



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Kruisraketten en termijnen: Een onderzoek naar de duur van de behandeling van verdragen
Visscher, G.

Citation

Visscher, G. (1985). Kruisraketten en termijnen: Een onderzoek naar de duur van de behandeling van verdragen. *Acta Politica*, 20: 1985(4), 421-430. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452539>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452539>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kruisraketten en termijnen

Een onderzoek naar de duur van de behandeling van verdragen

G. Visscher

1. Inleiding

Begin november a.s. neemt het kabinet-Lubbers een besluit over de plaatsing van Amerikaanse kruisraketten in Nederland. Dat besluit zal zoals bekend in hoge mate afhangen van het antwoord op de vraag of er meer dan 378 SS20-raketten in de Sovjetunie zijn geplaatst¹. Indien het kabinet tot plaatsing zou besluiten, zal er met de VS een verdrag gesloten worden, dat door het parlement goedgekeurd dient te worden. Wat dit betreft verschilt de door Nederland gekozen procedure sterk van die in de andere NATO-staten, waarin al middellange-afstandsraketten zijn geplaatst. Die andere staten achtten het niet noodzakelijk de kwestie in de vorm van een verdrag aan het parlement voor te leggen². In België werden de raketten zelfs al ingevlogen voordat de volksvertegenwoordiging over het kabinetsbesluit had vergaderd.

Op zich zou het ook voor de Nederlandse regering mogelijk zijn met de plaatsing van nieuwe Amerikaanse raketten in te stemmen, zonder daartoe een nieuw verdrag met de VS te sluiten. Plaatsing van kruisraketten kan geschieden op basis van het NATO-verdrag van 1949, alsmede verschillende bilaterale verdragen met de Verenigde Staten³. In oktober 1983 gaf de Nederlandse regering aan dat na een eventueel plaatsingsbesluit een nadere regeling tussen de VS en Nederland getroffen zou moeten worden. Van haar kant hechtte de regering eraan deze nadere regeling in de vorm van een verdrag aan het parlement voor te leggen vanwege 'het grote politieke en maatschappelijke belang' van de aangelegenheid⁴.

De vraag is dus actueel of zowel Tweede als Eerste Kamer het nog te formuleren verdrag goed zullen keuren.

Afgaande op opiniepeilingen is het goed mogelijk dat er na de Kamerverkiezingen in mei 1986 geen parlementaire meerderheid meer is voor plaatsing van de kruisraketten. Vandaar dat de politieke discussie zich de komende maanden zal richten op de vraag of het kabinet in staat zal zijn het eventuele voorstel nog voor de Kamerverkiezingen door de Kamers te loodsen.

Het politieke belang van de kwestie is evident. De PvdA zal ook na mei 1986 geen enkele verantwoordelijkheid willen dragen voor plaatsing van kruisraketten. Zodra het eventuele plaatsingsverdrag echter door beide Kamers is goedgekeurd, zal een volgend kabinet zich hieraan niet zomaar kunnen onttrekken. Een en ander lijkt daarmee haast onvermijdelijk een blokkade voor een toekomstig kabinet van CDA of VVD met de PvdA te vormen. Noch CDA noch VVD zullen er immers na de Tweede-Kamer-verkiezingen voor voelen in te gaan op de suggestie – onder meer van PvdA-fractie leider Den Uyl – opnieuw met de VS te gaan onderhandelen, maar nu om de kruisraketten niet te plaatsen.

In dit artikel komt de vraag aan de orde hoeveel tijd in het algemeen met de parlementaire behandeling van verdragen gemoeid is. Daarbij zal tevens een aantal verdragen die binnen een half jaar door beide Kamers werden goedgekeurd, nader bekeken worden. Aan het slot van het artikel zal in het kort ingegaan worden op de concrete vraag of het kabinet-Lubbers een eventueel verdrag met de VS nog voor de Kamerverkiezingen van mei 1986 door het parlement kan loodsen.

