

26 976, nr. 1*

Notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 8 juni 2000

De commissie belast met het voorbereidend onderzoek heeft de eer de volgende opmerkingen te maken en vragen te stellen over bovenvermelde notitie.

Ofschoon in de notitie een beschrijvend en analytisch deel en een deel met opties in relatie tot bepaalde bevoegdheden van de Eerste Kamer te onderscheiden valt, is in dit verslag nagelaten deze indeling te volgen. Een dergelijke indeling zou onrecht kunnen doen aan de samenhang in de opmerkingen en vragen zoals deze door enkele fracties zijn ingebracht.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gevoelens van bijzondere en in ieder geval zeer gemengde samenstelling kennis genomen van deze nota van reflectie t.b.v. het debat met beide Kamers der Staten-Generaal. De in de nota gesuggereerde veranderingen in verkiezingswijze en bevoegdheden van de Eerste Kamer vormen wezenlijke wijzigingen in ons democratisch bestel. Daar de leden van deze fractie er niet bij voorbaat van uit wilden gaan dat de voorgestelde wijzigingen alleen zijn geïnspireerd door overwegingen van politieke opportuniteit, wilden ze in deze schriftelijke fase van het debat vooral vragen stellen die raken aan de probleemanalyse door de regering, meer in het bijzonder de daaraan ten grondslag liggende empirische en normatieve premissen.

Waarom zag de regering nu bij uitstek aanleiding om te komen tot – opnieuw – ingrijpende wijzigingen in de verkiezingswijze van de leden van de Eerste Kamer en in haar bevoegdheden terzake de behandeling van (grond)wetswijzigingen? Er moeten immers zwaar te wegen gronden zijn om op deze wijze de positie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal opnieuw ter discussie te stellen. De desbetreffende leden wilden die centrale vraag nader toespitsen op de volgende (in de nota aangegeven en denkbare) aanleidingen voor de *probleemanalyse* van de regering. Zij deden dat vanuit het adagium: onderzoekt alles en behoudt (vooral) het goede.

- Op p. 2 stelt de regering dat «de wijze van samenstelling ...de grondvraag (is) van de democratische legitimatie van de Eerste Kamer als deel van de volksvertegenwoordiging».

* Vervolg op 21 427, nr. 164, 1997–1998.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) plv. voorzitter, Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA) en Witteveen (PvdA) voorzitter.

In dit verband zij ook gewezen op de eerste alinea op p. 8 van de nota waar met zoveel woorden wordt gesteld dat divergentie in de opstelling van de beide Kamers slecht zou zijn voor de democratie. De leden van de CDA-fractie wilden in dit verband de regering vragen welke normatieve invulling van het *democratiebeginsel* ten grondslag lag aan de veronderstelling dat divergentie in stellingnamen (partijpolitiek of anderszins geïnspireerd) tussen Tweede en Eerste Kamer een slechte zaak zou zijn.

- Op verschillende plaatsen in de nota wordt gewezen op de specifieke politieke opstelling van de Eerste Kamer in relatie tot die van de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie zouden de regering willen vragen aan te geven in welke betekenis(sen) zij op deze plaatsen het begrip «*politiek*» hanteert; dat begrip kan immers betrekking hebben op «partij-politiek», maar ook op «strijd om de waardentoeiding in een samenleving». Soms lijkt de regering te argumenteren vanuit de normatieve premisse dat de partijpolitieke profilering dient te worden versterkt (zie de voorstellen m.b.t. de verkiezingswijze, die de politisering in partijpolitieke zin als richtsnoer lijken te hebben), soms dat juist een grotere afstandelijkheid en een meer in termen van algemene waarden-discussies te typeren rol invulling de voorkeur verdient. De leden van deze fractie constateerden op dit punt inconsistente argumentatielijnen.
- Op p. 8 en 9 van de nota stelt de regering terecht dat «een terugkeer naar het stelstel dat voordien (1983) bestond een stevige nadere argumentatie (vraagt), die met name zal moeten worden gezocht in het effect dat een bepaalde vorm van verkiezing kan hebben op het karakter van de Eerste Kamer». De leden die hier aan het woord waren wilden die kwestie nader uitwerken in de volgende vragen:
 1. Kan de regering een (empirisch en normatief) overtuigende onderbouwing geven van het veronderstelde verband tussen verkiezingswijze en het gebruik van de *bevoegdheden* door de Eerste Kamer; de eenzijdig kwantitatieve analyse (op p. 9) van de toename in aantallen verworpen wetsvoorstellen overtuigt niet. Moet de toename van het aantal novelles vanaf 1983, waarvan de regering op p. 14 gewag maakt, niet eerder worden toegeschreven aan de kwaliteit van de wetgeving – en dus de rol van de andere onderdelen van de wetgevende macht – dan aan de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer? Kan de regering daarnaast aangeven welk percentage van de wetgeving (per wetsvoorstel en gerelateerd aan de omvang van wetsvoorstellen) tot novelles aanleiding heeft gegeven?
 2. De regering stelt zich op p. 5 van de nota de vraag «of inderdaad de veranderde wijze van verkiezing (mede) heeft geleid tot een gewijzigde (*politieke*) opstelling van de Eerste Kamer, en zo ja, of dit ertoe dient te leiden dat de wijze van verkiezing wederom aanpassing behoeft». De leden van de CDA-fractie nodigden de regering uit deze vraag te beantwoorden.
 3. Kan de regering een (empirische) onderbouwing geven van de veronderstelling dat de veranderde kieswijze een «*actuelere*» *afspiegeling* (*representativiteitsargument*) betekent; is hier de verkiezing door provinciale staten niet een belangrijke interveniërende variabele? Bij invoering kieswijze van vóór 1983 is er bovendien de vertraging in de weergave van de verkiezingsuitslag van de provinciale staten, het niet parallel lopen van de zittingsperiodes van beide colleges en het gebruik van meer kiesdistricten. Dient het uitgangspunt in de representativiteitsdiscussie niet juist te zijn dat beide Kamers der Staten-Generaal en hun leden «ten volle democratisch gelegitimeerd zijn om gedurende deze gehele periode (4 jaar, art. 52 Gw) hun parlementaire bevoegdheden uit te

