

Voorzitter

- Wijziging van de Huursubsidiewet (introductie van het beperkt huursubsidiebericht voor bepaalde huurders) (27752).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de notitie Reflecties over de positie van de Eerste Kamer (26976, nr. 1).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Vandaag houden we in dit huis een reflectief politiek debat over een reflectieve notitie aangaande deze kamer van reflectie. Een reflectief debat, omdat in de notitie die aanleiding is van het debat, vrijelijk wordt nagedacht over verschillende opties inzake verkiezingswijze en een verplichting of bevoegdheid tot terugzending van wetsvoorstellen van deze Kamer. Er worden door de regering geen voorkeuren uitgesproken. In de debatten met deze minister is ons opgevallen dat hij het op prijs stelt wanneer de senaat de moed heeft zonodig anders te stemmen dan geestverwanten in de Tweede Kamer. Het kan dan ook niet anders dan dat deze minister ongelukkig is met het gesternte waaronder deze notitie is geboren. Aanleiding voor de reflectieve notitie van zijn ambtsvoorganger was immers juist een uitgesproken niet-monistisch optreden. Ik refereer aan de "nacht van Wiegel". Daarmee raken wij meteen het hart van de discussie vandaag: welke rol wensen we de senaat in ons staatsbestel te gunnen. Welke roldiscipline wensen wij senatoren toe?

Opvallend in de lange geschiedenis van de discussie over het bestaansrecht van dit huis is de weinig consistente lijn in de waardering van zijn functioneren. De senaat is onderwerp van discussie als hij te veel en als hij te weinig doet, als leden de politieke moed betonen het coalitie-monisme te doorbreken en als de Kamer juist te veel in de pas van dat monisme loopt. Verder is de Kamer onderwerp van discussie als zij de gewenste reflectieve afstandelijkheid toont in

het bieden van heroverweging, herkansing of herijking, maar ook als zij polariseert.

Hier spreekt – dunkt ons – in de geschiedenis van deze discussie iets anders dan een nuchtere analyse van de functionaliteit; hier spreekt vooral de politieke wil en wens in de ruimte die men een tweede kamer, een kamer van heroverweging – grondwettelijk correcter: een kamer van overweging – in een parlementair stelsel gunt.

Het lijkt onze fractie dan ook een goede gedachte om in deze eerste termijn van de discussie nog niet al te veel en detail in te gaan op de verschillende opties die in de notitie worden geschetst, maar vooral te debatteren over de achter de voorstellen liggende opvattingen inzake de aan dit huis toe te kennen bevoegdheden.

Het CDA is hier volstrekt helder in. Het onderschrijft voluit de betekenis van het bestaan en het functioneren van de Eerste Kamer in ons parlementaire bestel. Wanneer we dan ook de wenselijkheid en mogelijkheid onderzoeken van een terugzendrecht, doen we dat vanuit die visie op de functie die een Eerste Kamer heeft in de optimalisering van het wetgevingsproces. Gemeenschappelijk in het internationale denken over de wenselijkheid van een tweede parlementaire kamer is de idee van "checks and balances" die wordt gerelateerd aan een (relatieve) onafhankelijkheid van een "majority rule". Ook in Nederland is de gedachte gemeengoed dat de Eerste Kamer niet gebonden is aan een regeerakkoord, waarmee een voorkeur wordt uitgesproken voor de doorbreking van het coalitie-monisme. In die formule zit tevens de spanningsrelatie tussen de verschillende functies van de Eerste Kamer. Enerzijds wenst men de Eerste Kamer de functie van chambre de réflexion toe, waarin zij kansen biedt tot overweging van wetsvoorstellen in het licht van een voortschrijdend en ook specialistisch deskundig inzicht. Als zodanig is sprake van een zekere onthechting van in ieder geval het regeerakkoord. Anderzijds zijn juist gelegenheden waarin een om een zekere politieke moed vragende stellingname werd betrokken, aanleiding tot heftige politieke reacties. Men neemt het de senaat kwalijk wanneer hij er graag nog een nachtje – al dan niet van Wiegel – over slaapt.

Voorzitter. Het CDA wil debatteren over het functioneren van de Eerste Kamer in het licht van een democratieopvatting waarin de gedachte van de "checks and balances" in de verdeling van de machten alle kansen wordt gegund, ook in het geval dat verkiezingsuitslagen verschillend uitvallen voor de beide Kamers van het parlement.

Dat brengt ons meteen bij het voorstel in de reflectieve notitie met betrekking tot de verkiezingswijze van de Eerste Kamer.

Wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer wenst de regering in hoofdlijnen terugkeer naar het stelsel van vóór de Grondwetsherziening van 1983: verkiezing om de drie jaar van de helft van de Eerste Kamer met een aantal opties die bedoeld zijn om de nadelen van dat stelsel van vóór 1983 te vermijden. Als reden wordt gegeven dat voorkomen moet worden dat de Eerste Kamer een actuelere afspiegeling is van de politieke verhoudingen dan de Tweede Kamer. Dit zou leiden tot onvoldoende congruentie – er wordt gesproken van "divergerende meerderheden" – tussen beide Kamers, respectievelijk tussen beide Kamers binnen vooral de coalitiepartijen.

In de nota naar aanleiding van het verslag merkt de minister naar aanleiding van onze vraag over de achterliggende visie op de democratie bij dit voorstel nog op dat naar zijn oordeel democratie is gediend met duidelijkheid en transparantie en dat een te grote divergentie in opstelling tussen beide Kamers aan deze duidelijkheid en transparantie afbreuk doet. Vraag is dan welke relatie de minister ziet tussen die duidelijkheid en transparantie en een samenstelling van de Eerste Kamer die geforceerd zo weinig mogelijk afwijkt van de Tweede Kamer.

Nu zijn in eerdere discussies over zittings- en verkiezingstermijnen van de senaat – onder andere in 1922 en 1983 – argumenten gebruikt die verwezen naar zowel de versterking als de vermindering van de representativiteit van de senaat. In zijn antwoord in tweede termijn op de desbetreffende herhaalde vraag van onze fractie merkt de minister op het eens te zijn met de CDA-fractie dat de vormgeving een optimale werkzaamheid van de checks and balances moet mogelijk maken en dat hij het terugzendrecht ziet als een van de mogelijkheden om die te

Bemelmans-Vidéc

optimaliseren. Bij zijn beschouwingen komt hij tot de conclusie dat er – en ik citeer – “wat mij betreft geen grote bezwaren behoeven te bestaan tegen het in stand laten van de huidige verkiezingswijze van de leden van de Eerste Kamer”. Onze vraag is dan of wij hem goed hebben begrepen als wij concluderen dat daarmee het voorstel inzake een andere verkiezingswijze van de discussietafel is.

De minister wil het vervolgens vooral zoeken in aanpassingen in de sfeer van de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces en de procedure van grondwetswijziging. Op dit laatste zal ik hierna dan ook mijn betoog toespitsen. Ik zou hier een overzicht kunnen geven van de ontwikkelingen wereldwijd waar het gaat om de waardering van een tweede kamer in parlementaire democratieën en de aan die kamers toegekende bevoegdheden. Zoals ook al is duidelijk geworden uit de schriftelijke uitwisseling met de minister zijn die ontwikkelingen op zich geen aanleiding onze waardering voor een tweekamerstelsel te wijzigen: er is getalsmatig een toename van het aantal senaten en er is sprake van een herwaardering van dat instituut. Dat blijkt uit de discussie die daarover internationaal gevoerd wordt, dat blijkt ook uit de discussie die gevoerd wordt in landen waar men in de jaren zeventig een eenkamerstelsel invoerde, zoals in Zweden. Wanneer men die discussie beluistert dan spelen daarin gelijke argumenten als die welke wij in dit land beluisteren en die zich centreren rond het belang dat men wenst te hechten aan een kamer van heroverweging, een kamer die verder afstaat van de bekommernissen van de dag en de politieke gemoedswisselingen die daarop volgen.

Mijnheer de voorzitter. De senaat heeft in Nederland zijn bestaansrecht steeds moeten verdedigen, vanaf zijn creatie in 1815 als “la ménagerie du Roi”, via een mopperende Thorbecke die haar grond noch doel toekende, tot de recente uitlatingen van de voorzitter van de Tweede Kamer over de condities waaronder zij de Eerste Kamer een toegevoegde waarde wenste toe te kennen. Waardering was er in de loop van de historie vooral voor de heroverwegingstaak en de toetsing aan de juridische kwaliteit van wetsvoorstellen; zie bijvoorbeeld het meerder-

heidsstandpunt van de staatscommissie-Cals/Donner en de Grondwetsherziening van 1983.

Wanneer men beziet hoe de Eerste Kamer gebruikmaakt van zijn rechten in de taakuitoefening van medewetgeving en controle dan blijkt dat een gering aantal wetsvoorstellen in de Eerste Kamer wordt verworpen of ingetrokken. Wat betreft de controle: die vindt vorm via schriftelijke en mondelinge debatten, een zuinig gebruik van het vragenrecht en van de interpellatie en geen gebruik van het enquêterecht met als belangrijkste gegeven excuus: respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer. Over dat leerstuk en de daarmee verbonden terughoudendheidsplicht bestaat overigens in de juridische en verwante literatuur geen overeenstemming. Uitzondering daarop vormt wellicht de hantering van de vertrouwensregel. Ik zeg “wellicht”, want de “nacht van Wiegel” demonstreerde de werking van die regel ook in de relatie tussen het kabinet en de Eerste Kamer: het dreigen met aftreden is immers de vertrouwenskweslie stellen.

Wanneer men – mede aan de hand van wetenschappelijke geschriften daarover – de aard en invloed van de oordeelsvorming in en van de Eerste Kamer analyseert binnen de beperkingen van een vetorecht zonder recht van amendement en initiatief, dan blijkt de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer in wetsvoorstellen die werden verworpen of tijdelijk ingetrokken, in novelles van zowel juridisch-technische als meer inhoudelijke aard – hoewel het een het ander uiteraard bijna niet kan uitsluiten – en in substantiële toezeggingen tijdens het debat aan de bewindspersoon ontlokt.

Moeilijker traceerbaar en meetbaar zijn de invloeden die uitgaan van het instrumenteel en conceptueel gebruik van analyses en inzichten te berde gebracht tijdens de schriftelijke en mondelinge debatten. Politieke partijen brengen immers in de Eerste Kamer deskundigheid bijeen van uiteenlopende disciplinaire signatuur, alsmede ervaringsdeskundigheid waarmee deze kennis vergaard in een politieke, bestuurlijke of wetenschappelijke carrière nogmaals vruchten draagt. Het inzicht in de feitelijke “werking” van de stille kracht die de Eerste Kamer daar vaak is en die naar ons gevoelen ook een gewenste stille kracht is, zou het

beeld van haar toegevoegde waarde aanzienlijk verrijken en nuanceren.

Ten behoeve van dit debat is het goed stil te staan bij de aard van het type oordeelsvorming in de Eerste Kamer. In de analyse daarvan in wetenschappelijke geschriften, onder andere in het bekende proefschrift van mr. F. de Vries over De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, wordt de worsteling duidelijk met de verschillende typen rationaliteiten: de wetenschappelijke of zo men wil de technisch-professionele met een prominente rol voor de juridische ratio, en de politieke ratio.

Tot nu toe zijn de beoordelingscriteria – ook in officiële publicaties van de Eerste Kamer – steeds geweest: heroverweging in het licht van de wenselijke juridische kwaliteit waarbij wordt verwezen naar de in- en externe consistentie van de wetgeving met name in relatie tot Grondwet en gerelateerde binnenlandse en internationale wetgeving, economische rationaliteiten zoals effectiviteit en efficiëntie met bijzondere aandacht voor haalbaarheid en uitvoerbaarheid, alsmede natuurlijk en onvermijdelijk politieke rationaliteiten in het licht van ideologische standpuntbepalingen.

In zijn afscheidstoespraak verwees onze gewaardeerde oud-voorzitter de heer Korthals Altes naar het criterium van het maatschappelijk draagvlak. Tegelijkertijd ontkende hij echter de wenselijkheid van een politiek oordeel en dekte daarmee in wezen de spanning af die onvermijdelijk in ons werk zit, namelijk die tussen de juridische en de politieke ratio, met een pleidooi voor convergentie in stemgedrag tussen Tweede en Eerste Kamer waar het gaat om de maatschappelijke bezwaren en de politieke duiding daarvan. Het lijkt ons echter dat wanneer je maatschappelijk draagvlak uitdrukkelijk noemt als beoordelingscriterium, je moet verwachten dat er burgers op de stoep staan. Het lijkt me derhalve dat we zijn pleidooi om de openbare behandeling van die wetsvoorstellen waarvan bij de schriftelijke behandeling is gebleken dat zij ondanks mogelijke maatschappelijke bezwaren wel voldoen aan de bekende criteria van de Eerste Kamer, niet zouden moeten steunen.

In dit verband wordt vaak ook de functie van de Eerste Kamer als een appèlinstantie van burgers en

Bemelmans-Vidéc

pressiegroepen gememoreerd. Is de minister het met ons eens dat er geen argumenten zijn in een levendige democratie die de burger het recht zouden ontzeggen op een tweede gehoor? Voor veel burgers en instanties betekent de Eerste Kamer inderdaad de laatste strohalm, en terecht: als de senaat wetten aanvaardt, komen die in het Staatsblad en eerder niet. We mogen blij zijn dat burgers de senaat serieus nemen én dat zij hun burgerrechten en -plichten serieus nemen.

De meeste voorstellen voor verandering van het terugzendingrecht zijn in de lange geschiedenis van de Eerste Kamer eerder gedaan, onderzocht, geamendeerd en deels verworpen. De geringe aantallen tijdelijk ingetrokken of verworpen wetsvoorstellen en novelles vormen geen aanwijzing voor een structureel conflictueuze verhouding met de Tweede Kamer; een al te harmo-nieuze verhouding lijkt een juistere conclusie. Belangrijker in de discussie is derhalve de waarde die men wenst te hechten aan een tweekamerstelsel als een vorm van machtsverdeling. Ik sprak er eerder over.

In de discussie over het terugzendingrecht wordt vaak in pejoratieve zin verwezen naar de gegroeiide praktijk van de technische en de zogenaamde inhoudelijke novellen. In onze waardering voor de novelle-praktijk onderschrijven wij de staatsrechtelijke analyse van onze oud-voorzitter, de heer Korthals Altes. Wij verwijzen daarbij ook naar de standpuntbepaling terzake van de CDA-fractie naar aanleiding van de eerdere discussie over hetzelfde thema in de Eerste Kamer in het parlementaire jaar 1997-1998 (21427). Wij wijzen de typering van de novelle als verkapt recht van amendement af. Het besluit te komen met een novelle is een initiatief van de regering.

In het onderzoek naar de wenselijkheid van een terugzendingrecht wil mijn fractie zich laten leiden door de eerder gememoreerde overwegingen waarbij een optimaal functioneren van onze Kamer voorop staat. Vandaag onderzoeken wij die mogelijkheden en wenselijkheden, waarbij er om te beginnen voor onze fractie geen sprake kan zijn van een terugzendingrecht zonder een vetorecht.

Met betrekking tot de procedure voor gewone wetgeving maakt de notitie de principiële keuze voor een

terugzendingplicht. Inzake de concrete uitwerking hiervan worden wederom enige opties aangegeven. Om te beginnen: een met een meerderheid van tenminste twee derde van de uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als verworpen. Vervolgens wordt gesproken over een terugzendingplicht die geldt als de senaat met een gewone meerderheid, maar met minder dan twee derde van de uitgebrachte stemmen een wetsvoorstel heeft verworpen. Vervolgens zijn er drie mogelijkheden waaruit de regering dus nog niet kiest: het opnieuw door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel gaat direct naar de Koningin; het komt terug bij de Eerste Kamer voor herbeoordeling; dan wel, het wetsvoorstel gaat naar de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, die bij gewone meerderheid beslist.

Alle voorstellen betekenen – dit is een belangrijke vaststelling – een vermindering van de invloed van de Eerste Kamer, waar om te beginnen voor verwerping een twee derde meerderheid wordt gevraagd en voor de gewone meerderheid een terugzendingplicht geldt. Dat achten wij ongewenst. Voor de CDA-fractie geldt bovendien: geen terugzendingrecht zonder vetorecht. Die voorwaarden komen tot op zekere hoogte terug in de tweede optie waarbij een gewijzigd voorstel terugkomt naar de Eerste Kamer. Die optie willen wij nader bevragen.

In zijn beantwoording van de desbetreffende vraag van mijn fractie in tweede termijn stelt de minister en ik citeer: "Nadeel van een procedure waarbij de Eerste Kamer het laatste woord ook na een terugzending behoudt, is een verlenging van het wetgevingsproces. Tegen deze achtergrond ben ik bereid een variant als door de CDA-fractie geschetst in de discussie te betrekken, mits er dan ook waarborgen zijn dat hierdoor de wetgevingsprocedure geen grote vertraging oploopt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de Eerste Kamer de keuze te bieden tussen drie alternatieven, namelijk aanvaarden, verwerpen of terugzenden van een wetsvoorstel, dit alles met een gewone meerderheid van stemmen."

De wijziging zit dus in het terugbrengen van de vereiste van een twee derde meerderheid en de terugzendingplicht bij gewone meerderheid. Zou de minister dit antwoord nog eens kunnen toelichten? Hebben

wij het hier over terugzending in zowel eerste als mogelijk tweede termijn, dat wil zeggen ook na terugzending?

Tevens vragen wij de minister wat hij vindt van een voorstel waarbij de Eerste Kamer zelf in haar Reglement van orde bepaalt dat de behandeling van een wetsvoorstel voor een bepaalde termijn kan worden aangehouden, teneinde de regering de gelegenheid te geven tot het indienen en met de Tweede Kamer afhandelen van een wetsvoorstel, waarin bij dat besluit tot aanhouding aan te wijzen gebreken in het aanhangige wetsvoorstel worden opgeheven.

Ook in de procedure voor grondwetswijziging, die thans door de regering te rigide wordt bevonden, wordt aantal opties ter discussie gesteld. Het uitgangspunt blijft dat de Grondwet – een van de pijlers van ons staatkundig, democratisch bestel – niet te lichtvaardig gewijzigd moet kunnen worden en dat daarom het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal, gecombineerd met de mogelijkheid van een gang naar de stembus, dient te worden gehandhaafd. In de reflectieve notitie wordt een viertal opties geschetst waarin de Eerste of de Tweede Kamer, dan wel de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, in een of twee ronden het laatste woord heeft, in de meeste opties met tweederde meerderheid.

Mijn fractie voelt bijzonder weinig voor een wijziging van de procedure rond grondwetswijzigingen; zij ziet daartoe onvoldoende aanleiding in de geschiedenis van grondwetswijzigingen.

Mijnheer de voorzitter. Uit het voorgaande blijkt welke Eerste Kamer de fractie van het CDA idealiter voor zich ziet: een Kamer met toegevoegde waarde op de genoemde criteria, een Kamer die zich niet gebonden weet aan een regeerakkoord, een Kamer die actiever gebruikmaakt van haar recht van vragen, motie, interpellatie en vooral van onderzoek en enquête in de beschrijvende en onderzoekende betekenis zonder een directe relatie met de vertrouwensregel, en een Kamer waarin leden werken vanuit een hoge ambtsopvatting. Daarbij komen wij te spreken over de ambtscultuur en de daaruit voortvloeiende rolopvattingen, die niet

Bemelmans-Vidéc

zijn te vangen in een wijziging van de regels van het spel.

Mijn fractie ziet de antwoorden van de minister met veel belangstelling tegemoet.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. De toonzetting van dit debat is wat mijn fractie betreft niet gezet door uw collega van de Tweede Kamer die van mening is dat dit huis moet worden afgeschaft. Ik kan mijn betoog beginnen door een soortgelijke bewering over de Tweede Kamer te doen. Ik ken cynici die van mening zijn dat de afschaffing van de Tweede Kamer niets zou veranderen. Maar mijn fractie behoort niet tot die cynici.

Dit debat, dat bijna twee jaar na indiening van de regeringsnotitie wordt gevoerd, is niet bedoeld voor het houden van theoretische verhandelingen over de plaats van de senaat in ons constitutioneel bestel. Overigens gebruik ik in mijn betoog consistent de term "senaat"; de term "Eerste Kamer" is in feite onjuist omdat deze Kamer in belang de Tweede Kamer is. Bovendien was het ingewikkeld om op mijn schrijfmachine telkens twee woorden met een hoofdletter te moeten schrijven. Over de positie van de senaat bestaat reeds een boekenplank vol en al die literatuur heb ik in de loop der jaren tot mij genomen. Ik zal die boekenkast niet laten omvallen. Echt nieuwe zaken komen zelden uit het debat tevoorschijn, zelfs niet uit de uitvoerige schriftelijke voorbereiding van dit debat.

Dit debat is bedoeld om na te gaan of althans in dit huis bereidheid bestaat om enige verandering aan te brengen in de huidige taak, samenstelling en werkwijze van de senaat. Mijn fractie hecht eraan dat de Kamer zich houdt aan deze inperking van het debat. De leden moeten proberen zaken te doen met elkaar, met de minister en, als wij na de eerste termijn het debat opschorten, met de geestverwanten aan de overzijde. Ik hoop niet dat aan het einde van dit debat een motie zal worden ingediend in de trant van de motie-De Kwaadsteniet van januari 1975. Met deze motie werd beoogd alle voorstellen van het kabinet-Den Uyl tot wijziging van de positie van de Eerste Kamer met een pennensreek van tafel te vegen, met uitzondering van de aanpassing van

de verkiezingswijze. De motie-Dekwaadsteniet werd alleen gesteund door de fracties van het CDA en de VVD.

De PvdA-fractie zal nu echter niet grootse visies trachten te ontvouwen over de vraag of een tweekamerstelsel wel wenselijk is. Dat heb ik al gedaan tezamen met deze minister in een andere hoedanigheid aan de overzijde. Dat leidde tot de indiening van de motie-De Vries/Jurgens van 9 december 1974 waarin werd aangedrongen op afschaffing van de Eerste Kamer. "Van mening, dat handhaving van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer uit democratisch oogpunt ongewenst is, verzoekt de regering afschaffing van de Eerste Kamer te bevorderen." De heer Van Thijn was de derde ondertekenaar. Hij is vandaag niet aanwezig vanwege een bezoek aan de Verenigde Naties in New York. Voortschrijdend inzicht brengt ons er nu toe – 30 jaar geleden was er geen basis voor het meest radicale voorstel – om opbouwend te werken aan een vorm waarin de Eerste Kamer kwalitatief op de best wijze kan werken.

De PvdA-fractie wil zich beperken tot de vraag of er niet een aantal wijzigingen mogelijk zijn die de senaat met zijn huidige taak in ons bestel kwalitatief beter laat functioneren. Wij nemen daarbij als uitgangspunt dat voor veranderingen die een wijziging van de Grondwet veronderstellen een brede overeenstemming moet zijn. Dit geldt zowel voor voorstellen tot wijziging van de wijze van verkiezing als voor voorstellen tot het veranderen van bevoegdheden. Voorstellen die slechts met zich meebrengen dat er binnen de senaat een politieke wil voor aanwezig moet zijn (zoals gewijzigde begrotingsbehandeling, gebruik van onderzoeksrecht bij de evaluatie van wetgeving, toezicht op handelen regering binnen volkenrechtelijke organisaties, met name de EU) vergen eveneens een brede overeenstemming, maar niet een formele meerderheid van tweederde.

De senaat pleegt zich op grond van een sinds lang gevestigde staatsrechtelijke conventie tegenover de Kamer politiek terughoudend op te stellen. Dit brengt met zich mee dat enig zicht moet bestaan op criteria die aangeven wanneer die terughoudendheid vooral op haar plaats is. Die criteria zijn op dit moment weinig helder; de senaat

toont op dit punt ook geen consistent gedrag. De veronderstelling lijkt te zijn dat politieke besluiten die weloverwogen in de hele Kamer zijn genomen (en dat is lang niet altijd het geval, omdat het soms onderonsjes zijn van de vakspecialisten en de vakdepartementen) niet opnieuw in de senaat aan de orde moeten komen. Daarop volgt in die veronderstelling meteen de uitzondering: als het gaat om zeer principiële zaken betreffende de rechtsstaat, de Grondwet of onze verdragsverplichtingen, dan kan en moet de senaat zich er juist wel mee bezighouden. Dit lijkt te veronderstellen dat de senaat vooral een juridische toetssteen aanlegt en dat de senaat daarom ook vooral is samengesteld uit mensen die daarvoor hebben doorgeleerd. Maar dat is onjuist: de senaat toetst niet vooral juridisch. Er is trouwens eerder sprake in ons huis van een onder- dan van een oververtegenwoordiging van beoefenaars van het recht. Om te beschrijven wat de senaat wel doet kan men beter zeggen dat in de senaat een speciale belangstelling bestaat voor alle aspecten van de kwaliteit van wetgeving, niet alleen de juridische aspecten, maar vooral ook die van de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en van de inhoudelijke consistentie met andere wetten. Dit betekent dat in de praktijk soms zeer nauwkeurig naar die kwaliteit wordt gekeken. Bij de behandeling van begrotingen zou de kwaliteit van wetgeving voorop moeten worden gesteld, terugblikkend op bestaande wetgeving of vooruitblikkend. Maar ook het criterium "kwaliteit van de wetgeving" blijkt vaak niet de grond te zijn van intensieve bemoeienis met wetsvoorstellen. Soms bemoeit de senaat zich gewoon met politieke afwegingen. Zo kreeg de gemeentelijke herindeling van Den Haag dit jaar een aandacht in de senaat die alleen te maken heeft met een politiek andersluidende opinie. Waarom de senaat daartoe dan wel bereid lijkt, wordt overigens in zo'n debat niet verantwoord. Wij moeten ernaar gissen.

Maar ook als wij als uitgangspunt aanvaarden dat het vooral gaat om kwaliteit van wetgeving, dan zit daarin een innerlijke tegenspraak. Wanneer die wetgeving het resultaat is van welbewuste politieke besluitvorming in de Tweede Kamer

Jurgens

– dat is, nogmaals, bij onderwerpen die weinig politieke aandacht krijgen overigens lang niet altijd het geval – dan is een kwaliteitsbeoordeling door de senaat die kan leiden tot een negatief oordeel in de ogen van de Tweede Kamer een inbreuk op haar politieke primaat. Zo stuitte de z.g. varkenswet in 1998 in de senaat op weerstanden die mede de juridische kwaliteit betroffen, namelijk strijd met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wegens niet toekennen van schadevergoeding bij het ontnemen van "varkensrechten". Deze juridische zwakte werd door de rechtbank dan ook prompt na aanvaarding van het wetsvoorstel onderkend en leidde tot gewijzigde wetgeving. En toch werd van de senaatsmeerderheid toen verwacht dat zij dit moeizaam in de Tweede Kamer bereikte compromis niet onderuit haalde.

