

Vergaderjaar 2001–2002

**26 976**

## **Positie van de Eerste Kamer**

**Nr. 2**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 13 november 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft de regering de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over de brief van 18 januari 2000 ter aanbieding van de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer». De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 november 2001.

De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier voor deze lijst,  
Stahlie

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), Pitstra (GroenLinks) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), T. H. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks) en Kuijper (PvdA).

1

*Wat vindt het kabinet van het standpunt dat het niet elegant is om tijdens de lopende discussie tussen de Eerste Kamer en het kabinet over deze notitie ook een discussietraject tussen de Tweede Kamer en het kabinet op te starten? Het is immers parlementair gebruik om een instantie die «het voorwerp van bespreking is», eerst zelf in de gelegenheid te stellen haar standpunt kenbaar te maken. Is het feit dat de Eerste Kamer evenals de Tweede Kamer een Hoog College van Staat is, niet temeer aanleiding tot een terughoudende opstelling van de Tweede Kamer?*

Zie antwoord op vraag 2.

2

*Wat is het oordeel van het kabinet over het gegeven dat de discussie over de onderhavige notitie eerst in de senaat heeft plaatsgevonden, en nu pas in de Tweede Kamer wordt gevoerd? Is deze omgekeerde wereld niet het gevolg van het non-besluit van het kabinet ten aanzien van de verschillende voorliggende opties?*

De notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» is door mijn ambtsvoorganger op 18 januari 2000 naar beide kamers gezonden. De Tweede Kamer heeft er in eerste instantie voor gekozen, deze notitie niet te bespreken omdat er meerdere alternatieven in werden geschetst. De Eerste Kamer heeft dit wel willen doen. Dit is uiteraard een beslissing van de kamers zelf. Zowel mijn ambtsvoorganger als ikzelf hebben er bij herhaling op gewezen, het van belang te vinden dat de beleidsvoorstellen in deze notitie met de beide kamers worden bediscussieerd, omdat het om de positie van de Staten-Generaal zelf gaat en het daarom van des te groter belang is dat de Staten-Generaal als medegrondwetgever in een vroegtijdig stadium kunnen aangeven wat hun standpunt in deze is. Dit is een belangrijke reden waarom in de notitie meerdere opties zijn gepresenteerd in plaats van één afgerond voorstel.

Inmiddels zijn er enkele schriftelijke rondes geweest in de gedachtewisseling tussen de Eerste Kamer en mij over dit onderwerp. Afschrift hiervan is ook telkens naar de Tweede Kamer gezonden. Inmiddels heeft op 6 november jl. de eerste termijn van een plenair debat in de Eerste Kamer over de notitie plaatsgevonden. Deze gedachtewisseling is voor mij nuttig geweest. Ik stel het zeer op prijs, dat intussen ook de Tweede Kamer een gedachtewisseling met mij over dit onderwerp in gang heeft gezet.

3

*Wordt in de notitie niet teveel uitgegaan van de vooronderstelling dat er noodzakelijkerwijze een keuze moet worden gemaakt tussen een Eerste Kamer als partijpolitiek orgaan en een Eerste Kamer als orgaan waarbij de toetsing van wetgeving voorop staat? Waarom wordt niet terdege geanalyseerd of er in deze tijd en in de huidige situatie nog wel plaats is voor een indirect gekozen politiek orgaan als de Eerste Kamer?*

Zoals ook in de gedachtewisseling met de Eerste Kamer is aangegeven, is het kabinet overtuigd van de waarde van een tweekamerstelsel en heeft het niet de behoefte, dit te vervangen door een eenkamerstelsel. De analyse in de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» heeft niet geleid tot de conclusie dat de Eerste Kamer moet worden opgeheven, maar dat bepaalde ontwikkelingen gedurende haar bestaan ertoe zouden moeten leiden, dat haar wijze van verkiezing en haar instrumentarium eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden.

*Als, om welke reden dan ook, besloten wordt tot handhaving van de Eerste Kamer, is het dan niet mogelijk te zoeken naar een vorm waarin zowel het ene aspect beter tot zijn recht komt als het andere? Met andere woorden: zijn er geen vormen denkbaar waarin de Eerste Kamer wel rechtstreeks wordt gekozen door de Nederlandse bevolking zonder een duplicaat te worden van de Tweede Kamer, en zou de inhoud van de functie van Eerste Kamer niet zodanig moeten worden ingekleed dat deze meer wordt toegesneden op de toetsing van wetgeving? Gedacht zou dan ook kunnen worden aan het schrappen van het budgetrecht waaraan eerder reeds is gedacht (1974) en wat ook recentelijk is voorgesteld door dr. de Vries in zijn proefschrift «De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer».*

Het rechtstreeks doen kiezen van de Eerste Kamer brengt mee dat de kamers dan wel erg op elkaar gaan lijken. Dit zou de mogelijkheid van conflicten tussen de beide kamers vergroten. Bovendien zou de vraag van de meer actuele legitimatie zich bij een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer nog veel sterker voordoen dan thans het geval is, aangezien er dan gedurende een deel van de in principe vierjaarlijkse zittingsperiode van de Tweede Kamer een situatie zou bestaan waarin de samenstelling van de Eerste Kamer berust op een meer recente uitspraak van de kiezers, en dit bovendien nog een directe uitspraak van de kiezers over de landelijke politiek is.

De hoofdfunctie van de Eerste Kamer is ook nu al de toetsing van wetgeving en dit moet mijns inziens zo blijven. In de gedachtewisseling met de Eerste Kamer heb ik dan ook de suggestie om meer beleidsnota's in die kamer te bespreken van de hand gewezen, vooral ook omdat de Eerste Kamer meer op afstand van de dagelijkse politiek staat en het in dit licht ook niet passend is dat deze kamer zich in een vroegtijdig stadium over beleid uitspreekt (nota n.a.v. het verslag, kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 175, p. 17). Of ook het budgetrecht in deze discussie moet worden betrokken, moet nog worden gezien. De voorstellen die in de notitie zijn gedaan, hebben – naast de wijze van verkiezing – alleen betrekking op de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het (grond)wetgevingsproces zelf.

*Heeft het kabinet kennis genomen van het recente initiatief van de minister-president van België, die het bestaansrecht van de senaat aan de orde heeft gesteld? Welke analyse wordt hierbij gebruikt en welke alternatieven voor de tweede lezing worden in de Belgische stukken geopperd? Is een oplossing vergelijkbaar met die waaraan in België wordt gedacht het overwegen waard? Is het kabinet bereid onze Kamer op de hoogte te stellen van de exacte voorstellen en de context waarin ze zijn gedaan, en daarop een reactie te geven?*

Het kabinet heeft inderdaad kennis genomen van het initiatief van de premier van België om de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat samen te voegen tot één federaal parlement. De Belgische premier heeft in zijn Federale beleidsverklaring van 9 oktober 2001 deze uitspraak gedaan; begin september is er in de pers al eerder hiervan bericht gedaan. Echter, dit idee bevindt zich in een dermate pril stadium dat er naast deze verklaring voorlopig nog geen stukken over dit onderwerp beschikbaar zijn. De regering in België denkt aan het samenvoegen van de Kamer en de Senaat tot een federaal parlement, waarbij de reflectie-functie uitgeoefend zal worden door een bijzondere commissie die zich specifiek toelegt op een grondige tweede lezing van wetteksten. De Senaat heeft daarnaast de functie van ontmoetingsplaats van gemeenschappen en gewesten. Echter, deze taak heeft de Senaat naar de mening van de Belgische rege-

ring sinds zijn hervorming in 1993 niet voldoende op zich genomen, mede omdat het in verband met de wijze van verkiezing aantrekkelijker voor de partijen is om hun politieke zwaargewichten te plaatsen op de lijst van de Senaat. In de praktijk blijkt daardoor bijvoorbeeld dat partijen tijdens de vragenuurtjes op donderdag veelal dezelfde vragen aan de regering stellen om 14.00 uur in de Kamer en om 15.00 uur in de Senaat. Dit zijn enkele elementen van de analyse van de Belgische regering. Ook werden er al in de Senaat zelf voorstellen tot hervorming van de werking geformuleerd door de verschillende partijen, hetgeen naar de mening van de Belgische regering duidelijk aangeeft dat er behoefte is aan een wijziging van het huidige systeem.

De Belgische regering is daarom van mening dat het beter is een paritaire federale Raad in het leven te roepen die samengesteld is vanuit de gemeenschappen en waarin alle gewesten vertegenwoordigd zijn, een raad die zich samen met het federaal Parlement zal bezighouden met de grondwetswijzigingen en de aanpassingen van wetten.

Gezien het feit dat België – anders dan Nederland – een federale staat is, is de rol van de Senaat daar een geheel andere dan die van de Eerste Kamer bij ons. De Belgische voorstellen hebben duidelijk het oog op gebreken in de vervulling van de federale functie van de Senaat. De Nederlandse Eerste Kamer heeft niet deze functie en is dan ook geen «senaat» in deze zin.

6

*Is in de meeste landen niet de tendens waarneembaar om burgers meer rechtstreeks bij het bestuur te betrekken en hen ook hun bestuurders meer rechtstreeks te laten kiezen? Blijkt dit niet ook uit de voorstellen van de Belgische minister-president?*

Het is inderdaad in de meeste landen de tendens om burgers meer rechtstreeks bij het bestuur te betrekken en hen ook hun bestuurders meer rechtstreeks te laten kiezen. In de Federale beleidsverklaring geeft de regering van België ook aan dat het haar intentie is een aantal hervormingen door te voeren die niet de gemeenschappen of gewesten, maar de burger meer macht geven. Het idee van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vindt ook in België meer en meer ingang. De Belgische regering wil bovendien een grondwetswijziging voorstellen die de invoering van het bindend referendum mogelijk moet maken.

7

*Instrumenten als toetsing van wetten achteraf door de rechter en middelen als het (correctief) referendum kunnen gezien worden als gehele/gedeeltelijke substituten voor het werk van de Eerste Kamer. Welke andere taken van de Eerste Kamer worden niet «beslagen» door deze twee middelen? Met andere woorden op welk terrein rechtvaardigt zich in dit kader het bestaan van de Eerste Kamer?*

Als men kijkt naar de bevoegdheden die de Eerste Kamer momenteel heeft, dan kan men constateren dat deze bevoegdheden deels uitwisselbaar zijn met instrumenten die in sterke mate de keuze «ja/nee» inhouden. In die zin is het begrijpelijk dat in zowel het verre als het meer recente verleden rechterlijke toetsing en het referendum als alternatief zijn gezien en zelfs als zodanig zijn voorgesteld (dit laatste in 1903 door de toenmalige SDAP-leider Troelstra). Men kan verdedigen dat, zolang de Eerste Kamer niet meer instrumenten tot haar beschikking heeft dan enkel de keuze tussen het aannemen en het verwerpen van een wetsvoorstel, de rechtvaardiging van het bestaan van de Eerste Kamer in twijfel kan worden getrokken omdat de waarde van deze kamer als beperkt wordt gezien vergeleken met andere correctiemechanismen. Een element dat hierdoor niet wordt beslagen, is uiteraard de inhoudelijke politieke

gedachtewisseling c.q. heroverweging door een orgaan van de volksvertegenwoordiging.

8

*Wat zijn de belangrijkste bezwaren tegen opheffing van de Eerste Kamer?*

Het grootste bezwaar tegen opheffing van de Eerste Kamer hangt samen met de vraag, hoe een inhoudelijke heroverweging tot stand kan worden gebracht die zowel de kwaliteit van de wetgeving als de politieke rationaliteit ervan betreft. De Eerste Kamer is bij uitstek voor deze gecombineerde toetsing toegerust, omdat zij bestaat uit leden die enerzijds uit hoofde van hun deskundigheid en maatschappelijke expertise een oordeel kunnen uitspreken over aspecten van de kwaliteit van wetgeving, maar anderzijds ook dikwijls een politiek-bestuurlijke achtergrond hebben en vanuit die ervaring de politieke aspecten van de oordeelsvorming kunnen meewegen. Opheffing van de Eerste Kamer zou tevens opheffing van deze gecombineerde toetsing betekenen.

