

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 175¹

26 976

Notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 december 2000

Inleiding

Op 18 januari 2000 heeft mijn ambtsvoorganger de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden (kamerstukken II 1999–2000, 26 976, nr. 1). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat heeft over deze notitie op 8 juni 2000 een verslag uitgebracht (kamerstukken I 1999–2000, 26 976, nr. 1, nr. 254).

In de notitie van 18 januari 2000 is een aantal varianten aangereikt met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. de samenstelling van de Eerste Kamer,
2. de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure, en
3. de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure.

Ik verwelkom uw verslag als een bemoedigend signaal. Bij het kabinet zat de bedoeling voor om naar aanleiding van de notitie met de Staten-Generaal van gedachten te wisselen teneinde te komen tot werkbare voorstellen rond de positie van de Eerste Kamer. Ik ben uw Kamer dan ook erkentelijk voor de hierover gestelde vragen.

Het streven van het kabinet is, in het vervolg van de discussie nadere helderheid te verkrijgen over de vraag of in de Eerste Kamer de wenselijkheid wordt ingezien om mee te werken aan aanpassingen in haar positie op de bovengenoemde punten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een nadere uitwerking van een van de in de notitie genoemde varianten, dan wel – indien uw Kamer dit over een bepaald onderwerp wenst – van nog een andere variant.

Helaas is in een beperkt aantal gevallen het verwerven van de voor de beantwoording benodigde gegevens bijzonder moeilijk gebleken. Voor de vragen die betrekking hebben op situaties en ervaringen in het buitenland of op een in het buitenland gehouden symposium heb ik daarom bericht van de Nederlandse ambassades ter plaatse gevraagd. Met het oog op de

¹ Het eerder verschenen stuk inzake deze notitie is gedrukt onder EK nr. 254, vergaderjaar 1999–2000.

beantwoording van die vragen die – vanwege het ontbreken van enige geconsolideerde documentatie daaromtrent – een uitvoerig historisch-kwantitatief onderzoek naar de behandeling van wetsvoorstellen vergen, wordt momenteel overlegd met de griffies van de beide kamers der Staten-Generaal alsmede met het Parlementair Documentatiecentrum. Omdat de beantwoording van deze vragen niet de hoofdlijnen van de notitie raakt, wil ik de beantwoording van het verslag niet op de uitkomsten hiervan laten wachten. De beantwoording van de hier bedoelde vragen zal ik u daarom voorzover mogelijk in een later stadium nazenden.

Ik heb de eer in het vervolg van deze nota de overige vragen te beantwoorden in de volgorde van de inbreng van de fracties. Indien uw Kamer de behoefte heeft om nog een andere variant in de discussie te betrekken, spreek ik hierbij voorts mijn bereidheid uit een zodanige variant nader uit te werken.

CDA

De leden van de fractie van het CDA stelden allereerst de vraag, waarin het kabinet nu bij uitstek aanleiding zag om te komen tot – opnieuw – ingrijpende wijzigingen in de verkiezingswijze van de Eerste Kamer en in haar bevoegdheden terzake de behandeling van (grond)wetswijzigingen. Deze leden wezen erop dat er zwaar te wegen gronden moeten zijn om op deze wijze de positie van de Eerste Kamer opnieuw ter discussie te stellen. In antwoord hierop wijs ik erop dat over deze vragen reeds vele jaren een discussie wordt gevoerd. De Bijzondere Commissie Vraagpunten (de commissie-Deetman) heeft in het kader van de brede discussie over de staatkundige, bestuurlijke en politieke vernieuwing reeds in het begin van de jaren negentig de aandacht gevestigd op vraagpunten met betrekking tot het kiesstelsel van de Eerste Kamer en de invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. De naar aanleiding van dit rapport ingestelde Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning) merkte met betrekking tot de bij de grondwetsherziening van 1983 doorgevoerde wijziging van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer op dat hiermee «geen gelukkige greep is gedaan» (kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 58). Vanuit de beide kamers is door verschillende fracties ook recent nog herhaaldelijk gewezen op de wenselijkheid van een terugkeer tot het stelsel zoals dit vóór de grondwetsherziening van 1983 heeft bestaan. Daarnaast is van verschillende zijden aangedrongen op het doen van voorstellen om enigerlei vorm van terugzendrecht in te voeren (zie onder meer kamerstukken II 1996–1997, 21 427, nr. 166 en kamerstukken I 1997–1998, 21 427, nr. 64, nr. 72). In het regeerakkoord is daarom opgenomen dat voorstellen zullen worden gedaan inzake de verkiezing en de positie van de Eerste Kamer.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke normatieve invulling van het democratie-beginsel ten grondslag lag aan de veronderstelling dat divergentie in stellingnamen (partijpolitiek of anderszins geïnspireerd) tussen Tweede en Eerste Kamer een slechte zaak zou zijn. Naar mijn oordeel is de democratie gediend met duidelijkheid en transparantie. Een te grote divergentie in opstelling tussen de beide kamers kan aan deze duidelijkheid en transparantie afbreuk doen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis die het kabinet op verschillende plaatsen in de nota geeft aan het begrip «politiek». Deze leden stelden dat dit begrip zowel betrekking kan hebben op «partijpolitiek» als op «strijd om de waardentoedeling in de samenleving». Zij hadden de indruk dat het kabinet soms lijkt te argumenteren vanuit de

normatieve premisse dat de partijpolitieke profilering dient te worden versterkt (met name waar het gaat om de verkiezingswijze), soms dat juist een grotere afstandelijkheid en een meer in termen van algemene waarden-discussies te typeren rolinvulling de voorkeur verdient. De leden van deze fractie constateerden op dit punt inconsistente argumentatielijnen.

Het is niet geheel duidelijk waaraan de leden van de CDA-fractie ontlenu dat de voorstellen met betrekking tot de verkiezingswijze de politisering in partijpolitieke zin als richtsnoer lijken te hebben. Weliswaar wordt er op pagina 8 van de notitie op gewezen dat de tot 1983 bestaande wijze van verkiezing, waarbij de provincies in groepen waren ingedeeld, een regionaal karakter van de Eerste-Kamerverkiezingen suggereerde die al sinds lang niet meer conform de realiteit was, maar de facto is de kandidaatstelling door landelijke partijorganen beslissend geworden. Uit deze constatering mag echter niet worden afgeleid dat het kabinet van oordeel is dat de partijpolitieke profilering van de Eerste Kamer moet worden versterkt. Het is aan de politieke partijen zelf om hun interne kandidaatstelling te regelen. Het kabinet kan in zijn analyse uiteraard niet voorbijgaan aan de wijze waarop dit thans gebeurt, maar koppelt daar – anders dan de leden van de CDA-fractie suggereren – geen normatieve consequenties aan.

De leden van de fractie van het CDA gingen door middel van enkele vragen nader in op de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en het effect daarvan op het karakter van de Eerste Kamer.

- (1) De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband allereerst naar een overtuigende onderbouwing van het veronderstelde verband tussen de verkiezingswijze en het gebruik van de bevoegdheden door de Eerste Kamer. Deze leden gaven aan, niet overtuigd te zijn door wat zij noemden de «eenzijdig kwantitatieve analyse» van de toename in aantallen verworpen wetsvoorstellen en ingediende novelles en vroegen het kabinet daarnaast aan te geven welk percentage van de wetgeving (per wetsvoorstel en gerelateerd aan de omvang van wetsvoorstellen) tot novelles aanleiding heeft gegeven.

Ik wil in herinnering roepen dat in het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer naar aanleiding van de eerdere notitie over de positie van de Eerste Kamer uit 1997 (kamerstukken II, 1996–1997, 21 427, nr. 164) door de fracties van CDA, PvdA, D66 en GroenLinks nadrukkelijk is gevraagd om (absolute) kwantitatieve gegevens hieromtrent. Het kabinet heeft in de huidige notitie aan deze wens tegemoet willen komen en heeft daarbij uitdrukkelijk gerefereerd aan de destijds door de Eerste Kamer gestelde vraag. Zij heeft zelf in haar redenering op dit kwalitatieve aspect niet de nadruk willen leggen, maar vooral ter adstructie van haar betoog willen wijzen op een tendens die ook in de literatuur uitdrukkelijk wordt gesignaleerd. De vermelding van kwantitatieve gegevens laat met andere woorden onverlet dat er meerdere oorzaken voor de gesignaleerde tendenzen zijn aan te geven. Evenmin als de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer zal ook de kwaliteit van de wetgeving hiervoor als de uitsluitende oorzaak zijn aan te wijzen.

Inzake de beantwoording van de vraag naar het percentage novelles moge ik verwijzen naar de inleiding van deze nota.

- (2) De leden van de fractie van het CDA vroegen of inderdaad de veranderde wijze van verkiezing (mede) heeft geleid tot een gewijzigde (politieke) opstelling van de Eerste Kamer, en zo ja, of dit ertoe dient te leiden dat de wijze van verkiezing wederom aanpassing behoeft. Het antwoord hierop hangt af van de waardering die men in het geheel van de relevante factoren aan de wijze van verkiezing geeft. Prof. Postma,

voormalig lid van de Eerste Kamer, noemt in zijn artikel «De Eerste Kamer timmert aan de weg» (*Namens* 1987, p. 90–92) verschillende factoren die volgens hem van invloed zijn op de door hem gesignaleerde toegenomen activiteit van de Eerste Kamer, zoals personele factoren en geconstateerde fouten in wetsvoorstellen. Ook Bert van den Braak, auteur van het proefschrift *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995* (Den Haag 1998) noemt een aantal factoren, te weten: het gewijzigde profiel van Eerste-Kamerleden, de herbevestiging van het bestaansrecht waardoor tegenstanders een andere oriëntatie kozen, het veranderende type wetgeving (aantasting van bestaande rechten) en het ontstaan van het CDA.

Het kabinet wil ervoor waken een bepaalde factor bij uitsluiting als «de» oorzaak van een gewijzigde opstelling van de Eerste Kamer te bestemmen. Zonder op elk van de hier genoemde factoren expliciet in te gaan, kan worden gezegd dat verschillende daarvan inderdaad ten grondslag kunnen hebben gelegen aan de actievere rol die de Eerste Kamer sinds 1983 heeft gespeeld. In zijn notitie heeft het kabinet zijn aandacht echter geconcentreerd op de wijze van verkiezing, omdat deze notitie erop is gericht de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer in beeld te brengen met het oog op eventuele wijzigingsvoorstellen. De wijze van verkiezing is wel, maar de andere door Postma en Van den Braak genoemde factoren zijn niet door een wijziging van de Grondwet te beïnvloeden.

Het kabinet heeft op basis van de op pagina 8 van zijn notitie weergegeven nadelen van de bestaande wijze van verkiezing van de Eerste Kamer enkele opties aangegeven waardoor deze nadelen naar haar oordeel zouden kunnen worden vermeden. Het heeft daarbij ook gewezen op de nadelen die aan het vóór 1983 bestaande stelsel kleefden en heeft enkele manieren willen schetsen om aan deze nadelen te ontkomen als men inderdaad de keuze voor een soortgelijk stelsel zou willen maken.

(3) De leden van de CDA-fractie vroegen of het kabinet een (empirische) onderbouwing kan geven van de veronderstelling dat de veranderde kieswijze een «actuelere» afspiegeling (representativiteitsargument) betekent. Deze leden vroegen zich af of hier de verkiezing door provinciale staten niet een belangrijke interveniërende variabele vormt en stelden dat bij invoering van de kieswijze van vóór 1983 vertraging optreedt in de weergave van de verkiezingsuitslag, de zittingsperiodes van provinciale staten en de Eerste Kamer niet parallel lopen en er meer kiesdistricten moeten worden gebruikt.

