

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 november 2011 en het nader rapport d.d. 13 juli 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no. 11.001.782, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot vermindering van het aantal zetels in de Tweede Kamer van 150 naar 100 en dat van de Eerste Kamer van 75 naar 50. Doel van het wetsvoorstel is om bij te dragen aan een compacte overheid die minder beslag legt op publieke middelen om haar eigen functioneren te bekostigen. Daarnaast zou een vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers op alle niveaus passen in het streven naar het verminderen van bestuurlijke drukte. Met de vermindering van het aantal leden wordt een structurele bezuiniging van € 6 miljoen bereikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de historische context van het voorstel, de plaats en taken van het parlement, de effectiviteit van het voorstel en het overgangsrecht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2011, no. 11.001782, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de

Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 november 2011, nr. W01.11.0284/1, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met de door de Afdeling gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Historische context

In het verleden is het aantal leden van de Tweede en Eerste Kamer gewijzigd, dan wel onderwerp geweest van parlementair debat. In de periode 1848 tot 1887 was het aantal zetels in de Tweede Kamer afhankelijk van het aantal inwoners. Het aantal leden werd vastgesteld op één lid per 45 000 inwoners. In 1887 werd de omvang van de Tweede Kamer grondwettelijk vastgesteld op 100 leden. Deze leden werden gekozen in districten, die soms enkelvoudig en soms meervoudig van aard waren. Bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 werd dit aantal van 100 gehandhaafd. Dit bleef zo tot 1956. In dat jaar werd de tweede lezing van de grondwetswijziging aangenomen waarbij het aantal leden van de Tweede Kamer uitgebreid werd naar 150. Kort voordat dit voorstel werd aangenomen werden twee voorstellen tot uitbreiding door het parlement afgewezen.¹ Na overleg over deze voorstellen bleek er in 1956 consensus te bestaan over de wenselijkheid van uitbreiding. Destijds werden in de toelichting de volgende redenen aangegeven voor de uitbreiding:

- *Zwaar werk: De werklast werd als te zwaar beschouwd, zowel voor individuele kamerleden als voor de kamer als geheel.*
- *Internationale verplichtingen: de verwachting was dat op kamerleden een groter beroep zou worden gedaan in verband met parlementair werk in internationale organen, waaronder het Europees Parlement.*
- *Band met burgers: indien het aantal kamerleden zou worden uitgebreid zou dit leiden tot meer mogelijkheden voor leden van de kamer om contact te hebben met burgers en de maatschappij.*
- *Vergelijking met het buitenland: in vergelijking met andere landen was het Nederlandse parlement zeer bescheiden van omvang.²*

Bij de Grondwetswijziging van 1983 is opnieuw door de regering met het parlement gesproken over de vraag welk aantal leden het parlement zou moeten hebben.³ Hoewel een aantal fracties van oordeel was dat, mede vanwege de verzwaarde werkdruk, een uitbreiding van het aantal leden wenselijk zou kunnen zijn,⁴ was er op dat moment consensus tussen regering en parlement om geen veranderingen aan te brengen in het aantal kamerleden.

Ook na 1983 is er discussie geweest over het aantal kamerleden. Hoewel diverse politieke partijen⁵ op verschillende momenten hebben gepleit voor vermindering van het aantal kamerleden, heeft dit niet geleid tot een fundamenteel debat hierover in het parlement of tot het indienen van wetsvoorstellen. Daarnaast is er ook regelmatig geopperd dat de toename van de werkdruk juist een uitbreiding van het aantal leden zou rechtvaardigen.⁶

1. Historische context

In de debatten die in het verleden zijn gevoerd over de omvang van het parlement zijn niet alleen de door de Afdeling advisering vermelde argumenten voor een vergroting van de Eerste en Tweede Kamer naar

¹ Zie de behandeling van wetsvoorstellen 2 341 en 2 700 in 1951 en 1952.

² De Afdeling wijst erop dat de huidige omvang van het Nederlandse parlement, afgezet tegen de bevolkingsomvang, nog steeds bescheiden is vergeleken met andere landen. Echter vanwege verschillen tussen de staatsinrichting van landen, waaronder onder meer het kiesstelsel, is een vergelijking op dit punt van zeer beperkte waarde.

³ Kamerstukken II 1976/77, 14 222, nr. 3, blz. 10.

⁴ Kamerstukken II 1978/79, 14 222, nr. 7, blz. 19.

⁵ 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006, blz. 59.

⁶ G.J. Leenknecht «Hoofdstuk 3 Staten-Generaal, toelichting bij artikel 51 in A.K. Koekkoek (red). «De Grondwet», 2000, blz. 334.

voren gebracht, maar zijn ook argumenten genoemd die pleitten tegen een vergroting, respectievelijk voor een vermindering van het aantal parlementariërs. Tijdens de parlementaire behandeling in de jaren vijftig van de vorige eeuw van de grondwetswijziging tot vergroting van de Staten-Generaal, welke grondwetswijziging in 1952 aanvankelijk werd verworpen, werd in de Tweede en Eerste Kamer de vraag opgeworpen of een vergroting van de Kamers wel noodzakelijk was. De vraag werd gesteld of een vergroting aan het werk van de Kamer ten goede zou komen en of de geconstateerde problemen in de werkwijze er niet juist door vergroot zouden worden. Het vermoeden werd geuit dat de vergroting zou leiden tot meer redevoeringen, meer amendementen, uitvoeriger voorlopige verslagen, gevolgd door uitvoerigere memories van antwoord. Ook zouden de mondelinge debatten langer gaan duren, was de vrees bij een aantal leden. Daardoor zou het wetgevingsproces verder vertraagd worden en zouden er meer ambtenaren nodig zijn. Sommige leden wezen erop dat een vergroting van het aantal leden zou kunnen leiden tot een versnippering in kleine partijen. Ook de kosten die het voorstel met zich meebracht, werden bezwaarlijk gevonden. Met de werkdruk viel het volgens sommige leden wel mee, zoals bleek uit het feit dat (ook vooraanstaande) Tweede Kamerleden hun functie konden combineren met bijvoorbeeld het burgemeesterschap van een grote gemeente. Ook werd er gewezen op de vele lange Kamerrecessen.¹