9

*Waarom kunnen de taken van de Eerste Kamer niet worden overgenomen door de Raad van State en de Tweede Kamer?*

De Raad van State en de Tweede Kamer hebben zeer verschillende taken bij de totstandkoming van wetgeving. De Raad van State geeft op grond van artikel 73, eerste lid, Grondwet advies over (onder andere) voorstellen van wet. Dit advies geeft de Raad aan de indiener van het wetsvoorstel, dus hetzij aan de regering hetzij – bij een initiatiefvoorstel – aan de Tweede Kamer. De Raad van State heeft dus slechts een adviserende en niet een beslissende bevoegdheid aangaande de inhoud c.q. de al dan niet aanvaarding van een wetsvoorstel. Een dergelijke beslissende bevoegdheid voor de Raad van State zou ook niet in ons staatsbestel passen. Indien de Raad van State een adviserende bevoegdheid zou behouden en de beslissende bevoegdheid uitsluitend in handen zou worden gelegd van de Tweede Kamer, zou de kwalitatieve en politieke heroverweging vervallen en zou het bezwaar, besproken in de beantwoording van de vorige vraag, voluit blijven gelden.

10

*Is in het kabinet de optie van afschaffing van de senaat aan de orde geweest? Zo neen, waarom niet? Bestaat er het beeld, dat deze discussie zinloos is omdat er op korte termijn toch geen tweederde meerderheid in de Staten-Generaal valt te ontwaren? Is het kabinet bereid deze optie alsnog te doen onderzoeken en te betrekken bij de nadere gedachtewisseling met de Kamer? Hoe reageert de minister op de stelling, dat deze discussie wel dient te worden aangesneden omdat indien nut en noodzaak van de Eerste Kamer niet op basis van inhoudelijke argumenten wordt beoordeeld, de tweederde meerderheid voor afschaffing er ook nooit zal komen?*

In het kabinet is een aantal opties geformuleerd waar afschaffing van de Eerste Kamer niet bij hoorde. Om de in de beantwoording van de eerdere vragen aangegeven redenen heeft het kabinet geen aanleiding gezien deze optie toe te voegen. Ik heb bovendien ook tegenover de Eerste Kamer niet ontkend dat er in Nederland nog steeds een grote politieke meerderheid is die bijzondere waarde hecht aan het tweekamerstelsel. Naar mijn mening is het aanzwengelen van een discussie hierover niet vruchtbaar, omdat dit aan de discussie een lading zou geven die mijns inziens niet productief is. Ik voel daarom meer voor een open discussie omdat dit voor alle betrokkenen (Eerste en Tweede Kamer en de regering) louter voordelen heeft. Ik wijs er overigens op dat zowel op deze plaats als

in de schriftelijke gedachtewisseling met de Eerste Kamer zelf de mogelijkheid van afschaffing wel degelijk inhoudelijk besproken is en wordt (zie o.m. vraag 8 en 9 hierboven).

11

*Waarom zag het vorige kabinet destijds geen aanleiding om voorstellen voor een terugzendrecht te doen?*

Het vorige kabinet noemde als bezwaar tegen het terugzendrecht, dat hierdoor een vertragende invloed op de gang en duur van de wetgevingsprocedure is te verwachten. Bovendien zou een terugzendrecht ertoe kunnen leiden dat de Eerste Kamer haar positie gewijzigd zou kunnen zien in meer het medebepalen van de inhoud van wetsvoorstellen en daarmee een doublure vormen met de Tweede Kamer. Het vorige kabinet maakte daarbij echter wel de kanttekening dat deze bezwaren niet bij alle varianten in dezelfde mate gelden.

12

*Spreekt het kabinet niet te gemakkelijk over «digitale» besluitvorming (aannemen of verwerpen; vergelijkbaar met een referendum) door de Eerste Kamer? Anders dan bij het referendum bestaat immers bij behandeling van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer ampele mogelijkheid om alle voors en tegens van het voorstel tegen elkaar af te wegen (ook naar aanleiding van het Raad van State-advies en de behandeling in de Tweede Kamer) en de bewindspersoon daarop te bevragen, zodat een veel meer weloverwogen en beter onderbouwd «voor» of «tegen» mogelijk is dan bij een referendum? Treft in dit verband de kritiek van de regering op de «digitaliteit» van besluitvorming niet eerder het referendum dan de behandeling van wetten in de senaat? Burgers beschikken niet of nauwelijks over de mogelijkheden voor een goede afweging van de verschillende aspecten van een wetsvoorstel. Zo bezien is de verwerping van een wetsvoorstel bij referendum, na weloverwogen behandeling door beide Kamers der Staten-Generaal, toch veel meer onwelkom?*

Het spreken over de «digitale» besluitvorming moet vooral worden gezien in relatie tot de aard en de kwaliteit van de inbreng in de Eerste Kamer. Juist de Eerste Kamer wordt geacht een kwaliteitstoetsing te verrichten, onder andere op aspecten van grondwettigheid, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. Een dergelijke kwaliteitstoetsing zou er in principe toe kunnen leiden dat een wetsvoorstel op een of meer onderdelen wordt aangepast. Een keuze tussen enkel «ja» of «neen» doet in die zin aan de nuances, die tijdens de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer naar voren kunnen komen, niet voldoende recht. Door de vergelijking met het referendum is geen waarde-oordeel uitgesproken, noch over het werk van de Eerste Kamer noch over het referendum, maar is alleen bedoeld om aan te geven dat de keuze tussen ja en neen van een andere orde is dan de aard van de toets die de Eerste Kamer geacht wordt aan te leggen. Deze spanning tussen de aard van de toets enerzijds en de aard van het oordeel van de Eerste Kamer anderzijds is naar mijn overtuiging een van de kernelementen van de onvrede die binnen en buiten de Eerste Kamer wordt bespeurd. Het gaat hierbij uiteindelijk om de vraag naar de bevoegdheden van de Eerste Kamer.

13

*De inhoudelijke beoordeling van de kwaliteiten van een wetsvoorstel worden op dit moment verricht door de Raad van State. Het is onomstreden dat de kwaliteitstoets door de Raad van State op de (grond-) wetgeving van hoge kwaliteit is. In dit licht bezien: wat is in de ogen van kabinet het bestaansrecht van de Eerste Kamer?*



Een belangrijk verschil tussen de Eerste Kamer en de Raad van State is dat de Eerste Kamer, anders dan de Raad van State, een op politieke basis (indirect) verkozen orgaan is en in haar oordeelsvorming ook politieke factoren moet laten meewegen. Daarnaast heeft de Raad van State een adviserende taak, terwijl de taak van de Eerste Kamer een mede-wetgevende is. De Eerste Kamer kan bovendien een rol spelen bij de beoordeling van wijzigingen in een wetsvoorstel, waarover de Raad van State geen oordeel heeft kunnen geven. Dat kan gelden voor nota's van wijziging en met name voor amendementen; in bepaalde gevallen wordt de Raad van State wel om advies hierover gevraagd, maar lang niet altijd.

14

*Het primaat van de Tweede Kamer brengt met zich mee dat de belangrijke politieke afwegingen aldaar worden gemaakt. Tevens wordt gesteld: de Tweede Kamer – met in de laatste decennia een ontwikkeling van deeltijd-naar voltijdpolitici en bewerktuigd met meer assistentie – is bij uitstek voor de politieke toetsing. In dit licht bezien: wat is in de ogen van het kabinet het bestaansrecht van de Eerste Kamer?*

Een belangrijk kenmerk van de Eerste Kamer is dat hierin plaats is voor toetsing op een iets grotere afstand van de politiek van alledag, waardoor de leden van die Kamer andere accenten kunnen leggen. Daarbij komt nog dat de leden van de Eerste Kamer doorgaans minder of in het geheel niet betrokken zijn bij de beleidsvorming. Vaak zullen bij de toetsing in de Eerste Kamer politieke overwegingen vergezeld gaan van bijvoorbeeld rechtsstatelijke criteria, en versterken beide elementen elkaar. Deze synthese van toetsing op zowel politieke als andere aspecten geeft de Eerste Kamer zeker bestaansrecht.

15

*De Eerste Kamer komt bij omstreden kwesties meer en meer in de positie dat zij gezien wordt als een «appèl-instantie», bejegend door groeperingen die een onwelgevallige beslissing van de Tweede Kamer willen teruggedraaien. Hierdoor krijgt de Eerste Kamer ongewild een meer politiek karakter. De oplossing voor dit probleem wordt in deze notitie niet aangedragen. Is er een oplossing voor dit dilemma, en waar bestaat deze oplossing uit?*

In de notitie is als een der oorzaken voor een meer politiek karakter van de Eerste Kamer genoemd, dat belanghebbenden zich tot de Eerste Kamer wenden, waarbij deze als een soort «kamer van heroverweging» wordt gezien. Dit is op zichzelf niet zozeer een probleem dat moet worden opgelost als wel een normale gang van zaken die bij een democratie hoort. Uiteraard moet de Eerste Kamer de in het geding zijnde belangen kunnen afwegen en kan het articuleren van bepaalde belangen door individuen of groepen daartoe dienstig zijn. Dit kan echter wel worden gezien – en daarom is dit voorbeeld in de notitie aangehaald – als een illustratie van het feit dat in bepaalde gevallen, namelijk bij politiek gevoelige of omstreden wetsvoorstellen, veel politieke aandacht naar de Eerste Kamer wordt getrokken waardoor de bestaande notie van afstandelijkheid tot het dagelijkse politieke bedrijf soms onder druk komt te staan.

16

*Heeft het kabinet (laten) bezien welk deel van haar aandacht de Eerste Kamer aan amendementen en nota's van wijziging wijdt?*

Per geval is bezien, of bij de door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer nota's van wijziging en amendementen zijn ingediend en daarbij welke rol deze eventueel hebben gespeeld bij de beoordeling door de Eerste Kamer. Een uitgebreid verslag

hiervan is te vinden in Bijlage 1 bij de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag, kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 1, nr. 175a, p. 9 e.v.

17

*Weet het kabinet hoeveel verzoekschriften jaarlijks bij de Eerste Kamer worden ingediend en welke ontwikkeling hierin is waar te nemen?*

De Eerste Kamer heeft mij op mijn verzoek de gegevens ter beschikking gesteld van het aantal bij de vaste commissies ingekomen brieven en het aantal in een parlementair jaar door de Vaste Commissie voor de verzoekschriften via een verslag afgehandelde verzoekschriften. Deze cijfers zijn wat betreft de ingekomen brieven indicatief (zie de toelichting op tabel 1).

**Tabel 1. Totaal aantal voor vaste commissies geregistreerde stukken per kalenderjaar**

Kalenderjaar	Aantal geregistreerde brieven aan vaste commissies
1992	2782
1993	2422
1994	1833
1995	1926
1996	1779
1997	2181
1998	2258
1999	1655
2000	1730

*Toelichting:*

In deze tabel zijn per *kalenderjaar* de totalen van brieven opgenomen die in het betreffende kalenderjaar door de postregistratie van de Eerste Kamer zijn geregistreerd voor de vaste commissies. Deze opgave is indicatief. Bij de selectie is geen onderscheid gemaakt naar afzenders (burgers, belangenorganisaties, bewindspersonen), inhoud (al dan niet betrekking hebbend op een aanhangig wetsvoorstel) of de omvang van bepaalde brievendossiers (bij meerdere wetsvoorstellen – b.v. de Algemene wet gelijke behandeling, het wetsvoorstel inzake abortus – heeft de Kamer meerdere duizenden min of meer gelijklopende reacties ontvangen, die niet afzonderlijk in de postregistratie zijn opgenomen en dus ook niet in deze cijfers zijn verdisconteerd).

**Tabel 2. Aantal afgehandelde verzoekschriften met verslag per parlementair jaar**

Vergaderjaar	Via EK ingediende en met verslag afgehandelde verzoekschriften
1991–1992	11
1992–1993	5
1993–1994	9
1994–1995	15
1995–1996	38
1996–1997	58
1997–1998	64
1998–1999	20
1999–2000	16

- De verslagen van de EK-Commissie voor de verzoekschriften worden plenair behandeld. In deze tabel is dit aantal per parlementair jaar vermeld (bron: jaarverslagen commissies voor de verzoekschriften).
- Verzoekschriften worden per parlementair jaar gedrukt.
- Het eerste stuk van ieder jaar is het jaarverslag van de commissies voor de verzoekschriften van beide kamers; dit verslag is niet meegeteld.