Het is naar mijn mening logisch dat de huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer een meer actuele representatie van de kiezer vormt, en wel in hoofdzaak om twee redenen. Ten eerste vindt de verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten ingevolge artikel 55 Grondwet binnen drie maanden plaats nadat de laatstgenoemde leden zijn verkozen, hetgeen vóór de Grondwet van 1983 niet het geval was. Ten tweede bestaat nu niet de mogelijkheid dat de Eerste Kamer op de indirecte legitimatie van twee verschillende verkiezingen van provinciale staten berust (zoals vóór 1983 het geval was), zodat de kiezersuitspraak een minder diffuus karakter heeft gekregen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het uitgangspunt in de representativiteitsdiscussie niet juist dient te zijn dat beide kamers der Staten-Generaal en hun leden ten volle democratisch gelegitimeerd zijn om gedurende de gehele periode van vier jaar hun parlementaire bevoegdheden uit te oefenen.

Ik ben van mening dat het «ten volle» democratisch gelegitimeerd zijn van beide kamers niet inhoudt dat beide kamers een identieke democratische legitimatie zouden moeten hebben. Dit uitgangspunt zou er in zijn consequentie toe moeten leiden dat ook de Eerste Kamer direct wordt gekozen. Wie – met het kabinet – aanneemt dat een andersoortige

(bijvoorbeeld indirecte) democratische legitimatie van de Eerste Kamer gerechtvaardigd is, gaat daarbij *ipso facto* al uit van de premisse dat de Eerste Kamer een politiek gezien ander karakter heeft dan de Tweede Kamer, en wel zodanig dat de Eerste Kamer op iets meer afstand dient te staan van de politieke wilsvorming van de kiezer. Het «ten volle» democratisch gelegitimeerd zijn van de Eerste Kamer heeft daarmee een principieel andere inhoud dan het «ten volle» democratisch gelegitimeerd zijn van de Tweede Kamer.

(4) De leden van de fractie van het CDA meenden dat het kabinet een bepaalde invulling geeft aan, wat deze leden noemden: «de (informele) code van het primaat van de Tweede Kamer», en vroegen of het gezag van de politiek niet eerder lijdt onder een irreële invulling van deze code dan onder – eveneens in de woorden van deze leden – «de wat minder pawloïde politieke stijl» van de Eerste Kamer.

Van deze laatste typering neem ik nadrukkelijk afstand. Ik zou er bovendien voor willen waken, het begrip «primaat van de Tweede Kamer» als een waardeoordeel te zien. 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 van 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 regering is als medegrondwetgever wél medeverantwoordelijk voor de bevoegdheden die aan elk van beide kamers worden toegeedeeld.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat ten aanzien van de invulling van een terugzendplicht alleen *formele* criteria in de voorstellen worden gereleveerd.

Deze constatering is juist. Er is bewust voor gekozen om harde en duidelijke criteria te stellen voor het al dan niet laten plaatsvinden van een terugzending. Dergelijke criteria zijn bij uitstek te vinden in de stemverhouding over een wetsvoorstel. Worden deze criteria strikt gehandhaafd, dan komt men vrijwel automatisch uit bij een terugzend-*plicht*, omdat uitsluitend de stemverhouding de vraag naar het al dan niet terugzenden beantwoordt.

Wil men, zoals de leden van de CDA-fractie bepleitten, de Eerste Kamer een eigen rol gunnen bij de invulling van de *materiële* afwegingen welke voor terugzending nodig zijn, dan komt men uit bij een terugzend*recht*. Deze leden stelden, dat hiervan geen sprake kan zijn zonder handhaving van een beslissende stem tegen een voorstel door de Eerste Kamer. Ik wijs erop dat ook in de opties welke in de notitie zijn gepresenteerd, de mogelijkheid van een beslissende stem tegen een wetsvoorstel voor de Eerste Kamer gehandhaafd blijft, zij het dat ook hiervoor een formeel criterium zou gaan gelden, namelijk dat een meerderheid van twee derden van de stemmen tegen het wetsvoorstel moeten zijn uitgebracht. Dit is een duidelijk criterium, dat ook in de Grondwet kan worden neergelegd. Bij een terugzend*recht*, zoals leden van de CDA-fractie dit voor ogen hebben, is dit anders. Daar zou de Eerste Kamer namelijk de keuze kunnen hebben tussen aanvaarden, verwerpen of terugzenden.

De leden van de fractie van het CDA gingen er terecht vanuit dat met de toetsing van «de kwaliteit van wetgeving» de kwaliteit in brede zin wordt bedoeld. Criteria hiervoor zijn deels juridisch van aard, maar omvatten daarnaast ook zaken als doelstelling, samenhang, doel-middelrelatie, uitvoering en maatschappelijke neveneffecten (zie A. Postma, «De rol van de Eerste Kamer bij de formele wetgeving», *RegelMaat* 2000, p. 106–114).

1. De leden van de fractie van de VVD zouden gaarne van het kabinet vernemen tot welke nadere inzichten de kennisneming heeft geleid van de voorbereidende documenten, de woordelijke verslagen en de resultaten van de door de Senaat van de Franse Republiek op 14 maart 2000 te Parijs georganiseerde bijeenkomst van de senaten en «tweede» kamers van de wereld (*Forum des Sénats du Monde*) onder de naam «*Une Idée d'Avenir*».

Voor de beantwoording van deze vraag moge ik verwijzen naar hetgeen ik in de inleiding van deze nota heb opgemerkt.

2. De leden van de fractie van de VVD vroegen of het kabinet, door op pagina 4 van de notitie te spreken over «digitaliteit» en «referendum-achtige keuze», geen onrecht doet aan artikel 81 Grondwet, waarin staat dat de wetten door regering en Staten-Generaal gezamenlijk worden vastgesteld, en aan het daaruit voortvloeiende verschijnsel dat de regering in het gemeen overleg met de Eerste Kamer vaak toezeggingen doet betreffende uitvoering en toepassing van het wetsvoorstel waarover wordt beraadslaagd.

Ik wijs erop dat in de bedoelde passage in de notitie slechts wordt gerefereerd aan die situaties, waarin sprake is van een grote politieke druk rondom een bepaald wetsvoorstel, bijvoorbeeld omdat een dergelijk voorstel de hoofdlijnen van het regeringsbeleid raakt. De keren dat dit in de recente parlementaire geschiedenis heeft gespeeld, zijn uit de aard der zaak niet zeer talrijk maar leggen de in de notitie gesignaleerde spanning wel degelijk bloot. Zeker een met veel inspanning bereikt politiek compromis ligt doorgaans al dermate gedetailleerd vast, dat ook nieuwe afspraken omtrent uitvoering en toepassing hierdoor kunnen worden doorkruist. Een essentiële voorwaarde voor een gedachtewisseling valt hiermee weg, waardoor de keus voor de Eerste Kamer beperkt wordt tot die tussen een louter ja of neen. Het kabinet wil hiermee allerminst onrecht doen aan artikel 81 Grondwet, maar constateert wel dat dergelijke situaties noch voor de regering noch voor de Eerste Kamer zelf als optimaal zijn te beschouwen.

3. De leden van de VVD-fractie vroegen of «beoordeling van de kwaliteiten van een wetsvoorstel, los van de politieke context, al verricht is door de Raad van State» is vol te houden in geval van ingrijpende amendering of ingrijpende nota's van wijziging, dit in verband met het feit dat hierdoor geheel nieuwe elementen aan het voorstel kunnen zijn toegevoegd, die de Raad van State in het geheel niet in zijn beschouwing heeft kunnen betrekken. Deze leden vroegen ook of het kabinet niet verwacht, dat bij toetsing door de Eerste Kamer «los van de politieke context» dit in veel gevallen zal leiden tot verwerping op kwalitatieve gronden van wetsvoorstellen die volgens de thans geldende praktijk, ondanks kwalitatieve bezwaren, vanwege de politieke context worden aanvaard.

Ik onderstreep met de leden van de VVD-fractie de betekenis die de Eerste Kamer met name ook kan hebben bij de beoordeling van wijzigingen in een wetsvoorstel, waarover de Raad van State geen oordeel heeft kunnen geven. Dat kan gelden voor nota's van wijziging en met name voor amendementen, zij het niet in alle gevallen. Ingrijpende nota's van wijziging dienen aan de Raad van State te worden voorgelegd (zie *Draaiboek voor de wetgeving*, nr. 61); voorlegging van amendementen aan de Raad van State komt sporadisch voor.

Ik wil benadrukken dat in de notitie aan toetsing «los van de politieke context» (pagina 4 van de notitie) is gerefereerd in verband met de Raad van State, niet in verband met de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is immers een op politieke basis (indirect) verkozen orgaan en zal in haar

oordeelsvorming ook politieke factoren moeten laten meewegen. Juist doordat de Eerste Kamer echter ook een belangrijke taak heeft in het bewaken van de kwaliteit (in brede zin) kan de politieke oordeelsvorming soms botsen met de eisen van kwaliteit van wetgeving. Vanwege het feit dat als het om wetgeving gaat het enige grondwettelijke instrument van de Eerste Kamer het recht tot verwerping is, kunnen de leden van dergelijke fracties daardoor voor dilemma's komen te staan. Thans kan hieruit ten dele een uitweg worden gevonden door het verzoeken om novelles en toezeggingen aan de regering. Het zou naar de mening van het kabinet echter beter zijn als de Grondwet zelf de mogelijkheid tot terugzending zou bevatten, waardoor de Eerste Kamer ten aanzien van een bepaald wetsvoorstel een meer onbevangen oordeel over de kwaliteit kan uitspreken zonder dat dit meteen de verwerping van het gehele wetsvoorstel als – ingrijpend – gevolg heeft.

4. De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet enige aanwijzing heeft dat het gevaar van politieke en maatschappelijke druk daadwerkelijk heeft geleid tot versterking van het politieke karakter van de Eerste Kamer, dan wel of deze passage uitsluitend theoretische waarde heeft.

Het feit dat in sommige gevallen druk op de Eerste Kamer wordt uitgeoefend door groepen die het – veelal om politieke redenen of vanwege de belangen die deze groepen voorstaan – niet eens zijn met een bepaald wetsvoorstel dat al door de Tweede Kamer is aanvaard, betekent in feite dat de Eerste Kamer wordt uitgenodigd een politiek oordeel uit te spreken dat ingaat tegen het oordeel van de Tweede Kamer. Dit heeft als vrijwel onvermijdelijk gevolg dat de belangstelling meer dan anders zal uitgaan naar de politieke keuze die de meerderheid van de Eerste Kamer in een dergelijk geval zal gaan maken.

5. De leden van de VVD-fractie wilden gaarne vernemen of het kabinet niet van opvatting is dat het, boven rechterlijke toetsing of een referendum, verre de voorkeur verdient dat de wetgever zelf de rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid van wetten bewaakt.

Deze leden merkten terecht op dat in de notitie is verwezen naar het feit dat rechterlijke toetsing en referendum vaak worden genoemd in de discussie rond de Eerste Kamer, mogelijk als substituten voor het werk van deze Kamer. Het kabinet is van mening dat het per definitie tot de taak van de wetgever behoort, de rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid van wetten te bewaken. Zo is de effectuering van de bescherming door grondrechten deels afhankelijk van de rechter, deels van de wetgever. Toetsing van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer en rechterlijke toetsing van wetten zijn dus niet zonder meer inwisselbaar. Dit laatste geldt ook, zij het op een andere manier, voor het referendum. De ingediende voorstellen inzake het correctief wetgevingsreferendum zijn dan ook nooit gekoppeld aan voorstellen inzake de Eerste Kamer. Zowel voor rechterlijke toetsing als voor een referendum is, volgtijdelijk gezien, bovendien pas plaats ná het werk van de Eerste Kamer.