Tijdens de voorbereiding van de Grondwetsherziening van 1983 werd de gedachte geopperd om de beide Kamers weer terug te brengen tot de grootte van vóór 1956. Een minderheid van acht leden van de Staatscommissie-Cals/Donner was van mening dat het grote aantal Kamerleden tot een te vergaande specialisatie had geleid, zoals in de jaren »50 al werd gevreesd. Een kleinere Kamer die zich vooral richt op de algemene aspecten van wetgeving en regeringsbeleid kon in de optiek van deze commissieleden een nuttiger taak vervullen dan een grote vergadering die veel tijd en energie besteedt aan details. Ook werd erop gewezen dat de vrees voor partijversplintering waarheid was geworden. De meerderheid van de Staatscommissie verwachtte echter dat de wijziging van 1956 moeilijk terug te schroeven zou zijn en dat het doelmatiger zou zijn om de geconstateerde problemen op andere wijzen op te lossen.² De regering nam het advies van de meerderheid van de Staatscommissie over en stelde geen verkleining van de Kamers voor.

Bovenstaande argumenten hebben naar het oordeel van het kabinet nog steeds zeggingskracht voor de huidige discussie over de omvang van het parlement. Ze moeten echter wel worden geplaatst in de context van de tijd en de omstandigheden waarin deze debatten plaatsvonden. Het Tweede Kamerlidmaatschap was destijds voor de meeste leden nog geen fulltime functie en kon, zoals hierboven vermeld, bijvoorbeeld gecombineerd worden met het burgemeesterschap. Kamerleden konden destijds ook nog niet beschikken over veel van de voorzieningen die Kamerleden tegenwoordig in staat stellen om op relatief eenvoudige wijze kennis te nemen van veel informatie. De media speelden in de jaren »50 van de vorige eeuw niet dezelfde rol als nu. Ook de invulling van de parlementaire agenda was anders. Het kwam voor dat Kamerleden pas na 5 jaar hun *maiden speech* hielden. Deze en vele andere verschillen hadden uiteraard ook hun invloed op de werkwijze van de Kamers als geheel. Een vergelijking met de situatie van 60 jaar geleden levert daarom geen eenduidige conclusies op.

Voor de beoordeling van het onderhavige voorstel is vooral van belang welke omvang van het parlement passend wordt geacht in de huidige omstandigheden, rekening houdend met de manier waarop het parlement in de toekomst zijn rol zal willen en kunnen vervullen. De regering heeft er

¹ Kamerstukken II 1951/52, 2 341, nr. 13 (voorlopig verslag), p. 22 en Kamerstukken I 1951/52, 2 341, nr. 102 (voorlopig verslag), p. 6 e.v., Handelingen I, 40^e vergadering, 6 mei 1952, p. 807 e.v. en Kamerstukken II 1952, 2 700, nr. 5.

² Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1971, p. 99–100.

daarom voor gekozen om in de memorie van toelichting niet uitvoerig uiteen te zetten welke argumenten tijdens de debatten in de jaren »50 en »70 van de vorige eeuw zijn gewisseld.

2. Noodzaak vermindering kamerleden

Voor een goede beoordeling acht de Afdeling het noodzakelijk het wetsvoorstel te plaatsen in het licht van de plaats van het parlement in het staatsbestel en de functie en taken van het parlement.

a. plaats van het parlement in het staatsbestel

De beide kamers van de Staten-Generaal nemen in ons staatsbestel een bijzondere positie in. Artikel 50 van de Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. De essentie van «vertegenwoordiging van het volk» door de Staten-Generaal is dat het volk in de gedaante van de kiesgerechtigde burgers bij verkiezingen in staat wordt gesteld de samenstelling van de kamers der Staten-Generaal (direct of indirect) te bepalen. Het vertegenwoordigende karakter van de Staten-Generaal heeft aldus betrekking op de bijzondere wijze van samenstelling krachtens kiezersuitspraak. Daarin onderscheiden de Staten-Generaal zich van alle andere overheidsinstellingen op het niveau van de rijksoverheid.¹

De bijzondere positie van de kamers van de Staten-Generaal komt ook tot uitdrukking in hun verhouding tot de andere staatsmachten. In die verhouding vormen zelfstandigheid en onafhankelijkheid wezenlijke elementen. Deze gelden in het bijzonder in de relatie tot de regering. Weliswaar heeft ook de regering in ons staatsbestel eigen zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar zij is tegelijkertijd ook van de volksvertegenwoordiging afhankelijk. Een kabinet komt in de regel pas tot stand na sluiting van een regeerakkoord dat de instemming heeft van de meerderheid van de Tweede Kamer. Het parlement kan voorts op grond van de vertrouwensregel een minister of het kabinet naar huis sturen. Dit betekent dat het kabinet voor zijn voortbestaan afhankelijk is van het vertrouwen van de meerderheid van het parlement.² De Afdeling wijst er voorts op dat het parlement inmiddels ook in de Europese Unie, los van de regering, een zelfstandige positie inneemt. Deze heeft recentelijk zijn neerslag gevonden in het Verdrag van Lissabon.³ Uit deze positie vloeien bevoegdheden en taken voort waarop verderop in dit advies nog wordt ingegaan.

Inherent aan de zelfstandige positie is dat de kamers ten aanzien van hun interne werking geheel zelfstandig zijn. Dit komt met name tot uiting in het vaststellen van de eigen agenda en werkwijze. In dat kader stellen de kamers zelf hun Reglement van Orde vast. Ook hebben de beide kamers, als Hoog College van Staat, een bijzondere positie als het gaat om de vaststelling van hun begroting.⁴ De interne zelfstandigheid van de kamers is bij de grondwetsherziening in 1983 verder versterkt doordat toen is bepaald dat de kamers zelf hun voorzitter kiezen, in tegenstelling tot de benoeming door de regering die daarvoor plaatsvond.

Vanuit deze staatsrechtelijke gezichtspunten kan het parlement niet op één lijn gesteld worden met «de overheid». Het parlement neemt als volksvertegenwoordiging in ons staatsbestel een geheel eigen positie in. Het is mede daarom dat de omvang van het parlement vastgelegd is in de Grondwet. Voor vermindering of vermeerdering van het aantal leden dient een dragende motivering te bestaan, die in ieder geval recht doet aan de bijzondere rol van het parlement in het staatsbestel en de verhouding van het parlement tot andere instituties, in het bijzonder de regering. Een

¹ P.J. Oud, «Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden», deel I, 1967, blz. 493.

