

Vergaderjaar 2011–2012

33 345

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal, strekkende tot de vermindering van het aantal leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De regering streeft naar een compacte en slagvaardige overheid die een geringer beslag legt op de algemene middelen dan thans het geval is. Zoals in het regeerakkoord is uiteengezet, is dit een van de speerpunten van dit kabinet.¹ Een kleinere overheid met minder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers leidt tot een aanzienlijke financiële besparing en minder bestuurlijke drukte. Op alle niveaus wordt gewerkt aan een afslanking van het ambtenarenapparaat. Bij de meest recente kabinetsformatie is gekozen voor een kleiner aantal bewindspersonen. Een verkleining van de volksvertegenwoordigende organen kan bijdragen aan een verbetering van de uitoefening van de functies van deze organen, zoals het kabinet in de visienota bestuur en bestuurlijke inrichting uiteen heeft gezet.²

Dit voorstel van wet betreft de vermindering van het aantal leden van de Staten-Generaal. De bijzondere positie van het parlement in ons staatsbestel komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer in de Grondwet is vastgelegd. Een wijziging van het tweede en derde lid van artikel 51 van de Grondwet is noodzakelijk om het aantal Kamerleden te kunnen verkleinen.

2. Wat wordt geregeld en waarom?

Het doel van dit voorstel is bij te dragen aan een compacte overheid die minder beslag legt op publieke middelen om haar eigen functioneren te bekostigen. Een vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers op alle niveaus past voorts bij het streven naar het verminderen van bestuurlijke drukte.³

De regering kiest ervoor om het aantal zetels van de Tweede Kamer terug te brengen van 150 naar 100 en dat van de Eerste Kamer van 75 naar 50. Als gevolg daarvan zal de Verenigde Vergadering uit 150 leden bestaan in plaats van 225. Daarmee komt het ledental weer op het aantal van voor de wijziging van 1956, toen de huidige ledentallen in de Grondwet werden

¹ «Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA», 30 september 2010, blz. 5.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 13.

³ Zie het advies van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie-De Grave) getiteld *Je gaat er over of niet. Rijksbrede takenanalyse*, uit juni 2005, blz. 9.

vastgelegd. De Tweede Kamer heeft gedurende lange tijd uit 100 leden bestaan en tot 1956 altijd uit minder dan 150 leden. De Eerste Kamer heeft sinds de totstandkoming van het Koninkrijk voor het grootste deel van de tijd bestaan uit vijftig leden of minder.¹

In de context van de jaren '50 werd het besluit tot vergroting van de Kamers – ondanks weerstand die daartegen bestond en de verwerping van een eerder voorstel met deze strekking² – gezien als logisch in een tijd van wederopbouw, sterke groei van het overheidsapparaat en een toenemende bemoeienis van de overheid met de samenleving. Ook werd aangevoerd dat de werkdruk van de Kamerleden te groot dreigde te worden, mede door het zogeheten «dubbelmandaat», dat inhield dat de Nederlandse leden van het Europees Parlement tevens lid waren van de Eerste of Tweede Kamer.³ Het dubbelmandaat bestaat niet meer. Ook overigens zijn de omstandigheden sinds 1956 grondig veranderd, niet alleen in economisch opzicht, maar ook voor wat betreft de visie op de rol die de overheid in de samenleving zou moeten vervullen. De regering kiest thans dan ook voor een ander uitgangspunt om te komen tot een omvang van het parlement die past bij de huidige omstandigheden. Voorop staat daarbij, zoals gezegd, het streven naar een kleinere overheid, die meer aan de samenleving overlaat en die in omvang en kosten teruggaat naar een niveau dat ook op de langere termijn houdbaar is. De voorgestelde verkleining leidt er niet toe dat de Staten-Generaal zijn rol van volksvertegenwoordiging niet meer op een goede manier kan vervullen. De vertegenwoordigingsrelatie tussen het Nederlandse volk en de Staten-Generaal betekent dat parlementariërs bij hun taak als medewetgever en controleur van de regering het algemeen belang behartigen en niet slechts de belangen van een deel van de bevolking. Tegelijkertijd wordt van volksvertegenwoordigers verwacht dat zij maatschappelijke opvattingen verwoorden in het debat met de regering. Op die manier representeren zij belangrijke stromingen in de bevolking en hebben ze een signalerende functie voor ontwikkelingen in de samenleving.

Ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging zorgt ervoor dat de Kamers deze functies goed kunnen vervullen doordat ook minderheidsopvattingen volop gehoord worden in het parlement. Nederland kent een zeer evenredig kiesstelsel waarin kleine groeperingen gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot het politieke bestel. Een zekere grens voor de toegang tot het bestel is redelijk. Bij een Tweede Kamer met 100 zetels gaat de kiesdrempel van 0,67 procent naar één procent van het aantal uitgebrachte stemmen. Die ene procent is een redelijke eis voor de mogelijkheid van representatie in de Tweede Kamer. Een doorrekening van de uitslag van bijvoorbeeld de Tweede Kamerverkiezingen van 2010, 2006, 2003 en 2002 op basis van 100 zetels leidt niet tot een vermindering van het aantal partijen in de Tweede Kamer. Wel tot een verkleining van de fracties, uiteraard. Een doorrekening van de uitslag van de verkiezingen voor de Eerste Kamer van bijvoorbeeld 2011, 2007 of 2003 op basis van 50 zetels zal ertoe leiden dat een of meer van de kleinere partijen niet zelf de kiesdeler (twee procent van de stemmen) zou hebben gehaald.⁴ Dit betekent overigens niet dat deze partijen per definitie uit de Eerste Kamer zouden verdwijnen aangezien zij mogelijk in aanmerking zouden hebben kunnen komen voor een restzetel. Bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer kan immers met een lijst, anders dan in de Tweede Kamer, een restzetel worden bemachtigd zonder de kiesdeler te hebben gehaald. Concluderend kan gesteld worden dat ook met een kleiner parlement vele verschillende maatschappelijke opvattingen in het parlementaire debat naar voren zullen kunnen blijven komen.

Een internationale vergelijking heeft op dit punt slechts beperkte waarde. Binnen Europa bestaan grote verschillen in aantallen leden van parlementen en in de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal leden van het parlement. Veel Europese landen hebben parlementen met

¹ Een uitvoeriger overzicht is te vinden in *De Grondwet 1987. Met verwijzing per artikel naar overeenkomstige bepalingen van eerdere grondwetten*, twaalfde uitgave, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, blz. 94–6.

² Zie de behandeling van wetsvoorstellen 2 341 en 2 700 in 1951 en 1952.

³ Sommige Kamerleden merkten overigens op dat het met de werkdruk wel meeviel, gezien het feit dat meerdere Tweede Kamerleden hun functie combineerden met zware bestuursfuncties. Een fractievoorzitter in de Tweede Kamer was bijvoorbeeld tegelijkertijd burgemeester van Rotterdam (*Kamerstukken II* 2 341, nr. 13, blz. 22).

⁴ Op de website van de Kiesraad zijn de uitslagen van verkiezingen uit het verleden in te zien. Op basis daarvan kan worden doorgerekend welke verschillen zouden zijn opgetreden bij een verkleining van het zetelaantal, zie <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/>.

een groter aantal leden dan Nederland, zonder dat gezegd kan worden dat deze landen hierdoor democratischer zijn. Vóór 1956, toen de Tweede Kamer uit 100 leden bestond en de Eerste Kamer uit 50 leden, was ons staatsbestel ook niet minder democratisch dan nu. Het democratisch gehalte van een land wordt immers niet bepaald door de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal leden van het parlement. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat deze verhouding zeer kan verschillen. Verder kennen de meeste Europese landen niet een kiesstelsel als Nederland, dat zoals gezegd garandeert dat vele maatschappelijke opvattingen in het parlement verwoord worden.

