

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 40<sup>1</sup>

**26 976, nr. 1**

## **Notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 4 oktober 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat<sup>2</sup> heeft op 10 juli 2001 een brief gezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met enkele opmerkingen en vragen over de nota naar aanleiding van het verslag en de aanvulling op deze nota inzake de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» (bijlage 1).

De minister heeft deze brief bij brief van 25 september 2001 beantwoord (bijlage 2).

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken zijn gedrukt onder EK nr. 254, vergaderjaar 1999–2000 en EK nrs. 175 en 175a, vergaderjaar 2000–2001.

<sup>2</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (plv.voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter).

**BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat

Den Haag, 10 juli 2001

Na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag en de aanvulling op deze nota inzake de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat vastgesteld dat er in haar midden behoefte bestaat aan een korte nadere schriftelijke gedachtewisseling. De commissie legt u in deze brief gaarne enkele opmerkingen en vragen ter nadere beantwoording voor. Zij is voornemens deze brief en uw reactie te doen drukken als verslag van eens schriftelijk overleg.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag en van de en aanvulling op deze nota. Op een aantal onderdelen achten zij de beantwoording van de door hen gestelde vragen nog onvolledig, respectievelijk onbevredigend. Daarnaast wensen zij nog enkele nieuwe vragen te stellen. In het verslag hadden deze leden gevraagd naar de normatieve invulling van het democratiebeginsel waar de regering vaststelt dat divergentie in stellingname (partijpolitiek of anderszins geïnspireerd) tussen Tweede en Eerste Kamer een slechte zaak zou zijn. In het wel zeer korte antwoord op deze vraag naar de belangrijkste normatieve premisse in dit debat geeft de minister aan dat «democratie gediend (is) met duidelijkheid en transparantie. Een te grote divergentie in opstelling tussen de beide kamers kan aan deze duidelijkheid en transparantie afbreuk doen». Het is dan de vraag wanneer de minister van een te grote divergentie wenst te spreken en divergentie in welk(e) opzicht(en). De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat hier «duidelijkheid en transparantie» worden gezien als «voorspelbaarheid» van de stellingnamen van de beide kamers. Zij verwijzen daarbij ook naar de in de Reflectieve Notitie op p. 6, sub b.1 geconstateerde afname van de congruentie van de politieke wilsvorming tussen de fracties in de Tweede en Eerste Kamer.

Zij willen er op wijzen dat deze voorspelbaarheid zich niet verdraagt met één van de dragende gedachten van het tweekamerstelsel, te weten die van een vormgeving waarin sprake is van een machtenscheiding. Deze vormgeving moet een optimale werkzaamheid mogelijk maken van de «checks-and-balances» die wenselijk wordt geacht in een democratische staatsinrichting. «Checks-and-balances» zijn in voorkomende gevallen gediend met divergente stellingnamen, zo menen deze leden. Daarnaast willen zij wijzen op het «voortschrijdend» inzicht in te brengen door de medewetgever aan het einde van het wetgevingsproces. De leden hier aan het woord willen de minister opnieuw uitnodigen zijn opvattingen inzake de normatieve premissen van het democratiebeginsel in een tweekamerstelsel te expliciteren, zodat helder wordt waarom bepaalde effecten van bestaande regelingen inzake verkiezingswijze en bevoegdheden van de Eerste Kamer als minder wenselijk worden gezien in het licht van dat beginsel.

Een tweede vraag van deze leden heeft betrekking op het veronderstelde verband tussen de verkiezingswijze en het gebruik van de bevoegdheden van de Eerste kamer.

In de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister, naar aanleiding van vragen van verschillende fracties, nader

cijfermateriaal dat wijzigingen in dat gebruik moet illustreren. Tegelijk geeft de minister aan, dat er andere oorzaken (kunnen) zijn voor die verandering zoals de kwaliteit van de wetgeving, naast oorzakelijke factoren zoals die o.a. door Postma en Van den Braak worden genoemd.

Vervolgens geeft de minister aan dat hij de relatie legt met de verkiezingswijze omdat deze factor via een wijziging van de Grondwet kan worden beïnvloed. Deze leden willen daarover de volgende nadere vragen stellen:

De minister benoemt in deze redenering de verkiezingswijze als belangrijke oorzakelijke factor omdat zij het enige instrument tot wijziging biedt. Kan de minister het met deze leden eens zijn dat die vaststelling de minister er niet van ontslaat een eigen en zelfstandige probleemanalyse te bieden en indien hij daarbij de verkiezingswijze als belangrijke oorzakelijke factor aanwijst van een blijkbaar als ongewenst beschouwd effect, hij dient te bewijzen dat die verkiezingswijze een significante oorzakelijke factor is? Kan hij het eveneens met deze leden eens zijn dat hij anders op zijn minst een voorbarige conclusie trekt als gevolg van de verwaarlozing van (andere) verklarende factoren? Gevraagd is derhalve een evenwichtige analyse van alle oorzaken in het licht van de gewenste situatie, i.c. de situatie die de regering als doelstelling voor ogen heeft en waartoe de door haar voorgestelde maatregelen zouden moeten leiden. Die gewenste situatie kan niet anders dan geënt zijn op een gewilde normatieve waardering en invulling van het democratiebeginsel in een tweekamerstelsel, waarnaar deze leden de regering in de eerste vraag hebben gevraagd.

Deze leden hebben er met instemming van kennisgenomen dat de minister op p. 5 van de nota naar aanleiding van het verslag vaststelt: «Het kabinet heeft louter willen refereren aan het bestaande en als zodanig onomstreden staatsrechtelijke verschil in bevoegdheden en in betrokkenheid bij de regeringsvorming tussen de beide kamers. Hoe elk der beide kamers de rol, die haar volgens geschreven en ongeschreven staatsrecht toekomt, wil invullen, is in dit verband niet aan het kabinet om te beoordelen». De minister vervolgt dan echter met de vaststelling dat «de regering als medegrondwetgever wèl medeverantwoordelijk is voor de bevoegdheden die aan elk van beide kamers worden toegedeeld». Deze leden stellen vast dat in de onderhavige notitie wel degelijk sprake is van een beoordeling door het kabinet van de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol invult. Die rolinvulling wordt immers als problematisch beoordeeld en daarop zijn vervolgens verschillende varianten tot wijziging van de bevoegdheden geënt. Dat brengt deze leden opnieuw terug bij de vraag naar het normatieve referentiekader dat dit kabinet wenst te hanteren bij haar appreciatie van het functioneren van de Eerste Kamer. Hoe ziet de indiener van de reflectieve notitie thans de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer, ook in het licht van zijn – in de eerdere rol van lid van de Tweede Kamer – ingediende motie die tot doel had de Eerste Kamer op te heffen?

In de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister naar aanleiding van desbetreffende vragen van leden van de Kamer cijfermateriaal t.a.v. voor en na 1983 verworpen resp. ingetrokken wetsvoorstellen en de aantallen novelles. De bijzonder geringe percentages wijzen volgens deze leden niet op een structureel conflictueuze verhouding met de Tweede Kamer; men zou het tegendeel kunnen beargumenteren. Hoe wenst de minister deze cijfers te waarderen? Wat is de betekenis van deze cijfers voor zijn visie op de blijkbaar problematisch geachte verhouding tussen de beide Kamers der Staten-Generaal?