18

*Is de heftige kritiek op het aannemen of verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer niet ingegeven door het politiek gevoelige karakter ervan in plaats van door het «digitale karakter» van besluitvorming in de senaat?*

Zoals in het antwoord op vraag 15 is opgemerkt, hangt kritiek op het aannemen of verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer veelal samen met het politiek gevoelige of omstreden karakter van een wetsvoorstel. Het behoeft geen betoog dat een en ander wordt versterkt door het feit dat de Eerste Kamer slechts ja of neen kan zeggen. Juist in politiek omstreden kwesties kan een meer genuanceerde uitspraak dan «ja» of «neen» goed zijn om een inhoudelijk bevredigende oplossing tot stand te brengen, waarbij de Eerste Kamer niet in een positie wordt gema-noeuvreerd waarin zij gemakkelijk het mikpunt van kritiek zal worden doordat zij zich gedwongen ziet een eerder gesloten politiek compromis door het verwerpen van een wetsvoorstel te doorkruisen.

19

*Waarom beoordeelt het kabinet het negatief dat de Eerste Kamer bij omstreden wetsvoorstellen soms gezien wordt als een appel-instantie voor burgers en pressiegroepen? Op zichzelf bezien is het toch rechtmatig voor burgers en pressiegroepen om hun «laatste kans» te benutten? En is het niet aan de senaat zelf om de op haar uitgeoefende druk serieus te nemen en mee te wegen in de besluitvorming? Mag de senaat de gevoelens die leven in de maatschappij ten aanzien van een omstreden wetsont-werp niet meewegen in de uiteindelijke beoordeling daarvan?*

Zie hiervoor het antwoord op vraag 15.

20

*Ziet het kabinet een relatie tussen het invoeren van het referendum en het bestaansrecht van de senaat, zoals dit in 1903 door de SDAP werd gezien?*

In 1903 is door de SDAP-fractie in de Tweede Kamer voorgesteld, de Eerste Kamer af te schaffen en in plaats daarvan de mogelijkheid van een correctief referendum in te voeren. Dit is in de notitie genoemd als een voorbeeld van het verschijnsel dat in de discussie over de Eerste Kamer onder andere het instrument van het referendum al sinds lange tijd wordt gezien als een geheel of gedeeltelijk substituut voor het werk van de Eerste Kamer. Daarmee is niet gezegd dat het kabinet op het standpunt staat dat deze beide – het referendum en de Eerste Kamer – onderling uitwisselbaar zijn. Zoals bekend, zijn de door het kabinet ingediende voor-stellen inzake het referendum ook niet gekoppeld aan de positie van de Eerste Kamer, maar zijn deze onderwerpen los van elkaar aan de orde gesteld.

21

*Is het kabinet bereid een overzicht te verstrekken van de landen waar geen senaat bestaat? Kan het kabinet ingaan op het functioneren van het parlement in elk van die landen, een daarbij telkens een vergelijking maken met het Nederlandse stelsel? Kan het kabinet met name ingaan op het Noors-Bataafse stelsel, zijn eigen mening over dat stelsel geven en de kamer schetsen tot welke gevolgen invoering van dit systeem in Nederland zou leiden? Wil het kabinet tenslotte ook de vraag beantwoorden of het inderdaad zo is, dat slechts de boden opheffing van senaat (vrij naar Thorbecke) zouden betreuren?*

Ik kan een overzicht verschaffen van landen met een eenkamerstelsel binnen de Europese Unie. Een dergelijk stelsel bestaat in Denemarken,

Finland, Griekenland, Luxemburg, Portugal en Zweden. Het maken van een vergelijking met het Nederlandse stelsel is uiteraard moeilijk vanwege de geheel andere situatie. In zijn algemeenheid kan echter wel worden opgemerkt dat bij eenkamerstelsels de waarborg voor zorgvuldigheid in de wetgevingsprocedures vaak wordt gezocht in meerdere lezingen binnen de ene kamer van de volksvertegenwoordiging (bijvoorbeeld in Denemarken en Finland) of door het inschakelen van onderzoekscommissies (in Zweden).

Bij de inrichting van het parlement in Noorwegen in 1814 heeft de opzet van de Bataafse Republiek tot op zekere hoogte als voorbeeld gediend. Volgens de Staatsregeling van 1798 verdeelde het vertegenwoordigend lichaam zich hier in twee kamers. In de Bataafse Republiek was daarbij sprake van twee kamers die afzonderlijk vergaderden en beslissingen namen. In Noorwegen gaat het eigenlijk om een tussenvorm van een één- en een tweekamerstelsel met nadruk op het eenkameraspect, omdat ook het Storting als geheel bepaalde functies blijft vervullen. Men spreekt in Noorwegen dan ook niet van twee kamers maar van twee afdelingen. De commissie-De Koning, die in 1993 rapport uitbracht, heeft destijds op verzoek van de commissie-Deetman speciale aandacht besteed aan het Bataafs-Noorse stelsel. Dit stelsel kende volgens de commissie geen voordelen, maar uitsluitend grote bezwaren. Deze bezwaren hebben met name betrekking op achtereenvolgens: het feit dat behandeling niet meer in twee instanties plaatsvindt maar slechts in één kamer; de verwachting dat de leden van de kleinere «kamer» als regel één lijn zullen trekken met hun fractiegenoten in de grotere «kamer» of anders door hen zullen worden overvleugeld, hetgeen de correctie door een tweede instantie illusoir zou maken; het feit dat het onduidelijk is voor de kiezer welke kamer hij nu eigenlijk kiest.

Hoe in Nederland gereageerd zou worden op een eventuele opheffing van de Eerste Kamer, is moeilijk te voorspellen. In zijn algemeenheid merk ik op dat het te gemakkelijk is om de Eerste Kamer louter als «hindermacht» te zien die beter zou kunnen worden gemist. De ervaring in andere landen leert dat dan toch weer naar andere mechanismen moet worden gezocht om de zorgvuldigheid te waarborgen. Ik ben er in het licht van een zorgvuldige wetsprocedure veeleer een voorstander van, de boden van de Eerste Kamer ook te kunnen gebruiken om een wetsvoorstel onder omstandigheden weer naar de Tweede Kamer terug te geleiden.

22

*In de eerste periode van haar bestaan was de Eerste Kamer vooral bedoeld «den troon te omringen door een bolwerk waartegen andere partijen afstuiten». Daarmee werd mede beoogd de Koning zo min mogelijk in de positie te brengen waarin hij het niet eens zou zijn met een door het parlement aangenomen wetsvoorstel en een zodanig wetsvoorstel wellicht zou weigeren te bekrachtigen. Is de reden van bestaansrecht door de eeuwen heen niet achterhaald? Is er in de geschiedenis een moment geweest om, vanwege bovenstaande niet langer ingevulde reden, te komen tot een opheffen van de Eerste Kamer?*

De hier genoemde taak van de Eerste Kamer hing vooral samen met het feit dat de leden ervan aanvankelijk door de Kroon werden benoemd. In die zin kon deze Kamer ook metterdaad worden gezien als een «bolwerk», en men koos er dan ook voor om deze Kamer als zodanig te handhaven, zelfs toen in 1839 – dus nog onder de oude bedeling – al werd gepleit voor de afschaffing ervan, omdat zij als «schier doelloos» werd gezien. Anderzijds werd toen in de benoeming voor het leven van de Eerste-Kamerleden een waarborg tegen koninklijke willekeur gezien. Groen van Prinsterer meende echter – in het voetspoor van Thorbecke – dat ook de Eerste Kamer echt als «volks»-vertegenwoordiging was bedoeld. «De Eerste Kamer, het Volk vertegenwoordigend, is ook bestemd om een dam

tegen het Volk, een bolwerk te wezen voor den Troon», zo stelde hij in 1840. Hij wilde, juist om dat bolwerk-karakter effectiever te doen zijn, deze taak niet meer overlaten aan «een twintigtal Hofbeambten en Ministers, door den Koning voor die eervolle taak gecommiteerd», maar wilde hij juist de Eerste Kamer «eigene kracht en zelfstandigheid» geven: «Hoe toch den Troon te beschermen, indien zij haar gansche kracht ontleent van den Troon!» Uiteindelijk kwam het bij de grondwetsherziening van 1848 tot een stelsel, waarin de Tweede Kamer voortaan direct en de Eerste Kamer indirect zou worden verkozen en deze laatste daardoor ook qua wijze van samenstelling een deel van de volksvertegenwoordiging werd. Dit laatste element speelde een belangrijke rol in de beraadslagingen over deze grondwetsherziening. De Tweede Kamer wilde in meerderheid het benoemingsrecht van de leden van de Eerste Kamer in handen van de Koning houden, maar dit was voor de regering onbespreekbaar, omdat de Eerste Kamer dan niet een vertegenwoordiging van het volk zou zijn, maar van de Koning. De regering wees echter wel op de zinvolheid van handhaving van deze Kamer, onder meer om «den troon tot een bolwerk te strekken» (het bovenstaande is ontleend aan: G.A.M. Beekelaar, «Tussen twee revolutiejaren. De Eerste Kamer van 1830 tot 1848», in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, 's-Gravenhage 1990, p. 83–137). Dit laatste veranderde in 1917, toen de eisen voor verkiesbaarheid van de Eerste Kamer gelijk werden getrokken aan die voor de Tweede Kamer. Sindsdien kan de Kamer beter worden gezien als een «kamer van heroverweging» dan als een «bolwerk rond de Kroon» (zie F. de Vries, «Het Nederlandse tweekamerstelsel: over de plaats en taak van de Eerste Kamer», *NJB* 2001, p. 1827–1834). Geconstateerd kan daarmee worden dat, als er een moment in de geschiedenis moet zijn geweest om de Eerste Kamer vanwege het vervallen van het «bolwerk»-karakter op te heffen, dit ofwel in 1848 ofwel in 1917 was. Uit bovenstaande blijkt echter dat er toen juist voor is gekozen om de Eerste Kamer te handhaven, maar haar wél aan de eisen van de tijd aan te passen.

23

*Het kabinet ziet het als een probleem dat de senaat een steeds politieker orgaan is geworden. Zij vreest voor het gevaar dat «de congruentie van de politieke wilsvorming binnen partijen (van de coalitie) – zelfs op hoofdlijnen – verdwijnt». Deze vrees kan op zichzelf gezien toch geen reden zijn om de verkiezing en wetgevende bevoegdheden van de senaat te wijzigen? Ook individuele senatoren zijn immers vrij om te stemmen zoals zij willen? Is het een taak van de regering om middels wetgeving die de senaat depolitiseert, de eenheid van politieke wilsvorming binnen coalitiepartijen te bevorderen of te bewaken? Zo ja, wat zijn daarvoor de argumenten?*

De notitie merkt het sterker geworden politieke karakter van de Eerste Kamer aan als een belangrijk element rond de discussie inzake het functioneren van de Eerste Kamer en als een spanningsveld. Dit is niet hetzelfde als «een probleem». Het kabinet ziet zeer wel in dat het hier gaat om een gegeven dat niet met enkele (grond)wetgevende maatregelen te veranderen is. De notitie analyseert echter de stand van zaken rond de Eerste Kamer en constateert daarbij dat bepaalde ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat er een zekere onvrede is ontstaan rond de Eerste Kamer. Juist om niet te vervallen in het reageren op bepaalde incidenten, maar door in grote lijnen een beeld te geven van de rol van een veranderende Eerste Kamer in een eveneens veranderende samenleving, is deze invalshoek gekozen. Dit betekent dus niet dat deze ontwikkelingen *als zodanig* worden goed- of afgekeurd, maar dat hiermee rekening moet worden gehouden als men daadwerkelijke maatregelen tot hervorming van de Eerste Kamer overweegt.