² Bovend'Eert en Kummeling «Het Nederlandse Parlement», 2010, blz. 12.

³ Zie artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴ Zie artikel 1, eerste lid, onder e, Comptabiliteitswet 2001.

daarop gerichte beschouwing over de plaats van het parlement ontbreekt in de toelichting.

De Afdeling meent voorts dat de bijzondere positie van het parlement gevolgen dient te hebben voor de wijze waarop een wetsvoorstel als het onderhavige wordt voorbereid. In dat licht bezien, constateert de Afdeling dat het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet weliswaar vermeld wordt in het regeerakkoord maar, in tegenstelling tot de uitbreiding in 1956 en het handhaven van de status quo in 1983, niet het resultaat is van een grondige voorafgaande consultatie tussen parlement en regering, waarbij een uitkomst met een voldoende breed draagvlak in beide kamers is bereikt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat het kabinet in zijn recente reactie op het advies van de staatscommissie Grondwet stelt dat «wijzigingen van de Grondwet voornamelijk moeten dienen tot beslechting van langdurig lopende en politiek omstreden thema's. Aanpassingen moeten voortvloeien uit ontwikkelingen die reeds in bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd, dan wel in andere zin breed door de samenleving worden gedragen. Er moet, met andere woorden, een dringende behoefte aan bestaan en het moet gaan om zaken die voldoende constitutionele rijpheid vertonen», aldus het kabinet.¹ De Afdeling deelt dit standpunt.²

De Afdeling mist in de toelichting een antwoord op de vraag of over de wenselijkheid en noodzaak tot vermindering van het aantal leden van het parlement een dergelijke «constitutionele rijpheid» bestaat. Nu het voorstel het parlement zelf betreft, ligt het in de rede dat deze rijpheid pas geconstateerd kan worden na discussies binnen het parlement dan wel grondig overleg tussen regering en beide kamers, waaruit blijkt dat er een breed draagvlak is voor de voorgestelde vermindering. Nog in 2006 gaf tweederde van de leden aan tegenstander te zijn van een verkleining van de Tweede Kamer.³ De Afdeling constateert dat in de toelichting geen melding wordt gemaakt van deze cijfers en dat ook overigens niet blijkt of er thans wel een voldoende breed draagvlak voor het voorstel in de beide kamers bestaat. Daarmee rijst de vraag of aan de hiervoor genoemde voorwaarden voor wijziging van de Grondwet wordt voldaan.

De Afdeling is voorts van oordeel dat, gelet op de bijzondere positie van de Staten-Generaal in het Nederlandse staatsbestel, financiële redenen zoals genoemd in de toelichting geen dragende motivering kunnen zijn voor wijziging van de omvang van het parlement.⁴ Omdat, zoals hiervoor is aangegeven, het parlement vanwege bedoelde positie niet gelijkgeschakeld kan worden met «de overheid», kan de motivering in de toelichting dat het kabinet streeft naar een kleinere overheid evenmin dienen als reden voor de voorgestelde verkleining. Verkleining zou tevens moeten leiden tot een vermindering van hetgeen het kabinet aanduidt als «bestuurlijke drukte». Los van het feit dat in de toelichting het begrip «bestuurlijke drukte» niet nader wordt omschreven, is de Afdeling van oordeel dat, gezien de hiervoor geschetste positie van de Staten-Generaal in ons staatsbestel, in het bijzonder in de verhouding met de regering, het gebruik van het begrip «bestuurlijke drukte» in dit verband niet passend is. Het streven naar vermindering van «bestuurlijke drukte» kan daarom geen dragend argument zijn voor de voorgestelde verkleining.

De toelichting stelt verder dat een verkleining van de kamers kan bijdragen aan de wens om de kamers zich minder te laten bezighouden met details en meer met de hoofdlijnen. Dit zou het geval zijn omdat de kamers met een geringer aantal leden gedwongen worden om keuzes te maken met betrekking tot de te behandelen onderwerpen.⁵ Nog daargelaten de vraag of het door de regering veronderstelde effect zal optreden, wijst de Afdeling erop dat de beide kamers zelf over hun taakvervulling beslissen en uit dien hoofde primair zelf bepalen wat hoofdlijnen zijn en

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20, blz. 4.

² Zie onder meer het advies van de Raad van State van 23 december 1998 inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak, Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. A. en het advies van de Raad van State van 12 juni 1997 over het voorstel van wet tot verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Kamerstukken II 1997/98, 25 629, nr. B.

³ 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006, blz. 115.

⁴ Toelichting, paragraaf 2, Wat wordt geregeld en waarom?, derde alinea.

⁵ Toelichting, paragraaf 2, een na laatste alinea.

wat details. De Afdeling is van oordeel dat ook dit motief voor de regering een onvoldoende dragende motivering biedt om, zonder voorafgaand overleg met beide kamers, een verkleining van het aantal leden voor te stellen.

b. functie en taken van het parlement

Een reden om het parlement te verkleinen, zou kunnen samenhangen met een nader vast te stellen afname van het aantal of de omvang van de taken die door het parlement worden uitgeoefend. De Afdeling wijst erop dat in de toelichting nauwelijks ingegaan wordt op de onderscheiden taken van de Tweede en Eerste Kamer en op de vraag of deze veranderd zijn sinds 1956 en sinds de hernieuwde discussie daarover in 1983. Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op de consequenties van het wetsvoorstel voor de uitoefening van deze taken. De Tweede Kamer is in de parlementaire zelfreflectie «Vertrouwen en Zelfvertrouwen» in 2009 ingegaan op de taken en bevoegdheden van de kamer en van haar leden en de feitelijke ontwikkelingen die de afgelopen jaren op dit terrein hebben plaatsgevonden.

1°. wetgevende taak

Het aantal door het parlement te behandelen wetsvoorstellen is sinds 1950 sterk toegenomen. Daarnaast is de wetgeving complexer geworden. Verschuiving van de wetgevende macht naar Europa lijkt niet te hebben geleid tot een substantiële verlichting van het parlementaire werk, omdat veel van de desbetreffende regels alsnog in uitvoeringswetten moeten worden omgezet. Wel heeft zij geleid tot een grotere inzet teneinde de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese wetgeving te versterken.¹ Daarnaast heeft het parlement een grotere betrokkenheid gekregen bij lagere wetgeving, ondermeer door het gebruik van voorhangprocedures. Mede als gevolg van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is de kwaliteit van de wetgeving in toenemende mate in discussie gekomen. Opgemerkt wordt dat de Tweede Kamer te weinig tijd en aandacht besteedt aan de wetgevende taak.²

2°. controlerende taak

In het stelsel van «checks and balances» is het parlement controleur van de uitvoerende macht. Door de opkomst van de verzorgingstaat is de omvang van de activiteiten van de uitvoerende macht sterk gegroeid. Daarnaast zijn de verhoudingen binnen de uitvoerende macht complexer geworden, door onder meer de opkomst van zelfstandige bestuursorganen en vormen van publiek-private samenwerking. Hierdoor is de controlefunctie van het parlement verzwakt.³ Het parlement maakt daartoe in toenemende mate gebruik van de hem ten dienste staande controle-instrumenten. Vooral in de Tweede Kamer is de tendens zichtbaar dat kamerleden en -fracties meer gebruik maken van hun bevoegdheden. Het aantal kamervragen en het aantal aanvragen om spoeddebatten is sterk toegenomen.⁴ Ook kan worden gewezen op de komst van het wekelijks vragenuurtje. Daarnaast is een opleving van het instrument van het parlementair onderzoek waar te nemen. Nadat de bevoegdheid tot het houden van een parlementaire enquête lange tijd vrijwel nooit is gebruikt, zijn er sinds 1982 negen enquêtes geweest.⁵ Recent nog heeft de Tweede Kamer de wens te kennen gegeven zelf meer onderzoek te willen doen.⁶ Deze wens heeft geleid tot het vaststellen van de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer.⁷ Ook de Eerste Kamer is onlangs gestart met een eigen onderzoek.

¹ Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009 blz. 39. Zie verder hierna onder 3°.

² Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009 blz. 40.

³ 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006, blz. 69.

⁴ Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009 blz. 45–46.

⁵ 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006, blz. 54.

⁶ Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009 blz. 61.

⁷ Zie de staat van de Tweede Kamer 2010.

Naast de controle achteraf, vindt de controle door de kamers soms ook vooraf plaats. Een voorbeeld hiervan zijn de inlichtingen die de Staten-Generaal op grond van artikel 100 Grondwet van de regering ontvangen over de voorgenomen inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Deze inlichtingenplicht dient de Staten-Generaal in de gelegenheid te stellen om over de inzet met de regering van gedachten te wisselen.¹ Deze gang van zaken doet zich ook voor op andere terreinen. Omdat de regeling van bepaalde belangrijke zaken in afnemende mate bij formele wet plaatsvindt, wordt het parlement als volksvertegenwoordiging vaker in de gelegenheid gesteld op een andere wijze sturend op te treden, door middel van het meebepalen van de hoofdpunten van beleid. Waar de bijzondere commissie Onderzoek Organisatie en Werkwijze (OOW-commissie) in 1985 er nog van uitging dat de kamers zich behoorden toe te leggen op controle achteraf,² is sindsdien gebleken dat deze opvatting geen recht doet aan de werkelijkheid.

3°. Europese Unie en overige internationale werkzaamheden

De toelichting merkt met betrekking tot de werkzaamheden van het parlement binnen de Europese Unie slechts op dat het dubbelmandaat niet meer bestaat en dat daarom de in 1956 genoemde reden van een uitbreiding van de internationale verplichtingen niet meer aan de orde is. Hiermee wordt echter een aantal aspecten van de ontwikkelingen binnen de Europese Unie miskend. Mede naar aanleiding van de bezwaren die er in onder meer Nederland rezen met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden door de lidstaten aan de Europese Unie, is in het Verdrag van Lissabon de rol van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces verder versterkt.³ Daarnaast heeft het Nederlandse parlement bij de bekrachtiging van dit verdrag door middel van een amendement het behandelvoorbehoud ingevoerd.

Deze aandacht voor het eerste stadium van het Europese wetgevingsproces is er op gericht om te voorkomen dat het parlement in de implementatiefase voor onverwachte voldongen feiten wordt geplaatst, die tevens tot vertraging van de implementatie kunnen leiden.⁴ Uit het rapport van de Tweede Kamer «Bovenop Europa»: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007–2011 blijkt dat langzamerhand deze tijdige betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europese proces gerealiseerd wordt, maar dat het zorgen voor deze betrokkenheid blijvende alertheid en inzet vereist.⁵ Zo wordt sinds 2007 op projectbasis gewerkt met een Kamerbreed opererende EU-staf die zich inzet om de leden van alle Kamercommissies meer informatie te geven over de ontwikkelingen binnen de Europese Unie op hun werkteerrein. Deze staf assisteert daarnaast de Kamerleden bij het toepassen van de subsidiariteitstoets en het behandelvoorbehoud. Bovendien besteedt de Tweede Kamer sinds 2007 op gestructureerde wijze aandacht aan het Werk- en Wetgevingsprogramma van de Europese Commissie. In het genoemd rapport wordt tevens aangeraden om voorafgaand aan alle bijeenkomsten van de Europese Raad een inhoudelijk gedegen plenair debat te laten plaatsvinden met de minister-president. Voorafgaand aan andere Europese raadsvergaderingen zou een algemeen overleg moeten plaatsvinden in de betrokken commissie. Daarnaast zou het voor een meer strategische benadering gewenst zijn om jaarlijks een aantal kamerleden als rapporteur aan te stellen voor een specifiek Europees dossier, aldus het rapport.

Naar het oordeel van de Afdeling wijzen deze ontwikkelingen erop dat, ondanks de in de toelichting vermelde afschaffing van de dubbelmandaten, de rol van de Tweede en Eerste Kamer in het Europese wetgevings-

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 367, nr. 3, blz. 5.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 336, nr. 2, blz. 4.

³ In dit verband wijst de Afdeling op de introductie van de gele en oranje kaart procedure. Zie ook Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009 blz. 39.

⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport «Parlement aan Zet» (2006).