Goed bekeken ging het ook toen om een verschil van mening tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. Dat is iets waarvoor onze constitutie geen oplossing voor biedt, anders dan in de Bataafse Republiek, en anders dan in vele andere tweekamerstelsels. Er is geen procedure van conciliatie en overleg tussen beide Kamers om een onderling geschil op te lossen. Zij kent alleen – en dat was in 1815 ook de bedoeling van Koning Willem I, die de Tweede Kamer veel te "democratisch" vond, hoewel zij toen nog indirect was gekozen – een autoritaire oplossing van een geschil, te weten de bevoegdheid een wetsvoorstel te verwerpen. Daar zit in feite naar ons gevoel de wortel van de onvrede met de huidige situatie. De senaat is, anders dan in de negentiende eeuw, volledig bereid te aanvaarden dat het politieke primaat aan de overzijde ligt. Dit overigens uitdrukkelijk omdat zo de politieke consensus luidt en niet vanwege de wijze van verkiezing, zoals al te vaak wordt gesteld, onder meer door de regering.

De senaat heeft dus geen ander middel gekregen om zijn bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving te leveren dan het zware middel van verwerping van een wetsvoorstel. Gebruik van dit recht van verwerping komt echter veelal in strijd met de politieke terughoudendheid van de senaat. Deze situatie, te weten een taak moeten uitoefenen met alleen zware sanctiemiddelen terwijl voor die zware sanctie meestal te weinig

aanleiding bestaat – een situatie die te vergelijken is met de politie wel uitrusten met machinegeweren, maar niet met handboeien – zorgt ervoor dat er grote onvrede bestaat binnen en buiten de senaat over diens functioneren. Onvrede in de senaat waar soms, na een gedegen onderzoek van een wetsvoorstel dat leidt tot ernstige kritiek op onderdelen, het wetsvoorstel toch moet worden aanvaard, terwijl die gebreken soms al binnen een jaar met reparatiewetgeving hersteld moeten worden. Als voorbeelden noem ik de Nabestaandenwet en de Varkenswet. Maar ook onvrede in de Kamer aan de overzijde, als toch wordt besloten door de senaat tot verwerping, tot een novelle, tot opschorting van de behandeling of tot het afdwingen van toezeggingen ten aanzien van de uitvoering, waardoor de senaat de indruk kan wekken het politieke primaat van de overzijde niet te erkennen.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat het toekennen aan de senaat van een bevoegdheid om een wetsvoorstel in het belang van de kwaliteit van de wetgeving terug te zenden naar de Tweede Kamer – terug te verwijzen is misschien een mooiere term – vergezeld van concrete opmerkingen die de kwaliteit van het voorstel betreffen, tegemoet komt aan een kennelijk constitutioneel gebrek. Dit gebrek bestaat daarin dat niet voorzien is in een vorm van overleg tussen de beide Kamers bij verschil van mening over de kwaliteit van de wetgeving.

De PvdA-fractie wil zich nu niet vastleggen op de modaliteit van dit terugzendingrecht, mede om overeenstemming tussen de verschillende politieke richtingen hier en aan de overzijde te bevorderen, mits een voorstel om dit in te voeren er maar kennelijk op gericht is om via overleg met de overzijde kwalitatieve gebreken in de wetgeving te voorkomen of te repareren. Overigens is dat overleg dan betrekkelijk eenzijdig. Aan deze kant worden een aantal opmerkingen gemaakt en er wordt aan de overzijde gevraagd daar nog eens naar te kijken. Maar het is al heel wat meer dan nu het geval is.

Er zijn daartoe verschillende modaliteiten, ook al door mevrouw Bemelmans opgesomd:
- het is mogelijk dat het wetsvoorstel niet teruggaat naar de Tweede

Kamer, maar gezonden wordt naar de verenigde vergadering om aldaar een compromistekst te vinden; dat zal de verenigde vergadering waarschijnlijk een behoorlijke functie geven;

- het is mogelijk dat het wetsvoorstel wel teruggaat naar de Tweede Kamer en dat het al dan niet door die Kamer gewijzigde voorstel alsnog de senaat moet passeren, bijvoorbeeld met de beperking dat het alleen wordt behandeld als een derde van de leden daarom vraagt;
- het is mogelijk dat het al dan niet wijzigen van het wetsvoorstel wordt overgelaten aan de wijsheid van de Tweede Kamer, die een eindbeslissing neemt. Formeel zou dit overigens ook zo kunnen worden geregeld dat de Kamer wetsvoorstellen telkens slechts "in eerste lezing" afdoet, zodat de eindtekst nog niet vaststaat, waarna zij het voorstel doorstuurt naar de senaat. "Terugzenden" bestaat in dat geval uit een bijdrage aan de eerste lezing, waarna in een tweede lezing in de Tweede Kamer de eindtekst komt vast te staan, waarna deze al dan niet doorgaat naar de senaat.

Het is duidelijk dat elk van de voorgestelde vormen van overleg tussen de Kamers weer andere gevolgen heeft. Een terugzending waarbij de Tweede Kamer vervolgens het laatste woord heeft, zal anders worden ervaren dan wanneer de senaat nog de kans heeft, het voorstel te verwerpen als blijkt dat de Kamer zich niets van de opmerkingen van de senaat heeft aange-trokken. En tevens maakt het verschil of de senaat de keuze heeft tussen twee opties, namelijk aanvaarden en verwerpen, dan wel tussen drie opties, namelijk deze beide plus terugzenden, zoals de CDA-fractie al naar voren bracht. Mevrouw Bemelmans sprak van "geen terugzendingrecht zonder vetorecht"; ik begrijp hieruit dat zij vindt dat deze opties alle drie moeten blijven gelden.

De PvdA-fractie vraagt vooral aandacht voor haar stelling dat het gaat om de kwaliteit van de wetgeving en dat het opheffen van conflicten tussen beide Kamers daartoe een wezenlijke bijdrage kan leveren. Zij staat open voor een poging om brede overeenstemming te bereiken op grond van deze uitgangspunten. Zij heeft echter het gevoel dat de variaties op een terugzendingplicht, vervat in de

Jurgens

regeringsnotitie "Reflecties over de Eerste Kamer", te gekunsteld zijn, zowel vanwege het invoeren van een plicht voor een Kamer van de volksvertegenwoordiging om een wetsvoorstel op een bepaalde wijze te behandelen als vanwege de gekwalificeerde meerderheid. Die laatste zou alleen voor de hand liggen als de senaat opnieuw moest beslissen over een terugverwezen wetsvoorstel. Dan is het redelijk om een gekwalificeerde meerderheid in te bouwen, opdat het niet al te gemakkelijk wordt om een dan reeds twee keer in de Tweede Kamer behandeld voorstel te verwerpen.

De PvdA-fractie is anders dan sommige commentatoren niet bevreesd dat de senaat op een overdadige manier gebruik zal gaan maken van het recht op terugzending, zoals hij tot nog toe ook nimmer van een van zijn bevoegdheden op overdadige wijze gebruik heeft gemaakt. Zo hield de senaat in de 114 jaar dat hij het recht daartoe heeft, nog nooit een enquête gehouden en heeft de senaat in de zes jaar dat ik er lid van ben, slechts tien wetsvoorstellen verworpen op een totaal van over de duizend. Dat is dus niet zo'n schrikwekkend aantal dat je zou kunnen zeggen dat de senaat op een onbehoorlijke wijze van zijn bevoegdheden gebruik maakt.

Evenmin is de PvdA-fractie bevreesd voor een ontoereikende reactie van de Kamer op teruggezonden wetsvoorstellen. Het vergelijkbare Britse voorbeeld leert dat de opmerkingen van de Lords, die nog niet eens democratisch worden gekozen, welke aanleiding geven tot terugzending, kwalitatief van zodanige aard plegen te zijn dat het ondenkbaar is dat de Commons, zoals door sommigen wel geopperd is, aan die opmerkingen geen aandacht zouden willen schenken en een wetsvoorstel zonder nadere beoordeling gewoon opnieuw zouden vaststellen. Ik kan mij in de onderlinge verhouding tussen onze Kamers, zelfs met een gezonde onderlinge spanning en wederzijdse plagerijen, n'en déplaise de opmerkingen van de voorzitter van de Tweede Kamer over het voortbestaan van onze Kamer – zij heeft die opmerkingen bij het afscheid van uw voorganger van een kwalificatie voorzien, voorzitter – niet voorstellen dat de Tweede Kamer bij opmerkingen die echt betekenis hebben voor

de inhoud, daar niets mee te maken wil hebben en een voorstel zonder verder debat gewoon aanneemt. Zoveel vertrouwen heb ik zeker wel in de Tweede Kamer. Ik zeg dit niet alleen omdat ik lid van die Kamer ben geweest, maar ook omdat ik het gevoelen heb dat ook de Tweede Kamer belang heeft bij een goed functionerend constitutioneel bestel. Als men de mening van de Eerste Kamer zo nadrukkelijk naast zich neer legde, dan zou dat een conflict opleveren. Dat zou overigens wel tot gevolg kunnen hebben dat de Eerste Kamer voortaan vaker wetsvoorstellen verwerpt. Dat zou ook mijn wens niet zijn. En als de Tweede Kamer zich er toch met een Jantje van Leiden van af maakte, zou dit ook nog gevolgen hebben in de publieke opinie en in het kader van de partijpolitieke toetsing van het werk van de Kamer. Dit zijn mijn opmerkingen over het terugzendingrecht. Dit levert een bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving. Alleen als zodanig wil mijn fractie dat zien.

Ik kom nu te spreken over de verkiezing van deze Kamer. Voor wat betreft de wijze van verkiezing van de senaat heeft de PvdA-fractie eerder gesteld niets te zien in het eerdere regeringsvoorstel om terug te gaan naar de wijze van verkiezing van vóór 1983: voor zes jaar, aftredend om de drie jaar voor de helft. Het democratisch weinig fraai ogende argument dat daarmee de senaat minder representatief zou worden en dus minder geneigd tot dwarsliggen, sprak en spreekt de fractie nog steeds niet aan. Ik vind het ook wat potsierlijk om een volksvertegenwoordiging minder representatief te maken.

De politieke terughoudendheid die de senaat past is het resultaat van een reeds lang durende politiek afspraak. Die kan niet worden afgedwongen door zulke pogingen de senaat minder vertegenwoordigend te maken. Als dat het argument is, waarom dan niet voor het leven benoemen, zoals de Lords en bij ons tussen 1815 en 1848? Trouwens, mijn grootvader Van der Lande uit Deventer en mijn overgrootvader Prinzen, werden respectievelijk in 1913 en in 1890 in de senaat verkozen via een zeer beperkt passief kiesrecht, en wel voor negen jaar. Zij waren dan ook respectievelijk 15 en 23 jaar lid van deze Kamer. Uit de notulen kan ik niet opmaken dat zij daarin een buitengewoon actieve rol

gespeeld hebben. Het kan alleen voor overgrootvader Prinzen uit Helmond pleiten dat hij voor de wet inzake het arbeidscontract, de Wet-Drucker, heeft gestemd in 1905, ondanks dat hij industrieel was. Wil men een weinig representatieve senaat, waarom dan niet terug naar de tijd vóór 1917? Ik geef toe dat alle argumenten om terug te gaan naar minder representatief een soort reductio ad absurdum zijn. Niemand zal terug willen naar die negen jaar op grond van een beperkt passief kiesrecht, waarbij men om de drie jaar moet aftreden. Eigenlijk opereren degenen die voorstellen om terug te gaan naar de tijd van vóór 1983 in dezelfde richting. Dat is een glijdend vlak. Zo kan de situatie ontstaan dat de heer De Vries uitmaakt wie hier benoemd wordt. Ik bedoel althans minister De Vries.

Minister De Vries: Ik begrijp dat daar volgens de heer Jurgens mee te leven is.

De heer Jurgens (PvdA): Ik begrijp dat de heer De Vries dat geen bezwaar zal vinden. Daar is mee te leven, als daar niet de heer De Vries, maar de heer Jurgens zou zitten.

Minister De Vries: Ik zou er echt veel bezwaar tegen hebben. Als de heer Jurgens hier wel negen jaar wil zitten en belooft dat hij niets zal doen, zoals zijn overgrootvader, is daar altijd over te praten.

De heer Jurgens (PvdA): Dan kies ik voor handhaving van de bestaande situatie.

Voorzitter. Het volgende is een wezenlijk punt. De PvdA-fractie wil er op wijzen dat er in de huidige politieke constellatie niet zoveel verschil in politieke legitimiteit bestaat tussen beide Kamers als wel wordt verondersteld. Zowel de leden van de Kamer als die van de senaat worden gekozen op grond van kandidatenlijsten, opgesteld door hun partijen. Die lijsten worden vastgesteld op de congressen van de partijen. Bij een systeem van evenredige vertegenwoordiging maken de kiezers niet uit wie er in elk van beide Kamers komen, behoudens voorkeurstemmen. Ik kijk nu sommige mensen in de Kamer nadrukkelijk aan die aldus gekozen zijn. De kiezers maken alleen uit hoeveel stemmen elk van de lijsten krijgen. Zo gezien, is de democrati-

Jurgens

sche legitimatie van alle leden van de Staten-Generaal van eendere aard. Ik zeg met nadruk: de democratische legitimatie.

Waartoe zij zijn gelegitimeerd, is echter verschillend, omdat het politieke primaat omnium consensu bij de Kamer ligt. Vergelijk daarmee de positie van het Europees Parlement: de Nederlandse leden daarvan zijn ook rechtstreeks verkozen, maar niemand zal beweren dat op grond daarvan aan hen het politieke primaat wordt toegekend. Hun legitimatie is namelijk op iets anders gericht. Het is dus niet zo dat leden van de Tweede Kamer het volk democratischer vertegenwoordigen dan wij.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dit begrijp ik niet helemaal. De heer Jurgens betoogde zojuist dat het heel onverstandig is om terug te gaan naar de tijd vóór 1983 met minder representativiteit. De keerzijde van die redenering is dat de heer Jurgens een pleidooi houdt in navolging van de heer Wolfson. Die schreef afgelopen vrijdag in NRC over een grotere representativiteit. Het volgende is mijns inziens niet te bestrijden. Als de Eerste Kamer direct wordt gekozen, zoals de heer Wolfson bepleit, is er sprake van meer representativiteit. Het is toch een ijzeren wet dat de opkomst bij directe Kamerverkiezingen aanzienlijk groter is dan bij verkiezingen van provinciale staten? Het is natuurlijk de vraag wanneer je de Kamer laat verkiezen. Afgezien daarvan, had ik van de heer Jurgens verwacht dat hij zijn pleidooi in die richting had voortgezet, maar dat deed hij niet. Dat verbaast mij. Waarom doet hij dat niet?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik spreek snel maar blijkbaar niet snel genoeg voor de heer Platvoet. Ik kwam net toe aan het desbetreffende deel van mijn betoog.

Het is een probleem dat de kiezersuitspraak die tot de samenstelling van elk van beide Kamers leidt, op een verschillend moment valt, hetgeen vooral dan bezwaren oproept als de politieke meerderheid in elk van beide Kamers verschillend is. In deze Kamer bijvoorbeeld heeft de regeringscoalitie een meerderheid van slechts één stem. Dit zou op eenvoudige wijze kunnen worden opgelost:

- door de verkiezingen van de Kamer

en die van Provinciale Staten te laten samenvallen (met het probleem dat ontstaat bij tussentijdse Kamerontbinding), of

- ook de senaat rechtstreeks te laten kiezen tegelijk met de Tweede Kamer (in feite het Bataafse stelsel van 1798, nu nog in Noorwegen in gebruik).

Over deze laatste oplossing is reeds begin jaren negentig gesproken in de Commissie staatkundige vernieuwing van de Kamer en in 1965 door de commissie-Burger. De commissie-Burger heeft gepleit voor de invoering van dat Bataafse/Noorse stelsel doch de Commissie staatkundige vernieuwing vond dat een te ver gaande stap. Invoering van dat stelsel zou geheel tegemoet komen aan de wens van de heer Platvoet, namelijk rechtstreekse verkiezing. Daar de PvdA zich daarvoor reeds eerder heeft uitgesproken, durf ik zonder mijn fractie te raadplegen te zeggen dat dit voor ons een bespreekbaar alternatief zou zijn. Ik ben ook niet bang dat door de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer een groter democratisch tegenwicht ten opzichte van de Tweede Kamer ontstaat omdat de afspraak blijft bestaan dat de Eerste Kamer een politiek terughoudende opstelling moet kiezen. Dat is het hele uitgangspunt en het is niet de wijze van verkiezing die dat bepaalt. Ik blijf het merkwaardig vinden dat in dit bestel een indirecte verkiezingswijze gehandhaafd blijft. Wat dat betreft kan ik het in belangrijke mate met de heer Platvoet eens zijn. Na mijn pleidooi tien jaar geleden in de Tweede Kamer voor de invoering van het Bataafse/Noorse stelsel, maak ik mij echter geen illusies dat een dergelijk voorstel nu wel wordt aanvaard. Als de heer Platvoet de collega's wel kan overtuigen, prijs ik hem daarvoor.

Samenvattend stelt de PvdA-fractie over de verkiezing van de senaat dat zij openstaat voor veranderingen die de representativiteit van de senaat vergroten (overigens zonder het politieke primaat van de Kamer aan te tasten) en die kunnen voorkomen dat door een verschillend moment van verkiezing de beide Kamers verschillende politieke meerderheden hebben.

Ik sluit af met enkele opmerkingen over de evaluatie van wetgeving. Het derde punt waarop de PvdA-fractie

de aandacht wil vestigen, betreft namelijk de wijziging van de wijze van werken van de senaat. De PvdA-fractie wil blijven benadrukken dat naar haar mening de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving de hoofdtaak is van de senaat; dat wil zeggen: de analyse van de samenhang en de uitvoerbaarheid van wetten en de toetsing van wetsvoorstellen aan hoger dwingend recht. Zij is van mening dat de senaat daaraan ook een grote bijdrage zou kunnen leveren door systematisch en steekproefsgewijs onderzoek te doen naar de wijze waarop bestaande wetten in feite in de samenleving functioneren, de zogenaamde wetsevaluatie. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van herziening in de wetgeving die het Nederlands zorgstelsel regelt om te komen tot een vraaggestuurde in plaats van een aanbodgestuurde zorgsysteem, kan het van belang zijn om na te gaan hoe de actoren in het veld van de zorg (patiënten, zorginstellingen, verzekeraars, toezichthouders) thans functioneren. Daaruit kan lering worden getrokken bij het toedelen van rollen in een nieuw zorgstelsel. De senaat zou haar activiteiten in het kader van de wetsevaluatie moeten afstemmen met de Algemene Rekenkamer die een taak heeft op het terrein van de beleidsevaluatie.

Voorts zou de senaat op meer systematische wijze dan tot nu toe, toezicht kunnen uitoefenen op het functioneren van Nederland bij de besluitvorming in volkenrechtelijke organisaties, met name die waarvan de besluiten Nederland en Nederlandse burgers rechtstreeks kunnen binden. Ik geef als voorbeeld het zojuist door de voorzitter aangekondigde nieuwe voorstel over een Europees arrestatiebevel dat in de JBZ-raad van 16 november zal worden besproken. Dat is niet niks wat daar wordt voorgesteld. De wijze waarop dat door de beide Kamers kan worden behandeld, staat in schrille tegenstelling tot de wijze waarop wijzelf bijvoorbeeld een mollen-, egels- en kikvorsenwet plegen te behandelen. De aanzet tot een dergelijk versterkt toezicht is dit jaar al gegeven bij de instelling van het bureau EBK in de staf van de senaat waarvoor mijn fractie dankbaar is.

Met het suggereren van nieuwe taken wil de PvdA-fractie mede bereiken dat afstand wordt genomen tot traditioneel bepaalde, maar te

Jurgens

weinig vruchtbare activiteiten als de begrotingsdebatten. Waarom zijn deze zo weinig vruchtbaar naar onze mening? Omdat zij niet leiden tot concrete stellingnamen van de senaat op het terrein waarop hij bij uitstek competent is, de kwaliteit van de wetgeving. Zouden wij debatten houden over evaluatie van wetgeving of over hoofdlijnen van toekomstige wetgeving, zoals het Zorgdebat van 31 oktober jongstleden, dan heeft een beleidsdebat veel meer zin, want dan vormt het een onderdeel van het proces van totstandkoming van wetgeving. De PvdA-fractie wil dus zorgen dat bij de beoordeling van wetgeving de kwalitatieve beoordeling voorop komt te staan, een oordeel dat mede kan worden gebaseerd op zelf opgedaan inzicht in de wijze waarop wetten in de praktijk functioneren c.q. wetten ontstaan in het kader van besluiten genomen in volkenrechtelijke organisaties. Daarmee wil zij voorkomen dat de senaat slaafs zijn agenda laat bepalen alleen door wetsvoorstellen. Dat geeft de leden van de senaat die minder met wetsvoorstellen te maken hebben meer kans om actief in het wetgevingsproces te worden betrokken.

Voorzitter. Blijft nog het punt van de grondwetswijziging, waar de regering uitdrukkelijk naar vraagt. Aan de overzijde is tien jaar geleden voorgesteld om zowel bij de Tweede Kamer als bij de Eerste Kamer een tussentijdse ontbinding van de Kamer af te schaffen, omdat zij geen enkel doel dient. Het speelt geen rol bij de beoordeling van de kiezers van die grondwetsvoorstellen. Dat is toentertijd op voorstel van de Eerste Kamer wel doorgevoerd voor de Eerste Kamer, maar niet voor de Tweede Kamer. Wij moeten ons openstellen voor de gedachte dat het consequent is om, met behoud van de eis van twee lezingen en de tweede lezing met een twee derde meerderheid, de tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer af te schaffen. Zoals het nu is, moet tot de volgende reguliere verkiezingen worden gewacht om een overigens door allen gewenste wijziging door te kunnen voeren.

Samenvattend, voorzitter, is de PvdA-fractie van mening dat, als er een argument is voor handhaving van de senaat, dit is gelegen in zijn taak bij de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving. Om deze taak te

kunnen vervullen, behoort echter ons constitutionele systeem mogelijkheden te bieden voor overleg met de andere Kamer van de Staten-Generaal, in de vorm van een terugzendrecht gekoppeld aan enige vorm van overleg. Tevens zou de prioriteit voor de kwaliteit van de wetgeving tot uiting moeten komen in het stellen van prioriteiten in de eigen wijze van werken van de senaat. Vandaag zal blijken of dit huis, na zo vele jaren onbeweeglijkheid, een stap wil zetten tot vernieuwing van zijn functioneren. Dan zou de meerderheid van de Tweede Kamer, die in 1974 met 73 tegen 68 stemmen de motie-De Vries/Jurgens verwierp, alsnog gelijk krijgen, omdat de senaat zich intussen zelf hervormt. Ik hoop in ieder geval niet dat de meerderheid die de motie-De Kwaadsteniet destijds aannam wel gelijk krijgt en er vervolgens niets gebeurt. Ik roep mijn collega's dan ook op om al hun creativiteit hierop los te laten.



Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Voorzitter. Binnen mijn fractie zijn de meningen verdeeld over de diepgang en de lengte van onze inbreng vandaag. De ene stroming meent dat je nooit te veel over jezelf moet praten en de andere stroming meent dat wij nu voor eens en voor altijd nadrukkelijk kenbaar moeten maken hoe wij zelf over de positie van de Eerste Kamer denken. Gelukkig is de gehele fractie het grondig eens over de inhoudelijke reactie op de reflecties. Ik zal mijn verhaal in drie onderdelen splitsen: de samenstelling en verkiezing van de Kamer, de positie van de Eerste Kamer bij gewone wetsvoorstellen en de positie van de Eerste Kamer bij grondwetsherzieningen.

Eerst ga ik in op de samenstelling en de verkiezing van de Eerste Kamer. Sedert 1815 bestaat de Staten-Generaal uit twee Kamers. Sinds 1919 wordt de Tweede Kamer rechtstreeks bij algemeen kiesrecht gekozen. De Eerste Kamer wordt sedert 1848 door provinciale staten gekozen, die ook zelf tot kandidaatstelling bevoegd zijn. In de praktijk wordt het merendeel van de leden van de Staten-Generaal gekozen op grond van hun plaats op de lijst die is vastgesteld door het bevoegd orgaan van de partij waartoe de kandidaten behoren. Bij Tweede-

Kamerverkiezingen zijn het slechts de lijstaanvoerders en enkele kandidaten die de lijstkiezdeler behalen en dus rechtstreeks door de kiezers worden gekozen. Alle andere kandidaten danken hun zetel niet aan rechtstreekse verkiezing door de kiezers, maar aan stemoverdracht. Hoogstens kunnen kiezers door het uitbrengen van voorkeurstemmen verandering aanbrengen in de volgorde van verkiezing, maar dat gebeurt heel zelden. Je kunt dus concluderen dat het fenomeen "rechtstreekse verkiezing" door het beschreven lijstenstelsel enigszins gerelativeerd wordt. Echte rechtstreekse verkiezing komt alleen voor bij een districtenstelsel. Mijn fractie is daarvan geen voorstander, omdat het in strijd komt met het door ons aangehangen stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Gelet op de relatieve betekenis die mijn fractie hecht aan het begrip "rechtstreekse verkiezing" zien wij niet zoveel in het ter discussie stellen van de vraag of de Eerste Kamer direct of indirect gekozen zou moeten worden. Wij delen wel de kritiek op de verkiezing van de Eerste Kamer ineens en om de vier jaar. Een van de redenen om daartoe destijds te besluiten is inmiddels vervallen, namelijk dat de Eerste Kamer feitelijk toch al om de vier jaar werd ontbonden, telkens als voornemens om tot verandering van de Grondwet te geraken in eerste lezing waren aanvaard. Daarom liepen toen de stelsels van om de drie jaar de helft verkiezen en de verkiezing van de Eerste Kamer in haar geheel, als gevolg van ontbinding wegens grondwetsverandering, door elkaar heen. Inmiddels is de ontbindingseis voor de Eerste Kamer vervallen en is er van het door elkaar heenlopen van twee stelsels dus geen sprake meer.