oefenen»? (citaat uit: P.P.T. Bovend'Eert, *Het bestaansrecht en de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel: een gebed zonder einde*, in: Y. Buruma c.s., *Recht door de eeuw*, Deventer 1998, p. 81).

4. De regering geeft een bepaalde invulling aan de (informele) code van het *primaat van de Tweede Kamer*. Zij wijst (op p. 3 van de nota) op art. 51 Grondwet, het verschil in bevoegdheden en het feit dat de kabinetten worden geformeerd op basis van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer. De leden van deze fractie vonden dat de legitimatiegronden en de beperkingen daarin voor de Eerste Kamer niet alleen dienen te worden gevonden in referentie aan de Tweede Kamer, maar door de «eigenstandige» gronden waarop de Eerste Kamer fundeert. Zij wezen bovendien op de wenselijkheid van complementariteit in de rolopvattingen en werkwijzen van beide Kamers. Lijdt het gezag van de politiek niet eerder onder een irreële invulling van de code van het politieke primaat dan onder de wat minder pawloïde politieke stijl van de Eerste Kamer?
 - De leden van deze fractie constateerden dat t.a.v. de invulling van een *terugzendplicht* alleen formele criteria in de voorstellen over de behandeling van gewone en grondwetswijzigingen worden gereleveerd. Deze leden gaven er de voorkeur aan te spreken in termen van *terugzendrecht* en zien alle aanleiding om de Eerste Kamer uitdrukkelijk een eigen rol te gunnen bij de invulling van *materiële* afwegingen welke voor terugzending nodig zijn. Uiteraard kan er geen sprake zijn van een terugzendrecht zonder handhaving van het vetorecht. Deze leden zouden hierop gaarne de reactie van de regering vernemen.
 - Waar de regering spreekt van de toetsing van «de kwaliteit van wetgeving» gingen deze leden ervan uit dat daarbij het begrip «kwaliteit» wordt gehanteerd in brede zin, d.w.z. niet beperkt tot juridisch-technische toetsing (taak van de wetgevingsjuristen ten departemente en de Raad van State) doch veeleer zich uitstrekkend tot de algemene zorg om beginselen van rechtsstatelijkheid, economische alsmede politieke rationaliteiten, waarbij onder de laatstgenoemde zeker ook het democratisch gehalte van het voorbereidings- en te verwachten uitvoeringstraject van het betreffende wetsvoorstel van belang is. Gaarne ontvingen deze leden een antwoord van de regering.

De leden van de fractie van de **VVD** hadden hun inbreng verdeeld over een vijftal paragrafen en 29 opmerkingen en vragen.