⁵ «Bovenop Europa»: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007–2011.

proces is toegenomen en waarschijnlijk nog verder zal toenemen. Daarnaast gaat de toelichting niet in op de overige internationale werkzaamheden van de kamerleden. Sinds 1956 zijn er diverse gremia bijgekomen waar de beide kamers bij de uitoefening van de zelfstandige taken en bevoegdheden van deze internationale parlementaire instellingen een bepaalde inbreng leveren.¹ In dit verband moet ook gewezen worden op het onderhouden van betrekkingen met de andere landen van het Koninkrijk. Ook zijn kamerleden lid van waarnemingsmissies bij verkiezingen, nemen zij deel aan conferenties in het buitenland en ontvangen zij delegaties uit andere landen.² Met name voor de Eerste Kamer weegt de toename van de internationale werkzaamheden extra zwaar. De leden van de Eerste Kamer oefenen het lidmaatschap slechts in deeltijd uit. De deelname aan internationale activiteiten legt daarmee een zware belasting op de beperkte tijd die zij hebben om hun functie te vervullen. De voorgestelde afname van het aantal leden van de Eerste Kamer kan op de feitelijke vervulling van deze rol aanzienlijke gevolgen hebben. Daarbij dient in de overwegingen te worden betrokken dat ook de Eerste Kamer op Europees en internationaal terrein zeer actief is.³

4°. contacten met de samenleving en overige taken

Een van de argumenten om in 1956 te komen tot een uitbreiding van het aantal kamerleden was dat daardoor meer mogelijkheden zouden ontstaan om contact te houden met kiezers en maatschappelijke organisaties. De Afdeling wijst er voorts op dat bij de Grondwetsherziening van 1983 de omstandigheid dat de taak van kamerleden zich steeds meer uitbreidde, mede in verband met de wenselijkheid van een nauwer contact met de bevolking, een belangrijk argument vormde tegen verlaging van het ledental.⁴ Deze taak is daarnaast zwaarder geworden omdat de verscheidenheid in opvattingen, gewoonten en belangen in de samenleving is toegenomen. Godsdienst, politieke gezindheid en levensovertuiging zijn veel minder een samenbindende factor.⁵ Dit betekent dat kamerleden veel meer dan voorheen verkeren in een situatie zonder herkenbare opvattingen en een min of meer stabiele verhouding tussen groepen in de samenleving.

c. conclusie

Zoals hiervoor is aangegeven, is de Afdeling van oordeel dat het voorstel niet voldoet aan de hiervoor genoemde voorwaarden voor wijziging van de Grondwet. Het voorstel is in zijn huidige vorm niet rijp om in behandeling te worden genomen. De redenen die in de toelichting worden gegeven voor de vermindering van het aantal kamerleden, te weten de beoogde bezuiniging en de wens om te komen tot een kleinere overheid zijn, gelet op de bijzondere positie van de Staten-Generaal in ons staatsbestel, niet toereikend en valide.

¹ Onder meer de NAVO, de OVSE, de Euro-mediterrane parlementaire assemblee, de Raad van Europa, de Benelux, de Inter Parlementaire Unie en de Nederlandse Taalunie, zie de staat van de Tweede Kamer 2010.

² Zie de staat van de Tweede Kamer 2010.

³ Zo ontving de Eerste Kamer op 17 mei de Gouden medaille van de Fondation du Mérite Européen vanwege de rol die zij vervult op het gebied van Europese samenwerking.

⁴ Kamerstukken II 1976/77 14 222, nr. 3, blz. 10.

⁵ Zie bijvoorbeeld J. Thomassen «De permanente crisis van de democratie, 24 september 2010.

De Afdeling onderkent dat een verandering in de omvang van het takenpakket van het parlement op zichzelf aanleiding zou kunnen zijn voor een verkleining van het aantal kamerleden. Als het parlement minder taken zou hebben dan in het verleden, of de omvang van deze taken aanzienlijk verminderd zou zijn, kan dit een reden zijn om het aantal leden van de kamers nader te bezien. In de toelichting wordt echter niet afdoende ingegaan op de vraag of en, zo ja, op welke wijze de taken van het parlement zijn veranderd sinds de grondwetsherziening van 1956. Afgezien van het verdwijnen van het dubbelmandaat bevat de toelichting geen beschouwingen of gegevens waaruit blijkt dat het takenpakket van het parlement kleiner zou zijn geworden. De hiervoor geschetste feitelijke ontwikkelingen op de onderscheiden taakgebieden wijzen eerder op het

tegendeel. Daarmee ontbreekt ook vanuit dit perspectief voor het voorstel een dragende motivering.

De Afdeling is op grond van het bovenstaande van oordeel dat de toelichting niet een dragende motivering bevat voor de voorgestelde verkleining van het aantal leden van de beide kamers van de Staten-Generaal. Zij adviseert in de toelichting alsnog een dragende motivering voor het voorstel op te nemen en daarbij het bovenstaande te betrekken, dan wel het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Noodzaak vermindering Kamerleden

a. plaats van het parlement in het staatsbestel

Anders dan de Afdeling is het kabinet van mening dat de memorie van toelichting voldoende argumenten bevat om te komen tot een kleinere Eerste en Tweede Kamer. Dit voorstel past bij het streven naar een kleinere overheid die meer aan de samenleving overlaat, en in omvang teruggaat naar een niveau dat ook op de langere termijn houdbaar is. Verder kan een verkleining van de volksvertegenwoordigende organen 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.¹ Dat het parlement doorgaans als een overheidsinstelling wordt beschouwd², doet niets af aan de zelfstandigheid van het parlement en zijn belangrijke taak binnen het staatsbestel, maar het geeft wel aan dat het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat bij een verkleining van «de overheid» het parlement buiten schot moet blijven.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Afdeling dat de bijzondere positie van het parlement binnen het staatsbestel gevolgen moet hebben voor de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. De bijzondere positie van het parlement blijkt onder meer uit het feit dat het aantal leden van de beide Kamers in de Grondwet is vastgelegd, zoals de Afdeling opmerkt. Dit geldt voor geen van de andere colleges die in de Grondwet worden genoemd. De precieze omvang van organen wordt doorgaans niet van constitutionele aard beschouwd. In andere landen is ervoor gekozen om in de grondwet slechts de bandbreedte vast te leggen waarbinnen de omvang van het parlement zich kan bewegen, maar in Nederland hebben we ervoor gekozen om het precieze aantal grondwettelijk te verankeren.