In de notitie van het kabinet van 18 januari 2000 legt de minister drie opties voor over de wijze van verkiezing van leden van de Eerste Kamer. De optie "niets doen" staat daar niet bij. Des te verrassender zijn de uitspraken van de minister in de nota naar aanleiding van het verslag. Ik citeer: "Er behoeven naar mijn mening dan ook geen onoverkomelijke bezwaren te bestaan tegen het in stand houden van de huidige wijze waarop de leden van de Eerste Kamer worden verkozen." Dat is sneu. We hadden graag op dit onderdeel het beleid zoals geformu-

Van den Broek-Laman Trip

leerd in de notitie Reflecties over de positie van de Eerste Kamer willen ondersteunen. Wij zouden een wetsvoorstel waarin vastgelegd wordt dat de Eerste Kamer eens in de drie jaar voor de helft wordt gekozen, positief benaderen. Voor het overige zien wij op dit moment geen enkele reden om aan het kiesstelsel te sleutelen.

Voorzitter. Ik kom aan de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure. Het verschil tussen de Tweede en de Eerste Kamer is vooral een verschil in bevoegdheden en tijdsvolgorde. Wij achten het juist dat slechts één Kamer, naast de verenigde vergadering, het recht van initiatief en amendement heeft. Wij achten het ook juist dat de Eerste Kamer formeel slechts voor of tegen kan stemmen. Wij menen dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer wordt waargemaakt als wij de kwaliteit van wetgeving borgen. Een van de instrumenten die wij hanteren, is het verkrijgen van toezeggingen betreffende de uitvoering van de wetsvoorstellen, toezeggingen die worden gehonoreerd bij de invoeringswetgeving of uitvoeringsregelingen, zoals algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Ook kan een toezegging worden gehonoreerd door reparatiewetgeving of een novelle. De gang van zaken met de Algemene nabestaandenwet is daarvan een gelukkig voorbeeld. Wat de Wet op de burgemeestersbenoemingen betreft wachten wij met spanning af of dat ook een gelukkig voorbeeld zal worden.

Het laatste waaraan wij in deze omstandigheden behoefte hebben, is een terugzendrecht of een terugzendautomatisme, zoals voorkomt in de bespiegelingen van de voorganger van deze minister. Ook deze minister lijkt steeds meer geporteerd voor een vorm van terugzendrecht. Indien het terugzendrecht is bedoeld ter vervanging van het recht van verwerping, zien wij het als een verarming van het democratisch gehalte van ons parlementaire systeem. Ik kom daar straks nog over te spreken. Indien het terugzendrecht is bedoeld als aanvulling op de bestaande bevoegdheden, is het overbodig omdat wij het instrument van novelle reeds kunnen gebruiken.

Wat de novellepraktijk betreft verwijs ik graag naar wat een oud-voorzitter van mijn fractie

daarover tijdens zijn afscheid als voorzitter en lid van deze Kamer heeft opgemerkt. Een groot voordeel van een novelle boven terugzending is dat er tijd is voor afkoeling. Wij sluiten het risico van irritatie bij de Tweede Kamer, of bij een deel daarvan, niet uit, wanneer de Eerste Kamer met enige regelmaat een voorstel zou terugzenden, met het verzoek verbeteringen aan te brengen waaraan zij niet had gedacht.

Een tweede voordeel van de novelle boven terugzending is de volledige openbaarheid, om het modern en populair uit te drukken: de transparantie van de novelleprocedure. De novelle verschilt in niets van een gewone wet, behoudens wellicht de beweegreden voor het indienen ervan. De regering besluit tot indiening, de Raad van State adviseert, de Tweede Kamer behandelt, amendeert desgewenst of brengt het kabinet tot indiening van nota's van wijziging. Daarna komt de Eerste Kamer aan bod, die de toereikendheid van de novelle in het licht van het nog aanhangige oorspronkelijke wetsvoorstel beoordeelt. De praktijk wijst uit dat de Eerste Kamer niet overvraagt en de Tweede Kamer de voorgestelde novelles steeds heeft aanvaard. Wat is er nu zo mis met deze inmiddels beproefde praktijk dat wij moeten overgaan op een systeem dat wezensvreemd is aan ons constitutionele stelsel?

De heer **Jurgens** (PvdA): Het aardige van Grondwetswijzigingen is dat je dingen doet die tot dat moment wezensvreemd zijn aan het stelsel, want je wilt dat stelsel juist veranderen. Als u zegt dat het systeem van de novelle transparant is, suggereert u dat het systeem van terugzenden niet transparant is. Daarop wens ik een nadere toelichting. Bij terugzending maakt de Eerste Kamer opmerkingen over waar de problemen zitten, die in alle openbaarheid in de Tweede Kamer worden behandeld. Ik zou niet weten wat daar weinig transparant aan is.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik denk dat dit een volkomen ander systeem is, omdat er eerst wordt overlegd over wat de fracties in de Tweede Kamer dan doen. Er doemt al meteen een torentjesoverleg over terugzenden voor mij op. Ik denk dat wat wij doen

met de novelle heel helder is en dat daarover geen discussies zijn. Ik kom nog te spreken over de geheimzinnigheid van de voorgestelde conciliatie. De heer Jurgens zegt dat hij dat niet had gevraagd, maar ik geef ook geen antwoord op zijn betoog, maar ik reageer op de reflecties van de minister.

De VVD vindt veranderingen nodig, als is aangetoond dat het systeem niet functioneert. Veranderen als modegril achten wij niet functioneel.

Terugzending en conciliatie tussen de twee kamers van één parlement bestaan en zijn wellicht onvermijdelijk als de twee kamers een wetsvoorstel tegelijkertijd behandelen of beide het recht van amendement hebben. Dan kunnen er discrepanties tussen de beide kamers ontstaan die een conflictenregeling nodig maken. Conciliatieprocedures leiden echter tot geheim en ondoorzichtig overleg. De praktijk in Duitsland en in Frankrijk spreekt boekdelen. Zelfs de verslagen daarvan zijn in Duitsland geheim.

Het bijzondere van het Nederlandse tweekamerstelsel is dat het door de volgtijdelijkheid in de behandeling en de onmogelijkheid voor de Eerste Kamer en de regering om het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel te wijzigen, conflictsituaties uitsluit die tot conciliatie zouden moeten leiden. Een wetsvoorstel wordt door de Eerste Kamer aanvaard, al dan niet nadat er toezeggingen zijn verkregen over invoering, uitvoering of uitleg, of verworpen. Dat is glashelder.

Als men tegenstemmen ziet als een conflict tussen beide Kamers, lossen de bespiegelingen van de minister niets op. Als de Eerste Kamer voor meer dan tweederde tegen is, zal een voorstel ook in de toekomst verworpen zijn, volgens het voorstel van de minister. Hebben wij dan een conflict?

Daarmee kom ik op het merkwaardige automatisme dat in werking zou moeten treden als meer dan de helft, maar minder dan tweederde zich tegen een wetsvoorstel zou uitspreken. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie hierover een aantal kritische opmerkingen gemaakt. Heeft de regering stilgestaan bij de situatie waarbij meer dan de helft van deze Kamer principieel tegen een voorstel is en dus tegenstemt, zonder een verandering te willen? Als de

Van den Broek-Laman Trip

meerderheid niet gelijk is aan tweederde, wordt het voorstel teruggezonden, ook al wilde de minderheid die voorstemde geen verandering. Dat is een redeloze vertraging. Het antwoord van het kabinet is, dat het meent dat dit redeloze voorstel een goede aanzet kan vormen tot verdere discussie. Op de vraag wordt niet ingegaan. Wil de minister dat vandaag wel doen? Het zou hem niet misstaan toe te geven dat het voorstel bizar is.

De reflecties houden allerlei bespiegelingen in over de politieke rol van deze Kamer en mogelijke ontvankelijkheid voor de publieke opinie. Voorbeelden van ongewenste gevolgen van het een of het ander ontbreken. Het heeft dus ook weinig zin om er nader op in te gaan. Mijn fractie heeft op al deze punten de vinger gelegd bij de schriftelijke voorbereiding en heeft uit de reacties – antwoorden zou ik het niet willen noemen – de overtuiging gekregen dat het kabinet niet in een fundamentele discussie is geïnteresseerd. In de reflecties zijn wat meningen geformuleerd die men hier en daar kan horen, zonder dat het kabinet de moeite heeft genomen de gegrondheid ervan te onderzoeken. De minister moet het mij maar niet kwalijk nemen, maar de uit de losse pols gewekte suggestie dat het tweekamerstelsel op de terugtocht zou zijn, is een voorbeeld van de oppervlakkigheid waarvan de notitie is doortrokken. De zwakke poging die de minister ondernam door de absolute groei toe te geven, maar vervolgens de relatieve groei van tweekamerstelsels in twijfel te trekken, heeft mijn fractie in de schriftelijke voorbereiding ontzenuwd met cijfers die de minister ook had kunnen achterhalen. Tussen 1971 en 2000 nam zowel het absolute aantal als het percentage van landen met een tweekamerstelsel toe.

Ik wil dit onderdeel – de bevoegdheden van de Eerste Kamer bij de gewone wetsprocedure – afsluiten met een korte beschouwing over het tweekamerstelsel. Het is naar onze mening niet zinvol telkens terug te grijpen op beschouwingen die in de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw over de Eerste Kamer zijn gehouden. Ik vind het natuurlijk wel aardig om nog eens te spreken over onze grootouders, maar overigens is het niet zinvol, omdat er sedertdien veel veranderd is in de samenstelling van de beide Kamers.

In tijden van beperkt actief en passief kiesrecht werden de leden van beide Kamers uit dezelfde lagen van de bevolking gerekruteerd. Nu is er sprake van een kamer van beroeps-politici en een kamer van mensen die voor het merendeel hun hoofdfunctie in de samenleving vervullen. Wetsvoorstellen die door beide Kamers zijn aanvaard – en dat is meer dan 99,5% – kunnen dus bogen op een breed draagvlak. Het tweekamerstelsel zoals het in ons land functioneert, leidt tot een gedeelde verantwoordelijkheid. Bij invoering van een vorm van terugzending naar de Tweede Kamer dreigt een ontlopen van die gedeelde verantwoordelijkheid. Bij moeilijke maatschappelijke vraagstukken, die bijvoorbeeld aan de orde waren bij de behandeling van de Harmonisatiewet, de Wet sanering varkenshouderij of de vervanging van de AWW door de Anw, zou de Eerste Kamer bij het bestaan van een terugzendmogelijkheid, wellicht haar toevlucht hebben genomen tot die mogelijkheid. Nu moesten de fracties die het regeringsbeleid steunden, hun rug recht houden. Daarmee nam de meerderheid van de Eerste Kamer haar medeverantwoordelijkheid voor deze maatschappelijk betwiste wetsvoorstellen. Bij terugzending zou de Tweede Kamer vermoedelijk niets anders hebben gedaan dan de teruggezonden wetsvoorstellen ongewijzigd opnieuw aanvaarden. Dat mogen wij althans hopen, want behalve bij de Algemene Nabestaandenwet viel er binnen het kader van het door de meerderheid in beide Kamers aanvaarde regeringsbeleid niets aan te passen om de voorliggende wetsvoorstellen voor de samenleving aanvaardbaarder te maken. Door terugzending zou de Eerste Kamer haar handen in onschuld kunnen wassen en zou de volle verantwoordelijkheid bij de Tweede Kamer hebben gelegen. Dat nu is juist niet de bedoeling van een tweekamerstelsel. Het gaat daarbij om het hebben van een eigen verantwoordelijkheid en het delen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In Bestuurskunde van december 2000 heeft de heer Knippenberg een lans gebroken voor een terugzendrecht en verbond verbindt dat aan een vorm van amendementsrecht, waarmee hij al aangaf dat terugzending zonder een vorm van amendementsrecht niet zinvol is. De VVD-fractie vraagt niet

om een vorm van amendementsrecht. Leggen wij ons dan neer bij de conclusie van Knippenberg dat de Eerste Kamer met haar huidige bevoegdheden slechts is een "bouche qui dit oui", een Kamer die slechts "ja" zegt? In zekere zin wel, maar dat is ook helemaal niet verkeerd. Als de Tweede Kamer met amendementsrecht en de regering met het recht nota's van wijziging voor te stellen gezamenlijk tot een resultaat zijn gekomen, dan is het naar ons oordeel helemaal niet verkeerd als de Eerste Kamer in 99% of meer van de gevallen dat resultaat accepteert, maar wel de gelegenheid aangrijpt om verduidelijkingen te vragen en modificaties bij invoering en uitvoering te bewerkstelligen. Wij vragen niet om een verkapt amendementsrecht door terugzending en wij wensen evenmin door terugzending onze verantwoordelijkheid te ontlopen. Wij behelpen ons uitstekend met de bestaande mogelijkheden, inclusief de mogelijkheid dat de regering tot het inzicht komt dat indiening van reparatiewetgeving of een novelle geboden is. De praktijk heeft nog nooit uitgewezen dat deze middelen ontoereikend zijn. Bij hoge uitzondering zeggen wij "neen", wanneer daar gegronde redenen voor zijn.

Voorzitter. Naarstig hebben wij gezocht naar een heldere analyse van de problemen rondom de grondwetsherzieningsprocedure, maar hebben die niet gevonden. De vraag is of de minister één andere reden kan noemen dan het ongenoegen over één stem tekort bij de grondwetsverandering tot invoering van het correctief referendum dat leidt tot de voorstellen om de rol van de Eerste Kamer te verkleinen of zelfs de voorwaarde van de tweede lezing te laten vervallen. In de voorliggende "reflecties" is ook geen sprake van grondig gefundeerde voorstellen om die problemen op te lossen of die gebreken te verhelpen. Of hebben wij hier opnieuw te maken met een aantal varianten "waarvan het kabinet meent dat zij een goede aanzet kunnen vormen tot verdere discussie"? De Eerste Kamer is geen club pour l'art de la discussion en wil dat ook niet zijn!

Blijkens zijn antwoorden op de vragen 27 en 28 van mijn fractie is de minister van mening dat nauwelijks te verwachten valt dat aanhangige voorstellen tot grondwetsverandering ooit een

Van den Broek-Laman Trip

prominente, laat staan een doorslaggevende rol zullen spelen in de verkiezingen. Hij gaat terug tot 1917, maar ziet dan wel over het hoofd dat de grondwetsverandering die nodig was voor de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië wel degelijk een heel belangrijke rol heeft gespeeld in de verkiezingsstrijd. Wij zijn van mening dat de kiezer altijd de gelegenheid moet hebben zijn stem medebepalend te doen zijn voor het lot van een grondwetsverandering. Het pleit alleen maar voor de omzichtigheid waarmee tot nog toe regering en Staten-Generaal met grondwetsveranderingen zijn omgegaan, dat deze grondwetsveranderingen sedert vele jaren geen rol hebben gespeeld bij verkiezingen na ontbinding van de Kamer(s) in verband met een aangenomen voornemen tot verandering van de Grondwet.

Als nu in de wetenschappelijk literatuur al jaren sprake zou zijn van een goed gemotiveerde en breed gedragen wens om te komen tot vereenvoudiging van de procedure tot verandering van de Grondwet, zou de VVD-fractie enig begrip kunnen opbrengen voor het ter discussie stellen van alternatieven. Die hebben wij echter niet gevonden en ook in verkiezingsprogramma's van de diverse partijen is tot nu toe de wens tot vereenvoudiging van grondwetsveranderingen niet prominent naar voren gebracht.

Het verbaast en verontrust mijn fractie dat de minister zijn beleid, zoals hij stelt in een verslag van een schriftelijk overleg, mede baseert op een krantenartikel van juni jongstleden dat suggestief en eenzijdig was. Ik ben ervan overtuigd dat een journalist die op zoek is naar een negatief verhaal dat overal zou kunnen vinden: bij een bank, een gemeente, een winkel of een school. Let wel, ik ben bepaald niet blij met de opmerkingen die, uit hun verband gerukt, in dit artikel staan, maar ik zou liever de misschien bestaande onvrede hier in huis willen oplossen. Het beleid erop baseren is onjuist en wetswijziging is daarvoor beslist niet nodig.

Democratie en democratische instellingen zijn kwetsbaar. Er moet altijd een evenwichtige balans zijn tussen alle actoren die mede bepalend zijn in ons democratisch bestel. Wij moeten daarmee zeer zorgvuldig omgaan. De argumentatie van de minister mist op tal van

punten die zorgvuldigheid zoals ik hiervoor heb uiteengezet. Ik vraag mij af of wij nu verder aan dit soort discussies energie moeten besteden. De VVD-fractie kiest ervoor om de gezamenlijke energie van alle bestaande democratische instellingen te mobiliseren om de bedreigingen van buitenaf het hoofd te bieden. Wij zullen met veel belangstelling naar de reactie van de minister luisteren.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Het karakter van dit debat is wat ons betreft hardop nadenken over een ingewikkelde problematiek. Alleen maar nadenken misschien, om wat ruimte te houden voor overleg met geestverwanten aan de overzijde na deze eerste ronde hier. Nadenken en ruimte bieden voor overwegingen in een tweede ronde die wij hier later zullen hebben. Meer reflecties dan harde definitieve standpunten. De titel van de nota aan de hand waarvan wij hier spreken, bevat ook het woord reflecties. Bovendien noemen wij onszelf graag *chambre de réflexion*. U kunt dus van mij niets anders verwachten dan enkele voorlopige gedachten over de hoofdpunten die hier vandaag aan de orde zijn. Overigens, uit de schriftelijke voorbereiding en de gedegen bijdragen van de sprekers voor mij kunnen wij wel afleiden dat er in geen geval een tweederde meerderheid zal zijn te vinden voor grote veranderingen. Wij kunnen hoogstens hopen op misschien enige ruimte voor kleine wijzigingen en dan nog meer in de sfeer van de werkwijze in dit huis. Misschien loop ik nu wel vooruit op de gebeurtenissen.

De kernvraag is, dunkt mij, dat er spanning is tussen enerzijds de noodzaak om de kwaliteit van de wetgeving te toetsen en anderzijds dat het ongewenst is om de politieke afweging van de direct gekozenen aan de overzijde van het Binnenhof te frustreren. Je kunt ook vragen: in hoeverre moet de Eerste Kamer juridische onvolkomenheden om politieke redenen door de vingers zien, of: mag de Eerste Kamer ook op grond van uitsluitend politieke redenen en niet op grond van wetstechnische redenen een wetsvoorstel verwerpen. Natuurlijk mag de Eerste Kamer dit, die

bevoegdheid is royaal aanwezig, maar de vraag is of wij het juist vinden als dit gebeurt.

Het is misschien goed, vast te stellen dat beide Kamers van het parlement formeel heel veel bevoegdheden gemeenschappelijk hebben. Je kunt misschien wel zeggen dat wij bijna dezelfde bevoegdheden hebben. Wij hebben niet het recht van amendement en wij hebben niet het recht van initiatief, maar de Eerste Kamer heeft talloze andere rechten net als de Tweede Kamer. Beide Kamers zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving, niet alleen deze Kamer. Beide Kamers zijn politiek bevoegd. Dus zou je zeggen dat beide Kamers behoefte hebben aan eenzelfde of soortgelijke democratische legitimatie. Ik kom hierop terug, want dit is een van de hoofdvragen die hier aan de orde zijn.

Met voorgaande sprekers stel ik eerst graag vast dat wetsvoorstellen hier zelden worden verworpen en dat de regering zelden besluit tot het uitbrengen van een novelle, maar toch. Wij weten allemaal dat de spanning soms hoog oploopt, vaak op politiek heel belangrijke momenten.

Ik zal proberen om het voorlopige standpunt van de fractie van D66 over enkele hoofdpunten weer te geven. Ik zeg daar meteen bij dat ik daar zeer bescheiden in moet zijn. In ons ontwerpverkiezingsprogramma staat dat de Eerste Kamer kan worden opgeheven. Dat heeft er al eens eerder gestaan, maar het heeft er ook een poosje niet gestaan. Kortom, binnen D66 kan op dit punt een zekere golfbeweging worden geconstateerd. Blijkbaar weten wij niet zo goed wat wij hiermee aan moeten. Misschien kun je zeggen dat de politieke situatie aanleiding geeft tot een wijzigende reflectie over dit onderwerp of dat wij inmiddels weten hoe moeilijk het is om iets te veranderen als daarvoor een grondwetswijziging nodig is. D66 heeft daar buitengewoon veel ervaring mee.

Het staat dus in het ontwerpverkiezingsprogramma, maar dat wil nog niet zeggen dat het ook in het definitieve verkiezingsprogramma zal komen te staan. Het zou mij geenszins verwonderen als dit punt geamendeerd wordt en dat het congres amendementen zal aannemen. In welke richting zouden die amendementen kunnen gaan?

Terlouw

Mij dunkt dat eerst het referendum goed grondwettelijk moet zijn geregeld, voordat de Eerste Kamer kan verdwijnen. Verder zal er zoiets moeten zijn als een constitutioneel hof dat wetten kan toetsen aan de Grondwet. Ik wijs mijn collega's in dit verband op het interessante boek *The Brethren, inside the Supreme Court* van Bob Woodward en Scott Armstrong. In dat boek kun je lezen hoe politiek de benoemingen voor en de afwegingen van dit hof zijn.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De heer Terlouw legt wel heel vlotjes een relatie tussen het referendum en het opheffen van de Eerste Kamer, respectievelijk tussen constitutionele toetsing en de Eerste Kamer.

De heer **Terlouw** (D66): Ik heb het ontwerpverkiezingsprogramma niet in deze geest geschreven. Ik geef mijn eigen mening dan ook niet weer. Ik kan mij echter wel voorstellen dat mijn partij zal uitspreken dat toetsing door de Eerste Kamer minder noodzakelijk is als er een volwaardig referendum is. Een referendum is immers ook een vorm van toetsing van de aangenomen wetten. Als er een rechter is die kan beoordelen of een wet wel of niet strijdig is met de Grondwet, biedt dat een zekere garantie.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Het lijkt mij niet voor de hand liggen dat de wetgever niet meer gehouden is, zijn wetgeving te toetsen aan de Grondwet als er een constitutionele toets is. Ergo: ik zie geen verband tussen het bestaan van constitutionele toetsing achteraf en de constitutionele toetsing vooraf waaraan de wetgever gehouden is.

De heer **Terlouw** (D66): Als de Tweede Kamer een wet aanvaardt, worden wij geacht extra nauwgezet te toetsen of die wetgeving niet in strijd is met de Grondwet, omdat de rechter dat niet mag doen. Ik zei echter al dat de Tweede Kamer net zo goed als de Eerste Kamer de verplichting heeft om te zorgen voor zorgvuldige wetgeving. Als die extra toetsing door de Eerste Kamer wegvalt, ligt het voor de hand dat de rechter meer bevoegdheden krijgt. Als het parlement per ongeluk een fout maakt, moet dat immers kunnen worden gecorrigeerd.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA):

De huidige discussie over een constitutionele toetsing heeft betrekking op toetsing achteraf en dan veelal in relatie tot de grondrechten. De wetgever blijft echter verantwoordelijk voor de toetsing vooraf aan de Grondwet en alle andere relevante wetgeving. Ik zie de relatie die de heer Terlouw legt dan ook helemaal niet. Hij doet er volgens mij dan ook niet goed aan om die relatie zo gemakkelijk te leggen.

De heer **Terlouw** (D66): Ik leg die relatie niet "gemakkelijk". Ik constateer alleen maar dat deze discussie in mijn partij gaande is. Verder weet ik natuurlijk ook heel goed dat het parlement een constitutionele toets moet uitvoeren. Dat geldt zowel voor de Tweede als voor de Eerste Kamer. Als een van deze Kamers wegvalt en een burger wordt door een fout van het parlement onrecht gedaan, moet er een rechter zijn die dat kan corrigeren. Dat lijkt mij geen onzinnige gedachte. Maar goed: lees nog eens *The Brethren*, werkelijk een interessant boek van Woodward en Armstrong.

Ik zei al dat ik terug zou komen op de wijze waarop de leden van de Eerste Kamer worden gekozen. Misschien kan ik dat het beste doen aan de hand van een voorbeeld. Op dit moment vormen de VVD en de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer een meerderheid. Die meerderheid is er in deze Kamer niet. Laat ik een gedachte-experiment doen: de verkiezingen in mei leveren exact dezelfde partijverhoudingen op in de Tweede Kamer, en de Partij van de Arbeid en de VVD besluiten om gezamenlijk een regering te vormen. Ook als de Tweede Kamer daarmee akkoord gaat, is het mogelijk dat de Eerste Kamer een dergelijke regering onmogelijk maakt. Politieker kan het bijna niet. De vraag of deze Kamer een politiek college is, is daarmee volstrekt afdoende beantwoord.

Ministers en staatssecretarissen treden af als zij binnen de Staten Generaal onvoldoende vertrouwen genieten. De naamgenoot van de minister heeft in het Nederlands Juristenblad geschreven dat het hierbij gaat om ongeschreven staatsrecht. Staatsrechtgeleerden zijn het oneens over de vraag of deze regel ook geldt voor de Eerste Kamer. In de praktijk kan de Eerste Kamer het wetgevingsproces

evenwel volstrekt lamleggen. Zij kan het aantreden van een regering tegenhouden, ook als dat plaatsvindt op grond van een zojuist gehouden democratische verkiezing onder alle Nederlanders. Het kan niet worden uitgesloten dat de Eerste Kamer een keer daartoe overgaat. Ik heb in de afgelopen jaren vele malen meegemaakt dat een wetsvoorstel met één stem meerderheid moest worden aangenomen. Dat kan geen toeval zijn, dat is politiek!

Deze Kamer handelt dan ook zeer politiek, op grond van politieke overwegingen. In dat verband zou een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer voor de hand liggen: een Kamer die zo politiek handelt, dient een goede politieke legitimatie te hebben. Een gelijktijdige verkiezing van zowel Tweede als Eerste Kamer voorkomt de situatie die ik zo-even schetste. Deze manier van kiezen is democratisch en geeft in theorie minder politieke problemen omdat er een identieke politieke samenstelling van beide Kamers ontstaat. Daar staat tegenover dat een sterke democratische legitimatie de senaat politieker maakt. De senaat kan hieraan het recht ontleen meer politieke beslissingen te nemen, hetgeen juist ongewenst is. Wij willen dat dit huis zich vooral bezighoudt met het toetsen van wetten op kwaliteit.