A. Tweekamerstelsel en positie van de Eerste Kamer

1. Naar aanleiding van de opmerking in de eerste zin van § 2, onder a, op p. 3, dat in meer landen met een tweekamerstelsel de positie van de kamer die vergelijkbaar is met die van de Nederlandse Eerste Kamer, regelmatig onderwerp van bezinning is (geweest), zouden de leden van de VVD-fractie gaarne van het kabinet vernemen tot welke nadere inzichten de kennisneming heeft geleid van de voorbereidende documenten, de woordelijke verslagen en de resultaten van de door de Senaat van de Franse Republiek op 14 maart 2000 te Parijs georganiseerde bijeenkomst van de senaten en «tweede» kamers van de wereld (Forum des Sénats du Monde) onder de naam «Une Idée d'Avenir». De kennisneming van die documenten en verslagen achtten deze leden mede van belang, omdat in de eerste alinea van § 2, onder a, de indruk wordt gewekt als zou met de afschaffing van de hogerhuizen in Denemarken in 1953 en in Zweden in 1968–1969

het tweekamerstelsel op de terugtocht zijn, terwijl uit de hiervoor genoemde documentatie het tegendeel blijkt. Reeds terstond na het verschijnen van de notitie was trouwens al opgevallen dat niet was vermeld dat in een groot aantal Midden- en Oost-Europese staten ongeveer tien jaar geleden het democratisch functioneren van het tweekamerstelsel in ere was hersteld (o.a. Polen, Roemenië, Russische Federatie en voormalige Sovjetrepublieken) en dat door Slovenië, Kroatië en, na de scheiding met Slowakije, door de Tsjechische Republiek tot instelling van een senaat was besloten.

2. Doet het kabinet door te spreken over de «klem van «digitaliteit» en «referendumachtige keuze» (p. 4 bovenaan) geen onrecht aan het grondwettelijk voorschrift van artikel 81 dat de wetten door regering en de Staten-Generaal gezamenlijk worden vastgesteld en aan het daaruit voortvloeiende veel voorkomende verschijnsel dat de regering in het gemeen overleg tussen haar en de Eerste Kamer toezeggingen doet betreffende uitvoering en toepassing van het wetsvoorstel waarover wordt beraadslaagd? Kenmerkend voor een referendum is immers dat met degenen die beslissen geen gedachte-wisseling (hoogstens beïnvloeding) plaatsvindt, terwijl de gedachte-wisseling nu juist tot de wezenlijke kenmerken van de vertegenwoordigende democratie behoort.
3. Is vol te houden dat «beoordeling van de kwaliteiten van een wetsvoorstel, los van de politieke context, al verricht is door de Raad van State» in geval van ingrijpende amendering of ingrijpende nota's van wijziging? Doet de kwalificatie van de toetsing door de Eerste Kamer als «aanvullend», recht aan de omstandigheid dat als gevolg van vorenbedoelde wijzigingen van het door de Raad van State beoordeelde voorstel van wet geheel nieuwe elementen aan het voorstel (kunnen) zijn toegevoegd, die de Raad van State in het geheel niet in zijn beschouwing heeft kunnen betrekken? Verwacht het kabinet niet dat bij toetsing door de Eerste Kamer «los van de politieke context» in veel gevallen dit zal leiden tot verwerping op kwalitatieve gronden van wetsvoorstellen die volgens de thans geldende praktijk, ondanks kwalitatieve bezwaren, vanwege de politieke context worden aanvaard? (zie in dit verband ook vraag 9 van deze leden.)
4. Het kabinet wijdt op bladzijde 4 een beschouwing aan de mogelijkheid dat de Eerste Kamer door burgers en groepen wordt gezien als een «appèlinstantie», die door deze burgers en groepen als «kamer van heroverweging» zou kunnen worden benaderd. Heeft het kabinet enige aanwijzing dat het gevaar van politieke en maatschappelijke druk daadwerkelijk heeft geleid tot versterking van het politieke karakter? Of heeft deze passage uitsluitend theoretische waarde? Als dat laatste niet het geval zou zijn, wil het kabinet dan het door hem geschilderde gevaar met voorbeelden toelichten?
5. Vervolgens vermeldt het kabinet de wel geuite opvatting dat rechterlijke toetsing van wetten of het referendum als gehele of gedeeltelijke substituten voor de Eerste Kamer gezien zouden kunnen worden, zonder daaraan een oordeel te verbinden. Is het kabinet niet van opvatting dat het verre de voorkeur verdient dat de wetgever zelf de rechtsstatelijkheid en de rechtmatigheid van wetten bewaakt en de burger niet dwingt tot een kostbare en vaak langdurige rechtsstrijd, die, zolang niet onherroepelijk is beslist, tot rechtsonzekerheid leidt? Zal een referendum niet veeleer tot politieke dan tot kwalitatieve toetsing van het ter beslissing voorliggende wetsvoorstel leiden en dus veel meer het politieke primaat van de Tweede Kamer aantasten

dan de Eerste Kamer dat vermag? Zal daardoor niet ook de kwalitatieve meerwaarde die de Eerste Kamer, vooral door haar samenstelling, aan de Staten-Generaal geeft, verloren gaan zonder dat daartegenover op andere wijze in die meerwaarde wordt voorzien? Zal bovendien het aanzien van regering en (Tweede Kamer der) Staten-Generaal niet veel meer te lijden hebben door rechterlijke nietigverklaring of buitenwerkingstelling dan door verwerping door de Eerste Kamer of wijziging per novelle?