24

*De uitslagen van verkiezingen voor provinciale staten en Tweede Kamer zijn bindend, ongeacht de hoogte van de opkomst. De verkiezingsuitslag wordt geacht de op dat moment legitieme representatie van de burgers in vertegenwoordigende organen op te leveren. Met het oog hierop kan de regering toch niet de verschillen in opkomst tussen statenverkiezingen en verkiezingen voor de Tweede Kamer aanvoeren als een argument tegen het gevoel dat de verkiezing van de Eerste Kamer tijdelijk een actuelere weerspiegeling is van de kiezersgunst? Die opkomstverschillen doen er formeel toch niet toe? Wat voor invloed op de politieke verhoudingen en de representativiteit kent het kabinet precies toe aan het verschil opkomstpercentages tussen verkiezingen voor de Tweede Kamer en verkiezingen voor provinciale staten? En los hiervan: wordt het argument van «actuelere weerspiegeling van kiezersgunst» ooit in de Eerste Kamer gebruikt?*

Het is een algemeen bekend ervaringsfeit dat verkiezingen voor provinciale staten (aanzienlijk) minder kiezers naar de stembus trekken dan verkiezingen voor de Tweede Kamer. Indien de uitslag van verkiezingen voor provinciale staten een qua politieke meerderheid relevant verschil uitmaakt in de samenstelling van de Eerste Kamer, valt de nuancering van de lagere opkomst weg, omdat – zoals in de vraag terecht wordt opgemerkt – de mate van opkomst formeel niet toe- of afdoet aan de vastgestelde uitslag van verkiezingen. Met erkenning van het voorgaande hecht het kabinet er evenwel aan, ten behoeve van een zuivere analyse van de spanningsvelden rond de Eerste Kamer deze nuancering te maken. Daarbij zij opgemerkt dat het argument van «actuelere weerspiegeling van kiezersgunst» als zodanig natuurlijk niet tijdens het debat in de Eerste Kamer wordt of werd gebruikt, maar in bepaalde situaties een voornamelijk psychologische betekenis heeft gehad (zie ook F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (diss. Groningen), Deventer 2000, p. 344).

25

*Kan het kabinet meerdere voorbeelden geven van aanzienlijke incongruenties tussen Tweede en Eerste Kamer, die als gevolg van het sinds 1983 ingevoerde stelsel van samenstelling van de Eerste Kamer ontstaan zijn en tot conflicten leidden tussen beide Kamers? Of is alleen de kans op dergelijke conflicten vergroot? Is het kabinet het ermee eens dat in dit verband niet de kabinetscrisis van 1999 rond het correctief wetgevingsreferendum genoemd kan worden, omdat het hier een conflict binnen een partij (en de coalitie) betrof, die niets te maken had met nieuw ontstane meerderheden in de Eerste Kamer als gevolg van provinciale verkiezingen?*

De gevolgen van de veranderde wijze van samenstelling van de Eerste Kamer zijn – zoals ik ook elders in de beantwoording heb aangegeven – voornamelijk indirect van aard. Dit maakt dat niet concreet kan worden aangegeven welke conflicten nu precies en ondubbelzinnig te herleiden zijn tot die veranderde wijze van samenstelling, maar wel dat de kans op dergelijke conflicten is vergroot. Bij de kabinetscrisis in 1999 is een dergelijk direct verband dus ook niet aan te geven. Dit illustreert overigens dat deze situatie niet de aanleiding was voor de voorstellen die in de notitie zijn gedaan.

26

*Het kabinet signaleert nogal wat bezwaren tegen het systeem waarvoor in 1983 werd gekozen, met name het feit dat de door provinciale staten gekozen Eerste Kamer wordt gezien als een meer actuele afspiegeling van de wens van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer. Door een terugkeer naar het systeem van voor 1983 zullen schommelingen in*

*kiezersgunst waarschijnlijk wel wat worden afgezwakt. De vraag is echter wel gerechtvaardigd of door een terugkeer naar dat systeem de bezwaren wel voldoende worden ondervangen? Zou het voor de burger nu veel uitmaken op welke wijze de Eerste Kamer precies gekozen wordt? Hij heeft er nu weinig zicht op – bij de verkiezing van provinciale staten speelt de daarmee wel verbonden verkiezing van de leden van de Eerste Kamer nauwelijks een rol – en dat wordt alleen maar onduidelijker als er met verkiezing van een deel van de Eerste Kamer door groepen van provincies in welke vorm dan ook wordt gewerkt. Is het reëel te verwachten dat daardoor het politieke primaat van de Tweede Kamer daadwerkelijk zal worden versterkt? Is het niet veeleer zo dat de verwachtingen ten aanzien van de Eerste Kamer gelijk zullen blijven en dat de kiezersgunst alleen nog wat indirecter en vertraagder doorwerkt, terwijl de Eerste Kamer toch een zware politieke rol in ons bestel kan blijven spelen gezien de bevoegdheden?*

Met de analyse in deze vraagstelling kan ik grotendeels instemmen. In het antwoord op vraag 24 heb ik aangegeven, dat de invloed van de sinds 1983 bestaande wijze van verkiezing vooral een psychologische is geweest. Een zodanige invloed is uiteraard moeilijk of geheel niet te meten, zeker niet wanneer er ook nog andere factoren zijn aan te wijzen die van belang zijn geweest voor de opstelling en het functioneren van de Eerste Kamer sinds 1983. Het is evenmin uitgesloten dat het psychologische effect van de verandering in de verkiezingswijze, die de grondwetsherziening van 1983 een tijdlang heeft meegebracht, inmiddels ook weer goeddeels is uitgewerkt. De vraag suggereert terecht dat de bevoegdheden van de Eerste Kamer meer bepalend zijn dan de wijze van verkiezing, en de discussie kan zich hierop wat mij betreft concentreren. In het onlangs over dit onderwerp gevoerde schriftelijk overleg met de Eerste Kamer heb ik reeds aangegeven, het primair van belang te achten dat aanpassingen plaatsvinden in de sfeer van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en geen grote bezwaren te hebben tegen het in stand laten van de huidige verkiezingswijze van de leden van die Kamer (kamerstukken I 2001–2002, 26 976, nr. 40, p. 9).

27

*In de brief wordt een aantal cijfers genoemd, onder andere betreffende verworpen en ingetrokken wetsvoorstellen in een bepaalde periode. Deze cijfers geven slechts inhoudelijke informatie wanneer ter vergelijking het aantal totaal behandelde wetsvoorstellen in desbetreffende periode wordt gegeven. Kunt u ter vergelijking deze cijfers geven?*

In de periode 1967–1983 zijn er totaal 4756 wetsvoorstellen behandeld. Daarvan zijn 6 wetsvoorstellen ingetrokken terwijl deze bij de Eerste Kamer aanhangig waren (0,126% van het totaal) en zijn er 12 door de Eerste Kamer verworpen (0,252% van het totaal).

In de periode 1983–2000 zijn er totaal 4439 wetsvoorstellen behandeld. Daarvan zijn 24 wetsvoorstellen ingetrokken terwijl deze bij de Eerste Kamer aanhangig waren (0,541% van het totaal) en zijn er 22 door de Eerste Kamer verworpen (0,496% van het totaal).

Over de periode tot 1967 zijn geen CBS-cijfers over aantallen wetsvoorstellen beschikbaar.

Dit en ander statistisch materiaal met betrekking tot de behandeling van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer (samengesteld m.m.v. het Parlementair Documentatiecentrum) is opgenomen in kamerstukken I 2000–2001, 26 976, nr. 1, nr. 175a.

28

*Kan het kabinet duidelijker maken waarom door een terugkeer naar de situatie van voor 1983 de politieke lading van de Eerste Kamer iets zal verminderen?*

Hoofdzakelijk zal dit betekenen dat de verkiezingsuitslag op een meer indirecte en vertraagde manier doorwerkt in de samenstelling van de Eerste Kamer. Zoals in het antwoord op vraag 26 is aangegeven, is het effect daarvan vooral psychologisch van aard. Welke invloed dit zal hebben, hangt mede af van de combinatie met andere factoren, die ook wel worden genoemd als mogelijke oorzaken voor het toegenomen politieke karakter van de Eerste Kamer, zoals personele factoren, het profiel van Eerste-Kamerleden en de aard van de te behandelen wetgeving.

29

*Is het niet waar dat het feit dat de leden van de Eerste Kamer geen full-time politici zijn, maar mensen met een hoofdfunctie elders in de samenleving, betekent dat zij, ook als zij rechtstreeks zouden worden gekozen, toch die andere wat meer afstandelijke houding ten opzichte van de zogenaamde «waan van de dag» zullen tonen alleen al vanwege beschikbare tijd? En zou het niet wenselijk zijn hen alleen al vanwege de beperking in hun beschikbare «politieke» tijd met minder taken te belasten?*

Het feit dat leden van de Eerste Kamer hun hoofdfunctie elders plegen te hebben, draagt zeker bij tot grotere afstandelijkheid ten opzichte van het politieke bedrijf. Bovendien brengt dit uiteraard een beperking in het takenpakket mee. Welke invloed rechtstreekse verkiezing op een en ander zou kunnen hebben, is moeilijk te voorspellen. Zeker lijkt wel dat rechtstreekse verkiezing de betrokkenen meer in het brandpunt van de publieke en publicitaire belangstelling zal brengen en mogelijk daardoor een meer intensieve betrokkenheid bij het politieke bedrijf – onder meer vanwege de noodzaak tot het voeren van campagne – zal leiden.

30

*Herinnert het kabinet zich de motie De Vries (kamerjaar 1974–1975) en kan het kabinet uiteenzetten wat toen de motieven van de indiener van de motie zijn geweest om de senaat op te heffen? Wat waren toen de gedachten van de indiener precies over een eventueel alternatief voor de functie van de tweede lezing?*

In de notitie (p. 5) is deze motie genoemd. De motieven die hieraan ten grondslag lagen, zijn te vinden in: Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, in: Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet?», deel 13, deel II, p. 42 e.v.

31

*Is het kabinet het ermee eens dat de omrekening van absolute aantallen naar percentages van de stijging van het aantal inhoudelijke novelles en door de senaat verworpen wetsvoorstellen (zoals blijkt uit de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer over deze notitie) slechts een heel lichte stijging laat zien ten opzichte van het verleden en dat daarmee de sterkere politieke rol die de Eerste Kamer volgens de regering zou zijn gaan spelen aanzienlijk gerelativeerd moet worden?*

Uit de gegevens, waarnaar verwezen is in het antwoord op vraag 27, is op te maken dat er een stijging is geweest in het aantal inhoudelijke novelles en door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen, zowel in absolute als in relatieve zin. Het aantal wetsvoorstellen dat geleid heeft tot een inhoudelijke novelle is gestegen van 0,105% in de periode 1974–1983 tot 0,451% in de periode 1983–2000. Het aantal door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen is gestegen van 0,252% in de periode 1967–1983 tot 0,496% in de periode 1983–2000. Het aantal wetsvoorstellen dat heeft geleid tot een novelle is daarmee meer dan verviervoudigd, het aantal door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen bijna verdubbeld.



Hoewel de aantallen daarmee nog steeds relatief gering zijn, is de daarin opgetreden stijging eerder «significant» te noemen dan «heel licht». Enkel op basis van het cijfermateriaal kan het kabinet de in de vraag opgenomen veronderstelling dan ook niet delen.

32

*Is er volgens het kabinet eventueel een verband tussen de afnemende kwaliteit van wetgeving (ook door de Raad van State gesignaleerd in haar Jaarverslag 2000) en het licht toenemende aantal verwerpingen van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer?*

Het onderzoek, waarvan verslag is gedaan in de aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag, geeft als zodanig geen aanleiding tot een zodanige constatering over de vaak gestelde verminderde kwaliteit van wetgeving, en wel omdat hieruit blijkt dat de reden voor verwerping door de Eerste Kamer in slechts een gering aantal gevallen constitutioneel of anderszins juridisch van aard is geweest. In deze aantallen is bovendien de laatste jaren geen noemenswaardige stijging opgetreden. Verreweg de meeste verwerpingen door de Eerste Kamer blijken plaats te vinden op politiek-inhoudelijke gronden.