6. De leden van de fractie van de VVD vroegen 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 van dezelfde politieke partijen in Tweede en Eerste Kamer, waarmee de congruentie van de politieke wilsvorming zelfs op hoofdlijnen verdwijnt. Deze redenering berust volgens de leden van de VVD-fractie op de naar hun oordeel staatsrechtelijk onjuiste gedachte dat de regeringsfracties in de Eerste Kamer politiek zouden zijn gebonden door het regeerakkoord, gesloten door de geestverwante fracties in de Tweede Kamer.

Het enkele feit dát de Eerste Kamer in bepaalde gevallen een door de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel verwerpt, draagt naar mijn mening in zichzelf al een politiek karakter, mede vanwege de grote aandacht die hieraan veelal wordt besteed. Dit wordt nog versterkt door een praktijk, waarbij de Eerste Kamer de dreiging van een verwerping soms als een drukmiddel gebruikt om reparatiewetgeving, novelles of toezeggingen omtrent de uitvoering af te dwingen. Juist het gebruik van de verwerping als drukmiddel is een bij uitstek politieke manier van (onder)handelen. In die zin kan men zeggen dat de Eerste Kamer door haar wijze van gebruik maken van haar bevoegdheden in sommige gevallen een prominente rol speelt in het politieke spel. Hierbij zij overigens aangetekend dat het gaat om uitzonderingen, die echter verhoudingsgewijs veel aandacht krijgen en daardoor de Eerste Kamer in de beeldvorming in sterke mate politiek profileren.

Door het toegenomen politieke karakter van de Eerste Kamer in combinatie met het feit dat de coalitiefracties daarin niet zijn gebonden aan het regeerakkoord kan het onder omstandigheden gebeuren dat deze Kamer (politieke) keuzes maakt die niet congruent zijn met de keuzes van de Tweede Kamer. Daarbij is het niet de vraag of de desbetreffende fracties wél aan het regeerakkoord moeten worden gebonden. Het kan immers ook zo zijn dat er in de Eerste Kamer een andere politieke krachtsverhouding bestaat dan in de Tweede Kamer. Beide situaties kunnen ertoe leiden dat de uitslag van de stemming in de Eerste Kamer anders uitvalt dan die in de Tweede Kamer. Het kabinet heeft hiermee een van de spanningsvelden rond de Eerste Kamer willen aanduiden, zonder hierover een oordeel te willen uitspreken. De geschetste spanningsvelden zijn bedoeld om in onderlinge samenhang te worden gezien. Juist het feit dat een andere afweging in de Eerste Kamer zulke ingrijpende consequenties kan hebben, doet de vraag rijzen of er geen andere mogelijkheden zijn om de stem van de Eerste Kamer te laten klinken zonder dat dit meteen een zware politieke lading krijgt.

7. De leden van de VVD-fractie informeerden ook naar wat het kabinet bedoelt met «een meer politieke rol» van de Eerste Kamer en vroegen of het kabinet ook niet van mening is dat tegen die politieke toetsing geen bezwaar kan bestaan als hieronder tevens de rol van de kwaliteitseisen in het geheel van de politieke afweging door de Tweede Kamer wordt begrepen.

Ik wil hier onderstrepen dat in de notitie het feit, dat de Eerste Kamer zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld tot een meer politiek orgaan, als constatering wordt vermeld. Over dit feit als zodanig spreekt het kabinet geen waardeoordeel uit en formuleert het te dien aanzien dus ook geen bezwaren. Wel moet worden geconstateerd dat ondanks deze ontwikkeling de bevoegdheden van de Eerste Kamer al die tijd dezelfde zijn gebleven, waardoor een negatief uitvallend oordeel van deze Kamer onvermijdelijk de meest vergaande consequentie heeft, zonder dat de Tweede Kamer zich nog eens over het wetsvoorstel kan buigen. Het feit dat de Eerste Kamer een andere afweging maakt dan de Tweede Kamer zou er naar de mening van het kabinet niet toe dienen te leiden dat de afweging door de Eerste Kamer per definitie altijd de uiteindelijke voorrang heeft boven de afweging door de Tweede Kamer.

8. De leden van de VVD-fractie waren van mening dat, indien het kabinet van oordeel zou zijn dat na 1983 anderszins sprake is geweest van zuiver politieke boven rechtsstatelijke of juridisch-kwalitatieve afwegingen, het dit nader zou dienen aan te tonen. Zij vroegen zich af of de op pagina 9 van de notitie vermelde kwantitatieve gegevens voldoende zijn om de conclusie te funderen, en of hier niet veeleer sprake is van een – in de logica als onvoldoende gekwalificeerde – redenering «post ergo propter». Deze leden vroegen of niet een

analyse van de in de loop der jaren verworpen dan wel ingetrokken voorstellen, en van de daartoe leidende argumenten, uitsluitend moeten geven over de vraag of in werkelijkheid sprake is geweest van een toenemende mate van voorrang van zuiver politieke boven rechtsstatelijke of juridisch-kwalitatieve argumenten in eerdere stadia van de behandeling van de verworpen wetsvoorstellen. Zij vroegen daarnaast om een vergelijking (voor en na 1983) van percentages verworpen wetsvoorstellen ten opzichte van het totaal aantal afgehandelde voorstellen, alsmede om een opsomming van voorstellen die, ondanks zwaarwichtige juridisch-kwalitatieve bezwaren, vanwege de politieke context toch zijn aanvaard.

Met betrekking tot de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen ik in de inleiding tot deze nota heb opgemerkt.

9. De leden van de VVD-fractie vroegen zich voorts af, of het niet juist vaak te danken is aan het doorslaggevend politieke oordeel van de leden van de fracties in de Eerste Kamer die deel uitmaken van de coalitiepartijen, dat veel wetsvoorstellen waaraan juridische of kwalitatieve bezwaren kleven, toch op politieke gronden worden aanvaard, terwijl bij uitsluitend kwalitatieve toetsing verwerping in de rede had gelegen. In dit verband vroegen de leden van de VVD-fractie of het kabinet tegen deze politieke toetsing ook bezwaren heeft. Het kabinet is zich bewust van het feit dat de leden van de fracties in de Eerste Kamer, welke deel uitmaken van de coalitie, in veel gevallen om politieke redenen hun steun geven aan een wetsvoorstel. De stelling van de leden van de VVD-fractie dat in zulke gevallen bij «uitsluitend kwalitatieve toetsing» verwerping in de rede had gelegen, illustreert naar de mening van het kabinet de kern van de afweging, waarvoor de Eerste Kamer per definitie altijd staat, namelijk de keuze tussen ja en neen.
10. De leden van de VVD-fractie vroegen of het, in het licht van de bestaande praktijk van reparatiewetgeving of de indiening van een novelle, in gemoede is vol te houden dat fouten in wetsvoorstellen door de Eerste Kamer in beginsel niet kunnen worden geresseerd. Het kabinet heeft in de notitie de grondwettelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer als uitgangspunt willen nemen. Deze bevoegdheden voorzien niet in het redresseren van fouten in wetsvoorstellen. Dat zich inmiddels buiten de Grondwet om een aantal noodoplossingen heeft ontwikkeld, kan gezien worden als een teken dat de grondwettelijke bevoegdheden niet meer voldoen en daarom aanpassing behoeven.
11. De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag of de stelling op pagina 8 van de notitie, dat de band van de kandidaten met de provincies nauwelijks van belang blijkt te zijn, niet enige nuancering verdient in het licht van het feit dat sommige partijen wel rekening houden met de herkomst van de kandidaten en in het licht van de verkiezing van Eerste-Kamerleden met voorkeurstemmen die zijn uitgebracht op grond van de provinciale voorkeur. Het kabinet heeft in de notitie tot uitdrukking willen laten komen dat de wijze van verkiezing van leden voor de Eerste Kamer, zoals deze van 1923 tot 1983 heeft bestaan, in de praktijk een veel minder provinciaal karakter droeg dan uit de Kieswet zou blijken. Dit laat uiteraard onverlet dat bij de kandidaatstelling en bij het uitbrengen van voorkeurstemmen – evenals bij de verkiezing van leden van de Tweede Kamer – een provinciaal of regionaal element een rol kan spelen, maar dit element speelt dan toch een relatief bescheiden rol.
12. De leden van de VVD-fractie stelden voorts de vraag, wat wordt bedoeld met de zinsnede «en neemt de congruentie van de politieke voorkeur van de bevolking af» op pagina 11 van de notitie. Deze leden

vroegen zich af of het hierbij gaat om congruentie met de voorkeur van de bevolking of met de samenstelling van de Tweede Kamer.

Met de term «congruentie van de politieke voorkeur van de bevolking» heeft het kabinet het oog gehad op de wilsuitspraak van de kiezer, die bij verschillende verkiezingen tot uiting komt. Verkiezingen voor de verschillende gekozen organen bijvoorbeeld Tweede Kamer, provinciale staten en de raden van de gemeenten – vinden op onderscheiden tijdstippen plaats. Daarbij kunnen de voorkeuren van de kiezer naar tijd en plaats verschuiven. Dit kan leiden tot een verschillende politieke samenstelling van twee organen op hetzelfde bestuursniveau, namelijk de Tweede en de Eerste Kamer. Aangezien het bij beide om gekozen organen gaat, kan hierdoor indirect de congruentie met de politieke voorkeur van de bevolking afnemen.

13. De leden van de fractie van de VVD gaven te kennen, niet te hebben begrepen hoe optie 3 inzake het kiesstelsel (pagina 12 van de notitie) precies werkt en hadden de indruk, dat het kabinet van mening was dat ook deze optie als bezwaar had dat bepaalde provincies gedurende een zittingsperiode niet aan de beurt komen voor deelneming aan de verkiezing van (een deel van) de Eerste Kamer.

Het kabinet heeft in de notitie geprobeerd een aantal opties te formuleren die in grote lijnen een terugkeer tot het stelsel van vóór 1983 als effect hebben zonder de hieraan klevende nadelen. Het kabinet heeft dit nu nog slechts op een indicatieve manier willen doen.

Het bezwaar tegen het stelsel van vóór 1983, dat de staten van bepaalde provincies soms niet aan de beurt kwamen voor de verkiezingen van een deel van de Eerste Kamer, kan men in hoofdzaak op twee manieren oplossen. De eerste mogelijke oplossing is, dat elke keer wanneer een deel van de Eerste Kamer wordt verkozen, dit wordt gedaan door de leden van de staten van *alle* provincies. De andere mogelijkheid is, dat de gedeeltelijke verkiezing door een even aantal groepen van provincies geschiedt. Het kabinet heeft door middel van de varianten vooral duidelijk willen maken dat het wegnemen van het bezwaar op een van de genoemde manieren zal kunnen gebeuren, zonder daarbij in dit stadium reeds alle uitvoeringstechnische aspecten daarbij te willen betrekken.

14. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of het kabinet bij het beoordelen van varianten ook aandacht heeft geschonken aan de mogelijkheid dat niet alleen de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten gelijktijdig plaatsvinden, maar dat deze in het vervolg om de vijf jaren worden gehouden en dan worden gecombineerd met de verkiezing van leden van het Europees Parlement.