6. Is, wanneer het kabinet op p. 6 in § 2, onder b, uit de discussie over het functioneren van de Eerste Kamer afleidt dat de Eerste Kamer steeds meer een politieke orgaan is geworden, sprake van een constatering die het kabinet voor zijn rekening neemt? Zo ja, wil het kabinet die stelling dan met voorbeelden adstrueren? De wens dat een stelling met voorbeelden wordt geadstrueerd leeft nog sterker ten aanzien van de passage dat als gevolg van de ontwikkeling van de Eerste Kamer tot steeds meer een politiek orgaan verschillen in opstelling ontstaan tussen de fracties van dezelfde politieke partijen in Tweede en Eerste Kamer, waarmee de congruentie van de politieke wilsvorming tussen deze fracties zelfs op hoofdlijnen verdwijnt. Is de redenering van het kabinet dat de Eerste Kamer steeds meer een politiek orgaan is geworden niet eigenlijk gebaseerd op de – naar het oordeel van deze leden staatsrechtelijk onjuiste oordeel – dat de fracties in de Eerste Kamer wier geestverwante fracties in de Tweede Kamer een regeerakkoord hebben gesloten, door dat regeerakkoord politiek zouden zijn gebonden? Moet het kabinet in dit verband niet erkennen dat (zoals ook Bovend'Eert meent) het regeerakkoord hooguit een ontwikkeling is in de richting van staatsrechtelijke praktijk en dus geen, ook voor de Eerste Kamer, geldend staatsrecht?
7. In samenhang met de vorige vraag en naar aanleiding van hetgeen is vermeld in § 3, onder e, op p. 8 en 9, vroegen de leden van de VVD-fractie allereerst wat het kabinet bedoelt met «een meer politieke rol». In het algemeen wordt aan de Eerste Kamer de bewaking van de rechtsstatelijke, constitutionele, verdragsrechtelijke en juridisch-technische kwaliteit als taak toegeschreven, waarbij zij ook de handhaafbaarheid en, in verband daarmee, het draagvlak van het voorliggende wetsvoorstel betreft. Indien de Eerste Kamer op dergelijke gronden bezwaren heeft tegen een wetsvoorstel, houdt dat oordeel impliciet in dat zij van oordeel is dat de Tweede Kamer bij de politieke afweging aan de hiervoor genoemde kwaliteitseisen onvoldoende gewicht heeft toegekend. Dat is op zichzelf ook een politiek oordeel, echter een politiek oordeel dat haar naar algemene opvatting zonder meer toekomt. Met het bestaan van een tweekamerstelsel is niet te verenigen dat de omstandigheid dat de Tweede Kamer een voorstel op politieke gronden heeft aanvaard, de Eerste Kamer zou kunnen verhinderen het te verwerpen wegens rechtsstatelijke gebreken of het niet voldoen aan andere wezenlijke kwaliteitseisen. Een dergelijke verwerping kan niet tot enig bezwaar leiden, want behoort nu juist tot de taak van de Eerste Kamer als hoedster van de juridische kwaliteit. Heeft de regering met de stelling dat de Eerste Kamer sedert de grondwetsverandering van 1983 een sterkere politieke rol is gaan spelen het begrip «politiek» mede in bovenvermelde zin opgevat? Zo ja, is zij dan niet met de vragers van mening dat tegen die politieke toetsing geen bezwaar kan bestaan?
8. Indien evenwel het kabinet van oordeel zou zijn dat na 1983 anderszins sprake is geweest van zuiver politieke boven rechtsstatelijke of juridisch-kwalitatieve afwegingen, dan zou het dat nader

