



**Initiatiefvoorstel tot wijziging van het Reglement van Orde
teneinde de binding met de gekozen Leden van de Eerste
Kamer der Staten-Generaal te verbeteren**

Dit initiatiefvoorstel tot wijziging van het Reglement van Orde beoogt de verbindingen en verhoudingen van de Leden van de Provinciale Staten richting de Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal te borgen en te bestendigen.

Achtergrond

In de Grondwet is sinds 1848 verankerd dat de Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal door de Provinciale Staten worden gekozen. Deze getrapte verkiezingen zouden gezien kunnen worden als een afspiegeling van de constitutionele geschiedenis van Nederland, waarbij de afzonderlijke Staten van de verschillende Gewesten gezanten (Gedeputeerden) afvaardigden naar de Staten-Generaal. Bij de grootschalige grondwetsherziening in 1848 werd door Thorbecke nadrukkelijk de nadruk gelegd bij de verschillende bestuurslichamen die tezamen de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' zouden vormen. Deze bestuurslichamen (de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk) werden gezien als autonoom met over en weer verbindingen tot elkaar. Ook in die tijd vond er veelvuldig een scherp debat plaats over de vormgeving en de aard van de verschillende organen. Een andere denkrichting dan die van Thorbecke was bijvoorbeeld dat het Koninkrijk tot een uniforme eenheidsstaat moest worden met het Rijk als centraal gezag. Deze denkrichting was voortgekomen uit de tijd van de Bataafsche Republiek en een reliek van de (constitutieve) idealen van de Franse Revolutie.

Ook in de naoorlogse jaren werd er volop gediscussieerd over welke rol de Eerste Kamer zou moeten hebben en op welke wijze deze Leden zouden moeten worden gekozen. Resultaten van dit debat hebben na de motie De Kwaadsteniet (met de oproep om vierjaarlijks de Eerste Kamer te kiezen en de taken en bevoegdheden van deze Kamer in stand te houden) zijn beslag gekregen in de Grondwetswijziging van 1983. Sinds deze wijziging wordt de Eerste Kamer in zijn geheel om de vier jaar gekozen, zes weken nadat de burger per provincie zich heeft uit kunnen spreken over de Provinciale Staten. Voor deze wijziging koos de helft van de provincies elke drie jaar de helft van de Eerste Kamer. Het staatsrechtelijke debat wordt nog altijd gevoerd, maar nu ook met aandacht voor de doorwerking vanuit de Verdragen, die de Europese Unie hebben geconstitueerd.

Meebewegend Staatsrecht

In aanloop naar de verkiezingen voor Provinciale Staten en vervolgens in mei de getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer, is het goed om na te denken over de relatie tussen de Leden van de Eerste Kamer en de positie van het middenbestuur in algemene zin. In de media en tijdens debatten worden verschillende standpunten en meningen uitgewisseld over hoe het staatsrecht kan meebewegen met de vragen van deze tijd. Zo heeft in de Provinciale Staten van Limburg de fractievoorzitter van het CDA tijdens het verantwoordingsdebat in november 2014 bijvoorbeeld gewezen op de veranderende context waarin de verschillende overheidslichamen zich op dit moment tot elkaar bewegen. Doordat met "Brussel" als het ware een nieuw bestuurslichaam is ontstaan, is het wenselijke en noodzakelijk om na te gaan op welke wijze "Den Haag" tot "Maastricht" zich verhoudt.

Juist in het Verdrag van Maastricht is het ordeningsprincipe van het subsidiariteitsbeginsel tot Europese maatstaf verheven. Een maatstaf die sinds de vorming van de

decentrale eenheidsstaat ook maatgevend was binnen Nederland. Om het beginsel constitutioneel te verankeren is bij het Verdrag van Lissabon het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid vastgesteld. Met dit protocol hebben de nationale parlementen de beschikking gekregen tot het trekken van de zogenoemde 'gele kaart'.

Deze constitutionele ordening heeft ook zijn beslag gekregen in de werkwijze van de Tweede Kamer. Om de kennisuitwisseling tussen het nationale parlement en het Europese Parlement te verbeteren, kunnen leden van het Europese Parlement worden uitgenodigd om deel te nemen aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer. Dit is formeel vastgelegd in het Reglement van Orde, daartoe per motie Timmermans c.s. opgeroepen (Kamerstuk 30 300, nr. 19).