2. De duur van de parlementaire behandeling van verdragen

2.1. *De procedure in het algemeen* – Internationale overeenkomsten behoeven niet ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de beide Kamers aangeboden te worden. Zodra de regering een overeenkomst sluit met een andere staat dient deze overeenkomst wel aan beide Kamers gemeld te worden. Overeenkomstig art. XXI Add. art. van de Grondwet hebben de Kamers vervolgens de mogelijkheid binnen 30 dagen na het versturen van de overeenkomst uitdrukkelijke goedkeuring te verlangen. Dit geschiedt indien 30 leden van de Tweede Kamer dan wel 15 leden van de Eerste Kamer hierom vragen. De laatste jaren maken vooral de leden van de Tweede Kamer nogal eens gebruik van deze mogelijkheid. In 1983-'84 gebeurde dit zelfs 8 maal⁵. De meeste overeenkomsten blijken evenwel met ieders of vrijwel ieders instemming zonder goedkeuring van de beide Kamers in werking te treden. Indien parlementaire goedkeuring van een overeenkomst c.q. verdrag wel vereist is, wordt bij de Tweede Kamer een formeel wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag ingediend. De behandeling van dit voorstel in beide Kamers verschilt niet van die van een gewoon wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat de Tweede Kamer de tekst van de goedkeuringswet niet kan amenderen zonder de regering al gauw in een moeilijk parket te brengen. Het is immers zeer de vraag of de

partij waarmee het verdrag is gesloten, met deze wijziging in zal kunnen stemmen. De mogelijkheid tot amendering bestaat echter wel.

2.2. *De gemiddelde duur van de gehele parlementaire behandeling* – Per jaar worden buiten de naturalisatie- en begrotingsvoorstellen ruim 100 voorstellen van wet bij de Tweede Kamer ingediend, waarvan de verdragen ongeveer een tiende deel uitmaken. Voor de circa 2300 wetsvoorstellen die vanaf het optreden van het kabinet-Marijnen tot Prinsjesdag 1984 bij de Kamers in behandeling waren, is nagegaan hoe lang de gehele parlementaire behandeling in beslag nam.

In tabel 1 is de behandelingsduur van alle wetsvoorstellen te zamen afgezet tegen die van de verdragen.

De tabel laat zien dat het in de Tweede Kamer gemiddeld een jaar duurde voordat een wetsvoorstel in plenaire behandeling kwam. Verdragen blijken in de Tweede Kamer 2 maanden langer in behandeling te zijn dan voor alle voorstellen te zamen geldt.

Tabel 1: Behandelingsduur in maanden van alle wetsvoorstellen* behandeld tussen 1963 en 1984**

	Tweede Kamer			Eerste Kamer			totaal	N
	wel VV	geen VV	samen TK	wel VV	geen VV	samen EK		
alle voorstellen	17,5	5,5	12	5	1,5	2,5	14	2294
verdragen	18,5	9,5	14	4	1,5	2	16	227

* excl. begrotingsvoorstellen en naturalisatievoorstellen

** de onderzochte periode loopt van het optreden van het kabinet-Marijnen op 24 juli 1963 tot Prinsjesdag 1984

VV = Voorlopig Verslag

Bron: Parlementair Documentatie Centrum RU Leiden.

Ten aanzien van de behandelingsduur is vooral van belang of de betrokken Kamercommissie al of niet een Voorlopig Verslag uitbrengt. Was dit in de Tweede Kamer het geval, dan duurde de procedure voor verdragen in die Kamer gemiddeld alleen al bijna 19 maanden. Werd er geen Voorlopig Verslag uitgebracht, dan kwam het voorstel gemiddeld 9 maanden sneller in plenaire behandeling. Een Voorlopig Verslag wordt eigenlijk altijd uitgebracht indien het een belangwekkend en/of controversieel voorstel betreft. Globaal gesproken verschijnt over de helft van alle voorstellen van

wet in de Tweede Kamer een Voorlopig Verslag⁶. In de Eerste Kamer bracht de betrokken Kamercommissie over bijna 30% van alle voorstellen een Voorlopig Verslag uit. Voor verdragen lag dit percentage in de Senaat overigens iets lager, namelijk op 23%. De behandelingsduur van verdragen, waarover een Voorlopig Verslag is uitgebracht, bedroeg in de Eerste Kamer ongeveer 4 maanden.

Het geheel overziende, komt het erop neer dat de duur van de gehele parlementaire behandeling van verdragen gemiddeld bijna een jaar in beslag nam, indien er in geen van beide Kamers een Voorlopig Verslag werd uitgebracht, en bijna twee jaar indien in beide Kamers wél een Voorlopig Verslag werd uitgebracht.