dienen aan te tonen. Zijn de in § 3, onder e, op p. 9, vermelde kwantitatieve gegevens, zo deze al statistisch significant zijn – de notitie zwijgt daarover, impliceert het wel, echter zonder het aan te tonen – voldoende om de conclusie te funderen? Is hier niet veeleer sprake van een – in de logica als onvoldoende gekwalificeerde – redenering «post ergo propter»? Zou niet slechts een analyse van de aard van de in de loop der jaren verworpen dan wel ingetrokken voorstellen, en van de daartoe leidende argumenten (bijvoorbeeld juridisch-kwalitatieve gebreken), uitsluitel moeten geven over de vraag of in werkelijkheid sprake is geweest van een toenemende mate van voorrang van zuiver politieke boven rechtsstatelijke of juridisch-kwalitatieve argumenten in eerdere stadia van de behandeling van de verworpen wetsvoorstellen, een tendens die sommigen óók menen te bespeuren. Een dergelijke analyse zijdens het kabinet ontbreekt. Wil het kabinet deze alsnog leveren, met tevens een vergelijking (voor en na 1983) van percentages verworpen wetsvoorstellen ten opzichte van het totaal aantal afgehandelde voorstellen, naast aantallen? Wil het kabinet dan tevens een opsomming geven van voorstellen die, ondanks zwaarwichtige juridisch-kwalitatieve bezwaren, vanwege de politieke context toch zijn aanvaard (hetgeen kan blijken uit de stemverklaringen)?

9. Is het niet juist vaak te danken aan het doorslaggevende politieke oordeel van de leden van de fracties in de Eerste Kamer die deel uitmaken van de coalitiepartijen, dat veel wetsvoorstellen waaraan juridische of kwalitatieve bezwaren kleven, toch op politieke gronden worden aanvaard, terwijl bij uitsluitend kwalitatieve toetsing verwerping in de rede had gelegen? Heeft het kabinet tegen deze politieke toetsing ook bezwaren?
10. Is in het licht van de bestaande praktijk van reparatiewetgeving na aanvaarding of de indiening van een novelle in afwachting van de afhandeling van een in de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel, in gemoede vol te houden dat fouten in wetsvoorstellen door de Eerste Kamer in beginsel niet kunnen worden geredresseerd (§ 2, onder b, sub 3 op p. 6)?
11. Verdient de stelling in § 3, onder d, op p. 8, dat de band van de kandidaten met de provincies nauwelijks van belang blijkt te zijn, niet enige nuancering in het licht van het feit dat sommige partijen bij het opstellen van kandidatenlijsten die vervolgens door leden van provinciale staten worden ingediend, wel degelijk rekening houden met de herkomst van de kandidaten en in het licht van de verkiezing van Eerste-Kamerleden met voorkeurstemmen die zijn uitgebracht op grond van de provinciale voorkeur van de leden van provinciale staten die die voorkeurstemmen hebben uitgebracht?
12. Wat wordt bedoeld met de zinsnede in § 3, onder i, op p. 11 onderaan: «en neemt de congruentie van de politieke voorkeur van de bevolking af»? Congruentie met wat? Met de voorkeur van de bevolking of met de samenstelling van de Tweede Kamer? In het voorafgaande lijkt, zij het niet altijd even duidelijk, het begrip congruentie (overeenstemming) gebruikt te worden in de zin van congruentie – gelijksoortige samenstelling – van de Eerste Kamer met de Tweede Kamer, maar die wordt hier niet vermeld.

B. Kiesstelsel

13. De leden van de VVD-fractie begrepen niet hoe de regering in § 3, onder i, op p. 12, kan stellen dat optie 3 niet ertoe leidt dat bepaalde

provincies gedurende een zittingsperiode niet aan de beurt komen voor deelneming aan de verkiezing van (een deel van) de Eerste Kamer. Het kwam hun voor dat deze optie – die immers ook volgens het kabinet een zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer van acht jaar oplevert, met een toedeling van 37 respectievelijk 38 leden aan de afzonderlijke provinciegroepen – ertoe leidt dat in elke zittingsperiode van provinciale staten van vier jaren, de helft van de provincies niet meedoet. Indien deze leden dit verkeerd hebben begrepen, zouden zij een duidelijker uiteenzetting van de werking van deze optie op prijs stellen.