De begrippen "democratischer" en "politieker" vormen naar mijn mening precies de vicieuze cirkel waarin wij ons bevinden. De wens tot een democratischer stelsel leidt tot directer kiezen, hetgeen vervolgens leidt tot een sterkere politieke legitimatie, waardoor de Eerste Kamer politieker wordt en het landsbestuur moeilijker, zodat de wens wordt geuit om de Eerste Kamer af te schaffen, waardoor wetgeving slechter wordt en er weer een Eerste Kamer in het leven wordt geroepen. Uit deze vicieuze cirkel komt steeds weer het debat over de positie van de Eerste Kamer naar voren. Op elk moment van verstriking wordt het debat aangegaan.

Hieruit volgt dat ik niet de mening van de fractie van D66 in dezen kan weergeven, want die hangt af van de plaats in de vicieuze cirkel. Degene die van mening is dat er een betere democratische legitimatie moet zijn, heeft gelijk. Degene die van mening is dat er daaruit een te groot politiek accent op de Eerste Kamer wordt gelegd, hetgeen onwenselijk is, heeft

Terlouw

ook gelijk. De fractie zal dan ook het debat blijven aangaan en openstaan voor alle goede argumenten van collega's uit de partij en de Tweede Kamer. Gelukkig behoeven wij vandaag op dit punt geen beslissing te nemen.

In de gedachtewisseling van vandaag vormen de terugzendplicht en het terugzendrecht hoofdpunten. Mijn fractie is geen voorstander van een terugzendplicht. Als een meerderheid van dit Hoge College van Staat tegen een wetsvoorstel stemt, is het verworpen. Een verandering op dit punt ontkracht dit Hoge College van Staat en daarvan mag geen sprake zijn. Er zijn echter mogelijkheden genoemd die bespreekbaar zijn, zoals het hanteren van een meerderheid die kan besluiten tot het terugzenden van een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. Overigens blijft op dit punt hetzelfde dilemma bestaan, aangezien deze optie tot een politisering van de Eerste Kamer leidt, hetgeen ongewenst is. De Eerste Kamer krijgt op deze wijze een wat verschooten recht van amendement. Je krijgt een betere kwaliteit van de wetgeving; dat pleit ervoor. Het is voor ons ook wel bespreekbaar. Je vergroot indirect een van de twee bevoegdheden die de Eerste Kamer nog niet had. Dat heeft het bezwaar van het verder politiseren van dit huis.

Stel dat er geen terugzendrecht komt, maar het recht van dit huis om in meerderheid te besluiten dat een wetsvoorstel wordt doorgezonden naar de verenigde vergadering die dan met gewone meerderheid van alle 225 leden kan amenderen. Nota's van wijzigingen kunnen worden toegevoegd. Dat is te overwegen. Wij zouden dat proces eens kunnen proberen bij de tweede lezing van de Grondwetwijziging. Stel, dat een gewone meerderheid in de Eerste Kamer beslist om zo'n wetsvoorstel in tweede lezing te zenden naar de verenigde vergadering. Er is geen tweederde meerderheid voor, maar er is wel een meerderheid om het naar de verenigde vergadering te sturen die een meerderheid van tweederde (151 stemmen) nodig heeft om zo'n wetsvoorstel te aanvaarden. Het is een vorm om de verenigde vergadering beter te gebruiken.

Het budgetrecht is in de schriftelijke gedachtewisseling aan de orde geweest, maar hier nauwelijks. Het is

geen focus op onze kerntaak. Wij hebben er geen bezwaar tegen als die bevoegdheid voor de Eerste Kamer zou vervallen.

Ons stelsel wordt geacht dualistisch te zijn, maar het is het niet. Dat komt door het kiesstelsel. Dat leidt tot coalitiekabinetten, dat leidt tot regeerakkoorden, dat leidt tot de gewoonte die je tamelijk monistisch moet noemen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mag ik aan u een casus voorleggen? De Tweede Kamer kan met gewone meerderheid besluiten om deze Kamer op te heffen. Dat voorstel gaat naar de verenigde vergadering, die daartoe met een tweederde meerderheid besluit.

De heer **Terlouw** (D66): Dat zou kunnen. Als de Tweede Kamer met een tweederde meerderheid heeft besloten dat de Eerste Kamer kan verdwijnen en er hier geen tweederde meerderheid is, maar wel een meerderheid om het door te verwijzen naar de verenigde vergadering, waar een tweederde meerderheid nodig is, dan is dat een aanvaardbare manier om althans een keer iets te veranderen.

Ik zei al dat de Eerste Kamer bijna dezelfde politieke bevoegdheden heeft als de Tweede Kamer, maar die nauwelijks gebruikt. Er is ook niet veel behoefte aan in ons systeem. Juist door de monistische praktijk, de politieke compromissen – het kan ook nauwelijks anders bij ons kiesstelsel – is een toetsing van de wetgevingskwaliteit in dit huis gewenst. Er is gezegd dat een novelle tijd kost. Dat vind ik met de heer Wolfson in NRC Handelsblad niet erg relevant. Er gaat veel tijd verloren tussen nota's en antwoorden. Als je wilt, kan het vlug.

Misschien komt uit dit debat dat wij iets meer doen met de verenigde vergadering dan alleen koninklijke huwelijken goedkeuren.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Sinds ik deel mag uitmaken van deze Kamer is dit ten minste het vierde debat over de positie en werkwijze van de Eerste Kamer; twee daarvan waren interpellatiedebatten. De Vries vermeldt in zijn proefschrift zelfs dat van de zes interpellaties die na 1982 in deze Kamer plaatsvonden er vier betrekking hadden op de staatsrech-

telijke positie van de Eerste Kamer. Deze keer spreken we over hetzelfde onderwerp aan de hand van een kabinetsnotitie. Misschien zal mijn bijdrage hier en daar een wat andere teneur hebben dan die van mijn voorgangers hier, aangezien ik fracties vertegenwoordig die tot nu toe nimmer bij een coalitie betrokken zijn geweest.

Laat ik om te beginnen een opmerking mogen maken over deze notitie als zodanig die min of meer parallel zowel in de Tweede als de Eerste Kamer wordt besproken. De voorganger van de huidige minister van Binnenlandse Zaken die de notitie op 18 januari 2000 gelijktijdig zowel aan de Tweede als de Eerste Kamer toezond, karakteriseerde zijn stuk als een beschouwende notitie. De titel "Reflecties etc." is veelzeggend. Aan de hand van min of meer recente gebeurtenissen en ontwikkelingen werden wat genoemd wordt "spanningsvelden" rond de Eerste Kamer verkend en geanalyseerd. Deze verkenning en analyse werd toegespitst op ten eerste de samenstelling en verkiezing van de Kamer en ten tweede de bevoegdheden van de Kamer respectievelijk in de wetsprocedure en in de grondwetsherzieningsprocedure.

Het is inderdaad een beschouwende notitie, waarin weinig standpunten en redelijk veel varianten en opties naar voren worden gebracht. Een standpunt werd ingenomen wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer in die zin dat het kabinet te kennen gaf (a) dat men directe verkiezing niet wenselijk achtte en (b) dat "ongeveer" teruggekeerd zou moeten worden naar het stelsel zoals dat voor de grondwetsherziening van 1983 bestond. Verder achtte het kabinet wat de gewone wetgevingsprocedure betreft een vorm van terugzendrecht "geschikt", mits aan heldere regels gebonden. Wat de grondwetsherzieningsprocedure betreft, hield men twee varianten voor: óf afschaffing van de tweede lezing en invoering van een mogelijkheid van terugzending óf een tweede lezing-nieuwe stijl beperkt tot een behandeling in de verenigde vergadering.

Voorzitter. De fracties van de SGP en de ChristenUnie hebben de notitie ook inderdaad als zijnde beschouwend en verkennend opgevat en tijdens de voorbereidende behandeling hebben zij zich dan ook beperkt

Holdijk

tot het stellen van informatieve vragen van feitelijke aard. Uit de reacties van de huidige minister van Binnenlandse Zaken op vragen en opmerkingen van de zijde van de Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag, maar sterker nog in de reactie op de brief van de commissie van 10 juli jongstleden blijkt dat de standpunten en keuzen van het kabinet nu eens aangescherpt en dan weer genuanceerd worden. Dat is in overeenstemming te brengen met het karakter en het doel van de notitie. Het kabinet heeft zich immers met zijn notitie niet willen vastleggen op één bepaald standpunt of één bepaalde keuze, maar een aantal voorstellen op hoofdlijnen willen doen en daarin enkele varianten en opties willen formuleren. Het kabinet vindt het van het grootste belang dat eventuele veranderingen in de positie van de Eerste Kamer breed worden gedragen door beide Kamers van de Staten-Generaal. Dat getuigt op z'n minst van praktisch inzicht.

Wat de ontwikkeling van standpunten van het kabinet tijdens de behandeling van de notitie betreft, meen ik uit de laatste brief van de minister op te kunnen maken dat hij geen, althans geen grote bezwaren ziet in het in stand laten van de huidige verkiezingswijze van de leden van de Eerste Kamer. Mag ik uit die mededeling de conclusie trekken dat de opties die in de notitie nog gelanceerd werden op dat punt thans geen deel meer behoeven uit te maken van de discussie, althans wat het kabinet betreft?

Als ik de brief goed lees, zet het kabinet thans in op aanpassingen in de sfeer van de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces en de procedure van grondwetsherziening. Geheel duidelijk wordt het standpunt terzake ook weer niet als ik lees dat de minister schrijft: "Ik sluit niet uit dat dit" – bedoeld is: een wijziging in bevoegdheden – "een aanpassing van de wijze van verkiezing niet meer nodig maakt" en daaraan toevoegt: "Ik blijf echter op het standpunt staan dat de analyse in de notitie van mijn ambtsvoorganger niet zonder praktische consequenties kan blijven voor hetzij de wijze van verkiezing hetzij de bevoegdheden van de Eerste Kamer". Deze opstelling leidt er mijns inziens niet toe dat de benadering van het kabinet bij de behandeling van de

notitie op dit punt aan profiel gewonnen heeft.

Wat hiervan ook zij, het kabinet heeft er in dit stadium recht op, te vernemen waar onze fracties op dit moment staan. Wij mogen ons wel veroorloven, wat duidelijker te zijn over onze positie in dezen dan het kabinet is over zijn positiekeus. Het komt ons voor dat er in dit debat in de eerste plaats de grootst mogelijke helderheid zou moeten worden verschaft, door alle deelnemers, over de vraag of men het voortbestaan van het tweekamerstelsel en dus van de Eerste Kamer met een zinvolle functie op prijs stelt of eigenlijk niet. Of wil men liever afschaffing, maar laat men het na om dat openlijk te zeggen en spreekt men daarom slechts van veranderingen in instrumentele zin? Ik zou dit bijna een gewetensvraag willen noemen. Er is in dezen naar mijn indruk te veel sprake van het spreken met twee monden, al wil ik de mogelijkheid van bekering bij foutieve standpunten natuurlijk nooit uitsluiten. Zo vroeg de huidige minister van Binnenlandse Zaken, toen als Tweede-Kamerlid, samen met de heer Jurgens in 1974 per motie nog om afschaffing van de Eerste Kamer; de heer Jurgens memoreerde het al. Zo zijn er zelfs fracties – ze waren er althans – die in deze Kamer zitting namen terwijl ze programmatisch het verdwijnen ervan propageerden.

Minister De Vries: Voorzitter. Ik heb er echt ernstig bezwaar tegen dat de heer Holdijk mijn optreden als minister namens een kabinet en mijn optreden als Kamerlid namens een fractie in verband brengt met het spreken met twee monden. Een minister spreekt alleen maar namens het kabinet.

De heer Holdijk (SGP): Ik heb de minister twee keer uitspraken horen doen, op verschillende wijzen. Dat heb ik willen signaleren.

Minister De Vries: Maar een van de grondslagen van ons staatsrecht – misschien zou u daar ook zorgvuldig mee kunnen omgaan – is dat een minister alleen maar namens het kabinet spreekt, en dus namens niemand anders, ook niet namens zichzelf.

De heer Holdijk (SGP): Ik stel er nochtans prijs op, zoals ik heb

gezegd, dat iedereen hiervan een gewetenszaak maakt.

Minister De Vries: Maar dan gaat u voorbij aan een van de grondbeginselen van ons staatsrecht, namelijk dat ministers spreken namens kabinetten en dat kabinetten met één mond spreken. Dit betekent dat ministers niet spreken namens zichzelf of in een functie die zij vroeger wellicht gehad hebben. U kent wellicht het begrip eenheid van de Kroon.

De heer Holdijk (SGP): Wel eens van gehoord.

Minister De Vries: Als u daarover doordenkt, komt u niet tot dit soort rare opmerkingen.

De heer Holdijk (SGP): Pardon, voorzitter, zou de minister deze laatste opmerking willen herhalen?

Minister De Vries: Het is staatsrechtelijk bijzonder raar om een persoon achter de regeringstafel te beschuldigen van het spreken met twee monden; het zou u duidelijk moeten zijn dat die persoon hier zit alleen in zijn functie als lid van het kabinet. En u weet dat een kabinet in ons staatsrecht slechts met één mond kan spreken.

De heer Holdijk (SGP): Voorzitter. Ik maak hieruit op dat ik zelfs niet mag concluderen dat de huidige minister een andere opvatting huldigt dan hij ooit verkondigd heeft.

Minister De Vries: Als u dat zegt, laat u merken dat u het helemaal niet begrijpt. Ik zal er straks op terugkomen.

De heer Holdijk (SGP): Het spijt me. Ik wilde slechts wijzen op het morele aspect.

Voorzitter: Onze fracties stellen het voortbestaan van het tweekamerstelsel en dus van de Eerste Kamer op hoge prijs, zeker zolang wij in ons constitutionele bestel geen constitutioneel hof kennen. Wij achten het in een democratisch bestel van groot belang dat er een instituut is dat na het optrekken van de kruitdamp die de beraadslaging en besluitvorming in de Tweede Kamer van tijd tot tijd oproept, in een tweede en laatste instantie het resultaat nog eens op zijn kwaliteit toetst. Hier ligt de meerwaarde van de Eerste Kamer in

Holdijk

ons staatsbestel. Het verwondert ons dan ook niet dat in de afgelopen 30 jaar het aantal landen, met name in Midden- en Oost-Europa, met een tweekamerstelsel niet alleen in absolute, maar ook in relatieve zin is toegenomen.

Voorts wil ik opmerken dat wij niet buitengewoon gecharmeerd zijn van de term "flexibele Grondwet" en evenmin van de term "rigide Grondwet". De Grondwet biedt in onze ogen vaste oriëntatiepunten op hoofdlijnen voor de staatspraktijk, gebaseerd op normatieve uitgangspunten wat betreft de verhouding van volk en overheid. Dat betekent dat de Grondwet ook een zekere vrijheid laat bij toepassing in de praktijk. De heer Korthals Altes zei het in zijn afscheidsrede op 25 september jongstleden in deze Kamer zo: ook in het staatsrecht geldt de regel dat alles is toegestaan wat niet verboden is.

In het Nederlandse constitutionele recht komt het veel voor dat er spanning bestaat tussen formeel-juridische bevoegdheden en de omgang daarmee in de politieke praktijk. En de ene spanning kan vervolgens de andere spanning elders in het bestel weer oproepen. Daar zijn de nodige voorbeelden van te geven. Ik geef er drie. Zo is langzamerhand een monistische bestuurspraktijk ontstaan in plaats van het grondwettelijk verankerde dualistische regeermodel. Het stelsel van regeerakkoorden c.a. treft men in de Grondwet niet aan. Het idee van het primaat van de Tweede Kamer is een gedachte met een politieke lading, maar is geen constitutioneel begrip waaraan staatsrechtelijke betekenis moet worden toegekend. Politieke terughoudendheid van de EK is een politiek feit, maar geen constitutionele verplichting. Zo zouden er nog vele voorbeelden, vooral ook buiten het discussie-terrein van vandaag, te vermelden zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Holdijk stelt dat politieke terughoudendheid een politiek feit is, maar geen constitutionele verplichting. Hij zal zich herinneren dat ik juist het tegenovergestelde beweerd heb, en wel dat wij hierbij te maken hebben met een staatsrechtelijke conventie. De kenmerken daarvan zijn langdurig gebruik, usus, en de opvatting dat het zo behoort te zijn, opinio necessitatis. Zowel de usus als de

opinio necessitatis zijn ten volle aanwezig. De usus is er meer dan 100 jaar. De opinio necessitatis is er ook: alle partijen zijn van mening dat de Eerste Kamer terughoudende standpunten moet innemen. Er is wel degelijk sprake van een staatsrechtelijke regel en niet van een puur politiek feit.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ter completering is het goed om erop te wijzen dat, ook al maakt de heer Jurgens een onderscheid tussen de formele regel en het gebruik, er ook in de duiding van de formele regel geen consensus is. Ik verwijs onder andere naar publicaties van De Vries naar aanleiding van zijn proefschrift en van de heer Dölle over de duiding van de relevante regelgeving in grondwetgeving en andere wetgeving inzake een zogeheten terughoudendheidsplicht. Zij zien die niet dwingend aanwezig.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijn discussie met de heer Holdijk gaat over de vraag of er sprake is van een verplichting. De vraag die daarop volgt, gaat over de inhoud daarvan. Daarin heeft mevrouw Bemelmans volkomen gelijk. Dan is weer de vraag hoe verstrekkend die is. De heer Holdijk zei evenwel dat het geen staatsrechtelijke verplichting was, maar een feit. Dat bestrijd ik. Overigens ben ik het eens met wat mevrouw Bemelmans heeft gezegd.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb slechts beweerd dat er een politieke werkelijkheid bestaat die men niet in de Grondwet aantreft. Ik heb gewezen op gebruiken die buiten de Grondwet bestaan. Er zijn wellicht gebruiken van verschillend gewicht aan te wijzen, alsook feitelijke praktijken en bestendige gebruiken. Daarbij zijn allerlei onderscheiden denkbaar. Zij hebben één ding gemeen en dat is dat zij niet in de Grondwet voorkomen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Precies, maar er zijn gebruiken die niet in de Grondwet staan en die van nog zwaardere betekenis zijn dan sommige dingen in de Grondwet. Het vertrouwensstelsel op grond waarvan een regering moet aftreden als zij niet meer het vertrouwen van de Kamer heeft, staat nergens in de Grondwet maar is misschien wel de absolute hoeksteen van ons parlementaire bestel.

De heer **Holdijk** (SGP): Maar het vertrouwensbeginsel komt in mijn ogen een politieke betekenis toe en niet zozeer een staatsrechtelijke betekenis.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als beoefenaar van het staatsrecht moet ik de heer Holdijk toch voorhouden dat wanneer er sprake is van een politiek feit waarvan de algemene opinie bestaat dat het niet alleen politiek dwingend is maar dat men zich daaraan moet houden en volgens een langdurige gewoonte is ondersteund, brengt dat een staatsrechtelijke regel met zich die niet van minder zwaarte is dan die van de Grondwet zelf.

De heer **Holdijk** (SGP): De heer Jurgens heeft terecht gewezen op het element van de usus. Ik zou in aansluiting bij die karakterisering willen opmerken dat hier sprake is van een usance, maar over de vraag of er van een juridische laat staan van een afdwingbare verplichting sprake is zoals normaal gesproken wanneer een dergelijke bepaling in de Grondwet was opgenomen wél het geval zou zijn, kunnen wij nog eens nader van gedachten wisselen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als een minister niet meer het vertrouwen van de Kamer geniet en toch blijft zitten, vindt de heer Holdijk dan dat hij niet juridisch gehouden is om af te treden?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb slechts willen constateren dat er geen bepaling in onze Grondwet is die hem daartoe noopt. Natuurlijk kan hij niet blijven zitten, daarover hoeven wij niet lang te spreken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dus is hij verplicht.

De heer **Holdijk** (SGP): Nogmaals, in mijn opinie ligt daaraan een politiek oordeel ten grondslag en geen juridische verplichting.

Over de constitutionele positie van de Eerste Kamer behoef ik niet uit te weiden in deze vergadering, slechts dit: de Grondwet gaat niet uit van een spanning tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer, al noemt artikel 51, eerste lid, de Tweede Kamer wel als eerste, maar plaatst ze gezamenlijk tegenover de regering. Er is onderscheid tussen de Kamers wat betreft bevoegdheden en op grond

Holdijk

daarvan kan men van het primaat van de Tweede Kamer dan wel van een deel van de Tweede Kamer spreken, maar de wijze van verkiezing – direct of indirect – noch het moment van verkiezing is gelet op de Grondwet daarbij doorslaggevend voor dat primaat. Het kabinet ontkent niet dat zich ook in de Eerste Kamer een praktijk heeft ontwikkeld die niet in strijd is met de letter van de Grondwet. Toch zou men met betrekking tot de Eerste Kamer qua bevoegdheden – en blijkbaar niet tevens met betrekking tot de Tweede Kamer – de grondwettelijke kaders willen wijzigen omdat zulks in de ogen van het kabinet zou bijdragen tot een optimale werking van het tweekamerstelsel. Spanning zal zich in een tweekamerstelsel waarin beide Kamers reële bevoegdheden hebben, altijd kunnen voordoen ook al creëert men een terugzendrecht, zo is onze overtuiging.

Onze fracties zien de noodzaak of wenselijkheid van aanpassing van de Grondwet (nog) niet, gegeven de voorhanden mogelijkheden én de wijze waarop de Eerste Kamer sinds de Tweede Wereldoorlog van haar bevoegdheden en van die mogelijkheden gebruik heeft gemaakt. Uiteraard kom ik hierop in het vervolg nog terug.

Wij verklaren gaarne dat wij zeer hechten aan het beginsel van openbaarheid en publieke verantwoording waar het de publieke zaak betreft. Ook leden van de Eerste Kamer moeten zich zowel tegenover de burgers – indirect hun kiezers – als tegenover geestverwanten in de Tweede Kamer verantwoorden. Het is om die reden dat wij niet gecharmeerd waren van die hoofdvariant van terugzending, waarbij beide Kamers gezamenlijk tot een eindoordeel moeten komen met inschakeling van zogenoemde conciliatiecommissies. Gelukkig heeft het kabinet intussen te kennen gegeven dat de figuur van de conciliatiecommissie in Nederland niet goed zou passen, omdat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft. Daarom is terecht een dergelijke commissie niet voorgesteld. Ik hoop ook dat dit niet zal gebeuren.

Ten slotte zou ik, voorzover ik dat al niet im- of expliciet heb gedaan, onze opstelling ten aanzien van de min of meer dwingend door het kabinet aangeboden suggesties in de notitie willen verwoorden. Dat het

kabinet gelooft in een vorm van terugzending als een instrument dat de Eerste Kamer meer mogelijkheden geeft om de in deze Kamer aanwezige kwaliteiten ten goede te laten komen aan het wetgevingsproces, is langzamerhand wel duidelijk geworden. De vraag die voor ons aan de orde is, is of er een vorm van terugzending denkbaar is, die voldoet aan onze voorwaarde dat het vetorecht in stand blijft en waaraan niet het nadeel zal kleven dat er een verleiding tot veelvuldig gebruik en aldus een sterk vertragende werking van zal uitgaan. Ook het kabinet onderkent blijkbaar het risico van al te gemakkelijk gebruik en vertraging. Immers, in de brief lezen wij dat voorkomen moet worden dat het bestaan van een terugzendprocedure vrijwel automatisch leidt tot een behandeling van wetsvoorstellen in drie volwaardige lezingen. Dat is tevens de restrictie die men aanbrengt wanneer het kabinet voorzichtig welwillend verklaart een door de CDA-fractie voorgedragen variant, waarbij na terugzending de Eerste Kamer een wetsvoorstel bij gewone meerderheid kan verwerpen, in de discussie te willen betrekken. De vraag is of het één het ander niet uitsluit. Het kabinet blijkt echter tevens te geloven dat een terugzendprocedure altijd nog tot een sneller en bevredigender resultaat zal leiden dan een novelleprocedure, hetgeen onzes inziens nog te bewijzen valt. Ik moge er ook nog op wijzen dat in de nota naar aanleiding van het verslag – pagina 25 – in antwoord op een opmerking van de D66-fractie door het kabinet wordt gesteld: "Bij de variant waarin de Eerste Kamer ook na de terugzending het laatste woord zal hebben, zal de vertraging aanzienlijk zijn."

Overigens erkennen onze fracties dat onnodige spanningen zowel tussen regering en Eerste Kamer als tussen Eerste en Tweede Kamer vermeden moeten worden. Als wij ons op dit moment geen voorstanders betonen van ingrijpende structurele wijzigingen in de bevoegdheden van de Eerste Kamer, betekent dat niet dat wij niet zouden beseffen dat de kracht van de Eerste Kamer is gelegen in wijze terughoudendheid, zowel wat betreft de verwerping van wetsvoorstellen als wat betreft de activering van het vertrouwensbeginsel. Ook is er voortdurend reden om onze eigen

rolvervulling en werkwijze, binnen de formele grondwettelijke kaders, kritisch te bezien, zoals ons door de oud-voorzitter op 25 september werd voorgehouden. Aan die aansporing zal ook gevolg gegeven worden, zo is inmiddels in het college van senioren afgesproken.

Voorzitter. Tot slot eindig ik met een vraag aan het adres van de heer Jurgens, die op het punt van rolvervulling en eventuele nieuwe taken ook de evaluatie van wetgeving noemde. Misschien kan hij in een volgende instantie duidelijker maken hoe hij die rol vervuld wil zien. Ik kan mij voorstellen dat er binnen de huidige kaders gedacht wordt aan een wetgevingsenquête of iets van dien aard. Het zou interessant zijn om binnen dit kader van verandering van werkwijze daar iets meer over te vernemen.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter. Wij hebben met waardering kennisgenomen van de notitie die vandaag voorligt. De discussie over het bestaansrecht en de positie van deze Kamer wordt naar onze mening terecht voortgezet. Wij zijn daar blij om en willen daar graag onze bijdrage aan leveren, zij het dat wij, zoals aan het eind van dit betoog zal blijken, een heel andere opvatting hebben dan de voorgaande sprekers.

Voorzitter. Een periode van niet minder dan anderhalve eeuw ligt er tussen de typering van Thorbecke dat "de Eerste Kamer geen grond heeft" en de onthullende uitspraken van de leden van deze Kamer, opgetekend in de NRC van 2 juni jongstleden. Er is in deze lange periode een constante aan te wijzen, namelijk dat de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer voortdurend ter discussie heeft gestaan. Dat gegeven is op zich al veelbetekenend en zal dan ook meermalen in mijn bijdrage aan de orde komen.

Ik wil in deze bijdrage stilstaan bij de wettelijke grondslag van de Eerste Kamer, zoals wij die zien. Ik wil vervolgens ingaan op een aantal beperkingen en manco's van de Eerste Kamer. Ik wil een aantal voorstellen bespreken die gedaan zijn in de notities en de reacties daarop tot verbetering van de positie van deze Kamer. Ik zal ten slotte mijn visie en voorstel formuleren ten

Ruers

aanzien van de staatsrechtelijke positie van deze Kamer.