Het kabinet is bij het formuleren van de opties uitgegaan van de situatie zoals deze momenteel bestaat.

15. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag, of zij terecht afleiden uit hetgeen het kabinet stelt op pagina 12 van de notitie omtrent «allerlei kiesrechtelijke ingewikkeldheden», dat het niet voornemens is terug te keren tot het vóór 1983 bestaande systeem van restzetelverdeling. Zij vroegen of het kabinet kan bevestigen dat de restzetelverdeling, uitsluitend op basis van grootste gemiddelden, wordt gehandhaafd.

Het kabinet heeft zich hierbij nog niet laten leiden door een eventuele voorkeur voor een bepaalde restzetelverdeling. Dit laat onverlet dat, indien zou worden gekozen voor een stelsel waarin de Eerste Kamer om de drie jaar door *alle* provincies zou worden gekozen, zich in ieder geval niet het samenstel van «kiesrechtelijke ingewikkeldheden» behoeft voor te doen dat in de notitie is beschreven.

16. De leden van de VVD-fractie constateerden dat een effect dat optreedt bij elk van de opties die inhoudt dat de Eerste Kamer in twee helften

wordt gekozen, namelijk een verdubbeling van de rekenkundige of natuurlijke kiesdrempel, in de notitie niet wordt besproken. Deze leden wilden weten of het kabinet dit effect in zijn reflecties heeft betrokken. Hetgeen deze leden opmerken over de verdubbeling van de rekenkundige of natuurlijke kiesdrempel is inderdaad een niet onbelangrijke kwestie. Het kabinet heeft in de notitie de gepresenteerde opties niet tot in detail willen uitwerken, maar bij een eventuele definitieve keuze van een of meer van de in de notitie beschreven opties dient dit aspect uiteraard goed te worden belicht.

17, 18 en 19. De leden van de VVD-fractie waren teleurgesteld dat het kabinet bij de bespreking van de novelle aanknoopte bij de vaak gehoorde kwalificatie als «verkapt amendement». Deze leden vroegen of het kabinet niet van mening is dat het meer voor de hand ligt een novelle te vergelijken met een nota van wijziging dan met een amendement.

Het kabinet heeft op pagina 13 van haar notitie met de verwijzing naar de kwalificatie als «verkapt amendementsrecht» aangesloten bij hetgeen de Raad van State over dit onderwerp heeft opgemerkt en waarnaar de leden van de VVD-fractie ook verwijzen (zie het advies van de Raad van State d.d. 13 februari 1973, gepubliceerd in de Staatscourant van 27 mei 1974, over de toelaatbaarheid van novelles naar aanleiding van de Machtingwet).

Daarbij wordt de novelle niet zonder meer gelijkgesteld met een «verkapt amendement», maar wordt er met nadruk op gewezen dat het *bij herhaling* afdwingen van novelles door de Eerste Kamer moet worden gezien als de uitoefening van een verkapt amendementsrecht. Het kabinet heeft daarmee geenszins willen zeggen dat de Eerste Kamer hierbij niet voldoet aan de criteria die hieromtrent door de Raad van State zijn gesteld, maar willen illustreren dat de praktijk behoefte blijkt te hebben aan een correctiemechanisme op het dilemma-achtige karakter van het verwerpsrecht. De kritiek op de novellepraktijk wordt vermeld omdat deze in de staatsrechtelijke literatuur zo nadrukkelijk naar voren wordt gebracht. Daarmee wordt onderstreept dat het hier gaat om een praktische noodoplossing, niet om de koninklijke weg om de Eerste Kamer bevoegdheden op maat te geven.

De literatuur vergelijkt het *afdwingen* van een novelle veelal met het uitoefenen van een amendementsrecht door de Eerste Kamer. Zoals bij elke vergelijking kan ook hier worden gezegd dat er bepaalde overeenkomsten bestaan maar ook verschillen. Inderdaad wordt een novelle als zodanig – voorzover het niet om een initiatiefvoorstel gaat – door de regering ingediend, evenals een nota van wijziging. Indirect echter kan een veelvuldig afdwingen van novelles door de Eerste Kamer in de praktijk het effect hebben van de uitoefening van een amendementsrecht, dat aan die Kamer volgens het staatsrecht niet toekomt. Een relevant verschil tussen de novelle enerzijds en het amendement en de nota van wijziging anderzijds is, dat de novelle wordt ingediend op een moment dat het wetsvoorstel als zodanig niet meer kan worden gewijzigd. Een novelle resulteert bij aanvaarding dus per definitie in een aparte publicatie in het Staatsblad, inhoudende wijziging van de wet als zodanig. In de praktijk kan hiermee ten dele tegemoet worden gekomen aan de behoefte die bestaat om het dilemma dat in bepaalde gevallen voor de Eerste Kamer is verbonden aan de keuze tussen aanvaarden of verwerpen, te omzeilen. Zowel grondwettelijk als uit een oogpunt van wetgevings-techniek is dit echter geen fraaie oplossing.

20. De leden van de VVD-fractie hadden tevens vragen over het gestelde op de pagina's 14 en 15 van de notitie. Op deze plaatsen heeft het kabinet geconstateerd dat door middel van terugzending verschillen van inzicht tussen de beide kamers over bij de Eerste Kamer

aanhangige wetsvoorstellen kunnen worden opgelost en dat hierdoor spanningen tijdig kunnen worden weggenomen. Deze leden vroegen waarop deze stelling berust en op welke spanningen het kabinet doelt. Ik wil onderstrepen dat het buiten kijf is dat men over een verschil van inzicht tussen de beide kamers kan spreken wanneer de Tweede Kamer in meerderheid vóór is, terwijl de Eerste Kamer in meerderheid tegen is. Tegelijk moet hierbij echter worden opgemerkt dat dit een zwart/wit-weergave is. De Tweede Kamer heeft namelijk de mogelijkheid een wetsvoorstel op onderdelen aan te passen of te laten aanpassen *alvorens* zij hieraan haar goedkeuring hecht.

De Eerste Kamer bezit die mogelijkheid niet. Zij kan slechts haar inzichten omtrent een wetsvoorstel realiseren door ofwel dit voorstel in zijn geheel te aanvaarden of te verwerpen, ofwel door het daarheen trachten te leiden dat de regering tot het inzicht komt dat bijvoorbeeld een novelle of een reparatiewetsvoorstel moet worden ingediend. Om dit te realiseren wordt in een aantal gevallen druk door de Eerste Kamer uitgeoefend, zeker in die gevallen waarin een wetsvoorstel na een uitgebreide behandeling, soms na ingrijpende amendering, door de Tweede Kamer is aanvaard. In de beeldvorming kan hierdoor de indruk ontstaan dat de Tweede Kamer geen goed werk heeft gedaan en een verkeerde afweging heeft gemaakt – waarbij soms wel, soms niet de andere afweging door de Eerste Kamer een bepaalde politieke lading kan meekrijgen. Dit kan naar de mening van het kabinet spanningen opleveren, bijvoorbeeld tussen de beide kamers, tussen de regering en (een van) beide kamers en tussen geestverwante fracties in de beide kamers.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat naar het oordeel van het kabinet zou overblijven van de mogelijkheid om langs deze weg verbeteringen aan te brengen in een wetsvoorstel, in de wetenschap dat regering en Tweede Kamer daarmee verder naar eigen goedgevoelen kunnen handelen. Naar het oordeel van het kabinet zou de invoering van een vorm van terugzending de mogelijkheden om verbeteringen in een wetsvoorstel aan te brengen aanzienlijk uitbreiden. Door het feit dat een terugzending dan een regulier instrument zal zijn geworden in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal, wordt de wens van de Eerste Kamer om wijzigingen in een wetsvoorstel aan te brengen ontdaan van haar dwingende karakter. De spanning die een dergelijke wens thans vrijwel als vanzelf meebrengt, zal hiermee naar verwachting grotendeels verdwijnen. Regering en Tweede Kamer zullen daarom met een grotere (politieke) onbevangenheid kunnen kijken naar de aanbevelingen die de Eerste Kamer doet om een wetsvoorstel te verbeteren.

21. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of het kabinet niet verwacht dat bij invoering van een terugzendrecht de praktijk zal gaan ontstaan dat de Eerste Kamer bij door de samenleving heftig bekritiseerde wetsvoorstellen tot terugzending zal gaan besluiten, waarna de Tweede Kamer en de regering, indien zij volharden, het mikpunt worden van maatschappelijke kritiek, terwijl van de Eerste Kamer zal worden gezegd dat zij gedaan heeft wat zij kon (namelijk terugzenden en verder niets).

Ik acht dit onder omstandigheden niet ondenkbaar. De kritiek komt in dat geval echter terecht bij dat deel van de volksvertegenwoordiging dat direct wordt gekozen en waarop de kiezer dus een meer directe invloed heeft. Kritiek op de Eerste Kamer heeft in dat opzicht veel minder zin. Anders dan de leden van de VVD-fractie vrees ik dan ook niet dat onrecht wordt gedaan aan een belangrijke rationale van het tweekamerstelsel, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de wetgeving wordt gespreid.

22. De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet niet voorziet dat bij invoering van enigerlei vorm van terugzendrecht werkelijk een verkapte amendering door de Eerste Kamer haar intrede zal doen,

doordat de Kamer een (amenderende) motie aanneemt waarin zij uitspreekt waartoe de terugzending moet dienen.

Het kabinet streeft naar de invoering van een vorm van terugzending juist om ervoor te zorgen dat in een tweede lezing in de Tweede Kamer het wetsvoorstel dusdanig wordt gewijzigd dat zoveel mogelijk aan de bezwaren van de Eerste Kamer aandacht wordt besteed. Hierbij is een stelsel denkbaar waarin de terugzending door de Eerste Kamer wordt voorzien van een aantal gronden, waaraan regering en Tweede Kamer vervolgens gebonden zijn bij het wijzigen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Terugzending betekent enerzijds dus niet een blanco chèque, anderzijds ook geen garantie dat de Tweede Kamer alle bezwaren van de Eerste Kamer zal overnemen. In die zin is er, als men al wil spreken van een vorm van «verkapte» amendering, sprake van een indirecte vorm ervan, die bovendien aan een gereguleerde procedure gebonden zal zijn. In dat opzicht zal een stelsel met terugzending dus inderdaad gelijkenis gaan vertonen met stelsels zoals die in veel buitenlandse senaten bestaan.

23. De leden van de VVD-fractie gaven te kennen geen voorstanders te zijn van een terugzendrecht als nieuwe bevoegdheid van de Eerste Kamer. Bij de opties die in de notitie over dit onderwerp waren geformuleerd, waren bij hen ook veel vragen gerezen. Zo vonden zij de stelling van het kabinet, dat regels omtrent terugzending alleen kunnen worden gezocht in de stemverhouding, onbegrijpelijk. Zij wezen op enkele storende bijwerkingen van deze opties, bijvoorbeeld het feit dat een wetsvoorstel moet worden teruggezonden naar de Tweede Kamer terwijl een meerderheid van minder dan twee derden van de leden van de Eerste Kamer dit wetsvoorstel principieel onaanvaardbaar acht en daarom alleen maar verwerping beoogt, terwijl geen enkel lid van de Eerste Kamer reparatie verlangt. Zij vroegen waarom niet was voorgesteld dat de Eerste Kamer alleen maar met een meerderheid van twee derden van de stemmen kan verwerpen en met gewone meerderheid tot terugzending kan besluiten.