In de notitie wordt een aantal mogelijke invullingen geschetst voor een terugzendregeling die (blijkbaar) mede wordt gezien als een vorm van regulering van de bestaande novelle-praktijk. Alle opties in de gewone wetsprocedure impliceren een zekere beperking van het vetorecht van de Eerste Kamer waar de door de Tweede Kamer al dan niet gewijzigde wetsvoorstellen in tweede instantie naar een Verenigde Vergadering gaan of bij terugkeer naar de Eerste Kamer alleen met tweederde meerderheid kunnen worden verworpen. Deze leden willen aan de minister de vraag voorleggen welke zijn visie zou zijn – in het licht van de hierboven gevraagde normatieve stellingname – op de variant waarin het al dan niet door de Tweede Kamer gewijzigde wetsvoorstel door de Eerste Kamer alleen met een gewone meerderheid kan worden verworpen. De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte hoe de minister de politieke werkbaarheid inschat van de voorgestelde opties gezien de vermoedelijke toename van de complexiteit van de werking en effecten.

In de nota naar aanleiding van het verslag legt het antwoord op vraag 2 van de VVD-fractie bloot dat het in de door de minister bedoelde gevallen gaat om een «met zeer veel inspanning bereikt compromis» dat «doorgaans dermate gedetailleerd vastligt, dat nieuwe afspraken omtrent uitvoering en toepassing (...) kunnen worden doorkruist». Is de minister het uit oogpunt van de wenselijkheid van transparantie en inzicht bij de kiezer van wat er daadwerkelijk is geschied, niet met de VVD-fractie eens dat het juist goed is dat na het optrekken van de kruitdamp in de Tweede Kamer, waarbij de compromissen soms buiten de openbare beraadslagingen om tot stand zijn gebracht, de Eerste Kamer de ruimte nog eens verkent, van de regering verneemt in welke mate het bereikte akkoord is «dichtgetimmerd» en dan tot een afweging komt. Moet de minister niet erkennen dat de grenzen van het bereikte compromis direct na de totstandkoming wel eens enger lijken te zijn dan bij nadere gedachte-wisseling in de Eerste Kamer werkelijk het geval blijkt te zijn?

In vraag 4 ging het erom of het gevaar van politieke druk daadwerkelijk heeft geleid tot versterking van het politieke karakter van de Eerste Kamer, maar uit het antwoord blijkt dat slechts de belangstelling meer dan anders zal uitgaan naar de politieke keuze van de meerderheid van de Eerste Kamer. Kan de minister daarom alsnog bevestigen dat de passage inderdaad slechts theoretische waarde had?

Zou de minister alsnog antwoord willen geven op vraag 5 van de VVD-fractie of het niet verre de voorkeur verdient dat de wetgever zelf de rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid van wetten bewaakt? Het gaat de VVD-fractie om de staatsrechtelijk gewenst geachte toedeling van bevoegdheden: rechterlijke toetsing garandeert een onafhankelijk wetenschappelijk-juridisch oordeel, maar ontbeert iedere vorm van democratische toetsing of controle, referendum heeft als kiezersuitspraak soeverein gezag, maar ontbeert juridisch-wetenschappelijke toetsing, een oordeel door een gekozen parlementaire vergadering, zoals bijvoorbeeld de Eerste Kamer, kan juridisch-wetenschappelijke toetsing, met eventueel een door politieke overwegingen aangebrachte correctie, paren aan controle achteraf door de kiezers van die vergadering.

Naar aanleiding van hun vraag 6 blijven de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de gevraagde voorbeelden. De verwijzing naar de grote aandacht heeft lang niet in alle gevallen aansluiting bij de werkelijkheid: de verwerping van wetsvoorstel 23 720 Geestelijke verzorging zorg- en justitiële instellingen, dat mede als gevolg van het tegenstemmen door een meerderheid van de regeringspartijen (VVD en PvdA minus 1) werd verworpen, heeft niet de geringste aandacht gekregen; van politieke profilering is in geen enkel opzicht sprake geweest. De VVD-fractie neemt

de vrijheid in dit verband erop te wijzen dat in de periode van 1991 tot 1995 vele malen sprake is geweest van politieke profilering, in het bijzonder door de voorzitter van de grootste regeringsfractie. Tijdens de zitting 1991–1995 is echter slechts één wetsvoorstel verworpen, en wel op de laatste vergaderdag mede als gevolg van een samenloop van omstandigheden, toen de betrokken voorzitter geen deel meer uitmaakte van de Kamer.

Juist doordat de Eerste Kamer slechts de keuze heeft tussen aanvaarding en verwerping heeft zich een staatsrechtelijke praktijk ontwikkeld, die aan de dreiging van wat de minister «digitaliteit» noemt, op praktische en staatsrechtelijk volstrekt geoorloofde wijze tegemoetkomt. Het is onjuist om deze gegroeide staatsrechtelijke praktijk te betitelen als «dreiging van een verwerping» of «drukmiddel».

Politieke besluitvorming is in een democratie nu eenmaal de resultante van invloeden, die gestuurd worden door de overtuiging en opvattingen van hen die democratisch geroepen zijn invloed uit te oefenen (zo men wil: machtsfactoren te vormen); in het politieke krachtenveld vormt de Eerste Kamer één van die democratisch gekozen machtsfactoren. Nu bovendien gebleken is dat novelles – op één geval na waarbij oorspronkelijk wetsvoorstel en novelle beide en tegelijkertijd werden ingetrokken – altijd tot wet zijn verheven, kan tegen het bewerkstelligen van al die tot stand gekomen novelles geen enkel steekhoudend bezwaar worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie zijn zich ten volle bewust van de ruimte die meer bevoegdheden aan een kamer biedt. Het recht van amendement en de mogelijkheid voor de regering om tijdens het gemeen overleg nota's van wijziging in te dienen leiden tot die ruimte, evenals de mogelijkheid van stemming per artikel. Toch is de keuze bij de eindstemming in de Tweede Kamer net zo beperkt als de keuze in de Eerste Kamer: het gaat om voor of tegen. De VVD-fractie geeft de voorkeur eraan dat de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer de bevoegdheden behoudt die zij heeft en deze niet ziet verzwakt door uitbreiding van bevoegdheden van de Eerste Kamer. Die uitbreiding zal in meer gevallen dan thans door de bescheiden novelle-praktijk het geval is, leiden tot verlenging van het wetgevingsproces en tot tegenstellingen tussen de beide kamers.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de minister vele vragen – o.a. vraag 6 – beantwoordt met als uitgangspunt de premisse dat er sprake zou zijn van een toegenomen politiek karakter van de Eerste Kamer. Zolang de minister echter niet in staat is een antwoord op vraag 8 te geven, zijn deze premisse en dit uitgangspunt niet gerechtvaardigd. In de aanvulling van 14 mei 2001 heeft de VVD-fractie geen gegevens aangetroffen die alsnog de premisse rechtvaardigen dat er sprake is van een toegenomen politiek karakter van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van het antwoord op vraag 10 erkennen de leden van de VVD-fractie dat de Grondwet, die in het algemeen en per definitie slechts hoofdlijnen en de begrenzingen van bevoegdheden regelt, alleen de mogelijkheid van aanvaarding of verwerping beschrijft. Zoals in ons grotendeels ongeschreven staatsrecht niet ongebruikelijk is, heeft zich binnen de door de Grondwet getrokken grenzen een staatsrechtelijke praktijk ontwikkeld, die als zodanig geoorloofd is. Het bewerkstelligen van reparatiewetgeving of novelles, bestaat, zolang het gaat om kwaliteitsverbetering of inwilliging van politieke desiderata – waarvoor de regering blijkens het indienen van een novelle verantwoordelijkheid wil nemen en de waarmee de Tweede Kamer blijkens aanvaarding van die novelle instemt – geen enkel staatsrechtelijk bezwaar. De VVD-fractie is zelfs van oordeel dat deze voor ieder controleerbare weg van in volle openbaarheid

tot stand gekomen wetgeving de voorkeur verdient boven overleg in besloten kring na terugzending.