Ik begin met de grondslag van deze Kamer. Merkwaaardig genoeg is het primair de wetgever zelf die de basis heeft gelegd voor de onophoudelijke discussie over het bestaansrecht van deze Kamer. Ik sprak daar zojuist al over. Dat gebeurde al in 1848 door het in het leven roepen van een Eerste Kamer, die door haar bijzondere positie en beperkte mogelijkheden niet volwaardig kon functioneren. Weliswaar kreeg de Eerste Kamer bij de grondwetswijziging in 1917 dezelfde vertegenwoordigende functie als de Tweede Kamer, maar de anomalie ten aanzien van de Tweede Kamer bleef onverminderd van kracht. In 1917 werd door de wetgever zelf de grondslag gelegd voor het sindsdien veelgehoorde verwijt dat deze Kamer slechts een gemankeerd duplicaat is van de Tweede Kamer, waar het primaat van de politieke besluitvorming werd gelegd, zoals ook algemeen wordt aanvaard.

De heer F. de Vries formuleerde het onlangs treffend en typerend in het NJB als volgt: De grondwetgever schiep in 1917 een constitutioneel probleem. Dit probleem is tot op de dag van vandaag niet opgelost en blijft regelmatig de fundamentele vraag naar het bestaansrecht van deze Kamer oproepen. De Vries toont ook aan dat de Eerste Kamer door de wetgever opgezadeld werd met een positie en een rol die telkens tot conflicten moeten leiden. Er is sprake van een structurele weeffout.

Alvorens nader op die kwestie in te gaan, wijs ik erop dat de Grondwet zelf precies aantoont hoe weinig doordacht de keuze van de grondwetgever destijds is geweest: eerst in 1848, maar toen was Thorbecke zo eerlijk om zijn ernstige twijfels over het resultaat uit te spreken, vervolgens in 1917, toen men echter stilzwijgend aan de onderliggende problematiek voorbijging. Men zal in de Grondwet of enige andere wet tevergeefs zoeken naar een heldere, doordachte taakomschrijving en vooral positie bepaling van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer. De Grondwet gaat in de artikelen 81 en volgende niet verder dan het formuleren van de volgorde van wetgeving: eerst de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer. Daar moeten de Eerste Kamer en de Nederlandse kiezers het mee doen.

Om die onduidelijke positie te onderstrepen geeft de Grondwet ook nog eens in negatieve zin aan dat de Eerste Kamer een aantal rechten die de Tweede Kamer kent, zoals het recht van amendement en initiatief, ontbeert. Kortom, mijnheer de voorzitter, het is vragen om constitutionele problemen en die zijn dan ook regelmatig opgetreden.

De nalatigheid van de wetgever – of misschien zou je moeten zeggen: de onmacht – om de Eerste Kamer een heldere, ondubbelzinnige, democratisch verantwoorde positie te geven, heeft vervolgens geleid tot een grote invuloefening. Dat was ook te verwachten. Immers, waar de wetgever zweeg, zijn anderen tot invulling van de leemte overgegaan. In de literatuur en de politieke praktijk zijn talrijke taken en opdrachten voor de Eerste Kamer bedacht, zonder dat gezegd kan worden dat deze oplossingen in strijd zijn met de wet. Zonder te pretenderen volledig te zijn, noem ik er een aantal die ik heb kunnen vaststellen in publicaties, literatuur etc.

De taken en de positie van de Eerste Kamer zijn: juridisch adviesorgaan, medewetgever, politiek controleorgaan, hoedster van wetgevingskwaliteit, Kamer van reflectie, controleur van grondwettigheid, hoedster van het maatschappelijk draagvlak, tegenwicht tegen de wispelturigheid, revisieorgaan, terughoudendheid, onderdeel van checks and balances, democratische legitimatie, Kamer van heroverweging in de luwte en waken tegen de waan van de dag. De geheel andere maatschappelijke achtergrond en ervaring bij de leden van de senaat, zei onze oud-voorzitter Korthals Altes op 11 juli van dit jaar. Genoemd is ook onafhankelijkheid, toetsing op juridische kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, rechtmatigheidscontrole, aandacht voor rechtsstatelijke aspecten, toetsing aan de constitutie, consistentie, relatie tot internationaal recht, toetsing op doelmatigheid en niet te vergeten de inhoudelijke en beleidsmatige toetsing op grond van politieke overwegingen. En dat alles in één dag in de week, dat is toch knap? Deze opsomming is niet van mij, maar een weergave van wat ik in de literatuur tegenkom.

Als je deze opsomming van de taken van de Eerste Kamer leest, word je nieuwsgierig hoe de Tweede

Kamer haar taken ziet. Ik zou wel eens een lijstje willen zien van hoe de politieke partijen oordelen over de taken van de Tweede Kamer. Ik ben er bijna zeker van dat wij dan tot ongeveer dezelfde lijst komen als aan de Eerste Kamer wordt toegeschreven. Ik denk dat er sprake is van een groot aantal doublures. Als men het heeft over de meerwaarde van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer, denk ik dat het goed is om dat in het achterhoofd te houden.

Dan kom ik op de tegenstrijdigheden. Ofschoon het voorgaande doet vermoeden dat er zinvolle taken zijn voor de Eerste Kamer, toont de politieke praktijk, in volle omvang beschouwd, dat de ondoordachte creatie van een Eerste Kamer naast en deels tegenover de Tweede Kamer tot een aantal onoverkomelijke tegenstrijdigheden heeft geleid. Ik noem de belangrijkste.

Allereerst het democratisch tekort. De Eerste Kamer wordt niet rechtstreeks gekozen en staat daarmee op een onoverbrugbare achterstand ten opzichte van de Tweede Kamer. Voor sommigen is dat democratisch tekort geen enkel probleem, maar zelfs een pre. Het zou de Kamer behoeden voor ondoordachte politieke besluiten en een dam opwerpen tegen de waan van de dag. Ik stel hier slechts vast dat voor deze stelling elk bewijs ontbreekt. Ik wijs erop dat ook de Eerste Kamer op grond van puur politieke overwegingen wetten heeft aangenomen, waarvan de meerderheid vond dat zij om verschillende redenen niet acceptabel waren. Dit wordt treffend getypeerd door de uitspraak van een van de leden van deze Kamer in de NRC van de zomer: wij stemmen voor waar wij tegen zijn en wij stemmen tegen waar wij voor zijn.

Anno 2001 is het democratisch manco van de getrapte verkiezing, in feite een overblijfsel uit de tijd van voor de Franse Revolutie, toch een belediging van de kiezers. Enerzijds hebben zij stemrecht en kiezen zij rechtstreeks een volksvertegenwoordiging. Anderzijds moeten zij vaststellen dat de besluiten van hun volksvertegenwoordigers onderworpen zijn aan en verworpen kunnen worden door niet-rechtstreeks gekozen leden van de Eerste Kamer. Dat is naar mijn overtuiging een ongerijmde situatie uit het oogpunt van een volwaardige en zichzelf

Ruers

respecterende democratie. Deze situatie is niet van deze tijd.

Daarbij komt dat de leden van de Eerste Kamer indirect via de Provinciale Staten worden gekozen. Dat noem ik: twee voor de prijs van één. De provinciale kiezers denken dat zij een lid van Provinciale Staten kiezen, maar zij krijgen er ook nog een lid van de Eerste Kamer bij. De kiezers bij de Provinciale Staten weten dat niet. Als zij het al weten, kunnen zij niet op een bepaald lid van de Eerste Kamer stemmen. Geen enkele kiesgerechtigde burger krijgt ooit een lijst van Eerste-Kamerleden onder ogen. Niettemin heeft deze indirect aangewezen Eerste Kamer uiteindelijk over elk wetsvoorstel de beslissende stem. Over openbaarheid en transparantie gesproken!

Bovendien is de representativiteit van de Eerste Kamer kleiner dan die van de andere Kamer, omdat de opkomstpercentages bij de verkiezingen voor Provinciale Staten altijd lager liggen dan die voor de Tweede Kamer, terwijl de Eerste-Kamerleden niet worden gekozen op grond van een verkiezingsprogramma, om maar iets te noemen. Zij kunnen daarop ook niet aangesproken worden. Ik zou menen dat een argument te meer is tegen de Eerste Kamer als zodanig.

Voorzitter. Breed wordt de opvatting gehuldigd dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt en dat zulks meebrengt dat de Eerste Kamer zich terughoudend dient op te stellen. Tegelijkertijd heeft de Eerste Kamer echter verstreckende bevoegdheden waar burgers vertrouwen in stellen en waarop zij soms expliciet een beroep doen – ik denk aan de herindelingsdebatten in deze Kamer – of waarmee bepaalde politieke partijen hun voordeel doen als het ze goed uitkomt. Maakt de Eerste Kamer geen of slechts zeer terughoudend gebruik van die bevoegdheden, dan dringt zich de vraag op naar het bestaansrecht van die Kamer. Maakt zij anderzijds ruim gebruik van haar bevoegdheden, dan komt direct de vraag naar voren waarom een niet rechtstreeks gekozen en dus minder gelegiti-meerd orgaan evenveel zeggenschap moet hebben als de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Naar mijn mening hebben wij hier te maken met een onoplosbaar dilemma.

Sommige onderbouwen hun stelling dat de Eerste Kamer

bestaansrecht heeft met een verwijzing naar de onafhankelijkheid ervan. In theorie is er wellicht iets te zeggen voor deze opvatting, gezien de wijze van verkiezing en het niet direct gebonden zijn aan het regeerakkoord. Bij het laatste gaat het dus om leden van de Eerste Kamer die behoren tot de partijen aan de overkant die het regeerakkoord hebben onderschreven. De politieke praktijk laat echter overduidelijk zien dat voor alle leden in deze Kamer geldt dat de binding aan de eigen politieke partij uiteindelijk doorslaggevend is, een enkele uitzondering daargelaten. Daarbij mag niet vergeten worden dat de invloed van de politieke partijen op de kandidaatlijsten – ook die van de Eerste Kamer – overheersend is. Men mag dus gevoeglijk aannemen dat via de politieke partijen uniformiteit van opvattingen wordt gerealiseerd, met als gevolg politieke voorspelbaarheid en een herhaling van zetten. Ook dit argument pleit tegen het huidige tweekamerstelsel.

Voorzitter. Een vaak gehanteerd argument voor het bestaansrecht van de Eerste Kamer is gelegen in de meerwaarde ten opzichte van de Tweede Kamer. Gezegd wordt dan dat de Tweede Kamer er met de pet naar gooit en onvoldoende oog heeft voor bijvoorbeeld de wetgevingskwaliteit, de uitvoerbaarheid en het internationale recht. Niet ontkend kan worden dat er wetsvoorstellen door de Tweede Kamer worden aangenomen waartegen bijvoorbeeld wetstechnische bezwaren zijn aan te voeren. Dat geldt echter ook voor wetsvoorstellen die door de Eerste Kamer zijn goedgekeurd. Anderzijds is niet aannemelijk gemaakt dat het feit dat de Tweede Kamer zodanig onvoldoende wetsvoorstellen zou afleveren, op zich het bestaan van de Eerste Kamer rechtvaardigt, zeker als men bedenkt dat er verschillende mogelijkheden voorhanden zijn om de werkwijze van de Tweede Kamer te verbeteren. Bovendien getuigt het van zelfoverschatting als men zegt dat full time Tweede-Kamerleden, die de nodige ondersteuning hebben, onvoldoende over wetsvoorstellen nadenken en dat de Eerste Kamer in één dag per week meer kwaliteit aan de dag legt. In dit verband hebben anderen al gewezen op de specifieke mogelijkheden voor de Eerste Kamer. Men wijst dan op de novelle, de toezeggingen en het verwerpen van

wetsvoorstellen. Ik wijs erop dat die mogelijkheden heel goed door de Tweede Kamer zijn te realiseren. Er is geen enkel bezwaar tegen om dat ook daar mogelijk te maken.

In de notitie is natuurlijk ook aandacht besteed aan alternatieven. Sommige fracties hebben zich uitgesloofd met het bedenken van allerlei varianten. Ik noem de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, maar wie alle gevolgen daarvan doordenkt, zal merken dat deze oplossing nieuwe en wellicht nog grotere problemen schept. Verder is de suggestie gedaan om deze Kamer meer bevoegdheden te geven. Ook hier geldt dat het van kwaad naar erger leidt. En dan is er ook nog de populaire remedie van het terugzendrecht. Het is evident dat daar heel veel beperkingen aan kleven en dat zelfs de meest doorwrochte variant – die ik op zich heel knap vind – nog veel tegenwerking oproept. Opmerkelijk bij de variant is de animo van de PvdA-leden, zowel in dit huis als daarbuiten. De heer Wolfson pleitte onlangs in de krant voor een terugzendrecht voor wetstechnische zaken – wat zijn dat dan? – naast overigens een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Mevrouw Van Nieuwenhoven, voorzitter van de Tweede Kamer, laat in de Groene Amsterdammer van 13 oktober jongstleden weten dat zij afgelopen zomer door de NRC niet correct is geciteerd en zij voegt daaraan toe – ik citeer haar maar letterlijk, anders maak ik misschien de fout dat ik niet goed citeer –: “Als sociaal-democraat vind ik dat de Eerste Kamer kan worden afgeschaft. Die hebben wij in het bestel niet nodig. Ik vind dat reflectie nodig is en dat mag best in de Eerste Kamer plaatsvinden, maar laten wij haar leden dan rechtstreeks kiezen. Het gaat mij dus niet om het afschaffen van de Eerste Kamer en zeker niet om het afschaffen van de reflectie, maar ik vind getrapte verkiezingen onderhand wel erg uit de tijd. Als wij de Eerste Kamer willen behouden, moeten wij overgaan op directe verkiezingen of anders moeten wij het voorbeeld volgen van Noorwegen.” Tot zover de voorzitter van de Tweede Kamer, toch niet de minst belangrijke persoon in het politieke krachtenveld in Nederland! Als ik deze opinies lees, verbaast het mij dat de regering in de notitie daarover zo weinig zegt.

Ruers

Ik zie dan ook graag haar reactie hierop tegemoet.

In het verslag van 8 juni 2000 vroeg de PvdA-fractie er terecht de aandacht voor dat de regering niet is ingegaan op de mogelijkheid om de Eerste Kamer op te heffen en verschillende alternatieven tegen het licht te houden. Ik vond dat een juiste opmerking en dacht dat wij daarover nog wel iets van de regering zouden horen, maar ik moet vaststellen dat zij daar in haar antwoord niet of nauwelijks op ingaat. Ik verzoek haar dat toch te doen.

Mijnheer de voorzitter. Ons voorstel luidt toch een eenkamerstelsel. De opvatting van mijn partij kan ik kort samenvatten met "beter één kamer, maar dan wel een betere". De positie van de huidige Tweede Kamer moet worden uitgebreid en versterkt. In de eerste plaats zijn er historische noch praktische argumenten aangevoerd die een tweekamerstelsel vanuit een democratisch oogpunt noodzakelijk maken. Alleen het feit dat er in andere Europese democratieën goed met een eenkamerstelsel wordt gewerkt, laat zien dat wij heel wel zonder een Tweede Kamer toe kunnen. Daarbij komt dat juist vaak in federale staten met een tweekamerstelsel wordt gewerkt, een omstandigheid die wij niet kennen. Ik moet in dit verband dan nog zeker wijzen op de recente ontwikkelingen in België, waar de regering voorstellen heeft gedaan om de senaat op te heffen, een voorstel dat, zo ik uit de media heb begrepen, nogal wat steun vindt in de Belgische politiek, terwijl België dus een federatieve staat is. Ik denk dat België ons op dit punt zeer snel heeft ingehaald.

De dagelijkse gang van zaken toont aan dat zeker bij echt relevante zaken de partijpolitieke kleur beslissend is, met als gevolg dat de Eerste Kamer voornamelijk een niets toevoegende dubblure is. De legitimiteit van de Eerste Kamer is onvoldoende en vanuit een hedendaags democratisch oogpunt niet acceptabel. Tegelijk ligt het dus voor de hand dat het zwaartepunt ligt bij het rechtstreeks gekozen orgaan, namelijk de Tweede Kamer. De huidige taken van de Eerste Kamer, voorzover die aanvullend zijn op die van de Tweede Kamer – dat moet dan nog maar worden aangetoond – kunnen heel wel door de Tweede Kamer worden overgeno-

men. De mogelijkheden en bevoegdheden van de Tweede Kamer dienen te worden uitgebreid. Daarvoor dienen voldoende extra middelen beschikbaar te komen. Deze uitbreiding zal de Tweede Kamer de mogelijkheid bieden om haar controlerende taak jegens de regering zowel in de wetgevingsfase als naderhand verder te verdiepen en dat is hard nodig. Vooral de controle achteraf is van groot belang, omdat immers in de praktijk een wet getoetst kan worden op haar effect, haalbaarheid en houdbaarheid. Uiteindelijk gaat het voor de Nederlandse burgers er toch om wat een wet in de praktijk betekent. Daar zou de Tweede Kamer veel meer aandacht aan moeten besteden. Een eenkamerstelsel zou ook betekenen dat de volle verantwoordelijkheid voor de wetgeving komt te liggen bij de Tweede Kamer, hetgeen op haar natuurlijk wel de extra plicht legt om zorgvuldiger en diepgaander te werk te gaan. Dat lijkt mij een prima zaak. Ook kan gedacht worden aan een versterkte adviesfunctie voor de Raad van State, ook tijdens het wetgevingsproces zelf, dus niet alleen vooraf. Ook dat lijkt mij zeer de moeite waard! Ten slotte – en dit acht ik zeker niet zonder belang – biedt een eenkamerstelsel voor de burgers meer duidelijkheid en inzicht in het wetgevingsproces en de verdeling van de staatsrechtelijke verantwoordelijkheden en waarschijnlijk ook meer snelheid bij de wetgeving. Mijn fractie is derhalve de overtuiging toegedaan dat een dergelijk eenkamerstelsel een aanzienlijke meerwaarde kent ten opzichte van het huidige tweekamerstelsel en daarom de voorkeur verdient. Ik hoor graag de reactie van de regering.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De positie van de Eerste Kamer staat de laatste tijd weer ter discussie en heeft nogal wat tongen en toetsenborden in beweging gebracht. Enerzijds kun je dat verbazingwekkend noemen, omdat het een discussie zonder perspectief lijkt, want voor elke ingrijpende verandering is immers een wijziging van de Grondwet nodig en dit is in de tamelijk vastgeroeste politieke verhoudingen die deze Kamer ontsieren een opgave die de Baron van Munchhausen doet verbleken.

Anderzijds is die discussie natuurlijk ook hoopgevend. Blijkbaar zijn er mensen in dit land – wetenschappers, columnisten, ingezonden-brieven-schrijvers, politici ook – die weigeren zich neer te leggen bij de logica van het ongerijmde en kritisch blijven nadenken over de inbedding van negentiende-eeuwse parlementaire instituties in de eenentwintigste eeuw.

Behoort het kabinet tot deze laatste groep, zo vragen wij ons af. Sommige kabinetsleden in een vorig leven wel, zoals de minister van Binnenlandse Zaken die als lid van de Tweede Kamer een motie indiende om de Eerste Kamer af te schaffen. Hij voegde daaraan toe dat "het een weldaad zou zijn als ministers en ambtenaren de tijd, thans aan de Eerste Kamer besteed, aan nuttiger arbeid konden wijden". Het moet voor hem toch een groot persoonlijk drama zijn dat uitgerend hij recordhouder is in de regering op het onderdeel "aanschuiven in de Eerste Kamer".

Er is hoop. Ik interpreteer de interruptie tussen de minister en de heer Holdijk positief, in die zin dat de minister natuurlijk het woord voert namens het kabinet, maar ik sluit niet uit dat minister De Vries als hij op zondagochtend door het Westland fietst, soms andere gedachten heeft.

Minister **De Vries**: Ook op zondagochtend ben ik minister!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Deze totale overgave aan het ambt maakt grote indruk op mij.

De heer Jurgens kwam ook terug op deze motie, want hij heeft haar medeondertekend. Ik vond zijn inbreng wat deemoedig, in die zin dat hij sprak over voortschrijdend inzicht dat bij hem en bij de Partij van de Arbeid de mening heeft doen postvatten dat _ Vervolgens heb ik het hele betoog zitten wachten op een uitleg van dit voortschrijdend inzicht. Uiteindelijk komt het erop neer dat hij hoopt dat er een aantal veranderingen zal worden aangebracht in het verkeer tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Dit zou wellicht kunnen leiden tot de opvatting dat de senaat toch iets is om te verdedigen en dat de PvdA dit ook voor haar rekening kan nemen. Ik denk dat het voortschrijdend inzicht vooral hierin ligt dat de verhoudingen zo zijn vastgeroest dat

Platvoet

het geen zin heeft om het pleidooi voor opheffing van de Eerste Kamer te blijven volhouden. Wij hebben uit de bijdrage van de VVD weinig veranderingsgezindheid kunnen proeven.

De heer **Jurgens** (PvdA): Deze motie is in 1974 ingediend. Ik denk dat voortschrijdend inzicht ook tot het besef moet leiden dat de geloofwaardigheid van je betoog niet groter wordt als je in navolging van de oude Cato afsluit met de woorden: overigens ben ik van mening dat de Eerste Kamer moet worden afgeschaft. Een betoog moet immers een creatieve bijdrage zijn aan het debat in deze Kamer. Verder versterkt een dergelijke afsluiting het zelfbewustzijn van deze Kamer zeker niet. Ik denk dat de heer Platvoet als hij evenveel jaren in de politiek heeft doorgebracht als ik, tot hetzelfde inzicht zal komen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind dit wel een heel gemakkelijke reactie. Als u nog steeds een verderreikend perspectief heeft, moet u dat perspectief in soort discussies zeker meenemen in uw betoog. Dat heeft u niet gedaan. Als dat perspectief er niet meer is, dan is dat zo. Ik kon dat echter niet uit uw woorden opmaken. U nodigt andere partijen uit om te komen tot lichte veranderingen, maar als ik hoor hoe hermetisch het wereldbeeld van de VVD-fractie over de positie van de Eerste Kamer is, denk ik dat de gedachten over die veranderingen ook te ver gegrepen zijn. De VVD-fractie vindt immers dat er niets moet veranderen, behalve dan dat de representativiteit van de Eerste Kamer moet worden verminderd door terug te gaan naar de situatie van voor 1984.

Voorzitter. De discussie over de positie van de Eerste Kamer heeft het karakter van een mug: telkens wordt zij weggemeept, maar telkens komt zij weer terug, deze keer door toedoen van de regering zelf. In het regeerakkoord is immers afgesproken dat het kabinet zou komen met voorstellen over de verkiezing en de positie van de Eerste Kamer. Die voorstellen kwamen na de kortstondige val van de regering in de voorliggende notitie versneld naar de Kamer.

Deze notitie veroorzaakte een hele discussie die mede door mijn fractie werd aangejaagd. Na een luwte

kwam het NRC Handelsblad met een magazine waarin de Eerste Kamer door middel van citaten van haar eigen leden op tamelijk onthutsende wijze werd ontluisterd. Natuurlijk was een aantal citaten uit hun verband gerukt. Dat kan ook niet anders in een huis, waarde betogen gelukkig nog wijdlopijg mogen zijn. Op de strekking van het artikel kan echter weinig worden afgedongen. De VVD'er Vonhoff schreef in *Liberaal Reveil* over treurige publiciteit, waarvoor de Eerste Kamer zich niet heeft kunnen revancheren. Dat was ook bijna niet mogelijk, want de kritiek op de senaat en het gemankeerde zelfbeeld van de fluisterende senatoren hangen nauw samen met de aard van de mug.

De GroenLinks-fractie vindt dat de discussie over de positie van de Eerste Kamer moet worden gezien in het bredere kader van het functioneren van democratische instituties. Verder moet daarbij de verhoudingen tussen politiek, overheid en samenleving worden betrokken. Ik vind het teleurstellend dat deze notitie met de term "reflectie" in haar veelbelovende titel daaraan voorbijgaat.

In de afgelopen decennia is de politiek geleidelijk verplaatst naar andere, al dan niet democratische instituties. De economische macht is natuurlijk al sinds mensenheugenis een moeilijk door de democratie te bescapen fenomeen. Afgezien daarvan lijkt het primaat van de democratische politiek zich te verplaatsen naar de burelen van de ambtenarij, de wetenschappelijke voerportalen, Europa en de commerciële onderzoek- en adviesbureaus. In toenemende mate eisen overigens ook burgers en allerhande actie- en belangengroepen het recht op op medezeggenschap in de politieke besluitvorming. Het Nederlandse parlementaire stelsel lijdt niet alleen aan de drang om de politieke verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid over andere instituties te verspreiden. Het lijkt ook in toenemende mate onmachtig om een goede verhouding te vinden tot de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.

De lakse opstelling die maakt dat men geen heldere uitgangspunten verwoordt over de verhouding tot de nieuwe machtscentra en men geen leidraad biedt voor de diffuse maatschappelijke besluitvormings-

processen, leidt ertoe dat het parlement zijn eigen betekenis verder dreigt te devalueren. De verwevenheid van coalitie en regering en de schuivende panelen van de Partij van de Arbeid, waardoor de klassieke tegenstellingen onder de paarse deken zijn verdwenen, hebben bijgedragen aan de verbleking van de politiek.

Met het oog hierop moet in een discussie over de positie van de Eerste Kamer op de volgende vragen zeker een antwoord worden gegeven. Is de Eerste Kamer zodanig democratisch gelegitimeerd dat de dynamische vertaling van maatschappelijke ontwikkelingen in wetgeving in alle redelijkheid is gewaarborgd? Draagt de positie van de Eerste Kamer bij aan een heldere afbakening van de posities van de regering enerzijds en het parlement anderzijds? Wat komt er terecht van de authentieke functies die de Eerste Kamer worden toegedicht?

Wat de democratische legitimatie betreft, doet het indirect kiezen van de Eerste Kamer afbreuk aan het belangrijke, democratische principe dat reële, landelijke politieke verhoudingen de doorslag dienen te geven bij finale besluitvorming over wetgeving. De Eerste Kamer werkt daarnaast vertragend, zonder een kwalitatieve meerwaarde aan wetgeving toe te voegen waardoor wetgeving langer dan noodzakelijk achterloopt op maatschappelijke ontwikkelingen.