14. Heeft het kabinet bij het beoordelen van varianten als vermeld in § 3, onder h, op p. 10, en bij het formuleren van de opties in § 3, onder i, op p. 12, ook aandacht geschonken aan de mogelijkheid dat niet alleen de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten gelijktijdig plaatsvinden, maar dat deze in het vervolg om de vijf jaren worden gehouden en dan worden gecombineerd met de verkiezing van leden van het Europese Parlement? Een hiertoe strekkende wijziging van artikel 129, vierde lid, Grondwet zou tot gevolg kunnen hebben dat de verkiezingen van drie vertegenwoordigende lichamen leiden tot een hogere opkomst en zou tot gevolg hebben dat de verkiezing van een nieuwe Eerste Kamer ook verschuift ten opzichte van die van de Tweede Kamer als geen sprake is van tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer.
15. Leiden de leden van de VVD-fractie uit hetgeen het kabinet stelt in § 3, onder 1, op p. 12 omtrent «allerlei kiesrechtelijke ingewikkeldheden» terecht af dat het kabinet niet voornemens is terug te keren tot het voor 1983 bestaande tweeslachtige systeem van restzetelverdeling? Kan het kabinet bevestigen dat de restzetelverdeling, uitsluitend op basis van grootste gemiddelden, wordt gehandhaafd?
16. Elk van de opties die inhoudt dat de Kamer in twee helften wordt gekozen, impliceert een verdubbeling van de rekenkundige of natuurlijke kiesdrempel. Dit effect wordt niet besproken. Heeft het kabinet dit in zijn reflecties betrokken?

C. Bevoegdheden Eerste Kamer bij wetgeving

17. Het had de leden van de VVD-fractie teleurgesteld dat het kabinet bij de bespreking van het fenomeen novelle (§ 4, onder b, op p. 13 en 14) zonder meer aanknoopt bij de vaak gehoorde kwalificatie als «verkapt amendement», waarvan wordt beweerd dat het in strijd zou zijn met letter en geest van de Grondwet. Is het kabinet niet van mening dat het meer voor de hand ligt een novelle te vergelijken met een nota van wijziging dan met een amendement? Het is immers de regering die het initiatief neemt een novelle in te dienen, hetzij eigener beweging, hetzij op grond van door de Eerste Kamer gemaakte opmerkingen, zoals ook de regering het initiatief neemt tot indiening van een nota van wijziging, hetzij eigener beweging, hetzij op grond van opmerkingen van de Eerste Kamer. Bij het amendement ligt het initiatief geheel en al bij één of meer Tweede-Kamerleden, en dat initiatief heeft de Eerste Kamer niet, ook niet verkapt. Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook als sprake is van een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer.
18. Zou het kabinet in verband met het voorgaande willen ingaan op het advies van de Raad van State van 13 februari 1974, nr. 3 (Nederlandse Staatscourant, nr. 100, van 27 mei 1974, p. 3)? Daarin noemt de Raad van State de novellepraktijk, mits gereserveerd voor bijzondere

gevallen, uit staatsrechtelijk oogpunt niet bezwaarlijk. Is het kabinet van oordeel dat de Eerste Kamer zich, ondanks te waarschuwing van de Raad van State ter zake, heeft laten verleiden op grote schaal en zonder wijze terughoudendheid op wijzigingen van wetsvoorstellen aan te dringen dan wel dergelijke wijzigingen af te dwingen? Zo neen, waarom vermeldt het kabinet dan zo nadrukkelijk de kritiek op de novellepraktijk en vermeld het niet voormeld oordeel van de Raad van State? Zo ja, wil het kabinet dan een analytisch onderbouwde opsomming geven van de gevallen waarin de regering zich ertoe heeft laten bewegen novelles in te dienen zonder dat de Eerste Kamer had voldaan aan de door de Raad van State vermelde criteria? Ook in dit geval geldt dat niet kan worden volstaan met verwijzing naar de in § 4, onder b, op p. 14, vermelde aantallen, omdat deze niets zeggen omtrent de beweegredenen van de regering om tot indiening van een novelle te besluiten, dan wel van de Kamer om op indiening aan te dringen. In de analyse ware ook te betrekken op welke wijze de Tweede Kamer de voorgestelde reparatiewetgeving is tegemoet getreden. Bij het maken van deze analyse kan voordeel worden geput uit het feit dat een novelleprocedure één van de meest transparante en zorgvuldige procedures is die onze staatsrechtelijke praktijk kent: de aanleiding is volstrekt duidelijk en daarna volgt de volledige gang van een gewoon wetsvoorstel, inclusief advies van de Raad van State, die, als hij van mening mocht zijn dat de Eerste Kamer de in 1974 gestelde grenzen heeft overschreden, daarvan melding zou kunnen maken.