Het is vervolgens mogelijk na te gaan hoe de gehele behandelingsduur tot stand kwam. In dit kader is het met name interessant te weten in hoeverre de verstreken termijn aan de Tweede Kamer dan wel aan de regering toegerekend dient te worden.

Voor de interessantste categorie voorstellen – namelijk de wetsvoorstellen waarover in de Tweede Kamer een Voorlopig Verslag verschijnt – zijn de data in tabel 2 opgenomen:

Tabel 2: De gefaseerde behandelingsduur van voorstellen, waarover in de Tweede Kamer een Voorlopig Verslag is uitgebracht, per aard van het voorstel

1963-1984	KB-VV	VV-MvA	MvA-EV	EV-OB
gewone wetsvoorstellen	5.6	5.8	2.6	2.6
ontwerpen van rijkswet	6.1	6.2	2.2	3.0
verdragen	5.3	6.4	2.5	4.7
kabinet-Lubbers				
gewone wetsvoorstellen	4.4	6.2	3.4	3.6
ontwerpen van rijkswet	4.0	2.0	0.3	6.3
verdragen	6.8	5.5	3.5	6.8

KB-VV – aantal maanden van de indiening van het voorstel tot het uitbrengen van het Voorlopig Verslag

VV-MvA – aantal maanden tot het verschijnen van de Memorie van Antwoord

MvA-EV – aantal maanden tot het uitbrengen van het Eindverslag

EV-OB – aantal maanden tot de openbare behandeling

Bron: Parlementair Documentatie Centrum RU Leiden.

In de tabel zijn de wetsvoorstellen onderscheiden naar hun aard. Het valt op dat de gemiddelde termijn tot het verschijnen van het Voorlopig Verslag in

de Tweede Kamer niet veel verschilde van de gemiddelde termijn, die de regering nodig had om haar Memorie van Antwoord uit te brengen. Gemiddeld kostte het 5 à 6 maanden om een Voorlopig Verslag uit te brengen en circa 6 maanden voor de Memorie van Antwoord. Vervolgens had de Kamercommissie 2,5 maand nodig om een Eindverslag uit te brengen. Tenslotte duurde het dan nog gemiddeld bijna 3 maanden voor de openbare behandeling een aanvang nam. Het verschil in behandelingsduur tussen verdragen en de andere soorten wetsvoorstellen blijkt geheel voort te komen uit het feit dat de plenaire behandeling van verdragen naar verhouding lang op zich liet wachten nadat het Eindverslag was verschenen.

Aan de tabel zijn de data toegevoegd over de verdragen die het kabinet-Lubbers in de eerste twee jaar van zijn bestaan in de Tweede Kamer heeft verdedigd. Daarbij valt het op dat de gehele behandelingsduur van verdragen naar verhouding sterk is toegenomen. Voor een flink deel is dit overigens ook hier toe te schrijven aan het feit dat enkele verdragen langer dan andere voorstellen bleven liggen, nadat het Eindverslag al was verschenen⁷.

Nu we gezien hebben dat de totale behandelingsduur van verdragen voor een groot deel bepaald wordt door de termijn waarin de betrokken Kamercommissie het eventuele Voorlopig Verslag uitbracht, is de volgende vraag hoe vaak dit Voorlopig Verslag al snel na de indiening van het goedkeuringsvoorstel verscheen.

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft in art. 29 voor dat de Kamercommissie binnen 8 weken na ontvangst van een wetsvoorstel een verslag uitbrengt. De commissie kan evenwel om verlenging van deze termijn verzoeken.

Zoals bij een gemiddelde duur van 5,5 maand verwacht mocht worden, verschijnt een Voorlopig Verslag over een verdrag niet zo vaak binnen 8 weken. In de onderzochte periode is welgeteld eenmaal een Voorlopig Verslag over een verdrag binnen 4 weken uitgebracht, namelijk in 1965 bij de goedkeuring van een overeenkomst met Noorwegen over de vestiging van een gezondheidscentrum voor zeelieden in Rotterdam⁸.