Grondwettelijke kaders

De Leden van de Eerste Kamer zijn weliswaar gekozen door de Leden van de Provinciale Staten, maar van een formele (afhankelijks-) relatie of opdracht is geen sprake. Dit komt tot uiting in de Grondwet waarin staat beschreven dat de Leden van de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (artikel 50 Grondwet) en dat ze zonder last stemmen (artikel 67 lid 3 Grondwet).

De Leden van de Eerste Kamer zouden daarmee immers tot een contract kunnen worden gedwongen die zij ten uitvoer zouden moeten leggen, nadat ze gekozen zijn door de leden van de Provinciale Staten. De suggestie om te onderhandelen over het wel of niet stemmen op een afgevaardigde kan daarmee niet aan de orde zijn. Dit onderhandelen zou immers in strijd zijn met de eed of belofte en ook in strijd zijn met de geheime stemming van de Leden van PS, danwel het vereiste zonder last te stemmen. Daarnaast is in 2010 de Wijziging Kieswet met betrekking tot Eerste Kamerverkiezingen aangenomen (Kamerstuk 32 191) waardoor onder andere de mogelijkheid tot lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezingen is afgeschaft.

Waarborg voor regionale ontwikkelkansen

Tegelijk bestaat bij de Leden van de CDA fractie de nadrukkelijke wens om de Eerste Kamer te betrekken bij de toetsing van de kwaliteit van de nationale wetgeving met in het oog de belangen en ontwikkelingskansen van en voor de burgers in de Provincie. Door hun verkregen mandaat vanuit de Provinciale Staten dienen de Leden van de Eerste Kamer zich (als het ware) ook uit te spreken en te verantwoorden, zoals een direct gekozenen zich ook geroepen dient te weten richting zijn kiezer. Als voorbeeld kan de specifieke situatie als grensprovincie worden genoemd. Deze situatie vereist een wetgeving die inspeelt op de behoefte vanuit de regio's die grenzen aan buurlanden. Bij het toetsen van generieke wetgeving moet dit aspect nadrukkelijk worden meegewogen, zodat de regelgeving ruimte biedt aan de gemeenten en provincies grenzend aan Duitsland en/ of België. Zeker nu (het belang van) de administratieve grenzen binnen de Europese Unie vervagen en het vrije verkeer zo nadrukkelijk zijn uitwerking op de regio's heeft.

Deze toetsing der wetskwaliteit moet zich ook nadrukkelijk richten op de bevordering van de decentrisatie dat vastgelegd is in de Provinciewet (en Gemeentewet). Artikel 115 van de Provinciewet luidt namelijk:

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de provincies.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96), worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.

Dit wetsartikel kan als waarborg worden gezien van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Juist deze borging staat regelmatig en zeker nu onder druk vanuit de regering in Den Haag. Een tendens van 'centralisatie' is immer waarneembaar, en zeker nu in de mediocratie moeilijk te stuiten. Media blazen incidenten in specifieke situaties op, waarna nationale besluitvormers in de risicoregelreflex schieten en tot nationale protocollen, normering, toezicht en/of regelgeving besluiten. Juist daar waar ruimte voor verschil tot meer kwaliteit van dienstverlening zou kunnen leiden en/of de lokale verantwoording (dat is: de lokale democratie) zijn werk zou moeten doen. Meerdere adviesorganen, waaronder de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur, hebben meermaals gewezen op de noodzaak voor de nationale regering om "los te laten in vertrouwen".¹

Dat is, natuurlijk, als de regering een succes wil maken van decentralisatieprogramma's, dereguleringsprogramma's en lastendrukvermindering. Juist door centrale normen en/of protocollen voor te schrijven ontnemt de regering de flexibiliteit in het openbaar bestuur. Deze flexibiliteit, oog voor regionale verschillen en waardering voor burgerinitiatieven is juist nu nodig bij de breed gedragen wens (en noodzaak) tot vernieuwing van het openbaar bestuur in Nederland.

Het voorstel

Het Reglement van Orde wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 25 wordt een artikel ingevoegd:

Artikel 25a. Deelname aan de beraadslaging van de gekozen leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

1. Provinciale Staten kunnen besluiten dat gekozen leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal worden uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken en daartoe deel te nemen aan de beraadslaging over een aan de orde gesteld onderwerp.
2. Een beslissing daartoe wordt op voorstel van de voorzitter of een Statenlid genomen voordat met de beraadslaging over het desbetreffende onderwerp of voorstel een aanvang wordt genomen.
3. De Voorzitter wijst de zitplaats van deze leden aan.
4. De Voorzitter bepaalt de plaats op de sprekerslijst van deze leden.
5. Provinciale Staten kan maximumspreektijden voor de bijdrage van deze leden vaststellen.