De leden van de VVD-fractie konden het antwoord op vraag 12 niet bepaald verduidelijkend vinden. Wil de minister met zijn antwoord aangeven dat sedert de verkiezing van de Eerste Kamer in 1999 de samenstelling van deze Kamer meer congruentie vertoont met de politieke voorkeur dan de Tweede Kamer? Is het niet zo dat elk gekozen orgaan volledige legitimatie ontleent aan zijn verkiezing en op dat ogenblik per definitie congruent is met de politieke voorkeur en dat blijft gedurende de periode waarvoor de verkiezing geldt?

Op de vragen 17, 18 en 19 blijft de minister een zekere voorkeur houden voor het vergelijken van een novelle met een afgedwongen amendement. De leden van de VVD-fractie menen dat hiermee onrecht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de regering, die immers de novelle voor haar verantwoording neemt. In die zin is een vergelijking – ook al werd die tot nog toe niet gemaakt – met een nota van wijziging juist. Ook bij een nota van wijziging ligt het initiatief bij de regering, terwijl het voortschrijdend inzicht dat tot de indiening ervan leidt, veelal is veroorzaakt door opmerkingen van de zijde van («afgedwongen door») de Tweede Kamer.

In de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag wordt bij de antwoorden op opmerkingen van de zijde van de VVD-fractie gewag gemaakt van de sinds 1815 in ons land regelmatig weerkerende discussies over het tweekamerstelsel en van discussies in andere landen die vergelijkbaar zouden zijn en in het Verenigd Koninkrijk hebben geleid tot wijzigingen in de positie van één van die kamers. Is de minister bereid bij nader inzien te erkennen dat verwijzing naar een kamer die in haar geheel bestaat uit leden die hun lidmaatschap hebben verworven door verwerving of benoeming elke overtuigingskracht mist als het gaat om een kamer die uitsluitend bestaat uit democratisch gekozen leden?

De minister moet in zijn antwoord op dezelfde vraag erkennen dat – in tegenstelling tot de gewekte indruk dat het tweekamerstelsel op de terugtocht zou zijn – het aantal landen met een tweekamerstelsel in absolute zin is toegenomen. De minister stelt dat uit de stukken van het Forum des Sénats du Monde, dat op 14 maart 2000 te Parijs werd gehouden, niet duidelijk is of dit ook in relatieve zin het geval is. Als de minister de moeite had genomen een eenvoudige rekensom uit te voeren, had hij zich deze opmerking kunnen besparen. In 1971 en 1972 was het aantal lidstaten van de Verenigde Naties 127, terwijl het aantal landen met een tweekamerstelsel begin jaren zeventig 45 beliep. Dat is dus 35,43%. In 2000 beliep het aantal lidstaten van de Verenigde Naties 189 en het aantal landen met een tweekamerstelsel 67. Dat is dus 35,44%. Intussen is, volgens een mededeling van de President van de Franse Senaat tijdens de eerste reguliere vergadering van de Association des Sénats d'Europe in Parijs op 6 juni 2001 het aantal landen met een tweekamerstelsel toegenomen tot 70 ofwel 37,03%. Van een relatieve afname is dus geen sprake: in ruim eenderde van het aantal bij de Verenigde Naties aangesloten landen bestaat een tweekamerstelsel en er zijn meer landen die sedert het begin van de jaren zeventig tot de invoering van een tweekamerstelsel hebben besloten dan landen die het hebben afgeschaft.

Bij de analyse van de aard van de in de loop der jaren verworpen dan wel ingetrokken voorstellen en van de daartoe leidende argumenten, spreekt de aanvulling over «vrees voor aantasting van de eigen staatsrechtelijke positie». Heeft de minister in de bij de verwerping gebruikte argumenten gronden gevonden die het gebruik van het subjectieve – en suggestieve-

begrip «vrees» rechtvaardigen of moet worden erkend dat ook bij deze rubriek het neutrale begrip «bezwaren» gebezigd had moeten worden.

De leden van de VVD-fractie hadden met grote belangstelling kennisgenomen van de beschouwingen naar aanleiding van vragen van de fracties van SGP en RPF/GPV over de in sommige landen bestaande praktijk van conciliatiecommissies. Opvallend is dat de Duitse Vermittlungsausschuss in beslotenheid werkt en dat zelfs de verslagen vertrouwelijk zijn. Kan de minister zich voorstellen dat de leden van de VVD-fractie juist vanwege dit «achterkamertjeskarakter» van een conciliatiecommissie de voorkeur geven aan de bestaande praktijk van de novelle, omdat deze mede wordt gekenmerkt door dezelfde volledige openbaarheid die bij de behandeling van alle wetsvoorstellen geldt? Of meent de minister dat de staatsrechtelijke praktijk in ons land gediend zou zijn met een vorm van besloten en geheim overleg, waaraan behoefte zal ontstaan in geval van terugzending van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer, zeker in het geval dat de Eerste Kamer na terugzending het eindoordeel behoudt?

Deelt de minister het oordeel van de VVD-fractie dat de behoefte aan een conciliatiecommissie alleen ontstaat in de gevallen dat de bevoegdheden van twee kamers tot onderling tegenstrijdige besluiten (bijvoorbeeld over amendementen in de gevallen dat beide kamers het recht van amendement hebben) kunnen leiden. Er kan dan een conflict tussen beide kamers ontstaan en dat conflict moet dan worden opgelost. In ons land zijn de bevoegdheden van de Eerste Kamer beperkt en is er sprake van volgtijdelijke behandeling van wetsvoorstellen, waardoor conflicten tijdens de behandeling van wetsvoorstellen niet kunnen ontstaan. Er is alleen sprake van de mogelijkheid van verwerping door de Eerste Kamer, waarna er niets meer te bemiddelen valt. Het percentage verworpen wetsvoorstellen is minder dan 0,5% en dus gering te noemen. Voor de intrekking van wetsvoorstellen is de regering zelf verantwoordelijk. Deelt de minister het oordeel van de VVD-fractie dat, in tegenstelling tot verwerping, de regering zelf verantwoordelijk is voor intrekking van wetsvoorstellen, ook als de regering daartoe besluit na politiek-inhoudelijke bezwaren van de zijde van de Eerste Kamer? Deelt de regering die bezwaren niet, dan moet zij het op stemming laten aankomen. In de gevallen dat zij het niet op stemming laat aankomen, is zij blijkbaar door het gemeen overleg met de Eerste Kamer van het gelijk dier Kamer overtuigd.