De regering is voorts van opvatting dat kleinere Kamers er niet aan in de weg hoeven te staan dat de Kamers hun taken als medewetgever en controleur op een goede wijze uitoefenen. Dit mede in het licht van de geregeld (ook in de Kamers) geuite wens dat de Kamers zich meer richten op een samenhangende beoordeling van het algemene regeringsbeleid – ook voor de langere termijn – en op algemene aspecten van wetgeving.¹ De Kamers bepalen zelf hun werkwijze en zij beslissen ook zelf op welke wijze zij invulling willen geven aan het streven naar een compactere overheid. In zijn algemeenheid kan echter wel gesteld worden dat het nemen van besluiten door organen met een kleinere omvang relatief minder tijd kost en dat meer gelet zal worden op hoofdlijnen en minder op details.² De Raad voor het openbaar bestuur heeft er eerder op gewezen dat het nadrukkelijker op hoofdlijnen controleren een duidelijker scheiding realiseert tussen beleid en uitvoering, en tussen regelgeving en bestuur. Daardoor kunnen volksvertegenwoordigers meer afstand houden van bestuurders en zich meer als controleur dan als medebestuurder manifesteren. Dat komt hun herkenbaarheid ten goede.³ Dit wetsvoorstel kan daaraan naar verwachting een bijdrage leveren omdat kleinere Kamers scherpere keuzes zullen moeten maken met betrekking tot de onderwerpen die aan de orde komen.⁴ Dit alles maakt dat op dit moment de omvang van de beide Kamers heroverwogen kan worden. Er zijn ook andere manieren om de omvang van het parlement of het beslag ervan op de algemene middelen aan te passen bij het streven naar een compactere overheid. Een optie die genoemd is,⁵ is een eenkamerstelsel. Het kabinet is echter om vele redenen geen voorstander van een wijziging van ons tweekamerstelsel. Het belangrijkste bezwaar tegen een eenkamerstelsel is het ontbreken van een inhoudelijke heroverweging in de procedure van formele wetgeving, die in ons stelsel verricht wordt door de Eerste Kamer. Een andere optie die genoemd is,⁶ is het verlagen van de schadeloosstelling van de leden van het parlement met eenderde. Gesteld werd dat daarmee een vergelijkbare besparing zou kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet geeft er echter de voorkeur aan om het aantal leden te verminderen en niet (tevens) het inkomen van Kamerleden te verlagen. De vergoedingen van Kamerleden staan in relatie tot de aard en de zwaarte van de functie, en het streven naar een compactere overheid heeft op zichzelf geen gevolgen voor deze relatie.

3. Financiële gevolgen

In bijlage II van het regeerakkoord en het gedoogakkoord van 2010 is opgenomen dat de vermindering van het aantal leden van de Staten-Generaal met eenderde een besparing oplevert van 6 miljoen euro structureel. Er zijn incidentele meerkosten gedurende vier jaren te verwachten, omdat te voorzien valt dat de verkleining van de Tweede Kamer leidt tot een hoger aantal Kamerleden dat aanspraak maakt op de wachtgeldvoorziening. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 en 2010 keerden ongeveer 50 van de Tweede Kamerleden niet terug. Als de eerste verkiezing van de uit 100 leden bestaande Tweede Kamer eenzelfde beeld laat zien, zouden er ongeveer 33 Tweede Kamerleden niet terugkeren die mogelijk wel zouden zijn teruggekeerd in een Kamer van

¹ Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1971, p. 99–100), het Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer (19 336, nr. 2, blz. 6) en een brief van het presidium over de werkwijze, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 262, nr. 2, blz. 2.

² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 oktober 1999, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 422, nr. 2, blz. 3.

³ *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Raad voor het openbaar bestuur, 1998, blz. 27. Deze argumentatie werd door de regering gedeeld, zie *Kamerstukken I* 2001/02, 27 214, nr. 51c, blz. 1.

⁴ De Raad voor het openbaar bestuur wees in het hierboven geciteerde advies ook op de mogelijkheid om de omvang van volksvertegenwoordigingen te verkleinen.

⁵ *Handelingen I* 2010/11, blz. 10–63.

⁶ *Handelingen II* 2010/11, blz. 30–29 en 29–61.

150 leden. Als al deze leden voor de maximale periode van 4 jaar een beroep op wachtgeld zouden doen, levert dit circa 9,7 miljoen euro aan incidentele meerkosten op. Deze extra uitkeringslast zal in de praktijk lager uitkomen omdat niet alle vertrekkende Kamerleden een uitkering aanvragen en de maximale uitkeringsduur in veel gevallen ook niet wordt gehaald. Verder worden neveninkomsten verrekend met de uitkering. Leden van de Eerste Kamer kunnen geen aanspraak maken op een wachtgelduitkering, dus voor deze Kamer gelden deze incidentele meerkosten niet.