19. Waarop grondt overigens het kabinet zijn oordeel dat een eventueel terugzendrecht meer gereguleerd zou zijn dan de indiening van een novelle (in § 4, onder c, op p. 14)? Is de novelle als gewoon wetsvoorstel niet juist volledig gereguleerd, zowel wat initiatief als wat behandeling betreft?
20. Waarop berust de stelling in § 4, onder c, op p. 14, dat verschillen van inzicht tussen beide Kamers door het terugzendrecht kunnen worden opgelost dan wel (p. 15) spanningen worden weggenomen (en nog wel tijdig)? Op welke spanningen – tussen wie en wie – doelt het kabinet? Is het in de huidige novellepraktijk niet veeleer zo, dat de Eerste Kamer tekortkomingen constateert, waarvan de regering – al dan niet met tegenzin – moet erkennen dat deze verbetering behoeven en dan vervolgens de Tweede Kamer van de redelijkheid van het verlangen van de Eerste Kamer weet te overtuigen? Wat blijft daarvan naar het oordeel van het kabinet over, wanneer de Eerste Kamer slechts een wetsvoorstel kan terugzenden, in de wetenschap dat regering en Tweede Kamer daarmee verder naar eigen goeddunken kunnen handelen?
21. Verwacht het kabinet niet dat bij invoering van een terugzendrecht de praktijk zal gaan ontstaan dat de Eerste Kamer bij door de samenleving heftig bekritiseerde wetsvoorstellen tot terugzending zal besluiten, waarna de Tweede Kamer en de regering, indien zij volharden, het mikpunt worden van maarschappelijke kritiek, terwijl van de Eerste Kamer zal worden gezegd dat zij gedaan heeft wat zij kon (namelijk terugzenden en verder niets)? Wordt daarmee geen onrecht gedaan aan een belangrijke rationale van het tweekamerstelsel dat de verantwoordelijkheid voor de wetgeving wordt gespreid? Het delen van de wetgevingslast heeft naar het oordeel van deze leden niet alleen betrekking op de eigen inspanningen van beide Kamers om tot goede wetgeving te komen, maar ook op de relatie ten opzichte van de bevolking (zie hieromtrent ook B.H. van den

22. Voorziet het kabinet niet dat bij invoering van enigerlei vorm van terugzendrecht werkelijk een verkapte amendering door de Eerste Kamer haar intrede zal doen, doordat de Kamer, voorafgaande aan een besluit tot terugzending of een stemming die tot terugzending leidt, een (amenderende) motie aanneemt waarin zij uitspreekt waartoe de terugzending moet dienen? Zou een tweede lezing door de Tweede Kamer – waarvan in het geval van terugzending sprake is – niet meer voor de hand liggen in een stelsel waarbij – evenals bij veel buitenlandse senaten gebruikelijk is – de Eerste Kamer amendementen kan aannemen, die dan vervolgens de goedkeuring door de Tweede Kamer behoeven?
23. Bij de leden van de VVD-fractie, die – in congruentie met de leden van geestverwante fractie in de Tweede Kamer – geen voorstanders waren van een terugzendrecht als nieuwe bevoegdheid van de Eerste Kamer, rezen bij de opties betreffende terugzending van rechtswege als gevolg van de stemverhouding veel vragen die zij zelf niet konden beantwoorden. Onbegrijpelijk was voor hen de stelling van het kabinet dat regels omtrent terugzending alleen gezocht kunnen worden in de stemverhouding, gezien het feit dat de meningen van de Eerste-Kamerleden uiteen kunnen lopen, omdat het ene lid mogelijk tegenstemt omdat hij het wetsvoorstel wil verwerpen (uiteraard geheel en al, want dit lid kan niet anders), en het andere omdat hij het wil terugzenden. Stel nu dat de gehele Kamer het voorstel zou willen terugzenden (uitsluitend voor dit voorbeeld stappen de leden van de VVD-fractie even over hun bezwaren tegen terugzending heen), en dus om die reden tegenstemt, dan is het wetsvoorstel ingevolge de redenering van het kabinet, anders dan de bedoeling is van de tegenstemmers, verworpen. Stel daarentegen dat een meerderheid van minder dan twee derden het wetsvoorstel principieel onaanvaardbaar acht en daarom alleen maar verwerping beoogt, terwijl geen enkel lid van de Kamer reparatie verlangt, dan gaat het wetsvoorstel zonder enig doel terug naar de Tweede Kamer. Het is immers in de ogen van het kabinet door de Eerste Kamer niet verworpen – dus aanvaard – en er valt niets te repareren. Wil het kabinet nog eens uiteenzetten welke voordelen het ziet in deze, naar het oordeel van de VVD-fractie ongerijmde, gang van zaken? Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat het kabinet met hetzelfde effect, maar dan zonder deesignaleerde storende bijwerking, had kunnen voorstellen dat de Eerste Kamer in het vervolg alleen maar met een meerderheid van ten minste twee derden van de stemmen kan verwerpen en met gewone meerderheid tot terugzending kan besluiten? Waarom is dat dan niet voorgesteld?
24. Waar het kabinet aan het slot van § 4, onder c, op p. 16, onderscheid maakt tussen «technische» en «inhoudelijke» novelles, waarbij het overweegt de Eerste Kamer de bevoegdheid tot het vragen van een technische novelle te laten behouden, rijst de vraag waar de grens tussen deze beide categorieën ligt: Betreft het verwijderen van terugwerkende kracht techniek of inhoud? Betreft het toevoegen van ontbrekende rechtsbescherming techniek of inhoud? Betreft het opheffen van tegenstrijdigheid met bestaande wetgeving die is ontstaan als gevolg van amendering, techniek of inhoud?