De griffier van de commissie,  
B. Nieuwenhuizen

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2001

26 976

**Notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»**

**Beantwoording brief van 10 juli 2001**

Naar aanleiding van de brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat heb ik de eer, de daarin gestelde vragen als volgt te beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie riepen in herinnering dat zij in het verslag hadden gevraagd naar de normatieve invulling van het democratiebeginsel. Zij refereerden eraan dat in het antwoord is gewezen op het feit dat democratie gediend is met duidelijkheid en transparantie, en dat een te grote diversiteit in opstelling tussen de beide kamers aan deze duidelijkheid en transparantie afbreuk kan doen. Deze leden wezen erop dat «checks and balances» naar hun mening gediend zijn met divergente stellingnamen. Zij vroegen in dit licht om een nadere explicitering van mijn opvattingen inzake de normatieve premissen van het democratiebeginsel in een tweekamerstelsel, zodat helder wordt waarom bepaalde effecten van bestaande regelingen inzake verkiezingswijze en bevoegdheden van de Eerste Kamer als minder wenselijk worden gezien in het licht van dat beginsel.

Mijn opvattingen over de werking van het democratiebeginsel in een tweekamerstelsel als in Nederland wijken niet af van de betekenis die daaraan in het algemeen pleegt te worden toegekend.

De werking van het tweekamerstelsel is met name van belang bij de totstandkoming van wetgeving. Voorop dient te staan dat elk van beide kamers haar eigen verantwoordelijkheid in deze heeft. De Eerste Kamer dient enerzijds geen doublure te zijn van de Tweede Kamer. Een kamer die – hetzij uit politieke hetzij uit andere motieven – bijna per definitie tot dezelfde uitkomsten geraakt als de Tweede Kamer heeft in een democratie geen toegevoegde waarde, maar zal vooral worden gezien als een vertragende factor in het wetgevingsproces. Met andere woorden: een afwezigheid van divergente stellingnamen zou geen goed teken zijn, en een hierop berustende voorspelbaarheid in het wetgevingsproces dient niet te worden nagestreefd.

Anderzijds behoort het in een democratie niet vanzelfsprekend te zijn dat een indirect gekozen kamer de mogelijkheid heeft, een uitspraak van de direct gekozen kamer volledig ongedaan te maken. Divergentie in stellingnamen tussen beide kamers zou in een democratie niet automatisch mogen betekenen dat de stellingname van de niet direct gekozen kamer prevaleert boven die van de direct gekozen kamer.

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat de vormgeving van de verdeling van machten – ik spreek hiervan liever dan van een scheiding van machten, omdat die in de Nederlandse staatsinrichting niet bestaat – een optimale werkzaamheid mogelijk moet maken van de «checks and balances» die in een democratisch stelsel moeten bestaan. In mijn visie is deze werkzaamheid thans niet optimaal, doordat het de Eerste Kamer aan mogelijkheden – daarbij denk ik met name aan een terugzendrecht – ontbreekt om de «checks and balances» op een zodanige manier vorm en inhoud te geven dat het uiteindelijke wetgevingsproduct hiervan daadwerkelijk beter wordt. Dan zou het «voortschrijdend inzicht», waarnaar de leden van de CDA-fractie niet ten onrechte verwijzen, ook kunnen worden omgezet in concrete verbeteringen van een wetsvoorstel.

Daardoor is het mogelijk dat de Eerste Kamer een meerwaarde in ons staatsbestel zal verkrijgen die – het zij toegegeven – voor eenmaal bereikte politieke compromissen soms ongemakkelijk kan zijn, maar die uiteindelijk tot bevredigender uitkomsten zal leiden. De Eerste Kamer ziet zich dan immers niet meer gesteld voor het dilemma «aanvaarden of verwerpen» – waarbij de druk van buitenaf op die Kamer vaak groot is –, maar heeft meer ruimte om haar eigen afweging te maken zonder dat deze afweging noodzakelijkerwijs de hoofdlijnen van een bereikt akkoord ongedaan zal maken.

De leden van de fractie van het CDA stelden ook een vraag over het veronderstelde verband tussen de verkiezingswijze en het gebruik van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Deze leden verzochten te bewijzen dat de wijze van verkiezing een significante oorzakelijke factor is van een als ongewenst beschouwd effect.

Het behoeft geen betoog dat in een maatschappelijke context, waarin velerlei factoren op elkaar inwerken en het effect van die factoren afhankelijk is van tal van omstandigheden, het niet of nauwelijks mogelijk is om te bewijzen dat een bepaalde factor ook de beslissende factor is. Een «laboratorium-situatie» – waarbij andere factoren buiten beschouwing blijven – kan in de maatschappelijke werkelijkheid zelden worden gerealiseerd.

Overigens zal wel kritisch moeten worden gezien of het veranderen van de wijze van verkiezing serieus dient te worden overwogen. Bij deze afweging zullen ook andere factoren, zoals de uitvoeringseffecten van een zodanige verandering, moeten worden betrokken. In de nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> heb ik reeds aangegeven dat er wat mij betreft geen grote bezwaren behoeven te bestaan tegen het in stand laten van de huidige verkiezingswijze van de leden van de Eerste Kamer. In het licht van hetgeen ik hierboven heb opgemerkt over de werking van het democratiebeginsel in een tweekamerstelsel acht ik het primair van belang dat aanpassingen plaatsvinden in de sfeer van de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces en de procedure van grondwetsherziening.

De leden van de CDA-fractie wezen met instemming op de vaststelling op pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag, dat het kabinet inzake het primaat van de Tweede Kamer louter heeft willen refereren aan het bestaande en als zodanig onomstreden staatsrechtelijke verschil in bevoegdheden en in betrokkenheid bij de regeringsvorming tussen de beide kamers, en dat het in dit verband niet aan het kabinet is om te beoordelen hoe elk der beide kamers de rol, die haar volgens geschreven en ongeschreven staatsrecht toekomt, wil invullen. Deze leden stelden echter vervolgens vast dat in de notitie van het kabinet wel degelijk sprake is van een beoordeling van de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol invult, omdat die rolvervulling als problematisch wordt beoordeeld en er door het kabinet om die reden verschillende varianten tot wijziging van de bevoegdheden zijn gedaan. Dat bracht deze leden terug bij de vraag naar het normatieve referentiekader dat het kabinet wenst te hanteren bij haar appreciatie van het functioneren van de Eerste Kamer, alsmede naar de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer.

In ander verband, in de discussie over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, heb ik erop gewezen dat het in het staatsrecht belangrijk is om goed op de zingeving te letten. Het normatieve kader dat bij de appreciatie van het functioneren van de Eerste Kamer centraal dient te staan, is naar mijn stellige overtuiging dan ook gelegen in de zin die het functioneren van dit instituut kan hebben in het staatsrecht in het algemeen en het wetgevingsproces in het bijzonder. Zoals ik hierboven heb aangegeven, kan die zin aanzienlijk groter zijn dan zij thans is, indien aan de Eerste Kamer een terugzendrecht wordt verleend. Het gaat daarbij

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 175, p. 21.

dus uitdrukkelijk niet om de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol de facto vervult, maar om de wijze waarop zij een rol kan vervullen. Over het eerste heeft het kabinet geen zeggenschap, over het tweede echter (mede) wel, gezien de staatsrechtelijke rol van de regering als medegrondwetgever. Mijn doelstelling is, dusdanige staatsrechtelijke kaders tot stand te helpen brengen, dat de Eerste Kamer meer mogelijkheden krijgt om de in deze Kamer aanwezige kwaliteiten ten goede te laten komen aan het wetgevingsproces.