Op het punt van de verhouding tussen Kamer en regering dringt zich het pijnlijke beeld van de spagaat op. Enerzijds moet de senaat een *chambre de réflexion* zijn die op gepaste afstand van het dagelijkse politieke strijdgewoel aan de overzijde de wetgeving beschouwt en deskundig dan wel onafhankelijk probeert om wetgeving te becommentariëren. Anderzijds zijn senatoren politieke dieren, weliswaar vaak in ruste maar toch alert genoeg om het partijbelang niet uit het oog te verliezen en te stemmen in lijn met het regeerakkoord, het partijprogramma en de partijgenoten uit de Tweede Kamer.

Naast deze spagaat is er ook sprake van een soort schizofrenie. De Eerste Kamer is een partijpolitiek samengesteld orgaan, maar er mag niet te veel aan openlijke partijpolitiek worden gedaan. Volgens de Grondwet controleert de Staten-Generaal de regering, maar de Eerste

Platvoet

Kamer mag dat niet al te ijverig doen: moties worden geacht alleen te worden ingediend als van tevoren duidelijk is dat zij een meerderheid behalen, van het recht om schriftelijke vragen te stellen en te interpellieren wordt mondjesmaat gebruikgemaakt en van het enquêterecht is zelfs nog nooit gebruikgemaakt. Deze terughoudendheid heeft verschillende oorzaken. Senatoren zijn deeltijdpolitici en het ontplooiën van eigen initiatieven kost tijd die niet altijd voorhanden is. Bovendien genieten senatoren geen enkele inhoudelijke ondersteuning waardoor hun deskundigheid moeilijk operationeel kan worden gemaakt. Verder kan voor de terughoudendheid en bescheidenheid een steekhoudend argument worden aangevoerd: de Tweede Kamer is de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en moet de eerste viool spelen. Het lijkt er echter ook op dat de vele senatoren eenvoudigweg geen zin meer hebben. De regering moet niet te veel dwarsgezeten worden en de Eerste Kamer wordt volgens het eerder geciteerde artikel in NRC Magazine door veel senatoren vooral beschouwd als een aangename schuilplek en een nuttig netwerk.

De Eerste Kamer maakt haar rol als chambre de réflexion niet waar en zij voert geen kwalitatief hoogstaande juridische toets uit. De Eerste Kamer is politiek samengesteld: partij- en coalitieverbanden geven de doorslag. Uit de praktijk blijkt de behandeling in deze Kamer een doublure te zijn van de behandeling in de Tweede Kamer. Er zijn geen middelen om op basis van die réflexion of juridische toets wijzigingen aan te brengen in voorliggende wetsvoorstellen. Er moet voor of tegen worden gestemd. De opvatting van GroenLinks over de positie en het functioneren van de Eerste Kamer, zowel in democratisch en controlerend als in wetgevend opzicht, leidt tot de slotsom dat deze Kamer beter opgeheven kan worden. Die opheffing kan gepaard gaan met flankerend beleid: een verbetering van de facilitering van Tweede-Kamerfracties en een verlengde rol van de adviesfunctie van de Raad van State. De Raad van State zou bijvoorbeeld advies kunnen uitbrengen over ingediende amendementen. Een andere optie is het introduceren van het Noors-Bataafse model, waarbij de Tweede

Kamer uit haar midden een groep Kamerleden speciaal belast met het wetgevende traject.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De fractie van GroenLinks heeft met een enkele uitzondering de gewoonte om in deze Kamer op een opgewekt cynische manier te debatteren. In dit geval kan ik mij dat voorstellen, want de fractie is tegen het bestaan van de Eerste Kamer en interpreteert derhalve haar eigen functioneren daarin als buitengewoon zinloos. Het generaliseren van dat oordeel naar het functioneren van de gehele Kamer, gecombineerd met het doen van uitermate generaliserende uitspraken over de kwaliteit van het werk van deze Kamer, gaat mij echter veel te ver.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Waarvan akte. Het is jammer dat mevrouw Bemelmans onze stijl van debatteren met "cynisme" betitelt. "Ironie" lijkt mij een betere term. Ik heb het niet zozeer over de kwaliteit van afzonderlijke fracties als wel over het totaalbeeld dat de Eerste Kamer toevoegt aan wetgevende arbeid. Het is uiterst miniem. Enkele voorstanders van het systeem hebben gezegd dat de Eerste Kamer een belangrijke rol vervult bij de uitleg van wetteksten. In de uitleg of toelichting op de wetteksten komt de Eerste Kamer niet vaak voor: 1% van de tekst is gewijd aan iets wat vanuit de Eerste Kamer naar boven is gekomen en 99% is het werk van de Tweede Kamer. Toen het ging over het debat over het constitutioneel Hof, is erop gewezen dat de Tweede Kamer uiterst serieus, veelomvattend en diepgaand te werk gaat. Op grond van eigen ervaring kan ik constateren dat er vanuit de Eerste Kamer erg weinig wordt toegevoegd.

Wat het Noors-Bataafs model betreft, is het aardig te constateren dat het de laatste maanden door verschillende naar voren is gebracht. Ik denk aan de voorzitter van de Tweede Kamer in de Groene Amsterdammer. De op het onderwerp "Belangenafweging door de wetgever" gepromoveerde Suzan Stoter heeft in Trouw van 19 juni jongstleden geschreven dat de toetsing door de Eerste Kamer op een veel te laat moment in het wetgevingsproces plaatsvindt. De expertise, zo zegt zij vleitend, wordt te laat ingezet. De politieke strijd is gestreden, de kaarten zijn geschud

en de timing moet anders. Zij pleit dan ook voor opnemings van de functie van de Eerste Kamer in de Tweede Kamer. Ook de Belgische premier Verhofstadt toonde zich onlangs voorstander van het model.

De heer **Jurgens** (PvdA): Is dat niet een mooi argument voor het terugzendrecht? Bij een terugzendrecht zijn wij nog op tijd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is een second best oplossing voor dit soort kritiek.

Het heeft ons verbaasd dat uitgerekend deze minister zich niet heeft ingespannen om de discussie over de positie van de Eerste Kamer ook op dit niveau te tillen. Wat vindt hij, afgezien van de politieke haalbaarheid, van opheffing en flankerende maatregelen?

Ik kom te spreken over de voorstellen van de regering. Eerst de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer. De voorstellen leiden ertoe dat op een of andere wijze wordt teruggekeerd naar de situatie van voor 1983. Het argument hiervoor is dat de huidige vierjarige vervanging de kans op afwijkende politieke meerderheden in beide Kamers groter maakt en de Eerste Kamer een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer zou hebben. Die opvatting van de regering riek naar angst voor de gevolgen die veranderingen onder het electoraat voor de samenstelling van de Eerste Kamer kunnen hebben, terwijl kan worden gezegd dat het een van de wezenskenmerken van de parlementaire democratie moet zijn. Die angst zat vooral bij de ondertekenaar van de notitie van ex-minister Peper. De huidige minister schrijft in zijn brief van 25 september – hij had het ook geschreven in de nota naar aanleiding van het verslag op een vraag van mijn fractie – dat kritisch moet worden bezien of het veranderen van de wijze van verkiezing serieus dient te worden overwogen en dat wat hem betreft, geen grote bezwaren hoeven te bestaan tegen het in stand laten van de huidige verkiezingswijze. De variant om terug te gaan naar voor 1983 zijn wat deze minister betreft, exit. Is dat een juiste conclusie?

Dan kom ik tot de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure. Om tegemoet te

Platvoet

komen aan de starre situatie dat de Eerste Kamer thans een vetorecht heeft, maar geen haar onwelgevallige wetgeving ter correctie kan terugzenden, stelt de regering in de notitie voor, een terugzendingplicht in te voeren. Vervolgens worden in de notitie drie opties beschreven van verdere afhandeling. Wij hadden veel kritiek op deze terugzendingplicht. Wij kunnen hier kort over zijn. Hierbij is hetzelfde mechanisme aan de orde als met betrekking tot het vorige punt. De minister bruuskeert zijn voorganger en maakt in de nota naar aanleiding van het verslag de zwenking naar het terugzendingrecht. In zijn brief van 25 september jongstleden spreekt hij alleen nog maar over dat terugzendingrecht. De minister legt een grote bereidheid aan de dag om nieuwe varianten te onderzoeken. Dat moet ook wel, want de terugzendingplicht lijkt mij van tafel. Het CDA heeft een variant aangereikt die de minister in de discussie wil betrekken en die wij ook wel graag uitgezocht willen zien. Is de minister bereid, ook de volgende optie in de discussie te betrekken? Het gaat om een gemotiveerd terugzendingrecht van de Eerste Kamer met een enkelvoudige meerderheid. Vervolgens behandelt de Tweede Kamer het voorstel opnieuw en kan zij er wijzigingen in aanbrengen, waarna het in een verenigde vergadering wordt afgehandeld. Motivatie van het terugzendingrecht lijkt ons sowieso noodzakelijk, omdat de Tweede Kamer de redenen moet weten op grond waarvan wordt teruggezonden. Een meerderheid die terugzending kan immers geheel tegengestelde argumenten hebben voor dat terugzenden. De beslissing te laten nemen door de verenigde vergadering heeft als voordeel dat de finale afweging geïntegreerd plaatsvindt, waarbij de Tweede Kamer terecht, vinden wij, een stempel op de besluitvorming drukt vanwege het politieke primaat en de grotere democratische legitimatie.

Dan wil ik het hebben over de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure. Wij hebben ons de vraag gesteld of de procedure voor grondwetswijziging in Nederland niet te zwaar is. Hiervoor pleit dat de fundamenten van onze rechtsstaat hierin zijn verankerend, fundamenten die niet te licht, dat wil zeggen door een "toevallige" politieke meerder-

heid en zonder tussenkomst van verkiezingen, veranderd kunnen worden. Ertegen pleit dat langdurig door een forse meerderheid gewenste veranderingen door een consequente minderheid in de Eerste Kamer tegengehouden kunnen worden. Hierbij wreekt zich nog eens extra de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, waardoor de verhoudingen geenszins een betrouwbare afspiegeling zijn van de landelijke electorale verhoudingen. Dat zou ervoor pleiten, de tweede lezing van een grondwetswijziging te behandelen in een gezamenlijke vergadering van Eerste en Tweede Kamer, waardoor net als bij het vorige punt sterker dan thans de landelijke politieke verhoudingen, zoals weerspiegeld in de Tweede Kamer, een rol spelen. Dat is de vierde optie die de regering beschrijft. Deze kan wat ons betreft verder uitgewerkt worden.

Voorzitter. Ik rond af. Of dit debat van een mug een olifant maakt die de porseleinkast van het Binnenhof bedreigt, is zeer de vraag. Na de eerste termijn wordt de beraadslaging, ongetwijfeld tot grote vreugde van de minister, voor onbepaalde tijd geschorst. Wij wachten een eerste standpuntbepaling van de Tweede Kamer af. Intussen kan vruchtbaar overleg plaatsvinden tussen fracties in de Eerste en Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer scherper haar positie aftekent, vallen aan de overkant misschien bij sommigen de schellen van de ogen. Ik proef wat ruimte, bijvoorbeeld waar het gaat om invulling van het terugzendingrecht. Ook directe verkiezingen zijn door een aantal fracties in deze Kamer nadrukkelijk als optie naar voren gebracht. Dat zijn de twee punten waarop misschien iets te bereiken is. Of er meer steun voor de opheffingsoptie groeit, moeten wij aan de toekomst overlaten, al kan ik het niet laten de al eerder geciteerde Frank de Vries aan te halen. Hij besloot zijn artikel in het Nederlands Juristenblad van 26 oktober jongstleden over de Eerste Kamer met de woorden: noch vanuit democratisch oogpunt noch vanuit rechtsstatelijk perspectief bestaat er enig bezwaar tegen opheffing van de Eerste Kamer.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter. Het thema "weg met ons" is bij mijn weten niet aan de orde; ik heb meer

als insteek gekozen: roeien met de riemen die wij op dit moment hebben. Daarom leg ik mijzelf enige beperkingen op. Het is een debat met reflectie, dus ik zal slechts wat losse opmerkingen maken en het is mijn bedoeling, te roeien naar een plek die wij allen willen bereiken.

Het is mij het meest opgevallen dat men bij de voorbereiding van dit debat en in dit debat zelf van de vooronderstelling uitgaat dat partijen in beide Kamers vertegenwoordigd zijn. Als dat zo is, kun je bij de samenstelling van de Kamers natuurlijk naar een zekere congruentie toewerken, want dan wordt het voorspelbaar. Ik wijs er wel op dat de kans dat er doublures optreden, dan des te groter wordt. Ik zie hier dus weinig in en het is ook een zinloos streven, nu de OSF deel uitmaakt van de Eerste Kamer. En wellicht komen er nog andere onafhankelijke groeperingen in deze Kamer die gebruikmaken van de mogelijkheden om via de verkiezingen van provinciale staten in de Eerste Kamer terecht te komen. Als je de incongruentie wilt opheffen, zul je deze partijen dus moeten wegwerken. En nu begrijp ik dat met de voorstellen om het aantal statenleden te beperken de kans zal toenemen dat groeperingen als de OSF zullen wegvallen, maar het is nu een politiek feit dat het onmogelijk is om deze incongruentie weg te werken. Ik heb ook begrepen dat de minister voorlopig niet wil morrelen aan de wijze waarop deze Kamer gekozen wordt. Hij komt er althans in zijn reflecties niet op terug.

Als het om de representativiteit bij getrapte verkiezingen gaat, hoor je steeds dat directe verkiezingen veel beter zijn. Mevrouw Van den Broek noemde al even dat het natuurlijk wel om zeer indirecte directe verkiezingen gaat, als er allerlei grijze muizen op een lijst voorkomen die daar via een ambtelijk partijbureau en met allerlei muizenissen op terecht zijn gekomen, dus top down. En ook al bevalt het je niet, ik zou zeggen dat je toch eens zou kunnen bekijken of je wat meer zou kunnen doen met getrapte verkiezingen. Dit lijkt mij op z'n plaats, omdat je daarmee het regionale geluid in deze Kamer zou kunnen versterken door bottom up te werken, waarmee het effect op wetgeving en beleidsdebatten meetbaar zou worden. Dat is winst, dat is een meerwaarde. Ik wil niet onbescheiden zijn, maar het

Bierman

feit dat de OSF deel uitmaakt van de Eerste Kamer, is op zichzelf al een meerwaarde. En ik hoop natuurlijk dat er nog meer groeperingen zoals de onze zullen volgen.

Dan is er nog de vraag van de representativiteit die met de opkomst te maken heeft. Ik wil er nog eens de nadruk op leggen dat de statenverkiezingen zijn uitgehold doordat er centralistische, van boven naar beneden werkende partijen zijn die het hebben bestaan om het bij de verkiezingen voor provinciale staten over kostenplaatjes voor een Nederlands gezin te spreken. Nu hebben die er wel iets mee te maken, maar ze hebben niets te maken met de bevoegdheden op provinciaal niveau. Dit is ook de reden waarom ik in deze Kamer terecht ben gekomen. Men heeft het profiel helemaal uitgekleed en het in het kader gezet van de partijen in de Tweede Kamer; die wilde men profiel geven. Dit heeft niet het effect gehad dat de opkomstpercentages bij de statenverkiezingen zijn gestegen. Ik schrijf dit toe aan de verkeerde wijze waarop de nationale partijen en de in Tweede en Eerste Kamer vertegenwoordigde partijen een en ander tot op heden hebben ingevuld, maar ik zie wel dat het opkomstpercentage bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer afneemt. Het is mogelijk dat de mensen denken dat het helemaal niet meer helpt om te gaan stemmen omdat zij alleen uit grijze muizen kunnen kiezen, of die ene die toch wel in de Kamer zal komen. Misschien ligt het wel aan de kwaliteit van de manier waarop wij met de procedures omgaan. Ik geef maar even een paar suggesties die wellicht van pas komen bij de reflectie. Het nadeel dat men aan het provincialisme toeschrijft, vind ik dus eigenlijk een groot voordeel, omdat dan de bovenlokale en lokale problematiek wat meer aan de orde kan komen. De lokale partijen vormen na het CDA de grootste stroming in Nederland, maar ze zijn eigenlijk nergens vertegenwoordigd, behalve marginaal in de Eerste Kamer. Ik ben er dus nog niet zo van overtuigd dat het erg mis is met de representativiteit als sommigen hier suggereren. Ik zou bijna zeggen: kijk eens naar je eige.

Is er wel zo'n behoefte aan verandering van de bevoegdheden? Als ik het goed begrijp, gaat de discussie in de richting van een soort terugzendrecht in plaats van een

-plicht. Ik heb daar helemaal niet zo'n behoefte aan. Er is toch een terugneemrecht van bewindslieden? Dat is toch ook een kwestie van kwaliteit en van democratisch gevoel? Het kan zijn dat er veel terechte bezwaren zijn tegen een bepaald wetsvoorstel, die door de hoeveelheid aan kruitdamp in de Tweede Kamer over het hoofd zijn gezien. De bewindspersoon kan het wetsvoorstel dan terugnemen en met een novelle naar de Tweede Kamer terugkeren.

Ik voeg hieraan toe dat het veel minder irritatie geeft, wanneer iemand van het kabinet beslist om naar de Tweede Kamer terug te keren, dus om het wetsvoorstel terug te nemen. Dat is iets heel anders dan wanneer wij ons niet gedeisd houden en wij dat afdwingen. Dat is de andere kant. Ik zie dat je om problemen vraagt, als je dit doet, maar ik kan mij voorstellen dat wij erop aandringen dat het kabinet wat losser omgaat met het terugneemrecht. Ik dring daar bij dezen op aan. Het is toch geen schande, als je probeert zo goed mogelijke wetsvoorstellen tot stand te brengen? Daartoe neem je toch alles mee wat er in een Kamer als deze aan de orde komt? Je kunt dan toch op je schreden terugkeren? Dat is een heel ouderwetse bestuurscultuur waarnaar wij misschien moeten terugkeren.

Minister De Vries: U zult zich herinneren dat ik het eerste wetsvoorstel dat ik hier verdedigde, meteen heb teruggenomen. Dat moet u toch aanspreken.

De heer **Bierman** (OSF): Ja, dat is een heel duidelijk voorbeeld. U onttrekt mij nu een van de voorbeelden die ik had willen noemen. Ik heb er echter nog wel een om aan te geven hoe het niet moet.

Minister De Vries: Zoekt u nog naar een gelegenheid om notities terug te nemen? Waarschijnlijk zit dat er niet in.

De heer **Bierman** (OSF): Het is maar een notitie.

Voorzitter. Het gaat om verhoging van de kwaliteit binnen de kaders waarin wij moeten opereren. Dat is mogelijk, als toezeggingen, gedaan door een minister of zijn voorganger, door hem worden uitgevoerd. Een

voorbeeld vormen de gemeentelijke herindelingen; er is niets terechtgekomen van de in dat verband gedane toezeggingen. Dat zou anders wel een klein beetje kwaliteit zijn in de bestaande kaders; daar hadden wij een eind mee vooruit gekund. Ik noem nog het voorbeeld van de referendumkamer, die ik graag wilde. De voorganger van deze minister heeft duidelijk toegezegd dat hij dit idee zou oppakken. Dit is echter niet in het wetsvoorstel terechtgekomen. Een motie daarover heeft het niet gehaald. Dat vind ik een verarming van de gang van zaken en van de mogelijke betekenis van deze Kamer voor de voorgestelde wetgeving.

Ik kom dus voortdurend tot de conclusie dat het meer gaat om de wijze waarop wij omgaan met wat wij hebben dan dat er procedures en bevoegdheden moeten worden gewijzigd. Dit geldt ook voor het beruchte artikel in NRC. Ik zat er helemaal niet zo mee. Dat artikel bevat absoluut geen kritiek op de Eerste Kamer als instituut. Het is slechts een annotatie over de taakopvatting van sommige mensen in de Eerste Kamer. De frustratie, de onvrede, wordt vooral gemarkeerd door het regeerakkoord waaraan men zich houdt, zonder dat dit verplicht is. Ik refereer aan de bekende uitspraak: wij moeten voor stemmen waar wij tegen zijn en tegen stemmen waar wij voor zijn. Ik heb daar als partij in principe helemaal niets mee te maken. Ik kom hier nog op terug en dan geef ik aan dat ik er misschien wel iets mee te maken zou moeten hebben. Dat is niet het gevolg van het instituut van de Eerste Kamer, maar van de wijze waarop men met de eigen taak omgaat. Dat valt langs mij af en ik zeg dan ook niet dat wij maatregelen moeten nemen om de Eerste Kamer te veranderen.

Grondwettelijk zit het gelukkig goed: wij hebben vrijwel dezelfde bevoegdheden als de Tweede Kamer; die zijn alleen passiever. In dit geheel speelt wel de volgende meerwaarde een rol. Als er inderdaad een nevenschikking is tussen Eerste en Tweede Kamer – ik probeer alles positief te formuleren – moet een partij als de OSF die niet vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer, dan toch niet worden geconsulteerd bij een kabinetsinformatie of kabinetsformatie? Ik zou dat graag vernemen. Dat lijkt mij ook om praktische redenen wel aardig. De

Bierman

heer Terlouw sprak daarstraks over de mogelijkheid dat in de Eerste Kamer sprake is van een andere samenstelling qua zwaarte van de partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn. Dan zit je dus moeilijk. Dat geldt echter helemaal als er partijen zijn die niet in de Tweede Kamer zitten maar wel in de Eerste Kamer. Het is helemaal niet theoretisch, want op 100 punten na hadden wij een tweede zetel gehaald. Vergist u zich niet, maar dan was Paars in de Eerste Kamer de meerderheid kwijt geweest. Naar mijn mening was het dan handig geweest als ik geraadpleegd was bij de kabinetsinformatie. Wellicht is het zo dat een regeerakkoord alleen gesloten kan worden met mensen in de Tweede Kamer. Kan de minister zijn licht daarover laten schijnen?

Wat voor verstandigs kan ik de Koningin melden als ik mij niet nadrukkelijker verdiep in de verhoudingen in de Tweede Kamer waarvan ik geen deel uitmaak maar waarover ik dan toch wel mijn mening moet geven? Het lijkt mij dan ook heel belangrijk dat er een zwaardere ondersteuning komt voor het werk dat wij in de Eerste Kamer moeten doen. De huidige ondersteuning is te weinig voor een kleine partij. Het hoeft geen enorme extra ondersteuning te zijn. Er wordt echter nog steeds van uitgegaan dat men in de Tweede Kamer vertegenwoordigd is en het dus een beetje dubbelop is omdat men kan profiteren van de ondersteuning die daar aanwezig is voor de partijen. Overwogen zou kunnen worden om een dergelijke ondersteuning ook te geven aan partijen in de Eerste Kamer die niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn.

De **voorzitter**: Het doet mij bijzonder genoegen dat de minister mij heeft meegedeeld met een theepauze van 20 minuten te kunnen volstaan. Ik wil namelijk de vergadering nog steeds zodanig inrichten dat er vanavond geen schorsing voor de dinerpauze nodig is. Dat is ook een signaal voor de woordvoerders bij het andere wetsvoorstel. In deze termijn over de Reflectienotitie hebben de beide vrouwelijke woordvoerders zich ruim binnen de door hen opgegeven spreektijd begeven, terwijl geen van de mannen daarin is geslaagd.

De vergadering wordt van 16.40 uur tot 17.00 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik wil, voordat ik de minister het woord geef, een correctie aanbrengen op mijn conclusie dat alle mannelijke woordvoerders hun spreektijd overschreden hadden. Dat was niet het geval bij Martin Bierman. Ik bied hem dan ook mijn excuses aan.

Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik wil graag de leden die aan het debat hebben deelgenomen zeer bedanken voor hun uiteenzettingen. Ik herinner mij nog dat ik tegen mijn voorganger, de heer Peper, toen hij de notitie voor de Staten-Generaal over de Eerste Kamer klaar had, zei: hier wordt flink gezaaid. Ik had toen natuurlijk niet kunnen bevroeden dat ik nu over de akker zou mogen lopen om te oogsten. Dat is mij een groot genoegen, omdat het onderwerp mij ter harte gaat. Mij is wel opgevallen in de loop van de gedachtewisseling dat oriënterende notities, waarin geen stevige opvattingen van een kabinet staan, niet leiden tot passie in het politiek debat. Het was overigens ook de bedoeling van het kabinet om een niet gepassioneerde discussie te voeren en te onderzoeken of er in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer gedachten bestonden over ontwikkelingen die in de Eerste Kamer wenselijk zouden kunnen zijn en dan met name op constitutioneel gebied. Ik heb geconstateerd dat veel van de sprekers zich in beschouwende termen over de onderwerpen hebben uitgelaten en dat zij zich in belangrijke mate tot hun medeleden gericht hebben. Ik zal mij beperken tot de opmerkingen die de regering aangaan. Dat zijn natuurlijk geen opmerkingen die te maken hebben met de eigen positionering van de Kamer, de wijze waarop de Kamer haar werk zou kunnen of willen inrichten. Er doen allerlei ideeën de ronde om tot een aanpassing van de werkwijze van de Kamer te komen. Dat zijn zaken die de regering natuurlijk niet aangaan.

Voorzitter. Voordat ik op de concrete vragen inga die aan mij zijn gesteld, wil ik nog een paar beschouwende opmerkingen maken.

De aanleiding voor het debat is, zoals bekend, de nota van mijn voorganger de heer Peper. Daarna is het reflecteren wat meer de luwte ingegaan aan de hand van een uitvoerige schriftelijke gedachte-wisseling, maar ook door een gebeurtenis in deze Kamer die plotseling de aandacht van het gehele land trok. Dat heeft vragen die altijd met betrekking tot ons bicameraal stelsel naar voren kunnen komen nieuw leven ingeblazen. Het is na twee jaar van reflecteren van belang om de gedachtewisseling nader toe te spitsen op de vraag wat wij met elkaar willen doen op het gebied van wetgeving – en dat betekent al gauw grondwetswijziging – om een eventuele aanpassing aan de werkwijze van de Tweede Kamer mogelijk te maken. Die vragen zijn vandaag niet voor het eerst opgekomen. Mijn naamgenoot mr. F. de Vries, die voortreffelijke studies over de Eerste Kamer het licht heeft doen zien, heeft daarover onlangs in het Nederlands Juristenblad een aantal goede opmerkingen gemaakt. Ook anderen hebben hierover geschreven, bijvoorbeeld in het prachtige gedenkboek dat in 1990 ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer is uitgegeven. In 1848 werd de benoeming van de leden van de Eerste Kamer door de koning afgeschaft. De gedachte hierachter was dat de Eerste Kamer, om een bolwerk voor de Kroon te zijn, niet door de Kroon zelf benoemd moest worden maar een deel van de volksvertegenwoordiging moest zijn, zij het dat het in die tijd nog wel een heel bijzonder deel van het volk betrof. In 1917 verviel ook dat laatste element uit vroegere tijden en werden de eisen voor verkiesbaarheid gelijkgetrokken aan die voor leden van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer is mede daardoor van een bolwerk voor de Kroon geworden tot een bolwerk voor goede wetgeving. Zij heeft een eigen taak ten opzichte van de wetsvoorstellen die de Tweede Kamer heeft aanvaard. Het is heel interessant om, luisterend naar de leden, te reflecteren op de betekenis van checks and balances. Eerst was de Eerste Kamer vooral een check tegen de Tweede Kamer en een balance voor de Kroon. Dat is in de loop van de tijden anders geworden, want de Eerste Kamer heeft zich echt tot een volksvertegenwoordiging ontwikkeld.