¹ Raad van State, 'Jaarverslag 2013' (april 2014); Raad van State, 'Het kán beter; interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd' (mei 2013), zie o.a. p. 69; Raad voor Openbaar Bestuur, 'Loslaten in Vertrouwen' (december 2012).

Toelichting

Het wijzigingsvoorstel behelst de toevoeging dat Leden van de Eerste Kamer kunnen deelnemen aan de beraadslagingen in de Provinciale Staten. Deze toevoeging komt overeen met de wijziging die naar aanleiding van Motie Timmermans is aangebracht in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Deze wijziging is een nadere specificering van het huidige artikel 25 waarin al reeds aangegeven staat dat 'anderen' kunnen deelnemen aan de beraadslagingen.

De bevoegdheden van de uitgenodigde Leden van de Eerste Kamer zijn limitatief; zij kunnen het woord voeren (inlichtingen geven) en mogen, als de Voorzitter dat toelaat, interrumperen; zij mogen dus geen moties indienen en evenmin mogen zij deelnemen aan de stemmingen. Verder behandelt het artikel de zitplaats, de volgorde binnen de sprekerslijst en de mogelijkheid van de Staten om een maximumspreektijd vast te stellen. Deze beperking is in lijn met datgene wat Leden van het Europees Parlement mogen in de Tweede Kamer (gelet op ieders verantwoordelijkheden). De beraadslagingen dienen ieders verantwoordelijkheid te respecteren. Het voornaamste doel is om tot een betere samenwerking te komen door het uitwisselen van ideeën en inlichtingen over de staat van Nederland (en de decentralisaties).

Het toegevoegde artikel laat open van welke provincie de genodigde Leden ingezetenen zijn. Hoewel het voor de hand ligt dat deze Leden uit de eigen provincie komen, zou een zulks vereiste in strijd zijn met de Grondwet (de Leden van de Eerste Kamer vertegenwoordigen heel het Nederlandse volk). Daarnaast kan het voorkomen dat juist enkele Leden van de Eerste Kamer worden uitgenodigd met het oog op een specifiek woordvoerderschap en/of expertise.

Desalniettemin zien de CDA Leden dat juist bij de kandidaatstelling politieke partijen al rekening (kunnen) houden met voldoende kandidaten uit elke regio, zodat deze band tussen provincie en kandidaat voor de Eerste Kamer tot uiting wordt gebracht. Het versterken van die band is wenselijk (om niet te zeggen noodzakelijk) binnen het huidige stelsel van de getrapte verkiezingen, de wisselwerking tussen de verschillende overheidsorganen en de 'horizontalisering' van het openbaar bestuur (waarbij meer en meer netwerken centraal staan in plaats van hiërarchische gezagsverhoudingen). Daarom zal het CDA in zich er altijd nadrukkelijk voor inzetten dat een regionale vertegenwoordiger zitting heeft in de Eerste Kamer, zodat deze de (regionale) belangen mee kan wegen bij het toetsen van de wetgeving.

In de praktijk zal het de agendacommissie (dan wel het Presidium) zijn die tot het uitnodigen van Leden (en de samenstelling van deze groep) doet besluiten.

Het CDA kan zich voorstellen dat een volksvertegenwoordiger uit de Eerste Kamer ten minste voor het jaarlijkse verantwoordingsdebat wordt uitgenodigd. Dit moment in november (/ december) is met name geschikt vanwege:

- Het College van Gedeputeerde Staten verantwoordt zich over o.a. de vertegenwoordiging richting Brussel en Den Haag en de over 'goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden' (wettelijke bevoegdheid van Commissaris van de Koning)

- Enige tijd na de jaarlijkse presentatie van de Miljoenennota (met beleidsvoornemens) van de Regering op Prinsjesdag (september);
- Vóór de beraadslagingen over de Rijksbegrotingen door de Eerste Kamer (december / januari);
- Enkele maanden voor de indiening van de raming van de Rijksbegroting aan de Europese Commissie in het kader van het Europees semester (jaarlijks in april).

Daarnaast kan voor een specifiek onderwerp besloten worden, gelet op de mogelijke doorwerking van nationale wetgeving op de belangen van de provincie als grensregio.