In de notitie is een drietal varianten gepresenteerd, waarvan het kabinet meent dat zij een goede aanzet kunnen vormen tot verdere discussie. Gekozen is hierbij voor varianten, die een terugzendplicht inhouden, omdat daarbij uitsluitend de stemverhouding beslissend is voor de verdere gang van een wetsvoorstel. Dit neemt echter niet weg dat ook andere opties interessant kunnen zijn.

24. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag waar de grens tussen «technische» en «inhoudelijke» novelles ligt.

Het proefschrift van Bert van den Braak (*De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995*, Den Haag 1998, p. 269) geeft als voorbeelden van technische novelles: novelles die ten doel hebben omissies te herstellen of om een inmiddels achterhaalde invoeringsdatum te wijzigen.

Na het verschijnen van de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» heeft F. de Vries in zijn op 18 mei 2000 verdedigde proefschrift *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (diss. Groningen, Deventer 2000) een uitvoerige en heldere beschouwing gewijd aan het verschijnsel van de novelle. Hij maakt een onderscheid tussen twee typen novelles, te weten de correctie-novelle en de inhoudelijke novelle. Onder correctie-novelles verstaat hij novelles waarmee primair wordt beoogd correcties aan te brengen in voorliggende wetsvoorstellen. Dit type novelles komt overeen met wat in de notitie is aangeduid als «technische» novelles. Met inhoudelijke novelles doelt hij op novelles die beogen de betreffende wetsvoorstellen inhoudelijk te wijzigen (a.w., p. 189 e.v.).

Als voorbeelden van redenen voor een correctie-novelle noemt De Vries met name: herstel van kennelijke fouten, correctie van fouten als gevolg van aangebrachte wijzigingen tijdens de behandeling in de Tweede

Kamer, correctie van verouderde wetsvoorstellen en een door de Eerste Kamer gewenst uitstel van inwerkingtreding van een voorliggend wetsvoorstel, als een soort compensatie voor het gebrek aan tijd dat de Eerste Kamer soms heeft voor een zorgvuldige behandeling. Redenen voor inhoudelijke novelles zijn vooral: bescherming van de eigen positie van de Eerste Kamer en beïnvloeding van de werkingssfeer van een voorliggend wetsvoorstel (bijvoorbeeld door verwijdering van een bepaling waarin wordt voorzien in terugwerkende kracht).

25. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of bij het gebruik van de begrippen «rigide» en «flexibele» grondwetten niet eerst in de beschouwing moet worden betrokken welke ruimte de grondwet aan de wetgever laat. Deze leden stelden dat naarmate die ruimte groter is, de veranderingsprocedure minder flexibel kan zijn en dat een flexibele veranderingsprocedure van pas zou zijn gekomen als voor de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam een verandering van de Grondwet vereist zou zijn geweest.

In feite zegt de VVD-fractie hiermee: hoe minder een grondwet zelf regelt, des te moeilijker zij kan worden gewijzigd. Het komt mij echter voor dat het hier om twee heel verschillende dingen gaat. Er is mij in zijn algemeenheid niet gebleken van enig verband tussen de inhoud van een grondwet en de zwaarte van de procedure om een grondwet te wijzigen. Het kabinet heeft met de begrippen «rigide» en «flexibele» grondwet slechts beoogd aan te sluiten bij een gangbare onderscheiding in de (internationale) staatsrechtwetenschap.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet voorbeelden kan noemen waarbij het Nederlandse staatsbestel of het bestel van een der internationale verbanden waarvan het Koninkrijk deel uitmaakt, onaanvaardbare of onwenselijke vertraging heeft ondervonden als gevolg van grondwettelijke belemmeringen die niet tijdig konden worden opgeheven, terwijl de vereiste meerderheid daarvoor wel bleek te bestaan.

De door de Grondwet opgeworpen drempels voor een wijziging zijn hoog. Vanwege het bestaan van twee lezingen speelt ook de uitslag van de tussen de twee lezingen te houden verkiezingen voor de Tweede Kamer een rol. Gezien het feit dat een voorstel tot grondwetsherziening niet of nauwelijks een factor van betekenis is bij dergelijke verkiezingen, kan om heel andere redenen toch de stemverhouding in de Tweede Kamer ten opzichte van dit grondwetsherzieningsvoorstel veranderen. Een vereiste meerderheid die tevoren wel bleek te bestaan, kan dan vervolgens – om redenen die geheel buiten het grondwetsherzieningsvoorstel zijn gelegen zijn verdwenen.

Een ander neveneffect is dat de timing voor het indienen van een voorstel tot grondwetsherziening een ongewenste druk kan leggen op een verantwoord proces van voorbereiding en behandeling van een wetsvoorstel. Door het vereiste van behandeling in twee lezingen ontstaat hierdoor soms een tijds-klem, die ongewenste consequenties kan hebben. Deze tijds-klem is het gevolg van het feit dat een grondwetsherzieningsvoorstel tijdig moet worden ingediend als men wil voorkomen dat in de parlementaire behandeling een gat van meerdere jaren ontstaat tussen de behandeling in eerste en tweede lezing. Zo is bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 13 Grondwet vanuit de Eerste Kamer gewezen op het feit dat de regering «pas laat» met het desbetreffende wetsvoorstel kwam, waardoor het voorstel onvoldoende was gerijpt alvorens het in parlementaire behandeling werd gebracht (voorlopig verslag, kamerstukken I 1998–1999, 25 443, nr. 40, p. 1–2). Het niet bijtijds indienen van een voorstel tot grondwetsherziening betekent in zulke gevallen daarentegen vrijwel zeker meteen een vertraging van tenminste vier jaar, hetgeen soms als zeer onwenselijk dient te worden beschouwd.

26. De leden van de fractie van de VVD verwezen naar de passage aan het slot van paragraaf 5, onder b, op pagina 19 van de notitie, over de zorgvuldigheid van de procedure en de «algehele» verwerping van een gedurende vele jaren met zorg voorbereid en in eerdere stadia reeds met toereikende meerderheid aanvaard voorstel. Dit riep bij deze leden de vraag op of het kabinet niet in staat moet worden geacht reeds bij de eerste lezing inzicht te verkrijgen of de vereiste versterkte meerderheid bij de tweede lezing verkregen zou kunnen worden. De bedoelde leden wezen er daarbij op dat in het geval van het door het kabinet genoemde voorbeeld – de verwerping in tweede lezing van het voorstel inzake het correctief referendum op 19 mei 1999 – het veranderingsvoorstel in de Eerste Kamer met minder dan twee derden van de uitgebrachte stemmen werd aanvaard.

Het kabinet heeft in zijn notitie enkele opties ter zake van de grondwetsherzieningsprocedure geformuleerd, waarin geen tweede lezing meer is opgenomen. Deze voorstellen zijn mede ingegeven door de overweging dat een tweede lezing een aanzienlijke verlenging van de procedure oplevert, terwijl het voordeel ervan beperkt is. Inderdaad kan in beginsel bij de eerste lezing inzicht worden verkregen over de mogelijkheid van het verkrijgen van de vereiste meerderheid van twee derden in tweede lezing. Indien de stemverhoudingen echter zodanig zouden vastliggen dat het aantal vóór het voorstel uitgebrachte stemmen in beide lezingen identiek is, dan is naar de mening van het kabinet een tweede lezing in elk geval overbodig. Volgens de huidige procedure geldt echter dat de Tweede Kamer – na de voorgeschreven verkiezingen – een andere samenstelling heeft en de Eerste Kamer een andere samenstelling kan hebben. Ook indien de Eerste Kamer niet van samenstelling is veranderd, bestaat echter de mogelijkheid dat de stemverhouding in tweede lezing een andere is dan die in eerste lezing. Hiervan was bijvoorbeeld ook sprake bij de behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief wetgevingsreferendum.

27 en 28. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of inderdaad bij alle door het kabinet voorgelegde opties inzake de procedure tot grondwetsherziening de tweede lezing door een nieuw gekozen Tweede Kamer komt te vervallen op grond van de overweging dat de kiezer de gelegenheid krijgt om zich door middel van een correctief wetgevingsreferendum tegen de aanvaarde verandering van de Grondwet uit te spreken. Deze leden vroegen of het kabinet zich ervan bewust is dat dit aan politieke groeperingen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn en die bij de eerste lezing een minderheid hebben gevormd die zich tegen een veranderingsvoorstel heeft verzet, de mogelijkheid ontnaemt om na kamerontbinding een zodanige aanhang te mobiliseren dat zij de verandering van de Grondwet alsnog met meer dan een derde kunnen tegenhouden. De hier aan het woord zijnde leden poneerden de stelling, dat de tweede lezing van een grondwetsverandering een noodzakelijke waarborg is tegen overijling en grondwetsverandering door een gelegenhidsmeerderheid, omdat voor de verkiezing van de kamers die over de eerste lezing hebben geoordeeld, de kiezers niet over die wijziging zijn geraadpleegd. Het feit dat sedert tal van jaren de grondwetsverandering in de verkiezingsstrijd voor de Tweede Kamer (nagenoeg) geen rol van betekenis heeft gespeeld, zegt volgens deze leden alleen maar dat de voorgestelde veranderingen niet zo controversieel waren dat zij tot een heftige verkiezingsstrijd aanleiding gaven.

Het kabinet heeft geconstateerd dat al sinds 1917 in de staatkundige praktijk nooit meer verkiezingen voor de Tweede Kamer worden uitgeschreven louter met het oog op een herziening van de Grondwet. De

tussen de beide lezingen voorgeschreven verkiezingen vallen altijd samen met de periodieke verkiezingen. Aangezien in deze verkiezingen verschillende thema's van belang zijn en aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening hierbij doorgaans geen prominente, laat staan een doorslaggevende rol spelen en ook nauwelijks te verwachten is dat dit ooit wel het geval zou zijn, is de mogelijkheid die de leden van de VVD-fractie schetsen weliswaar in theorie aanwezig, maar in de praktijk onwaarschijnlijk. De leden van de VVD-fractie gaven te kennen dat het niet wijs is om de waarborgen bij grondwetsverandering op te heffen, evenmin als het wijs is om wegens het uitblijven van een inbraak het nachtslot van de voordeur te verwijderen.

Zij vroegen hoe een en ander zich verhoudt met de bescherming van minderheden tegen veranderingen in de grondslagen van het staatsbestel, die de rechtvaardiging is van de vereiste versterkte meerderheid, terwijl bij een correctief wetgevingsreferendum met een gewone meerderheid wordt beslist.

Het kabinet is van mening dat deze bescherming van minderheden afdoende gewaarborgd blijft als herziening van de Grondwet – zoals ook in veel andere staten het geval is – in één lezing bij meerderheid van twee derden geschiedt. Ik vind niet dat deze meerderheid van twee derden een «gelegenheidsmeerderheid» is. Het gaat immers om een meerderheid die door de kiezer is gekozen op basis van partijprogramma's waarin de meerderheid van de kiezers zich heeft kunnen vinden. Uiteraard gaat het hierbij om een momentopname, maar ook bij een volgende verkiezing zal dit het geval zijn.

29. De door de leden van de VVD-fractie aangehaalde slotconclusie uit het proefschrift van Van den Braak, culminerend in de aanbeveling het debat over de Eerste Kamer maar eens te beëindigen, laat ik graag voor rekening van de schrijver. Ik wil op deze plaats slechts wijzen op de verantwoordelijkheid van de organen die samen in ons staatsbestel de grondwetgever vormen om ervoor zorg te dragen dat de Grondwet een levend document blijft. Deze taak verdraagt zich naar mijn mening niet met het voor eens en voor altijd beëindigen van discussies die hun weerslag kunnen hebben op de inhoud van de Grondwet.