De Vries

Er zijn door verschillende leden opmerkingen gemaakt over het karakter van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft onmiskenbaar een eigen karakter ontwikkeld in de loop der tijd. Ik sluit helemaal niet uit dat deze ontwikkeling kan doorgaan. Ik geloof niet dat we uit de wetgeving kunnen afleiden dat de Eerste Kamer een *chambre de réflexion* zou moeten zijn en zeker niet dat de Eerste Kamer bedoeld is als een soort Kamer van *appel* voor verkeerde beslissingen van de Tweede Kamer. Zij is een onderdeel van het bicamerale stelsel, een volksvertegenwoordiging op een bijzondere wijze samengesteld. Zij heeft te doen wat de Grondwet haar voorschrijft, namelijk wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer zijn aangenomen en haar vanuit de Tweede Kamer worden voorgelegd, beoordelen en daar "ja" of "nee" tegen zeggen. Sommigen zullen vinden dat zij bij deze taak vooral moeten letten op de kwaliteit, terwijl anderen van mening zullen zijn dat er ook wel wat politiek aan te pas komt. Ik ben het geheel eens met de heer Jurgens dat we zeker niet kunnen stellen dat de kwaliteit van de wetgeving exclusief een verantwoordelijkheid is van de Eerste Kamer. Dat zou ook een beetje raar zijn. Het kabinet stelt er prijs op om kwalitatief goede wetgeving te maken, terwijl de Raad van State daar stevig bij helpt. Ook de Tweede Kamer zou geschokt zijn als de opvatting zou gaan postvatten dat haar niet veel gelegen zou zijn aan de kwaliteit van wetgeving. Ik herinner mij uit de jaren dat ik het functioneren van deze Kamer heb gadeslagen dat bij de kwaliteit nog wel eens een eng begrip werd genoteerd, namelijk kwaliteit van wetgeving in juridische zin. De heer Jurgens refereerde hieraan. Ik heb dat altijd jammer gevonden. Als je kleine juridische mankementen vindt in wetgeving, dan is het mooi dat je een recht van amendement hebt. Je kunt dergelijke zaken beter in een andere fase corrigeren dan hier in de Eerste Kamer. Ik beschouw kwaliteit van wetgeving heel breed. Er is zeer veel wetgeving waarvan de juridische vorm niet het meest interessant is, waarbij het erom gaat te beoordelen of het land gediend is met de wetgeving die tot stand komt en of de wetgeving op een goede wijze voorziet in een behoefte die wij in ons land met elkaar gedefinieerd

hebben. Dat betekent dat er ook politieke afwegingen plaatsvinden. Je kunt dat het beste geïllustreerd zien in de persoon van deze minister, die de gelegenheid heeft gehad om in deze Kamer een aantal herindelingsvoorstellen te behandelen. Ik kan niet anders vinden dan dat daar met de wetgevingskwaliteit niet veel brood te verdienen was. De wetten waren meestal voortreffelijk, maar het ging om een eigen beoordeling door deze Kamer van wat er werd voorgelegd. Dat was een puur politieke beoordeling.

De heer Terlouw heeft erop gewezen dat dat in de toekomst nog interessanter zou kunnen worden, met de nadruk op kunnen. Dat hangt natuurlijk af van de ontwikkelingen die zich voordoen bij de komende verkiezingen en de daarop volgende kabinetsformatie. Theoretisch zou zich de situatie kunnen voordoen dat een kabinet tot stand komt dat geen meerderheid heeft in de partijen die aan het kabinet verwant zijn in de Eerste Kamer. Het is heel interessant om te zien hoe dat zich ontwikkelt.

De heer **Terlouw** (D66): Niet alleen theoretisch, maar ook praktisch.

Minister **De Vries**: Ik anticipeer even niet op de uitslag van verkiezingen en van formaties. Ik ben het er mee eens dat de theorie praktijk kan worden.

In de nachtwerkerstaat van vroeger was de rol van wetgeving anders dan nu. Wetgeving is veel intensiever, beleidsmatiger, complexer en technischer geworden. Wij hebben tegenwoordig te maken met internationale en Europese dimensies en dat maakt het hele wetgevingsproces veel complexer. Daardoor kan er spanning ontstaan tussen het realiseren van beleidsdoelstellingen en de eisen waaraan wetgeving moet voldoen. Mij dunkt dat de Kamer zichzelf te kort doet als zij zich te veel concentreert op juridische aspecten. Daarbij hoort ook de inhoud van de wet, ik kan het niet anders zien.

Bij de afweging kan ook niet de suggestie worden gewekt dat hier puur op de bijna wetenschappelijke merites van de zaak wordt geoordeeld, want dat is natuurlijk niet het geval in een politiek lichaam. Men zal hier ook moeten verdisconteren wat het gevolg is van het besluit dat men neemt, niet alleen wat betreft de kwaliteit van de wetgeving, maar

ook van het wetgevingsproces en het respect dat men voor andere organen in het staatsbestel is verschuldigd. Als de Tweede Kamer merkt dat haar rol niet wordt gerespecteerd door de Eerste Kamer, weet ik zeker dat het respect in de Tweede Kamer voor de Eerste Kamer eronder lijdt. Het zou goed zijn als in beide Kamers respect bestaat voor elkaars opvattingen. Dat constateer ik en ik geloof dat ik dat zo wil houden.

Dat hier politieke keuzes moeten worden gemaakt, staat voor mij als een paal boven water. In ieder geval worden zij gemaakt, dus de realiteit is al aanwezig. Door verschillende sprekers is opgemerkt dat de bevoegdheden van de Eerste Kamer in belangrijke mate overeenkomen met die van de Tweede Kamer en dat de Eerste Kamer zelden gebruikmaakt van een aantal van die bevoegdheden.

Er is een bevoegdheid die de Eerste Kamer niet heeft, namelijk de bevoegdheid om amendementen op wetsvoorstellen aan te brengen. Dat moet een zeer bewuste keuze zijn geweest van de grondwetgever, en dat is ook zo. Het gaat er hier om het resultaat van de wetgevende arbeid tot en met de Tweede Kamer te beoordelen en daar ja of nee op te zeggen. Door verschillende sprekers is aangestipt dat zich hierbij een moeilijke afweging kan voordoen, als deze Kamer meent dat er in een voorliggend wetsvoorstel eigenlijk iets veranderd moet worden, voordat zij de vrijheid heeft om te besluiten tot instemming.

In het debat is veel aandacht uitgegaan naar de modaliteiten die gehanteerd kunnen worden om eventuele conflicten over onderdelen van wetgeving op een betere manier tot een oplossing te brengen. Ik zal niet herhalen wat wij hierover schriftelijk hebben gewisseld. Ik geloof dat het soort besprekingen dat je in andere landen wel ziet, bijna onderhandelingen tussen de senaat en het huis van afgevaardigden, in Nederland niet erg voor de hand ligt.

Wat ook niet erg voor de hand ligt, is om het grote goed van de novelle nog eens in de bloemetjes te zetten, zoals door mevrouw Van den Broek is bepleit. Ik voel daar helemaal niets voor. Ik weet bijna zeker dat men dat aan de overzijde ziet als een verkapt recht op amendement. Eerlijk gezegd vind ik dat ook. Het is heel wonderlijk dat hier een wetsontwerp hangende wordt gehouden, totdat de

De Vries

Kamer aan de wensen tot wetswijziging van de Eerste Kamer heeft voldaan, en dat vervolgens wordt beoordeeld of de Tweede Kamer haar werk in de ogen van de Eerste Kamer goed heeft gedaan. Dat is een verkapt recht van amendement, hetgeen in een zuivere constitutionele opvatting echt onwenselijk is. Als je die mening bent toegedaan, moet je natuurlijk wel nagaan of er andere oplossingen zijn. Een van de mogelijkheden daartoe zou gevonden kunnen worden in een zorgvuldig vormgegeven terugzendingrecht. Bij verschillende sprekers heb ik daarvoor een begin van ontvankelijkheid bespeurd, maar als wij die kant uitgaan, zullen wij veel preciezer met elkaar moeten bespreken aan welk soort terugzendingrecht precies moet worden gedacht. Als de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanneemt of verwierpt, is het terugzendingrecht niet aan de orde. Het kan ook zijn dat de Eerste Kamer nog een aantal wensen met betrekking tot een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorlegt en kenbaar maakt het voorstel niet meer terug te willen zien. Een andere mogelijkheid is dat de Eerste Kamer het voorstel wil terugzien om het alsnog te verwierpen als het haar niet bevalt. Die laatste mogelijkheid vind ik niet getuigen van veel respect voor de Tweede Kamer. Ik denk ook niet dat het veel zal helpen; het lijkt mij dat de senaat zich niet moet gedragen als een bovenmeester jegens de Tweede Kamer. Een respectvolle invulling van het terugzendingrecht zou er dan in belangrijke mate op neerkomen dat een wetsvoorstel, dat de Eerste Kamer moeilijk kan aanvaarden, wordt teruggezonden, waarbij dan sprake moet zijn van een goede communicatie met de Tweede Kamer en van het vertrouwen dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel kan afhandelen.

De heer Terlouw heeft de interessante mogelijkheid geopperd om het proces naar een hogere eenheid op te schalen. Daarbij wordt een wetsvoorstel, waarmee de Eerste Kamer problemen heeft, niet teruggezonden naar de Tweede Kamer maar voorgelegd aan de verenigde vergadering. In deze variant gaan de diverse politieke geledingen opnieuw met elkaar in gesprek om een oplossing te vinden voor een signaleerd probleem. Ook dit vergt nadere uitwerking. Het instituut van de verenigde vergade-

ring dateert van lang geleden en is sedertdien niet gewijzigd. Dit instituut zou uit het stof moeten worden gehaald om te bezien of het als voertuig voor zo'n exercitie kan dienen. Het instituut functioneert overigens uitstekend bij koninklijke huwelijken. Wij herinneren ons allemaal dat het een bijzondere gelegenheid is als de Kamers zich gezamenlijk aan het wetgevingsproces wijden.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Kan die opschaling plaatsvinden zonder wijziging van de Grondwet?

Minister **De Vries**: Dat kan niet zonder wijziging van de Grondwet. Tot nu toe neemt de Eerste Kamer de afhandeling van een wet voor haar rekening. Als een andere modaliteit in het geding komt, moet de Grondwet daarvoor de nodige ruimte creëren

Het feit dat de diverse modaliteiten wijziging van de Grondwet vergen, beperkt de marges van dit debat aanzienlijk. Het is natuurlijk interessant om over opties te spreken die bijna niemand wil, maar men kan mij met reden enig gevoel voor pragmatiek verwijten als ik zeg dat wij die discussie niet moeten voeren. Waar ik naar zoek, in navolging van mijn voorganger en in opdracht van het kabinet, is naar mogelijkheden die in de Staten-Generaal als waardevolle aanpassingen worden gezien die na de daarbij behorende discussie goed gevoerd te hebben, wellicht zouden kunnen leiden tot acceptatie van grondwetsvoorstellen. De discussie over een twee- of eenkamerstelsel is reuze boeiend, maar ik zie geen begin van een aanwijzing dat die tot enige vrucht kan leiden als iemand zou suggereren het eens met een eenkamerstelsel te proberen, want te weinig mensen in Nederland zijn daar voorstander van.

Natuurlijk zijn er ook nog andere interessante stelsels, zoals het Bataafs-Noorse stelsel. In het verleden is daar wel eens aandacht aan besteed, zoals door de commissie-De Koning in 1993. Het resultaat daarvan is niet geweest dat zich plotseling enthousiaste meerderheden begonnen af te tekenen om die weg eens serieus te beproeven. Het zijn processen waarbij uiteindelijk met tweederde meerderheid besloten moet worden of iets wel of niet doorgaat en dan

sta je in zulke gevallen toch al vrij snel met lege handen.

Overigens, die procedure zou best nog eens onder de loep kunnen worden genomen. Ik heb er vandaag ook niet zoveel positieve opmerkingen over vernomen. Het is toch voorstelbaar dat een grondwetswijzigingsvoorstel dat in de Tweede Kamer al een tweederde meerderheid heeft behaald en daarna hier nog eens, niet nog eens de hele cyclus moet doorlopen. In ieder geval lijkt het mij stellig te overwegen om de huidige verkiezingsbarrière wat betreft de Tweede Kamer op te ruimen, zodat iets wat kennelijk evident op instemming van de volksvertegenwoordiging berust in eenzelfde zittingsperiode kan worden afgehandeld. Ik denk dat de nuchtere Nederlander zich toch zal afvragen waarom het in twee keer moet en het niet in een keer kan.

Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt over het kiesstelsel. De heer Platvoet constateerde volgens mij terecht dat in de loop van de gedachtewisseling die, zoals gezegd, een wat verkennend karakter had, er wel wat andere nuances zijn gekomen, ook in de benadering van de regering. Ook wij hebben op enkele punten het accent wat anders gelegd, in de hoop dat wij met elkaar wat verder zouden kunnen komen, zoals de discussie over het teruggaan naar de oude manier van samenstellen van de Eerste Kamer, helaas het enige onderwerp waar mevrouw Van den Broek enthousiast over was. Dat is op zichzelf al reden om dat niet helemaal van tafel te poetsen, maar om het toch nog eens te overwegen. Echter, ook naar mijn smaak valt er weinig brood mee te verdienen. Inderdaad is de gedachtegang "dan krijgen wij een wat minder representatieve Kamer" eigenlijk wel heel komisch. Komische dingen hebben soms wel een diepere betekenis, maar in dit geval is het toch wel een beetje vreemd.

Mevrouw Bemelmans vroeg naar de plaats van de machtenscheiding en de checks and balances. Ik wil daar wel iets van zeggen, omdat dit volgens mij toch wel een belangrijk onderdeel van de discussie is. Wij gaan uit van een parlementair stelsel. Het gekozen parlement is de vertegenwoordiger van het volk. Het parlement controleert de regering en is ook medewetgever. Het wordt vaak over het hoofd gezien dat dit betekent dat er geen sprake is van

De Vries

een strikte machtenscheiding, waarbij een kamer of in ons geval de Kamers alleen maar controleren, maar dat er op een gegeven moment ook gezamenlijk verantwoordelijkheid moet worden genomen voor algemene regelgeving. Bij mijn geliefde onderwerp van herindeling zie je ook dat wij af en toe gezamenlijk als bestuurder moeten optreden en bestuurlijke maatregelen moeten nemen. In ons land is de machtenscheiding ook veel minder doorgetrokken dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, een presidentieel stelsel, maar ook daar is de scheiding van machten natuurlijk niet volledig. Het gaat dan ook veelal om een wat andere verdeling van de macht dan over de scheiding van machten. Met checks and balances in een democratisch systeem streven wij ernaar dat geen van de staatsmachten de andere overheerst, zodat wij met elkaar gedwongen worden grondig rekening te houden met opvattingen die elders leven.

Wat betekent dit nu voor de positie van de Eerste Kamer? Ik denk dat deze Kamer de plek binnen de volksvertegenwoordiging moet innemen waarop zij het beste tot haar recht komt. Ik wil dit niet al te normatief invullen, want dit is meer aan de Kamer zelf, maar ik denk dat dit te maken heeft met letten op zaken waarvoor de dagelijkse politiek wellicht wel eens wat weinig aandacht heeft en tegelijkertijd ook wat minder letten op de dagelijkse zaken waaraan de politiek aan de overzijde vaak nogal veel aandacht besteedt. Het zou dus goed zijn om in zo'n proces en de rolverdeling die de Kamer zich al heeft toegekend, een balans te vinden die ervoor zorgt dat wetsvoorstellen niet alleen vanuit partijprogramma's of regeerakkoorden worden beoordeeld, maar ook nog eens worden gewogen aan de hand van de vraag of dit nu het soort wetgeving is waarmee wij in ons land verder moeten.

Het is natuurlijk prima dat burgers zich nog tot de Eerste Kamer kunnen wenden als zij het niet eens zijn met iets wat de Tweede Kamer heeft verlaten, maar ik waarschuw ervoor dat er een soort ondermeester-bovenmeester-relatie zou moeten ontstaan. De Eerste Kamer heeft een eigen rol en daarin past ook volledig respect voor de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging.

Ik denk dat de Eerste Kamer zich zelf moet bezinnen op de zin van het

functioneren van het instituut in het geheel van ons staatsbestel. Daarbij komen vragen aan de orde als: hoe kunnen wij in het licht van de traditie en de ontwikkeling van onze rol, toegespitst op de eisen van deze tijd, een duidelijke meerwaarde geven aan het parlementaire stelsel? Naar mijn smaak zijn daarvoor voldoende mogelijkheden.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik heb geen vragen gesteld over de machtenscheiding; ik heb bewust gesproken over machtsverdeling. Vervolgens komt inderdaad de vraag aan de orde hoe de checks and balances moeten worden ingevuld, hoe het evenwicht moet zijn. Ik hoor de minister hardop filosoferen over wat het eigene zou zijn van de Eerste Kamer. Hij spreekt dan over wat meer afstand tot dagelijkse zaken en dergelijke. Eigenlijk hoor ik hem geen substantiële invulling bieden die zodanig is dat zijn typering in termen van onder- en bovenmeester nuttig is, als iets wat wij moeten voorkomen. Ik weet dus eigenlijk nog steeds niet waarin hij de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer ziet en waarom hij denkt dat die meer gediend zou zijn met een terugzendregeling, die naar ons gevoel veel sneller zou politiseren dan een novellepraktijk.

Minister **De Vries**: Mevrouw Bemelmans brengt twee dingen met elkaar in verband die misschien beter afzonderlijk van elkaar kunnen worden gezien. Het is mijn opvatting dat ik niet kan vertellen wat de Eerste Kamer zou moeten doen. De Eerste Kamer is de enige instantie die haar eigen taakopvatting kan definiëren, uiteraard rekening houdend met opvattingen die elders gelden en zeker ook bij de Tweede Kamer. De regering kan niet aangeven welke rol opvatting de Eerste Kamer moet hebben. Daarom heb ik voorzichtig het een en ander aangegeven en geprobeerd in te gaan op de vragen van mevrouw Bemelmans. Het is waar, zij sprak niet over machtenscheiding maar over machtsverdeling. Ik geloof dat ik zelf ook in die geest daarover heb gesproken. Het is niet aan de regering om te zeggen welke positie de Eerste Kamer heeft.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De minister heeft deze visie al voor een deel neergelegd in de schrifte-

lijke uitwisseling. Edoch, wanneer wij spreken over een terugzendregeling, dan hebben wij het wel degelijk over een bepaalde visie op de taak en het functioneren van de senaat. Dat is onvermijdelijk. Ik vrees dat de minister er niet mee weg komt door te zeggen dat wij van het een op het ander moeten overgaan in de communicatie tussen de twee Kamers en dat hij zich tegelijkertijd wil onthouden van een oordeel over de invulling van de taak van de Eerste Kamer. Die twee dingen zijn wel degelijk zeer nauw met elkaar verbonden.

Minister **De Vries**: Ik ben blij dat u dat zo ziet. Als u bereid bent om in die richting mee te denken, kunnen wij in de komende tijd bezien of de Tweede Kamer de opvatting is toegedaan dat zij gebaat is met een terugzendregeling. Als u het hier allemaal niet mee eens bent, heeft het natuurlijk geen zin om hiervoor veel inspanningen te verrichten.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Niet alleen ik, maar ook andere woordvoerders zijn hun betoog begonnen met een analyse van onder andere het historische belang van de Eerste Kamer. Wij hebben dat niet voor niets gedaan, want die analyse is nodig om de betekenis van een terugzendregeling te kunnen beoordelen. Het zou goed zijn als de minister hierop zou reageren met inhoudelijke argumenten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik sta aarzelend tegenover de uitnodiging van mevrouw Bemelmans aan de regering. Zij vraagt de regering namelijk iets te doen, waartoe deze Kamer zelf nog niet in staat is geweest, het definiëren van de taak van de Eerste Kamer. Het past ons om dat in dit debat allereerst zelf te doen, vervolgens kan de regering, een reactie op ons standpunt worden gevraagd. De Tweede en Eerste Kamer vragen naar mijn mening iets te vaak om de opvatting van de regering, voordat zij zelf een standpunt hebben geformuleerd. Ik wil eerst weten wat wij zelf vinden.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik ben het met de heer Jurgens eens dat wij heel goed moeten weten wat wij zelf willen. Deze Kamer is echter niet gekomen met een voorstel voor een terugzendregeling. Nu dat voorstel er ligt, zijn wij natuurlijk

De Vries

geprikkeld om erover te spreken. Dat debat wil ik vandaag niet uit de weg gaan.

Minister **De Vries**: Daarvoor ben ik mevrouw Bemelmans zeker erkentelijk. U heeft dat debat ook zelf mogelijk gemaakt, want u zegt uit te gaan van de betekenis van het bestaan en het functioneren van de Eerste Kamer in ons parlementaire bestel. Verder zegt u ook dat als u de wenselijkheid en mogelijkheid onderzoekt van een terugzendrecht, u dat doet vanuit uw visie op de functie van de Eerste Kamer in de optimalisering van het wetgevingsproces. Ik ben het volstrekt met u eens dat elke vorm van terugzendrecht een aanpassing vereist van de wetgevingsprocedures die mogelijk-kerwijs bijdraagt aan de vermindering van de spanning tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Die spanning kan immers bijdragen aan een ongewenste vertraging van het wetgevingsproces.

Verder kan die aanpassing leiden tot een vergroting van de legitimiteit van de besluiten van de wetgever, omdat op dit moment af en toe zichtbaar is dat sommige leden van de Eerste Kamer tegen heug en meug voor of tegen een wetsvoorstel stemmen. De kiezer ziet dat en vraagt zich vervolgens af wat hier eigenlijk gebeurt. Ik denk dat het heel belangrijk is dat men vanuit het land ziet dat de wetgever en de mede-wetgever al het nodige proberen om gezamenlijk de steun voor en de legitimiteit van de wetgeving te maximaliseren. Dat zijn mijn redenen waarom het naar mijn mening de moeite waard is om kritisch naar het wetgevingsproces te kijken. Dat geldt ook voor het Grondwetgevingsproces. Ook daar moet worden gezien of er wijzigingen kunnen worden aangebracht die ons behulpzaam zijn bij het tot stand brengen van kwalitatief goede wetgeving op een niet onnodig omslachtige wijze.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): De minister noemt nu een aantal mogelijkheden voor de vertraging van het wetgevingsproces en de spanning met de Tweede Kamer. In mijn inbreng heb ik aangegeven dat wij vinden dat eerst moet worden geanalyseerd of die mening van de regering juist is. De VVD-fractie heeft hier helemaal geen last van.

Minister **De Vries**: Dat heb ik ook heel goed begrepen. Iedereen in deze Kamer heeft gehoord dat u heel tevreden bent met de huidige gang van zaken.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Als je iets wilt veranderen, moet je over een grondige analyse beschikken. De regering komt met deze notitie en het is dan ook aan haar om die analyse te maken.

Minister **De Vries**: In de schriftelijke rondes is door de regering voldoende materiaal aangedragen om tot een opvatting te kunnen komen over de positie van de Eerste Kamer. Ik heb uw betoog zo verstaan dat u eigenlijk heel tevreden bent en vindt dat er niets hoeft te veranderen. Alleen het idee voor de novelles staat u aan, maar dat is nu juist een idee dat uit staatsrechtelijk oogpunt absoluut minder gewenst is.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Het zou goed zijn als de minister de staatsrechtelijke argumenten waarmee hij de novellepraktijk afwijst, toelicht want de bewering dat een en ander niet klopt, is onvoldoende. De vorige voorzitter heeft op dit punt een staatsrechtelijk correcte analyse gemaakt, die mijn fractie onderschrijft. Waarom is de minister van mening dat de novellepraktijk staatsrechtelijk niet deugt?

Minister **De Vries**: Ik kan daarop vrij snel antwoorden. Het recht van amendement is een van de weinige rechten die deze Kamer niet heeft. De Eerste Kamer wordt gevraagd om voorliggende wetsvoorstellen te verwerpen of aan te nemen. Als de Kamer niet bereid is om een wetsvoorstel aan te nemen tenzij wijzigingen worden aangebracht, dan wordt in feite een verkapt recht van amendement geïntroduceerd. Als de vorige voorzitter op dit punt uitspraken heeft gedaan die hiermee niet in overeenkomst zijn, ben ik het niet met hem eens.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Onze oud-voorzitter heeft gezegd dat het besluit om te komen met een novelle altijd een initiatief van de regering is. De regering voelt zich door de overwegingen van de Kamer gedwongen om een wetsvoorstel ter bezinning terug te nemen. De leden

van de Kamer geven hun bezwaren aan en kunnen laten doorschemeren dat een wetsvoorstel om inhoudelijke of technische redenen moeilijk ligt. De regering kan in een dergelijk geval doorzetten en een wetsvoorstel in stemming laten brengen, maar de regering kan ook besluiten om een voorstel terug te nemen. Het terugnemen van een voorstel en het uitbrengen van een novelle gebeurt echter op initiatief van de regering. Het is ondenkbaar dat de Eerste Kamer op een verkapte manier wijzigingen aanbrengt in een wetsvoorstel. Zij doet dat niet!