De leden van de fractie van het CDA meenden dat de bijzonder geringe percentages van verworpen en ingetrokken wetsvoorstellen alsmede van het aantal novelles niet wijzen op een structureel conflictueuze verhouding met de Tweede Kamer en dat men juist het tegendeel zou kunnen beargumenteren. Deze leden vroegen, hoe deze cijfers moeten worden gewaardeerd en wat de betekenis van deze cijfers is voor de visie op de verhouding tussen de beide kamers der Staten-Generaal. Cijfers hebben naar mijn mening in deze een zekere waarde, maar deze waarde is hier slechts betrekkelijk. Dat geldt zeker ook voor de rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Hoewel het aantal verwerpingen, intrekkingen en novelles na 1983 zowel absoluut als relatief is toegenomen, blijft dit aantal nog altijd marginaal. Ondertussen kan echter wel een toenemende onvrede met de plaats van de Eerste Kamer in ons staatsbestel worden bespeurd, niet alleen buiten, maar de laatste tijd ook steeds meer binnen die Kamer, hetgeen blijkt uit debatten en uit perspublicaties. Die onvrede concentreert zich met name op de omstandigheid dat een spanning wordt ervaren tussen de in deze Kamer aanwezige competentie enerzijds en de binnen de staatsrechtelijke kaders aanwezige mogelijkheden om deze competentie daadwerkelijk vorm en inhoud te geven anderzijds.

De leden van de CDA-fractie legden de vraag voor, hoe – in het licht van de gevraagde normatieve stellingname – mijn visie zou zijn op een variant waarin het al dan niet door de Tweede Kamer gewijzigde wetsvoorstel door de Eerste Kamer alleen met een gewone meerderheid kan worden verworpen.

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik uitdrukkelijk aangegeven, open te staan voor het uitwerken van andere dan in de notitie genoemde varianten, indien hieraan vanuit uw Kamer behoefte zou bestaan. De door de CDA-fractie genoemde optie wil ik dan ook gaarne nader bezien.

Deze optie staat het dichtst bij de in de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» behandelde optie 2. In de bedoelde optie gaat het wetsvoorstel, nadat het door de Tweede Kamer (na terugzending) is aanvaard, weer naar de Eerste Kamer die het wetsvoorstel dan alleen met een meerderheid van twee derden kan verwerpen. In de optie van de CDA-fractie zou een verwerping al bij eenvoudige meerderheid moeten kunnen geschieden.

De reden waarom in de notitie is gekozen voor een vereiste meerderheid van twee derden, is dat er na een terugzending een verhoogde drempel zou moeten zijn om een voorstel alsnog af te wijzen, waardoor een waarborg wordt ingebouwd ten behoeve van het politieke primaat van de Tweede Kamer. Zoals bekend zijn daarnaast nog twee andere opties voorgesteld, waarvan de een inhoudt dat de Tweede Kamer in laatste instantie beslist, en de ander dat na een terugzending het laatste woord is aan de verenigde vergadering. Als voordeel van de variant, waarbij de Eerste Kamer het laatste woord behoudt, is genoemd dat hierdoor geen twee categorieën wetsvoorstellen zouden ontstaan, namelijk een categorie waarbij de Eerste Kamer wel, en een waarbij deze niet het laatste woord heeft gehad. Nadeel van een procedure waarbij de Eerste Kamer het laatste woord ook na een terugzending behoudt, is een

verlenging van het wetgevingsproces.

Tegen deze achtergrond ben ik bereid een variant als door de CDA-fractie geschetst in de discussie te betrekken, mits er dan ook waarborgen zijn dat hierdoor de wetgevingsprocedure geen grote vertraging oploopt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de Eerste Kamer de keuze te bieden tussen drie alternatieven, namelijk aanvaarden, verwerpen of terugzenden van een wetsvoorstel (dit alles met een gewone meerderheid van stemmen).

De leden van de fractie van het CDA vroegen tenslotte hoe ik de politieke werkbaarheid van de voorgestelde opties inschat gezien de vermoedelijke toename van de complexiteit van de werking en de effecten.

De politieke werkbaarheid hangt mijns inziens voor een belangrijk deel samen met de politieke wil om een eenmaal vastgestelde procedure effectief te laten werken. In zijn algemeenheid geef ik daarbij de voorkeur aan (a) de meest eenvoudige en transparante oplossing, die (b) voldoende garanties biedt voor de totstandkoming van goede wetgeving en (c) geen al te grote verlenging van de wetgevingsprocedure oplevert.

Voorkomen moet worden dat het bestaan van een terugzendprocedure vrijwel automatisch leidt tot een behandeling van wetsvoorstellen in drie volwaardige lezingen. Bezien zou dan ook moeten worden wat een goed middel is om dit effect te voorkomen. Gedacht kan hierbij worden aan hogere drempels voor gebruikmaking van een terugzendrecht (zoals voorgesteld in de notitie), maar ook aan de hierboven beschreven variant waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel bij eenvoudige meerderheid kan aanvaarden, verwerpen of terugzenden.

De leden van de VVD-fractie vroegen, naar aanleiding van het antwoord op vraag 2 van deze fractie in het verslag, of het niet juist goed is dat na het optrekken van de kruitdamp in de Tweede Kamer, waarbij de compromissen soms buiten de openbare beraadslagingen tot stand zijn gebracht, de Eerste Kamer de ruimte nog eens verkent, van de regering verneemt in welke mate het bereikte akkoord is «dichtgetimmerd» en dan tot een afweging komt; zij vroegen in dit verband ook of niet moet worden erkend dat de grenzen van het bereikte compromis direct na de totstandkoming wel eens enger lijken te zijn dan bij nadere gedachtewisseling in de Eerste Kamer werkelijk het geval blijkt te zijn.

Soms komt tijdens de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer inderdaad bijvoorbeeld aan het licht dat het voorstel – al dan niet als gevolg van een bereikt compromis in de Tweede Kamer – bepaalde gevolgen heeft, die beter zouden kunnen worden vermeden of verzacht. Enige creativiteit in het zoeken naar mogelijkheden hiertoe kan gewenst zijn om enerzijds een in de Tweede Kamer bereikt compromis in stand te laten en anderzijds aan gerechtvaardigde wensen van de Eerste Kamer tegemoet te komen. Een terugzendrecht biedt mijns inziens hiervoor een uitgelezen mogelijkheid.

De leden van de fractie van de VVD wezen voorts op het antwoord op hun vraag 4 in het verslag over de versterking van het politieke karakter van de Eerste Kamer, waaruit zou blijken dat het gevaar van politieke druk er alleen toe zou leiden dat de belangstelling meer dan anders zal uitgaan naar de politieke keuze van de Eerste Kamer. Deze leden vroegen om een bevestiging dat de betrokken passage uit de notitie slechts theoretische waarde zou hebben.

Met de versterking van het politieke karakter van de Eerste Kamer is in de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» met name bedoeld op het feit dat door de belangstelling en de druk die in een aantal gevallen gericht is op de besluitvorming van de Eerste Kamer, deze besluitvorming een zwaar politiek gewicht kan krijgen. Dit is een ervaringsfeit en geen theoretisch betoog.