PvdA

Ik ben verheugd dat de leden van de fractie van de PvdA de door het kabinet voorgestane open gedachtewisseling over de positie van de Eerste Kamer verwelkomden.

De leden van de PvdA-fractie betreurden dat het kabinet niet de gelegenheid te baat had genomen om uiteen te zetten welke rol zij op dit moment ziet weggelegd voor de senaat in de wetgevingsprocedure, en welke zij in de toekomst voor deze kamer van het parlement zou zien. Deze leden gaven te kennen een dergelijke uiteenzetting alsnog op prijs te stellen. Zij lichtten dit toe door te wijzen op het feit dat in hun visie de traditionele opvatting over de rol van de senaat heeft plaatsgemaakt voor een andere werkelijkheid, waarin de senaat een gewoon politiek orgaan is geworden, zij het dat van hem allereerst politieke terughoudendheid wordt verlangd, met een zekere marge in bijzondere gevallen. Dit leidt, aldus de hier aan het woord zijnde leden, tot spanningen als het oordeel over de kwaliteit of de rechtsstatelijke aanvaardbaarheid van een wetsvoorstel in een andere richting wijst dan het argument dat dit wetsvoorstel een politiek besluit van regering en Tweede Kamer behelst en dat de Eerste Kamer terzake terughoudendheid past; het laatste element heeft doorgaans de overhand, waardoor – aldus nog steeds deze leden – correcties op het punt van kwaliteit en rechtsstatelijke aanvaardbaarheid achterwege blijven.

Het kabinet is zich terdege bewust van het spanningsveld waarin de Eerste Kamer verkeert (zie met name pagina 15 van de notitie). De visie met betrekking tot de rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, welke daarbij ten grondslag heeft gelegen aan de analyse van de situatie rond de Eerste Kamer, is in het kort als volgt te karakteriseren.

Het lidmaatschap van de Tweede Kamer is een voltijdse taak, hetgeen de leden de gelegenheid geeft de dagelijkse politiek intensiever te volgen. Dit geldt niet voor leden van de Eerste Kamer. Zij besteden slechts een gedeelte van hun tijd aan het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Dit stelt hen in de gelegenheid, met een grotere distantie naar de politiek te kijken, waardoor zij dikwijls andere accenten leggen.

Vaak zullen bij de toetsing door een Eerste-Kamerfractie politieke overwegingen vergezeld gaan van bijvoorbeeld rechtsstatelijke criteria, waarbij beide soorten elkaar versterken. Kwaliteitstoetsing is dus in de Eerste Kamer duidelijk iets anders dan een louter technische toetsing, hoewel deze ook steeds een rol speelt.

Bij dit alles is de Eerste Kamer duidelijk meer reagerend dan de Tweede Kamer. De leden van de Tweede Kamer staan in het middelpunt van de dagelijkse politiek en zijn uit dien hoofde intensief betrokken bij de vorming van en de controle op het regeringsbeleid. Een gevolg hiervan is dat hun stellingname ten opzichte van dit beleid – en de uitwerking hiervan in wetgeving doorgaans meer aan de politieke doelstellingen ervan is gerelateerd, hetzij omdat zij zich hieraan hebben gecommitteerd (bijvoorbeeld op basis van het regeerakkoord), hetzij omdat zij zich altijd kritisch hebben opgesteld.

De leden van de Eerste Kamer nemen ook deel aan de politiek, maar op een geheel andere manier en vanaf een grotere afstand tot de dagelijkse politiek. Deze afstand maakt het voor hen mogelijk, met een iets andere blik te kijken naar wetsvoorstellen die door de regering worden aangeboden. De leden van de Eerste Kamer zijn meestal minder of in het geheel niet betrokken geweest bij de beleidsvoorbereiding en hebben in dat kader zelf doorgaans ook niet aan de regering om wetgevende maatregelen gevraagd, terwijl het recht van initiatief aan de Eerste Kamer is onthouden.

Het is daarom ook goed dat de Eerste Kamer zich niet in een al te vroeg stadium over het beleid uitspreekt, juist teneinde deze afstand tot de beleidsvorming te kunnen blijven bewaren. Om die reden ben ik geen voorstander van het bespreken van meer beleidsnota's in de Eerste Kamer.

GroenLinks

Ik heb met genoeg kennis genomen van het feit dat de leden van de fractie van GroenLinks een discussie over de positie van de Eerste Kamer op zijn plaats vinden.

Deze leden vroegen hoe het kabinet de samenhang ziet c.q. denkt aan te brengen met andere onderwerpen en discussies, zoals de verkiezing van de burgemeester, het duaal bestel op gemeentelijk niveau, de invloed van de digitale revolutie op interactieve besluitvorming, het correctieve referendum en de toekomst van de monarchie.

De door het kabinet gewenste veranderingen in de positie van de Eerste Kamer strekken er met name toe, deze Kamer een constitutionele rol te geven die in deze tijd past en waarbij duidelijke spelregels gelden. In die zin wordt beoogd de werking van de democratie in Nederland actueel en transparant te houden. Ook de andere door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde onderwerpen strekken daartoe.

De leden van de fractie van GroenLinks herinnerden aan de notitie van het vorige kabinet over de positie van de Eerste Kamer, die op 1 mei 1997 aan de Staten-Generaal is gezonden en door de vaste commissies van Binnenlandse Zaken van de Tweede en de Eerste Kamer is behandeld. Deze leden vroegen een verklaring van het kabinet over het feit dat de procedure met betrekking tot deze notitie daarna geen vervolg heeft gekregen.

De reacties op de notitie uit 1997 waren bijzonder uiteenlopend. In beide kamers waren er fracties die geheel of gedeeltelijk positief stonden tegenover de in deze notitie gedane voorstellen, terwijl andere deze voorstellen krachtig afwezen (zie de notitie van 18 januari 2000, pagina 7). Mede gezien het feit dat het vorige kabinet niet lang hierna demissionair werd, is de discussie naar aanleiding van dit belangrijke onderwerp toen niet meer voortgezet. Dit kabinet heeft, omdat de lopende discussie naar zijn gevoel een te beperkt kader had, ervoor gekozen om de discussie wél voort te zetten, maar dan aan de hand van een beschouwende notitie, zoals ook aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer aangekondigd bij brief van 13 april 1999 (kamerstukken I 1998–1999, 21 427, nr. 164, nr. 229).

Hiermee is deels ook de vraag van deze leden naar de samenhang met de «Nacht van Wiegel» beantwoord. Het kabinet was, reeds vóórdat in de nacht van 18 op 19 mei 1999 het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief wetgevingsreferendum in tweede lezing door de Eerste Kamer werd verworpen, voornemens deze notitie op korte termijn uit te brengen. Uiteraard konden de gebeurtenissen van deze nacht daarbij als illustratie worden gebruikt van de analyse die het kabinet van de positie van de Eerste Kamer heeft gemaakt. Deze gebeurtenissen zijn als zodanig echter niet richtinggevend geweest voor de voorstellen die in de notitie zijn gepresenteerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of de ernstige relativeringen inzake de positie van de Eerste Kamer, zoals deze in de notitie van 18 januari 2000 zijn opgenomen, niet zijn ingegeven door de opvatting dat het ongemakkelijk werken is met de Eerste Kamer en dat alleen tussen de regels door valt te lezen dat (in de woorden van *Trouw* van 22 januari 2000) de minister «de senaat liever kwijt dan rijk is». Deze leden merkten hierbij nog op, dat inhoudelijke heroverweging en (partij)politieke gevoelheden, die in de notitie als «spanningsveld» werden gekarakteriseerd, geen tegenpolen zijn, maar meestal zijden van dezelfde medaille, zodat het onvermijdelijk is dat er ook een vorm van politieke toetsing door de Eerste Kamer plaatsvindt.

De suggestie dat de minister of het kabinet de senaat liever kwijt dan rijk zou zijn, is naar mijn mening niet af te leiden uit de inhoud van de voorstellen in de notitie, die juist beogen de Eerste Kamer die bevoegdheden te geven die – in de visie van het kabinet – beter aansluiten bij de specifieke taken van deze Kamer, zoals inhoudelijke heroverweging en kwalitatieve toetsing. Naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden over het «spanningsveld» moge ik opmerken dat een spanningsveld tussen inhoudelijke heroverweging en (partij)politieke gevoelheden iets anders inhoudt dan een principiële onverenigbaarheid van deze beide. Zoals ik eerder in deze nota heb uiteengezet, kan het een niet los worden gezien van het ander. Het is naar mijn overtuiging evenwel zaak, de spanning die ontegenzeggelijk tussen deze beide bestaat, zodanig positief aan te wenden dat wetgeving structureel beter wordt door de inbreng van de Eerste Kamer. Dat is bij het schrijven van de notitie de inzet van het kabinet geweest.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke andere, positievere dan alleen als die van «remmer» te formuleren, functies het kabinet voor

de Eerste Kamer ziet en hoe het kabinet deze verschillende functies ten opzichte van elkaar beoordeelt.

Het grondwettelijke kader van de Eerste Kamer heeft niet alleen betrekking op de bevoegdheden van deze Kamer in de wetgevingsprocedure, maar tevens op andere bevoegdheden. Zo gelden het inlichtingenrecht van artikel 68 Grondwet en de informatieplicht van de regering op grond van artikel 100 Grondwet ook met betrekking tot de Eerste Kamer en kent artikel 70 ook aan de Eerste Kamer het recht van enquête toe. Of en op welke wijze de Eerste Kamer deze bevoegdheden wil uitoefenen, is uiteraard aan haarzelf ter beoordeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook, hoe de functie van de juridische toetsing van wetgeving moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de samenstelling van de Eerste Kamer, die zeer gemêleerd is en een doorsnede van het partij-establishment bevat. Toetsing van wetgeving door een politiek orgaan is anders en vooral breder van aard dan specifiek juridische toetsing van wetgeving. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op toetsingscriteria als doelstelling, samenhang, doel-middelrelatie, uitvoering en maatschappelijke neveneffecten. Door hun kennis en ervaring op velerlei gebied zijn leden van de Eerste Kamer bij uitstek gekwalificeerd op basis van criteria als de hier genoemde een brede toetsing uit te voeren.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op de notie van de Eerste Kamer als «kamer van heroverweging», die ertoe kan bijdragen dat belangengroepen, gedupeerden en dergelijke nog een beroep doen op de Eerste Kamer om het tijt te keren. Deze leden riepen in herinnering dat het kabinet in zijn notitie waarschuwde voor het op gespannen voet staan hiervan met de «afstandelijkheid» die de Eerste Kamer moet betrachten. Zij vroegen hoe het kabinet denkt dat dit op gespannen voet staan kan worden voorkomen. In het verlengde hiervan vroegen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of deze functie van «beroepsinstantie» van de Eerste Kamer niet beter kan worden voorkomen door maatregelen te nemen die het werk van de Tweede Kamer verbeteren.

In de notitie heeft het kabinet er de aandacht op gevestigd dat het tijdstip van behandeling van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer – namelijk nadat het door de Tweede Kamer is aanvaard meebrengt dat betrokkenen de Eerste Kamer als laatste mogelijkheid kunnen zien om het tot wet worden van een voor hen onwelgevallig voorstel te voorkomen. Naar het oordeel van het kabinet is dit op zichzelf een normale gang van zaken die bij een democratie hoort.

De leden van de fractie van GroenLinks verwezen naar een passage in de notitie, waarin is gesteld dat de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner van mening was dat van de Eerste Kamer een gunstige invloed op het wetgevingsproces uitgaat. Is het kabinet, zo vroegen deze leden, dit anno 2000 eveneens van mening en welke voorbeelden kunnen hiervan worden gegeven? De op pagina 4 van de notitie aangehaalde mening van de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner was, dat *door de aanwezigheid in de Eerste Kamer van een ander type volksvertegenwoordigers* een gunstige invloed op het wetgevingsproces uitgaat. Het kabinet is van mening dat dit nog steeds het geval is, bijvoorbeeld waar het gaat om de aanwezigheid van brede politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kennis en ervaring. Het kabinet is echter tevens van mening dat deze gunstige invloed veel minder groot is dan deze zou kunnen zijn, omdat de afwezigheid van het recht om een wetsvoorstel terug te zenden veel van deze invloed in de praktijk noodgedwongen ongedaan maakt.

De leden van de GroenLinks-fractie vermeldden dat het kabinet in de notitie cijfers noemt met betrekking tot door de Eerste Kamer verworpen en door de regering na behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken wetsvoorstellen. Deze leden vroegen of het kabinet ook de aantallen kan geven van de door de Eerste Kamer behandelde wetten vanaf 1983. Met betrekking tot de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen ik in de inleiding tot deze nota heb opgemerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af, waarom de notitie van het kabinet niet ook een uitweiding bevat over de mogelijkheid de Eerste Kamer op te heffen en verschillende alternatieven tegen het licht te houden, zoals een betere facilitering van de Tweede Kamer, een verlengde rol van de Raad van State en invoering van een correctief referendum. Er is in Nederland nog steeds een grote politieke meerderheid die bijzondere waarde hecht aan het bestaan van een tweekamerstelsel. Ook het kabinet is overtuigd van deze waarde en heeft dan ook geen behoefte dit stelsel te vervangen door een eenkamerstelsel.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden ook de vraag of advisering door de Raad van State over door de Tweede Kamer ingediende amendementen niet sneller en efficiënter is dan een toets door de Eerste Kamer. De Raad van State adviseert als regel niet over amendementen. Vaak gaat het hierbij om zaken waarbij politieke en technische overwegingen beide een rol kunnen spelen. Ik acht het toetsen van een geamendeerd wetsvoorstel daarom bij uitstek een taak waarvoor de Eerste Kamer gezien haar samenstelling optimaal is toegerust.

De leden van de fractie van GroenLinks vestigden de aandacht op een variant van het Bataafs-Noorse stelsel, waarin binnen een eenkamerstelsel bijvoorbeeld 150 leden zich met controle en 75 zich met wetgeving bezighouden. Het zou in deze variant niet zozeer gaan om een correctie in tweede instantie, maar om een taakverdeling binnen een rechtstreeks gekozen eenkamerstelsel. Hierdoor zouden, naar de mening van deze leden, de door de commissie-De Koning opgeworpen bezwaren tegen het Bataafs-Noorse stelsel kunnen worden ondervangen. Het antwoord op deze vraag hangt samen met de meer principiële vraag naar de wenselijkheid van het behoud van een tweekamerstelsel. Ik acht een van de positieve aspecten van het huidige tweekamerstelsel, dat de aard en achtergrond van de leden van beide kamers doorgaans verschillend zijn. Dit is bij een Bataafs-Noors stelsel minder gegarandeerd. Een ander, meer principieel bezwaar tegen het door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde model is dat een scheiding tussen controle en wetgeving wellicht in theorie wel, maar in de praktijk moeilijker te realiseren is. Hierboven is al aangegeven dat de meerwaarde van een senaat niet alleen gelegen hoeft te zijn in een rol in de wetgevingsprocedure, maar bijvoorbeeld ook kan inhouden dat vragen worden gesteld of onderzoek wordt gedaan naar de uitvoering van een bepaalde wet. Een scheiding tussen wetgeving en controle zou naar mijn mening dan ook geen recht doen aan de – complexere – werkelijkheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vestigden er de aandacht op dat er sinds de afschaffing van de opkomstplicht een beduidend hogere opkomst is bij verkiezingen voor de Tweede Kamer dan bij die voor provinciale staten. Naar de mening van deze leden doet de wijze waarop zij – bedoeld zal zijn: de Eerste Kamer – thans wordt gekozen, afbreuk aan het belangrijke, democratische principe dat reële, landelijke politieke verhoudingen de doorslag dienen te geven bij finale besluitvorming over wetgeving. Deze leden vroegen hoe het kabinet dit argument weegt ten aanzien van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Deze leden hielden het kabinet tevens voor dat het bij de geformuleerde

opties inzake de wijze van verkiezing voorbij gaat aan het feit dat de Eerste Kamer welhaast per definitie een andere afspiegeling laat zien, omdat de verkiezingen voor provinciale staten een lagere opkomst en een ander stempatroon kennen. Volgens de hier aan het woord zijnde leden riekt de opvatting van het kabinet naar angst voor de gevolgen die veranderingen onder het electoraat voor de samenstelling van de Eerste Kamer kunnen hebben.

Ik heb eerder in deze nota uiteengezet waarom het kabinet directe verkiezing van de Eerste Kamer niet wenselijk acht.

Het feit dat de opkomst bij verkiezingen voor provinciale staten lager is dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer, is ook door het kabinet gesignaleerd (zie pagina 8 van de notitie). Ik ben het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat dit in beginsel in de weg kan staan aan uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer.

Van angst voor een gewijzigde samenstelling van de Eerste Kamer is geen sprake. De in de notitie uitgewerkte varianten zijn niet hierdoor ingegeven, maar zijn het gevolg van een aantal nader genoemde ontwikkelingen. Er behoeven naar mijn mening dan ook geen onoverkomelijke bezwaren te bestaan tegen het in stand houden van de huidige wijze waarop de leden van de Eerste Kamer worden verkozen.

De leden van de fractie van GroenLinks wilden voorts weten hoe het kabinet de factoren beoordeelt waaraan Van den Braak in zijn proefschrift de actievare opstelling van de Eerste Kamer in de periode 1983–1995 toeschrijft.

Zoals ook eerder in deze nota aangegeven, zijn er verschillende factoren – waarvan sommige al door Van den Braak zijn genoemd – die ten grondslag kunnen hebben gelegen aan de actievare rol die de Eerste Kamer sinds 1983 heeft gespeeld. In zijn notitie heeft het kabinet zijn aandacht in dit opzicht echter geconcentreerd op de wijze van verkiezing, omdat deze notitie erop is gericht de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer in beeld te brengen met het oog op eventuele wijzigingsvoorstellen.

De leden van de fractie van GroenLinks noemden de keuze in de notitie voor een terugzendplicht een «bizarre ontmanteling van de Eerste Kamer», waardoor de Eerste Kamer tot een «krachteloze stempelmaschine» verwordt, omdat naar de mening van deze leden de voorgestelde procedure er in praktisch alle gevallen toe zal leiden dat door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen alsnog tot wet zullen worden verheven, aangezien niet valt te verwachten dat een meerderheid van de Tweede Kamer door een terugzending zo van gedachten zal veranderen dat die meerderheid in een minderheid verandert. In plaats daarvan zagen deze leden meer in een – gemotiveerd – terugzendrecht van de Eerste Kamer met een enkelvoudige meerderheid.

In de notitie zijn de redenen uiteengezet die hebben geleid tot het formuleren van de opties inzake de terugzendplicht. Dit neemt – zoals hierboven reeds opgemerkt – niet weg dat ook andere opties bespreekbaar kunnen en moeten zijn. Ik verwijs hiervoor naar hetgeen ik in de inleiding van deze nota heb gesteld.

Inzake de grondwetsherzieningsprocedure stelden de leden van de fractie van GroenLinks de vraag, waarom het kabinet niet de optie van herziening in twee lezingen (met tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer) met enkelvoudige meerderheid in de mogelijkheden had betrokken.

Het kabinet is van oordeel dat één lezing met een vereiste meerderheid van twee derden meer recht doet aan de bescherming van parlementaire minderheden en aangewezen is ter voorkoming van lichtvaardige grondwetswijzigingen. Bij twee lezingen waarin een enkelvoudige meerderheid voldoende is, is de kans op bestendigheid in de besluit-

vorming door de kamers kleiner. Een gewone meerderheid kan immers na verkiezingen gemakkelijker verschuiven dan een meerderheid van twee derden. Een grondwetsherziening zou op een bredere consensus dienen te berusten dan alleen op die tussen de fracties waardoor de regeringsmeerderheid wordt gevormd. Het kabinet hecht daarom aan het behoud van een meerderheid van twee derden, zij het in slechts één lezing. Hierdoor wordt naar het oordeel van het kabinet afdoende gewaarborgd dat een grondwetswijziging op een brede meerderheid berust, terwijl ook de eerder geschetste, met de aan twee lezingen verbonden tijds-klem samenhangende, problemen kunnen worden voorkomen. Daarnaast wil ik op deze plaats nog eens beklemtonen dat verkiezingen ter gelegenheid van een grondwetsherziening nooit apart worden gehouden, maar steeds samenvallen met periodieke verkiezingen, die – zoals uit de praktijk blijkt – niet een eventueel aanhangig voorstel tot grondwetswijziging als thema hebben.

SGP en RPF/GPV

De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV konden zich niet onttrekken aan de gedachte dat de verschijning van de notitie sterk is bevorderd door de politieke gevolgen die het kabinet heeft verbonden aan de verwerping van het voorstel tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum op 19 mei 1999 in de Eerste Kamer. Deze leden stelden de vraag of er een verband moet/kan worden gelegd tussen genoemde gebeurtenis, het verschijningsmoment van de notitie en de in de aanbiedingsbrief genoemde afspraken die zijn gemaakt tussen de voorzitters van de regeringsfracties in de Tweede Kamer in juni 1999. Hierboven is gewezen op de afspraken die tussen de regeringsfracties zijn gemaakt inzake het doen van voorstellen over de verkiezing en de positie van de Eerste Kamer. In het zogenoemde «lijmakkoord» van juni 1999, dat zoals bekend werd gesloten ter beëindiging van de kabinetscrisis die volgde op de gebeurtenissen van 18 en 19 mei van dat jaar, zijn deze afspraken nog eens bevestigd, waarbij bij de regering is aangedrongen op korte termijn met de in het regeerakkoord afgesproken voorstellen te komen. In die zin is het verband, waarnaar door de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV is gevraagd, dus aanwezig. Op 13 april van datzelfde jaar was de notitie echter al aan de Eerste Kamer op korte termijn toegezegd. Het is derhalve niet zo dat de verwerping van het voorstel inzake het correctief wetgevingsreferendum de aanleiding was tot, laat staan de oorzaak was van het verschijnen van de notitie.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV stelden de vraag of het kabinet de aan het begin van de notitie vermelde discussiepunten tevens als knelpunten beschouwt. Door het gebruik van de term «discussiepunten» heeft het kabinet willen aangeven, welke aspecten doorgaans naar voren komen wanneer het functioneren en de positie van de Eerste Kamer in discussie zijn. Dit heeft onder meer betrekking op de discussies voorafgaand aan de grondwetsherziening van 1983 en de discussie in de jaren negentig rond de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Het kabinet ziet de discussie rond de Eerste Kamer niet als een vrijblijvende, academische discussie. De in de notitie aan de orde gestelde punten zijn in de praktijk gedurende een lange reeks van jaren dikwijls als knellend ervaren, met dien verstande dat dit gevoel op het ene moment sterker is dan op het andere. Een en ander was voor het kabinet voldoende aanleiding om deze punten nader te analyseren en een aantal mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde vragen aan te reiken.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV refereerden aan de zienswijze op pagina 8 van de notitie, inhoudende dat een nieuw gekozen

Eerste Kamer volgens het huidige stelsel een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking is dan de eerder gekozen Tweede Kamer. Deze leden zouden graag vernemen door wie deze zienswijze is verdedigd c.q. als een argument in het parlementair debat is gehanteerd om een sterkere (kiezers)legitimatie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer te poneren.

Een directe verwijzing in het parlementaire debat naar de eigen democratische legitimatie is in de Nederlandse staatkundige verhoudingen een zelden voorkomend verschijnsel, zeker als het gaat om een vergelijking met een ander gekozen orgaan. Het is niet te verwachten dat dit in de Eerste Kamer anders zal zijn. Rechtstreekse verwijzingen naar de sterkte van de eigen legitimatie ter ondersteuning van een politieke argumentatie zal ook hier niet snel te verwachten zijn. Het kabinet heeft dit ook niet willen betogen, maar willen aansluiten bij verklaringen die in de doctrine zijn en worden gegeven voor het gesignaleerde toegenomen zelfbewustzijn van de Eerste Kamer na 1983.

De leden van de SGP- en RPF/GPV-fracties vroegen om een overzicht van het totaal aantal behandelde wetsvoorstellen tussen 1946 en 1983 en het *percentage* verworpen wetsvoorstellen in die periode. Dezelfde vraag stelden zij voor wat betreft de periode 1983 tot heden. Verder zouden deze leden gaarne vernemen hoeveel van de verworpen wetsvoorstellen in laatstgenoemde periode regeringsvoorstellen waren en hoeveel initiatiefvoorstellen. Deze leden vroegen bovendien nog aan te geven, hoe vaak het ná 1983 (en eventueel daarvóór) is voorgekomen dat de Tweede Kamer heeft geweigerd in te stemmen met een inhoudelijke novelle. Met betrekking tot de beantwoording van deze vragen moge ik verwijzen naar hetgeen ik in de inleiding van deze nota heb opgemerkt.

De leden van de SGP- en RPF/GPV-fracties stelden de vraag door wie de figuur van de «conciliatiecommissie» als een serieuze optie naar voren is gebracht. Deze leden zouden gaarne een wat uitvoeriger beschrijving van de wijze van samenstelling en de taken van zulk een commissie ontvangen.

Het kabinet heeft in zijn notitie drie hoofdvarianten van terugzending genoemd: die met eindoordeel aan de Tweede Kamer, die met eindoordeel aan de Eerste Kamer en die met eindoordeel aan de beide kamers gezamenlijk. Een vorm van deze laatste hoofdvariant, welke in een aantal landen – bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland – voorkomt, is de voorlegging van het wetsvoorstel aan een commissie uit beide kamers, die tot een voor deze beide kamers aanvaardbaar compromis zoekt te komen. Inzake de nadere uitwerking hiervan moge ik verwijzen naar hetgeen ik in de inleiding van deze nota heb opgemerkt.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV wezen op een artikel van Erik Knippenberg in het Nederlands Juristenblad van 5 mei 2000 (afl. 18, p. 934–936). Deze leden zouden gaarne een reactie van het kabinet ontvangen op het in dat artikel gestelde omtrent de onderscheiden volatiliteitscores.

Knippenberg bespreekt in zijn artikel de zogeheten volatiliteitsindex, waarmee de intensiteit van schommelingen in de kiezersgunst wordt gemeten. Een hoge volatiliteit wijst daarbij op een grote, een lage volatiliteit op een kleine verschuiving in het stemgedrag. Knippenberg heeft berekend welke invloed een verkiezing van de Eerste Kamer in twee gedeelten zou hebben gehad op de volatiliteitscores. Hij komt daarbij tot de conclusie dat de divergentie in partijpolitieke samenstelling tussen de beide kamers in 1987 groter zou zijn geweest bij een verkiezing van de Eerste Kamer in tweeën en dat deze divergentie dan in 1991 en 1995 kleiner zou zijn geweest.

Het kabinet heeft in zijn notitie (pagina 6 en volgende) gewezen op het feit

dat de Eerste Kamer gedurende een deel van de kabinetsperiode een *actuelere* weerspiegeling van de kiezersgunst is. Dit staat in beginsel los van het feit, hoe de uitslag van deze verkiezingen is geweest. Die uitslag wordt bovendien beïnvloed door de relatief lage opkomst bij verkiezingen voor provinciale staten, ongeacht de vraag of de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer nu ineens of in tweeën plaatsvindt. Bovendien is gewezen op het verdwijnen van congruentie *binnen* partijen (van de coalitie), een verschijnsel dat onder meer kon worden geconstateerd tijdens de kabinetten-Lubbers. De congruentie in de politieke wilsvorming kan hierdoor dus wel worden geraakt zonder dat de volatiliteit in het stemgedrag hierbij een rol speelt.

Terecht besluit Knippenberg zijn passage over dit onderwerp als volgt: «Volledigheidshalve dient op deze plaats gewag gemaakt te worden van de vanzelfsprekendheid dat veranderingen in de partijpolitieke samenstelling van de Eerste Kamer uiteraard langzamer door zullen werken indien per verkiezing slechts de helft der senatoren vervangen wordt» (*a.w.*, p. 934). Met name deze vertraagde doorwerking is voor het kabinet een reden geweest om opties te formuleren, waarbij de Eerste Kamer in twee gedeelten wordt verkozen.

D66

De leden van de fractie van D66 constateerden dat het kabinet ervoor heeft gekozen, zelf nog geen standpunt in te nemen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer, maar eerst een discussie met het parlement te voeren. Deze leden vroegen zich af, of dit is gebeurd uit praktische overwegingen (haalbaarheid toetsen) of uit principiële (het parlement moet zelf zijn structuur bepalen).

Het kabinet heeft zich met zijn notitie niet willen vastleggen op een bepaald standpunt, maar een aantal voorstellen op hoofdlijnen willen doen en daarbinnen enkele opties willen formuleren. Het kabinet vindt het van groot belang dat eventuele veranderingen in de positie van de Eerste Kamer breed worden gedragen door de beide kamers der Staten-Generaal. Dit heeft zowel een principiële als een praktische achtergrond. Een principiële achtergrond is, dat het kabinet waar het de samenstelling en de organisatie van de Staten-Generaal betreft, voorstellen bij voorkeur wil ontwikkelen in dialoog met de Staten-Generaal zelf. Dit neemt uiteraard niet weg dat het kabinet er zelf ook van overtuigd zal moeten zijn dat eventuele veranderingen gerechtvaardigd zullen zijn en zullen passen in het constitutionele bestel. Het kabinet wil mogelijke veranderingen echter bij voorbaat toetsen aan de mening van de beide kamers, als belangrijke actoren in het constitutionele bestel die bovendien zeer direct door deze veranderingen zullen worden geraakt.

Ik wil niet verhelen dat een en ander ook een praktische achtergrond heeft. Zoals ook hierboven weergegeven, waren de reacties vanuit de kamers op de kabinetsnotitie uit 1997 dermate divers, dat het wenselijk leek meer tastenderwijs, ingeleid door een beschouwende notitie, tot het formuleren van eventuele voorstellen te komen. Deze weg lijkt mij zinvoller dan het vanaf het begin formuleren van kant en klare voorstellen, aangezien voorstellen die nog geen definitief en afgerond karakter hebben, in de loop van de dialoog met de kamers eenvoudiger kunnen worden bijgesteld.

De leden van de D66-fractie informeerden of er iets bekend is over de gevolgen van de afschaffing van het Hogerhuis in Zweden en Denemarken, of deze afschaffing goed heeft gewerkt, of dit efficiënter en tijdsbesparender is, en of er vaker dan voorheen reparatiewetgeving nodig is geweest.

De leden van deze fractie vroegen bovendien of in de praktijk is gebleken dat de Eerste Kamer vaker een wetsvoorstel verwerpt na amendering of

wijziging dan wanneer een wetsvoorstel de Tweede Kamer zonder verandering passeert.

De leden van deze fractie constateerden voorts dat de notitie wijst op de toeneming van het aantal wetsvoorstellen dat door de Eerste Kamer wordt verworpen. Zij wilden weten hoe dit aantal uitgedrukt in percentages is. Voor de beantwoording van deze vragen moge ik verwijzen naar hetgeen ik in de inleiding van deze nota heb opgemerkt.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat in de notitie van 1997 geen voorstel voor een terugzendrecht was gedaan, met name vanwege de vertragende invloed hiervan op de wetgevingsprocedure. Deze leden vroegen zich af of deze vertraging groter is dan bij een inhoudelijke novelle, of groter dan bij verwerping van een wetsvoorstel, waardoor vaak nieuwe wetsvoorstellen nodig zijn.

Hoe groot de vertraging bij de invoering van terugzending zal zijn, hangt sterk af van de vorm die hiervoor wordt gekozen. Deze vertraging zal het geringst zijn als de Tweede Kamer na terugzending de bevoegdheid heeft zelf in laatste instantie over het voorstel te beslissen. Bij de variant waarin de Eerste Kamer ook na een terugzending het laatste woord zal hebben, zal de vertraging daarentegen aanzienlijk zijn.

De leden van de fractie van D66 stelden vast dat bij de verschillende opties de mogelijkheid wordt geopend dat een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel voor hernieuwde behandeling van rechtswege naar de Tweede Kamer wordt teruggezonden. Naar de mening van deze leden zit hier iets eigenaardigs in: indien de Eerste Kamer een voorstel in meerderheid afwijst, dan is het ook afgewezen. Zij vroegen zich af of het niet een zuiverder procedure zou zijn als de Eerste Kamer in een dergelijk geval met een gewone meerderheid al of niet zou kunnen besluiten de Tweede Kamer te verzoeken, het voorstel opnieuw te behandelen.

Ik wil beklemtonen dat het altijd een kwestie van afspraak – bijvoorbeeld in de Grondwet of in een reglement van orde – is, welke gevolgen aan een bepaalde stemverhouding in een van de kamers zijn verbonden. Men kan derhalve afspreken dat een voorstel is verworpen als een gewone meerderheid tegen is, maar ook dat dit eerst het geval is als een meerderheid van bijvoorbeeld twee derden of drie vijfden tegen het voorstel heeft gestemd. Elke andere procedure zal evengoed berusten op een afspraak.

OSF

Het lid van de fractie van OSF merkte op dat het «probleem» waarvoor de notitie een oplossing beoogt te geven inherent aan het tweekamerstelsel is. Dit lid vroeg zich af hoe groot het probleem nu eigenlijk is. Hij meende dat de benodigde staatsrechtelijke analyse niet als zodanig afdoende was als oplossing voor het vermeende probleem.

Het kabinet is zich ervan bewust dat elk staatkundig systeem bepaalde «problemen» meebrengt. Uiteraard is de vraag, hoe de verhouding van de twee kamers tot elkaar dient te worden gezien, inherent aan een tweekamerstelsel. Het probleem spitst zich in de visie van het kabinet met name toe op de dilemma's waarvoor de Eerste Kamer wordt gesteld vanwege het door de Grondwet voorgeschreven digitale karakter van haar besluitvorming. De notitie beoogt wegen aan te geven om uit dit dilemma te geraken.

Ik ben het met het lid van de OSF-fractie eens dat een staatsrechtelijke analyse nooit de gehele werkelijkheid kan dekken. Bepaalde problemen hebben duidelijk ook een politieke achtergrond. De vraag naar de

bevoegdheden van de kamers is evenwel een staatsrechtelijke, die dan ook vanuit een staatsrechtelijke optiek dient te worden benaderd.

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