Minister **De Vries**: Dat is toch volstrekt bezijden de werkelijkheid? Er hebben zich in het verleden talloze situaties voorgedaan waarin de Kamer aan de regering duidelijk maakte dat zij een wijziging in het wetsvoorstel moest aanbrengen omdat het anders verworpen zou worden. Het wetsvoorstel wordt in een dergelijk geval in gijzeling gehouden tot de regering een wijziging aanbrengt. Mevrouw Bemelmans kan toch niet volhouden dat het geen oneigenlijke manier is om het amendementsrecht toe te passen?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Wat heet gijzeling? De Kamer geeft haar visie op een wetsvoorstel en zegt daartegen vervolgens ja of nee. Het staat de minister volstrekt vrij om binnen de regels van het staatsrechtelijk spel een voorstel in te trekken of in stemming te laten komen. Dat initiatief ligt bij de regering. Is de minister werkelijk van mening dat het spel bij een terugzendregeling niet op dezelfde wijze gespeeld zal worden? Dat is ondenkbaar.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vraag mij af of de minister een handige verdediging kiest met het betitelen van een novelle als een verkapt recht van amendement. Is het terugzendrecht ook niet een verkapt recht van amendement?

Minister **De Vries**: Dat is afhankelijk van de wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven. Ik ben tegen een soort legalisatie van de novelle-procedure.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U heeft zich daarnet zeer terughoudend opgesteld door te stellen dat de

De Vries

Kamer haar werkwijze moet bepalen. Dit punt dient u dan ook op dezelfde wijze te benaderen.

Minister **De Vries**: Dat betrof de werkwijze van de Kamer. Ik heb het nu over de werkwijze die de wetgever moet bepalen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het gaat over de wijze waarop de Kamer gebruikmaakt van het recht van terugzenden. Zij dient die wijze zelf te bepalen. U mag daarin niet treden. Mijn fractie is voorstander van het terugzendrecht, maar het kan tot gevolg hebben dat de regering vaker gevraagd wordt om met een novelle te komen en dat straks vaker het terugzendrecht gehanteerd wordt. Als het uiteindelijk de kwaliteit van de wetgeving ten goede komt, is daarmee toch niets mis?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik verbaas mij wat over deze discussie. Al 150 jaar geldt in de constitutionele praktijk dat het gebruik van de novelle in strijd is met de grondwettelijke opzet. Een verkapt amendementsrecht is niet onwenselijk omdat het onprettig zou zijn; het verkapt amendementsrecht is onwenselijk omdat in de Grondwet uitdrukkelijk niet de bedoeling is opgenomen dat de Eerste Kamer op deze wijze opereert. Er is op dit punt sprake van verschil van mening maar in de staatsleer is de overheersende opinie dat de Eerste Kamer niet op deze wijze mag opereren. Om die reden wordt de discussie steeds herhaald als iemand de suggestie doet om een en ander te formaliseren. Het is mogelijk daartoe over te gaan, maar naar mijn mening moet daarvoor, evenals voor de terugzendplicht, de Grondwet gewijzigd worden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U bent voorstander van het terugzendrecht. U beschouwt het niet als een verkapte vorm van amendement?

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee. Ik heb geen bezwaar tegen een verkapte vorm van amendement mits dat grondwettelijk behoorlijk is geregeld. Als je de novelle toepast is dat niet grondwettelijk geregeld. Het is geen toegestane vorm van amendement. Als wij een terugzendplicht in de Grondwet regelen, vervalt dat probleem. Dan is het grondwettelijk geregeld.

Minister **De Vries**: Ik zal mij graag in de discussie mengen. Ik heb steun beluisterd van de heer Jurgens met betrekking tot mijn opvatting – die ik overigens niet zelf heb ontwikkeld; het is er een die wij al 150 jaar in het staatsrecht met elkaar bespreken – dat de novelle een oneigenlijke manier is voor de Kamer om bezig te zijn. Dat neemt niet weg dat je met elkaar kunt bezien of je in de wetgevingsprocedure, zonder een Eerste Kamer een recht van amendement te geven, niet tot verbeteringen kunt komen. Een mogelijkheid die leidt tot legalisatie van het verkapte recht van amendement is een terugzendrecht; daarna komt het product weer naar de Eerste Kamer die alsnog beoordeelt of zij tevreden is. Daar zit ik niet op te wachten. Het geeft geen meerwaarde. Twee varianten zijn te overwegen. De een is genoemd door de heer Jurgens. Je stuurt het terug naar de Tweede Kamer en je laat het die Kamer vervolgens afhandelen. Aan de lichamen die samen de volksvertegenwoordiging vormen, geef je het vertrouwen. Met inachtneming van wat wij hebben gezegd, zal men dan in wijsheid een besluit nemen. Een tweede suggestie van de heer Terlouw vind ik interessant. Het zou naar een ander niveau moeten kunnen worden gestuurd, zodat gezamenlijk tot een oplossing kan worden gekomen. Dat is heel erg mooi; je gaat bij elkaar zitten en argumenten uitwisselen. Dat zou fricties die met enige regelmaat optreden tussen de Eerste en de Tweede Kamer op een mooie manier tot een betere oplossing kunnen brengen. Dat is niet de Eerste Kamer het recht van amendement geven, onder welke naam dan ook.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Heeft de minister het over een terugzendrecht of terugzendplicht? De heer Jurgens sprak over terugzendplicht. Dat moet ook wel als je het constitutioneel wilt regelen. Of zie ik dat verkeerd?

De heer **Jurgens** (PvdA): Als ik over plicht heb gesproken, dan was dat een verspreking. Wat ik in de Grondwet wil regelen is een procedure die het aan de Eerste Kamer toestaat om, naast verwerpen en aanvaarden, ook terug te zenden.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA):

Gaat een terugzendrecht waarvan de Eerste Kamer gebruikmaakt op een wijze die haar goedgevindt, niet verrassend veel lijken op de huidige novellepraktijk?

De heer **Jurgens** (PvdA): Mevrouw Bemelmans had gelijk dat er analogieën zijn met de huidige novellepraktijk. Het enige verschil is dat de huidige novellepraktijk zeer terughoudend moet worden toegepast omdat je je kunt afvragen of dat de bedoeling van de grondwetgever is geweest. Wat wij nu willen regelen zal netjes in de Grondwet worden geregeld. Het kan dus geen strijd met de Grondwet opleveren. Mijn stelling richting mevrouw Van den Broek was: als je het beginsel van de novelle verder gaat doorvoeren, dan moet het ook in de Grondwet worden geregeld.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik sta paf. De heer Jurgens legt mij woorden in de mond die ik niet heb gezegd. Ik heb niet gezegd dat wij de novellepraktijk via een grondwetswijziging moeten gaan opschalen. De minister heeft gezegd dat het tal van malen gebeurt. Het gebeurt zeer, zeer zelden. Als de Eerste Kamer aarzelingen heeft over een wetsvoorstel en de minister zegt dat hij dat voorstel terugneemt, omdat er een technische fout in zit en er een novelle komt, vind ik dat een goede weg wordt gekozen. Ik wil daarin niks veranderen. Ik vind dat de regering heel terughoudend gebruikmaakt van het instrument van de novelle en dat dit als zodanig veel waarde heeft.

De **voorzitter**: Ik geef graag wat ruimte aan dit debat, want het betreft uiteindelijk een voor deze Kamer zeer aangelegen onderwerp. Dit heeft tot consequentie dat wij wat meer tijd gebruiken. Ik deel de Kamer nu reeds mee dat wij vanavond niet ontkomen aan een dinerpauze. Die vindt plaats na de eerste termijn met betrekking tot het wetsvoorstel betreffende foetaal weefsel.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik denk dat ik niet al te lang meer hoef te antwoorden, want wij hebben zo langzamerhand de bruikbare gedachten wel in het vizier. Overigens vond ik het buitengewoon interessant in de agenda van vandaag te lezen dat dit debat

De Vries

geschorst zou worden na de eerste termijn, omdat fracties in deze Kamer daarna overleg willen voeren met fracties in de Tweede Kamer. Toen ik dat las, dacht ik: dat is een beetje in de geest waarin ik probeer in dit land tot resultaten te komen.

Over de novelles heb ik denk ik voldoende gezegd. In de stukken is er sprake geweest van modaliteiten inzake stemverhoudingen bij terugzending. Bij nader inzien lijkt mij dat allemaal veel te ingewikkeld. Ik geloof ook niet dat iemand in deze Kamer er veel gunstigs over te zeggen had.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik wil even een puntje op de i zetten wat het terugzenden betreft. Ik heb geconstateerd dat in de stukken de wending is gemaakt van terugzending naar terugzending. De minister heeft daarnet alleen nog maar over terugzending gesproken, maar hij heeft nog niet mijn opmerking bevestigd dat wat hem betreft de terugzending van tafel is.

Minister **De Vries**: Ik wilde daarop nog ingaan aan het adres van mevrouw Bemelmans die daarover de heer Jurgens een vraag stelde. Wat mij betreft, zou het zo kunnen zijn dat de Eerste Kamer zegt: wij vinden dit geen goed wetsvoorstel en wij stemmen het af. De Eerste Kamer zou ook kunnen zeggen: dat wetsvoorstel kan onze instemming krijgen. Dat zijn heldere opties. Daaraan kan worden toegevoegd een additioneel recht van de Eerste Kamer, namelijk het recht om uit te spreken dat zij een wetsvoorstel na behandeling in handen stelt van de Tweede Kamer ter afdoening, met daarbij een aantal opinies die tijdens het debat zijn gebleken in het vertrouwen dat daarmee voldoende rekening zal worden gehouden. Dat zou mijn optiek zijn. Ik denk dus niet aan een plicht in die zin van: u mag niet meer nee zeggen, want dan moet u het voorstel terugsturen. Ik zou dat echt heel onheus vinden. Ik denk aan een additioneel recht. Deze Kamer krijgt er dan een recht bij en dat is een hele tijd niet gebeurd. Ik zou er niet tegenop zien, dat te doen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat klinkt allemaal leuk en aardig, maar ik kan niet nalaten mij er even mee te bemoeien. Ik heb begrepen dat de VVD en het CDA daar helemaal niks

voor voelen en dat u alleen maar voorstellen doet waarvan u denkt dat zij op een meerderheid kunnen rekenen als het gaat om een grondwetswijziging. De VVD wil helemaal niets en het CDA wil alleen een terugzending, mits de finale beslissing hier blijft. Het is dus allemaal luchtfietseriej.

Minister **De Vries**: Ik weet niet of u het debat goed gevolgd heeft. Ik heb mevrouw Bemelmans horen zeggen dat voor haar fractie er in ieder geval geen sprake kan zijn van een terugzending zonder een vetorecht. Dat vetorecht blijft overeind staan. Deze Kamer kan een wetsvoorstel verwerpen, maar zou het ook kunnen terugzenden.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Wij hebben inderdaad gevraagd om een nadere toelichting van de minister op zijn antwoord in de tweede schriftelijke ronde. Ik citeer: "Het nadeel van een procedure waarbij de Eerste Kamer het laatste woord behoudt, ook na terugzending, is een verlenging van het wetgevingsproces. Tegen deze achtergrond ben ik bereid, een variant als door de CDA-fractie geschetst, bij de discussie te betrekken, mits er waarborgen zijn dat de wetgevingsprocedure geen grote vertraging oploopt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de Eerste Kamer de keuze te bieden tussen drie alternatieven, namelijk aanvaarden, verwerpen of terugzenden van een wetsvoorstel, dit alles met een gewone meerderheid van stemmen." De wijziging zit inderdaad in het terugnemen van het vereiste van een twee derde meerderheid en in de terugzending bij een gewone meerderheid. Wij hebben gevraagd, waarom het nu precies gaat. Geldt dit terugzending zowel voor de eerste als voor de tweede lezing van een wet?

Minister **De Vries**: U doelt nu op de Grondwet?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Nee, op de gewone wetten. Ik heb me waarschijnlijk staatsrechtelijk niet correct uitgedrukt. Het gaat om de situatie waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel terugzendt. De Tweede Kamer stuurt het opnieuw hierheen en dan gaat het erom of de Eerste Kamer het wetsvoorstel dan ook in tweede termijn nog kan terugzenden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar, voorzitter, de vraag van de heer De Boer aan de CDA-fractie was of het klopt dat de CDA-fractie eist dat het teruggezonden wetsvoorstel weer aan de Eerste Kamer moet worden voorgelegd als de Tweede Kamer er de tweede keer naar gekeken heeft. Daar kan mevrouw Bemelmans gewoon ja of nee op zeggen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Het antwoord is: ja.

De **voorzitter**: Maar daar kon toch geen twijfel over bestaan.

Minister **De Vries**: Daar kon best twijfel over bestaan, voorzitter, daarover wil ik graag met u in debat gaan ...

De **voorzitter**: Jammer genoeg is dat ons niet gegeven.

Minister **De Vries**: Ons leven verloopt niet altijd zoals wij willen, voorzitter.

Ik begrijp hieruit dat mevrouw Bemelmans toch zo ongeveer de procedure van een geformaliseerde novelle wenst: de Eerste Kamer stuurt een voorstel terug naar de Tweede Kamer, die daarin vervolgens moet aanbrengen wat wij wenselijk vinden, waarna de Eerste Kamer het resultaat daarvan weer beoordeelt en erover beslist. Naar mijn gevoelen schiet het dan niet erg op. Ik zou echt de modaliteit willen behouden dat er nadat de Eerste Kamer haar oordeel heeft gegeven, in de een of andere vorm een conclusie wordt getrokken. Ik herhaal dat ik wat dit betreft twee mogelijkheden heb gehoord die mij op zichzelf aanspreken, namelijk toesturen aan de Tweede Kamer met de opvatting van de Eerste Kamer erbij en de suggestie van de heer Terlouw om de zaak aan de verenigde vergadering voor te leggen. Deze gedachte kwam in een variant overigens ook in het betoog van mevrouw Bemelmans naar voren: de verenigde vergadering beslist bij gewone meerderheid. Ik twijfel even of zij dit een aantrekkelijke optie vond of dat zij zich er verder niet over heeft uitgelaten, maar ik meen dat het laatste het geval is.

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. Ik zie dat de minister dit even wil opzoeken en misschien kan ik u in de tussentijd even een vraag stellen.

De Vries

Omdat wij maar in één termijn discussiëren, kan ik geen vragen stellen aan de fracties van CDA en VVD. Dat moet via de minister, tenzij u het nu toestaat. Ik ben zeer geïnteresseerd te vernemen of mevrouw Bemelmans en mevrouw Van den Broek iets zien in de suggestie om het toe te zenden aan de verenigde vergadering om met elkaar in debat te zijn en te kijken of wij iets kunnen ontwikkelen. De minister staat er vrij positief tegenover heb ik gehoord.

De voorzitter: Wij beraadslagen hier naar aanleiding van een notitie van de minister. Dat neemt echter niet weg dat wij ook onderling in debat kunnen gaan, te meer omdat het hier gaat om een aangelegenheid die ons eigen huis betreft. Ik zou dan ook de gelegenheid willen geven om dit debat te voeren.

Minister De Vries: Ik was overigens ook al met uitlokking in de richting van mevrouw Bemelmans bezig op dit punt.

Mevrouw Bemelmans-Vidéc (CDA): Zoals u ziet, reageert zij daar ook op.

De minister verwijst naar iets wat ik steeds in mijn betoog heb gezegd. Ik heb eerst de verschillende opties van de minister genoemd en vervolgens heb ik aangegeven wat voor ons aanvaardbaar zou zijn. Daarbij hoort niet "terug naar de verenigde vergadering", maar daar hoort altijd bij "terug naar de Eerste Kamer, met vetorecht".

Minister De Vries: Ik geloof dat u dat in uw inbreng niet zo expliciet onder woorden hebt gebracht. Impliciet kennelijk wel doordat u zegt dat u alleen het terugzendingrecht wil met het recht om opnieuw te behandelen. Ik vind vetorecht een beetje raar.

De heer Bierman (OSF): Ik heb van de minister gehoord dat er een recht bij komt. Daar ben ik natuurlijk nooit tegen. Maar als wij straks dat terugzendingrecht hebben, blijft dan de mogelijkheid van de novelle-procedure bestaan? Als er een procedure komt waarbij het naar de verenigde vergadering gaat en wij hebben een politieke samenstelling die dat geen geschikte weg vindt, doen wij toch gewoon de novelle!

De heer Schuyter (D66): Omdat de

heer Terlouw het toegespitst heeft op grondwetswijziging, zou ik mevrouw Bemelmans willen vragen of daarin nu werkelijk geen andere nuance zit dan terugzenden naar de Eerste Kamer met een vetorecht van 26 leden. Want daarover hebben wij het dan! Vandaar de gedachte van terugzenden naar de verenigde vergadering. Het gaat in eerste instantie over de Grondwet.

Mevrouw Bemelmans-Vidéc (CDA): Ik ben zeer verheugd met de belangstelling vanuit D66 voor onze opvattingen, te meer daar de opvattingen van D66 mij geen haar duidelijker zijn geworden in dit debat. Er wordt verwezen naar een verkiezingsprogramma dat tegelijkertijd gedesavouéerd wordt. Er wordt namelijk gezegd: ach ja, dat hebben wij zelf niet geschreven, dus à la!

Wij zijn heel duidelijk geweest in onze eerste mondelinge inbreng: wat ons betreft geen wijzigingen in de procedure met betrekking tot de Grondwet.

De heer Terlouw (D66): Ik vind het niet zo aardig wat mevrouw Bemelmans doet. Ik probeer hier een debat te voeren waarbij ik zeg hoe de politieke situatie in onze partij ligt en ik probeer constructieve gedachten aan te dragen. Die behelsden dat wij zouden overwegen of terugzending naar een verenigde vergadering misschien een optie is als eerste poging bij een grondwetswijziging. Als mevrouw Bemelmans het debat ingaat met het absolute starre standpunt "zo vinden wij het en daaraan is niets te verwicken", kun je zo'n debat feitelijk nalaten.

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Ik begin mij toch wat zorgen te maken over dit debat. Op nadrukkelijk verzoek van een aantal fracties – voor ons hoefde het niet – hebben wij afgesproken om na de eerste termijn te stoppen. Ik ben geneigd om te zeggen: laten wij nu maar stoppen. Ik wil namelijk nu niet allerlei uitspraken gaan doen. Ik ga terug naar mijn fractie voordat ik zulke uitspraken doe. Ik wil wel zeggen dat de verenigde vergadering in ons plaatje niet voorkomt. Ik zou ook tegen D66 willen zeggen dat de discussie niet door ons is aangezwengeld en dat het ons goed recht is om te vinden dat het nu goed gaat en dat te blijven volhouden. Wij zitten natuurlijk niet hier om per se

iets te moeten veranderen. Dat is niet mijn opdracht.

De heer Platvoet (GroenLinks): Dat is bekend van de VVD maar misschien is die de enige.

Ik steun de suggestie van D66. Ik heb in mijn eerste termijn ook die mogelijkheid van een verenigde vergadering geopperd. Ik zou graag van mevrouw Bemelmans een argument willen horen waarom dat nu zo'n slecht idee is. Zij zegt botweg "nee", maar ik hoor geen argumenten. Een discussie voer je op basis van argumenten. Ik zou haar willen uitnodigen met argumenten te komen.

De heer Jurgens (PvdA): Voorzitter. Ik wil een voorstel van orde doen, namelijk om het voorstel van mevrouw Van den Broek te volgen en het debat thans af te sluiten.

De heer Platvoet (GroenLinks): Want?

De heer Jurgens (PvdA): Wat u van ons wilt, zou in de komende tijd in onderling overleg tot stand moeten komen. Hoe meer mensen zich helemaal vastleggen hier in de vergadering ...

De heer Platvoet (GroenLinks): Nee, mevrouw Bemelmans legt zich vast op een standpunt waar ik de argumenten voor wil horen.

De voorzitter: Ik heb dit debat toegestaan, omdat enige verheldering van standpunten wel op zijn plaats is om de verdere procedure inhoud te kunnen geven. Desalniettemin moet ik, ook om praktische redenen, dit debat afsluiten en de minister de gelegenheid geven zijn betoog af te ronden.

Minister De Vries: Voorzitter. Dat kan ik heel snel doen. De heer Bierman heeft gewezen op andere mogelijkheden om tot verkiezing te komen. Ik heb daar verder weinig gedachten die dezelfde richting op gingen over gehoord. Hij heeft er ook aan herinnerd dat de regering altijd wetsvoorstellen kan terugnemen. Ik heb bij interruptie al gezegd dat ik die mogelijkheid na een paar dagen in mijn ambt voor 100% benut had. Er zijn natuurlijk altijd mogelijkheden om een wetsvoorstel op onderdelen te wijzigen. Als ik het over novelles heb, dan doel ik niet

De Vries

op de kleine techniek. Het is vanzelfsprekend dat er op dat punt correcties komen, maar er zijn ook zaken die hier in de Kamer aan de orde komen en die de inhoud van een wetsvoorstel aantasten. Daar richt zich het bezwaar op en dat houd ik overeind. Ik vind dat wij op dat punt zuiver moeten opereren.

Voorzitter. In het licht van de opmerkingen die zojuist gemaakt zijn, is dit misschien een goed moment om mijn interventie te beëindigen. Inmiddels kan ik tot mijn vreugde melden dat ook de Tweede Kamer belangstelling heeft gekregen voor dit onderwerp. Men heeft mij een lange lijst met vragen gesteld die ik vanavond ook in het licht van deze gedachteswisseling zal proberen te beantwoorden. Ik neem aan dat er ook in de Tweede Kamer nog een gedachteswisseling plaatsvindt. Dan is het straks aan politieke partijen en aan partijen die meedoen aan coalitievorming om met elkaar te overleggen wat er op dit punt aan nuttige arbeid kan worden verricht. Ik zie uit naar een tweede termijn die uiteraard pas zinvol kan zijn als er vruchtbaar overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgehad.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik hoop dat wij op niet al te lange termijn in de gelegenheid zullen zijn de tweede termijn over dit onderwerp te entameren. Een al te grote onderbreking zou wel eens aanleiding kunnen zijn om helemaal opnieuw te beginnen en dat is niet de bedoeling. Ik dank de minister voor zijn antwoord.

Zoals ik al eerder meedeelde is de tijd zo voortgeschreden dat wij er niet aan ontkomen een dinerpauze in te lassen. Voor de dinerpauze zal de eerste termijn van de Kamer gehouden worden met betrekking tot het wetsvoorstel Regels betreffende terbeschikkingstelling en gebruik van foetaal weefsel, de Wet foetaal weefsel (stuk nr. 26639). Ik weet dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in dit huis aanwezig is en dat zij haar verplichtingen voor vanavond geannuleerd heeft vanwege de uitloop van deze vergadering.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van harte welkom. Mijn excuses voor het feit dat we niet konden regelen dat de zaken voor de dinerpauze geregeld waren. Hartelijk dank voor uw medewerking, mevrouw de minister, om hier ook wat later in de avond nog aanwezig te willen zijn.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regels betreffende terbeschikkingstelling en gebruik van foetaal weefsel (Wet foetaal weefsel) (26639).

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Timmerman-Buck** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het voorstel van de wet houdende regels betreffende terbeschikkingstelling en gebruik van foetaal weefsel heeft ook in dit huis aanleiding gegeven tot de nodige schriftelijke vragen van de kant van de CDA-fractie. Mijn fractie heeft grote aarzelingen bij dit wetsvoorstel, omdat zij waarborgen mist voor de zorgvuldigheid die vereist is bij het omgaan met de onderhavige problematiek. Enerzijds wordt een wettelijk kader geschapen waardoor het mogelijk wordt om gebruik te maken van foetaal materiaal ten behoeve van op zich zelf nastrevenswaardige doeleinden, zoals transplantatie, mogelijke genezing van bijvoorbeeld Parkinsonpatiënten en experimenten die uiteindelijk kunnen leiden tot voorkoming van leed en genezing van ziekten. Ik wil daarbij benadrukken dat het gebruik van foetaal materiaal als zodanig bij het CDA niet op problemen stuit. Anderzijds gaat het om het vragen van toestemming aan de vrouw die een abortus provocatus heeft ondergaan, in een noodsituatie heeft verkeerd, als tenminste aan de vereisten van de Wet afbreking Zwangerschap is voldaan, en die zich in ieder geval in een rouwproces bevindt als haar toestemming wordt gevraagd. In de praktijk zal deze situatie zich althans het meeste voordoen. Daarbij is van belang of aan alternatieven de voorkeur wordt gegeven die minder problematisch liggen.

Beginnend bij het laatste stuit ik op artikel 2, eerste lid, van het

wetsvoorstel. Op grond daarvan is het bewaren en gebruiken van foetaal weefsel toegestaan ten behoeve van geneeskundige doeleinden, medisch- en biologisch-wetenschappelijk onderzoek en medisch- en biologisch-wetenschappelijk onderwijs. Hieruit blijkt op geen enkele manier dat een nadere beperking wordt gesteld. Dit, terwijl ook de minister erkent dat er ethisch minder beladen wijzen zijn om die geneeskundige doelen te bereiken. Zo stelde de minister: "Aan de andere kant, als er meer mogelijkheden blijken te zijn, dan zou ik graag het onderzoek en ook de toepassing daarheen willen sturen dat zo min mogelijk gebruik wordt gemaakt van weefsel van embryo's of foetussen, en dat wij bijvoorbeeld via navelstrengbloed – dat een niet beladen bron is – stamcellen laten kweken en daar het nodige mee kunnen doen." Zie Handelingen Tweede Kamer, nr. 39, pagina 3146. Kan de minister aangeven waarom niet al eerder en niet méér van deze ontwikkelingen zijn gestimuleerd? Welke initiatieven zijn wat dit betreft tot nu toe genomen, afgezien van de subsidie voor de Stichting EuroCord voor de verdere opbouw van een navelstrengbloedbank?

De minister lijkt geen normatieve visie te hebben omdat zij geen enkele richting wil afsluiten en ethisch minder beladen keuzes geen voorrang geeft. De CDA-fractie heeft echter moeite met de onbeperktheid van de reikwijdte van het wetsvoorstel, gelet op artikel 2, eerste lid. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister die reikwijdte al ingeperkt door te stellen dat gebruik van menselijk weefsel "onontkoombaar" moet zijn voor het onderwijs. Zie Handelingen Tweede Kamer 18 januari 2001, nr. 39, pagina 3147. Kan de minister aangeven of en zo ja, hoe deze onontkoombaarheid nu moet worden getoetst? Kan zij tevens aangeven of het criterium van "onontkoombaarheid" ook voor de andere doeleinden, genoemd in artikel 2, eerste lid, geldt? En zo ja, hoe moet dit worden getoetst?

Voorzitter. Ik ga in op een tweede punt. De minister heeft een mogelijke ongeoorloofde beïnvloeding van gebruik van foetaal weefsel op de beslissing tot abortus provocatus niet ontkend. Integendeel, het wetsvoorstel bepaalt – terecht – dat de aborterende arts niet