Iets anders is – en wellicht doelen de leden van de VVD-fractie hierop – de

vraag of de Eerste Kamer als zodanig een orgaan zou zijn geworden dat zich bij voorkeur naast de Tweede Kamer wil opstellen als mede-eigenaar van het politieke primaat. Hoewel ik heb geconstateerd dat ook de Eerste Kamer – als politiek orgaan – zich uiteraard van politieke middelen bedient<sup>1</sup>, zie ik voor een dergelijke vergaande constatering geen aanleiding; de passage in de notitie over «het politieke karakter» van de Eerste Kamer is ook gezinszins als zodanig bedoeld.

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens, of alsnog antwoord zou kunnen worden gegeven op vraag 5 van de VVD-fractie of het niet verre de voorkeur verdient dat de wetgever zelf de rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid van wetten bewaakt. Deze leden lichtten dit toe door te vermelden dat naar hun mening een oordeel door een gekozen parlementaire vergadering als de Eerste Kamer een juridisch-wetenschappelijke toetsing, met eventueel een door politieke overwegingen aangebrachte correctie, kan paren aan controle achteraf door de kiezers van die vergadering.

Aan de verhouding tussen juridische en politieke toetsing door de Eerste Kamer is in juni van dit jaar in de media uitgebreid aandacht besteed, waarbij is gebleken dat ook verschillende leden van deze Kamer – afkomstig uit tal van fracties – deze verhouding problematisch achten en vraagtekens plaatsen bij, onder andere, het toezicht op de grondwettigheid van wetsvoorstellen. Tegen deze achtergrond kan ik de op deze plaats door de leden van de VVD-fractie weergegeven voorkeur niet zonder meer tot de mijne maken. Integendeel sterkt een en ander mij in de overtuiging dat er iets moet gebeuren om de instrumenten van de Eerste Kamer dusdanig bij te slijpen dat juridische en politieke toetsing elkaar kunnen ondersteunen en niet tegen elkaar behoeven te worden uitgespeeld.

De leden van de fractie van de VVD gaven naar aanleiding van de beantwoording van hun vraag 6 te kennen benieuwd te blijven naar voorbeelden waaruit blijkt dat de Eerste Kamer steeds meer een politiek orgaan is geworden en dat bij bepaalde politieke partijen verschillen in opstelling ontstaan tussen de fracties in beide kamers. Zij wezen in dit verband op de periode 1991–1995, toen er vele malen sprake was van politieke profilering, maar er slechts één wetsvoorstel door de Eerste Kamer werd verworpen. Deze leden gaven in reactie op de beantwoording van hun vragen 6 en 8 echter ook aan, niet overtuigd te zijn van wat zij noemen de «premissie» die bij de beantwoording zou zijn gehanteerd, namelijk dat er sprake is van een toegenomen politiek karakter van de Eerste Kamer, en dat zij in de aanvulling van 14 mei 2001 geen gegevens hadden aangetroffen die alsnog deze premissie rechtvaardigen.

Naar mijn mening is datgene wat als voorbeeld door de VVD-fractie wordt genoemd, een goede illustratie van datgene wat breed als een spanning wordt gezien: er is soms – maar, zoals deze leden terecht benadrukken, lang niet altijd – in bepaalde fracties in de Eerste Kamer uit bijvoorbeeld rechtsstatelijke overwegingen sprake van onvrede met een door de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel, terwijl er aan het eind toch een politieke afweging wordt gemaakt. De crux hierbij zit mijns inziens in het feit dat het doorslaggevende element in de besluitvorming daarbij doorgaans politiek van aard is, ongeacht of dit nu leidt tot verwerping of juist tot aanvaarding van een wetsvoorstel. In de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag<sup>2</sup> heb ik niet alleen door middel van voorbeelden, maar door middel van een totaaloverzicht laten zien dat de Eerste Kamer sinds 1945 bij het verwerpen van wetsvoorstellen dit in de meeste gevallen niet heeft gedaan op constitutionele of andere juridische gronden, maar op politiek-inhoudelijke gronden.<sup>3</sup> Uit de stemverklaringen blijkt dat soms bij verschillende fracties wel juridisch-kwalitatieve bezwaren werden uitgesproken, maar dat dit niet altijd betekende dat deze

<sup>1</sup> Zie o.m. de nota naar aanleiding van het verslag, kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 175, p. 8.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 1, nr. 175a, p. 3.

<sup>3</sup> In de gegevens op de aangehaalde p. 3 van de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 1, nr. 175a) is helaas een verschrijving geslopen. Onder 4 (voorlaatste alinea) staat ten onrechte tweemaal dat respectievelijk 13 en 18 wetsvoorstellen zijn ingetrokken; dit moet zijn: verworpen.

bezwaren ook hebben geleid tot een stem tegen het wetsvoorstel. Vaak gaven politieke overwegingen dan de doorslag om toch vóór het wetsvoorstel te stemmen.

Ongeacht of in een dergelijke situatie nu vóór of tegen is gestemd, blijft bij velen dikwijls een onbevredigd gevoel achter, omdat het niet mogelijk is gebleken om de eenmaal bereikte politieke overeenstemming in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel te respecteren en tegelijk de (juridisch-)kwalitatieve toetsing zodanig uit te voeren dat deze leidt tot een betere wet. De verschillen in opstelling tussen de fracties in beide kamers bestaan in dergelijke gevallen wel – al dan niet ingegeven door bezwaren van kwalitatieve aard –, maar leiden dan niet tot een uitkomst waarin aan die verschillen in opstelling voldoende recht kan worden gedaan.

Het is om die reden wellicht zuiverder, het niet zozeer te hebben over «politieke profilering» van de Eerste Kamer als zodanig, maar over het verschijnsel dat de Eerste Kamer, wanneer zij – om welke reden dan ook – bezwaren tegen een wetsvoorstel heeft, in een situatie kan komen waarin het eigen oordeel kan botsen met politieke afspraken. Dit behoeft – en dat zeg ik de leden van de VVD-fractie na – er niet automatisch toe te leiden dat er politieke commotie ontstaat rond het verwerpen van welk wetsvoorstel dan ook; een en ander blijkt in de praktijk vooral afhankelijk te zijn van de vraag, in hoeverre het aanvaarden dan wel het verwerpen van een wetsvoorstel hoofdlijnen van het regeringsbeleid betreft of sterke maatschappelijke reacties oproept.

De leden van de VVD-fractie vestigden er de aandacht op, dat zich een staatsrechtelijke praktijk heeft ontwikkeld die aan de dreiging van «digitaliteit» op praktische en staatsrechtelijk volstrekt geoorloofde wijze tegemoetkomt. Naar hun mening is het onjuist om deze gegroeide staatsrechtelijke praktijk te betitelen als «dreiging van een verwerping» of «drukmiddel». Zij wezen er daarbij op dat politieke besluitvorming in een democratie nu eenmaal de resultante is van invloeden, die gestuurd worden door de overtuiging en opvattingen van hen die democratisch geroepen zijn invloed uit te oefenen c.q. machtsfactoren te vormen, waarbij de Eerste Kamer een van die machtsfactoren is.

Ik ontken geenszins dat zich een bepaalde praktijk heeft ontwikkeld die niet in strijd is met de letter van de Grondwet. Dit ontslaat ons echter niet van de plicht om een dergelijke praktijk op gezette tijden tegen het licht te houden en ons af te vragen of het niet beter kan, en of een bijstelling van de kaders niet zou kunnen bijdragen tot een optimale werking van het tweekamerstelsel zoals wij dit in Nederland kennen.