Bij slechts 10 procent van de verdragen – in totaal 12 voorstellen – verscheen het Voorlopig Verslag binnen 6 weken. In de afgelopen vijf jaar was dat alleen het geval bij de goedkeuring van een verdrag tot oprichting van een Europese organisatie voor telecommunicatiesatellieten⁹. Het valt overigens op dat er bij 9 van deze 12 voorstellen meer dan 5 maanden verstreken tussen het sluiten van het verdrag en het indienen van het goedkeuringsvoorstel bij de Tweede Kamer. Alleen drie overeenkomsten met betrekking tot het Benelux-accijnsgebied werden binnen 3 maanden

bij de Tweede Kamer ingediend¹⁰. Verreweg het belangrijkste verdrag, waarover in 6 weken een Voorlopig Verslag werd uitgebracht, was het Verdrag tot niet-verspreiding van kernwapens (Non-proliferatieverdrag)¹¹. Van haast was bij dit voorstel overigens geen enkele sprake. Het had maar liefst 4½ jaar geduurd voordat de regering het verdrag bij de Kamer had ingediend.

Het Voorlopig Verslag verscheen bij 4 verdragen tussen 6 en 8 weken en bij nog eens 7 voorstellen binnen 10 weken. Van de laatste 11 verdragen werd slechts één voorstel binnen 5 maanden na de ondertekening bij de Kamer ingediend¹². Bij 7 van deze 11 verdragen verstreek er zelfs meer dan een jaar voordat ze de Kamer bereikten¹³. Bij het overgrote deel van de verdragen – precies 80 procent – duurde het 2½ of meer maanden, voordat het Voorlopig Verslag verscheen. Voor bijna 45 procent van de verdragen duurde het zelfs 5 maanden of langer.

2.3. *Snel behandelde verdragen* – In het kader van dit artikel is het op zich interessant te zien hoeveel tijd er gemiddeld met de verschillende fasen van de parlementaire behandeling van verdragen gemoeid was. Belangwekkender evenwel is het te weten of er ook verdragen in enkele maanden door beide Kamers geloodst zijn.

Dat laatste is in de onderzochte 21 jaar zeker wel het geval geweest. Als we de grens in eerste instantie leggen bij een behandelingsduur van 6 maanden, dan zijn op een totaal van 227 verdragen 42 verdragen in die termijn door beide Kamers goedgekeurd. Binnen een termijn van 5 maanden waren dat 35 verdragen en binnen 4 maanden nog 28.

Zoals verwacht mocht worden, zitten er niet veel belangwekkende verdragen onder. De verdragen zijn bovendien niet of nauwelijks controversieel te noemen. Bij de meeste snel behandelde voorstellen brachten de betrokken commissies in de beide Kamers dan ook geen Voorlopig Verslag uit.

Gaan we uit van een totale behandelingsduur van 6 maanden, dan blijkt precies 1 verdrag in de Kamers aanvaard te zijn, terwijl toch in beide Kamers een Voorlopig Verslag was uitgebracht. Het betrof de tweede ACS-EEG overeenkomst van Lomé, beslist geen onbelangrijk maar tegelijk geheel onomstreden verdrag¹⁴. Het verdrag kwam al na 154 dagen in plenaire behandeling in de Eerste Kamer terwijl de behandeling in de Tweede Kamer 133 dagen had gekost. Naast dit ene voorstel is het nog 8 maal voorgekomen dat de betrokken Kamercommissie in de Tweede Kamer binnen enkele maanden een Voorlopig Verslag uitbracht, waardoor de gehele parlementaire behandeling van deze voorstellen binnen 6 maanden kon worden afgerond. Over deze verdragen werd in de Eerste

Kamer dus geen Voorlopig Verslag uitgebracht.

Controversieel waren deze verdragen geen van alle. Bij minstens 4 van de goedkeuringsvoorstellen speelde een *sterke tijdsdruk*. Dat was bij de Internationale Koffie-overeenkomst het geval doordat het voorstel veel te laat bij de Tweede Kamer was ingediend¹⁵. Het spreekt voor zich dat de Kamercommissie zich in het Voorlopig Verslag over deze gang van zaken beklaagde. Dat was ook het geval bij een verdrag waarmee de EEG de mogelijkheid verkreeg eigen middelen te verwerven¹⁶. Haast was eveneens de achtergrond van de snelle goedkeuring van het verdrag tot unificatie van bepaalde accijnzen in Benelux-verband, alsmede bij een verdrag met betrekking tot maritieme satellieten¹⁷. Bij dit laatste verdrag speelde een tijdslimiet, voor welke een zeker aantal landen het verdrag goedgekeurd diende te hebben. Desondanks had het 2½ jaar geduurd voordat de regering het goedkeuringsvoorstel bij de Tweede Kamer indiende, waardoor beide Kamers maar korte tijd kregen voor de parlementaire behandeling. Het voorstel kwam al na 66 dagen in plenaire behandeling in de Eerste Kamer. De andere 4 verdragen, die snel goedgekeurd werden, waren bepaald weinig interessant¹⁸.

Over 5 verdragen, die binnen 6 maanden door beide Kamers werden goedgekeurd, werd in de Tweede Kamer geen Voorlopig Verslag uitgebracht maar in de Eerste Kamer wel. Het betrof hier respectievelijk het Verdrag van Jaende tussen de EEG en een groot aantal geassocieerde staten in Afrika, de toetreding van Denemarken, Ierland, Noorwegen en Groot-Brittannië tot de EEG, de toetreding van Griekenland tot de EEG, een Verdrag met België inzake de Nederlandse Taalunie, alsmede een briefwisseling met de VS inhoudende een Overeenkomst inzake de vestiging van opslagplaatsen en het onderhoud van Amerikaans legermaterieel in Nederland¹⁹. De laatste – de enige omstreden – overeenkomst was op verzoek van 30 leden van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Kamer aangeboden. De Vaste Commissie voor Defensie in de Tweede Kamer bracht al binnen twee weken een (Eind)verslag uit. De hele goedkeuringsprocedure in Tweede en Eerste Kamer tezamen nam slechts 1½ maand in beslag. Op de achtergrond bij deze overeenkomst speelde onmiskenbaar de wens van de regering om de zaak voor de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 1981 af te ronden. Alhoewel niet van gloeiende haast gesproken kon worden, was het wel zo dat langdurig uitstel van de parlementaire goedkeuring bepaalde voorgenomen activiteiten zou ophouden. Van pogingen van oppositiezijde om de parlementaire behandeling over de aanstaande Kamerverkiezingen heen te tillen, is – voor zover viel na te gaan – in elk geval geen sprake geweest.

2.4 *Conclusie* – In theorie is het mogelijk een wetsvoorstel – en dus ook een verdrag – binnen een week door het parlement te jagen. In de praktijk hechten beide Kamers er evenwel aan wetsvoorstellen en verdragen op een zorgvuldige wijze te behandelen. Een zorgvuldige parlementaire behandeling van een verdrag neemt minimaal enkele maanden in beslag. De behandeling van een belangwekkend en controversieel verdrag vergt meer tijd. Met het uitbrengen van een Voorlopig Verslag door de betrokken commissie van de Tweede Kamer blijkt in de meeste gevallen alleen al meer dan drie maanden gemoeid te zijn. Binnen die termijn is dan ook nog geen ruimte voor burgers gelaten om hun standpunten via een hearing aan de Kamercommissie kenbaar te maken.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het in 21 jaar slechts enkele malen is voorgekomen dat een *belangwekkend* verdrag binnen een maand of 4 à 5 door beide Kamers werd aanvaard. Daarbij speelde vrijwel steeds op de achtergrond een zekere tijdsdruk, die met de aard van het verdrag zelf samenhangt. De Tweede Kamer is niet gewend onder druk van de tijd spoed te betrachten bij de behandeling van verdragen. Voor de Eerste Kamer is de druk van de tijd een normaal verschijnsel. In de Senaat is men er in het algemeen op gebrand wetsvoorstellen zo weinig mogelijk op te houden.

3. Een goedgekeurd plaatsingsverdrag in mei 1986?

Voor de plaatsing van Amerikaanse kruisraketten in ons land zou het wel eens van beslissende betekenis kunnen zijn of een eventueel plaatsingsverdrag met de VS nog voor de Kamerverkiezingen door beide Kamers zal zijn goedgekeurd.

Of het kabinet-Lubbers erin zal slagen zo'n plaatsingsverdrag voor eind mei door beide Kamers te loodsen kan vanzelfsprekend niet beantwoord worden met behulp van kwantitatieve gegevens, zoals de voorgaande. Die data geven wel aan dat voor een zorgvuldige behandeling van zo'n verdrag in de Tweede Kamer toch *minimaal* 2½ tot 3 maanden uitgetrokken dienen te worden. Juist in een zo belangrijke en omstreden kwestie als de plaatsing van kruisraketten is het nauwelijks aanvaardbaar de behandeling onder een grotere tijdsdruk te plaatsen. Dat geldt des te sterker nu er in dit specifieke geval geen intrinsieke redenen zijn die zo'n tijdsdruk zouden rechtvaardigen. De eventuele plaatsing van kruisraketten is immers niet voor 1988 te verwachten.

De behandeling van het goedkeuringsvoorstel in de Eerste Kamer zal in elk geval verscheidene weken in beslag nemen. In de Senaat is trouwens nog niet eerder over de plaatsing van kruisraketten gedebatteerd. Bij de

genoemde termijnen is er bovendien van uitgegaan dat de regering binnen enkele dagen op de uiteenlopende verslagen van de commissies van Tweede en Eerste Kamer zal reageren. In de praktijk is het doorgaans zo dat de regering evenveel tijd nodig heeft voor haar reactie als een Kamercommissie voor het uitbrengen van een verslag.

Het voorgaande maakt duidelijk dat een eventueel verdrag in elk geval omstreeks eind januari 1986 bij de Tweede Kamer ingediend zal moeten zijn. Dat houdt in dat omstreeks de jaarwisseling over de tekst van het verdrag overeenstemming met de VS bereikt zal dienen te zijn. Daarop volgt dan nog het advies van de Raad van State. Ten aanzien van de Raad van State is in de eerste plaats interessant of de Raad de tekst van het verdrag niet strijdig acht met de Grondwet. Interessant is eveneens of de Raad bereid zal zijn in dit specifieke geval extra snel een advies uit te brengen. In normale gevallen gaan met de gehele adviesprocedure ongeveer 1½ tot 2 maanden heen²⁰. Pas nadat de regering met haar nader rapport op het advies van de Raad heeft gereageerd, kan het goedkeuringsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend worden.

Op voorhand is duidelijk dat het kabinet-Lubbers er hard aan zal moeten trekken als het een eventueel plaatsingsverdrag voor de Kamerverkiezingen in het Staatsblad wil publiceren. Politieke en technische complicaties zullen al gauw meebrengen dat de krap bemeten termijnen overschreden zullen worden.

Vooralsnog is het de vraag of een meerderheid van de Tweede Kamer in november instemt met een eventueel plaatsingsbesluit van het kabinet-Lubbers.

Vervolgens zal nog maar moeten blijken dat de Kamermeerderheid er wel zo sterk voor geporteerd is om de hele procedure voor de verkiezingen af te ronden. Met name voor het tot op heden op het punt van de kruisraketten ernstig verdeelde CDA lijkt het niet erg aantrekkelijk dat deze kruisraketten vanaf november 1985 tot mei 1986 veelvuldig in de Kamers aan de orde zullen zijn.

Noten

1. Zie het zogenaamde 1 juni-besluit van het kabinet-Lubbers, Handelingen Tweede Kamer, bijlage 18.169 nr. 38.

2. De betrokken bilaterale regelingen met de Verenigde Staten zijn vertrouwelijk; zie vraag 9 en 10 van Bijlage 17.980 nr. 8 alsmede de antwoorden hierop in Bijlage 17.980 nr. 9.

3. Zie met name de punten 6 en 7 van het advies van de Raad van State inzake de grondwettelijke aspecten verbonden aan plaatsing van kruisvluchtwapens, Han-

delingen Tweede Kamer, Bijlage 17.980 A.

4. Zie de adviesaanvraag, Handelingen Tweede Kamer 17.980 B. In zijn brief van 1 oktober 1985 over de zogenaamde beheersaspecten van het eventuele plaatsingsverdrag deelde het kabinet-Lubbers aan de Tweede Kamer mee, dat de overeenkomst de vorm van een notawisseling tussen de regeringen van de Verenigde Staten en Nederland zal krijgen. Zie Handelingen Tweede Kamer 17-980 nr. 11.