Artikelsgewijs deel

Artikel III

Op grond van artikel 139 van de Grondwet treden veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt. Aangezien dit bij het onderhavige voorstel niet wenselijk is, voegt artikel III een additioneel artikel aan de Grondwet toe, waarin de inwerkingtreding is geregeld.

Het meest geschikte moment om het aantal Kamerleden te verminderen is het moment van eerste samenkomst van een nieuwe Kamer. Indien het aantal Kamerleden gedurende een zittingsperiode van de Eerste of Tweede Kamer met eenderde wordt verminderd, heeft dit een ingrijpende wijziging van de samenstelling van de Kamer tot gevolg. Een dergelijke wijziging is vanuit democratisch oogpunt onwenselijk zonder daaraan voorafgaande verkiezingen. Ook valt zij vanuit praktisch oogpunt moeilijk te realiseren. Invoering gedurende een zittingsperiode zou ook kunnen leiden tot politieke instabiliteit, als de vermindering van het aantal Kamerleden tot gevolg zou hebben dat de regering niet langer steunt op het vertrouwen van een meerderheid in het parlement. Dit zou een ongewenst neveneffect zijn van het onderhavige voorstel. Om deze redenen regelt het voorgestelde additionele artikel V dat het aantal leden van de Tweede en de Eerste Kamer wordt verminderd op het moment van de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer, respectievelijk de nieuwe Eerste Kamer.

Dit heeft als consequentie dat gedurende de tijd tussen de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer en de nieuwe Eerste Kamer, of omgekeerd, de Verenigde Vergadering zal bestaan uit 175 leden (100 Tweede Kamer- en 75 Eerste Kamerleden) respectievelijk 200 leden (150 Tweede Kamer- en 50 Eerste Kamerleden). Hoewel er geen regel is die dwingt tot het handhaven van de huidige getalsverhouding in het aantal leden van de Kamers, acht de regering het in beginsel niet wenselijk om deze verhouding tijdelijk te wijzigen. Het enige alternatief is echter dat specifiek met het oog op de verkleining van de Kamers een van beide Kamers tussentijds wordt ontbonden en een verkiezing wordt gehouden. Het valt niet te voorspellen of dit een verkiezing voor de Eerste of Tweede Kamer zou zijn. De regering acht een extra tussentijdse verkiezing een te zwaar middel, ook omdat het in de Verenigde Vergadering doorgaans niet op stemmingen aankomt.

In additioneel artikel V is een uitzondering opgenomen voor het geval de in het onderhavige voorstel opgenomen wijziging van de Grondwet minder dan drie maanden voor de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede of Eerste Kamer in werking treedt. Het is van belang dat zowel kiezers als politieke partijen ruim voor de verkiezingen met zekerheid weten of het verkiezingen zijn voor een Tweede Kamer van 150 leden of 100 leden, of een Eerste Kamer van 75 leden of 50 leden. Acht dagen voor de eerste samenkomst van de Tweede Kamer is de dag van stemming, en 43 dagen voor de dag van stemming is de dag van kandidaatstelling. Vóór de dag van kandidaatstelling zullen de politieke

partijen hun kandidatenlijsten samenstellen, waarbij het wenselijk is dat al bekend is uit hoeveel leden de toekomstige Tweede Kamer zal bestaan. Bij een termijn van drie maanden hebben partijen nog ongeveer vijf weken vóór de dag van kandidaatstelling om bij het samenstellen van de kandidatenlijsten rekening te houden met de in het onderhavige voorstel opgenomen wijziging van de Grondwet. Bij de Eerste Kamerverkiezingen zitten er 15 dagen tussen de eerste samenkomst en de dag van stemming en 34 dagen tussen de dag van stemming en de dag van kandidaatstelling. Ook bij de Eerste Kamerverkiezingen zijn er daardoor bij een termijn van drie maanden ongeveer vijf weken om bij het samenstellen van de kandidatenlijsten rekening te houden met een vermindering van het aantal Kamerleden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies