

Ik stel de Kamer voor, aan dit verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de **interpellatie-Schuurman**, gericht tot de minister-president, over de **staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer**.

Tot het houden van deze interpellatie is verlof verleend in de vergadering van 30 januari 1990.

(De tekst van de vragen is opgenomen aan het eind van deze editie.)¹



De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Te midden van het kanongebulder lijkt de vesting van de Eerste Kamer vanmiddag te worden ingenomen. Het zal schijn blijken te zijn.

Toen de minister-president op 24 januari aan het eind van zijn tweede termijn van de algemene politieke beschouwingen opnieuw aparte aandacht gaf aan de Eerste Kamer, heb ik meteen betreurd dat die ontboezeming zo laat kwam en enigszins in spanning verkeerde met wat hij in eerste termijn had gezegd. Dit valt te meer te betreuren, omdat in die fase niet meer verwacht kon worden dat de Kamer nog zou reageren, laat staan dat dit adequaat zou kunnen. Dat de beschouwing van de minister-president geen normaal onderdeel van de beraadslagingen meer kon worden was spijtig, omdat er naast weloverwogen onderdelen in de richting van de Eerste Kamer een nogal abrupte en veelzeggende waarschuwing werd geuit en een staatsrechtelijke suggestie met betrekking tot de positie van de Eerste Kamer werd gedaan die naar mijn overtuiging ongegrond en oppervlakkig was. Na de sluiting van de vergadering bleek overduidelijk dat de uitspraken van de minister-president bij sommige kamerleden voor nogal wat commotie hadden gezorgd. Vooral de door de minister-president geuite waarschuwing kreeg, misschien wel enigszins uit het verband gerukt, alle aandacht. Inderdaad waarschuwde hij de Eerste Kamer, zich niet onafhankelijk te gaan opstellen en wetsvoorstellen op politieke gronden tegen te houden. Dan zouden wij echt de verkeerde kant opgaan; de senaat is dan bezig

het werk van de Tweede Kamer over te doen.

De uitwerking van deze beschouwing, die mijns inziens in de media meer dan eens niet helemaal correct is geciteerd, liet in die media diepe sporen na. Wanneer je als Eerste-Kamerlid een paar dagen daarna in een krant leest "Lubbers sust het conflict met de senaat", vraag je je als lid van dat college af: over welk conflict gaat het; hoe is dat dan bijgelegd; wanneer gebeurde dat in de Kamer; kon ik daarbij niet aanwezig zijn, enzovoorts? Dergelijke vragen komen op, te meer daar het onderwerp "de plaats en taak van de Eerste Kamer in ons constitutioneel bestel" mij sinds mijn lidmaatschap van deze Kamer hevig interesseert. Natuurlijk werd bedoeld dat de discussie in de media en misschien wel via de telefoon was voortgezet en men overeengekomen was alles te herleiden tot misverstanden. Ondertussen is dan overduidelijk geworden dat de discussie in de Eerste Kamer zelf niet is afgesloten en om staatsrechtelijke redenen daar toch vooral moet worden voortgezet en afgesloten. Het zal toch vreemd zijn, in de Handelingen van de Eerste Kamer te moeten lezen hoe de discussie in de Eerste Kamer op 24 januari werd afgesloten en vervolgens te moeten constateren hoe die discussie in de media, vooral ook door kamerleden en de minister-president, in alle hevigheid werd voortgezet. Omdat om het debat te heropenen in de Kamer geen andere mogelijkheid aanwezig bleek dan de weg van de interpellatie, wil ik voor de daarvoor gekregen toestemming de Kamer hartelijk danken.

Wanneer je naar alles wat er in Den Haag gebeurt kijkt en luistert en vooral op de telkens weer opkomende problemen en spanningen let, dan kom je nogal eens tot de conclusie: Haagse spoed is zelden goed. Dat geldt in elk geval ook wanneer er over de plaats en taak van de Eerste Kamer wordt gesproken. Dat is de laatste jaren volgens de hapsnapmethode meer dan eens gebeurd. Er doen zich blijkbaar nogal eens incidenten voor die daartoe aanleiding geven, zoals kamer moties, politieke spanningen rond verwerping of mogelijke verwerping van wetsvoorstellen, mogelijk wisselende meerderheden na nieuwe verkiezingen van de Eerste Kamer wanneer er nieuwe provinciale staten zijn gekozen, enzovoorts. Het onbevredigende van dergelijke kortstondige en

meer dan eens oppervlakkige discussies is dat de positie van de Eerste Kamer niet voldoende duidelijk uit de verf komt met het gevolg dat nogal eens misverstanden worden opgeroepen, met het gevolg dat de vraag opkomt: is die positie zo onduidelijk? Deze gang van zaken wekt op zijn minst de schijn, dat de positie van de Eerste Kamer een problematische is. Daarom en vooral daarom lijkt mij de voortzetting van de op 24 januari jongstleden in gang gezette discussie gewenst. Er kan in zo'n voortgezette discussie meer evenwichtig, genuanceerder en consistent over plaats en taak van deze Kamer worden gesproken. Alhoewel over veel van dit alles consensus mogelijk en gewenst is, vlei ik mij niet met de gedachte dat de discussie over de Eerste Kamer na vandaag definitief geëindigd zal zijn.

Wanneer de minister-president alle gebeurtenissen rond zijn laatste uitspraken van 24 januari nog eens overziet, zou ik mij kunnen voorstellen dat hij met die uitspraken niet meer in alle opzichten zo gelukkig is. De zwaarte van de gedane uitspraken is in elk geval van dien aard, dat zij beter in de eerste termijn van de minister-president in de algemene politieke beschouwingen hadden kunnen worden gedaan. Ik hoop niet dat de minister-president nu zal zeggen dat daar in eerste termijn nog geen aanleiding toe bestond. Immers, verschillende sprekers waren in hun bijdrage in eerste termijn op de positie van de Eerste Kamer ingegaan. Met name de heer Kaland herhaalde in tweede termijn wat hij ook in eerste termijn al op dit punt had gezegd. In elk geval moet er overeenstemming over bestaan, dat belangrijke zaken — daartoe behoort toch de discussie over de Eerste Kamer — zoveel en zo uitgebreid mogelijk in de eerste termijn aan de orde moeten komen. Dan kunnen kamerleden er in hun tweede termijn ook verantwoord op ingaan. Ook al was het geenszins de bedoeling, toch voelden sommige kamerleden zich toen blijkens hun reactie in de media door de minister-president overvallen.

Aan de constatering van sommige, dat zij de indruk kregen dat de waarschuwing vooral ook geuit werd in verband met de toegenomen spanning rond het wetsvoorstel betreffende het huurwaardeforfait, ga ik voorbij. Juist een meer evenwichtige beschouwing over de

Eerste Kamer moet losgemaakt worden van de politieke actualiteit. Om diezelfde reden geef ik ook geen aandacht aan de nogal eens geuite kritiek op de minister-president, dat hij verschillen van mening met de CDA-fractie in de Eerste Kamer zou willen afdoen via een staatsrechtelijke discussie over plaats en taak van de Eerste Kamer. Dergelijke insinuaties vertroebelen een heldere analyse. Van deze waan van de dag moeten wij ons evenzeer ontdoen. Niemand wordt daar wijzer van. In elk geval dient het geen zinvolle discussie over plaats en taak van de Eerste Kamer.

Ik realiseer mij natuurlijk terdege dat, nu zojuist het wetsvoorstel over het huurwaardeforfait is ingetrokken, de vreugde daarover bij de een en de teleurstelling van de ander ook niet direct het juiste klimaat bieden voor een evenwichtige discussie. Toch hoop ik dat wij van die situatie voldoende afstand kunnen nemen en ons niet in onze beschouwingen laten hinderen door wat er zojuist is gepasseerd.

In het betoog van de minister-president over plaats en taak van de Eerste Kamer op 24 januari meen ik twee lijnen te kunnen ontdekken. De eerste lijn is duidelijk tijdens de eerste termijn in beeld gekomen, de tweede aan het eind van de tweede termijn van de minister-president. Deze lijnen sluiten niet op elkaar aan. Zij vertonen een inhoudelijke spanning of mogelijk zelfs tegenstrijdigheid. In de eerste termijn zegt de minister-president:

“De verschillende bijdragen gisteravond nalezend, heb ik streepjes gezet onder een deel van de tekst van de heer Schuurman. Hij zei gisteren dat wetsvoorstellen door de Tweede Kamer aangenomen, in deze Kamer moeten worden getoetst aan de Grondwet en gecontroleerd moeten worden op rechtszekerheid en consistente systematiek, toegepast op algemene rechtsbeginselen. Gevaren van overijling in de wetgeving moeten zwaar wegen. Politieke overwegingen zullen bij dit alles een rol spelen, maar mogen niet prevaleren”. Mijnheer de voorzitter! U zult zich kunnen voorstellen dat ik tegen die visie geen enkele bedenking heb. De minister-president spreekt vervolgens, in het licht van het gegeven citaat, over de klassieke of traditionele taak van de Eerste Kamer, en hij wekt de indruk, daaraan vast te houden wanneer hij

de politieke functie van de Eerste Kamer toch wel wat laat ondersneeuwen, wanneer hij de politiek los schijnt te maken van de technisch-juridische taken en van de toetsing van wetgeving aan rechtvaardigheid, doelmatigheid, zorgvuldigheid enzovoorts.

Met de minister-president ben ik van mening dat taken van de Eerste Kamer in politieke zin niet mogen worden overschat. In de Tweede Kamer spelen de politieke actualiteit en de politieke, soms vooral partijpolitieke, afweging een grote rol. Als ongeschreven regel wordt erkend en voor zover ik weet door niemand in dit huis ontkend, dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt. Maar — en nu komt het — de politiek mag in de Eerste Kamer dan wel niet prevaleren, niet overschat worden, het afwegingsproces van wetsvoorstellen gebeurt wel in een politiek college. Niet door een college van wijze mannen, door de Kroon benoemd — of op grond van hun erfelijke afkomst, zoals in andere landen, bij voorbeeld in Engeland — maar door gekozen leden van de Eerste Kamer van de Staten-Generaal. In het licht van de Grondwet zijn de bevoegdheden van de beide kamers verschillend, maar er is met betrekking tot de afweging van wetsvoorstellen uiteindelijk geen politiek verschil. Wel is steeds duidelijker geworden dat de Eerste Kamer een meer afstandelijke en terughoudende — en daarin generale — politieke afweging maakt. Daarover geen verschil.

Het is niet uitgesloten dat dit ook wel eens in de Eerste Kamer zelf vergeten zou kunnen worden, bij voorbeeld wanneer men een motie zou indienen over een actuele politieke aangelegenheid. Dat is ook wel gebeurd. Het gevaar is aanwezig, dat de Eerste Kamer dan haar taak in politieke zin overschat. Een waarschuwing tegen deze politisering is op zijn tijd in deze Kamer op haar plaats. Vandaar dat ik ook over het niet overschatten van de politiek in de Eerste Kamer spreek. Er is een wijze zelfbeheersing in deze Kamer nodig. Maar er is ook een keerzijde en het is de vraag, of de minister-president daarvoor wel voldoende oog heeft gehad. Loopt de Kamer het gevaar, haar politieke taak te overschatten, van de kant van het kabinet zou wel eens sprake kunnen zijn van een onderschatten of miskennen van de politieke taak van

de Eerste Kamer. Het kabinet kan en mag niet bij voorbaat uitgaan van de politieke volgzzaamheid van de Eerste Kamer. Dat afdwingen, indien zij de Kamer bij gegronde bezwaren tegen wetsvoorstellen onevenredig zwaar onder politieke druk zet, is politiek geweld dat in de verhouding tussen kabinet en Eerste Kamer niet passend is. Dat is bij voorbeeld gebeurd bij de aanvaarding van de inmiddels overbekende Harmonisatiewet. Deze Kamer had toen juist overwegende bezwaren van juridische aard — en zoals later bleek volledig terecht — maar toch volgde een meerderheid van deze Kamer het kabinet, weliswaar na druk van de zijde van het kabinet. Die meerderheid deed dat om politieke en louter politieke redenen. Waaruit blijkt nu duidelijker het politieke gehalte van deze Kamer in relatie tot het kabinet? Vanzelfsprekende politieke volgzzaamheid of die volgzzaamheid afdwingen, hoort echter niet thuis in de relatie tussen kabinet en Eerste Kamer.

Het mag ondertussen duidelijk zijn geworden dat het kabinet in zijn relatie tot de Eerste Kamer de politiek meer dan eens laat prevaleren door politieke volgzzaamheid af te dwingen. In feite wordt daarmee de politieke taak van de Kamer miskend. Voor die tweezijdigheid van de overschatting van de politiek vraag ik van de minister-president in het bijzonder aandacht. Op die tweezijdigheid doelde ik in elk geval wel in het citaat dat de minister-president van mij overnam. De afwijzing van de ene prevalering van de politiek betekent ook de afwijzing van de andere. Het juiste midden tussen beide afwijkingen, is in de Kamer opkomen voor de eigengeaarde politieke taak van de Eerste Kamer in ons parlementair bestel en van het kabinet eerbiediging daarvan vragen.

De zaak is mijns inziens overduidelijk. Aan de hand van in dit huis gevoerde beraadslagingen over omstreden wetsvoorstellen zou de stelling te verdedigen zijn, dat met name de regeringsfracties in hun stem voor wetsvoorstellen de politiek meer dan eens hebben laten prevaleren boven algemene rechtsbeginselen en rechtszekerheid van de burger. Wanneer zij zich zouden hebben gehouden aan de door de minister-president in zijn eerste termijn omschreven taak van de Kamer, hadden de leden van deze

Kamer zelfs in dergelijke gevallen moeten tegenstemmen.

Het is vanzelfsprekend allerm minst verrassend dat de minister-president dat niet bedoelde. Het kabinet heeft tegen de politieke volgzzaamheid van regeringsfracties geen bezwaren. Daarvoor is begrip op te brengen. Het kabinet lijkt die zelfs te veronderstellen en zonodig af te dwingen. Dat nu is onjuist.

Het onderkennen van deze situatie waaraan de minister-president in zijn beschouwing blijkbaar voorbij is gegaan, zal tot gevolg hebben dat er van de zijde van het kabinet dan ook meer begrip komt, wanneer het oordeel van met name de regeringsfracties niet altijd in politieke zin positief uitvalt, maar een enkele keer, hoogst zelden, in negatieve zin. Het zou toch onmogelijk zijn te veronderstellen dat de Eerste Kamer bij positief politieke afweging wel zorgvuldig en gewetensvol te werk gaat en bij een negatief oordeel niet? De vraag is derhalve of de minister-president in zijn visie op de politieke taak van de Eerste Kamer niet geleid wordt door een selectieve taxatie van die politieke taak en hij vooral aandacht heeft voor politieke afwegingen die voor het kabinet negatief uitvallen. Indien de tweezijdigheid van de politieke uitkomst van toetsing van wetsvoorstellen niet serieus genomen wordt, wordt geen recht gedaan aan de eigen of eigengeaarde politieke bevoegdheid van de Eerste Kamer: opkomen voor rechtvaardigheid, rechtsbescherming, rechtszekerheid van de burger enz.

Ik zeg nadrukkelijk dat het generaal gesproken ongeoorloofd is dat het kabinet de Kamer onevenredig zwaar onder druk zet, wanneer de afweging in politieke zin negatief voor het kabinet uitvalt. Zoals op elke algemene regel, zullen ook hierop wel uitzonderingen mogelijk zijn. Die uitzonderingen zullen zich vooral dan voordoen, indien het kabinet meent dat de Eerste Kamer zich in haar oordeel over rechtsbescherming en rechtszekerheid van de burger pertinent vergist. Uit te sluiten is dat natuurlijk nooit. Het staat niet beslist bij voorbaat vast, dat het gelijk altijd aan de kant van de Kamer is.

Ondertussen kunnen wij constateren dat de spanningen en problemen rond de Eerste Kamer zich zo vaak herhalen, dat de vraag gewettigd is of wij hierin met incidenten of met een structureel probleem te maken

hebben. Ik meen dat dit laatste het geval is. Het is ook daarom dat de heer Kaland pleitte, althans die indruk maakte hij op mij, voor een verruiming van de politieke taak van deze Kamer. Ik meen dat die verruiming onnodig is en in het licht van de Grondwet ook ongewenst en dat daarin ook de grond ligt van het scheef gaan van de gevoerde discussie. Ik zou in navolging van de minister-president best over de klassieke of traditionele taken van de Eerste Kamer willen blijven spreken, maar dan wil ik wel benadrukken dat die taken in onze tijd zijn verzwaaard en dat dit, onafhankelijk van welke regeringscoalitie dan ook, gevolgen heeft voor de onderlinge verhouding tussen kabinet en Eerste Kamer. Daarop wijst bij voorbeeld het feit dat er in de afgelopen jaren meer wetsvoorstellen door deze Kamer zijn verworpen in vergelijking met vroeger. Het kabinet trekt wetsvoorstellen tijdens de behandeling ervan in deze Kamer meer dan vroeger in of schort de behandeling nadrukkelijk op of zwijgt lange tijd over wetsvoorstellen waarvoor het kabinet aan zet is. Ook het toenemend aantal novelles wijst in die richting.

De grote vraag met betrekking tot plaats en taak van de Eerste Kamer is, of die Kamer zelf voor het structurele probleem verantwoordelijk is, dan wel dat de oorzaken daarvan elders ligt c.q. liggen. In de toelichting op vraag 5 heb ik een groot aantal redenen genoemd voor de verzwaring van de politieke taak van de Eerste Kamer. Ik zal ze niet herhalen.

De conclusie uit de gegeven toelichting is, dat er terecht in de Eerste Kamer zorg is met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving. Er is veel af te dingen op de wetsvoorstellen, zoals die in deze Kamer op tafel komen. Het was het gelijk van de heer Kaland, toen hij erop wees dat de regeerakkoorden en de manier waarop die tot stand komen — niet in het parlement, maar achter gesloten deuren door een beperkt aantal mensen en zonder parlementaire discussie — de parlementaire discussie in de Tweede Kamer binden en dat de Eerste Kamer daarom te meer van haar eigen grondwettelijke bevoegdheid gebruik moet blijven maken. De door regeringspartijen gesloten regeerakkoorden werken een politieke verstarring in de hand en verhinderen politieke flexibiliteit, waardoor de

taken van de Eerste Kamer worden verzwaaard.

Kort samengevat: zal de actualisering van de klassieke of traditionele taken van de Eerste Kamer geen verruiming, maar dan toch een verzwaring van de taken van de Eerste Kamer inhouden? En zou dit, gevoegd bij het eerste punt, namelijk een even grote waardering van het kabinet voor de negatief politieke opstelling van de Kamer als voor de positief politieke opstelling of volgzzaamheid, voor de toekomst dan ook geen duidelijke consequenties moeten hebben voor de verhouding tussen kabinet en Eerste Kamer? Zoals de Eerste Kamer in wijze zelfbeheersing haar politieke afwegingen maakt, zo moet het kabinet in wijze terughoudendheid zich vaker neerleggen bij een voor het kabinet negatief politieke afweging van wetsvoorstellen door de Kamer. Dat vereist wel een zeker incasseringsvermogen van het kabinet.

Indien de gegeven analyse juist is en van een verzwaring van de taak van de Eerste Kamer moet worden gesproken, zal die Kamer zelf daarop moeten antwoorden met goede kwaliteit en zal het kabinet de Eerste Kamer dan ook volstrekt serieus moeten nemen. Is de indruk helemaal onjuist dat de Eerste Kamer tot nu toe als een gemakkelijk te nemen politieke schans werd gezien? Indien de Eerste Kamer haar taak in wijze zelfbeheersing uitvoert, zullen de vruchten daarvan spoedig merkbaar zijn: betere wetgeving en meer rechtsbescherming voor de burger. Daarvoor zijn wij er. Daar zal een preventieve werking van uitgaan op de voorbereiding en uitwerking van wetsvoorstellen op de departementen, in het kabinet en in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer weerlegt dan bovendien vanwege vanzelfsprekende politieke volgzzaamheid en grote toegeeflijkheid de schijn van overbodigheid.

Mijnheer de voorzitter! In het licht van hetgeen ik tot nu toe gezegd heb, zal het duidelijk zijn dat ik bepaald ongelukkig was met de suggestie van de minister-president om bij grote problemen rond wetsvoorstellen van een terugzendingrecht te spreken. Met dat terugzendingrecht wordt de indruk gewekt, dat de problemen bij de Eerste Kamer zouden liggen. Suggesties over veranderingen in plaats en taak van de Eerste Kamer,

kunnen daarom gemakkelijk de schijn wekken dat de minister-president nu reeds haar taak zou willen inperken. Of moeten zijn opmerkingen over dat terugzendingsrecht als waarschuwing worden opgevat om in politieke zin meer volgzaam te zijn? Indien de door mij zojuist gegeven analyse van de problemen correct is — ik hoor de minister-president graag over die analyse — zal het terugzendingsrecht die problemen allerminst oplossen, maar verdoezelen. Immers, terugzendingsrecht zal aan de achtergronden en oorzaken die leiden tot een verzwaring van de klassieke taken in de actuele situatie niets veranderen. Integendeel, zij zouden tot schade van een verantwoordelijke wetgeving en dus tot schade van de burger, bij het verdwijnen van het vetorecht van de Eerste Kamer verborgen blijven.

De door regeerakkoorden gebonden politieke wil van de Tweede Kamer zou in dat geval de politieke wet voor de Eerste Kamer worden. Ook indien er na het effectueren van het terugzendingsrecht nog sprake zou zijn van een vetorecht voor de Eerste Kamer, ligt er geen enkele oplossing van de gerezen problemen in het verschiet. De Tweede Kamer zal terecht wetswijzigingen serieus bespreken met het kabinet, maar aan een verzoek daartoe van de Eerste Kamer geen boodschap hebben of er vanwege het regeerakkoord onmogelijk aan kunnen voldoen. De kans dat er over een door het kabinet bij de Eerste Kamer ingediend wetsvoorstel via het terugzendingsrecht een conflict met de Tweede Kamer ontstaat, neemt erdoor toe, en dat zullen we toch vooral moeten vermijden. In dat geval lijkt namelijk het kabinet buiten de problematiek te worden geplaatst; een comfortabele positie weliswaar, maar volledig in strijd met het dualisme tussen kabinet en Eerste Kamer. De Eerste Kamer moet dat gezonde dualisme, dat in de Tweede Kamer al door uitgebreide en gedetailleerde regeerakkoorden bijna volledig om zeep geholpen is, nooit inruilen voor de mogelijkheid van toedekking van de problemen rond de kwaliteit van wetgeving, laat staan dat de Eerste Kamer daarover een conflict met de Tweede Kamer zou riskeren.

De Eerste Kamer heeft, afgezien van initiatiefwetsvoorstellen, alleen met wetsvoorstellen van het kabinet van doen die inmiddels door de Tweede Kamer zijn geamendeerd en aangenomen en die het kabinet voor

zijn rekening neemt en daarom in de Eerste Kamer verdedigt. Vanuit dat gezichtspunt bezien is het zelfs onjuist om van "terugzendingsrecht" te spreken. De afzender van wetsvoorstellen is immers niet de Tweede Kamer, maar het kabinet. Misschien is de Tweede Kamer formeel wel de afzender, maar staatsrechtelijk in het geheel niet, dan is het zelfs ons staatshoofd, de Koningin. De Eerste Kamer kan reeds wetsvoorstellen via de afwijzing retourneren aan het juiste adres: het kabinet. In werkelijkheid, en zo gaat dat dus, trekt het kabinet bij dreigende afwijzing van wetsvoorstellen meer dan eens wetsvoorstellen in. Het kabinet wijzigt dan dergelijke wetsvoorstellen, probeert de Tweede Kamer daarvoor te winnen en komt dan terug bij de Eerste Kamer. Recent werd deze weg gevolgd met betrekking tot de Wet op de lijkbezorging. In feite kunnen we constateren dat we in dat licht dus al van een zogenaamd "terugzendingsrecht" zouden kunnen spreken, maar dan heel anders dan de minister-president bedoelde.

Overigens is daarmee nog niet alles gezegd over de aanpak van de structurele verzwaring van de taak van de Eerste Kamer. Misschien — zo heb ik ook bij de algemene beschouwingen al gezegd — zou een anticiperen op een constitutioneel of bijzonder hof dat toetsing van aangenomen wetsvoorstellen aan de klassieke grondrechten, zoals de Grondwet daarover spreekt, mogelijk maakt, een preventieve werking kunnen hebben, zodat verhoging van de kwaliteit van wetgeving voor zowel kabinet als beide Kamers het gevolg is. Om andere redenen komt zo'n hof er waarschijnlijk toch wel. Het regeerakkoord wil het in elk geval bespreekbaar maken. Bij de bespreking van het begrotingshoofdstuk Justitie in de Tweede Kamer kwam dit een paar weken geleden ook al uitvoerig aan de orde. Het CDA-verkiezingsprogramma, evenals dat van andere partijen, zoals een studie van de Teldersstichting van de VVD, staan het zelfs voor. Waarom zocht de minister-president geen aansluiting bij dergelijke voor de hand liggende suggesties? Dan zou hij in elk geval niet de indruk gewekt hebben — wat met zijn suggestie van het terugzendingsrecht wel het geval is — meer politieke volgzaamheid van de Eerste Kamer af te dwingen. Om elk misverstand uit te sluiten:

de suggestie van een constitutioneel hof sluit taak en plaats van de Eerste Kamer niet uit. We zagen immers dat die taak wel degelijk een politieke bevoegdheid impliceert. En het zou ongerijmd zijn om in ons staatsrecht politieke bevoegdheden aan de rechter te verlenen. Dat neemt overigens niet weg dat, wanneer de Eerste Kamer haar politieke taak serieus neemt, er wel eens spanningen kunnen optreden, die zich verantwoord in de richting van een constitutioneel hof zouden kunnen ontladen. Dit is te meer nodig omdat zowel Kamer als kabinet moet beseffen dat op de spits gedreven machtsconflicten tussen hen zo veel mogelijk moeten worden vermeden, omdat ons staatsrecht — en alle aangedragen oplossingen zijn zeer gekunsteld en zullen onwerkbaar blijken te zijn — geen oplossing biedt voor de beëindiging van zulk een conflict.

Daarmee is natuurlijk over de gedane suggestie nog niet het laatste woord gezegd. In de toekomst zullen wij er misschien nog meer dan ons lief is, mee te maken krijgen. Wel hoop ik — en nu kom ik terug op wat ik in het begin al zei — dat een meer evenwichtige en gemeenschappelijke visie op plaats en taak van de Eerste Kamer ons allen daarbij van dienst kan zijn en dat daarmee onnodige misverstanden kunnen worden voorkomen. Met meer dan gewone belangstelling zie ik uit naar een beschouwing van de minister-president, die aan de geleverde uitvoerige beschouwing en de daarbij behorende argumentatie en vragen recht doet.



Minister Lubbers: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigde de heer Schuurman voor de geboden gelegenheid om over dit onderwerp door te praten. Toen ik immers op de ochtend na de algemene politieke beschouwingen de kranten open sloeg en daar bepaalde uitspraken las, had ik de indruk bij een andere gedachtenwisseling geweest te zijn dan waar die uitspraken juist over gingen. Nu is dus een moment aangebroken om toelichting te geven en helderheid te verschaffen. Ik ben het met de geachte afgevaardigde eens dat dat hier behoort te gebeuren en ben hem hier dankbaar voor.

Ik ga graag in op de concrete

vragen, in aansluiting op het hier gewisselde tijdens de algemene politieke beschouwingen, maar misschien is het, gezien de behoefte, goed om de zaak ook meer principieel door te spreken en iets verder terug te gaan in de geschiedenis. Daarna zal ik de vragen beantwoorden die mij en de geachte afgevaardigden al bekend waren. Vervolgens zal ik in aanvulling daarop ook nog wat notities maken bij de toelichting die mij zojuist vanaf het spreekgestoelte bereikte.

Allereerst een stapje terug in de geschiedenis. Naar aanleiding van het grondwetsherzieningsbeleid formuleerde minister De Gaay Fortman indertijd in de Tweede en Eerste Kamer als volgt: "De regering heeft voorgesteld, de Eerste Kamer te handhaven. Wat is de betekenis van de Eerste Kamer? Ik zou drie punten willen noemen. In de eerste plaats vindt er een heroverweging plaats van wetsontwerpen in een meer algemene zin, waarbij mede gezette aandacht wordt gegeven aan de overeenstemming tussen de ontwerpen en de Grondwet. In de tweede plaats gaat het daar om een bespreking van algemene lijnen van het regeringsbeleid door mensen die politiek geïnteresseerd zijn, maar die met een zekere afstand ten opzichte van de politiek staan. In de derde plaats is er iets wat zich niet meten, wegen of tellen laat, namelijk de onzichtbare invloed die uitgaat van een stuk volksvertegenwoordiging die bestaat uit mensen die politiek geëngageerd zijn, maar die, doordat hun hoofdfunctie elders ligt, met een zekere afstand het politieke bedrijf beschouwen" (Handelingen Tweede Kamer 1974/1975, bladzijde 2397). Die onzichtbare invloed is er expertus loquor, kwam hij zeggen.

Hoe dan ook, ik ben het eens met de plaatsbepaling die toen door de heer De Gaay Fortman werd gegeven. Ik moet zeggen dat ik het nog met hem eens ben, want toen hij deze uitspraak deed, deed hij dit uiteraard namens het kabinet waar ik toen ook deel van uitmaakte. In die zin is er een constante lijn in mijn opvattingen.

Mijnheer de voorzitter! Voorts is relevant wat de heer De Gaay Fortman in de Eerste Kamer over de vertrouwensregel zei: "Ik houd staande dat deze Kamer in de loop der tijden zich zeer omzichtig is gaan gedragen daar waar het gaat om de vraag of een minister dan wel een

andere bewindsman die het vertrouwen van de Tweede Kamer kennelijk nog heeft, in deze Kamer het vertrouwen moet worden opgezegd." (Handelingen Eerste Kamer, 1974/1975, bladzijde 636)

Mijnheer de voorzitter! Professor Simons heeft als regeringscommissaris voor de grondwetsherziening de rol van de Eerste Kamer tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel grondwetsherziening inzake de Staten-Generaal pregnant geschetst. Hij wijst erop dat voor wat betreft de Eerste Kamer ook de ongeschreven regel geldt van het primaat van de Tweede Kamer. Deze regeling, zo stelt professor Simons, is af te leiden uit een drietal elementen: het feit dat de Tweede Kamer als eerste wetsvoorstellen moet behandelen en daarover moet besluiten, het feit dat de Eerste Kamer het amendementsrecht en het initiatiefrecht mist en het feit dat de Tweede Kamer direct en de Eerste Kamer indirect wordt gekozen. (Handelingen Tweede Kamer, 1979/1980, bladzijde 2095)

Bij het gestelde van de heer De Gaay Fortman over de vertrouwensregel en daarmee met betrekking tot het politieke aspect van de Eerste Kamer respectievelijk van de verhouding Eerste Kamer en de regering, lijkt het mij ook goed in herinnering te roepen dat wat ik zelf in dit huis opmerkte op 23 november 1988. Ik zei toen dat de geachte afgevaardigde de heer Kaland terecht opmerkte dat de Eerste Kamer uiteindelijk een politiek college is met alle prudentie en discretie die daar nog bij komt, maar dat dit ook betekent dat er een politieke vraag aan de orde kan komen voor de minister en het kabinet. En ook die stelling wil ik nu graag herhalen zoals ik haar toen formuleerde, namelijk dat de Eerste Kamer een politiek college is met alle prudentie en discretie die daar daar nog bij komt. En dat heeft dan ook zijn betekenis voor de politieke vraag die hier aan de orde is. Tot zover een stukje geschiedenis.

Mijnheer de voorzitter! Inzake de recente gedachtenwisseling bij de algemene politieke beschouwingen is het naar mijn oordeel nuttig eerst stil te staan bij het gestelde door de geachte afgevaardigde de heer Kaland bij die beschouwingen. Ik neem de Kamer daar nu als het ware mee naar terug. In zijn eerste termijn geeft hij een aantal overwegingen

respectievelijk citaten, waarop hij commentaar van mij vraagt. In dat betoog in eerste termijn beperkt de geachte afgevaardigde zich tot overwegingen. Hij trekt nog geen conclusies, al is wellicht impliciet duidelijk dat hij rekening wil houden met een zwaardere en ook andere rol voor de Eerste Kamer, uw Kamer dus. Precies om die reden, omdat het daarbij dus ging om de plaats van de Eerste Kamer in ons staatsbestel, geef ik er de voorkeur aan in mijn antwoord summier te zijn. Desalniettemin, als ik het nog eens nalees, ben ik toen naar mij lijkt duidelijk geweest. Het is zo juist in herinnering geroepen.

Ik sluit in mijn antwoord aan op wat de geachte afgevaardigde de heer Schuurman in zijn eerste termijn opmerkt. Hij citeerde mij. Het luidde daar als volgt: "Hij zei gisteren dat wetsvoorstellen door de Tweede Kamer aangenomen, in deze Kamer moeten worden getoetst aan de Grondwet en gecontroleerd moeten worden op rechtszekerheid en consistente systematiek, toegespitst op algemene rechtsbeginselen. Gevaren van overijling in de wetgeving moeten zwaar wegen. Politieke overwegingen zullen bij dit alles een rol spelen, maar mogen niet prevaleren. Spiegelbeeldig staat in de Tweede Kamer juist het politieke element centraal dat vaak een moeilijke afweging geeft. Dit wil niet zeggen dat daar, aan de overzijde dus, geen oog is voor aspecten van de rechtszekerheid en algemene rechtsbeginselen. De schijnwerper staat naar mijn mening echter op de politieke afweging. Daarna komt hier de extra toets op de rechtsbeginselen en zorgvuldigheidseisen.

Zo zie ik het ook en na de andere bijdragen gelezen te hebben, heb ik de indruk dat dit in beginsel niet controversieel is. In de praktische toepassing kunnen natuurlijk wel verschillen van inzicht bestaan. Het toetsen van rechtsbeginselen is veel meer dan een puur politieke afweging. Dat is zeker een van de redenen waarom de portefeuillekwestie in dit huis niet al te snel gesteld kan, mag en moet worden. Hierover zijn vragen gesteld in verband met recente gebeurtenissen. Ik kom er kort op terug, omdat mij dat uitdrukkelijk is gevraagd." Dit alles merkte ik zelf toen in de eerste termijn op.

In zekere zin is de laatste zin veelbetekenend: ik kom er kort op terug, omdat mij dat uitdrukkelijk is

gevraagd. Ik sprak dus over de positie van de Eerste Kamer, omdat de geachte afgevaardigde de heer Kaland mij dat uitdrukkelijk had gevraagd. Maar ik deed dat in het debat, zo blijkt uit het citaat, met enige aarzeling en gebruik makend van datgene wat één van de andere leden van uw Kamer zelf naar voren bracht. Ik sprak daarover wel mijn oordeel uit en voegde er het een en ander aan toe. Tot zover betreft het de eerste termijn.

In de tweede termijn zegt de geachte afgevaardigde de heer Kaland vervolgens het te betreuren dat ik bij de positie van deze Kamer niet dieper ben ingegaan op wat hij noemde: veranderende omstandigheden. Hij voegt daaraan toe dat de CDA-fractie waarvoor hij spreekt, mij steunt in mijn opvattingen uit de eerste termijn die ik zojuist heb geciteerd. Vervolgens stelt de geachte afgevaardigde in zijn tweede termijn dat toch ingegaan moet worden op de vraag of, gezien de reeds genoemde veranderende omstandigheden, de positie van deze Kamer niet enige wijziging zou moeten ondergaan. Hij zegt dan dat de klassieke opvatting weliswaar overeind is gebleven, maar dat de vraag is of er niet een politieke dimensie aan is toegevoegd. Iets later in zijn betoog stelt hij dat wij misschien tot nieuwe afspraken over de positie van de Eerste Kamer moeten komen.

Deze citaten maken duidelijk dat de geachte afgevaardigde de wenselijkheid wil bespreken, een politieke dimensie toe te voegen aan de positie van deze Kamer. De vraag rijst dan wat de geachte afgevaardigde met deze formulering bedoelde. Eén ding is duidelijk. De nieuwe afspraken zouden gericht moeten zijn op uitbreiding van de positie van deze Kamer. Vervolgens blijkt ook eigenlijk uit het vervolg van het betoog van de geachte afgevaardigde in tweede termijn wat hij bedoelt met de toe te voegen politieke dimensie. Zijn betoog vervolgens, gaat hij namelijk in op de klassieke stelling dat het politieke primaat aan de overkant ligt. Daarna begint hij die stelling echter te relativieren. Dat doet hij aan de hand van een relativisering van het verschil in de wijze waarop de Kamers tot stand komen. Ik verwijs even naar de drieliuk van professor Simons. Dit argument, dat het verschil in de wijze waarop de Kamers tot stand komen

gerelativeerd wordt, voegt hij toe aan zijn eerdere constatering dat de Tweede Kamer te kort zou schieten in het licht van de betekenis van het regeerakkoord. Het derde element in de argumentatie is de uitspraak van kamervoorzitter Deetman die hij tot tweemaal toe herhaalt in de bewijsvoering.

Het is onmiskenbaar dat de geachte afgevaardigde daarmee de opmerking van voorzitter Deetman van de overzijde niet interpreteert als een oproep aan de Tweede Kamer om haar werk goed te doen. Hij gebruikt haar als argument om, gegeven de situatie ginds, de positie van de Eerste Kamer wijziging te doen ondergaan en tot nieuwe afspraken over de positie van deze Kamer te komen, kennelijk gericht op uitbreiding. Tot zover wat betreft het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Kaland in tweede termijn, waarvoor ik mij bij mijn beantwoording in tweede termijn gesteld zag. Desgevraagd ben ik toen inderdaad uitvoeriger ingegaan op deze materie, en met name op het betoog van de geachte afgevaardigde. Ik zette daarna uitvoerig uiteen, waarom de taak van de wetgever, dus ook van de Eerste Kamer, de laatste jaren zoveel zwaarder is dan vroeger (zijn eerste stelling). Ik zal dat deel van mijn verhaal hier nu niet helemaal herhalen, maar mag misschien wel met enige klem vragen om dit bij gelegenheid nog eens te herlezen, want dat was de kern van mijn betoog. Ik heb toen — de geachte afgevaardigden zullen zich dat herinneren — de veranderende omstandigheden uiteengezet die inderdaad leiden tot een zwaardere rol, een zwaardere taakvervulling voor de Eerste Kamer. Op dat punt, een kernpunt overigens, was ik het eens met de geachte afgevaardigde de heer Kaland. Was er sprake van veranderende omstandigheden? Ja. Leiden die tot een zwaardere taak? Ja, en daar moeten wij oog voor hebben.

Ik was het er niet mee eens — en dat was het tweede deel van mijn betoog — dat dit tot de conclusie zou moeten leiden dat de Eerste Kamer niet alleen een zwaardere, maar ook een andere positie zou moeten gaan innemen en dus, concreet gezegd, meer zou moeten overnemen van de klassieke rol van de Tweede Kamer, het zogenaamde politieke primaat. Op dit moment in mijn betoog is het goed om in aansluiting op wat ik

eerder opmerkte, in herinnering te roepen, dat het begrip "de politieke dimensie toevoegen" door de geachte afgevaardigde de heer Kaland was geplaatst in de context van de bespreking van het zogenaamde politieke primaat. Ik heb inderdaad argumenten gegeven om die weg niet op te gaan. Het lijkt mij beter, dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hun werk ieder voor hun eigen deel goed doen dan dat wij de weg opgaan van een andere rolverdeling tussen de twee Kamers. Ik kom daar straks nog even op terug, mijnheer de voorzitter, in verband met het terugzendingsrecht en wat de geachte afgevaardigde de heer Schuurman daarover heeft opgemerkt.

Mijnheer de voorzitter! Ik kan relatief summier zijn bij de beantwoording van de concrete vragen na deze inleidende beschouwing zowel over de geschiedenis als ter toelichting waarom de zaak aan de orde kwam in de tweede termijn. Dat gebeurde in de context van een beschouwing over veranderde omstandigheden, niet alleen leidend tot een zwaardere rol, maar ook tot een andere taakverdeling, een andere duiding van het politieke primaat.

De eerste vraag heb ik eigenlijk al bevestigend beantwoord. Ook de tweede vraag heb ik eigenlijk al beantwoord.

Op de derde vraag is mijn antwoord wederom bevestigend. Ik wil hier wel aan toevoegen dat de moeilijkheid van de afweging er ook is voor de politieke taak van het kabinet zelf. Het lijkt een welhaast overbodige opmerking, maar het gaat om dezelfde afweging. Anders gezegd, ook het kabinet moet steeds afwegen of het een bepaalde uitkomst in overeenstemming kan brengen met zijn verantwoordelijkheid als regering. Ook voor de regering kan gelden, dat de mogelijkheid om, zoals het geformuleerd wordt "een eigen politieke bevoegdheid uit te oefenen" in bepaalde omstandigheden kan worden tot een politieke plicht om zulks te doen. Ik heb er eigenlijk al over gesproken toen ik dat historisch exposé gaf en in herinnering riep dat ik in een eerdere gedachtenwisseling de geachte afgevaardigde Kaland bevestigd heb in zijn opvatting, dat de Eerste Kamer uiteindelijk een politiek college is met alle prudentie en discretie die daarbij horen, maar dat dit nu juist betekent dat ook de

regering wel eens kan komen te staan voor een politiek oordeel en een politiek optreden en eventueel het inzetten van politieke instrumenten, daarop gericht. Uit het een vloeit het ander voort. Ik zeg dit nog eens met nadruk, omdat dit op overduidelijke wijze de indruk wegneemt dat de discussie gegaan zou zijn over het wel of niet vervullen van een politieke rol door dit huis. Natuurlijk heeft dit huis een politieke rol te vervullen. Waar het mij toen om ging is, of dat een toevoeging, een andere rol was in het licht van de verdeling tussen Tweede en Eerste Kamer. Daar zijn onze wegen gescheiden, zoals ik zojuist uiteengezet heb.

Bij de vierde vraag van de heer Schuurman over de selectiviteit wil ik opmerken dat de heer Kaland op 24 januari in dit huis een lange lijst heeft opgesomd van wetsvoorstellen waarvan de behandeling in dit huis niet positief is afgerond. Ik wil mij niet uitlaten over de vraag waarmee sommige geachte afgevaardigden zich bezighielden, namelijk of die lijst zelf selectief was. Ik was erbij toen de lijst werd voorgelezen. Het was geen korte lijst. Dat herinner ik mij nog heel goed. Ik denk dat daaruit alleen al blijkt, en ik wend mij nu speciaal tot de heer Schuurman, dat er die dag geen sprake geweest kan zijn van selectieve taxatie. Integendeel, tijdens de gedachtenwisseling was het zonder meer duidelijk dat het niet aanvaarden van wetsvoorstellen dan wel het aanvoeren van zodanige argumenten en het innemen van posities van negatieve aard die leiden tot het intrekken van wetsvoorstellen bepaald niet gezien kan worden als iets dat eens in de tien jaar bij wijze van hoge uitzondering gebeurt.

Welnee, de opsomming gaf aan dat het vaker voorkomt dan bij wijze van uitzondering. Het is gelukkig geen regel, maar het komt wel vaker voor dan bij wijze van uitzondering. Er is dus naar mijn mening geen sprake geweest van selectieve taxatie.

Ik kom nu bij de vijfde vraag. Daarvoor geldt eigenlijk hetzelfde. Het gaat over de verzwaring van de taak en de klassieke rol van de Eerste Kamer zoals geformuleerd door de heer Schuurman. De heer Schuurman zal zich herinneren dat de geachte afgevaardigde de heer Kaland het niet met hem eens was. In tweede termijn daarop reagerend zei hij dat de heer Schuurman wel erg op de klassieke toer was. Dit is een van die tekstonderdelen waaruit blijkt dat

hij pleit om tot verandering te komen van de situatie. Dat kan gebeuren. Daarover kun je van gedachten wisselen. Het geeft mij geen aanleiding, iets anders te zeggen dan ik op 24 januari heb gezegd.

De eerste vraag bij punt 6 luidt: Behoort de grondwettelijke bevoegdheid van de Eerste Kamer niet eerst voldoende te worden geanalyseerd en eventuele problemen te worden opgesomd alvorens suggesties worden gedaan om de positie van de Eerste Kamer te veranderen. Mijnheer de voorzitter! Ik moet weer hetzelfde antwoord geven. De vraag wordt in feite niet aan mij gericht. Ik heb geen verandering bepleit. Integendeel, ik heb gevraagd of dat wel wijs was. Zou het niet beter zijn, te spreken van een zwaardere taak dan van een andere taak? Ik heb onderscheiden de zwaardere taak voortvloeiend uit het type wetgeving en de internationale verhoudingen. Ik heb een aantal argumenten genoemd. Ik heb gemeend niet de vrijheid te hebben, het citaat van Kamervoorzitter Deetman en enkele andere argumenten te zien als een toereikende argumentatie om te komen tot een verandering. Daarom voel ik mij bij de zesde vraag niet erg aangesproken. De geachte afgevaardigde zal daar begrip voor hebben. Misschien doelt hij op het terugzingsrecht. In dat geval zal ik daarop straks apart terugkomen.

De zevende vraag betreft de constitutionele toetsing. Ik zou mij willen beperken tot een feitelijke opmerking. Hoe wij daarover uiteindelijk zullen denken, op dit moment wordt het binnen verschillende politieke groepering alsmede binnen de boezem van het kabinet nuttig en nodig geoordeeld een goede analyse te maken van een zogenaamd constitutioneel hof waar wetsvoorstellen getoetst kunnen worden aan grondrechten zoals die in de Grondwet zijn opgenomen. Dat is de stand van zaken. Het gaat niet om de uitkomst van de analyse, maar om het onderzoek. Ik geloof met de geachte afgevaardigde te kunnen vaststellen dat de wenselijkheid om dit goed te wikkelen en te wegen relatief breed leeft. Op de conclusies wil ik op dit moment nog niet vooruitlopen.

Mijnheer de voorzitter! Bij de toelichting op de vragen waarvan de Kamer zojuist kennis heeft kunnen nemen, heb ik enkele aantekeningen gemaakt. Daar waar de toelichting

verder gaat dan de oorspronkelijke vragen lijkt het mij goed, daarop in te gaan. Met veel van wat gezegd is, ben ik het eens. Ik concentreer mij echter op de punten waar ik het wat anders zie. Allereerst noem ik het uitgangspunt. Het uitgangspunt in het betoog van de geachte afgevaardigde was dat het goed is om te spreken over de positie van de Eerste Kamer omdat deze hoe dan ook problematisch is. Mag ik mij veroorloven te zeggen, dat dit voor mij niet het geval is? Ik vind die positie als zodanig niet problematisch. Ik heb al eerder gezegd dat ik de taak van de Eerste Kamer zwaar is. Ik heb ook gezegd dat zij door een aantal omstandigheden is verzward. Dat schept natuurlijk problemen in het werk. De zin dat die positie problematisch is komt, als ik goed geluisterd heb, meer voort uit de gedachtenwisseling die hier is geweest dan dat het een opvatting van het kabinet zou zijn, respectievelijk van mij als lid van het kabinet.

Ik zeg dit misschien wat vrijmoedig. Als ik de geschiedenis herlees en mij enkele gebeurtenissen voor ogen haal, komt met enige regelmaat de discussie hoe de concrete stellingname van de Eerste Kamer moet worden beoordeeld terug. Daarbij geldt de regel, dat wij de zaak politiek-zakelijk moeten zien. Laten wij haar zien in de context van hetgeen er gebeurt. Een voorstel van orde om iets niet op een bepaald moment te behandelen, omdat men meent dat dit niet zorgvuldig zou zijn, het bestoken van een wetsontwerp met tegenargumenten, omdat men meent dat daar daarvoor redenen is, daarover kan verschil van mening zijn. Men moet echter steeds in het oog houden wat de kern is.

Ik dreig in herhaling te vervallen. Moeten wij spreken van een problematische situatie die pleit voor een andere rol? Ik ben natuurlijk niet zeker van die stelling. Ik word onzekerder naarmate ik hoor over de betekenis van een constitutioneel hof voor de rol van de Eerste Kamer of over de mogelijkheden van een terugzingsrecht, waar ik nog op terugkom.

De kritiek op het moment van behandeling heb ik voldoende besproken. Die kwam in de toelichting aan de orde. Er is vermoedelijk een verschil in taxatie tussen de geachte afgevaardigde de heer Schuurman en mij. Ik hoop dat ik correct noteerde, dat de heer

Schuurman na een enkele inleiding zei dat er in het proces van wetgeving uiteindelijk geen politiek verschil is tussen de Tweede en de Eerste Kamer. Dat is waar in formele zin. Beide hebben in volle rechten en verantwoordelijkheid hun aandeel te leveren in wetgeving en anders zij er geen wetgeving. Tot zover ben ik het met hem eens.

Gezien door de bril van de regering, in tal van gevallen de initiatief nemende partij bij de wetgeving, ligt het anders. De betrokken minister, het lid van het kabinet dat een wetsvoorstel verdedigt, heeft al een aantal keren dat wetsvoorstel behandeld en verdedigd. Dat is gebeurd intern in de ministerraad. Als het om een voorontwerp gaat gebeurt dat extern, tegenover de betrokken adviesorganen. Later, bij een formeel wetsvoorstel, heeft men een positie in te nemen naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Dat gebeurt in het publiek. Ten slotte gebeurt het nog eens extern, publiek, in de Tweede Kamer.

Men zou kunnen zeggen dat alleen in formele zin de twee laatste fasen, de reactie op het advies van de Raad van State en de behandeling in de Tweede Kamer, politiek relevant zijn. Ik gaf de hele opsomming omdat er al een proces in de samenleving aan voorafgegaan is, vaak met het uitbrengen van adviezen.

Betekent dit nu dat een bewindsman die hier staat ter behandeling van een wetsontwerp hier niet staat met een schone lei? In die zin is de positie verschillend. Het betrokken lid van het kabinet verdedigt een wetsvoorstel inclusief de wijzigingen die in het proces van advisering door externe adviesorganen en Raad van State en de behandeling door de Tweede Kamer zijn aangebracht. Eigenlijk zou je kunnen zeggen, dat de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aan de regering de inspanningsverplichting jegens de Kamer oplegt, te bewerkstelligen dat ook de laatste schakel in de grondwettelijke wetgevingsprocedure instemt met het wetsvoorstel. Dat laat onverlet de vrijheid en verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer. De regering is echter gehouden te verdedigen. Zij begint niet vrijuit, niet met een schone lei. Als er nieuwe elementen aan de orde komen, die niet eerder signaleerd zijn door de Raad van State of de Tweede Kamer, is er voor de regering

natuurlijk een argument om tegen de voorgaande "schakels", met name de Tweede Kamer, te zeggen: dit is kennelijk tot nu toe over het hoofd gezien. Hieraan moet u iets doen. Het kan echter ook om iets gaan waarvoor argumenten aangedragen zijn, die bij de behandeling gewikt en gewogen zijn en die tot een bepaalde beslissing hebben geleid. Dan heeft de regering een inspanningsverplichting om, gelet op de aangedragen argumentatie, daarvoor als het ware te staan. Ik kan dit gemakkelijk met een voorbeeld duidelijk maken.

Het komt nogal eens voor dat in de Tweede Kamer een amendement wordt ingediend, de regering zich daartegen verzet, het amendement toch wordt doorgezet en het amendement dan in de Tweede Kamer wordt aangenomen. Dan is het geen gedachtenkind van de minister, maar hij is toch gehouden om het wetsvoorstel, inclusief de amendementen, hier te verdedigen.

Welnu, dit is de algemene regel. Een bijzonder geval kan zijn dat dingen over het hoofd gezien zijn. Dat komt voor. Het gebeurt wel dat ook dan de regering zich tegenover de Tweede Kamer niet geneert — en dat ook correct vindt — om een novelle in te dienen. Dan is het een nieuw punt geworden.

De hoofdregel lijkt mij echter te zijn, dat de regering gehouden is het wetsvoorstel te verdedigen. Dan bestaat natuurlijk de mogelijkheid dat de Eerste Kamer dat verwerpt. Wordt het duidelijk dat dit voornemen bestaat, dan moet de regering tot een afweging komen: vindt zij dit een zaak van wijsheid en prudentie of is er sprake van een zodanige samenhang met het totaal van het beleid dat de verantwoordelijkheden te zwaar in het geding komen? Dat laatste, wij weten het, is een uitzonderingssituatie. Dit betreft ook één van de elementen waarover wij het eens zijn: dit zou een uitzonderingssituatie moeten blijven en het is een gedeelde en maatschappelijke verantwoordelijkheid om het daarheen te leiden.

Voorzitter! Waarom heb ik dit uitvoerige betoog nog een keer nodig? Ik wil met kracht de interpretatie die de heer Schuurman geeft tegen spreken. Hij sprak over het oproepen tot volgzzaamheid. Ik bedien mij nogal eens van gebarentaal en misschien heeft hij mij "neen" zien schudden toen hij zei: Ik verwacht niet dat we ooit kritiek

krijgen op het moment dat er politiek iets wenselijk is, terwijl er nogal fundamentele bezwaren bij toetsing aan bepaalde beginselen blijken te bestaan; dan zal er van het kabinet geen druk uitgaan om te verwerpen. Wat mij betreft is dat een misverstand. Ik wil bepaald niet de indruk vestigen dat het er mij om gaat, zoveel mogelijk binnen te halen. Ik wil ook voorkomen dat de indruk ontstaat — die zou gemakkelijk kunnen ontstaan — dat er door het kabinet een onevenredig zware druk wordt uitgeoefend. In dit verband denk ik aan de lijst van de geachte afgevaardigde de heer Kaland en herinner ik aan de wat langere geschiedenis. Men kan dan niet in rede zeggen, dat het element van de politieke druk vaak en onevenredig zwaar gebruikt wordt in relatie tot de politieke aspecten die aan het werk in deze Kamer hoe dan ook verbonden zijn.

Mijnheer de voorzitter! Dit brengt mij tot een volgend punt. Daarbij kom ik nogmaals te spreken over de aspecten waarover ik enigszins van mening verschilde met de geachte afgevaardigde. Eén van die aspecten is het regeerakkoord. Het gaat bij de kritiek uiteraard niet om de inhoud, maar om het instrument. Op dit punt zijn de geachte afgevaardigden de heren Kaland en Schuurman het eens. Dat maakt het boeiend.

Het regeerakkoord wordt voorgesteld als iets wat, in politieke zin, per definitie in mindering komt op zorgvuldigheid. Is dat zo, is mijn retorische vraag. Ik roep de totstandkoming van regeerakkoorden in de parlementaire geschiedenis in herinnering. Ik heb hierover eerder gesproken en ik herhaal nu mijn opmerkingen kort. Het regeerakkoord is niet ontstaan omdat kabinetten hun beïnvloedingsmogelijkheid binnen het parlement wilden vergroten. Het is daarentegen ontstaan, omdat parlementariërs die in beginsel de minister vertrouwen wilden geven, inzicht wilden hebben in het program dat een kabinet voor ogen stond. Wat willen zij gaan uitvoeren? Dat is de historische achtergrond. Zo is het ontstaan. Naar mijn mening zijn er nogal wat bewindslieden die het aantrekkelijk zouden vinden om zonder regeerakkoord te werken. Laat ik dit eens heel nadrukkelijk zeggen. Nu ontbreekt de tijd om hierop dieper in te gaan. Dit debat gaat ook niet over dit punt. Nu wordt echter met gemak de stelling

ingenomen, dat als iets op enigerlei wijze aan het regeerakkoord is gerelateerd, dit als een minpunt gezien zou moeten worden. Hierover wil ik toch op zijn minst het "cave" uitspreken. Het kan zeker wel eens voorkomen, dat er iets wordt opgenomen waarvan men in rede kan zeggen: dat willen we niet, dat is politiek ongewenst. Nogmaals, op dit punt heeft de Eerste Kamer een meer vrije positie dan de Tweede Kamer. Dat heb ik ook eerder gezegd. Dat is mijn probleem niet. Mijn probleem zit wel in het aanroepen van dit argument, alsof de Tweede Kamer toch eigenlijk niet zo goed functioneert. Dan kom je op het alternatief: geen regeerakkoord. Dan neemt ook het "freies Ermessen" van de regering toe. Als men dat wil, dan kun je er natuurlijk over discussiëren. Maar het is een verlangen, voortgekomen uit de volksvertegenwoordiging. Dat wil ik benadrukken. Tot vandaag de dag is het zo. Ook in het proces van de coalitievorming zie je dat gebeuren. Die informateur, die formateur in dat formatieproces; die komt alleen tot een groen licht als hij iets weet neer te leggen wat voldoende vertrouwen heeft. Anders durft hij zijn formatieopdracht niet te aanvaarden, want hij heeft geen redelijke zekerheid bij het optreden van zijn kabinet dat het kan functioneren.

Ten slotte kom ik op het terugzendingrecht. Ter goed begrip, het is niet een voorstel van mijn kant geweest. Ik heb alleen gezegd: als je naar de andere rol gaat, verwacht ik dat je het terugzendingrecht activeert. Daar kom je dan in. Dat moet je dan ook inderdaad afwegen, want dan ga je de rollen van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer op een andere wijze inhoud geven.

Is het terugzendingrecht per definitie een stap achteruit? Is het iets om de rol van de Eerste Kamer in te snoeren? Dat is de interpretatie die de heer Schuurman eraan geeft. Daar zou ik een vraagteken bij willen zetten. In de nota die de toenmalige minister Wiegel over het terugzendingrecht van de Eerste Kamer heeft opgesteld — dat is in 1977 geweest, stuk nr. 16131 — is die zaak behandeld. Er blijken twee vormen van terugzendingrecht te zijn. In de context van onze discussie was de tweede vorm aan de orde. De Eerste Kamer maakte een aantal opmerkingen en formuleerde kritiekpunten waarop zij baseerde dat

het wetsontwerp zoals het er lag niet aanvaardbaar zou zijn. Als het dossier terug zou gaan, dan kon er iets mee gedaan worden in de Tweede Kamer wat tot een beter resultaat kon leiden, niet alleen beter in de ogen van de Eerste Kamer, maar ook objectief. Daar zitten zeker complicaties aan, maar het gaat mij iets te ver om het bij voorbaat te typeren als een insnoering. Ik geef de geachte afgevaardigde toe dat die complicatie gaat optreden op het moment dat je tot een andere verhouding komt tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer en het politieke primaat anders wilt verdelen. Over de complicaties die daaraan vastzitten — die zijn er natuurlijk ook — en die ook zouden moeten manen om de nadelen daarvan goed te zien — dat ben ik eens met de geachte afgevaardigde de heer Schuurman — heeft minister Wiegel indertijd behartigenswaardige woorden opgeschreven. Ik wil de vindplaats precies noemen, maar met het oog op de klok zal ik daar nu niet uitgebreider op ingaan, ook niet op de nadelen die aan het terugzendingrecht verbonden zijn. Ik beperk mij ertoe te zeggen dat de context waarin het genoemd werd bij de algemene politieke beschouwingen alleen was dat, indien men zou willen overgaan tot een andere verdeling van het politieke primaat van de Tweede en Eerste Kamer, die vraag zal herleven. Aangezien dat niet mijn verlangen is, zal ik er verder niet te veel op ingaan.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Ik wil de minister-president hartelijk danken voor zijn betoog. Het is een betoog geweest met een bepaalde terughoudendheid. U hebt uit mijn eerste termijn kunnen concluderen dat het ook allermijnst mijn bedoeling is geweest om rond de plaats en taak van de Eerste Kamer een polariserend debat te houden. Daar zijn wij allermijnst mee gediend. Ik constateer dat de voorzichtigheid van de minister-president nu toch wel in enig contrast staat met zijn interventie op 24 januari. Het viel mij ook op dat de reconstructie van 24 januari heeft geleid tot het verdwijnen van de scherpe kantjes. Dat vind ik helemaal niet erg. Dat vind ik alleen maar

winst. Er is nu bij voorbeeld helemaal geen sprake meer van enige waarschuwing aan het adres van de Eerste Kamer.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom allereerst terug op de discussie over de Eerste Kamer. De minister-president heeft gesuggereerd dat ik de plaats en taak van de Eerste Kamer in grondwettelijk opzicht problematisch vind. Ik heb echter zeer nadrukkelijk gezegd dat het problematisch schijnt te zijn. Die schijn betreft niet mijzelf, maar een aantal kamerleden dat via de media toch behoorlijk ruchtbaarheid heeft gegeven aan alles wat zich hier in de Kamer afspeelt. Daaruit wordt publiekelijk de conclusie getrokken dat er blijkbaar wat aan de hand is met die Eerste Kamer. Voor mij is die positie in grondwettelijk opzicht echter helemaal niet problematisch. Ik wilde de discussie echter nu graag voortzetten, omdat ik vond dat zij in deze Kamer moest worden afgesloten en niet in de media.

De discussie vroeg ook op dit ogenblik om een voortzetting, omdat aan de overkant een commissie is ingesteld die zich moet bezighouden met staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing. Als deze commissie alleen op grond van de verwarring in de media over de positie van de Eerste Kamer tot conclusies zou moeten komen, dan zou ik dat zeer betreuren. In mijn bijdrage heb ik eraan willen meewerken om misverstanden zoveel mogelijk op te ruimen en duidelijkheid te scheppen over de positie van de Eerste Kamer. Ik ben blij dat ook de minister-president daaraan nu op een evenwichtige en zorgvuldige wijze zijn bijdrage heeft geleverd. Wij kunnen daarop altijd teruggrijpen als wij op enig moment met de commissie-Deetman worden geconfronteerd.

Het hart van de discussie betrof de tweezijdigheid van een dreigende politisering van de Eerste Kamer, zoals ik het noemde. De minister-president zegt aan mijn adres, dat hij het niet helemaal met mij eens is als ik spreek over een politieke afweging die in de Eerste Kamer plaatsvindt in vergelijking met die van de Tweede Kamer. Ik heb gezegd dat er principieel geen verschil tussen is. Als je de Grondwet opslaat, dan blijkt dat immers nergens uit. In eerste termijn heb ik ook gezegd dat de Eerste Kamer gelukkig wel zo wijs is om rekening te houden met wat zich allemaal in de Tweede Kamer heeft

Schuurman

afgespeeld. Het zal hier vooral gaan om een generale, afstandelijke, politieke afweging. Dat is zoveel te meer noodzakelijk, omdat vooral in spannende kwesties er niemand mee gediend is de verhouding tussen kabinet en Kamer te polariseren. Een conflict tussen Eerste Kamer en kabinet kent geen oplossing. Alle oplossingen die inmiddels via beschouwingen in gerenommeerde staatsrechtelijke bladen zijn aangegevend, zijn zeer gekunsteld en bevredigen allerminst. Ik veronderstel dat niemand in deze Kamer een dergelijke uitwerking van een conflict via een dergelijk experiment zou willen beproeven en dat er ook geen kabinet komt dat zoiets wenst.

Het is mij opgevallen dat de minister-president het met betrekking tot de zwaarte van de politieke taak van de Eerste Kamer voor een groot gedeelte met mij eens is. Ik heb daaraan heel sterk de volgende conclusie verbonden, namelijk dat het kabinet misschien ook blijik moet geven van een groter incasseringsvermogen. De minister-president kan natuurlijk wel naar situaties verwijzen waaruit blijkt dat het kabinet volgzzaam is. Ik zou zelfs een voorbeeld kunnen noemen waarin het kabinet de Eerste Kamer achter gesloten deuren of op verborgen wijze zelfs suggereerde om een wetsvoorstel af te stemmen. Dat komt zelfs wel voor, althans ik heb het in de afgelopen zeven jaar wel meegemaakt. Maar het gaat natuurlijk niet om wetsvoorstellen van ondergeschikte betekenis die hier worden afgestemd en die helemaal niet de pers halen, nee, het gaat om die wetsvoorstellen waarmee zo ontzettend veel belangen van burgers zijn gemoeid. Het is een punt van politieke status van het kabinet om niet al te toeschietelijk te zijn jegens de Eerste Kamer. Als lid van een hele kleine fractie van een partij, heb ik toch wel de indruk dat dit kabinet op een voor mij verborgen wijze regeringsfracties extra informatie verschaft, om niet te zeggen extra onder druk zet.

De heer **Schinck** (PvdA): Hoezo? Dat is nooit gebeurd!

De heer **Schuurman** (RPF): Ik denk dat de Partij van de Arbeid daarvan tot nu toe geen last heeft gehad, want die partij is zeer volgzzaam.

Het is het voorrecht van een kleine fractie om meer objectief de zaken

van grote oppositiepartijen en regeringsfracties te beoordelen. Als je de zaak heel nauwkeurig analyseert, kom je tot de conclusie dat, op het punt van de politisering van deze Kamer, de meeste fracties wel boter op hun hoofd hebben.

Over de verzwareing van de taak van de Eerste Kamer merk ik nog het volgende op, een punt waar de minister-president bijna vanzelfsprekend aan voorbij is gegaan. Het gebeurt namelijk meer dan eens — ik denk vooral aan het wetsvoorstel inzake verhoging van het huurwaaardeforfait — dat wij ontzettend veel maatschappelijke reacties krijgen, en dat geldt ook voor wetten die nog behandeld moeten worden. We krijgen geweldig veel brieven binnen. Burgers uiten hun zorg, maatschappelijke organisaties leveren kritiek, en waar komt dat door? Omdat meestal pas op het laatste ogenblik in de Tweede Kamer ongelukkige, weinig doordachte, krakkemikkige amendementen worden aangenomen in samenwerkingsverbanden tussen regeringspartijen, die soms helemaal niets te maken hebben met het regeerakkoord maar met instandhouding van de coalitie, amendementen die als ze dan bij ons in behandeling worden genomen tot veel maatschappelijke reacties aanleiding geven. De minister-president heeft gezegd dat voor zijn rekening te nemen, maar het valt de Eerste Kamer natuurlijk wel op dat zulke krakkemikkige amendementen meer dan eens zijn afgeraden door het kabinet. Als het kabinet deze amendementen dan met heldere argumenten afraadt en wij dezelfde heldere argumenten gebruiken om nog eens over een dergelijk amendement te praten, levert dat een wat moeizame situatie op. Maatschappelijke organisaties komen met kritiek, die de Eerste Kamer onmogelijk naast zich neer kan leggen. Ik herinner mij van twee jaar geleden dat bij de algemene politieke beschouwingen de minister-president enigszins verrast was dat op grond van dit soort situaties in de Eerste Kamer zelfs hoorzittingen werden georganiseerd! Het gebeurde wel bij hoge uitzondering, maar ze werden en worden georganiseerd. Dat gebeurde vroeger niet en dat tekent opnieuw de maatschappelijke druk op de Eerste Kamer, wat het ook nodig maakt om in de grondwettelijke en politieke afwegingen te spreken over een nieuwe situatie

Mijnheer de voorzitter! Wij hebben hier meer dan eens te lijden onder de overrijling van de Tweede Kamer. Maar wij hebben soms nog meer te maken met een enorme tijdsdruk, ons opgelegd door het kabinet. Niets menselijks is Eerste-Kamerleden vreemd, dus ze raken dan geïrriteerd. Ik moet zeggen dat ik dat meer dan eens met een bepaald leedvermaak constateer als het gaat om regeringsfracties. Ik denk dat de minister-president moet inzien dat heroverweging van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer rust en tijd vraagt, zeker als het in de Tweede Kamer allemaal al heel snel is gegaan. Het moet toch mogelijk zijn om vroegtijdig een tijdpad uit te zetten voor verantwoordelijke wetgeving. Opgeroepen irritaties werken bij voorbaat nadelig voor het kabinet. Dat zal het kabinet niet bedoelen.

Vervolgens maak ik een opmerking over het regeerakkoord. Ik neem aan dat allen die bij het regeerakkoord zijn betrokken de nodige zorgvuldigheid in acht nemen. Ik heb geen kritiek op wie dan ook die regeerakkoorden voorstaat. Maar de conclusie moet wel zijn, dat regeerakkoorden een gezond dualisme tussen het kabinet en de volksvertegenwoordiging onder spanning zet. Als die spanning in de Tweede Kamer is verdwenen, ligt het voor de hand dat ze zich op een of ander moment in de Eerste Kamer manifesteert, tenzij fracties in de Eerste Kamer zich ook aan dat regeerakkoord binden, zoals misschien — ik formuleer het voorzichtig — de Partij van de Arbeid hier in deze Kamer heeft gedaan. Als dat gebeurt, dan verdoezelen wij de achterliggende problematiek.

De heer **Schinck** (PvdA): Ik zou graag van de heer Schuurman weten of de Partij van de Arbeid dat in deze Kamer al dan niet heeft gedaan.

De heer **Schuurman** (RPF): Ik heb heel duidelijk gezegd: misschien. Ik zou van de heer Schinck duidelijk willen horen of zijn partij het nu wel of niet heeft gedaan.

De heer **Schinck** (PvdA): Ik zou graag van de heer Schuurman willen weten of wij het al dan niet gedaan hebben.

De heer **Schuurman** (RPF): Het is eerder een vraag aan u. Ik trek uit deze interventie de conclusie dat de Partij van de Arbeid het dus niet

Schuurman

gedaan heeft. Dat vind ik alleen maar plezierig.

De **voorzitter**: Hoe staat het met de afronding, mijnheer Schuurman?

De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter, ik kom tot een afronding.

De **voorzitter**: Dat is mooi.

De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Er is gesproken over spanningsvolle situaties. Aan het eind van mijn betoog vraag ik nog de aandacht voor het algemene en het minder opvallende werk van de Eerste Kamer. In dit debat spreken wij vooral over de grenzen en de bevoegdheid van de Kamer in haar relatie tot het kabinet en over de verhouding tussen kabinet en Kamer. Het ligt dan voor de hand, dat wij veel aandacht besteden aan de situatie van het al dan niet verwerpen door de Eerste Kamer van wetsvoorstellen of het al dan niet intrekken door het kabinet van wetsvoorstellen. Natuurlijk wordt bij de discussie over de grenssituaties het werk van de Eerste Kamer te eenzijdig belicht. Elke consciëntieuze bespreking van wetsvoorstellen hier, vastgelegd in de Handelingen, zal deel gaan uitmaken van de afronding van het wetgevingsproces en betekent als zodanig voor de rechterlijke macht het laatste woord inzake interpretaties van wetsteksten. Daarvoor alleen al zou meer aandacht mogen zijn. Het legt bovendien de nadruk op het minder opvallende werk van deze Kamer ten gunste van rechtsbescherming en rechtszekerheid van de burger.

Mijnheer de voorzitter! Ik kan het niet nalaten om met betrekking tot het terugzendingrecht nog een opmerking te plaatsen.

De **voorzitter**: Is dat echt de afronding?

De heer **Schuurman** (RPF): Dat is echt de afronding. Daarna kom ik tot de conclusie.

De **voorzitter**: Misschien, denk ik dan met de Partij van de Arbeid.

De heer **Schuurman** (RPF): Inderdaad, misschien.

Toen de minister-president de suggestie deed over het terugzendingrecht, dacht ik: als dit ooit

gerealiseerd zou kunnen worden, dan is daarvoor een grondwetswijziging nodig. In 1983 heeft een wijziging van de Grondwet plaatsgevonden. In artikel 73, lid 2, van de Grondwet wordt aan beide Kamers der Staten-Generaal expliciet het recht toegekend tot het zelfstandig innemen van nader advies bij de Raad van State, indien de regering komt met een wettelijke regeling daartoe. Daar is geen grondwetswijziging voor nodig. Veel spanningen in de Eerste Kamer zouden weggenomen worden, wanneer de Eerste Kamer een wetsvoorstel dat 12 jaar lang in de Tweede Kamer geamendeerd is, nog eens voor nader advies naar de Raad van State zou sturen. Ik denk hierbij natuurlijk aan het wetsvoorstel BOPZ, dat hier inmiddels ook al weer zeven jaar ligt en waarbij het kabinet nu aan zet is. Op dit punt is geen grondwetswijziging nodig, terwijl er wel een probleem door wordt opgelost.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom nu echt tot mijn conclusie. In het algemeen komt de positie van de Eerste Kamer bij spanningen aan de orde. Wanneer de Kamer weerstand biedt, wordt de vraag gesteld of in haar staatsrechtelijke positie maar eens geen verandering moet worden aangebracht. Indien de Eerste Kamer niet in het nieuws is, wordt nog wel eens gesuggereerd dat zij overbodig is. Dan vergeet men natuurlijk dat de rustige bezinning op voorgelegde wetsvoorstellen en de discussie daarover met het kabinet toch vaak winst opleveren voor de juiste wetsinterpretatie. Ik hoop dat dit de meest normale gang van zaken in deze Kamer zal zijn.

Ten aanzien van de plaats en de taak van de Eerste Kamer bij spanningsvolle situaties, zoals wij de laatste tijd meer dan eens hebben meegemaakt, trek ik de conclusie dat de Eerste Kamer in ons staatsrechtelijke bestel allesbehalve problematisch is. De minister-president heeft er overigens blijk van gegeven met verschillende onderdelen van mijn analyse in te stemmen. De problemen zitten in het proces van wetgeving. Indien herhaalde discussies in het verleden de schijn wekten dat de Eerste Kamer in de problemen zou zitten, dan hoop ik dat dit vanmiddag is ontmaskerd. Ook over de verzwaring van de taak van de Eerste Kamer zijn wij het eens. De oorzaken van de nogal eens

aan de orde zijnde problemen liggen niet hier maar elders.

Voorzitter! Ik ben opnieuw benieuwd naar de reactie van de minister-president. Ik dank hem daarvoor bij voorbaat.

De **voorzitter**: Het lijkt mij goed indien wij als Kamer nog eens overleggen over aanpassing van het Reglement van orde op het punt van interpellatie-aanvragen. Ik kom hier later wel op terug.



De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Mijnheer de voorzitter! Het is nu bijna acht jaar geleden dat een minister-president in deze Kamer werd geïnterpelleerd. Ook toen lag de grond in de algemene beschouwingen. Destijds betrof het de heer Van Agt. Voor de heer Lubbers is het de eerste maal in zijn politieke carrière dat hij ook dit mag meemaken. De vraag is of hij dit zelf heeft uitgelokt. Naar de mening van de fractie van Groen Links is dit niet het geval. Zoals sommigen de teksten van de minister-president bij de algemene beschouwingen onder de loep hebben genomen, zo hebben wij gekeken naar de teksten die door de woordvoerders van de CDA-fractie aan het adres van de regering zijn gericht bij verschillende gelegenheden.

De heer Christiaanse bij het optreden van het kabinet-Lubbers/de Korte: "Bij het optreden van een nieuw kabinet speelt onze Kamer als zodanig op dat moment geen rol. Deze algemene beschouwingen vormen in feite de eerste ontmoeting — anderen zullen zeggen: confrontatie — met de totaliteit van het nieuwe kabinet, waarbij wij ons als fracties uitspreken over dat optreden." En hij vervolgt met, nu komt het: "Mijn fractie begroet dit kabinet als een verwant parlementair kabinet en steunt zijn optreden."

De heer Kaland heeft bij onze meest recente algemene beschouwingen gezegd: "Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie begroet dit kabinet welwillend, met een zekere loyaliteit en niettemin functioneel kritisch."

De heer **Schinck** (PvdA): U moet toch ook gelezen hebben dat de heer Christiaanse destijds ook heeft gezegd dat zijn fractie zich niet gebonden achtte aan het regeerak-

De Gaay Fortman

koord. Er zaten weliswaar geestverwanten in het kabinet, maar zijn fractie was formeel niet gebonden aan het regeerakkoord. Wat de uitspraken in het debat van januari jongstleden betreft, is er dus niets nieuws onder de zon voor de CDA-fractie.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Dat is uw hoop. Ik denk dat uw wens de vader van de gedachte is.

De heer **Schinck** (PvdA): Dan moet u deze passage nog maar eens lezen. Ik denk dat de heer Christiaanse dit kan bevestigen.

De heer **Christiaanse** (CDA): Ik dank de heer Schinck voor zijn interruptie.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Voorzitter! Wij hadden het niet over het regeerakkoord. De enige die ooit in deze Kamer heeft gezegd dat zijn fractie helemaal gebonden was aan het regeerakkoord was onze oud-collega Zoutendijk. Hij had er zelf ook over onderhandeld. De heer Christiaanse heeft dit inderdaad niet gezegd. Hij heeft het kabinet echter wel begroet als een verwant parlementair kabinet. De heer Kaland weet niet verder te komen dan de extra-parlementaire formule van een zekere loyaliteit en een functioneel kritisch zijn.

De heer **Kaland** (CDA): En hij gaf het kabinet dan nog zijn zegen mee voor vier jaar!

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Dat zou aardig zijn: vier jaar van met regelmaat verworpen of ingetrokken wetsvoorstellen.

Vervolgens de rol van de Eerste Kamer. Ik kom weer even terug op hetgeen de heer Christiaanse heeft gezegd bij het aantreden van het kabinet-Lubbers/De Korte. Dit was vlak voor de Statenverkiezingen van 1987. Er bestond enige angst bij sommigen en veel angst bij anderen dat de verhoudingen in deze Kamer zo konden worden, dat het CDA en de VVD, de twee regeringspartijen, hier in een minderheid zouden geraken. De heer Christiaanse zegt daar dan over "dat ook als de oppositie een meerderheid zou hebben in onze Kamer, zij dan de terughoudendheid in acht moet blijven nemen, waarover ook de

minister-president gesproken heeft, die er inderdaad in wijsheid toe kan leiden dat men bij een onaanvaardbaar van de zijde van de regering de zaak hier niet doorzet". Dat stelde de heer Christiaanse.

De heer **Christiaanse** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik heb een en ander nog eens nagelezen. Ik heb een en ander zo gezegd als de heer De Gaay Fortman senior, zoëven geciteerd door de minister-president, in het debat dat ging over de terughoudende rol. Ik kwam pas daarna op eventuele onaanvaardbaarheidskwesties terecht. Dat was dus precies hetgeen indertijd namens de regering door de heer De Gaay Fortman senior ook is verwoord.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Maar dat u in lijn was met de heer De Gaay Fortman verheugt mij zeer. Het gaat in het debat van vanmiddag om de heer Kaland. Tegenover de grote mate van terughoudendheid die u bepleitte, staat de heer Kaland, die zegt dat hij hier met een kritisch oog elk wetsontwerp opnieuw wil bekijken.

De heer **Kaland** (CDA): Neen, neen...

De **voorzitter**: Mijnheer Kaland, mag de heer De Gaay Fortman even zijn zin afmaken, want er komen nog meer verrassingen. Blijft u even vooraan zitten!

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ik citeer de heer Kaland: "Ook de gevoerde discussies met de adviesorganen, de Raad van State, de debatten in de Tweede Kamer en de maatschappelijke reacties zijn daarbij relevant. Niet bepaalde afspraken door anderen gemaakt, maar de argumenten zullen bij ons van doorslaggevende betekenis dienen te zijn. Bij belangrijke wetsvoorstellen kan dan een nieuwe afweging een andere uitslag opleveren dan in de Tweede Kamer het geval was. Dit moge nog immer de taak van deze Kamer zijn geweest, het klemte te meer in de hedendaagse praktijk."

Dus tegenover de heer Christiaanse, die de oppositie oproept tot terughoudendheid, staat de heer Kaland, die zegt: wij kunnen wel eens anders gaan stemmen.

De heer **Kaland** (CDA): Voorzitter! De heer De Gaay Fortman had dit niet hoeven voor te lezen, want ik heb dat hier zelf op 24 januari gedaan.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ja, maar het gaat mij om de wijze waarop u het kabinet tegemoet bent getreden in uw beschouwingen in vergelijking tot de wijze waarop de heer Christiaanse vier jaar geleden het kabinet-Lubbers/De Korte tegemoet trad. Daarin ligt een heel duidelijke discrepantie.

De heer **Kaland** (CDA): Ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is. De heer De Gaay Fortman senior zingt ook wat anders dan de junior.

De **voorzitter**: We beperken ons wel tot het probleem van de interpellatie. Het gaat over hetgeen de heer Lubbers heeft gezegd.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Mijnheer de voorzitter! U heeft toch ook uit het betoog van de minister-president kunnen merken dat alles wat hij hier heeft gezegd, een reactie is geweest op hetgeen door de geachte afgevaardigde de heer Kaland hier te berde is gebracht. Dat is de hele crux van het debat en dat is de spanning die hier is ontstaan tijdens de algemene beschouwingen. We moeten dan toch nagaan of de minister-president daar enige aanleiding voor had, of helemaal geen? Ik denk dan dat hij ook een aanleiding had in hetgeen in december is gebeurd, en tevens in de wijze waarop de heer Kaland met enig genoegen een hele lijst van verworpen wetsontwerpen hier te berde bracht, wetsontwerpen die overigens vrijwel allemaal zijn verworpen met de stemmen van Partij van de Arbeid en Groen Links voor. Het is dus niet zo hoopgevend voor een kabinet CDA/PvdA dat hij die lijst hier met enige trots voordroeg.

De heer **Kaland** (CDA): Ik erken dat een aantal wetsontwerpen – ik heb dat reeds gesteld – unaniem zijn afgewezen. Een van de belangrijkste daarvan, dat ondanks het ontbreken van terugzeggingsrecht twee keer is teruggekomen, was het wetsontwerp inzake het minderheidsenquêterecht. Ik dacht dat dit niet door Groen Links, dat overigens toen nog niet bestond, en ook niet door de Partij

De Gaay Fortman

van de Arbeid is afgewezen, maar door een andere combinatie.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Neen, wij hebben daarbij voorgestemd, maar u wees het af. Daar gaat het om!

De heer **Kaland** (CDA): Neen, daar gaat het niet om.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): U droeg die lijst hier voor in de trant van: minister-president, wij wijzen ook bij andere kabinetten wel wat af. Maar die heeft u allemaal vanuit de rechterflank afgewezen, dat is nu juist het punt.

De heer **Kaland** (CDA): Maar het was een rechts kabinet.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): En u zat nog rechtser.

De heer **Kaland** (CDA): O, wij zaten nog rechtser?

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ja. De openbaarheid van het kartelregister, de regeling over minimumprijzen: allemaal afgewezen vanuit de rechterflank. De fractie van de heer Schinck en wij stemden daarvoor, en meestal ook D66. En dan zegt de heer Kaland in een interview in Trouw, vlak na de algemene beschouwingen over het huurwaardeforfait dat de vragen zijn: "Wat is de invloed op de bevordering van het eigen-woningbezit, wat betekent het voor de woonlasten en wat heeft dit voor gevolgen voor de inkomensverhoudingen? En daar komt dan nog de Oort-problematiek bij die niet zo gunstig uitvalt voor de laagbetaalden." Welnu, dat zijn allemaal vragen die in de Tweede Kamer in het kader van de politieke afweging zijn gesteld. Waar het om gaat is dit: wij zitten niet aan het begin van het wetgevingsproces, maar aan het einde daarvan. Ik ben nog eens nagegaan hoe de heer Kaland zich in onze Kamer tegenover wetsvoorstellen pleegt op te stellen. Ik vond toen het minderheidsenquêterecht dat hij zelf zojuist ook even noemde. Daarover zei de woordvoerder van het CDA — dat was de door de heer Kaland vermelde heer De Gaay Fortman — toen het in eerste lezing werd behandeld: het is geen geweldig wetsontwerp, maar de Tweede Kamer hecht er zeer aan, dus laten we het maar doen.

De heer **Kaland** (CDA): Ik meen dat senior zelfs de indiener geweest is, hij kon zich moeilijk als Eerste-Kamerlid hiertegen verzetten.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ja, maar hij kreeg wel de gehele fractie, inclusief de heer Kaland, mee.

Toen kwam de tweede lezing van de grondwetsvoorstellen en de heer Kaland zei: als de Tweede Kamer van die enquêtes wil laten houden door een minderheid, dan kan zij dat als gunst verlenen. Maar zij vroeg het als recht. Later kwamen de heren Stoffelen en Van der Burg er nog eens op terug, maar de heer Kaland wilde er niet van weten, hoezeer wij ook wisten dat de Tweede Kamer eraan was gehecht.

De heer **Kaland** (CDA): Voorzitter! Ik maak er ernstig bezwaar tegen dat de heer De Gaay Fortman doet alsof ik de meerderheid van deze Kamer vertegenwoordig. Het is een volstrekt vertekend beeld. Ik ben democraat en de meerderheid van de Kamer kan zich kennelijk vinden in de argumenten die ik gebruik.

De **voorzitter**: En wij zijn niet in Zeeland.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Gelukkig niet altijd kan de meerderheid van de Kamer zich daarin vinden en daar heb ik ook nog een voorbeeld van, namelijk het wetsontwerp om de provincie Flevoland in te stellen. Dat heeft de heer Kaland hier behandeld alsof wij aan het begin van het wetgevingsproces zaten, waarbij het een puur politieke afweging werd. Daarin bleek niets van terughoudendheid jegens het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Nu komen we op het regeerakkoord. En het is waar, de heer Christiaanse heeft nooit gezegd dat hij gebonden is aan het regeerakkoord, maar hij heeft zich wel buitengemeen loyaal opgesteld ten opzichte daarvan. Hij heeft bij voorbeeld de tweeverdienerswet hier volstrekt stuk geschoten en vervolgens met zijn gehele fractie om maar één reden voor gestemd: het was zo geregeld in het regeerakkoord en het was politiek belangrijk voor het kabinet en voor de Tweede Kamer. Dat was de enige reden.

De heer **Christiaanse** (CDA): Ik sluit

mij geheel aan bij de opmerking die de heer Van Mierlo gemaakt heeft in een uitzending van "Het Capitool", namelijk dat wij een politiek college zijn en dat wij dus op politieke gronden inderdaad ergens voor kunnen zijn.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ja, absoluut.

De heer **Christiaanse** (CDA): Ik neem dan ook aan dat de heer De Gaay Fortman hetgeen hij zojuist zei, niet als kritiek bedoelde.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Neen, het gaat mij om het verschil in opstelling.

De heer **Christiaanse** (CDA): Hij heeft er begrip voor?

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Ik heb er begrip voor, maar ik signaleer nu de spanning die is ontstaan nadat de heer Kaland het fractievoorzitterschap van de heer Christiaanse heeft overgenomen en nadat het kabinet van politieke signatuur is veranderd, namelijk van CDA/VVD naar CDA/PvdA. Natuurlijk is de Eerste Kamer een politiek orgaan. Dat wordt hier ook niet betwist. En als wij de teksten van de minister-president nalezen, vinden wij ook bij hem absoluut geen formuleringen waarvan wij kunnen zeggen dat zij het staatsrechtelijke boekje te buiten gaan. Het toetsen van rechtsbeginselen, waarvoor de minister-president onze aandacht vroeg, is, zei hij, veel meer dan een puur politieke afweging. Hij zegt dus niet dat het een extra politieke of buitenpolitieke afweging is, maar dat het meer is dan een politieke afweging. De vraag is dan ook niet naar de bevoegdheden van onze Kamer — die staan niet ter discussie — maar naar haar functioneren. De vraag is hoe wij onze politieke functie uitoefenen. Bij een drang tot politieke concurrentie met de Tweede Kamer inzake de belangenafweging — dat wil zeggen dat de Eerste Kamer de hele belangenafweging overdoet — ontstaan wel conflicten. Voor die conflicten heeft ons staatsbestel geen oplossing, omdat er geen conflictenregeling bestaat tussen de Tweede en de Eerste Kamer en omdat de Eerste Kamer niet rechtstreeks wordt gekozen. Dat is het probleem. Bij een politiek terughoudende opstelling van de leden van de

De Gaay Fortman

Eerste Kamer in die zin dat zij — een elk heeft zijn politieke vrienden aan de overkant — het primaat aanvaarden van die politieke vrienden aan de overzijde en mogelijk ook van geestverwanten in het kabinet hoeft helemaal niet over de positie van de Eerste Kamer te worden gediscussieerd.

Alternatieven zijn voor ons voorlopig dan ook niet in discussie. Ik doel op alternatieven zoals een recht van renvooi. Trek de Kamer niet de tanden uit maar hef haar dan liever maar helemaal op. Voor een politiek gekozen orgaan — de lords in Engeland zijn niet gekozen maar benoemd of als lord geboren — is een recht van renvooi echt niks. Ik noem ook de mogelijkheid van toetsing door de rechter. Onlangs is een artikel verschenen in "Bestuur" van mr. J.E.M. Polak, waarin dat eveneens wordt afgewezen en waarin wordt gezegd dat een hoger gehalte van het juridisch debat in de volksvertegenwoordiging een betere remedie zou zijn. Hij geeft een aantal voorbeelden van ernstige kritiek op de huidige toetsing door de wetgever. Met andere woorden: wij doen er verstandig aan om ons zelf eens te beschouwen en te bekijken of de toetsing hier wel zo goed loopt.

Ik wil dit toespitsen op de fractie van het CDA. In de periode van de kabinetten-Lubbers I en Lubbers II heb ik geen voorbeelden gevonden van wetsontwerpen die verworpen werden op basis van een typisch juridische toetsing, een toetsing op rechtmatigheid. Op de lijst van de heer Kaland komt één wetsontwerp voor dat op die gronden wordt verworpen en dat betreft het wetsontwerp inzake de bijstand. Dit is verworpen doordat een groot aantal leden van de VVD zei, de heer Heijne Makkreel voorop, dat de rechtsbescherming van de burger een groot goed was en dat degene die daaraan tornde met goede argumenten moest komen om hen mee te krijgen. Daardoor is het verworpen. Bij hetzelfde wetsontwerp zei de woordvoerder van de fractie van het CDA dat hij geen jurist is en dat hij zich maar niet uitlaat over — mevrouw Van der Meer herinnert het zich — het heel ingewikkelde debat over de rechtmatigheid van het wetsvoorstel.

De Raad van State wordt door de fractie van het CDA uiterst selectief in stelling gebracht. Laat ik voorstellen dat de rol van onze Kamer

sterk aan waarde kan winnen als wij een samenspel laten zien met de Raad van State. Zijn adviezen behoren hier een grote rol te spelen. Als de regering ze niet opvolgt, behoren wij te vragen waarom dat niet is gebeurd. Het wordt echter selectief gedaan. In het geval van het huurwaardeforfeit is grote aandacht besteed aan het advies van de Raad van State. Nog steeds is echter geen antwoord gekomen op de vraag waarom de fractie van het CDA in het geval van de Harmonisatiewet — de Raad van State zei hierover dat dit niet kon omdat het rechtsbeginsel van de rechtszekerheid werd geschonden — het argument van de raad niet heeft laten tellen.

Wij weten dat de fractie van de VVD de bezwaren zelf naar voren heeft gebracht. De geachte afgevaardigde de heer Braakman heeft beter dan wie ook in deze Kamer aangevoerd dat hierbij sprake was van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Achter de groene gordijnen, zo hoorden wij, heeft de heer Deetman echter bedreigd met aftreden.

Indien wij om rechtmatigheidsredenen wetsvoorstellen verworpen willen zien, moeten wij, zo zegt de minister-president, niet denken dat de regering dat niet belangrijk vindt en dat zij dan zal pressen ze toch maar om politieke redenen aan te nemen. De vraag aan de minister-president is hoe dat dan heeft kunnen gebeuren. De minister-president zat ook in het kabinet-Lubbers/De Korte. Hoe is het mogelijk dat in een geval waarin eerst de Raad van State en vervolgens de Kamer zei dat het wetsvoorstel niet kon, politieke druk is uitgeoefend om het wetsvoorstel toch aanvaard te krijgen? Dat hebben wij nooit begrepen.

Naast de Raad van State wordt ook het punt "terughoudendheid" selectief gebruikt. Als wij het debat over het huurwaardeforfeit nog eens nakijken, dan kunnen wij niet zeggen dat hier terughoudend werd geopperd op het punt van de politieke afweging. Maar hier was indertijd aan de orde het enquêtevoorstel van de leden Mol, Trip en Vis — de heer Kaland herinnert het zich — om bepaalde contracten die bepaalden dat nucleair afval na opwerking kon worden teruggestuurd, nog eens te bezien. De heer Kaland heeft daarover gesproken. Er was één hoofdreden waarom hij tegen dat enquêtevoorstel was. Hij zei: wij moeten hier terughoudend zijn, de

Tweede Kamer heeft dit al goed genoeg behandeld.

De heer **Kaland** (DCA): Wij wilden in die situatie het politieke primaat van de Tweede Kamer niet overnemen en wij zijn ook niet voornemens, dat in de toekomst te doen.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Dan moet ik zeggen dat u de schijn tegen hebt.

Mijnheer de voorzitter! Ik sluit af. De kwestie van het functioneren van de Eerste Kamer kan naar onze mening worden teruggebracht tot de vraag van het functioneren van de CDA-fractie en haar voorzitter in verhouding tot dit kabinet-Lubbers/Kok. Wij begrijpen dat de minister-president in eerste en tweede termijn pogingen heeft gedaan om hierop in te gaan. Wij menen dat hij dat op een integere en begrijpelijke manier heeft gedaan, maar wij denken dat het probleem voor hem pas volgend jaar, omstreeks de statenverkiezingen, oplosbaar is.

□

De heer **Vis** (D66): Mijnheer de voorzitter! Maakt u zich geen zorgen, ik zal geen langwerpige betoog houden, want ik weet dat de minister-president ook aan de overzijde wordt verwacht. Hij moet daar als minister van Buitenlandse Zaken optreden. Het is toch wel een wat merkwaardige middag. Behalve een staatsrechtelijk college van de minister-president — tot mijn vreugde merk ik dat de bekende handboeken ook op het ministerie van Algemene Zaken aanwezig zijn — hebben wij zojuist een college parlementaire geschiedenis van de heer De Gaay Fortman aangehoord. Ik zal mij beperken tot een aantal opmerkingen over een aantal dingen die ik vanmiddag heb gehoord.

De minister-president vindt de positie van de Eerste Kamer niet problematisch. De heer Kaland vond dat enigszins, maar hij heeft hedenmiddag zijn zin niet gekregen. De media hebben het ook niet zo goed begrepen. Zelfs onze voorzitter heeft iets gehoord wat niet gezegd werd. Maar inderdaad, de analyse en de weergave in tweede instantie van de minister-president vond ik ook overtuigend.

Ik wil nog iets zeggen over de term "het klassieke vetorecht" die hier vaak is gebruikt. Ik moet hiervoor

even de geschiedenis induiken, ook al omdat ik een van de schrijvers ben van het gedenkboek voor deze Kamer dat hopelijk deze zomer verschijnt. Ik ben er bij het bestuderen van die geschiedenis meer dan ooit van overtuigd geraakt dat het klassieke vetorecht er niet om loog. Dat was een keihard vetorecht, een bolwerk tegen de waan van de dag en tegen de min of meer gedemocratiseerde Tweede Kamer. Dat bolwerk werd hier opgericht door de geldaristocratie. De heer Thorbecke was tegen deze Eerste Kamer, maar hij moest haar accepteren, omdat de toen nog conservatieve Tweede Kamer anders niet met zijn grondwetsherziening akkoord was gegaan. Iedereen die het woord "klassiek vetorecht" of "klassieke taak van de Eerste Kamer" in de mond neemt, sticht eigenlijk een klein beetje verwarring. Hij bedoelt eigenlijk iets anders dan destijds, in 1848, was bedoeld.

Dan wil ik iets zeggen over het regeerakkoord. Ik ben ervan overtuigd dat het regeerakkoord onze taak wel heeft veranderd. Hoe precies, dat verschilt van geval tot geval, maar wij merken natuurlijk toch allemaal dat in de onderhandelingen over het regeerakkoord bepaalde minderheidsstandpunten via een uitruil worden uitgevergd tot een meerderheidsstandpunt. Daar wil ik op zichzelf niet al te veel kwaad over spreken, maar het betekent wel dat de kunstmatig geconstrueerde meerderheden in de Tweede Kamer hier niet vanzelfsprekend aanwezig zijn. Hier valt men terug op het eigen standpunt. Misschien niet eens een standpunt dat in het verkiezingsprogramma staat. Want op wat voor verkiezingsprogramma zijn wij hier eigenlijk in deze Kamer gekozen? Ik ben er zelf nooit helemaal precies achter gekomen. Is dat het verkiezingsprogramma voor de provinciale staten of voor de vorige Tweede-Kamer verkiezingen? Wat dat betreft, hangen wij allemaal een beetje in de lucht. Het regeerakkoord heeft natuurlijk wel gemaakt dat onze positie veranderd is.

Ik heb de minister-president horen zeggen, dat het regeerakkoord is ontstaan omdat parlementariërs inzicht willen hebben in wat het kabinet gaat doen. Dat is waar. Het is de waarheid, maar slechts een deel van de waarheid. Want laten wij eens kijken naar die parlementariërs. Dat zijn bekende parlementariërs, zoals de heer Kok, de heer Ter Beek, de

heer De Vries, de heer Alders, de heer Van Amelsvoort, de heer Wallage en mevrouw Ter Veld en nog een aantal andere mensen. Dat zijn dus kamerleden die later minister of staatssecretaris zijn geworden. Je moet dus de stelling van de minister-president uitbreiden en zeggen: het regeerakkoord is ontstaan omdat parlementariërs inzicht willen hebben in wat het kabinet gaat doen, voordat zij het besluit nemen om minister respectievelijk staatssecretaris te worden. De tegenstelling tussen regering, kabinet enerzijds en Tweede Kamer anderzijds is juist in de periode van de kabinetsformatie niet waarneembaar. Ik hoop voor de zuiverheid van een en ander dat de minister-president deze stelling van mij zal willen onderschrijven.

Ten slotte. Wil men de toepassing van het vetorecht van een andere, een extra dimensie voorzien, dan kan dat naar mijn inzicht niet via interpretaties. Het lijkt mij dat het alleen kan via herziening van de Grondwet, want als wij hier vrijmoedig interpreteren wat er bedoeld wordt met het vetorecht dan zullen wij dat iedere keer anders kunnen doen. Dat heeft niet veel zin. Wij zullen eerlijk moeten erkennen, dat als wij het anders willen de Grondwet moet worden herzien.



De heer **Luteijn** (VVD): Voorzitter! Ik wil een opmerking vooraf maken en een paar kanttekeningen. De VVD-fractie is van mening dat zaken die verband houden met de bevoegdheden van beide Kamers van de Staten-Generaal ook als eigen verantwoordelijkheid van die Staten-Generaal, moeten worden beschouwd. Centraal kenmerk van ons Nederlands parlementair stelsel vormt immers het duaal systeem met de eigen verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal aan de ene kant en die van de regering aan de andere kant. Tegen deze achtergrond had mijn fractie ook geen behoefte om bij voorbeeld in een derde termijn met de minister-president in discussie te gaan over zijn opmerkingen aan het eind van het debat twee weken geleden. Sterker nog, ik vind dat een in functie opererend minister-president zich dient te onthouden van opmerkingen over de wijze waarop de Eerste Kamer haar taak invult als onderdeel van de Staten-Generaal. Zijn opmerkingen hebben toch

enigszins de schijn van een monistisch denken opgeroepen, wat niet goed kan zijn voor een relatief evenwichtig functionerende parlementaire democratie. Ik hoop dat ik het mis heb, maar ik wilde het toch even zo stellen.

Ik wil nog een enkele kanttekening van inhoudelijke aard maken. Natuurlijk is de Eerste Kamer een politiek college. Dat is zo langzamerhand hier wel voldoende uitgekristalliseerd. Zij is een politiek college met een besluitvormingsproces waarin én politieke oordelen én andere inhoudelijke oordelen factoren zijn die een rol spelen. Zolang de Grondwet luidt, zoals die luidt, kan mijn insziens daarover geen discussie mogelijk zijn. Dat laat onverlet dat — en ik wil dat hier ook onderstrepen — ook door ons de opvatting wordt onderschreven dat binnen de Staten-Generaal het politiek primaat bij de Tweede Kamer ligt. Dat komt tot uitdrukking in de dagelijkse controle op de activiteiten van de regering, het vaak inspelen op actuele zaken en het betrokken zijn bij bijvoorbeeld kabinetsformaties en regeerakkoorden. Overigens is het een zaak van de politieke partijen zelve — het is hier ook aan de orde geweest — of men de Eerstekamerleden bij voorbeeld betreft bij het opstellen van verkiezingsprogramma's. Bij onze partij is dat, naar onze mening terecht, gebruikelijk.

Ik denk dat wij het er allen over eens zijn dat de belangrijkste functie van de Eerste Kamer betreft de toetsing van de wetgeving op kwaliteit, uitvoerbaarheid en redelijkheid, mede in relatie tot de voorgestane te bereiken doeleinden. Wij kunnen dit niet genoeg onderstrepen. Voor mijn fractie is het zorgvuldig handelen van de overheid ten opzichte van de burger een belangrijk criterium, dat in zwaarte lijkt toe te nemen. Een strikte scheiding tussen zakelijke en politieke beoordeling is niet mogelijk. Het is aan de Eerste Kamer zelf en niet aan de regering om uit te maken of binnen de gegroeide taakverdeling binnen de Staten-Generaal het verantwoord is al of niet gebruik te maken van het zogenaamde recht van veto dat in feite het recht is, wetsvoorstellen aan te nemen dan wel te verwerpen. Juist bij de vrij gedetailleerde regeerakkoorden van het laatste decennium zijn de uitvoerende en wetgevende macht in de Tweede Kamer zozeer naar elkaar

Luteijn

toegegroeid dat om met de woorden van mr. Wijnholt te spreken extra bescherming van de burger daartegen geen overbodige luxe lijkt. Dat de burger en de maatschappij in het algemeen aan het einde van het wetgevende proces juist voor de Eerste Kamer een belangrijker wordende taak zien weggelegd, blijkt uit het groeiende aantal reacties dat de laatste tijd op ons afkomt.

De minister-president heeft gezegd dat de taak van de Eerste Kamer zwaarder is geworden. Hij heeft het dit keer toch wat sterker gezegd dan bij nalezing in de Handelingen blijkt. Aanscherping kan geen kwaad. Daaruit blijkt echter ook dat politieke aspecten er onherroepelijk bijhoren. Dat het stellen van de kabinetskwestie in dit huis gezien tegen de achtergrond van de oorspronkelijke uitspraken van de minister-president wel in een zeer bijzonder daglicht kwam te staan, heeft collega Schuurman reeds uitgebreid aan de orde gesteld. Ik begrijp nu dat de minister-president ook hier heeft willen benadrukken dat hij een selectieve benadering van de politieke rol van de Eerste Kamer niet juist acht. In feite is hij het eens met een uitermate terughoudende opstelling van de regering als het om uitoefenen van politieke druk gaat. Een keer in een regeerperiode lijkt wel het maximum te zijn. Ik wil overigens benadrukken dat in mijn visie de Eerste Kamer geen haar minder democratisch is gekozen dan de Tweede Kamer. De directe lijn naar de Nederlandse kiezer is in de laatste grondwetswijziging juist versterkt.

Mijn fractie heeft geen enkele behoefte aan een discussie over het eventueel introduceren van een zogenaamd terugzendingrecht. Het huidige "vetorecht" vormt onzes inziens juist een onmisbaar sluitstuk van ons parlementaire systeem met twee Kamers. Zo zal het toekennen van een vorm van recht van amendement aan deze Kamer niet passen. Dat het terugzendingrecht niet echt iets oplost en feitelijk het kabinet buiten spel zet, is ook door de heer Schuurman reeds terecht aangegeven. Ik wil niet verhehlen dat in dit kader wij terughoudend staan ten opzichte van de gedachte om een constitutioneel hof een rol toe te delen aan het einde van het wetgevingsproces.

De belangrijkste reden voor de onmiskenbaar toegenomen spanning

tussen de regering en de Eerste Kamer moet natuurlijk gezocht worden in de kwaliteit van de wet- en regelgeving zoals deze de laatste tijd aan ons is voorgelegd. Ik heb daarop bij de algemene beschouwingen reeds uitdrukkelijk gewezen. Het veel zorgvuldiger redigeren van wetten, zowel wat inhoud, uitvoerbaarheid en samenhang met andere wetten betreft alsmede zorgvuldigheid ten opzichte van de burger zijn voor de regering en dus voor de minister-president het beste middel om zo min mogelijk last van deze Kamer te hebben. Er dient meer evenwicht te zijn en meer tegenwicht te worden geboden aan die amenderingen in de Tweede Kamer die de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de wetgeving onder druk zetten. De minister-president heeft gezegd dat het kabinet zeker in deze Kamer niet met een schone lei komt. Dat is juist. Eerst is er de besluitvorming in de Tweede Kamer. De regering behoort hier echter ook niet te komen als de boodschappenjongen van de Tweede Kamer. Ik meende dat te kunnen opmaken uit zijn woorden. De regering heeft toch uitdrukkelijk haar eigen verantwoordelijkheid. Zij maakt immers in de Tweede Kamer amendementen tot de hare. Als die amendementen problemen veroorzaken bij de zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid van de wetgeving, zou ik graag zien dat de regering wat meer tegenwicht bood!

Al met al is mijn fractie van mening dat er geen enkele reden is om een brede discussie op gang te brengen over de toekomstige positie van de Eerste Kamer. Ik wil daarover geen misverstand laten bestaan. Wij zijn het eens met de conclusie van Mr. Kummeling in een recent artikel in het Nederlands Juristenblad dat een Commissie staatkundige vernieuwing aan de positie van de Eerste Kamer niet veel tijd zal behoeven te besteden. De huidige werkwijze en de beschikking over het instrument van het vetorecht bieden een evenwichtige mogelijkheid om binnen ons staatsbestel de burger — daar gaat het om — voldoende bescherming te bieden tegen minder goede, moeilijk uitvoerbare of niet rechtvaardig werkende wetgeving.



De heer **Kaland** (CDA). Voorzitter! Het is niet mijn bedoeling geweest om de discussie voort te zetten, maar

nu de interpellatie er is kan ik uiteraard niet achterblijven, te meer niet omdat de minister-president nogal diep is ingegaan op de algemene beschouwingen die ik hier heb gehouden.

Ik heb gewezen op veranderende omstandigheden. De minister-president heeft in een veel betere analyse in tweede instantie ook een groot aantal factoren opgenoemd die veranderende omstandigheden in zich houden. Mijn vraag is — dit is eigenlijk de essentie van de discussie van vanmiddag — of die veranderende omstandigheden leiden tot een anders functioneren van een organisatie. Als ik te rade ga bij organisatie-adviseurs, hoor ik altijd dat een organisatie van tijd tot tijd haar eigen functioneren, voor dezelfde producten of diensten, eens ter discussie moet stellen. Die organisatie moet namelijk letten op de gewijzigde omstandigheden en daaraan moet zij zich aanpassen.

Mijnheer de voorzitter! Als wij nagaan hoe het functioneren van de Tweede Kamer is veranderd — ik geef geen waarde-oordeel ten goede of ten kwade —, hoe zich in de loop der jaren wijzigingen hebben voltrokken in de functie van de minister-president, en dit alles zonder dat het staatsrecht is gewijzigd, dan is dat waarop ik heb gedoeld met mijn misschien wat suggestieve vragen. In tweede instantie sprak ik niet van papier en dus mogelijkerwijs wat onzorgvuldiger dan in eerste termijn, toen het wel op papier stond. Dat heb ik bedoeld met mijn opmerkingen over de zwaardere taak van de Eerste Kamer, waar wij het allen over eens zijn. Ik heb niet om uitbreiding van bevoegdheden gevraagd. Ik heb niet over het initiatiefrecht en het recht van amendement gesproken.

Neen, het functioneren van de Kamer is door deze omstandigheden zwaarder belast en zij moet dus intensiever werken. Dienen de vele facetten die bij de eindafweging een rol spelen geen gevolgen te hebben? Die vraag hoeft vanmiddag niet beantwoord te worden. Ik heb goed gehoord dat de minister-president zei dat de Eerste Kamer een wat vrijere positie heeft tegenover regeerakkoorden dan de partijen die zo'n akkoord zijn aangegaan. Hij is het er ook helemaal mee eens dat de taak van de Kamer zwaarder is geworden. Hij ontzegt de Kamer niet het recht,

Kaland

eens alles afwegend "neen" te zeggen.

Opdat het niet tot een meningsverschil zal leiden, voeg ik er nog eens aan toe wat ik destijds, bij het stellen van de kabinetskwestie, al eens heb gezegd. Ik erken de positie van het kabinet, indien iets afgewezen dreigt te worden en het kabinet voor die afwijzing geen verantwoordelijkheid wenst te dragen. Het staat dan voor de keuze. Het is een legitiem politiek recht van het kabinet, de Kamer en in het bijzonder de regeringsfracties voor de gevolgen te waarschuwen.

Voorzitter! Ik eindig met een punt dat in alle discussies speelt en dat is het punt van het politieke primaat. Bij de algemene beschouwingen heb ik ook gezegd, dat het politieke primaat niet ter discussie staat. Ik heb ook niet gevraagd om een opdeling daarvan tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Volgens mij betekent het idee van het politieke primaat het volgende. De Tweede Kamer, althans een coalitie daar, formeert kabinetten en stuurt ze naar huis; niet deze Kamer. De Tweede Kamer is bezig met de politiek van alle dag. Dat betreft zaken wereld wijd, maar ook de kleine dingen die zich in bepaalde gemeenten afspelen. Voorzitter! Deze Kamer onthoudt zich daarvan. Het is echt niet de bedoeling van deze Kamer, en zeker niet van mijn fractie — ik weet overigens zeker dat ik namens allen spreek —, om hierin maar enige wijziging aan te brengen. Het politieke primaat ligt niet bij ons. Het recht om een wetsvoorstel af te wijzen is grondwettelijk verankerd en daarmee zullen wij moeten leren leven. De wijze waarop de minister-president hier vanmiddag in zijn staatsrechtelijk verhaal over de functie en het functioneren van de Kamer gesproken heeft, geeft mij alle vertrouwen, dat wij tot een uitstekende oplossing zullen komen.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Voorzitter! De heer Kaland zei iets over het politieke primaat. Op dat punt is niemand het met hem oneens. Er komt echter iets bij.

Het idee van het politieke primaat houdt ook in, dat de Kamer rekening houdt met de wijze waarop alle politieke vragen in een eerdere fase van de wetgeving aan de orde zijn gekomen. Het is dus niet de bedoeling dat de Kamer die politieke vragen allemaal opnieuw gaat stellen, maar daarentegen nagaat of dat aan de overzijde, in de Tweede

Kamer, en door de regering op een behoorlijke manier is gebeurd. Ik neem aan, dat daarop de minister-president doelde, toen hij, vrij vertaald, zei: wij moeten hier geen tweede kamertje gaan spelen.

De heer **Kaland** (CDA): Voorzitter! Ik heb weinig behoefte om over het functioneren van een medelid van de Kamer te spreken zoals de heer De Gaay Fortman in een interpellatie gemeend heeft te moeten spreken over het functioneren van deze Kamer. Op zijn beschouwingen ben ik daarom maar niet ingegaan. Dat leek mij zeer verstandig. Ik meen, dat datgene wat ik over het politieke primaat heb gezegd, ruim voldoende is om conclusies te trekken. Ik wil er zelf nog wel één trekken. Die lag in mijn verhaal besloten. Het idee van het politieke primaat betekent niet te allen tijde volgzzaamheid bij de behandeling van ieder wetsvoorstel.

De heer **De Gaay Fortman** (Groen Links): Mijnheer de voorzitter! De heer Kaland zegt nu alleen wat het niet betekent. Ik wijs er overigens op, dat hij, net als de anderen hier, lid is van de Kamer. Ik vind dat het een goed recht van een lid van de Kamer is, medeleden op bepaalde punten aan de tand te voelen.

De heer **Kaland** (CDA): Daar is verschil in, collega!



De heer **Schinck** (PvdA): Voorzitter! Ik kan om twee redenen kort zijn. De eerste reden waarom ik kort kan zijn is, dat de minister een uitstekend betoog gehouden heeft. Ik behoef nu nauwelijks nog vragen te stellen of opmerkingen te maken. De tweede reden is, dat wij van meet af aan getwijfeld hebben aan het nut en de noodzaak van deze interpellatie. Het verloop van de interpellatie vandaag is daarvoor het bewijs. Wij twijfelden vooral aan het nut en de noodzaak omdat de heer Schuurman staatsrechtelijke redenen aanvoerde voor de interpellatie. Hierop kom ik straks nog terug. Eerst wil ik de gang van zaken in herinnering roepen.

Op 24 januari maakte de minister-president aan het einde van de tweede termijn nog een aantal opmerkingen over de positie van de Eerste Kamer. Ik kon op dat moment de neiging om daarop te reageren gemakkelijk onderdrukken, omdat de

minister toen in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid sprak. Ik heb geleerd dat dat iets met de bestuursmacht te maken heeft. Wij hebben zitting in een orgaan van wetgeving. Er had dus gesproken moeten worden over toetsing op beginselen van behoorlijke wetgeving versus de politieke toetsing. Om dat onderscheid ging het. Voorzitter! Dan kom je al gauw tot een conclusie en denk je: laat maar zitten.

Er was bij mij dus geen commotie. Ik had niet het gevoel dat ik overvalen werd. Het is natuurlijk nog steeds voor iedereen heel duidelijk, dat de minister-president op dat moment een stap te ver ging met de Eerste Kamer te waarschuwen en te zeggen dat zij zich moest onthouden van een politieke toetsing van wetsvoorstellen. Het is vandaag herhaald, zoals hier vandaag zoveel bestreden is dat nooit iemand ter discussie heeft gesteld dat deze Kamer ook een politiek orgaan is. De fractie van de PvdA heeft het op die dag bij herhaling gezegd in de discussie over het voorstel van de heer Schuurman — de minister stemde daarmee in — om deze Kamer geen enkele politieke weging toe te staan in de demissionaire periode bij controversiële wetsvoorstellen. Ik heb dat onder meer bestreden, omdat ik vind dat deze Kamer die politieke toetsing moet kunnen maken, ook in een demissionaire periode. Het verbaast mij een beetje dat dezelfde heer Schuurman op dat punt de minister-president nu vragen stelt.

Ik voeg daaraan toe dat de minister-president terecht — anderen hebben dat ook gedaan — onderscheid heeft gemaakt tussen de taak en de positie van deze Kamer. De taak van deze Kamer is zwaarder geworden. De positie van deze Kamer staat volgens ons niet ter discussie. Een opmerking die daar onmiddellijk bij aansluit is dat de heer Schuurman zegt dat het politiek gezien toch hetzelfde is of je een wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandelt of hier. De minister-president heeft al gezegd dat het wat het kabinet betreft niet hetzelfde is. Er is een voorgeschiedenis. Dat geldt ook voor ons. Geestverwanten van ons hebben al een politieke afweging gemaakt. Er ligt al een oordeel. Daar houden wij rekening mee. Dat is het politieke element, dat overigens — dat is ook niet ter discussie — niet zou moeten overheersen.

Er is nog een reden waarom wij

geen behoefte hadden aan dit debat. Wij vonden dat de waarschuwing — zo hadden wij dat althans begrepen — van de minister-president, als die al terecht was, vooral bedoeld was voor de fractie van het CDA in deze Kamer, die bij de AAW haar hand een beetje overspeelde en niet de politieke terughoudendheid opracht die zij zelf altijd heeft bepleit.

Daardoor kwam het kabinet tot een reactie — ik heb dat ook in januari gezegd — die voor de normale verhouding tussen kabinet en Eerste Kamer zeer zwaar was. Maar wie de macht uitspeelt, roept tegenmacht op en wie de bal kaatst, mag hem terug verwachten. Zo gaat dat in de politiek. Daar waren wij dus ook niet verbaasd over. Er is dan ook geen sprake, zoals hier vandaag voortdurend gesuggereerd is, van spanning tussen het kabinet en de Eerste Kamer. Dat is daarvoor ook in de media gesuggereerd. Er is geen Kamer die zich tegen dit kabinet keert. Het enige wat men zou kunnen vaststellen, is dat de Eerste-Kamerfractie van het CDA — voor de fijnproevers zeg ik: inclusief de voorzitter van die partij — zich in twee gevallen afzette tegen haar geestverwanten in de Tweede Kamer, niet meer en niet minder.

Er is nog een reden waarom wij twifelen aan het nut van dit debat. Als de waarschuwing die de minister-president vandaag op een andere manier heeft toegelicht wel bedoeld was voor de hele Kamer, dan nemen wij daar kennis van en gaan wij vervolgens over tot de orde van de dag. Een verschil van mening tussen deze Kamer en de minister-president over haar taak en positie leidt immers niet tot een conflict, omdat de Eerste Kamer zelf bepaalt hoe zij haar grondwettelijke bevoegdheden wenst te gebruiken. Als wij al behoefte hadden aan zo'n discussie, zouden wij die bij voorkeur intern moeten voeren en niet met de minister-president. Daarom was de reactie van de voorzitter — ik citeer nog even: dit is moord op klaarlichte dag — naar onze mening ook onjuist. Er was geen moord, omdat er een belangrijk element ontbrak. Er was namelijk geen slachtoffer en er was zeker geen lijk. Er was ook geen overval. Er was geen commotie. Er was zeker bij ons geen misverstand. Met andere woorden, dit debat is ook staatsrechtelijk overbodig. Dat was het op 24 januari en dat is het ook vandaag. Wij hebben dan ook slechts om formele

redenen ons niet tegen deze interpellatie verzet. Het is dus niet waar dat de Kamer de minister-president heden ter verantwoording roept, omdat zij boos is op de minister-president — weer zo'n citaat uit de media — want die suggestie is later met behulp van de media na afloop van het debat gewekt. Ik heb kunnen constateren dat de opwindende groter was naarmate de afstand tussen de journalisten en deze Kamer groter was. Dat is nog een reden om hier vandaag met dit debat op te houden en gewoon weer aan het werk te gaan. Dat lijkt mij voor alle betrokkenen het allerbeste.

□

Minister Lubbers: Voorzitter! De absolute waarheid bestaat zelden. Toen ik "moord op klaarlichte dag" las, dacht ik: de helft klopt, het is inderdaad een klaarlichte dag.

De geachte afgevaardigde de heer Schinck had gelijk met zijn veronderstelling, dat mijn antwoord in tweede termijn zich in het bijzonder richtte tot de geachte afgevaardigde de heer Kaland, die dat natuurlijk ook heel goed begreep. Mijn formuleringen gingen over het deel van het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Kaland, waarin hij sprak over de vraag of niet een politieke dimensie zou moeten worden toegevoegd aan de Kamer. Ik heb geprobeerd om daarvan enige afstand te nemen, ook van het woord "politiek". Ik zag dat namelijk wat anders. De redenen daarvoor heb ik al toegelicht.

Ik dank de geachte afgevaardigde de heer Kaland voor de door hem gegeven verduidelijking. Ik ben het met hem eens, dat het geen zin heeft om thans verder door te praten over bepaalde aspecten.

De geachte afgevaardigde de heer Luteijn vroeg of het inderdaad wel aan de minister-president is om een positie in te nemen in de discussie over de positie van de Eerste Kamer. Ik wil zelfs over die vraag geen oordeel uitspreken. Ik acht die vraag wel zeker zeer legitiem. Om dezelfde reden zal ik hem niet de vraag stellen, waarom hij die beschouwingwijze niet in de algemene politieke beschouwingen naar voren heeft gebracht. Het past mij ook niet, hem die vraag te stellen. Ik zal dat dus ook niet doen.

De vraag of een kabinet slechts één keer per periode de portefeuillekwestie zou kunnen stellen, wil ik niet

graag bevestigend beantwoorden. Het past het best in de traditie van de uiteenzettingen van de geachte afgevaardigde de heer Luteijn, als ik nu zeg: laat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid maar beleven. Maar misschien is het toch een gezamenlijke verantwoordelijkheid om die epineuze situaties zoveel mogelijk te voorkomen.

Is dat alleen een kwestie van de kwaliteit van wetgeving? Ik zet daarbij om een tweetal redenen mijn vraagtekens. In de eerste plaats is mij zowel vanmiddag als de eerste keer al duidelijk geworden, dat wij de discussie over de positie van de Eerste Kamer niet mogen versmallen tot alleen de kwaliteitsvraag van de wetgeving. In de tweede plaats is de zwaardere taak voor de wetgever — ik sprak van een zwaardere taak voor de Eerste Kamer, maar ik had misschien beter van een zwaardere taak voor de wetgever kunnen spreken — te verklaren uit een aantal objectieve oorzaken, waarmee alle partijen in het wetgevingsproces te maken hebben. Dat zijn evenzeer de Tweede Kamer en de regering. Ook daarvoor verwijs ik naar mijn betoog bij de algemene politieke beschouwingen, toen ik een aantal oorzaken daarvan heb genoemd. Ik mag misschien nog verder terug verwijzen naar andere uitvoerige beschouwingen hier, toen wij spraken over het probleem dat de politiek ver is gegaan in de toezegging aan de samenleving over wat men met wetten regelgeving aan zou kunnen en wat men aan regelingen zou kunnen financieren. Ik denk dan ook aan de grote tekorten. Nu is een zekere spanning ontstaan ter zake van de vraag, hoe dient te worden omgegaan met dat gevestigde verwachtingspatroon in relatie met wat in concreto werkelijk houdbaar is en kan worden waargemaakt, zowel financieel als in de sfeer van de regelgeving.

De geachte afgevaardigde de heer Vis merkte terecht op, dat het bij ons niet ontbreekt aan handboeken over het staatsrecht. Aangezien hij dat zo gemotiveerd opmerkte, wil ik hem als geachte afgevaardigde en als deskundige op dit terrein zeggen dat ik het inderdaad op één punt niet met hem eens ben, zowel historisch als wat de actuele situatie betreft. Hij vroeg daar namelijk nadrukkelijk naar. Dat betreft het regeerakkoord. Ik wil hierop een korte toelichting geven. Toen in 1922 de toenmalige

minister-president Ruijs de Beerenbrouck de verkiezingen had gewonnen en daaruit de conclusie trok dat hij zomaar kon doorgaan met zijn kabinet, volgde er een discussie die ertoe leidde om dat niet te doen, maar de portefeuilles aan te bieden en een politieke consultatie te beginnen. Let wel: dat was niet het eerste regeerakkoord, dat was in 1918, van de ministers onderling. In 1922 vroegen de fractievoorzitters aan de overzijde, eerst inzicht te krijgen in het program dat men voor ogen had. Dat was een historische notitie.

Een actuele notitie — ook een publieke zaak — is dat het formatieproces vandaag de dag ingedeeld pleegt te zijn in twee etappes. Eerst is er programmatisch overleg tussen partijen waarvan men aanneemt respectievelijk het mogelijk acht dat ze een coalitie zullen vormen. Dan komen er inderdaad een aantal programmatische afspraken uit. Ik ben het ermee eens dat daarin niet alles moet worden geregeld, maar er komen programmatische afspraken, die niet worden voorgelegd aan de kandidaat-bewindslieden, neen, ze plegen te worden voorgelegd aan de fracties aan de overzijde, in een politiek proces dat publiek van aard is en waar meerderheden oordelen over geven. Zij geven dan aan de informateur de indruk of het verantwoord is, rapport uit te brengen en of het verstandig is, over te gaan naar de formatiefase. Soms worden die programmatische afspraken pas afgerond in de formatie, maar — en nu komt het interessante — er is een gebruik gegroeid dat de specifieke verlangens van ministers, voor zover dat verschillen bevat met de gemaakte politieke afspraken of bepaalde verduidelijkingen, pas besproken worden in het zogenaamde pre-constituerend beraad. Ook daarvan wordt overigens publiek kond gedaan, maar dat zijn onderscheiden processen. Het is dus heel herkenbaar dat de opbouw er niet één is van een regeerakkoord waarop de ministers kunnen solliciteren, neen, het is een regeerakkoord om een toereikende vertrouwensbasis aan de overkant te krijgen. Dit ter aanvulling op het nog door de geachte afgevaardigde de heer Vis te schrijven leerboek!

De heer De Gaay Fortman heeft gevraagd, hoe het komt dat er bij mij wel eens iets fout gaat als het om

zorgvuldigheid gaat. Voorzitter! Dat moet erkend worden en dat kan ook gebeuren. Daarom zeg ik dat het overleg open moet zijn. Daarbij leg ik overigens ook een verband, zonder nu gelijk te proclameren, met zaken als de zwaarte van de taak van de regering, de spanningen die er zijn rond de regelgeving, verschillende elementen die aan hun trekken moeten komen, het financieringsstekort enzovoorts enzovoorts, te zamen met de politieke wegingsprocessen in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer. Al deze zaken maken het wel eens moeilijk om scherp vast te stellen, waar het om aspecten van recht- en doelmatigheid gaat en waar om een politieke afweging, ook in relatie met andere te regelen vragen in de samenleving. Het laatste aspect kom je vaak tegen. Het produkt dat voorligt is vaak een afweging ten opzichte van alternatieven. Daarmee wil ik overigens niet de indruk wekken dat dat altijd prima is, want anders hoeven we met elkaar geen argumenten uit te wisselen. Het kan natuurlijk ook wel eens voorkomen dat de regering in haar initiërende rol scheef zit.

De heer Schuurman wil ik kort beantwoorden. Na mijn toelichting heb ik aan wat er in de Handelingen staat uiteraard niet veel toe te voegen. Bij andere sprekers heb ik beklemtoond dat het element waar hij ook over sprak van de zwaarte van de wetgeving voor ons allen geldt. Ik ben het eens met hem dat er sprake moet zijn van een gezonde vorm van dualisme en ik hoop dat deze gedachtenwisseling daaraan heeft bijgedragen.

De beraadslaging wordt gesloten.



De **voorzitter**: Namens de Kamer dank ik de regering voor de verstrekte inlichtingen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven van hoofdstuk III (Ministerie van Algemene Zaken) voor het jaar 1988 (slotwet; derde wijziging) (21299-02);**

- **Wijziging van de Wet op het hoger beroepsonderwijs en de Invoeringswet WHBO onder**

meer met betrekking tot de titulatuur (20629);
- **hoofdstuk I (Huis der Koningin) van de begroting voor 1990 (21300-I).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) van de begroting voor 1990 (21300-II).**

De **voorzitter**: Door de vaste Commissie voor binnenlandse zaken en de Hoge Colleges van Staat is eer eindverslag uitgebracht over dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Ziektewet (mogelijkheid tot flexibele opnemings- en verlenging van de periode van het recht op ziekgeld in verband met bevalling alsmede invoering van dit recht voor vrijwillig verzekerden) en daarmee samenhangend wijziging van het Burgerlijk Wetboek (21106).**

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Vonhoff-Luijendijk** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Bij de behandeling van de voorliggende wijziging van de Ziektewet aan de overzijde van het Binnenhof is gebleken dat men zich vaak persoonlijk betrokken voelde bij deze regeling van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Zelden zal er zo dikwijls bij een parlementaire behandeling verwezen zijn naar eigen ervaringen of inzichten van anderen. Mede daardoor is de behandeling zeer uitputtend geweest met verrassende wendingen in het verloop en dientengevolge wijzigingen in het ingediende wetsvoorstel. De voor insiders bekende formule 2-12 werd omgezet in 4-12, waarbij 2 respectievelijk 4 staan voor het aantal weken