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

² Zie bijvoorbeeld het Rapport van de Staatscommissie Grondwet uit november 2010, blz. 106, waar wordt voorgesteld om in artikel 90 van de Grondwet de term «regering» te wijzigen in «de overheid», onder andere om duidelijk te maken dat ook de Staten-Generaal als normadressaat moet worden beschouwd in deze bepaling. Zie verder de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting (Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 5–6 voor een beschouwing over de betekenis van het begrip «overheid». Op blz. 13 van deze Visienota wordt uiteengezet waarom een krachtige, kleinere overheid gebaat is bij een vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers.

³ Kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie Grondwet, Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20, blz. 2.

Doordat het aantal leden van de beide Kamers in de Grondwet is bepaald, moet een wijziging de verzwaarde procedure van artikel 137 van de Grondwet doorlopen. Dit betekent dat zij alleen tot stand kan komen als er een stabiele en ruime meerderheid bestaat in beide Kamers van het parlement zelf.³ Hierdoor is verzekerd dat de voorbereiding van een wijziging van het aantal leden van de Eerste of Tweede Kamer zorgvuldig verloopt en niet overhaast tot stand komt.

Dit betekent ook dat de constitutionele rijpheid in dit geval niet tot uitdrukking kan komen door andere regelgeving of besluiten dan een wijziging van de Grondwet zelf. Het idee om de Kamers te verkleinen heeft naar het oordeel van het kabinet voldoende constitutionele rijpheid om in procedure gebracht te worden. Het is de afgelopen jaren verschillende malen geopperd en heeft ook in een aantal verkiezingsprogramma's gestaan. Bij de parlementaire zelfreflectie van 2009 werd door

oud-Kamervoorzitters en parlementaire journalisten naar voren gebracht dat een Tweede Kamer met 100 leden ertoe zou leiden dat de Kamer zich meer met hoofdlijnen zou moeten bezighouden.¹ Daarnaast kan bijvoorbeeld gewezen worden op een publicatie als *Wat bezielt het Binnenhof* uit 2004², waarin meerdere vooraanstaande oud-Kamerleden voorstelden om de Tweede Kamer te verkleinen.

De Afdeling stelt dat het bestrijden van bestuurlijke drukte geen argument kan zijn voor het verminderen van het aantal Kamerleden. Het kabinet wijst op de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie die in 2005 adviseerde over de vermindering van bestuurlijke drukte. De Commissie adviseerde dat een consequente aanpak van bestuurlijke drukte zich ook richt op de omvang van politiek-bestuurlijke organen, inclusief de Staten-Generaal en andere volksvertegenwoordigende organen. De Commissie adviseerde de omvang van deze organen te verkleinen als je kiest voor een meer terughoudende aanpak door de overheid van maatschappelijke problemen.³ Het kabinet is van mening dat een verkleining van de Staten-Generaal een belangrijk onderdeel is van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid die een geringer beslag legt op de algemene middelen.

De Afdeling is van mening dat, gelet op de bijzondere positie van de Staten-Generaal, financiële redenen geen dragende motivering kunnen zijn voor het voorstel. Het kabinet is van mening dat de bijzondere positie van het parlement niet betekent dat financiële overwegingen geen rol mogen spelen bij een debat over het gewenste aantal Kamerleden. Daar komt bij dat de Staten-Generaal een belangrijke rol spelen bij het realiseren van de besparingen die noodzakelijk zijn om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het parlement heeft een beslissende stem bij het treffen van de nodige maatregelen, die pijnlijke gevolgen hebben in de samenleving. In een debat over zijn eigen omvang heeft het parlement een gelegenheid om te laten zien dat het zichzelf in dit proces niet wil ontzien.

Het kabinet is daarom van mening dat het parlement een oordeel moet kunnen geven over het onderhavige voorstel. Indien het in eerste lezing wordt aanvaard in beide Kamers, is het woord aan de kiezers, die bij de daarop volgende Tweede Kamerverkiezingen de voorgestelde Grondwetswijziging kunnen laten meewegen bij het bepalen van hun keuze.

De memorie van toelichting is voor zover nodig aangevuld met de bovenstaande overwegingen.

b. functie en taken van het parlement

De Afdeling beschrijft de toegenomen werkzaamheden van de Kamers op het terrein van wetgeving, controle van de regering en in Europees en internationaal verband. In dit onderdeel van het advies van de Afdeling ligt de veronderstelling besloten dat een parlement dat uit een groter aantal leden bestaat, in staat zou zijn om een groter aantal taken te vervullen, of meer omvangrijke taken aan zou kunnen. Het is de vraag of deze veronderstelling juist is. De kerntaken van een parlement worden doorgaans gedefinieerd als het vaststellen van wetten (samen met de regering) en het controleren van de regering. De vertegenwoordigende rol van het parlement komt in deze taken tot uitdrukking. Dit is in een klein land niet anders dan in een groot land, terwijl kleine landen gemiddeld toch kleinere parlementen hebben.

¹ *Rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen»*, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nrs. 2–3, p. 40.

² J. Renkema, *Wat bezielt het Binnenhof*. Een antwoord in 26 interviews, *Den Haag: SDU 2004*.

³ Je gaat er over of niet. Rijksbrede takenanalyse. Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, juni 2005, blz. 41–2.

Het lijkt wellicht meer voor de hand te liggen om een verband aan te nemen tussen de grootte van een parlement en zijn vermogen om grote aantallen wetsvoorstellen te behandelen en vele regeringshandelingen te controleren. Het argument zou dan zijn dat een groter parlement effectiever kan werken en in staat is om meer werk te verzetten dan een parlement met minder leden. Ook deze veronderstelling lijkt moeilijk te bewijzen, nog los van de vraag hoe de effectiviteit van een parlement gemeten moet worden.

Het kabinet acht het aannemelijker dat de «effectiviteit» van een parlement – wat men daar ook onder moge verstaan – vooral wordt bepaald door de werkwijze van het parlement zelf, en de keuzes die de fracties en individuele leden maken met betrekking tot de werkverdeling, politieke prioriteiten, omgang met de media, enzovoort. Ook de mate van ervaring bij de individuele volksvertegenwoordigers zou daarbij een rol kunnen spelen, zoals beschreven staat in het rapport van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie uit 2009.¹ Of, zoals al in 1952 door toenmalig senator Pollema in een debat over de vergroting van de Kamers werd opgemerkt: «Niet in de talrijkheid der leden (...) maar in de karakters der afgevaardigden schuilt de kracht van een vergadering als de onze en het grootste compliment, dat ik deze Kamer kan maken, is wel dit, dat mijn langdurige ervaring mij heeft geleerd dat juist haar betrekkelijk klein getal karaktervormend en karakterversterkend werkt».²

De Afdeling stelt dat sinds 1956 de omvang van de activiteiten van het parlement zijn toegenomen, onder andere met betrekking tot Europese en internationale aangelegenheden. Het kabinet wijst erop dat de beide Kamers zelf hun werkwijze bepalen en dat zij zelf beslissen hoe zij invulling willen geven aan het streven naar een compactere overheid. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het nemen van besluiten door organen met een kleinere omvang minder tijd kost.³ De Raad voor het openbaar bestuur heeft geadviseerd dat een verkleining van vertegenwoordigende organen ertoe kan bijdragen dat meer zal worden gelet op hoofdlijnen en minder op details, waardoor een duidelijkere scheiding ontstaat 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, aldus de Raad voor het openbaar bestuur.⁴ In landen met een omvangrijk parlement wordt de omvang ook niet zozeer gedictieerd door overwegingen van effectiviteit of de omvang van het takenpakket, maar eerder door de noodzaak om voldoende van de verschillende belangen, waarden, overtuigingen en opvattingen die leven in de samenleving te laten doorklinken in de besluitvorming op nationaal niveau.

Een vergelijking met andere landen heeft slechts beperkte waarde, zoals de Afdeling terecht opmerkt. Landen hebben op grond van hun geschiedenis, oppervlak en bevolkingssamenstelling verschillende keuzes gemaakt in hun kiesstelsel. Keuzes die van invloed zijn op de grootte van het parlement. Sommige landen hebben bijvoorbeeld in hun kiesstelsel de keuze gemaakt voor een geografische afspiegeling door middel van enkelvoudige districten. Andere landen reserveren een aantal zetels voor kleine en perifere bevolkingsgroepen. In kleine(re) landen zoals Nederland speelt dit soort aspecten minder en kiest men doorgaans voor een kleiner parlement op basis van evenredige vertegenwoordiging.

In ons parlement is voldoende verzekerd dat ook minderheidsopvattingen doorklinken. Dit komt mede door onze lage kiesdrempel. In de ons omringende landen kent men dan ook niet meer fracties in het nationale parlement dan bij ons, ondanks dat het aantal parlementariërs soms veel

¹ *Rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen»*, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nrs. 2–3, p. 52 e.v.

² *Handelingen I 1951/52, 40^e vergadering*, blz. 818.

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

⁴ *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Raad voor het openbaar bestuur, 1998, blz. 27.

groter is.¹ Aangezien een doorrekening van de uitslagen van recente verkiezingen laat zien dat door de vermindering van het aantal leden het aantal fracties in de Tweede Kamer niet afneemt, zal na een verkleining van het parlement nog steeds voldoende verzekerd zijn dat ook minderheidsopvattingen hun weg vinden naar het Binnenhof.

3. Effectiviteit van het voorstel

Uit de toelichting blijkt dat het voorstel twee doelen heeft. De Afdeling is van oordeel dat bij beide doelen vragen rijzen over de effectiviteit van het voorstel.

a. verminderd beslag op publieke middelen

Het eerste doel is het leveren van een bijdrage aan een compacte overheid, die minder beslag legt op de publieke middelen. De vermindering van het aantal leden van de Staten-Generaal met een derde levert volgens de regering op termijn een besparing op van € 6 miljoen structureel. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat in de eerste jaren na invoering van het voorstel meerkosten te verwachten zijn omdat meer oud-leden van de Tweede Kamer een beroep zullen doen op wachtgeld.

Hiervoor is al vastgesteld dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de effecten van het voorstel op de uitoefening van de taken door de kamers. In verband daarmee wordt evenmin aandacht besteed aan de vraag of met een vermindering van het aantal leden niet een vermeerdering van de ondersteuning van de kamers geboden is. Het betreft hier niet een vermeerdering van de ondersteuning van de fracties, maar de ondersteuning van de kamers als geheel. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de griffie en het bureau wetgeving, maar ook aan het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Opmerking verdient hierbij overigens wel dat een uitbreiding van de ondersteuning het risico met zich brengt dat het parlement bureaucratiseert en dat de taken die politieke afweging vereisen verambtelijken.²

De Afdeling wijst erop dat in 2006 een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer van mening was dat een uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning noodzakelijk was.³ Ook in het rapport over de parlementaire zelfreflectie staat de aanbeveling om de ondersteuning van de Tweede Kamer uit te breiden.⁴ Het is niet onwaarschijnlijk dat deze wens sterker zal worden indien het aantal leden van de kamers afneemt. Uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning gaat echter wel gepaard met additionele financiële kosten. Het is dan ook de vraag in hoeverre de in de toelichting genoemde besparing met het voorstel bereikt kan worden.

b. vermindering bestuurlijke drukte

De toelichting stelt dat de regering tot doel heeft om de overheid te verkleinen en dat het daarom in de rede ligt om het aantal kamerleden terug te brengen. Dit zou moeten leiden tot een vermindering van hetgeen de regering aanduidt als «bestuurlijke drukte». Het is niet duidelijk of een verkleining van het aantal kamerleden op zich zou kunnen bijdragen aan deze doelstelling. Voor een vermindering van activiteiten is het primair nodig dat politieke keuzes worden gemaakt met betrekking tot de terreinen waar de overheid wel een rol zou moeten hebben en waar niet. Een verkleining van het parlement speelt in dat verband, indien deze al enig effect zou hebben op de «bestuurlijke drukte», slechts een ondergeschikte rol.

¹ De Duitse Bundestag kent 5 fracties, het Britse Lagerhuis 11, de Deense Folketing 12, de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 12 en de Luxemburgse Kamer van afgevaardigden 6. De Tweede Kamer kent op dit moment 11 fracties, de Eerste Kamer 12.

² 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006, blz. 60.

³ 'Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie», Raad voor het openbaar bestuur 2006.

⁴ Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie 2009.

De regering wijst in de toelichting tevens op het feit dat het huidige kabinet minder ministers en staatssecretarissen bevat dan het voorgaande. De Afdeling is van oordeel dat het doortrekken van deze redenering naar het aantal kamerleden niet logisch en sluitend is. De omvang van een kabinet ligt, anders dan de omvang van beide kamers, niet (grond)wettelijk vast. Niets weerhoudt een volgend kabinet ervan om opnieuw meer ministersposten te creëren. Hierbij speelt ook een rol dat het aantal ambtenaren op Rijksniveau sinds de laatste uitbreiding van het aantal kamerleden in 1956 fors is gestegen. De omvang van het parlement is in deze periode daarentegen niet toegenomen. Het streven van voorgaande kabinetten, evenals van het huidige, om te komen tot een vermindering van het aantal ambtenaren op Rijksniveau heeft tot nu toe niet tot het beoogde resultaat geleid.

c. conclusie

De Afdeling concludeert dat allerm minst zeker is of de gestelde doelstellingen met het voorstel bereikt kunnen worden. In de toelichting wordt bovendien niet ingegaan op neveneffecten van het voorstel die afbreuk kunnen doen aan deze doelstellingen. De Afdeling adviseert nader in te gaan op het voorgaande, en het voorstel zo nodig te heroverwegen.

3. Effectiviteit van het voorstel

De Afdeling stelt dat het onderhavige voorstel twee doelen nastreeft: een verminderd beslag op de publieke middelen en een vermindering van de bestuurlijke drukte. Hierboven is reeds ingegaan op de vermindering van de bestuurlijke drukte. De Afdeling vraagt zich af of de verwachte besparing van 6 miljoen euro per jaar wel gerealiseerd kan worden, omdat een vermindering van het aantal Kamerleden mogelijk leidt tot een roep om vermeerdering van de ondersteuning van de Kamers. Het kabinet is er niet op voorhand van overtuigd dat deze ontwikkeling zich zal voordoen. Een vermindering van het aantal Kamerleden met eenderde kan ook leiden tot een besparing op de ondersteuning en andere kosten, met name waar deze direct gekoppeld is aan de omvang van de fracties of aan de individuele leden. Het lijkt daarom eerder aannemelijk dat uiteindelijk een grotere besparing dan 6 miljoen euro op jaarbasis wordt gerealiseerd dan een kleinere.

Overigens wijst het kabinet erop dat de constatering van de Afdeling dat het streven van verschillende kabinetten om te komen tot een vermindering van het aantal ambtenaren niet tot het beoogde resultaat heeft geleid, geen recht doet aan de bereikte resultaten.¹

4. Overgangsrecht

In de toelichting wordt er terecht op gewezen dat een gevolg van het additionele artikel V zal zijn dat gedurende een bepaalde periode 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). De toelichting gaat evenwel niet in op de aanvaardbaarheid daarvan. Een en ander betekent immers dat de Verenigde Vergadering tijdens de bedoelde periode op een wijze welke afwijkt van de normale verhouding zal zijn samengesteld. De vraag is hoe die situatie moet worden beoordeeld, mede gezien de grondwettelijke taken die aan de Verenigde Vergadering zijn toegekend.²

In dit verband wijst de Afdeling erop dat de uitbreiding van de Eerste Kamer tot 75 leden in 1956 noodzakelijk werd geacht, op het moment dat de Tweede Kamer naar 150 leden werd uitgebreid, om de sinds 1 887 bestaande verhouding tussen de aantallen der leden van Eerste en

¹ Brief van 16 mei 2011 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 60).

² Vergelijk de artikelen 28, derde lid, 30 en 35, eerste lid van de Grondwet.

Tweede Kamer der Staten-Generaal ongewijzigd te laten.¹ Om die reden is bij die grondwetswijziging ook geregeld dat de uitbreiding van het aantal leden van beide kamers op het zelfde tijdstip in werking trad. De Afdeling adviseert de regeling met betrekking tot het overgangsrecht in het licht van het bovenstaande te heroverwegen.

4. Overgangsrecht

De Afdeling vraagt of het aanvaardbaar is dat als gevolg van de gefaseerde inwerkingtreding, die is opgenomen in artikel III van het voorstel, de verkleining van de Eerste en Tweede Kamer waarschijnlijk op verschillende momenten zal ingaan. 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 of beide Kamers tussentijds wordt ontbonden en verkiezingen worden gehouden. Het tussentijds beëindigen van het mandaat van parlementariërs zonder voorafgaande verkiezingen acht de regering niet aanvaardbaar. De regering acht een tussentijdse ontbinding in deze context een te zwaar middel, ook omdat het in de Verenigde Vergadering doorgaans niet op stemmingen aankomt.

De Afdeling verwijst naar de gang van zaken bij de vergroting van de Eerste en Tweede Kamer in de jaren »50 van de vorige eeuw. Toen werd gekozen om de wijziging tegelijk in te laten gaan voor beide Kamers. Bij een vergroting is dat echter eenvoudiger te realiseren dan bij een verkleining. Bij een vergroting is het immers niet nodig om tussentijds het mandaat van parlementariërs te beëindigen. Overigens bleek in 1952 uit het aannemen van een voorstel tot vergroting van de Tweede Kamer, terwijl tegelijk een voorstel tot vergroting van de Eerste Kamer werd verworpen dat de verhouding van 2:1 tussen Tweede en Eerste Kamer niet als onveranderbaar werd beschouwd. Ook de regering was destijds bereid mee te werken aan een verandering van deze verhouding.²

De memorie van toelichting is voor zover nodig aangevuld met de bovenstaande overwegingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Kamerstukken II 1954/55, 4 022, nr. 4.

² Zie de behandeling van het Kamerstuk 2 341. Het aangenomen voorstel tot vergroting van de Tweede Kamer werd vervolgens in tweede lezing aangenomen door de Tweede Kamer, maar niet door de Eerste Kamer (Kamerstuk 2 700).