijstverbinding bij de provinciale statenverkiezingen wel kan en bij de Eerste Kamerverkiezing niet. Uit mijn betoog is af te leiden dat ik het heel wel te billijken acht dat men als kleine partij zegt: ik prefereer de voordelen van een lijstverbinding boven de nadelen. Dat is niet principieel; dat is een keuze die kan worden gemaakt. Zeker bij deze verkiezingen is het winst vanuit het oogpunt van alle partijen.

De heer Ten Hoeve ging ook in op de restzetelverdeling. Het systeem met onafhankelijke leden is ook met algemene lijsten algemeen, maar het begint met de uitkomst van een verkiezing waaraan een partij heeft meegedaan. Anders bestaat het risico dat men altijd alleen maar kandidaten kan hebben die partijpolitiek geaffilieerd zijn. In de vergadering zelf moeten de kandidaten gesteld kunnen worden. Dat biedt de ruimte om ook niet partijpolitiek geaffilieerden mee te nemen.

Voorzitter. Ik meen hiermee alle vragen te hebben beantwoord. Ik hoop dat het duidelijk is dat de regering alles afwegende meent dat het wetsvoorstel moet worden aanvaard, ook al is het misschien niet precies wat er aan het begin van het proces voor ogen stond. Maar zo zijn er meer dingen in het leven. Alle overwegingen rond de uitleg en vooral de ruimte die er moet zijn voor een dynamische uitleg hoop ik de Kamer gaarne in

herinnering te brengen als wij hier een ander wetsvoorstel behandelen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen in tweede termijn.
* *

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de ChristenUnie, de SGP en de OSF wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.
* *

De vergadering wordt van 19.08 uur tot 20.00 uur geschorst.

* B
!Winkelsluiting!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente (31728).

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Wij zijn toe aan de eerste termijn aan de kant van de regering. Ik geef heel graag het woord aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
* *

* N

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Ik dank u voor het vriendelijke welkom dat ik in deze Kamer mocht ontvangen als nieuwe minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ik dank u ook voor het zorgen voor een goede zetel die rekening houdt met mijn gestel. Dit zal de beantwoording ook wat soepeler doen verlopen.

Verschillende geachte senatoren hebben gevraagd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met het regeerakkoord. Laat ik u om te beginnen geruststellen. De heer Terpstra vermeldde reeds dat ik een van degenen ben geweest die bij de totstandkoming van het regeerakkoord een rol heeft gespeeld. Derhalve ben ik redelijk goed op de hoogte van de gemaakte afspraken. Ik kan u verzekeren dat de behandeling en de voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer geheel in lijn is met hetgeen is afgesproken in het regeerakkoord. Ik kan ook de geachte senator Asscher geruststellen. Het hele kabinet

staat achter de voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel.

Waarom zijn wij van mening dat dit wetsvoorstel in lijn is met hetgeen in het regeerakkoord staat vermeld? Allereerst uiteraard omdat wij lopende een behandeling van een wetsvoorstel onder de huidige praktijk ook verstaan de voortzetting van behandeling van wetsvoorstellen, tenzij wij uitdrukkelijk besluiten tot het tegendeel. Ten tweede is er een meer onderliggende reden. Het wetsvoorstel is naar onze mening eigenlijk een verduidelijking en daarmee ook een verbetering van de huidige praktijk en is daarmee absoluut niet in strijd.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat gemeenten meer dan voorheen expliciet alle relevante bepalingen in hun besluit tot het gebruik van de toerismebepaling meewegen. Zo kan de gemeenteraad een beter onderbouwd besluit nemen en daarmee verbetert ook de verantwoording van de besluitvorming. Onderdeel hiervan is uiteraard dat het wetsvoorstel meer duidelijkheid biedt omtrent de toepassing van de toerismebepaling, maar gemeenten krijgen ook meer houvast bij de beslissing of en zo ja, op welke wijze gebruikgemaakt kan worden van die toerismebepaling. Op grond van het wetsvoorstel moet er sprake zijn van substantieel en autonoom toerisme in de gemeente. Dat wil zeggen dat het toerisme ook zonder de opening van de winkels als zodanig bestaat. Gemeenten zullen voortaan alle belangen moeten wegen, belangen als werkgelegenheid, economische bedrijvigheid, maar ook die van leefbaarheid, zondagsrust, de positie van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel. Zij zullen die belangen expliciet in de afweging moeten betrekken. Gemeenten -- dat lijkt me ook voor de hand liggen -- moeten uiteraard een besluit goed onderbouwen.

Dit wetsvoorstel bevat bepalingen die ervoor zorgen dat belanghebbenden, inwoners en ondernemers die menen dat hun gemeente niet zorgvuldig is geweest, naar de bestuursrechter kunnen gaan. Zij hoeven dus niet vier jaar te wachten op nieuwe verkiezingen als zij menen dat hun gemeenteraad niet zorgvuldig is. Ik wil mede naar aanleiding van de opmerkingen van mevrouw Sylvester nog eens nadrukkelijk onderstrepen dat het wetsvoorstel als zodanig niet gericht is op het inperken van het aantal koopzondagen, ook niet op het vergroten van de bemoeienis van het Rijk, maar op een inperking van het oneigenlijk gebruik van de uitzondering ten aanzien van de hoofdregel. De hoofdregel is dat er in principe buiten de 12 koopzondagen geen koopzondagen zijn. De toerismebepaling is de uitzondering en deze moet wel onderbouwd worden. Wij perken dus niet het aantal koopzondagen in. Wij perken het oneigenlijk gebruik ervan in. Iedere gemeente houdt dus het recht, zoals de hoofdregel is in de wet, op 12 koopzondagen per jaar. Daar hoeven de gemeenten geen nadere onderbouwing voor te geven. Verder vind ik essentieel, mede gelet op de discussie die hier in deze Kamer is gevoerd, dat de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd wordt. De beslissing of een gemeente een beroep doet op de

toerismebepaling, is en blijft een afweging en een besluit van de gemeente. Het Rijk treedt daar niet in.

Mevrouw Sylvester vroeg hoe ik aankeek tegen het feit dat wij nu door middel van dit wetsvoorstel een situatie krijgen waarin gemeenten hun beleid moeten aanscherpen -- in ieder geval verduidelijken, maar ik kies haar woorden: aanscherpen -- terwijl er daarna weer een tegenovergesteld beleid zou komen als het initiatiefwetsvoorstel is aanvaard in de Tweede Kamer. Zij vroeg hoe zich dat verhiel met mijn opvattingen ten aanzien van continuïteit van beleid. Er is sprake van continuïteit van beleid doordat wij het beleid van het voorgaande kabinet voortzetten met betrekking tot de behandeling van dit wetsvoorstel. Mevrouw Sylvester kan mij niet verwijten dat ik de continuïteit in gevaar breng, integendeel, het grootste voorbeeld van continuïteit is dat wij een wetsvoorstel dat reeds door het vorige kabinet is ingediend, nu overnemen. Ik wil bovendien onderstrepen dat dit wetsvoorstel voortbouwt op de huidige situatie in de Winkeltijdenwet en juist zorgt voor continuïteit, verduidelijking en verbetering van de huidige praktijk. Het gaat dus om een aanpassing binnen de huidige systematiek en binnen de handhaving van die huidige systematiek van de wet. Wat verandert is dat op basis van het wetsvoorstel meer dan voorheen expliciet alle relevante overwegingen in het besluit tot het gebruik van de toerismebepaling meewegen, zodat een beter onderbouwd besluit genomen kan worden.

Uiteraard heb ik ook geconstateerd dat D66 en GroenLinks een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend in de Tweede Kamer, waarin de gemeenten veel meer vrijheid krijgen om uiteindelijk een afweging te maken. Dat wetsvoorstel moet nog behandeld worden in de Tweede Kamer. Het kabinet zal ook nog moeten besluiten, mocht dit initiatiefwetsvoorstel worden aanvaard, wat het te doen staat. In het huidige regeerakkoord staat dat dit kabinet de huidige situatie wil handhaven. Daarmee moet ik wel constateren dat het initiatiefwetsvoorstel in ieder geval op gespannen voet staat met het regeerakkoord. Dat is een vrij objectieve constatering.

De heer Engels vroeg of het initiatiefwetsvoorstel nog wel opportuun is, nu dit wetsvoorstel hier wordt behandeld. Dat is een afweging die D66 en GroenLinks uiteindelijk zelf moeten maken. Zij gaan in eerste instantie over de vraag of de voortzetting van hun initiatiefwetsvoorstel nog opportuun is. Daar ga ik verder niet over.

De heer **Engels** (D66): Even voor de goede orde. Het was net andersom bedoeld. Wat is de opportuniteit van dit voorstel, gelet op wat eraan komt? Dat wist u ook wel.

Minister **Verhagen**: Ja. Die opportuniteit heb ik aangegeven. Ik dacht: het is het proberen waard, zonder daarmee uw eigen redenering ter discussie te stellen. Indien er een meerderheid in de Tweede

Kamer zou komen voor het initiatiefwetsvoorstel, vind ik wel dat het aan deze Kamer is om hier verder over te spreken. Mede gelet op de opmerkingen van de geachte senator van de PvdA-fractie ga ik ervan uit dat de continuïteit van een consistentie tegenover eerdere besluitvorming -- ook de besluitvorming over dit voorstel -- mee zal wegen bij de stembepaling inzake dit initiatiefwetsvoorstel. Ik neem aan dat men bij het vervolg van de behandeling op een houding van deze Kamer kan rekenen die recht doet aan de behandeling van dit wetsvoorstel. Dat geldt in ieder geval voor de stemming daarover.

De heer Engels vraagt hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de passage uit het regeerakkoord dat overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden gelegd; je gaat erover of je gaat er niet over. Ik dacht dat ook de geachte senator Terpstra al heel helder had gezegd dat het feit dat iets een bevoegdheid is van een gemeente, niet wil zeggen dat op rijksniveau geen kaders mogen worden gegeven op grond waarvan de gemeente dat beleid moet vormgeven. Ik wil hier onderstrepen dat de decentrale uitvoering van de wet wordt gehandhaafd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft dus op gemeentelijk niveau en wordt -- dat wil ik hier nogmaals uitdrukkelijk zeggen -- niet onderworpen aan preventief of specifiek repressief centraal toezicht. Want dan zou de heer Engels inderdaad een punt hebben als hij zegt dat wij iets terughalen.

De heer Reuten stelt dat de subsidiariteit nog niet veel inhoudt, voortbouwend op zijn redenering dat iets decentraal is of centraal, als niet echt één lijn op staatsniveau wordt getrokken -- op zondag open of dicht of op vaste zondagen open. Dat was een van de elementen in zijn inbreng. De hoofdlijn is dat de winkels op zondag gesloten zijn. Dat uitgangspunt kent de Winkeltijdenwet ook. Dat is op zichzelf niks vreemd, want dat kennen wij hier sinds jaar en dag. Vandaag werd gerefereerd aan de 100 jaren waarin de winkels open waren in een bepaalde gemeente. Nou, wij kennen ook sinds honderden jaren het feit dat de winkels hier op zondag dicht zijn. Niet in het deel waar ik oorspronkelijk vandaan kom, want daar kon je op zondagochtend, na ter kerke gegaan te zijn, een verse vlaai kopen. Dat kon alleen maar bij de banketbakkers. Zij mochten dus geen brood verkopen, want dat zou weer oneerlijke concurrentie met zich brengen. De hoofdregel is echter: de winkel is op zondag dicht. In de Winkeltijdenwet worden op die hoofdregel uitzonderingen geformuleerd waar een gemeente gebruik van kan maken. Ook dat is niets nieuws. Dat kan er inderdaad toe leiden dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Daar heeft de heer Reuten gelijk in. Een bepaalde gemeente kent immers toerisme, en dan mogen de winkels op zondag open, terwijl dat bij een andere gemeente niet het geval is. Dat is zo. Ook nu geldt echter dat de gemeente Amsterdam verschilt van bijvoorbeeld de gemeente Staphorst. Dat is maar goed ook. Je moet niet proberen om uniform of eenduidig iets te realiseren op dit punt.

Inzake de achtergrond van dit wetsvoorstel wil ik nog een opmerking maken over iets wat mij opviel in de bijdrage van senator Terpstra. Naar de mening van het CDA zouden wij -- althans het vorige kabinet en wij als rechtsopvolger -- hebben opgemerkt dat 35% van de gemeenten ten onrechte gebruikmaakte van de toerismebepaling. Daar wil ik toch afstand van nemen. In de memorie van toelichting staat niet dat 35% van de gemeenten ten onrechte gebruikmaakt van de toerismebepaling, maar dat 35% van de gemeenten gebruikmaakt van de toerismebepaling. Dat betekent dus niet dat 35% van de gemeenten misbruik maakt van deze uitzonderingsbepaling. Ik denk dat wij in het algemeen kunnen zeggen dat in principe het gros van de gemeenten ook onder het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet zal voldoen aan de toerismebepaling, als zij dat fatsoenlijk onderbouwen. Zij zullen derhalve op dat punt hun besluit kunnen nemen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik dank de minister voor deze heldere uiteenzetting. Ik heb goed naar hem geluisterd, maar toch kan ik een ding niet helemaal volgen. Aan de ene kant heb ik hem namelijk letterlijk horen zeggen dat het ging om oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling door gemeenten. Aan de andere kant heb ik hem horen zeggen dat een verduidelijking van de toerismebepaling en het gebruik daarvan noodzakelijk was. Als die bepaling niet duidelijk was, hoe kan de minister dan spreken van oneigenlijk gebruik?

Minister **Verhagen**: Dit kabinet staat voor een verduidelijking van de toerismebepaling om de doodeenvoudige reden dat wij merken dat er in bepaalde mate oneigenlijk gebruikgemaakt wordt van deze uitzondering. Sommige gemeenten beroepen zich daarbij op het feit dat zij dachten dat het eronder zou vallen. Ik denk dat het goed is om juist in de wetgeving het oneigenlijk gebruik tegen te gaan en helder te zijn over het antwoord op de vraag wat wij nu onder het autonome toerisme verstaan. Ik denk dat oneigenlijk gebruik iets anders is dan zich doelbewust niet houden aan de wet. Wij hebben wel moeten constateren dat er discussie ontstond over de vraag of men zich ten rechte en in lijn met de geest van de oorspronkelijke bedoeling, namelijk de uitzondering op de hoofdregel, hield aan de bepaling. Wij hebben gezien dat de hele wereld zich beroept op de uitzondering als een uitzondering mogelijk is.

De heer **Laurier** (GroenLinks): De minister brengt mij nu echt in verwarring. Hij zegt "of men zich ..." " ... hield aan", maar hij spreekt ook over "onduidelijkheid" en "oneigenlijk gebruik". Ik vind het een klein beetje een warboel worden, met alle respect. Kan de minister zeggen waar dat oneigenlijk gebruik nu precies in zat? Was de waardebepaling onduidelijk, of hebben de gemeenten gewoon gebruikgemaakt van de ruimte die in de wet zat? Dan is er geen sprake van oneigenlijk gebruik.

Minister **Verhagen**: Dat ben ik niet helemaal met de heer Laurier eens. De vraag is wat de bedoeling van de wetgever is geweest. De bedoeling van de wetgever is dat op zondag de winkel dicht is. Daarop zijn uitzonderingen mogelijk. Is er toerisme dan zou het vreemd zijn als de toeristen geen gebruik konden maken van een winkel om een bepaald goed aan te schaffen. Daarom is die uitzondering gemaakt. Iedereen zegt echter "wij hebben hier toerisme en daarom gooien wij de winkels open", zonder dat verder fatsoenlijk te onderbouwen. Dat hebben wij in de praktijk gemerkt. Niet dat dit nu de echte achterliggende reden is geweest voor dit wetsvoorstel, maar de heer Laurier weet ook dat een gemeente enerzijds zei "wij willen hier helemaal geen toerisme hebben", maar anderzijds met een beroep op dat toerisme opeens alle winkels toestond om op zondag open te zijn. Laat ik mij voorzichtig uitdrukken: dat is toch een redelijk oneigenlijk gebruik gelet op de doelstelling van deze wetgever.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Als ik dat zo hoor van de minister, hebben wij twee typen oneigenlijk gebruik. Er zijn gemeenten die de winkels geopend hebben terwijl er eigenlijk geen sprake was van toerisme, en er zijn klaarblijkelijk ook gemeenten die de winkels gesloten hebben gehouden terwijl er wel duidelijk toerisme was. Als ik de minister zo interpreteer, versta ik hem dan goed?

Minister **Verhagen**: Er is in ieder geval met een beroep op de toerismebepaling gebruikgemaakt van de uitzondering die de Winkeltijdenwet bood om over te gaan tot opening van de winkels op zondag, terwijl eigenlijk geen beroep op de toerismebepaling kon worden gedaan. Evenals het vorige kabinet vindt dit kabinet dat de senaat, als medewetgever, oneigenlijk gebruik van bepaalde mogelijkheden van de wet zou moeten tegengaan. Dit wetsvoorstel beoogt een verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van hetgeen met de wet is bedoeld en wil voorkomen dat de wet wordt gebruikt zoals deze niet is bedoeld. Dat laatste is op dit moment in bepaalde gemeenten het geval. Daarom hebben dit en het vorige kabinet besloten om weer eens duidelijk te maken wat wordt beoogd: de hoofdregel is dat de winkels op zondag dicht zijn en alleen bij uitzondering dan open kunnen.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik denk dat hiermee aan een belangrijk punt wordt geraakt. In mijn inbreng heb ik bewust het woord "aanscherping" gebruikt. De maatschappelijke reactie is gericht op deze aanscherping. De wet was zo ingericht dat gemeenten de ruimte kregen om zelf te beslissen over de opening van de winkels. Nogmaals, mijn fractie is ten principale van mening dat die afweging hoort op het niveau van de gemeente. Door deze aanscherping ontnemt de regering de gemeenten die ruimte. Dat betekent dat vanuit rijksniveau aan gemeenten wordt opgedrongen wat zij lokaal moeten doen. Ik vind het interessant om te zien dat gelijktijdig met de behandeling van dit wetsvoorstel in de senaat, aan

de overzijde van het Binnenhof een initiatiefwetsvoorstel is ingediend, dat juist het tegenovergestelde wil bewerkstelligen. Dat is volgens onze fractie de maatschappelijke trend.

Ik kom bij mijn vraag. Het betoog van de minister was interessant. Hij gaf aan dat, gesteld dat het initiatiefwetsvoorstel aan de overkant wordt aangenomen, hij opnieuw zou moeten besluiten. Maar volgens mij maakte hij zijn zin niet af en ik vraag hem dat toch nog te doen. Wat moet er dan precies gebeuren? De minister wil in feite een aanscherping, op basis van historie of erfenis, maar de maatschappelijke trend is anders, getuige het initiatiefwetsvoorstel.

Minister **Verhagen**: Dat ben ik niet met u eens. Ik heb allereerst geconstateerd dat het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer op gespannen voet staat met het regeerakkoord. Ten tweede ga ik ervan uit dat de senaat zich zorgen maakt over consistentie en consequenties. Bij de weging van een eventueel in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel, zal het stemgedrag van de senaat bepalend zijn bij onze afwegingen ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel. Als men hier kiest voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik, het verduidelijken van de regels op grond waarvan de gemeente kan besluiten om, met een beroep op de toerismebepaling, winkels op zondag open te stellen, zou men wel twee keer nadenken voordat men zou stemmen voor een wetsvoorstel dat die verduidelijking juist geheel weglaat.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Dat "twee keer nadenken" noemt u terecht, maar wij hadden graag gezien dat de regering dat had gedaan, voordat zij met dit wetsvoorstel naar deze Kamer kwam. Het had u gesierd als u dit wetsvoorstel had aangehouden of ingetrokken, totdat wij hier ook dat andere wetsvoorstel hadden.

Minister **Verhagen**: Dat ben ik niet met u eens, om de doodeenvoudige reden dat bij de totstandkoming van deze regering is gesproken over de consequenties van dit wetsvoorstel. Wij hebben toen duidelijk gekozen voor voortzetting van de behandeling. De uitslag van de stemming in de senaat zouden wij ten volle respecteren bij de verdere invulling van ons beleid met betrekking tot de koopzondag. Hoe democratisch kun je zijn?

De heer **Asscher** (VVD): Voorzitter. Het is natuurlijk mooi dat de regering de uitslag van de stemming in de senaat respecteert, maar ik had niet anders verwacht. Dat was echter niet mijn vraag. Alles wordt nu opgehangen aan de toerismebepaling. Daarmee wordt de vraag uitgelokt om "toerisme" eens toe te lichten of te definiëren. Ik denk dat je met een zorgvuldige en scherpe definitie jurisprudentie zou maken. Het lijkt er een beetje op dat het wordt opgehangen aan buitenlands toerisme, maar is degene die in Amstelveen woont en in Amsterdam winkelt, ook een toerist? Of geldt het alleen voor de grensgebieden?

Minister **Verhagen**: Nee, want zoals u weet kennen de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Amsterdam allemaal op basis van de toerismebepaling een gemeentelijk besluit over de koopzondag. Ik maak geen onderscheid tussen Nederlandse en buitenlandse toeristen. Binnenlands toerisme is een waardevolle toevoeging voor economische ontwikkeling en zorgt voor vertier en waardering van de schoonheid van onze steden. Het past mij ook niet om te zeggen wat toerisme is en wat niet. De gemeente moet zelf aantonen en de afweging maken of sprake is van substantieel autonoom toerisme, zoals het oorspronkelijk ook in de wet stond. Laten wij elkaar niets wijsmaken.

Ik moet zeggen dat ik enigszins verbaasd ben over de discussie die nu ontstaat over, in wezen, het handhaven van wetgeving. Normaal gesproken is het de senaat die mij aanspreekt op het tegengaan van oneigenlijk gebruik of op het niet toepassen van wetten. Ik dacht dat de tijd van Bloemenhove verre achter mij was. Ik wil die discussie niet herhalen, maar toen vond men dat de wetgever geen recht deed aan maatschappelijke ontwikkelingen. Wij zijn van mening dat wij wel degelijk recht doen aan hetgeen in deze samenleving gewenst is, en daarin verschil ik dus van mening met de geachte afgevaardigde van de Partij van de Arbeid. De decentrale afweging moet daarbij ten volle worden gemaakt door de gemeente.

De heer Asscher en anderen hebben op zich terecht gewezen op de effecten van dit wetsvoorstel op de Nederlandse economie en de werkgelegenheid.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik hoor dat de minister overschakelt naar een ander onderwerp, terwijl wij bezig waren met een heel principiële punt in deze discussie. Ik ben blij dat de minister op de vraag van de heer Asscher antwoordde dat het niet alleen om buitenlands toerisme gaat, maar ook om binnenlands toerisme. Het fascineert mij dat in het voorstel staat dat vrijstelling of ontheffing alleen kan worden verleend als de aantrekkingskracht geheel of nagenoeg geheel is gelegen in het toerisme. Maar hoe kun je zo iets vooraf aangeven? Wij spreken nu over het huidige voorstel en dat zal aan een nadere beschouwing worden onderworpen, maar in die bepaling zit toch iets heel merkwaardigs: er kan alleen een uitzondering worden gemaakt op basis van iets wat al is bewezen, terwijl het juist dáárover gaat. Veel gemeenten willen die openstelling om meer toerisme aan te trekken, maar om die vrijstelling te kunnen geven, moet vooraf zijn bewezen dat het al zo is. Langzamerhand praat de minister ons steeds verder een soort moeras in.

Minister **Verhagen**: Ik kan mij voorstellen dat u heel andere opvattingen heeft; dat moge ook duidelijk worden uit het feit dat uw geestverwanten aan de overzijde een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend om die toerismebepaling niet meer van toepassing te laten verklaren. Dat laat echter onverlet dat de huidige wetgeving, de gewone

Winkeltijdenwet, uitgaat van het niet open zijn van winkels op zondag. Een gemeente mag daarvan afwijken onder de voorwaarde dat sprake is van substantieel toerisme. Dat is niets nieuws.

De **voorzitter**: De heer Laurier voor de laatste keer op dit punt.

**

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik probeer niet een discussie op te wekken door interrupties, maar het feit dat dit wetsvoorstel hier ligt, wordt toch veroorzaakt door het feit dat er een aantal problemen waren met de oude uitzonderingsbepalingen? Dat is de reden waarom de minister dit voorstel hier verdedigt. Als wij op enig moment zeggen: daar zouden die problemen wel eens door kunnen komen, verwijst hij naar de oude wet, waarmee die problemen zich juist voordeden! Dat is dus een soort cirkelredenering waar we niet verder mee komen.

Minister **Verhagen**: Ik ben het daar niet mee eens. De gemeente zal die afweging moeten maken. Het kan niet zo zijn dat er op basis van wetgeving gesteld wordt: u mag een uitzondering maken ten aanzien van de sluitingstijd van winkels indien er sprake is van substantieel toerisme en dat de heer Laurier dan zegt: dat kunt u helemaal niet aantonen. Dan had, met alle respect, de hele Winkeltijdenwet nooit aanvaard moeten worden. Ik ben van mening dat er in principe bij uitzondering sprake kan zijn van het niet sluiten van winkels op zondag, om allerlei redenen. Dat de heer Laurier het daar niet mee eens is, is zijn goed recht. Dan hebben we daarover een verschil in opvatting, mijnheer Laurier, maar dan moet u hier niet suggereren dat wij oneigenlijk gebruikmaken van een uitzonderingsbepaling die er is. Ik constateer alleen dat er nu gemeenten zijn die met een beroep op die uitzonderingsbepaling feitelijk onder de hoofdregel van de wet willen uitkomen, zonder dat er sprake is van toeristische belangen. En dat is een heel andere zaak.

Voorzitter. De heer Asscher en anderen hebben gesproken over de effecten van dit wetsvoorstel op de werkgelegenheid. Die zijn er. Dat klopt. We hebben dus ook het CPB daarnaar laten kijken, zodat het kan aangeven wat de effecten op de werkgelegenheid zijn. De heer Asscher vraagt daar terecht aandacht voor. Het CPB zegt dat het aantal koopzondagen naar aanleiding van dit wetsvoorstel naar verwachting weinig zal dalen en dat hooguit enkele honderden arbeidsplaatsen verloren zullen gaan. Dat is een daling, daar heeft de heer Asscher gelijk in. Van de andere kant ...

Voorzitter. Er zoemt iets.

De **voorzitter**: Ja, er zit een vreemd geluid op de luidsprekers. Excuses.

**

Minister **Verhagen**: Het klimaat voor en de benutting van winkels als zodanig worden niet aangetast. Er is -- dat heeft ook het CPB laten zien

-- vooral sprake van een verschuiving van werkgelegenheid. Mensen die op korte termijn hun baan op zondag zouden verliezen, indien die winkel niet meer op zondag open zou mogen zijn, kunnen soms bij dezelfde winkel op andere dagen aan de slag of vinden snel een baan op andere dagen in de week of in andere sectoren. Het CPB heeft berekend dat eigenlijk het grootste effect een verschuiving van banen is. De effecten die er zijn, staan overigens niet in verhouding tot andere ontwikkelingen die zich in dezelfde sector, in de detailhandel, voordoen. Zo heeft bijvoorbeeld de opkomst van scanners veel grotere effecten op de werkgelegenheid dan het voorstel dat hier ter tafel ligt. Dus er zijn effecten, maar we moeten de zaken ook niet in een ander daglicht plaatsen dan zij werkelijk zijn. Op korte termijn is het effect groter dan op langere termijn. In zijn totaliteit zou een kleine verandering in de koopzondagen weinig tot geen effect hebben op de totale werkgelegenheid.

De inschatting van het effect van die wetswijziging op koopzondagen is ingewikkelder. De kern is dat gemeenten zelf blijven besluiten. De uitkomst van die afweging is nog steeds onzeker. Het is dus niet zeker dat er in de gemeente x, y en z ten gevolge van dit wetsvoorstel een ander besluit genomen zou moeten worden. Het is ook niet duidelijk welke gemeenten in de toekomst op basis van het toeristisch regime wel winkels gaan openstellen. Dat is gezien de veranderende leefpatronen ook nog mogelijk. Het CPB heeft gezegd -- het is eigenlijk een vrij summiere wijziging -- we kijken naar de gemeenten die nu het toeristische regime hanteren en vragen ons af of dat ook nog zou kunnen als we kijken of ze in de Lonely Planet genoemd worden en naar het aantal hotels dat zich in die gemeente bevindt. Op grond daarvan komt het CPB tot de conclusie dat men nu ten onrechte gebruikmaakt van het toeristische regime en dat er derhalve een ander besluit zou moeten worden genomen. Het feit dat je in de Lonely Planet genoemd wordt of dat je heel veel hotels hebt, is op zichzelf een bruikbare indicator, maar het is zeker niet de enige. Gemeenten moeten uiteindelijk immers op basis van het wetsvoorstel een besluit nemen, met inachtneming van allerlei in hun ogen relevante aspecten. Dan moeten ze dus beslissen of er sprake is van substantieel autonoom toerisme.

Wat wij hier doen, is het oneigenlijk gebruik aanpakken, gebruik van de wet zoals die niet bedoeld is. Normaal spreekt juist de Kamer mij daarop aan. Het gaat om oneigenlijk gebruik van de wetgeving dat nu ten koste gaat van kleine ondernemers. Zeker als er oneigenlijk gebruikgemaakt wordt van de wet, is er sprake van een relatief voordeel voor grote bedrijven ten opzichte van kleinere bedrijven. Grotere bedrijven hebben er immers schaalvoordelen van om op zondag open te zijn. Het expliciet benoemen van het belang van kleine ondernemers in de belangenafweging zoals die in dit wetsvoorstel staat, zal het oneigenlijk gebruik ten koste van kleine ondernemers kunnen tegengaan. Ook in dit wetsvoorstel kunnen gemeenten beter dan voorheen de economische belangen sterk laten

meewegen. Niet alleen wordt het belang van werkgelegenheid en economische bedrijvigheid expliciet genoemd, in tegenstelling tot de huidige wetgeving, ook anderszins worden belangen van werknemers meegenomen.

Ik denk dat het al met al een wetswijziging is waarvan het verschil zeker op langere termijn of macro-economisch, zoals opeens het verwijt was van de geachte senator van de SP-fractie, niet negatief uitpakt. We pakken oneigenlijk gebruik aan, brengen de huidige praktijk in lijn met de bedoeling en de geest van de wet en op langere termijn zullen de economische gevolgen aanmerkelijk geringer zijn dan hetgeen bijvoorbeeld de heer Asscher schetst.

De heer Reuten vraagt aan mij of ik de redenering deel dat de totaalomzet van een winkelbedrijf niet zal dalen of stijgen ten gevolge van deze wetgeving, aangezien je, als je op zondag een bepaald product niet kunt kopen, dat dan maar op een andere dag gaat doen. Het winkelbedrijf als totaal heeft dus geen nadeel of voordeel van de zondagsopenstelling. In grote lijnen ben ik het daarmee eens. Dat is ook de reden waarom op langere termijn de economische gevolgen van dit wetsvoorstel beperkt zullen zijn. Sommige omzetten die op zondagen worden behaald, verschuiven naar andere dagen in de week. Het effect op de detailhandel als geheel is klein. Het kan zo zijn -- dat moeten wij ook erkennen -- dat een deel van de omzet die nu wordt behaald, omdat mensen op zondag in een bepaald gebied komen winkelen, elders of op andere wijze wordt besteed. In zijn totaliteit geldt dat je je euro maar één keer kunt uitgeven.

De Winkeltijdenwet biedt daarnaast ruimte voor ondernemers om de eigen verantwoordelijkheid te nemen bij keuzes ter versterking van de eigen concurrentiepositie en de openingstijden aan te passen aan consumentenvoorkeuren. Ook kleinere winkeliers kunnen daar gebruik van maken. In de huidige situatie is het zelfs zo dat ook grote winkelbedrijven niet ten volle gebruikmaken van alle mogelijkheden die de openingstijden bieden. Zelfs de grote winkels zijn niet iedere zaterdag van zes uur in de ochtend tot tien uur in de avond open. Dus op dat punt zie je dat de concurrentievoorwaarden gelijk zijn, omdat de gemeenten en de winkeliers in een gemeente als zodanig gebonden zijn aan de Winkeltijdenwet. Maar het is zo dat grotere bedrijven door hun grotere omvang natuurlijk wat makkelijker gebruik kunnen maken van en flexibeler kunnen inspelen op die voorwaarden. Ik vind het toch een verbetering dat dit wetsvoorstel expliciet rekening houdt met de belangen van het midden- en kleinbedrijf en dat ook bepaald wordt dat belangen van winkeliers met weinig of geen personeel expliciet moeten worden meegewogen in de weg die een gemeente moet maken.

De heer Terpstra en anderen hebben gewezen op grensgemeenten en hebben gevraagd wat voor hen de effecten zijn, omdat je daar met een specifieke situatie te maken krijgt. Er zijn verschillende grensgemeenten die op dit moment gebruikmaken van de toerismebepaling. Ook voor

die gemeenten geldt dat zij op zichzelf als zodanig die bewuste en bewustere afweging zullen moeten maken. Dat kan als je kijkt naar verschillende mogelijkheden in de Winkeltijdenwet die in een grensstreek vervelend zijn. Er wordt gezegd dat men dan naar België of naar Duitsland toe gaat. De huidige Winkeltijdenwet is, ook met het voorstel dat hier op tafel ligt, nog steeds ruimer dan in België en Duitsland. In die buurlanden is het regime eerder strenger dan ruimer. Dus op dat punt hebben grensgemeenten als zodanig weinig concurrentie met gemeenten in België en Duitsland. U moet zich ook realiseren dat grensgemeenten al een uitzondering kennen in de Winkeltijdenwet. Dat betreft een specifieke uitzondering voor de grensstreek. De gemeenteraad kan dus ook vrijstelling verlenen voor grensoverschrijdend verkeer.

Wat de specifieke vraag van de heer Terpstra betreft of Sluis last zal hebben van deze wet, antwoord ik dat de gemeente Sluis gebruikmaakt van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet. De toerismebepaling is van recenter aard dan de 100 jaar waaraan de heer Terpstra refereerde. In het verleden had men daarvoor ook anderszins een bepaling. Veel gemeenten zullen ook onder dit wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet voldoen aan die toerismebepaling. Het is namelijk aan die gemeenten zelf om te bepalen of zij ook in de toekomst zullen voldoen aan die bepaling.

Verder is het zo dat gemeenten alleen hun verordening, voor de aanpassing waarvan zij dus een jaar de tijd krijgen, hoeven aan te passen voor zover die op dit moment niet in lijn is met het wetsvoorstel. Een gemeente als Sluis, met een lange kustlijn waarop veel toeristen afkomen, heeft op zichzelf een toeristisch regime. Dit is een afweging die een gemeente zelf zal moeten maken, maar ik voorzie dat zij dit ook in de toekomst zal kunnen onderbouwen.

De heer Asscher en de heer Engels zijn zeer specifiek ingegaan op de vraag in hoeverre een en ander zich verhoudt met het Europees recht en of het wetsvoorstel wel conform dat recht is. Terecht is, los van de appreciatie van wat wij allen in de toekomst van Europa wensen, gekeken of dit wetsvoorstel daarmee in lijn is. Bij de eerdere behandeling is met name ook gewezen op de vraag in hoeverre dit zich verhoudt met de vrijheid van vestiging en met het vrije verkeer van diensten. Ik weet ook dat de heer Asscher en de heer Engels met mijn voorgangster bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Dienstenwet hierover zeer nadrukkelijk en uitvoerig van gedachten hebben gewisseld. In de kern komt het erop neer dat het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging niet van toepassing zijn voor de openingstijden van winkels. Ik heb u in dat verband ook bij de schriftelijke behandeling verwezen naar de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak-Sbarigia, over een Italiaanse apotheker in een toeristisch gebied in de stad Rome, waarin dit standpunt door het Europees Hof is bevestigd. Het ging in die zaak om wetgeving inzake openingsuren en sluitingsdagen van een apotheek met de

mogelijkheid om daarin een vrijstelling te krijgen door de lokale overheid in verband met het toeristisch karakter van de plaats waar die apotheek was gevestigd. Het Hof heeft in deze zaak geoordeeld dat het vrij verkeer van diensten en de vrije vestiging niet relevant zijn. De regeling geldt voor alle marktdeelnemers en heeft niet tot doel de vestigingsvoorwaarden voor de betrokken onderneming te regelen.

U stelt dat dat onjuist is omdat het om een specifiek geval gaat in uw inbreng. Dat is dus niet waar, want het ging hier juist om een zaak die erg lijkt op de situatie in Nederland, namelijk de ontheffing van het verbod op winkelopening op zondag vanwege toerisme. Uit de conclusie bij het arrest dat die winkeltijdenregelgeving moet worden beoordeeld op basis van het vrij verkeer van goederen en niet op basis van de vrijheid van vestiging of het vrije verkeer van diensten kan derhalve wel degelijk worden geconcludeerd dat de Nederlandse winkeltijdenregelgeving verenigbaar is met het Europees recht. Het vrij verkeer van goederen is dus wel relevant, in het bijzonder de eisen die ook hier weer de Europese jurisprudentie heeft aangegeven over verkoopmodaliteiten. Wij hebben de zaak van het Europees Hof inzake Keck & Mithouard uit 1993, waarbij verkoopmodaliteiten als voorschriften de verkoop van goederen als zodanig reguleren en geen eisen stellen aan de goederen zelve, zoals openingstijden en regels over reclame bij de winkelschappen. Die verkoopmodaliteiten, inclusief die winkelopeningstijden, vormen geen belemmering, is daar ook geconcludeerd, voor de handel tussen lidstaten en zijn verenigbaar met de beginselen van de interne markt, mits die voorschriften zonder onderscheid van toepassing zijn op alle marktpartijen die in de desbetreffende lidstaat actief zijn en het juridische feitelijke effect van die voorschriften gelijk is op de verkoop van goederen uit de lidstaat zelf als op de verkoop van goederen uit andere lidstaten. Dat is hier het geval.

Met het wetsvoorstel worden geen belemmeringen opgeworpen voor het vrije verkeer van goederen. In een winkel die gevestigd is in Nederland kunnen zonder probleem zowel binnenlandse als buitenlandse goederen worden verkocht op dezelfde tijdstippen. De Winkeltijdenwet is van toepassing op iedereen die in Nederland een winkel opent, zonder onderscheid, zonder discriminatie, uit welke lidstaat hij ook afkomstig is. Daarmee wordt volledig voldaan aan de eisen die de Europese jurisprudentie aangeeft. Ook hier geldt dat de wet in overeenstemming is met de beginselen van de interne markt.

Dus ik ben ook op dat punt, op basis van die geldende jurisprudentie, van mening dat er geen enkele aanleiding zou zijn om de Europese Commissie hierover helderheid te vragen.

De **voorzitter**: Mag ik de minister vragen hoeveel tijd hoe nog denkt nodig te hebben?

* *

Minister **Verhagen**: Ik kom aan de elementen met betrekking tot de beroepsmogelijkheden, waarover ik een aantal opmerkingen wil maken. Dan heb ik nog een paar overige vragen. Ik ben aan de laatste twee onderdelen van mijn beantwoording.

De **voorzitter**: Tien minuten?

**

Minister **Verhagen**: Daarvoor zal ik mijn uiterste best doen.

De heer Engels en de heer Asscher hebben met name in hun inbreng ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre de beroepsmogelijkheid die bij dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd voor belanghebbenden tegen een besluit van de gemeenteraad terecht is, mede gelet op de opmerkingen die zijn gemaakt door de Raad van State en anderen met betrekking tot het onderscheid dat zou moeten worden gemaakt. De Algemene wet bestuursrecht kent op zichzelf geen bijzondere positie, in die zin dat er bij een andere formele wet niet van zou moeten of mogen worden afgeweken. Wel moet je in verband met het karakter van die algemene kaderwet een afwijking die je maakt expliciet en gemotiveerd toepassen. Het wetsvoorstel bepaalt dat tegen een besluit over toepassing van de toerismebepaling altijd beroep op de bestuursrechter mogelijk is. Die keuze is in de toelichting expliciet en uitgebreid toegelicht. Het wetsvoorstel betekent op dit punt een minder grote breuk met de huidige praktijk dan de VVD suggereert. Want ook in de huidige praktijk staat tegen alle besluiten van gemeenten over de toerismebepaling de mogelijkheid van beroep open. Bij besluiten van algemene strekking met een concreter karakter staat de mogelijkheid van beroep open bij de bestuursrechter. Tegen algemeen verbindende voorschriften staat de mogelijkheid van beroep open bij de civiele rechter. Het is voor belanghebbenden in de huidige praktijk niet gemakkelijk om vast te stellen wat het karakter van het besluit is, en dus om vast te stellen of men bij de bestuursrechter of bij de civiele rechter te rade moet gaan. In dit wetsvoorstel wordt alleen bepaald dat belanghebbenden in alle gevallen bij de bestuursrechter terechtkomen. Op dat punt is het wetsvoorstel dus eenduidig. De heer Asscher wijst daarbij op het feit dat de Raad van State in het commentaar stelt dat de keuze in het wetsvoorstel onvoldoende zou zijn gemotiveerd. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dat inderdaad het geval. Naar aanleiding van dit commentaar van de Raad van State is deze keuze in de memorie van toelichting nader en zeer uitgebreid gemotiveerd.

Ik vond het overigens opvallend dat met name de heer Asscher met dit commentaar kwam. Bij de behandeling van de nieuwe Elektriciteitswet was het immers juist de VVD-fractie die bij monde van de heer Loudon eiste dat tegen alle besluiten van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet een beroep bij de bestuursrechter mogelijk zou moeten worden gemaakt, dus ook waar het algemeen verbindende besluiten betrof waarbij op grond van de Algemene wet

bestuursrecht toen geen beroep mogelijk was. Die uitzondering is toen specifiek op verzoek van de VVD-fractie opgenomen bij deze wetgeving. Als men dus nu vraagt om een eenduidig besluit over de vraag bij wie men terecht kan, kan ik melden dat wij dit ook hier zeer wel mogelijk vinden, juist gelet op de consistentie en op de positieve ervaringen die wij hiermee hadden bij de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet.

Nog los van de bezwaren die zij ertegen hebben en die ik in aanmerkelijk mindere mate heb, heeft zowel de heer Engels als de heer Asscher erop gewezen dat er ook een wetsvoorstel over aanpassing van bestuursrecht in behandeling is. Zij vragen zich af in hoeverre de standpunten die in het wetsvoorstel worden ingenomen dat wij vandaag behandelen, recht doen aan het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursrecht. Als het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht, dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt, op dit punt ongewijzigd wordt vastgesteld, zal inderdaad de bepaling uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet die beroep bij de bestuursrechter mogelijk maakt, automatisch komen te vervallen als de wet over het bestuursprocesrecht in werking treedt. De heer Engels en de heer Asscher hebben op dat punt gelijk. Terecht wijzen zij op deze discrepantie. Ik moet zeggen dat zij met deze alertheid de positie van de senaat versterken.

Ik kan hieraan op drie manieren tegemoetkomen. In de eerste plaats kan ik, nu deze leden mij op deze lacune hebben gewezen, direct en ter plekke een nota van wijziging indienen bij het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht. Ik meen echter dat dit niet geheel in lijn is met de bedoeling van de woordvoerders. In de tweede plaats kan ik ervoor pleiten dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel amendeert. In de derde plaats kan ik uiteraard weer met een wijziging komen van dit wetsvoorstel. Deze manieren lijken mij alle drie niet erg verkieslijk.

Omdat ik van mening ben dat deze mogelijkheid wel in lijn is met het ingediende wetsvoorstel, zou ik een nota van wijziging bij het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht kunnen indienen. Gelet op de discussie en de terechte kanttekingen die hierbij zijn geplaatst, wil ik de Kamer tegemoetkomen door te zeggen dat ik niet met een nota van wijziging zal komen. Ik ben bereid om dat toe te zeggen. Daarna blijven grosso modo twee mogelijkheden over. Ofwel ik zal een novelle opstellen bij het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken. Dat duurt echter ongeveer anderhalf jaar. Ofwel wij besluiten om de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht af te wachten. Daarmee is in ieder geval een kortere periode gemoeid dan de periode die nodig is als ik met een novelle zou komen. Ik stel daarom de Kamer voor dat ik het nu voorliggende wetsvoorstel over de Winkeltijdenwet handhaaf, omdat ik daarvoor ook wel redenen vind. Mocht de Tweede Kamer besluiten tot aanpassing van het

bestuursprocesrecht op een wijze die in lijn is met het voorstel dat nu voorligt, dan zal dit betekenen dat na aanneming van het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht in de Eerste Kamer, de facto deze mogelijkheid komt te vervallen.

De heer **Engels** (D66): Er zijn allerlei punten waarover wij discussiëren. Dat doen wij soms op een humoristische manier en dat is mij prima naar de zin. Dit is echter een serieus punt. Als ik de minister goed begrijp, erkent hij dat wat nu voorligt, in strijd is met de bestaande Algemene wet bestuursrecht. Daarin wordt namelijk eigenlijk beroep op algemeen verbindende voorschriften niet toegestaan.

Minister **Verhagen**: Nee, nee. Ik zeg dat wat wij in het wetsvoorstel over de Winkeltijdenwet voorstellen, zou komen te vervallen als het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht wordt aanvaard.

De heer **Engels** (D66): Dat is een ander punt. Ik begrijp wat de minister heeft gezegd. Hij zegt eigenlijk: het is nu in strijd met de Algemene wet bestuursrecht, maar dat wil ik wel even zo laten, want ...

Minister **Verhagen**: Nee, nee, dit is niet in strijd met de Algemene wet bestuursrecht.

De heer **Engels** (D66): Ja, met de huidige Algemene wet bestuursrecht is het ook in strijd.

Minister **Verhagen**: Nee ...

De heer **Engels** (D66): Dat staat namelijk in artikel 8:2, onder a .

Minister **Verhagen**: Dat ben ik niet met de heer Engels eens. Op basis van de huidige Algemene wet bestuursrecht is het mogelijk om daarvan af te wijken. Dat kan, mits dat wordt gemotiveerd. Die motivering vindt plaats in het wetsvoorstel over de winkeltijden. Die motivering hebben wij ook aangebracht naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State. Ik heb niet voor niets gerefereerd aan de behandeling van de Elektriciteitswet en gewezen op een expliciet verzoek van de Eerste Kamer om daarbij een mogelijkheid op te nemen om bij een bestuursrechter in beroep te gaan. Daarmee is deze gemotiveerde mogelijkheid dus in lijn. Er is dus een motivering aangebracht. Met de huidige wet is deze mogelijkheid dus niet in strijd. Als dat wel zo was, zou ik dit wetsvoorstel überhaupt niet nu in de Kamer verdedigen. Als echter de aanpassing van het bestuursprocesrecht in de Tweede Kamer wordt aanvaard, komt deze mogelijkheid automatisch te vervallen, aangezien dan het artikel komt te vervallen in het wetsvoorstel over de aanpassing van het bestuursprocesrecht op grond waarvan deze mogelijkheid nu in het wetsvoorstel over de winkeltijden tot stand komt. Het kan dus dat wij nu iets introduceren wat over een of anderhalf jaar, na

aanname van de aanpassingen in het bestuursprocesrecht, weer tenietgedaan wordt.

De heer **Engels** (D66): Dat is toch heel merkwaardig. De minister vindt dat deze mogelijkheid niet in strijd is met de Algemene wet bestuursrecht zoals die nu geldt. Ik zeg erbij dat ik die opvatting nog niet deel. De Awb is een algemene wet, dus een wet die niet zomaar met een lex specialis aan de kant kan worden geschoven. De minister zegt verder: we hebben ook een aanpassingswet, maar die zou artikelen kunnen bevatten waardoor bijvoorbeeld het wetsvoorstel zou kunnen vervallen dat nu voorligt.

Minister **Verhagen**: Nee, het gaat niet om dit wetsvoorstel, maar om dit artikel.

De heer **Engels** (D66): Ja, dit artikel. De minister is dus enerzijds bereid om op basis van een aanpassingswet van de Awb wel een andere regeling toe te staan in dit wetsvoorstel, terwijl hij anderzijds in de nu voorliggende reguliere wet meent dat hij een motivering heeft om ervan af te wijken, terwijl het nog maar de vraag is of die motivering voldoet aan de eisen van de Awb om ervan te kunnen afwijken.

Minister **Verhagen**: Ik dacht de heer Engels tegemoet te komen. Als hij niet wil wat ik voorstel, dan zeg ik bij dezen toe dat ik een wijzigingsvoorstel zal indienen op het voorstel voor de aanpassing van het bestuursprocesrecht, opdat ook bij aanvaarding van de aanpassing van het bestuursprocesrecht wij het beroep op de bestuursrechter mogelijk zullen blijven maken. Dat zal dus ook over een jaar mogelijk zijn. De heer Engels kan het krijgen zoals hij het hebben wil. Maar het wetsvoorstel dat ik hier vanavond verdedig, is niet in strijd met de Algemene wet bestuursrecht. De uitzondering, de mogelijkheid die we creëren, is daarmee in lijn. Die is voldoende gemotiveerd en die kan. Dat is één. Ik was bereid, de heer Engels tegemoet te komen ten aanzien van de aanpassing van het bestuursrecht en dan in de toekomst voor lief te nemen dat die mogelijkheid komt te vervallen na aanvaarding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Als de heer Engels dat liever niet heeft, zeg ik hem bij dezen toe dat ik een nota van wijziging indien voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht die op dit moment in de Tweede Kamer ter behandeling voorligt.

De heer **Asscher** (VVD): Ik vind de minister uiterst vindingrijk. De discussie gaat erover of het in strijd is met de huidige Awb. Hij zegt van niet. Wij menen van wel. Zijn reactie is te komen met een nota van wijziging op een andere wet. Dat is echter niet wat wij nu ter discussie willen hebben. Wat wij wel ter discussie willen hebben, is het huidige wetsvoorstel met de huidige Awb. De grote vindingrijkheid van de minister op dit gebied leidt mij ertoe om de voorzitter te vragen of wij, voordat wij straks aan de tweede termijn beginnen, ons hierover kunnen beraden.

Minister **Verhagen**: Dan wacht ik met de eventuele weging of ik een nota van wijziging voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht zal indienen. Van het huidige voorstel is zeer duidelijk dat het niet in strijd is met de huidige Algemene wet bestuursrecht. Een rechterlijke instantie die in alle gevallen oordeelt over geschillen over de toerismebepaling, zal de rechtseenheid alleen maar ten goede komen. De motivatie om af te wijken is voldoende gegeven in het wetsvoorstel.

De heer **Terpstra** (CDA): Als de heer Asscher nog gaat nadenken over de tweede termijn, wil ik dat zelf uiteraard ook graag doen. Ik stel voor mijn eigen helderheid, maar ook voor de helderheid van de heer Asscher nog een vraag. Ik steun het idee dat de minister zeer vindingrijk is, daarvoor mijn complimenten. Maar als ik nu gewoon zeg dat de minister zegt dat het wetsvoorstel niet in strijd is met de huidige Awb? Hij knikt bevestigend. Als het huidige wetsvoorstel gehandhaafd wordt, is het probleem van de heer Asscher volgens de minister dus per definitie opgelost. Is dat de goede interpretatie?

Minister **Verhagen**: Dat is de goede interpretatie.

De heer **Terpstra** (CDA): Dan zijn wij zeer tevreden. Ik hoop dat de heer Asscher dan ook zeer tevreden is.

Minister **Verhagen**: Als de heer Asscher er problemen mee heeft, ben ik bereid om alsnog een nota van wijziging in te dienen voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Ik heb dat ook tegen de heer Engels gezegd. Ik geloof echter niet dat daarmee tegemoetgekomen wordt aan de onderliggende gedachte.

Voorzitter. Er is een aantal losse vragen gesteld. De heer Reuten stelt met betrekking tot de mogelijkheid om een winkel op zondag open te houden vanwege godsdienstige redenen -- althans, als men die uitzondering op het verbod van winkelopening op zondag krijgt vanwege godsdienstige redenen of vanuit levensovertuiging, omdat men op een andere dag het geloof wil praktiseren of uiting wil geven aan een toepasselijke rustdag -- dat dat zou moeten inhouden dat indien een gemeente besluit tot zondagsopenstelling, de winkel op een andere dag gesloten zou moeten worden. Het gaat hierbij om twee verschillende uitzonderingen. Ik wil daar wel onderscheid in maken. In de Winkeltijdenwet staat dat de burgemeester en wethouders een winkelier kunnen uitzonderen van het verbod van winkelopening op zondag vanwege godsdienstige redenen of vanuit levensovertuiging. Als burgemeester en wethouders dit verzoek toekennen, moet volgens de Winkeltijdenwet de winkelier op de voor hem toepasselijke rustdag, vrijdag, zaterdag, de winkel sluiten. In de uitzondering gaat het dus om de situatie dat een winkelier op een andere dag zijn rustdag houdt en op die dag dan ook zijn winkel wil sluiten. Het is dus logisch dat als die winkelier zijn winkel opent op zondag, hij op de toepasselijke rustdag zijn

winkel sluit. Anders verdwijnt de hele logica achter deze uitzondering.

De toerismebepaling staat hier los van. Dat is een andere uitzondering. Aan die uitzonderingsbepaling is niet de plicht of de voorwaarde verbonden dat op een andere dag de winkel dicht moet. Dat is ook logisch, gelet op de aard van de uitzondering. Ik zie dat de heer Reuten mij kan volgen.

Mevrouw Sylvester vraagt om een reactie op de uitspraak over Alexandrium in Rotterdam en hoe dat zich er allemaal toe verhoudt. In het arrest komt het hof tot het oordeel dat de winkels in dat deel van Rotterdam op grond van de toerismebepaling op zondag geopend mogen zijn. De gemeente Rotterdam heeft aangetoond dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Daarom is hij bevoegd om winkelopening toe te staan in de gehele gemeente Rotterdam, dus ook in dit deel. De Winkeltijdenwet verplicht gemeenten namelijk niet om slechts een deel van de gemeente tot toeristische trekpleister te benoemen. Ze zijn niet verplicht om alleen de winkelopening mogelijk te maken in slechts het deelgebied dat een toeristische aantrekkingskracht heeft. Die uitspraak van het hof is heel helder. Het hof heeft gezegd: als er autonoom toerisme is in de gemeente, mag de gemeente bepalen om in de hele gemeente winkels open te stellen. Het arrest van het hof komt overeen met de uitspraak die eerder in de gemeente Amsterdam is gedaan. Ook daar heeft de rechtbank geoordeeld dat de gemeente toeristisch is en dat daardoor in de hele gemeente de winkels op zondag open mogen.

Een gemeente moet dus ook op grond van de huidige wet kunnen aantonen dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. In het wetsvoorstel dat ik vanavond verdedig, staat dat sprake moet zijn van substantieel en autonoom toerisme. Dat autonome toerisme staat al in de huidige wet. Daar wordt "substantieel" aan toegevoegd. Of de gemeente een bepaald deel of de hele gemeente wil afbakenen, is een afweging die op lokaal niveau gemaakt wordt en gemaakt zal blijven worden. Daar treedt de centrale wetgever niet in. Dit wetsvoorstel verandert dat niet.

De heer Reuten vroeg cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek of eventueel mkb-brancheorganisaties. De informatie was er bij het CBS niet, althans niet in de mate die de heer Reuten vroeg. De cijfers die wij van het CBS kregen, zijn verwerkt in de memorie van antwoord. Ik kan mij inspannen, en ik zeg op zich toe dat ik dat zal doen, om cijfers van het mkb en/of brancheorganisaties te krijgen. Mits die beschikbaar zijn, zal ik ze ter beschikking stellen aan de Kamer.

Dan vraagt de heer Van den Berg hoe het mogelijk is dat er projectontwikkelaars zijn die hun huurders dwingen om hun winkel te openen, ook op zondagen, zelfs op straffe van boete. De Winkeltijdenwet bepaalt wanneer en hoe lang winkels open mogen zijn. Die bevat geen bepalingen waarin staat dat de winkels gedurende die tijd inderdaad open moeten zijn. De Winkeltijdenwet geeft de mogelijkheid, maar geen verplichting; dat sowieso. Die afweging is dus aan

de winkelier of hij gebruikmaakt van de mogelijkheden, ja dan nee. De vraag in hoeverre winkeliers afspraken maken omtrent tijden waarin winkels feitelijk open zijn, is dus een zaak waarop de Winkeltijdenwet zeer nadrukkelijk niet ziet. Het gaat om een civielrechtelijke overeenkomst tussen de winkelier en een verhuurder. Een winkelier die zich niet kan vinden in zo'n overeenkomst, staat het uiteraard vrij om de overeenkomst niet aan te gaan. Als de winkelier vindt dat de overeenkomst onbillijk is of dat bepaalde onderdelen van de overeenkomst in strijd zijn met het recht, kan hij uiteraard zelf bij een rechter bezwaar maken tegen die onderdelen. Ik kan mij de gevoelens van de heer Van den Berg voorstellen. Ik kan mij ook de gevoelens van de winkelier voorstellen, maar het is niet aan de centrale overheid om op dit punt dwingend de ene of de andere kant bepalingen op te geven. Dat zou ook haaks staan op de geest van de Winkeltijdenwet.

De heer Van den Berg heeft verder gepleit voor adequate handhaving. Dat ben ik volledig met hem eens. Wij gaan geen wetten aannemen dan wel wijzigen om vervolgens niet voor een goede handhaving te zorgen. Op zich wordt er met het voorstel niets veranderd aan de handhaving. Langs bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg kan de Winkeltijdenwet gehandhaafd worden. Uiteraard is het aan gemeenten om instrumenten ter handhaving ook duidelijk in te zetten.

Daarmee heb ik de vragen die aan mij gesteld zijn, beantwoord. Ik hoop dat dat naar behoren is geschied.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik veroorloof mij de opmerking dat het herhalen van alle argumenten uit de eerste termijn in de tweede termijn natuurlijk niet leidt tot enig succes. Als de minister in de eerste termijn niet meegaat, zal hij dat ook niet in de tweede doen. Dus ik verzoek alle oude argumenten niet meer in de tweede termijn te laten terugkeren omdat dat niet de manier is om het geluk te halen.

Ik geef het woord aan mevrouw Sylvester.

**

*N

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. In de eerste termijn kwam ik een beetje overhaast binnen rennen. Ik startte de inbreng zonder dat ik de minister van ELI in deze zaal in deze rol feliciteerde met zijn nieuwe job. Ik zou dat alsnog mede namens mijn fractie willen doen. Heel veel succes. Ik verheug mij op de debatten die gaan komen. Wij zijn vanmiddag voortvarend van start gegaan. Ik dank de regering voor haar beantwoording in eerste termijn.

De Partij van de Arbeidfractie had een aantal vragen. Die lagen op het gebied van de continuïteit van de wetgeving. Zij heeft vragen gesteld over het feit dat zij van mening is dat je de lokale afweging lokaal moet laten. De minister heeft daar op zijn wijze op gereageerd.

Er is echter, mevrouw de voorzitter -- dat sluit aan op uw verzoek -- een punt naar voren gekomen waarover onze fractie direct met de deur in huis wil vallen. Heeft onze fractie en de Eerste Kamer het goed begrepen dat de regering bereid is dit wetsvoorstel aan te houden in afwachting van de behandeling van het bestuursprocesrecht aan de overzijde? Daar gaat het namelijk om. Dat is voor mijn fractie essentieel. Zo niet, dan zou de PvdA-fractie willen weten wat er precies gezegd is over de novelle. Ook daarover heeft de regering immers wat openingen geboden. Als de eerste vraag beantwoord kan worden, zijn wij klaar met het debat en kunnen wij naar huis. Als dat niet zo is, dan verneemt mijn fractie dat graag.

*N

De heer **Asscher** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige en vindingrijke beantwoording. Ik herken daarin een stukje creativiteit, maar dat wil nog niet zeggen dat wij helemaal tevreden zijn over de antwoorden. Ik haal er drie onderdelen uit. Het eerste is de werkgelegenheid, het tweede is de toerismebepaling en het derde is de Awb. Ik hoop dat de minister positief kan antwoorden op de inleiding van mevrouw Sylvester, want dan zijn we inderdaad snel klaar. Mocht dat niet zo zijn, dan zullen we wat alternatieven aandragen, want ook de Eerste Kamer is vindingrijk.

Terug naar de werkgelegenheid. Ik ben lichtelijk verbaasd over de opmerking van de minister dat hij het in grote lijnen eens is met de heer Reuten van de SP over de koek, het verhaal van: dit is wat wij consumeren met zijn allen en dat kunnen we ook in zes of in vijf dagen doen; dat maakt niet uit. Het maakt wel heel veel uit. Het maakt voor sommige streken, sommige industrieën -- denk bijvoorbeeld aan de meubelboulevards -- en sommige plaatsen heel erg veel uit. Ook het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf is pessimistischer over het verlies aan werkgelegenheid op korte en op lange termijn dan de minister. Het CPB zegt dat het on the long run niet zoveel zal uitmaken en het wel meevalt, maar dan gaat de minister wel voorbij aan de hardship van de individuele ondernemer en de individuele werknemer.

Dan het verhaal over het toerisme. Als ik de minister goed heb begrepen, gaat het er toch op neerkomen dat de gemeente zelf in grote lijnen de toerismebepaling kan definiëren. Er is in alle discussies die we hierover schriftelijk hebben gevoerd, gesproken over Lonely Planet, hotels, werkgelegenheid en het belang van de werknemers, maar een goede, heldere definitie van waar de gemeente straks in haar debat over het toerisme rekening mee moet houden, dus niet alleen de hotels en de Lonely Planet en

Booking.com, maar gewoon een definitie van het toerisme, ontbreekt. En daarmee ontbreekt voor mij een hoeksteen van de bepaling, en ook de helderheid en de transparantie die de minister moet geven als wij deze stap willen kunnen maken.

Ik kom bij het interessante punt van de Algemene wet bestuursrecht. Daar zijn de meningen over verdeeld, zelfs scherp over verdeeld, en ik wilde dat eigenlijk graag zo houden. De minister heeft gezegd dat het mogelijk is om een uitzondering te maken op de huidige Algemene wet bestuursrecht indien er voldoende toelichting is en er voldoende specifiek wordt aangegeven en gemotiveerd waarom. Wij delen die mening niet en er zijn allemaal staatsrechtgeleerden in deze zaal die haar ook niet delen. De minister heeft een andere mening, inclusief zijn adviseurs, maar dat laat ik even voor wat het is. Ik hoef daar ook niet mijnheer Loudon voor te bellen; het is heel duidelijk dat de fractie van de VVD het niet goed denkbaar acht dat de Eerste Kamer een wet aanneemt terwijl de Awb, artikel 8:2, zegt: geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel. Er kan wel bezwaar worden aangetekend tegen de beslissingen die voortvloeien uit zo'n verbindend voorschrift of beleidsregel, maar niet tegen de regel zelf. Als de minister zegt dat hij daar de consequentie uit trekt dat hij dan andere dingen moet doen, dan horen we die nog graag. Als dat gaat over aanpassing van de algemene wet bestuursprocesrecht aan de overkant -- dat duurt anderhalf jaar, zegt de minister -- dan zien we dat wel. In ieder geval willen wij niet dat dit onderdeel van deze wet nu op deze manier wordt aangenomen, omdat wij absoluut van mening zijn dat dit strijdig is met de kwaliteit van de wetgeving, en dat de kaderwet die hier ligt niet door een lex specialis moet worden gebruskeerd.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor zijn beantwoording. Ik bedank hem ook voor het feit dat alle misverstanden door hem zijn weggenomen over de status quo van dit wetsvoorstel ten opzichte van het regeerakkoord. Dat was voor ons erg duidelijk. De hoofdlijn is: winkels op zondag dicht. Dat is door de minister nog eens benadrukt. Dan is er reden voor een wetswijziging en dat heeft te maken met een aantal zaken, onder andere het oneigenlijke gebruik dat gemaakt werd ván. Wij zijn het er helemaal mee eens dat er geen sprake is van inperking. Er is ook geen sprake van dat de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Er wordt geen beslissingsbevoegdheid weggehaald, maar het oneigenlijke gebruik wordt aangepakt. De fracties van SGP en ChristenUnie waarderen zeer dat dit wetsvoorstel vooral ook aandacht heeft voor de kleine winkeliers en voor het winkelpersoneel. Wij vinden ook dat de markt in Nederland niet mag worden gedictieerd door het grootwinkelbedrijf, en wij vinden die aandacht een verademing.

Misverstanden zijn er om vanavond weggeruimd te worden, maar laat ik nu altijd

begrepen hebben dat hier sprake is van een verwevenheid tussen algemene regels en specifieke regels, en dat juist daarom in deze Winkeltijdenwet een specifieke regeling is gemaakt, een lex specialis, om uit die verwevenheid te komen van algemene regels en concrete besluiten. Voor concrete besluiten kun je altijd een beroep doen op de rechter. En ik dacht dat er, voor het geval er sprake is van verwevenheid, voor gekozen was dat er daarom ook een beroep kon worden gedaan op het college van beroep. Daarmee dacht ik dat de zaak helder was en opgelost was. Heb ik het mis? Ik zit midden tussen de staatsrechtgeleerden, heb ik van de heer Asscher begrepen. Ik buig mijn hoofd daar niet voor, maar ik hoor het graag van de minister als ik er helemaal naast zit. Dan schiet mijn kennis van dit wetsvoorstel tekort, maar dat hoor ik dan wel.

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen in eerste termijn. Nog niet alle vragen zijn beantwoord, maar voordat ik die vragen opnieuw stel, wil ik nog even terugkomen op de interruptie van collega Terpstra in eerste termijn. De heer Terpstra gaf aan, de dieren gemist te hebben in mijn bijdrage. Ik heb er nog even de oudst bekende arbeidstijden- en Winkeltijdenwet op nageslagen en ik zie dat de dieren daarin een prominente rol spelen. In Deuteronomium wordt gesproken over de geldende voorschriften op de wekelijkse rustdag. Daarin wordt aangegeven: dan zult gij geen werk doen, gij, noch uw zoon, noch uw dochter, noch uw dienstknecht -- en dan komen ze, collega Terpstra - - noch uw os, noch uw ezel, noch enig van uw vee, noch de vreemdeling, die in uw poorten is. De toerismebepaling komt dus na de rusttijden voor de dieren, en vandaag lijkt dat omgekeerd. Vandaag lijkt het meer over de toerismebepaling te gaan dan over de dieren en dat is bij de partij van de heer Terpstra wel vaker het geval. Het merkwaardige feit doet zich voor dat de auteur van deze wet -- zo wordt dit stuk althans gezien -- kennelijk heel veel meer aandacht voor dieren heeft dan zijn partij vandaag de dag heeft. Dat zou ik mij aantrekken als ik de heer Terpstra was.

De heer **Terpstra** (CDA): Ik vraag de heer Koffeman of het citaat over de os en de ezel voor hem een argument is om nu wel voor dit wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Koffeman** (PvdD): Nou, ik geloof dat u het dan niet goed begrepen hebt. Ik geloof niet dat in deze wet enig argument genoemd wordt om dit wetsvoorstel als zodanig te interpreteren. Overigens heeft deze wet het over een andere dag dan de dag waarover wij vandaag spreken, maar dat terzijde. Voor mijn partij, een seculiere partij, is dat alles niet van doorslaggevende betekenis. Maar voor uw partij zou het zeker aan de orde moeten zijn.

Voorzitter. Nu we het toch over de toerismebepaling hebben, ik heb de minister

gevraagd of de toeristengids Lonely Planet en de hotelboekingsite www.bookings.com reële ijkpunten zijn om gebieden als wel of niet toeristisch aan te kunnen merken. Het is toch eigenlijk een heel halfslachtige manier om tot een definiëring te komen van dingen die je eigenlijk niet gedefinieerd hebt of niet definiëren kunt. De vraag is dus ook of de minister kan aangeven of andere mogelijkheden tot inperking van de winkelsluitingstijden zijn overwogen, zoals maximering van het aantal uren dat een winkel wekelijks geopend mag zijn, waarbij de winkelier in afstemming met de lokale autoriteiten en gewoonten kan komen tot een voor hem verantwoorde keuze. Daar heeft de minister geen antwoord op gegeven.

Tot slot het punt van de mogelijke strijdigheid van dit wetsvoorstel met de Awb. Mijn fractie is zeer benieuwd naar de wijze waarop de minister daarmee om wenst te gaan. We wachten de antwoorden daarop met belangstelling af.

*N

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn gedegen en voortvarende beantwoording van de vragen van mijn fractie in eerste termijn en, voor zover ik dat overzie, van een aantal vragen van andere fracties in mijn perceptie.

Ik heb nog een punt dat ik in eerste termijn achterwege heb gelaten, maar eerst stel ik een vraag waarop ik geen antwoord verlang. Dat is altijd fijn voor een minister. Ben ik juist geïnformeerd dat de VWA, de Voedsel en Waren Autoriteit, op de zondag geen toezicht uitoefent? Dat is een retorische vraag. Dat lijkt een kleinigheid, maar toezicht op voedsel dient hoge prioriteit te hebben.

Op mijn volgende vraag verlang ik wel antwoord. Is de minister bereid, te overwegen om bij een toekomstige wijziging van de Winkeltijdenwet voedselverkopende winkel uit te zonderen van mogelijke ontheffing van het verbod op zondagsopenstelling? Die uitzondering zou tevens dienstig zijn voor het in stand houden van de kleine voedselwinkelier op de hoek, waar ouden van dagen en andere minder mobiele personen baat bij hebben.

De **voorzitter**: Mijnheer Laurier, zeer kort.

**

De heer **Laurier** (GroenLinks): Bedoelt de heer Reuten daar ook de islamitische slagerij mee of de Turkse bakker?

De heer **Reuten** (SP): Voedsel is voedsel, ja.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Die bedoelt hij daar dus ook mee. Dit wetsvoorstel geeft de ontheffing om om religieuze redenen op een andere dag gesloten te zijn. Het is wel duidelijk waar de loyaliteit van de SP ligt.

De heer **Reuten** (SP): Kunt u dat verduidelijken? Ik begrijp het niet.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Als de voorzitter mij dat toestaat, zal ik het uitleggen. In sommige religies die er in Nederland zijn, gelden er andere rustdagen.

De heer **Reuten** (SP): Ja.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Dit betekent dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om op die religieuze gronden een uitzondering te maken ten opzichte van de openstelling en sluiting op de zondag. In het kader van religiositeit kunnen bepaalde winkels open zijn op zondag, maar moeten die op een andere dag gesloten zijn. Dat geldt bijvoorbeeld heel erg in de islamitische wereld, maar ook in de joodse wereld. De bepaling die de SP nu vraagt, is dat de winkels die in dat kader op zondag open kunnen zijn, in de toekomst gesloten moeten zijn. Dit betekent dat de SP tegen grote religieuze groepen in Nederland zegt dat zij zich moeten normeren naar het christelijke regime dat wij hier hebben.

De heer **Reuten** (SP): Nu begrijp ik het. Ik zal daarover nadenken. Ik heb de minister gevraagd om een overweging. Maar het gaat mij nu om het punt van de controle door de VWA. Dat coincideert met dat andere punt.

Voorzitter. Mijn fractie ziet graag een stringente Winkeltijdenwet -- zoals ik in eerste termijn ook wel duidelijk heb gemaakt -- maar mijn fractie stemt voor dit wetsvoorstel omdat het een verbetering is ten opzichte van de huidige wet.

*N

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. U hebt een algeheel verbod uitgevaardigd om nog een keer dingen te zeggen die je al gezegd hebt. Dat zal ik dus ook niet doen. Interrupties hebt u gemaximeerd. Ik heb dus ook niemand geïnterrupteerd in tweede termijn. Daarom neem ik een paar reacties op in mijn inbreng in tweede termijn.

Ik heb niet geïnterrupteerd toen de heer Reuten sprak over de Voedsel en Waren Autoriteit. Ik dacht: de heer Reuten wil zeker dat ook de ambtelijke diensten op zondag werken om beter te kunnen controleren. Vandaar dat ik heel soepel was met dit standpunt.

Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. Ik ben blij dat hij de enige fout in mijn inbreng in eerste termijn heeft hersteld. Ik had moeten zeggen dat 35% van de gemeenten gebruikmaken van de toerismebepaling en dat bij 12% van de gemeenten het vorige kabinet de indruk had dat zij misschien een enigszins onjuiste interpretatie hadden beoefend. Voor deze correctie van mijn fouten ben ik buitengewoon dankbaar.

De discussie over de vraag wat toerisme eigenlijk is, is buitengewoon interessant. We hebben er alleen verder niets aan, omdat deze toerismebepaling al sinds 1996 in de wet staat. Ik

heb nog nooit iemand ontmoet die zegt: ik begrijp niet exact die toerismebepaling. Nu wordt deze een beetje aangescherpt. Ik vraag mij af waarom wij juist op dit moment moeten zeggen: ja, maar dat "toerisme" is zo'n onduidelijk begrip; dat gaan we nu eens uitgebreid ter discussie stellen.

Het idee van het aanscherpen van de toepassing van de toerismebepaling is een idee van de PvdA, het CDA en de ChristenUnie geweest, het vorige kabinet. Nu zegt de PvdA dat dit voorstel totaal in strijd is met de maatschappelijke ontwikkeling. Daarom heb ik de vraag aan de PvdA of de maatschappelijke ontwikkeling dermate snel is gegaan dat zij het in 2008 totaal verkeerd zagen, of heeft zij gewoon intern haar standpunt gewijzigd?

Mevrouw Sylvester ging verder uitgebreid in op de continuïteit van wetgeving. Ik ben het helemaal met de minister eens dat de meest extreme vorm van continuïteit is dat je de wetten van je voorgangers gewoon overneemt en dat je niet gaat zeggen: er komt iets anders aan en ik ga daar weer rekening mee houden. Dat is namelijk discontinuïteit.

Ik ben het eens met de beantwoording op de vragen over de decentrale uitvoering van de gemeenten. De gemeenten moeten het alleen een beetje beter motiveren. De gemeente Sluis was heel actief. Daarom zou je de gemeente Sluis vaker mogen noemen. Naar mijn idee was het al zo dat ze van deze wet geen last hebben op grond van de toerismebepaling of op grond van het feit dat ze aan één grens liggen.

Als niet-jurist heb ik constant volgehouden dat er geen enkele strijdigheid met het EU-recht is. Dat was mijn interpretatie. Ik ben uiteraard blij en gelukkig dat de minister heeft bepaald dat ik helemaal gelijk had. Mijn avond kan dus niet meer kapot!

Ik interpreteer de woorden van de minister zo dat er in de huidige Awb een uitzondering wordt gemaakt voor de Winkeltijdenwet en dat op basis daarvan door de VVD is gevraagd om eenzelfde uitzondering in de Gas- en Elektriciteitswet te maken. Die uitzonderingen zijn mogelijk gemaakt op grond van één wijzigingsmogelijkheid in de huidige Awb. Het wetsvoorstel dat nu in de Tweede Kamer ligt, zogezegd de nieuwe Awb, zou die mogelijkheden opheffen. Als die interpretatie helemaal juist is, steunen wij dit voorstel en steunen wij deze interpretatie van de minister. Wij gaan ervan uit dat het kabinet de gewijzigde Awb verdedigt en dat daarmee elk probleem van de heer Asscher op dit punt per definitie automatisch is opgelost, waardoor hij eigenlijk geen enkel argument meer heeft om tegen te stemmen.

De heer **Asscher** (VVD): De heer Terpstra suggereert dat daarmee al mijn problemen zijn opgelost, maar als het waar is wat hij zegt, hebben we nog wel anderhalf jaar beroepsproblemen waarin deze strijdigheid voortdurend voor de rechter zal komen.

De heer **Terpstra** (CDA): We gaan ervan uit dat de overkant buitengewoon snel functioneert. Oorspronkelijk had u het bezwaar dat dit voors tel totaal in strijd was met het EU-recht. Dat argument is helemaal weg. Ik heb het idee dat het tweede argument nu ook voor een groot deel weg is. Nu de VVD ook meeregeert, heb ik het idee dat u zou kunnen zeggen: in 1996 hebben we een maatschappelijk hervorming toegepast en dat doen we nu nog een keer. Dat was eigenlijk de gedachte.

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Dankzij de rolverdeling in de fractie van GroenLinks ken ik niet het probleem een hoeveelheid vragen al in de eerste termijn gesteld te hebben. Mijn excuses, ik moest elders zijn. Overigens ook van mijn kant nog felicitaties aan de minister voor zijn werkzekerheid -- niet zijn baanzekerheid -- in dit geheel. Het toont zijn flexibiliteit. Die blijkt ook uit de beantwoording van de verschillende vragen.

Namens mijn fractie stoor ik mij aan de term "oneigenlijk gebruik" die ten aanzien van de gemeenten wordt gehanteerd. De wet bood mogelijkheden. Achteraf zegt de minister: we hebben niet goed opgeschreven wat we eigenlijk bedoelden en gaan dat nader bepalen. Als je niet goed opschrijft wat je bedoelt, kun je moeilijk andere partijen verwijten dat ze oneigenlijk gebruik van de wet maken. Dit leidt tot de concrete vraag hoeveel besluiten van gemeentes in feite zijn vernietigd door de Kroon omdat er oneigenlijk gebruik is gemaakt van de mogelijkheden in de wet.

De aanscherping zit niet alleen in het feit dat gemeenten moeten motiveren waarom ze een aantal dingen doen, hoewel er nog wel wat opmerkingen te maken zijn over de criteria aan de hand waarvan wordt gemotiveerd. Waarom spelen er eigenlijk geen andere belangen een rol? Het gaat ook om de onderstreping van het feit dat vrijstelling of ontheffing alleen kan worden verleend als de aantrekkingskracht voor toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen in de openstelling van de winkels. Dat is een heel merkwaardige formulering. Dat betekent namelijk het volgende. Waar er toeristische centra zijn en het voor winkels aantrekkelijk is om geopend te zijn, groeit de koek van de heer Reuten. Dat geldt ook in de buurt van musea, in de buurt van Paleis Het Loo in Apeldoorn of bij het Dolfinarium in Harderwijk. Door de scherpte van de redenering wordt zondagsopenstelling daar uitgesloten. Dat lijkt ons een heel onverstandige factor in het geheel.

Mijn fractie vindt dat de minister wel heel makkelijk over het kortetermijneffect op de werkgelegenheid heen stapt. We hebben met stoom en kokend water en dreiging en wat dies meer zij een Crisis- en herstelwet aangenomen, juist omdat het zo belangrijk was om de werkgelegenheid op korte termijn veilig te stellen. Dat betekent ook dat bij wetgeving als deze zou moeten worden gekeken naar de werkgelegenheidseffecten.

Er is onduidelijkheid over de vraag of dit wetsvoorstel al dan niet strijdig is met de Algeme ne

wet bestuursrecht. De minister ontkent dat, maar zegt wel dat er wat problemen kunnen zijn totdat de aanpassingswet er over een tijd is. Hij kondigt aan dat hij zelfs bereid is om in dat geval te komen met een nota van wijziging. Die zou echter betrekking hebben op een portefeuille waarvoor hij niet de eerstverantwoordelijke is. Dat lijkt geenszins een schoonheidsprijs te verdienen. Als je merkt dat een wet niet past in de ontwikkelingen van de tijd, zoals dat nu geldt met de winkelsluitingstijd, en je met aanpassingen komt, is het verstandig om alles in beschouwing te nemen en niet met houtje-touwtjewetgeving te proberen de zaak alsnog aan elkaar te plakken.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn. Ik zal mede op uw verzoek, maar ook op eigen initiatief niet meer terugkomen op alle punten die zijn gepasseerd, op alles wat gaat over de maatschappelijke ontwikkelingen, de decentrale beleidsvrijheid en dergelijke. De minister heeft ontkend dat daarmee problemen zijn. Zijn adjutant, de heer Terpstra van het CDA, heeft ook geprobeerd alle problemen weg te praten, allemaal tevergeefs. Hij gaf de helft van de tijd ook toe dat hij niet zo goed wist waar het over ging. Dat zegt genoeg.

Ik wil mij op één punt concentreren, op de Awb. Daar doet zich een juridische complicatie voor. Daarover wil ik heel ernstig zijn, want dat is een heel ernstig probleem. De minister heeft gezegd: we hebben in dit wetsvoorstel gemotiveerd waarom we afwijken van het systeem van de Awb en daardoor is de strijdigheid opgeheven. Mijn fractie kan daarin niet meegaan. De Awb is een algemene wet. Ik heb aangegeven wat de bijzondere positie van een algemene wet is. In die algemene wet is sprake van een hoofdlijn, die inhoudt dat de Awb is opgehangen aan het besluitbegrip. Dat is cruciaal. Er zal geen enkele aanpassingswet in de Tweede Kamer aan de orde zijn of komen waarin dat principe aan de orde zal worden gesteld. Dat zal nooit gebeuren. Het besluitbegrip heeft een heel duidelijke duiding: nu noch in een komende aanpassingswet noch in daarna komende aanpassingswetten zal ooit de opening worden gemaakt naar een beroep bij de bestuursrechter tegen een algemeen verbindend voorschrift. Als we dus vandaag of volgende week deze wet aannemen, nemen we een wet aan die in strijd is met de Awb, een algemene wet, en ook nog eens op een hoofdlijn.

Dat kan niet aan de orde zijn. We hadden vanmiddag een discussie over de vraag of de Kieswet al dan niet in strijd kon komen met de Grondwet. Dat was ook op advies van de Raad van State. Daarbij liep het CDA mede voorop in de stelling dat zoiets nooit zou mogen gebeuren. In dit geval draait men dat helemaal om. Er zijn twee mogelijkheden die recht doen aan rechtmatige wetgeving, waarin deze Kamer een bijzondere positie heeft. De eerste is dat we bij meerderheid beslissen deze wet aan te houden en te wachten op

die aanpassingswet, waarna we gaan bekijken hoe we deze wetten met elkaar kunnen combineren. De tweede is dat er een novelle komt waarin de strijdigheid wordt opgeheven.

Andere opties zijn er niet, tenzij we bezig willen zijn met een manier van wetgeving bedrijven waarmee we naar mijn mening gaan tornen aan onze rechtsstaat. Mijn fractie is onder geen enkele omstandigheid bereid om dat pad op te gaan. Ik kan bijna raden hoe de minister hierop zal reageren en ben ook benieuwd hoe de andere fracties zullen reageren, maar ben desalniettemin benieuwd naar zijn reactie. Het zou mij droevig stemmen als deze wetgeving door zou gaan vanwege de politieke opportuniteit van een voormalig kabinet. We zouden dan de bijl aan de wortel leggen van dergelijke majeure juridische principes. Het zou me heel zwaar vallen om aan wie dan ook uit te leggen waarom we dat doen.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Het is duidelijk dat het niet mogelijk is dit wetsvoorstel zomaar aan te nemen als het in strijd is met de Awb. Als het daarmee niet strijdig is, kunnen we inderdaad rustig wachten op de aanpassing van het bestuursprocesrecht. Dan vervalt het beroep op de bestuursrechter dat nu is opgenomen in het wetsvoorstel. Dat tast het wezen van het wetsvoorstel niet aan. De minister heeft daarover uitgebreid gesproken en er is in de discussie eigenlijk niets nieuws over naar voren gekomen. Het wezen van het wetsvoorstel is natuurlijk dat het uitgangspunt van winkelsluiting op zondag in zijn algemeenheid wordt gehandhaafd met alle uitzonderingen die daarop mogelijk zijn, in veel gevallen zeer terecht mogelijk zijn. Het uitgangspunt is een keuze voor één algemene maatschappelijke rustdag, met alle uitzonderingen die daarop mogelijk zijn, in principe vanuit religieus, maatschappelijk en sociaal oogpunt. Degenen die het niet met het wetsvoorstel eens zijn, hebben een ander uitgangspunt, dat door mevrouw Sylvester misschien het helderst is verwoord: het is tegen de maatschappelijke trend in. Als dat het uitgangspunt is, kies je niet voor het oude wetsvoorstel, want in wezen is er weinig verschil tussen de bestaande wet en dit wetsvoorstel. De uitgangspunten ervan zijn precies hetzelfde. Dan kies je in wezen voor het wetsvoorstel dat nu bij de Tweede Kamer ligt: het loslaten van het algemene uitgangspunt en dat overlaten aan de gemeenten. Daarmee laat je het vrij. Die tegenstelling is volstrekt duidelijk. Discussie over details zal daar verder helemaal niets meer aan toe- of afdoen. Verdere discussie daarover is wat mij betreft absoluut niet noodzakelijk. Wel dient er duidelijkheid te komen over het eerste punt: is er op dit moment strijd met de Awb? Dat lijkt mij fundamenteel en principiële.

*N

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Ik dank de geachte senatoren voor hun reactie in tweede termijn. Ik zal op een aantal punten zeer helder zijn, aangezien er

door sommigen niet geheel recht werd gedaan aan hetgeen ik in eerste termijn gezegd heb.

Ik heb absoluut niet gezegd dat ik bereid ben dit wetsvoorstel aan te houden. Integendeel, ik wil het doorzetten en ik hoop uiteraard op de instemming van de senaat. Dit wetsvoorstel met betrekking tot de Winkeltijdenwet is absoluut niet in strijd met wetgeving. Er is absoluut geen sprake van een loopje nemen met het recht of van geen recht doen aan de waarborgen die geacht worden behartigd te worden door deze chambre de réflexion. Er is geen sprake van strijdigheid, er is geen sprake van een onrechtmatige of onterechte positie als deze wet zou worden aangenomen.

De Algemene wet bestuursrecht heeft geen bijzondere positie in de zin dat een andere formele wet, zoals het vandaag behandelde wetsvoorstel, er niet van mag afwijken. Op het moment dat daarvan sprake is, moet in de lex specialis in verband met het karakter van die algemene kaderwet een afwijking expliciet in de toelichting worden gemotiveerd. Het wetsvoorstel voldoet aan deze eisen. In een lex specialis mag je dus afwijken van de Awb. Dat doen wij, niet meer en niet minder. De heer Van den Berg heeft zeer nadrukkelijk aangegeven wat hier de facto wordt voorgesteld. Vanwege de verwevenheid van algemene en specifieke regels komen wij hieraan tegemoet. Dat is wat er aan de hand is en dat is ook mogelijk op basis van ons juridische stelsel. Zo hebben wij het ook in het verleden gedaan.

De heer **Engels** (D66): Ik zal proberen kort te zijn, maar het is een belangrijk punt. In zijn algemeenheid zijn er situaties denkbaar waarin het betoog van de minister zou kunnen opgaan, maar dan moet het gaan om een normale algemene wet en een specifieke wet. Hier is iets anders aan de hand. Hier gaat het om de Algemene wet bestuursrecht. Dat is niet zomaar een algemene wet, maar een algemene wet van een organieke betekenis. Het gaat ook nog eens om een kernpunt, een hoofdlijn van de Awb. Dan kun je in een specifieke wet twee, drie of vier bladzijden motivering opnemen, maar dat verandert niet aan de zaak dat er geen ruimte is om op die Awb op dat punt een inbreuk te maken. De minister zegt dat dit niet zo is. Waarom zou dan in een aanpassingswet Awb, die eraan komt, een bepaling moeten worden opgenomen waarmee het punt waar wij nu over spreken, vervallen wordt verklaard? Daarmee geeft de minister aan dat er toch wel een probleem is. Alleen moeten wij daar tijdelijk een oogje voor dichtknijpen.

Minister **Verhagen**: Er is geen probleem ...

De heer **Engels** (D66): U blijft maar zeggen dat er geen probleem is, maar u gaat niet in op de argumenten.

Minister **Verhagen**: Daar geeft u mij de gelegenheid niet toe. Ik wil het ordelijk doen. In een bijzondere wet zoals de Winkeltijdenwet mag onder voorwaarden worden afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. Aan die voorwaarden

wordt in dit geval voldaan. Dat is geen unicum. Ik wees al op de Elektriciteitswet en de Gaswet. Er is op dezelfde wijze als nu gebeurt afgeweken in de Loodsenwet, de Wet op de architectentitel, de Wet geneesmiddelenprijzen enzovoort. Ik kan in dit opzicht tal van wetten noemen die hier op de instemming van de Kamer hebben kunnen rekenen.

Er is dus geen strijdigheid met de behandeling van de aanpassing van de Awb in de Tweede Kamer. Als die wet ongewijzigd wordt aangenomen, vervalt artikel 10 van de Winkeltijdenwet. Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht is op zichzelf een vrij technische operatie, waarin wordt uitgegaan van de geldende Winkeltijdenwet, omdat dat wetsvoorstel is ingediend voordat het wetsvoorstel dat wij vanavond bespreken aanvaard is. Er wordt dus uitgegaan van de geldende Winkeltijdenwet. Artikel 10, de beroepsbepaling, wordt dus geschrapt. Door het wetsvoorstel dat wij vanavond behandelen, wordt dat juist gewijzigd. Normaliter zou deze wet dus technisch moeten worden aangepast aan latere wijzigingen in de regelgeving.

Als de wijziging die wij vanavond bespreken wordt doorgevoerd, zouden wij de technische wijzigingen moeten doorvoeren ten aanzien van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Dat zou normaal gesproken gebeuren, maar indien op dit punt de bezwaren van de Eerste Kamer voor haar doorslaggevend zijn, kan ik de Kamer wellicht overreden. Ik doe de toezegging, puur uit coulance, de technische wijziging achterwege te laten indien de Kamer voor het wetsvoorstel van vanavond stemt. Als de Kamer tegen dit wetsvoorstel stemt, zijn er voor mij geen redenen om haar op dit punt tegemoet te komen. Ik zeg dit niet omdat er sprake zou zijn van strijdigheid met de wet of met de normale regels. Ik zeg dit omdat ik de Kamer enigszins tegemoet wil komen. Als ik te toegeeflijk ben geweest, trek ik het aanbod bij dezen weer in. Dat is geen enkel probleem. Ik dacht: ik bied een elegante technische oplossing om aan de leden tegemoet te komen. Als dat niet op prijs gesteld wordt, is dat bij dezen weer ingetrokken. Dan gaan wij gewoon dit wetsvoorstel doorzetten. Als het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht ongewijzigd wordt aangenomen, zal ik bezien in hoeverre technische aanpassing zal plaatsvinden. Dat zal gebeuren op basis van wetgeving die dan de regel is. Ik zou juist in strijd met de wet handelen en dus volstrekt in lijn met de zorgen van de heer Engels handelen indien ik het tegenovergestelde zou doen. De mogelijkheden in dit wetsvoorstel zijn absoluut in lijn met de normale praktijk.

Een aantal leden, onder wie de heer Laurier, heeft in tweede termijn aangegeven nog steeds niet te weten wat toerisme is. Dit wetsvoorstel is een verduidelijking en geeft daarmee een verbetering van de huidige praktijk. Gemeenten moeten dus meer dan voorheen expliciet alle relevante belangen in hun besluit tot het gebruik van die toerismebepaling meewegen, zodat een beter onderbouwd besluit wordt genomen. Daarmee verbetert ook de verantwoording. Er is meer duidelijkheid omtrent de toepassing van de toerismebepaling. Gemeenten krijgen meer

houvast. Voorts zullen ook andere elementen, zoals werkgelegenheid, economische bedrijvigheid, de positie van winkeliers zonder personeel of met weinig personeel, moeten worden meegewogen. Een eenduidige definitie zou geen recht doen aan het begrip toerisme. Toerisme kent juist vele verschijningsvormen. Dat is niet in één definitie te vangen. Er is een variëteit aan toerisme. Met een exacte formulering van toerisme, bijvoorbeeld dat er zoveel buitenlanders per uur moeten zijn, omdat er anders geen sprake is van toerisme, zouden we komen tot een inperking die juist door u allen niet gewenst wordt. Dat zou ook niet leiden tot een beter gebruik van de toerismebepaling. De beantwoording van de vraag of er sprake is van toerisme, is maatwerk en vraagt om een beoordeling op lokaal niveau. Dat moeten we juist niet vanuit Den Haag willen bepalen. We hebben dus bewust niet gekozen voor een eenduidige definitie die totaal niet flexibel is.

De heer Laurier maakt een karikatuur van mijn appreciatie van de werkgelegenheidseffecten. Ook de heer Asscher stelt dat ik daar laconiek over doe, of dat ik voorbijga aan de gevolgen voor individuele ondernemers. Integendeel, ik heb juist gesteld dat er inderdaad op korte termijn effecten zullen zijn. Ik heb dat onderkend. Tegelijkertijd heb ik wel de onderbouwing van het Centraal Planbureau gevolgd voor de effecten voor de economie als geheel. Deze geeft de "best guesses". Dat vinden volgens mij bijvoorbeeld ook GroenLinks en de VVD. Natuurlijk wil ik daarbij niet voorbijgaan aan de gevolgen voor individuele ondernemers. Het totale effect op langere termijn is beperkt. Dat heb ik gezegd. Tegelijkertijd heb ik onderkend dat er wel degelijk effecten op korte termijn kunnen zijn. Ook het Centraal Planbureau heeft daar een zo goed mogelijke onderbouwing voor gegeven. Dat kunnen we bijvoorbeeld niet zeggen van de cijfers die de Raad Nederlandse Detailhandel aan ons heeft verstrekt.

De heer Koffeman vroeg waarom er niet is gekozen voor de mogelijkheid om het aantal openingsuren te maximeren, om zo een beter criterium te hebben. Bij de inwerkingtreding van de huidige Winkeltijdenwet was deregulering een belangrijke doelstelling. Hierdoor werd er ruimte geschapen voor ondernemers voor een eigen verantwoordelijkheid bij de keuzen ter versterking van hun concurrentiepositie. Daardoor kregen nieuwe initiatieven meer kans en werden gunstige voorwaarden gecreëerd voor een positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid en een vergroting van de arbeidsparticipatie. Men heeft toen heel bewust op basis van die overwegingen gekozen voor een afschaffing van het maximaal aantal openingsuren. Daardoor kon de winkelier zelf wat meer flexibiliteit inbrengen in de openingstijden, om daarmee juist ook tegemoet te komen aan de specifieke consumentenvoorkeur in zijn of haar regio. Er kon ook wat meer met het arbeids- of leefpatroon rekening worden gehouden. Vanwege die bewuste keuze vind ik het niet wenselijk om terug te gaan naar een maximaal aantal openingsuren per week. Dat hebben we in 1996 bewust afgeschaft.

De heer Reuten vroeg, los van het element van het denkproces waartoe hij werd uitgenodigd door de opmerking van de heer Laurier, of ik bereid ben bij een toekomstige wijziging voedselwinkels van de zondagsopening uit te zonderen. Dat lijkt mij niet goed en niet nodig. Daarbij hoeft ik niet in te gaan op de retorische vraag met betrekking tot de Voedsel- en Waren Autoriteit. Zij houdt steekproefsgewijze toezicht. Waar nodig, doet zij dit zelfs op zondag, bijvoorbeeld met controles op de vrijmarkt of een braderie. Ik geef dus toch een antwoord. Er is dus geen enkele reden, zelfs los van de afwegingen die de heer Laurier terecht naar voren heeft gebracht, om dergelijke winkels te verbieden op zondag open te zijn. Ik ben geroerd door de zorgen van de heer Reuten ten aanzien van de gezondheidsproblematiek en de veiligheid van ons voedsel, maar hij kan ervan verzekerd zijn dat wij daar op toezien.

De heer Laurier vroeg hoeveel besluiten door de Kroon inzake de huidige wetgeving zijn vernietigd. Een. Zoals bekend, is dat namelijk alleen het besluit van de gemeente Westland.

Naar mijn mening is dit wetsvoorstel goed door de verduidelijking die het biedt, goed om rechtszekerheid te bieden en goed om recht te doen aan de hoofdregel van de Winkeltijdenwet. De zorgen die door deze Kamer over de rechtsbescherming en de aanpassing van het bestuursprocesrecht zijn geuit, zijn absoluut niet terecht. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan door belanghebbenden tegen ieder besluit bij de bestuursrechter beroep worden ingesteld. Er is geen enkel probleem op het gebied van de rechtsbescherming. Mocht de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ongewijzigd in werking treden, dan staat tegen concrete besluiten beroep bij de bestuursrechter open. Over algemeen verbindende voorschriften staat beroep open bij de civiele rechter. Dat zal gewoon zo blijven. Tegelijkertijd zal de eenduidigheid zonder de technische wijziging die ik voor ogen heb, niet mogelijk zijn. De heer Van den Berg wees daarop. Dat is een van de redenen waarom wij een en ander in dit wetsvoorstel wel zo hebben geformuleerd.

Voorzitter. Ik denk dat ik daarmee tegemoet ben gekomen aan de nadere vragen die mij in tweede termijn zijn gesteld.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter: Mij blijkt dat stemming over het wetsvoorstel gewenst is. Die stemming zal volgende week dinsdag plaatsvinden.

Ik heb bij de afhandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (32191) ook aantekening verleend aan de leden van de ChristenUnie. Dat is tegen de regels die heden in het seniorenoverleg zijn vastgesteld. De

aantekening is alleen verleend aan de SGP. Mijn excuses voor deze fout.
* *

Sluiting 22.23 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 stemming over het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 23 november 2010:

Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente (31728);

b. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Financiën te doen plaatsvinden op 30 november 2010:

Goedkeuring van het op 26 september 2008 te Londen totstandgekomen Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, met Protocol en Onderlinge Overeenkomst (Trb. 2008, 201 en Trb. 2009, 123) (32145);

c. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen plaatsvinden op 30 november 2010:

Wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde wetstechnische gebreken te herstellen en een aantal verduidelijkingen aan te brengen (Reparatiewet SZW 2011) (32435);

d. de behandeling van het volgende hamerstuk te doen plaatsvinden op 30 november 2010:

Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (31904);

e. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 30 november 2010:

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met onder meer niet-

indexering normbedragen voor 2011 en 2012 en aanpassing aanvullende beurs (32263);

f. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat te doen plaatsvinden op 7 december 2010:

Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG (32289);

g. het plenaire begrotingsdebat over het NAVO Strategisch Concept te doen plaatsvinden op 22 februari 2011;

h. het plenaire begrotingsdebat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te doen plaatsvinden op 22 maart 2011 (onder voorbehoud).

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:

Goedkeuring van het op 26 september 2008 te Londen totstandgekomen Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, met Protocol en Onderlinge Overeenkomst (Trb. 2008, 201 en Trb. 2009, 123) (32145);

Wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde wetstechnische gebreken te herstellen en een aantal verduidelijkingen aan te brengen (Reparatiewet SZW 2011) (32435).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, inzake toezegging debat Regeringsverklaring 26/27 oktober 2010 (griffiennr. 147376);

een, van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de Europese Raad die op 28 en 29 oktober 2010 te Brussel plaatsvond (griffiennr. 147346.01);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van een lijst van in voorbereiding zijnde verdragen waarover thans wordt onderhandeld, met als peildatum 30 september 2010 (griffiennr. 147374);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a.

Mededeling Breedband in Europa; investeren in digitale groei (griffiennr. 147369);
een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofin van 16 en 17 november 2010 (griffiennr. 147381).

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 missive:

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van Factsheets beschikbaarheid beleidsinformatie 2011 van (voorheen) JenG, VenW en VROM (griffiennr. 147353.01).

De Voorzitter stelt voor, deze missive 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 Th.J.M. te Z., inzake herindelingsadvies gemeente Hollands Kroon (griffiennr. 147375).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin;

een, van M.E., inzake verbod op onverdoofd ritueel slachten (griffiennr. 147382).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

een, van E.V., inzake een afschrift van een brief aan de minister van VWS inzake medicijnen voor hyperactieve of ADHD-kinderen (griffiennr. 147373).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.