33

*Kan zonder meer worden verkondigd dat een directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer ertoe leidt dat deze Kamer dezelfde legitimatie verkrijgt als de Tweede Kamer? Wil het kabinet zijn oordeel geven over een directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in combinatie met een terugzendrecht, waarbij de uiteindelijke beslissing door de Tweede Kamer wordt genomen?*

Zoals in het antwoord op vraag 29 is aangegeven, is het mogelijk dat een directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer hen meer in het spectrum van de publieke en publicitaire belangstelling brengt. Het is moeilijk te voorspellen welk effect dit zal hebben, maar wel is waarschijnlijk dat de notie van «afstandelijkheid» hierdoor zal verminderen en de kans op conflicten met de Tweede Kamer toeneemt. Directe verkiezing zal naar verwachting leiden tot het intensiever moeten voeren van campagne, waar momenteel juist de campagne een ander, niet primair op de leden van de Eerste Kamer gericht, karakter heeft. Hierdoor is het niet uitgesloten dat de Eerste Kamer eenzelfde legitimatie verkrijgt als de Tweede Kamer. Daardoor zal het juist moeilijker dan thans te rechtvaardigen zijn om niet de Eerste, maar de Tweede Kamer het laatste woord te geven bij de behandeling van wetsvoorstellen.

34

*In hoeverre heeft de Eerste Kamer geen eigen legitimatie als zij in plaats van door de provinciale staten door de Tweede Kamerleden wordt gekozen? Zou het politieke primaat van de Tweede Kamer hierdoor niet tot uiting kunnen komen?*

In de positiebepaling van de Eerste Kamer dient naar mijn mening een subtiel evenwicht te worden bewaard tussen enerzijds het politieke primaat van de Tweede Kamer en anderzijds de onafhankelijke positie van de Eerste Kamer. In het stelsel van «checks and balances» zou een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de Tweede Kamer de balans wel eens te zeer kunnen laten doorslaan naar het eerste ten koste van het tweede. Om die reden ben ik er geen voorstander van om de Tweede Kamer tot een kiescollege voor de Eerste Kamer te maken.



35

*Wat is voor het kabinet de reden om ondanks het onderkende gebrek aan rechtstreekse binding tussen kandidaten en betrokken provincies, toch nog steeds zo aan de vorm van een indirecte verkiezing door de provincies te blijven vasthouden?*

Nederland kent geen federale staatsstructuur, met als gevolg dat de leden van de Eerste Kamer niet *namens* de provincies optreden. Dit betekent enerzijds dat het niet per se noodzakelijk is om de staten van de provincies als kiescolleges voor de Eerste Kamer te gebruiken, maar dit kan – wellicht enigszins paradoxaal – ook als een voordeel worden gezien. Juist doordat de provincies voor een belangrijk deel losstaan van de staatkundige rol van de Eerste Kamer, kan indirecte verkiezing door provinciale staten dienen als een waarborg voor een wijze van verkiezing waarbij het ene orgaan politiek gezien niet sterk van het andere afhankelijk is. Dit zou bijvoorbeeld bij een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de Tweede Kamer (zie de vorige vraag) heel anders zijn. Wellicht hierom is de indirecte verkiezing door provinciale staten – die indertijd vooral een gelegenheidsoplossing was – in de praktijk een goede vondst gebleken, die meer dan 150 jaar heeft gefunctioneerd zonder dat zich in plaats hiervan overduidelijk betere alternatieven opdrongen.

36

*Welke van de drie opties met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer heeft de voorkeur van het kabinet?*

Zoals in het antwoord op vraag 26 is aangegeven, acht het kabinet het vooral van belang dat veranderingen in de bevoegdheden van de Eerste Kamer worden gerealiseerd. Dit zal een directer effect hebben op de plaats van de Eerste Kamer in ons staatsbestel dan een verandering in de wijze van verkiezing. De in de notitie geanalyseerde nadelen van het bestaande stelsel kunnen in beginsel op twee manieren worden gemitigeerd: aan het begin, bij de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, en aan het eind, bij de bevoegdheden van deze Kamer. Niet uit te sluiten is dat een aanpassing ter zake van dit laatste (de bevoegdheden) een aanpassing van de wijze van verkiezing niet meer nodig maakt. De analyse in de notitie kan naar mijn opvatting echter niet zonder praktische consequenties blijven voor hetzij de wijze van verkiezing, hetzij de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Bij de keuze van de meest gewenste wijze van aanpassing van de verkiezing speelt tevens een rol, welke optie de minste overgangsproblemen met zich brengt. Onder het voorbehoud hiervan moet worden opgemerkt dat de opties 2 en 3 in de notitie als nadeel hebben dat de leden van de Eerste Kamer zeer lang, te weten acht jaar, zullen zitten. In optie 1 zou de zittingsduur zes jaar zijn, hetgeen overeenkomt met de grondwettelijke zittingsduur van vóór de herziening van 1983. Deze optie is daarmee in principe wenselijker, maar zal – gezien de incongruentie met de zittingsduur van de leden van provinciale staten – naar verwachting grotere nadelen in de uitvoering met zich brengen. Om die reden ben ik – mede naar aanleiding van de schriftelijke gedachtewisseling met de Eerste Kamer sinds het verschijnen van de notitie – van mening dat handhaving van de bestaande wijze van verkiezing eveneens een optie dient te zijn, aangezien het zo zou kunnen zijn dat de problemen die verbonden zijn aan elk van de in de notitie genoemde opties groter kunnen zijn dan het verwachte positieve effect ervan, temeer daar dit effect (zoals besproken in het antwoord op de vragen 26 en 28) grotendeels psychologisch zal zijn en een dergelijk effect mogelijk beter langs een andere weg, namelijk die van de bevoegdheden, kan worden gerealiseerd.

37

*De Eerste Kamer heeft ingevolge artikel 85 Grondwet slechts de bevoegdheid om een wetsvoorstel te aanvaarden of te verwerpen. In de notitie wordt gesteld dat de praktijk behoefte heeft aan een correctiemechanisme. Waarom heeft de praktijk behoefte aan een correctiemechanisme? Behoort de Tweede Kamer zichzelf niet te corrigeren?*

Aan het tweekamerstelsel ligt onder meer de gedachte ten grondslag dat er een tweede instantie is, die op een iets grotere afstand van de politieke werkelijkheid van alledag nog eens naar een wetsvoorstel kijkt, en dit dan met name beziet op bijvoorbeeld juridische aspecten, doelstelling, samenhang, doel-middelrelatie, uitvoering en maatschappelijke neveneffecten. Een correctie door de Tweede Kamer zelf mist het aspect van de grotere afstand tot het dagelijkse politieke bedrijf. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook bij de behandeling in de Tweede Kamer op kwaliteitsaspecten dient te worden gelet.

38

*Is het niet zo dat aan novelles niet zozeer fouten ten grondslag liggen als wel een andere politieke beoordeling dan door de Tweede Kamer is gemaakt?*

Er bestaat in de praktijk een scala van soorten novelles, variërend van een correctie van misslagen via verbetering van kleine of grotere inhoudelijke fouten tot wijziging van beleidsmatige keuzes. Om die reden wordt in de staatsrechtelijke literatuur veelal een onderscheid gemaakt tussen niet-inhoudelijke of «correctie»-novelles enerzijds en inhoudelijke novelles anderzijds (zie b.v. F. de Vries, *a.w.*, p. 189 e.v.).

39

*Indien er zou worden overgegaan tot de introductie van enige vorm van constitutionele toetsing, zou dit dan naar het oordeel van het kabinet gevolgen moeten hebben voor de positie en het voortbestaan van de Eerste Kamer?*

Bij een constitutionele toetsing in de vorm waarin deze in de meeste landen die een dergelijk systeem kennen, wordt toegepast, geschiedt de beoordeling van de regels achteraf aan de hand van concrete gevallen, en alleen aan juridische normen. De Eerste Kamer houdt daarentegen de voorgestelde wetgeving al tijdens het wetgevingsproces tegen het licht, en past daarbij niet alleen een juridische toets, maar ook een bredere kwaliteitstoets en een – wat meer afstandelijke – politieke toets toe. Dit is een duidelijk andere functie dan die aan een rechter zou toekomen bij een mogelijke constitutionele toetsing. Het kabinet wil beide onderwerpen – de positie van de Eerste Kamer en de mogelijke invoering van constitutionele toetsing – daarom ook niet afhankelijk van elkaar maken.

40

*Wat is de reden om de oplossing van genoemde dilemma's te zoeken in het terugzendrecht, in plaats van in het bezien van de mogelijkheid van opheffing van de Eerste Kamer in combinatie met een uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad van State?*

Doordat de Eerste Kamer ook een politieke toets aanlegt, verschilt haar taak essentieel van die van de Raad van State. De Raad van State beschikt als adviesorgaan niet over bevoegdheden om het wetgevingsproces beslissend te beïnvloeden en het zou ook niet juist zijn dergelijke bevoegdheden aan de Raad toe te kennen. Na advisering door de Raad van State is het aan de kamers van de volksvertegenwoordiging om zich uit te spreken en te besluiten over een voorstel van wet. In het geheel van

de «checks and balances» in ons staatsbestel behoort de bevoegdheid van de Raad van State een adviserende te zijn en te blijven.

41

*Zal de vertraging ten gevolge van gebruikmaking van het terugzendrecht daadwerkelijk worden bestreden met een versterkt meerderheids-criterium? Het aantal terugzendingen zal daardoor misschien enigszins worden beperkt, maar is er niet veel meer heil te verwachten van het vastleggen van een termijn waarbinnen de Tweede Kamer moet reageren? Is de vraag of een terugzending gewenst is niet veeleer afhankelijk van het onderwerp en het wetgevingsproduct dan van de vraag of er een grote of kleine meerderheid tegen is? Waarom kan er niet geëist worden dat de en daarbij ook uitdrukkelijk de reden moet formuleren? Dan blijft de terugzending toch ook in omvang beperkt?*

In het schriftelijk overleg dat ik onlangs met de Eerste Kamer over dit onderwerp heb gehad, heb ik erop gewezen dat ik in zijn algemeenheid de voorkeur geef aan (a) de meest eenvoudige en transparante oplossing, die (b) voldoende garanties biedt voor de totstandkoming van goede wetgeving en (c) geen al te grote verlenging van de wetgevingsprocedure oplevert. In dat kader heb ik aangegeven dat hierbij, behalve aan hogere drempels voor gebruikmaking van een terugzendrecht ook kan worden gedacht aan een variant waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel bij eenvoudige meerderheid kan aanvaarden, verwerpen of terugzenden. Zowel in de nota naar aanleiding van het verslag en in het daaropvolgend schriftelijk en mondeling overleg dat ik met de Eerste Kamer heb gehad, heb ik laten weten dat bijvoorbeeld een keuze voor de Eerste Kamer tussen aanvaarden, verwerpen en terugzenden (alles bij eenvoudige meerderheid) een bruikbaar alternatief zou zijn. Voorkomen moet daarbij worden dat een terugzending een aanzienlijke verlenging van de wetgevingsprocedure oplevert. Het heeft uit het oogpunt van tijdswinst daarbij de voorkeur, dat een wetsvoorstel na terugzending naar de Tweede Kamer niet nogmaals door de Eerste Kamer wordt behandeld. Onaanvaardbare verlenging zou tevens kunnen worden voorkomen door termijnen te hanteren, zoals dit ook in bepaalde andere landen het geval is (zie hiervoor de beantwoording van vraag 60 en de bijlage daarbij).

42

*Zou er niet veel voor te zeggen zijn om na terugzending en mogelijke amendering in de Tweede Kamer in een gezamenlijke vergadering te oordelen over het eindproduct?*

In de notitie is uitdrukkelijk een aantal opties aangegeven met een rol voor de verenigde vergadering. In de Eerste Kamer heb ik hierover gezegd dat een rol voor de verenigde vergadering een van de mogelijkheden is die mij het meest aanspreken. Op deze mogelijkheid is ook gewezen in de literatuur, met name door B.H. van den Braak, «Een einde aan de «anomalie». Grondwetsherziening aan herziening toe», *Openbaar Bestuur* 2000, nr. 2, p. 16–19.

43

*Wordt er een vertragend effect veroorzaakt door gebruikmaking van het terugzendrecht door de Eerste Kamer? Ontstaat hierdoor geen «van het kastje naar de muur-effect»? Hoe gaat dit ondervangen worden?*

Zoals ik hierboven bij de beantwoording van vraag 41 heb opgemerkt, dient naar mijn overtuiging het vertragende effect van terugzending zo gering mogelijk te blijven. Een «van het kastje naar de muur-effect» zal alleen ontstaan in een situatie waarin er geen einde in de terugzendprocedure is ingebouwd en een wetsvoorstel dus verschillende malen

tussen de beide kamers heen en weer kan gaan tot er uiteindelijk overeenstemming wordt bereikt. Een dergelijke situatie streeft het kabinet niet na. Duidelijk is dat een eenmalige terugzending geen onaanvaardbare verlenging van de wetgevingsprocedure behoeft op te leveren.

44

*Welke vormen van terugzending bestaan er in andere landen? Welke vertragende invloed bestaat daar op de wetgevingsprocedure?*

Deze vraag wordt beantwoord samen met vraag 60 (zie aldaar).

45

*Kan het kabinet zo uitvoerig mogelijk aangeven waarom het het vetorecht van de Eerste Kamer bij een tweederde meerderheid in stand wil houden? Wordt hiermee het politieke primaat van de Tweede Kamer, dat elders in de notitie bevestigd wordt, niet miskend?*

Door voor een verwerping een meerderheid van twee derden in de Eerste Kamer te eisen, wordt de drempel voor een verwerping door die Kamer hoger dan thans het geval is. Daarmee wordt het politieke primaat van de Tweede Kamer niet miskend, dit wordt integendeel juist versterkt, doordat de kans dat een door de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt verworpen, kleiner is.

46

*Het kabinet laat in de notitie een voorkeur blijken voor terugzending. Is van de terugzending niet een nadeel dat een meerderheid van minder dan tweederde het wetsvoorstel principieel onaanvaardbaar acht en daarom verwerping beoogt en geen reparatie verlangt, alsnog met terugzending naar de Tweede Kamer geconfronteerd wordt? Welk belang is in zo'n situatie met terugzending gediend? Zou het kabinet aan de hand van stemverhoudingen willen berekenen hoeveel wetsvoorstellen, die in het bijna afgelopen parlementaire jaar door de Eerste Kamer aangenomen zijn, volgens de voorgestelde terugzending naar de Tweede Kamer teruggezonden hadden moeten worden?*

In de discussie over de positie van de Eerste Kamer is het mijns inziens een centrale vraag of inderdaad een meerderheid in de Eerste Kamer die een wetsvoorstel *principieel* onaanvaardbaar acht, in een tweekamerstelsel per definitie het laatste woord moet hebben nadat een meerderheid in de Tweede Kamer zich juist vóór dit wetsvoorstel heeft uitgesproken. Het dunkt mij dat dit geen automatisme behoort te zijn. De principiële, politieke afweging is in de Tweede Kamer gemaakt. De Eerste Kamer kan hierbij kleinere of grotere vraagtekens hebben, die het nodig maken om de gemaakte afweging nog eens kritisch te bezien. Daarbij is het nu dikwijls zo dat de politieke afweging in de Eerste Kamer ten gunste van het wetsvoorstel doorslaggevend is, terwijl een wetsvoorstel mogelijk aan kwaliteit zou hebben gewonnen indien op bepaalde onderdelen nog iets met de kritiek vanuit de Eerste Kamer had kunnen worden gedaan. Dit is ook een belang dat met de mogelijkheid van terugzending kan zijn gediend.

In het geval er bij een meerderheid in de Eerste Kamer grote politieke bezwaren tegen een wetsvoorstel bestaan, kan een terugzending of -recht deze meerderheid ertoe brengen haar bezwaren zodanig constructief te formuleren, dat tijdens de hernieuwde behandeling in de Tweede Kamer kan worden getracht deze bezwaren zoveel mogelijk weg te nemen. De beslissing over de politieke wenselijkheid van een wetsvoorstel ligt dan daar waar deze hoort, namelijk in de Tweede Kamer. Niet uitgesloten is overigens dat in bepaalde gevallen de bezwaren vanuit de Eerste Kamer dermate indringend of zwaarwegend kunnen zijn, dat het

wetsvoorstel in tweede instantie alsnog door de Tweede Kamer wordt verworpen dan wel dit wetsvoorstel door de regering wordt ingetrokken. De principiële bezwaren vanuit de Eerste Kamer hebben er dan toe geleid dat het wetsvoorstel niet tot wet wordt verheven, maar de uiteindelijke politieke afweging hierover is dan wel in de Tweede Kamer gemaakt. Dit lijkt mij een situatie die verre te verkiezen is boven de huidige, waarin de (ook politieke) afweging van de indirect gekozen, politiek op een grotere afstand staande, Eerste Kamer de afweging van de Tweede Kamer geheel opzij kan zetten.

Alle wetsvoorstellen die in het afgelopen parlementaire jaar 2000–2001 door de Eerste Kamer zijn aangenomen, zouden ook zijn aangenomen indien de in de notitie voorgestelde terugzendplicht had bestaan. De terugzendplicht zou pas van kracht worden indien een meerderheid in de Eerste Kamer, die kleiner is dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, tegen een wetsvoorstel stemt. Om het aantal terugzendingen te becijferen moet dus niet worden gekeken naar de stemverhouding bij de wetsvoorstellen die in het afgelopen parlementaire jaar door de Eerste Kamer zijn aangenomen, maar naar de stemverhouding bij de wetsvoorstellen die door de Eerste Kamer zijn verworpen.

In het parlementaire jaar 2000–2001 zijn twee wetsvoorstellen door de Eerste Kamer verworpen. Op 20 februari 2001 verwierp de Eerste Kamer het wetsvoorstel Retributies milieugevaarlijke stoffen (26 161), op 13 maart 2001 het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van het Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijden in de handel en op kantoren. In het eerste geval was de stemverhouding (bij zitten en opstaan) 26 voor en 48 tegen, in het tweede geval 33 voor en 40 tegen. In beide gevallen was er dus een meerderheid tegen het wetsvoorstel, welke kleiner was dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Dat betekent dat beide wetsvoorstellen – als de voorstellen uit de notitie geldend recht zouden zijn geweest – hadden moeten worden teruggezonden naar de Tweede Kamer. In dit licht bezien zou het totaal aantal terugzendingen in het afgelopen jaar dus twee hebben bedragen.

47

*Wat is de mening van het kabinet over een variant op optie 2 voor wat betreft de bevoegdheden van de senaat in de gewone wetsgevingsprocedure, inhoudende dat, wanneer het voorstel voor de tweede en laatste maal naar de senaat gaat, deze het voorstel ook met gewone meerderheid kan verwerpen?*

Met betrekking tot een terugzendingrecht in de wetgevingsprocedure acht ik het te verkiezen dat een voorstel slechts eenmalig wordt teruggezonden en na terugzending niet voor de tweede maal naar de Eerste Kamer gaat. Dit heb ik tijdens het debat op 6 november jl. ook aan de Eerste Kamer laten weten.

48

*Wat is de reactie van het kabinet op de kritiek op de terugzendplicht van W. Witteveen in het NJB van 5 mei 2000?*

Van het artikel van Witteveen heb ik met veel belangstelling kennis genomen. Allereerst merk ik daarbij op dat Witteveen de analyse in de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» op de belangrijkste punten deelt, en evenals de notitie tot de conclusie komt dat invoering van enigerlei vorm van terugzending een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het wegnemen van ongewenste effecten die samenhangen met de spanning tussen politieke en kwalitatieve toetsing. Witteveen merkt op dat de keus om te komen tot een terugzendplicht in de notitie onvoldoende is gemotiveerd en noemt enkele nadelen die in zijn visie aan een terugzendplicht kleven. Daarbij merk ik overigens wel op dat

– anders dan Witteveen stelt – het bij de realisering van welk van de in de notitie genoemde opties dan ook nooit zo kan zijn dat er een patstelling ontstaat en dat wetsvoorstellen heen en weer kunnen worden geschoven tussen de beide kamers: in alle genoemde opties is een duidelijk eindpunt van de behandeling aangegeven.

Witteveens stelling dat de macht van de regeringscoalitie door de invoering van een terugzendplicht wordt vergroot doordat een minderheid van een derde in de Eerste Kamer een wetsvoorstel nog van verwerping kan redden via het afdwingen van een terugzending, deel ik in zijn algemeenheid niet. De door Witteveen geschetste situatie zal alleen goed denkbaar zijn in een situatie waarin de regeringscoalitie, berustend op een meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer, een minderheid in de Eerste Kamer heeft. In dat geval lijkt het mij politiek gezien niet juist dat de krachtsverhouding in de Eerste Kamer de doorslag geeft, maar acht ik het correcter dat de Tweede Kamer, met inachtneming van de bezwaren van de Eerste Kamer, het wetsvoorstel nog eens beziet, het eventueel wijzigt en het in het uiterste geval alsnog verwerpt.

Witteveen stelt als alternatief voor, de keuze aan de Eerste Kamer te laten om een wet bij gewone meerderheid te verwerpen dan wel terug te zenden en die Kamer daarmee een terugzendrecht te geven. Ik heb, zowel in de gedachtewisseling met de Eerste Kamer als in de beantwoording van enkele van de bovenstaande vragen, aangegeven dat ik een dergelijke optie zeer de moeite waard acht en veel minder ingewikkeld dan de opties met betrekking tot de terugzendplicht.

49

*Waarom wordt geen optie geformuleerd die het budgetrecht van de Eerste Kamer afschaft en de bevoegdheden van de Eerste Kamer vooral richt op het wetgevingsproces?*

De bevoegdheden van de Eerste Kamer liggen ook nu reeds voornamelijk op het gebied van het wetgevingsproces. Wat het kabinet betreft liggen er bij het budgetrecht als zodanig geen moeilijkheden. Voorzover dit aan de zijde van de Eerste Kamer zelf wellicht het geval mocht zijn – bijvoorbeeld ten aanzien van het tijdsbeslag dat met de behandeling van de begroting gemoeid is – acht ik dit in eerste instantie een kwestie die samenhangt met de vergaderorde van de Eerste Kamer zelf en waarin ik nu niet wil treden. Of dit alsnog deel van de discussie gaat uitmaken, zal tijdens het verdere verloop van de gedachtewisseling moeten blijken.

50

*Waarom komt het kabinet niet tot een voorkeur voor een van de drie genoemde opties van het terugzendrecht? Opvallend is immers dat aan optie 1 alleen maar voordelen en geen nadelen worden gezien.*

Omdat het hier gaat om de positie van de kamers der Staten-Generaal zelf, achtte het kabinet het gepast om niet te beginnen met afgeronde voorstellen, maar de beide kamers de ruimte te laten om naar aanleiding van een ingeslagen denkrichting mede vorm te geven aan concrete voorstellen. Aan de hand hiervan heb ik met de Eerste Kamer een uitvoerige gedachtewisseling gehad. Daarbij vond ik het in eerste instantie van belang dat de noodzaak van de invoering van een vorm van terugzending als zodanig zou worden ingezien en dat in alle openheid op voor- en nadelen van verschillende opties kan worden gewezen zonder dat dit afbreuk doet aan de grondgedachte van terugzending zelf. Daarbij zijn bij mij inmiddels wel twee hoofdvormen van terugzending uitgekristalliseerd. In de eerste plaats is dit een eenmalig recht van terugzending naar de Tweede Kamer, in de tweede plaats een recht om een wetsvoorstel naar de verenigde vergadering door te zenden (in beide gevallen met een



gewone meerderheid). Deze vormen zijn ook aantrekkelijk, omdat ze minder ingewikkeld zijn dan de opties voor een terugzendingplicht.

51

*Kan het kabinet ook ten aanzien van de procedure van grondwetsherziening aangeven of het politieke primaat van de Tweede Kamer niet met zich mee zou moeten brengen dat ook bij tweederde meerderheid de uiteindelijke beslissing in deze Kamer valt?*

De keuze of de Tweede Kamer al dan niet de uiteindelijke beslissing moet nemen, hangt als zodanig niet af van het politieke primaat, maar aan de wijze van invulling die men daaraan geeft. Het is bijvoorbeeld ook goed denkbaar dat de verenigde vergadering een rol gaat vervullen bij grondwetsherzieningen.

52

*Deelt het kabinet het globale politieke oordeel, dat door een toegenomen activisme van de senaat het aantal verworpen en ingetrokken wetsvoorstellen aanmerkelijk is gestegen? Zo ja, zou dit kunnen voortvloeien uit het structurele gegeven dat de samenstelling van de senaat, die sterk beïnvloed wordt door de opkomstpercentages bij de provinciale verkiezingen, hierin een rol speelt? Welk van de voorgestelde modellen staat in deze zin het meest garant voor het politieke primaat van de Tweede Kamer?*

Zoals in de notitie is aangegeven en in de daarop volgende schriftelijke gedachtewisseling met de Eerste Kamer ook cijfermatig is onderbouwd (zie tevens hierboven, antwoord op vraag 27), is het aantal verworpen en ingetrokken wetsvoorstellen sinds 1983 substantieel gestegen, waarbij echter dient te worden opgemerkt dat het nog altijd om geringe aantallen gaat. In de notitie en de schriftelijke gedachtewisseling zijn hiervoor mogelijke oorzaken genoemd. Onder deze oorzaken bevindt zich de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer en in verband daarmee de opkomst bij de verkiezingen voor provinciale staten, maar dit verklaart nog niet waarom het in bepaalde perioden juist regeringsfracties in de Eerste Kamer waren die een dergelijk activisme vertoonden.

In antwoord op vraag 51 is geïmpliceerd dat het politieke primaat van de Tweede Kamer op verschillende wijzen kan worden ingevuld. Daarbij geldt in zijn algemeenheid de stelregel, dat een laatste woord voor de Tweede Kamer veelal de stevigste verankering van dit primaat zal meebrengen. Dit neemt echter niet weg dat ook andere modellen dit primaat zullen handhaven of versterken (zie als voorbeeld de uiteenzetting in de beantwoording van vraag 47).

53

*Zou het niet redelijk zijn om de oorspronkelijke bedoeling van de tweede lezing (inschakeling van de burgers bij een voorgenomen herziening van de Grondwet) wat duidelijker tot zijn recht te doen komen en bijvoorbeeld de burgers direct te betrekken via een verplicht grondwetsreferendum, en de tweede lezing te schrappen? Zijn daarvan voorbeelden te vinden in de ons omringende landen? En zo niet, zou er dan niet om dezelfde reden aanleiding zijn om alleen de nieuwe rechtstreeks verkozen Tweede Kamer in tweede lezing aan bod te laten komen?*

Met betrekking tot een tweede lezing merk ik op dat deze in twee van de aangegeven opties vervalft. In optie 1 heeft na een eventuele terugzending de Tweede Kamer het laatste woord.

In het op 2 maart 2000 ingediende voorstel tot grondwetswijziging betreffende het correctief referendum (27 033) is vevat dat een voorstel tot verandering van de Grondwet alleen aan een referendum kan worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal is aangenomen. Gekozen



is daarmee voor een combinatie van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure met een facultatief, correctief grondwetgevingsreferendum. Daarmee wordt het meest recht gedaan aan de plaats van het referendum in het kader van de voorstellen die door de regering dienaangaande zijn gedaan, waarbij een referendum altijd pas mogelijk zal zijn na behandeling van een wetsvoorstel door de kamers der Staten-Generaal. In de landen in de EU komt soms een verplicht en soms een facultatief grondwetsreferendum voor. In Ierland bestaat het verschijnsel van een verplicht grondwetsreferendum (na één lezing). In Italië vindt de procedure in twee lezingen plaats, maar indien de aanvaarding van het voorstel in een van beide dan wel beide kamers wel met absolute meerderheid, maar niet met een meerderheid van twee derden heeft plaatsgevonden, kan hierover een referendumverzoek worden ingediend. In Oostenrijk is een referendum na aanvaarding door de kamers in één lezing verplicht over een «Gesamtänderung der Verfassung», maar dit komt uiterst zelden voor (alleen in 1994, over de toetreding van Oostenrijk tot de EU). Over een gedeeltelijke wijziging van de grondwet is een referendum verplicht wanneer een derde van de leden van de Nationalrat of de Bundesrat dit verlangt, hetgeen in de praktijk zelden of nooit voorkomt. Ook in Spanje is een grondwetsreferendum verplicht bij een algehele (niet bij een gedeeltelijke) grondwetsherziening, maar daar vinden eerst twee lezingen in het parlement plaats. In Zweden kan een tiende van alle leden van de Riksdag na twee lezingen een beslissend referendum eisen, welke eis dan door tenminste een derde van het aantal leden moet worden gesteund. In Denemarken is een referendum verplicht in gevallen waarin nationale bevoegdheden worden overgedragen aan internationale autoriteiten. In Frankrijk kan de President bij decreet besluiten een referendum te doen plaatsvinden onder andere met betrekking tot een wetsontwerp inzake de inrichting van de staatsinstellingen. In Portugal zijn vragen met betrekking tot grondwetsherziening juist van het houden van een referendum uitgesloten.

54

*Essentieel bij een grondwetswijziging is het feit dat de kiezer in staat moet worden gesteld zich op enig moment over de wenselijkheid van een grondwetswijziging uit te spreken. In het verleden werd de tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer vrijwel altijd verplaatst naar het tijdstip van de periodieke verkiezingen. Deze constructie in combinatie met een (correctief) referendum «bewaakt» op voldoende wijze de procedure rond een grondwetswijziging. Wat is de meerwaarde van de Eerste Kamer in deze?*

De meerwaarde van de Eerste Kamer bij grondwetsherzieningen is dezelfde als in de gewone wetgevingsprocedure, namelijk een toets van het voorstel door een instantie die wat verder van de politiek van alledag staat op juridische aspecten en op aspecten als doelstelling, samenhang, doel-middelrelatie, uitvoering en maatschappelijke neveneffecten.

55

*Had het niet de voorkeur verdiend dat, hoezeer ook moet worden gewaardeerd dat het kabinet hecht aan de zienswijze van de beide Kamers der Staten-Generaal inzake samenstelling en werkwijze, het kabinet zijn eigen zienswijze ten behoeve van het overleg met de Staten-Generaal had voorgelegd? Is het kabinet bereid om die zienswijze, los van (nog niet gebleken) opvattingen binnen de Staten-Generaal bekend te maken? Of heeft het kabinet, ondanks de zin in het regeerakkoord: «Het kabinet komt met voorstellen inzake de verkiezing en positie van de Eerste Kamer», niet tot een meer specifieke voorkeur kunnen komen? Gezien het voorgaande: hoe noodzakelijk acht het kabinet een spoedige wijziging van de verkiezing en positie van de Eerste Kamer?*

Het kabinet vindt het van belang op dit punt, dat betrekking heeft op de kamers der Staten-Generaal zelf, eerst de haalbaarheid van de verschillende opties te toetsen alvorens een concreet voorstel te doen. Grondwetsherzieningsprocedures zijn in Nederland in dubbel opzicht – zowel qua tijd als qua vereiste meerderheid – geen lichte procedures. In dit verband vind ik de momenteel plaatsvindende gedachtewisseling met de beide kamers van groot belang, dit met oog op de gewenste duidelijkheid of en zo ja, welke concrete voorstellen kunnen worden gedaan.

56

*Wil de regering ingaan op de consequenties die opties 1 en 2 (voor de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer) hebben voor de evenredigheid van de samenstelling van de Eerste Kamer? Is het een juiste constatering dat optie 3 het minst nadelig is voor de evenredigheid van de vertegenwoordiging in de senaat?*

In de opties 1 en 2 kiezen de staten van alle provincies elke drie respectievelijk vier jaar 37 of 38 leden van de Eerste Kamer, terwijl in optie 3 de provincies hiertoe in een even aantal groepen worden verdeeld, waarbij de helft van deze groepen om beurten 37 of 38 leden van de Eerste Kamer kiest. Voor de evenredigheid maakt dit in principe niet uit, omdat immers ook in de opties 1 en 2 de evenredige verdeling bestaat, met dien verstande dat alle provincies dan gedurende de zittingsperiode van de staten tweemaal aan de beurt komen om de leden van de Eerste Kamer te kiezen. Overigens merk ik op dat het kabinet zich in het vervolg van de gedachtewisseling vooral zou willen concentreren op de bevoegdheden van de Eerste Kamer, meer dan op de wijze van verkiezing (zie ook het antwoord op vraag 36).

57

*Is het juist dat optie 4 voor de aanpassing van de grondwetsherzieningsprocedure de procedure niet lichter maakt en de bevoegdheden van de Eerste Kamer in deze procedure niet verandert, maar louter de tweede lezing door de twee Kamers afzonderlijk samenvoegt tot een gezamenlijke tweede lezing?*

Optie 4 voorziet in een tweede lezing-nieuwe stijl in de verenigde vergadering, die het voorstel met een meerderheid van twee derden moet aanvaarden. De tweede lezing wordt hiermee bekort, aangezien niet meer de Tweede en de Eerste Kamer zich na elkaar over het voorstel behoeven uit te spreken. De bevoegdheden van beide kamers zijn in tweede lezing reeds identiek, omdat de Tweede Kamer in die fase nu ook niet kan amenderen. De bevoegdheden van de Eerste Kamer blijven daarmee in tweede lezing dezelfde als thans, zij het dat het dan niet meer een minderheid van 26 leden binnen deze Kamer is die een voorstel in tweede lezing kan tegenhouden, aangezien in dit geval de totale stemverhouding binnen de verenigde vergadering telt. Daarmee zijn 76 van de 225 leden nodig om een wetsvoorstel in tweede lezing te kunnen verwerpen.

58

*In de notitie worden er diverse opties voor verandering beschreven. In de beschrijvingen missen we de optie van opheffen der Eerste Kamer. Waarom is deze optie buiten de mogelijkheden gebleven? Is hier onderzoek naar gedaan? Indien hier geen onderzoek naar gedaan is, is het kabinet bereid dit onderzoek bij de mogelijkheden te betrekken?*

De mogelijkheid van opheffing van de Eerste Kamer is niet overwogen of onderzocht, aangezien het kabinet van mening is dat deze Kamer een

nuttige rol in het staatsbestel kan vervullen en dat het handhaven van deze Kamer – mits voorzien van de nodige aanpassingen – de voorkeur geniet.

59

*Op welke wijze zal volgens de regering een andere manier van kiezen leiden tot het anders functioneren van de Eerste Kamer? Welke inhoudelijke meerwaarde wordt bereikt als de Eerste Kamer op een andere manier wordt gekozen?*

Een andere manier van kiezen zal niet in directe zin leiden tot een anders functioneren van de Eerste Kamer. Het effect hiervan zal – anders dan een aanpassing van de bevoegdheden van de Eerste Kamer – vooral indirect zijn (zie het antwoord op vraag 36).

60

*Elders in de Europese Unie bestaan tweekamerstelsels waarbij de senaat niet door een ander orgaan van de volksvertegenwoordiging wordt gekozen. Hoe zijn daar de ervaringen ten aanzien van de senaat als correctiemechanisme op het parlement? Welke correctiemechanismen worden gehanteerd? Hoe wordt gehandeld bij conflicten?*

Omdat tweekamerstelsels onderling zeer verschillen en de verhouding tussen de beide kamers in bijna elk land anders is, geef ik in de bijlage als antwoord op de vragen 44 en 60 een beknopt overzicht op hoofdlijnen van de werking van de tweekamerstelsels binnen de Europese Unie op het punt van de wetgevingsprocedure. Met betrekking tot de verdragende invloed kan worden opgemerkt dat deze per land zeer verschilt, maar dat de procedure in een aantal gevallen gebonden is aan duidelijke termijnen. De waardering van de senaat hangt in zijn algemeenheid sterk af van de toegevoegde waarde die dit instituut heeft in het geheel van het wetgevingsproces, maar ook – dit geldt vooral voor federale staten – van de wijze waarop de senaat zijn functie als vertegenwoordiging van de samenstellende delen van de federatie vervult. Zie voor een illustratie hiervan met name het antwoord op vraag 5.

61

*Wat is de keuze die het kabinet uiteindelijk gemaakt heeft ten aanzien van de thans voorliggende opties? Meent het kabinet nog deze regeerperiode met een wetsvoorstel te moeten komen, of wil het kabinet het beslechten van dit onderwerp over de Kamerverkiezingen heen tillen? Zijn er nog andere opties denkbaar, zoals het instellen van een staatscommissie, voordat het kabinet met een definitief standpunt komt?*

Zie het antwoord op vraag 55.

62

*Waarom wordt in de opties door het kabinet slechts een aantal varianten voorgelegd met een terugzendplicht? Waarom wordt niet een gemotiveerd terugzendrecht besproken, waartoe met een meerderheid van de senaat kan worden besloten? Deelt het kabinet de analyse dat door een gemotiveerd terugzendrecht duidelijk kan worden waar de schoen wringt en ongelijksoortige bezwaren niet bij elkaar opgeteld kunnen worden? Welke voorkeur heeft het kabinet bij dit terugzendrecht: met behoud van veto door de senaat, met verlies van veto of vormen van een conflictregeling hierbij?*

Zoals in de beantwoording van eerdere vragen – en ook eerder in antwoorden op vragen van de Eerste Kamer – aangegeven, sta ik positief tegenover een dergelijk terugzendrecht. Door een gemotiveerd terugzend-

recht wordt de Eerste Kamer er bovendien toe gebracht haar bezwaren zo constructief mogelijk te verwoorden. Inzake de vraag waarnaar de voorkeur uitgaat, speelt ook de mening van de kamers zelf een belangrijke rol. Daarbij is in elk geval duidelijk dat een eenmalige terugzending, met het laatste woord aan hetzij de Tweede Kamer hetzij de verenigde vergadering, de minste vertraging in de wetgevingsprocedure zal meebrengen en vanuit dit oogpunt de voorkeur geniet. Zowel in de notitie als in de daaropvolgende schriftelijke gedachtewisseling met de Eerste Kamer is bovendien aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van een conflictregeling met behulp van een conciliatiecommissie. Een dergelijke commissie – een verschijnsel dat bijvoorbeeld bestaat in de staatsstelsels van Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten – is met name geschikt in situaties waarin beide kamers over ongeveer vergelijkbare bevoegdheden (bijvoorbeeld recht van initiatief of amendement) beschikken. Dit is in Nederland niet het geval en wordt thans ook niet voorgesteld.

## BIJLAGE BIJ HET ANTWOORD OP VRAGEN 44 EN 60

Voor het samenstellen van onderstaand overzicht is gebruik gemaakt van: L. Prakke/C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie, vijfde druk*, Deventer 1998.

### **België**

In België (een federale staat) wordt een wetsvoorstel aangeboden aan een van beide kamers, waarbij parlementsleden gehouden zijn hun voorstel aan te bieden aan de kamer waarvan zij deel uitmaken. De regering moet een wetsvoorstel indienen bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die het voorstel in twee lezingen behandelt. Indien het voorstel tot de uitsluitende bevoegdheid van de Kamer behoort, eindigt de behandeling hier. Indien een voorstel een materie bevat die tot de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat behoort, wordt het naar de Senaat gezonden, die er even vrij tegenover staat als de Kamer. Beide kamers moeten het eens worden over een identieke tekst, en tot die tijd zal het voorstel tussen de beide kamers heen en weer worden gezonden. Bij een wetsvoorstel over een onderwerp waarbij de Senaat niet de volheid van bevoegdheid heeft, zendt de Kamer het naar de Senaat die de keuze heeft het voorstel al of niet te behandelen. Indien de Senaat het voorstel niet wil behandelen, gaat de tekst zonder meer terug naar de Kamer; indien er wel een behandeling plaatsvindt, stelt de Senaat de Kamer de amendementen voor die zij wenselijk acht. Het staat de Kamer vrij de amendementen te aanvaarden, en uiteindelijk beslist de Kamer.

### **Duitsland**

In Duitsland (een federale staat) varieert de bevoegdheid van de senaat (de Bundesrat) naar gelang de aard van de wetgeving. Grondwetswijzigingen moeten met een meerderheid van twee derden ook door de Bundesrat worden goedgekeurd. Wetgeving die de financiën dan wel het bestuur van de landen raakt, behoeft de toestemming van de Bundesrat. Tegen andere wetsvoorstellen kan de Bundesrat bezwaar maken, hetgeen echter door de Bundestag kan worden afgewezen. Er is een conciliatiecommissie (Vermittlungsausschuss), bestaande uit 32 leden (16 uit elk van beide kamers), die een compromisvoorstel probeert uit te werken wanneer over een wetsvoorstel een conflict tussen de beide kamers is ontstaan. Wanneer het voorstel van de Vermittlungsausschuss een wijziging van het door de Bundestag aanvaarde wetsvoorstel inhoudt, moet de Bundestag daarover opnieuw besluiten.

### **Frankrijk**

In Frankrijk kan een wetsvoorstel bij een van beide kamers worden ingediend, die elk ook het recht van amendement hebben. De minister-president kan na twee lezingen (of één lezing in geval van urgentie), waarin de Assemblée Nationale en de Sénat van elkaar verschillende wetsteksten hebben vastgesteld, een zogeheten «commission mixte paritaire» instellen, bestaande uit zeven leden van elk van beide kamers, welke commissie tot taak heeft een compromistekst voor te stellen. Meestal slaagt een zodanige commissie hierin. De compromistekst moet dan binnen twee weken door de regering aan de beide kamers worden voorgelegd. Als deze tekst weer niet door de beide kamers in een gelijklopende versie wordt aanvaard, dan volgt een nieuwe lezing in beide kamers. De Assemblée beslist in laatste instantie. Indien de commissie er niet in is geslaagd een compromistekst te formuleren, dan moet de regering het wetsvoorstel opnieuw in beide kamers laten behandelen. Uiteindelijk kan dan echter de Assemblée beslissen.

## Ierland

De meeste wetsvoorstellen kunnen in Ierland worden ingediend in beide kamers. Een wetsvoorstel dat eerst wordt behandeld in de Dáil Éireann (huis van afgevaardigden), die ook het recht van amendement heeft, wordt daarna behandeld in de Seanad Éireann (senaat), die het voorstel op ongeveer dezelfde wijze behandelt als de Dáil, met een recht van amendement. Als de Seanad het wetsvoorstel verwierpt of het niet binnen 90 dagen heeft behandeld, dan wel als de Dáil de amendementen van de Seanad verwierpt, kan de Dáil door aanneming van een daartoe strekkende «resolution» binnen 180 dagen na verstrijken van de periode van 90 dagen bewerkstelligen dat het voorstel toch kracht van wet zal krijgen. Een wetsvoorstel dat eerst wordt behandeld in de Seanad, wordt daarna doorgezonden naar de Dáil. Als deze het voorstel goedkeurt, kan het tot wet worden verheven; als de Dáil amendementen aanneemt, wordt het voorstel teruggezonden naar de Seanad, waarna de termijn van 90 dagen begint te lopen. Het voorstel volgt daarna dezelfde procedure als een voorstel dat eerst bij de Dáil is ingediend.

## Italië

In Italië wordt de wetgevende macht door de beide kamers gezamenlijk uitgeoefend; de regering is hier geen medewetgevend orgaan, maar kan wel wetsontwerpen indienen (dit gebeurt in ongeveer een kwart van de gevallen, meestal gaat het initiatief van parlementsleden uit; regeringsvoorstellen hebben echter een veel grotere kans op aanvaarding). Of de behandeling eerst in de Camera dei deputati (kamer van afgevaardigden) of in de Senato della Repubblica (senaat van de Republiek) plaatsvindt, is afhankelijk van de vraag in welke kamer het initiatief is genomen c.q. bij welke kamer het ontwerp is ingediend. Beide kamers hebben het recht van amendement. Na de behandeling in de ene kamer wordt het doorgezonden naar de andere, totdat dezelfde tekst door beide kamers is aanvaard. Een door de ene kamer aanvaard ontwerp kan door de andere kamer worden geamendeerd, waarna het weer dient te worden behandeld door de andere kamer die het eerdere ontwerp had aangenomen. Dit proces duurt net zo lang tot beide kamers het eens zijn, want er bestaat geen conflictregeling. In de praktijk is er aan een dergelijke regeling echter geen behoefte, omdat de kamers meestal weinig verschil vertonen in politieke samenstelling.

## Oostenrijk

In Oostenrijk (een federale staat) begint de behandeling van een voorstel voor een bondswet altijd in het huis van afgevaardigden (de Nationalrat). De Nationalrat bezit het recht van amendement. Een door de Nationalrat aangenomen wetsvoorstel wordt vervolgens naar de senaat (de Bundesrat) gezonden. Sommige wetsvoorstellen (waaronder de begroting) kunnen alleen maar ter kennisneming aan de Bundesrat worden gestuurd. In de meeste gevallen kan de Bundesrat binnen acht weken gemotiveerd bezwaar maken tegen het wetsvoorstel. Dit bezwaar kan door de Nationalrat terzijde worden geschoven doordat het oorspronkelijk aanvaarde wetsvoorstel in ongewijzigde vorm opnieuw wordt aangenomen. De enige manier waarop de Nationalrat rekening kan houden met de bezwaren van de Bundesrat, is door het afzien van aanvaarding van het wetsvoorstel. In de praktijk maakt de Bundesrat slechts zelden bezwaar, en dan nog wordt dit bezwaar meestal door de Nationalrat opzij gezet. Tenslotte zijn er nog enkele gevallen waarin de Bundesrat een toestemmingsrecht heeft, maar ook hier heeft de Bundesrat in de praktijk geen grote invloed. In Oostenrijk wordt daarom soms ook wel gepleit voor hervorming of zelfs afschaffing van de Bundesrat.

## **Spanje**

In Spanje worden alle regeringsontwerpen, initiatiefvoorstellen van regionale parlementen en volksinitiatieven ingediend bij het congres (Congreso de los diputados), dat het recht van amendement heeft (hoewel de grondwet dit niet expliciet noemt). Als het wetsvoorstel door het congres is aanvaard, wordt het behandeld door de senaat (Senado), die binnen twee maanden een beslissing moet nemen. Indien de senaat het voorstel ongewijzigd goedkeurt, is het daarmee door het parlement aanvaard. Indien de senaat zich met een absolute meerderheid tegen het wetsvoorstel uitspreekt, kan dit door het congres ongedaan worden gemaakt. Indien de senaat het wetsvoorstel amendeert, kunnen ook deze amendementen door het congres ongedaan worden gemaakt. De bevoegdheden van de senaat kunnen daarmee in de praktijk als klein worden aange-merkt.

## **Verenigd Koninkrijk**

In het Verenigd Koninkrijk kunnen de meeste wetsontwerpen zowel in het lagerhuis (House of Commons) als in het hogerhuis (House of Lords) worden ingediend, maar de meeste worden ingediend bij het lagerhuis. Beide huizen hebben het recht van amendement. Dit betekent dat een door het House of Commons aangenomen wetsontwerp, dat door het House of Lords geamendeerd is, weer terug moet naar het House of Commons, dat op zijn beurt het door het House of Lords aanvaarde voorstel weer kan amenderen. Dit kan in theorie lang doorgaan, maar in de praktijk wordt een amendement van het House of Lords veelal overgenomen of legt het House of Lords zich erbij neer dat het House of Commons een amendement niet overneemt. Indien er echt een conflict tussen de beide huizen bestaat in die zin dat het House of Lords een wetsontwerp verwerpt of voor het House of Commons onaanvaardbare amendementen wil handhaven, kan het ontwerp in de huidige zitting niet tot wet worden verheven. In de volgende zitting (een zitting duurt gewoonlijk een jaar en loopt van begin november tot eind oktober) kan een identiek ontwerp echter opnieuw door het House of Commons worden aangenomen, waarna het zonder bemoeienis van het House of Lords aan de Koning ter bekrachtiging kan worden aangeboden.