5. Ter vergelijking: in 1984-1985 werden 25 internationale overeenkomsten aan de Tweede Kamer aangeboden. Bron: Parlementair Documentatie Centrum van de Rijksuniversiteit Leiden.

6. Over 54% van alle voorstellen van wet verscheen in de Tweede Kamer een Voorlopig Verslag. Voor verdragen lag het percentage op 50%.

7. Zie met name Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 16.946.

8. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 8.010.

9. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 18.034.

10. Handelingen Tweede Kamer, respectievelijk Bijlagen 11.078, 11.938 en 15.323.

11. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 12.009.

12. De Internationale Cacao-overeenkomst van 1972, Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 12.324.

13. Interessant in het kader van dit artikel is vooral het verdrag dat plaatsing van kernwapens op de zeebodem zou gaan verbieden. Dit voorstel werd pas 2 jaar na ondertekening bij de Tweede Kamer ingediend; zie Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 12.278.

14. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 16.255.

15. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 9.686.

16. Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 10.915.

17. Handelingen Tweede Kamer, respectievelijk Bijlagen 11.938 en 15.471.

18. Handelingen Tweede Kamer, respectievelijk Bijlagen 7.588, 8.592, 9.934 en 15.117.

19. Handelingen Tweede Kamer, respectievelijk Bijlagen 7.535, 11.872, 16.090, 16.622 en 16.705. Zoals bekend besloot Noorwegen uiteindelijk niet toe te treden tot de EEG.

20. De genoemde termijn gold voor de eerste 275 adviezen van de Raad na de inwerkingtreding van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur, bron: Parlementair Documentatie Centrum.

Onderzoek

Grenzen van evenredige vertegenwoordiging

Enkele empirische analyses naar aanleiding van de instelling van stadsdeelraden in Amsterdam*

Kees Aarts

1. Inleiding

Onderzoek naar de werking van kiessystemen geniet een groeiende belangstelling. Eén van de hoofdproblemen die in dit onderzoek aan de orde komen kan worden samengevat in de vraag: welke gevolgen heeft de inrichting van het electoraal systeem voor de mate waarin proportionaliteit tussen de stemmen- en de zetelverdeling wordt bereikt¹?

In dit artikel ga ik nader in op het belang van dit probleem voor het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De aanleiding voor de hier gepresenteerde analyses wordt gevormd door de *binnengemeentelijke decentralisatie van bestuur* die momenteel in Amsterdam plaatsvindt. Deze decentralisatie, aangeduid als BGD, houdt onder meer in dat er gekozen stadsdeelraden worden ingesteld met aanzienlijke taken en bevoegdheden in (naar alle waarschijnlijkheid) 17 stadsdelen. Verkiezingstechnisch betekent BGD dat, waar voorheen ten aanzien van deze taken en bevoegdheden Amsterdam als één kiesdistrict gold (namelijk voor de gemeenteraad), nu de stad hiernaast feitelijk in 17 kiesdistricten wordt verdeeld. De centrale vraag is nu, welke gevolgen deze feitelijke verandering van het kiesstelsel (namelijk: kiezers kiezen een territoriaal beperkte deelraad naast en gedeeltelijk in plaats van de gemeenteraad) heeft voor de relatie tussen stemmen- en zetelverdeling in de vertegenwoordigende organen. Volgens de Amsterdamse 'Verordening op de Stadsdeelraden' uit 1981 is het aantal leden van een stadsdeelraad gelijk aan het aantal leden van een gemeenteraad in een gemeente van dezelfde omvang, zoals vastgelegd in de Gemeentewet². Als gevolg hiervan geldt dat het aantal gekozen vertegenwoordigers per hoofd van de bevolking groter is wanneer de stad in deelraden is verdeeld dan in de situatie waarin er alleen maar de gemeenteraad is. *Per deelraad* is het aantal vertegenwoordigers echter altijd kleiner dan het aantal gemeenteraadsleden. Deze eenvoudige feiten geven aanleiding tot enkele onderzoeksvragen en hypothesen met betrekking tot de invoering van BGD in Amsterdam, als tevens de eigenschappen van