Ik ben het geheel eens met de stelling van de leden van de VVD-fractie dat de uitkomst van politieke besluitvorming in een democratie het resultaat is van een interactie tussen de betrokken actoren. De bevoegdheden van deze actoren, waaronder de Eerste Kamer, zijn bekend bij allen die een rol spelen in het proces van wetgeving. Het is dan ook lang niet altijd nodig om bijvoorbeeld expliciet met een verwerping te dreigen, maar niet te ontkennen valt dat deze bevoegdheid wel een «stok achter de deur» is.

De leden van de VVD-fractie gaven te kennen, zich ten volle bewust te zijn van de ruimte die een uitbreiding van bevoegdheden aan een kamer biedt, maar er de voorkeur aan te geven dat de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer de bevoegdheden behoudt die zij heeft en deze niet ziet verzwakt door uitbreiding van bevoegdheden van de Eerste Kamer. Deze leden vreesden dat die uitbreiding, in meer gevallen dan thans door de bescheiden novellepraktijk het geval is, zal leiden tot verlenging van het wetgevingsproces en tot tegenstellingen tussen de beide kamers.

Met nadruk wil ik onderstrepen dat een eventueel voorstel tot invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer er niet toe zal leiden dat bestaande bevoegdheden van de Tweede Kamer zullen worden afgenomen. Ik ben bovendien niet de mening toegedaan dat een

terugzending van de Eerste Kamer automatisch een verzwakking van de bevoegdheden van de Tweede Kamer zou impliceren. Terugzending betekent immers dat de Tweede Kamer zich over de bezwaren van de Eerste Kamer zal kunnen buigen. Aangezien de Tweede Kamer deze mogelijkheid thans niet heeft, zou met evenveel recht kunnen worden betoogd dat een terugzending juist een versterking van de bevoegdheden van de Tweede Kamer inhoudt.

Of een terugzending zal leiden tot verlenging van het wetgevingsproces en tot tegenstellingen tussen de beide kamers zal sterk afhangen van de vorm waarin dit recht wordt gegoten. Bij een terugzending waarbij na terugzending het wetsvoorstel niet nogmaals aan de Eerste Kamer wordt voorgelegd, zal de vertraging uit de aard der zaak het kleinst zijn.

Naar aanleiding van het antwoord op vraag 10 erkenden de leden van de VVD-fractie dat de Grondwet alleen de mogelijkheid van aanvaarding of verwerping beschrijft. Binnen de door de Grondwet getrokken grenzen heeft zich, aldus deze leden, echter een staatsrechtelijke praktijk ontwikkeld die als zodanig geoorloofd is. Deze leden gaven te kennen zelfs van oordeel te zijn dat deze voor ieder controleerbare weg van in volle openbaarheid tot stand gekomen wetgeving de voorkeur verdient boven overleg in besloten kring na terugzending.

Ik bevestig nogmaals dat de hier geschetste praktijk niet in strijd met de letter van de Grondwet is. Ik wil daaraan echter toevoegen dat deze procedure niet de schoonheidsprijs verdient. De Commissie-De Koning, die in 1993 advies uitbracht over de relatie kiezers-gekozenen op landelijk niveau, heeft er uitdrukkelijk op gewezen dat novelles het wetgevingsproces vertragen en een ongeregelde, niet door de Grondwet bedoelde procedure vormen.<sup>1</sup>

Een terugzending brengt een procedure mee, waarbij in het openbaar over het wetsvoorstel wordt beraadslaagd. Het is goed controleerbaar wat de inhoud van de beraadslagingen is en wat het resultaat hiervan is. Bovendien zal een terugzending sneller tot een bevredigend resultaat kunnen leiden dan een novelleprocedure.

De leden van de fractie van de VVD gaven aan het antwoord op vraag 12 niet bepaald verduidelijkend te vinden. Zij stelden de vraag of de minister met zijn antwoord wil aangeven dat sedert de verkiezing van de Eerste Kamer in 1999 de samenstelling van deze Kamer meer congruentie vertoont met de politieke voorkeur dan de Tweede Kamer. Zij vroegen daarbij tevens of het niet zo is dat elk gekozen orgaan volledige politieke legitimatie ontleent aan zijn verkiezing en op dat ogenblik per definitie congruent is met de politieke voorkeur en dat blijft gedurende de periode waarvoor de verkiezing geldt.

Met het begrip congruentie is niet bedoeld dat het ene gekozen orgaan een sterkere – want meer recente – democratische legitimatie heeft dan het andere. Er is uitsluitend bedoeld op het verschijnsel dat verkiezingen op verschillende tijdstippen verschillende uitkomsten zullen hebben. Juist doordat een verkiezing een momentopname is, kan dit ertoe leiden dat verkiezingen voor Tweede Kamer en provinciale staten een verschillend beeld te zien geven. Doordat de uitslag van de verkiezingen voor provinciale staten doorwerkt in de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, kan het gebeuren dat op landelijk niveau de twee kamers een verschillende politieke samenstelling hebben. In de notitie is opgemerkt dat de verkiezing van provinciale staten een actuelere weerspiegeling van de kiezersgunst vormt en dat dit van invloed kan zijn op de verhouding tussen de beide kamers. Indien de leden van de VVD-fractie met hun vraag wilden impliceren dat dit niet zo behoort te zijn, onderschrijf ik die implicatie volledig.

Overigens is in de notitie op dit punt nog iets anders opgemerkt, namelijk dat er een aanzienlijk verschil in opkomst pleegt te bestaan tussen

<sup>1</sup> Rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 61.

verkiezingen voor de Tweede Kamer enerzijds en die voor provinciale staten (welke verkiezingen – althans in theorie – ook niet over landelijke issues gaan) anderzijds. Een lage opkomst is in zijn algemeenheid te betreuren, maar des te meer als hiermee indirect een Eerste Kamer wordt gekozen die in ons staatsbestel de bevoegdheid heeft om het oordeel van de direct gekozen Tweede Kamer ongedaan te maken waar het gaat om de totstandkoming van wetgeving. Ik acht dit mede uit democratisch oogpunt niet wenselijk.

De vraag die men zich dan kan stellen, is langs welke weg men de effecten van incongruentie wil verminderen. In de notitie is voorgesteld om dit als het ware aan beide kanten te doen: enerzijds aan het begin, bij de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, anderzijds aan het eind, bij de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Ik kan mij voorstellen dat het effect van een mogelijke incongruentie reeds voldoende kan worden gemitigeerd door een zodanige wijziging in de bevoegdheden dat de Tweede Kamer de mogelijkheid krijgt zich nogmaals over een wetsvoorstel uit te spreken indien het oordeel van de Eerste Kamer van het hare afwijkt. Ik sluit niet uit dat dit een aanpassing van de wijze van verkiezing niet meer nodig maakt. Ik blijf echter op het standpunt staan dat de analyse in de notitie van mijn ambtsvoorganger niet zonder praktische consequenties kan blijven voor hetzij de wijze van verkiezing, hetzij de bevoegdheden van de Eerste Kamer.

De leden van de VVD-fractie merkten vervolgens op dat in de beantwoording van de vragen 17, 18 en 19 een zekere voorkeur blijft doorklinken voor het vergelijken van een novelle met een afgedwongen amendement en meenden dat hiermee onrecht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de regering, die immers de novelle voor haar verantwoording neemt. In die zin achtten zij een vergelijking met de nota van wijziging juist, omdat ook daar het initiatief bij de regering ligt, terwijl het voortschrijdend inzicht dat tot de indiening ervan leidt, veelal is veroorzaakt door opmerkingen van de zijde van («afgedwongen door») de Tweede Kamer.

In de vergelijking met een amendementsrecht in geval van het veelvuldig afdwingen van novelles door de Eerste Kamer is slechts aangesloten bij hetgeen sinds lang onder meer in de rechtswetenschappelijke literatuur en door de Raad van State op dit punt is opgemerkt. Uiteraard gaan vergelijkingen meestal mank als zij te ver worden doorgevoerd. Dit geldt ook voor de vergelijking die men zou kunnen maken met de nota van wijziging. Immers, indien de regering geen nota van wijziging indient, kan de Tweede Kamer altijd nog via een amendement een wijziging proberen af te dwingen. Ook met een amendement kan trouwens op verschillende manieren worden omgegaan: de regering kan een amendement overnemen, maar het ook op een stemming laten aankomen. Het gaat dan echter altijd nog om de behandeling van een wetsvoorstel op onderdelen. Indien de Eerste Kamer om een novelle vraagt, is die nuance er niet. Indien de regering geen novelle indient, zit er voor de Eerste Kamer niets anders op dan een afweging te maken tussen twee kwaden: het in haar ogen onvolmaakte wetsvoorstel aannemen, of het verwerpen. Dit is een afweging die voor de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de regering in veel opzichten onbevredigend is. Hier ligt wat mij betreft de kern van de discussie.

De leden van de VVD-fractie verwezen naar de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag, waarin gewag wordt gemaakt van de sinds 1815 in ons land weerkerende discussies over het tweekamerstelsel en van discussies in andere landen die vergelijkbaar zouden zijn en in het Verenigd Koninkrijk hebben geleid tot wijzigingen in de positie van één van die kamers. Deze leden vroegen of ik bij nader inzien bereid ben te erkennen dat verwijzing naar een kamer die in haar geheel bestaat uit

leden die hun lidmaatschap hebben verworven door verwerving (bedoeld is wellicht vererving) of benoeming elke overtuigingskracht mist als het gaat om een kamer die uitsluitend bestaat uit democratisch gekozen leden.

Aangezien ik heb geconstateerd dat onder de landen die in het overzicht van het Forum des Sénats du Monde zijn meegeteld bij de landen die een tweekamerstelsel hebben, ook het Verenigd Koninkrijk behoort, neem ik de vrijheid om het Verenigd Koninkrijk bij mijn verwijzingen te betrekken. Dit neemt niet weg dat er tussen het Britse House of Lords en de Nederlandse Eerste Kamer grote verschillen zijn te constateren, niet alleen in de wijze van samenstelling maar ook in de bevoegdheden (zo beschikt het House of Lords – behalve bij de begroting – over de rechten van initiatief en amendement). Tussen de «tweede» kamers in de wereld zijn in zijn algemeenheid overigens zeer grote verschillen waar te nemen. Ik heb in dit verband met belangstelling kennis genomen van de vaststelling van de leden van de VVD-fractie dat het aantal landen met een tweekamerstelsel niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin is toegenomen, namelijk van 35,43% in 1971/72 naar 35,44% in 2000, terwijl in 2001 het aantal landen met een tweekamerstelsel is toegenomen tot 70 (37,03%).

De leden van de fractie van de VVD constateerden dat bij de analyse (in de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag) van de in de loop der jaren verworpen dan wel ingetrokken voorstellen en van de daartoe leidende argumenten wordt gesproken over «vrees voor aantasting van de eigen staatsrechtelijke positie» van de Eerste Kamer. Zij vroegen of in de bij de verwerping gebruikte argumenten gronden zijn gevonden die het gebruik van het begrip «vrees» – dat zij subjectief en suggestief achtten – rechtvaardigen of dat moet worden erkend dat ook bij deze rubriek het neutrale begrip «bezwaren» gebezigd had moeten worden.

In de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag is een indeling gekozen die is overgenomen uit rechtswetenschappelijk onderzoek, te weten het proefschrift van F. de Vries over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Hiernaar is verwezen in de voetnoot op pagina 3 van de aanvulling. De Vries schrijft onder meer: «Onder de verwerpingen van wijzigingsvoorstellen tot herziening van de Grondwet of ingediende regelingen van organieke aard was een aanzienlijk deel ingegeven door bij de Eerste Kamer levende vrees voor aantasting van de bestaande eigen staatsrechtelijke taken en bevoegdheden».<sup>1</sup> De auteur heeft deze conclusie getrokken uit zijn analyse van de betrokken wetsvoorstellen. Ik zie geen aanleiding om aan zijn bevindingen op dit punt te twijfelen.

De leden van de VVD-fractie gaven aan, met grote belangstelling kennis te hebben genomen van de beschouwingen over de in sommige landen bestaande praktijk van conciliatiecommissies, waaraan zij de term «achterkamertjeskarakter» verbonden. Zij vroegen of de staatsrechtelijke praktijk in ons land gediend zou zijn met een vorm van besloten en geheim overleg, waaraan naar hun inschatting behoefte zal ontstaan in geval van terugzending van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer, zeker in het geval dat de Eerste Kamer na terugzending het eindoordeel behoudt.

Er dient een principieel onderscheid te worden gemaakt tussen die gevallen waarin wetgevingsprocedures besloten zijn (staatsrechtelijke praktijk) enerzijds en die waarin politiek overleg in beslotenheid plaatsvindt (politieke praktijk) anderzijds. De procedures kunnen ook in het geval van een terugzending volledig openbaar zijn, inclusief de kamerstukken en de verslagen van de parlementaire behandeling. Dit laatste is bij besloten politiek overleg niet het geval. Overigens is ook in de huidige praktijk de mogelijkheid van zodanig politiek overleg uiteraard niet uitgesloten.

---

<sup>1</sup> F. de Vries, De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer (diss. Groningen), Deventer 2000, p. 124.

De leden van de VVD-fractie stelden voorts de vraag of hun oordeel kan worden gedeeld dat de behoefte aan een conciliatiecommissie alleen ontstaat in de gevallen dat de bevoegdheden van twee kamers tot onderling tegenstrijdige besluiten (bijvoorbeeld over amendementen in de gevallen dat beide kamers het recht van amendement hebben) kunnen leiden.

Zoals ik in de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> heb aangegeven, zou de figuur van een conciliatiecommissie in Nederland niet goed passen, omdat de Eerste Kamer geen recht van amendement bezit. In de nota «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» is een dergelijke commissie dan ook niet voorgesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte of hun oordeel kan worden gedeeld dat, in tegenstelling tot verwerping, de regering zelf verantwoordelijk is voor intrekking van wetsvoorstellen, ook als de regering daartoe besluit na politiek-inhoudelijke bezwaren van de zijde van de Eerste Kamer.

Ik deel dit oordeel. Intrekking van een wetsvoorstel is een daad van de regering, evenals bijvoorbeeld indiening van een nota van wijziging tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. De verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de regering, ongeacht de motieven die tot de intrekking hebben geleid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 1, nr. 175a, p. 6.