D. Bevoegdheden bij grondwetsverandering

25. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of bij het gebruik van de begrippen «rigide» en «flexibele» grondwetten in § 5, onder b, op p. 18, niet eerst in de beschouwing moet worden betrokken welke ruimte de grondwet aan de wetgever laat. Naarmate die ruimte groter is, kan de veranderingsprocedure minder flexibel zijn. Als voor de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam een verandering van de Grondwet vereist zou zijn geweest, zou een flexibele veranderingsprocedure van pas zijn gekomen. Kan het kabinet voorbeelden noemen waarbij het Nederlandse staatsbestel of het bestel van een der internationale verbanden waarvan het Koninkrijk de Nederlanden deel uitmaakt, onaanvaardbare of onwenselijke vertraging heeft ondervonden als gevolg van grondwettelijke belemmeringen die niet tijdig konden worden opgeheven, terwijl de vereiste meerderheid daarvoor wel bleek te bestaan? De stelling dat de procedure veelal te lang is in relatie tot de mate van politieke, intellectuele, maatschappelijke en juridische complexiteit, spreekt de leden van de VVD-fractie niet aan, wel of sprake is van een vertraging die niet in overeenstemming is met essentiële belangen van de samenleving of van de staat en de internationale verbanden waarvan hij deel uitmaakt. Kan het kabinet uiteenzetten waarom de Grondwet, ook na de herziening van 1983, onvoldoende ruimte biedt aan de wetgever, zodat behoud van de bestaande zorgvuldige veranderingsprocedure niet langer gewenst en verantwoord is?
26. De tirade aan het slot van § 5, onder b, op p. 19, over de zorgvuldigheid van de procedure en de «algehele» verwerping (gedeeltelijke verwerping is bij de tweede lezing niet, en in de Eerste Kamer nooit mogelijk) van een gedurende vele jaren met zorg voorbereid en in eerdere stadia reeds met toereikende meerderheid aanvaard voorstel, roept de vraag op of het kabinet niet in staat moet worden geacht reeds bij de eerste lezing inzicht te verkrijgen of de vereiste versterkte meerderheid bij de tweede lezing verkregen zou kunnen worden. In het geval van het door het kabinet genoemde voorbeeld werd het veranderingsvoorstel in de Eerste Kamer in eerste lezing met minder dan twee derden van de uitgebrachte stemmen aanvaard.
27. Begrepen de leden van de VVD-fractie het goed dat in alle opties inzake verandering van de bestaande procedure tot verandering van de Grondwet die het kabinet voorlegt, de tweede lezing door een nieuw gekozen Tweede Kamer komt te vervallen op grond van de overweging dat de kiezer de gelegenheid krijgt om zich door middel van een correctief wetgevingsreferendum tegen de aanvaarde verandering van de Grondwet uit te spreken? Is het kabinet zich ervan bewust dat dit aan politieke groeperingen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn en die bij de eerste lezing een minderheid hebben gevormd die zich tegen een veranderingsvoorstel heeft verzet, de mogelijkheid ontnaemt om na Kamerontbinding een zodanige aanhang te mobiliseren, dat zij de verandering van de Grondwet alsnog met meer dan een derde van de stemmen tegenhouden? Is het kabinet zich ervan bewust dat de bescherming van minderheden tegen veranderingen in de grondslagen van het staatsbestel de rechtvaardiging is van de vereiste versterkte meerderheid, en dat bij een correctief wetgevingsreferendum met gewone meerderheid wordt beslist? Is het kabinet zich ervan bewust dat het verschuiven van de versterkte meerderheid naar de eerste lezing, geen recht doet wedervaren aan het recht van politieke partijen stemmen tegen een grondwetsverandering te mobiliseren nadat de inhoud van de beoogde grondwetsverandering bekend is,

nu ten tijde van de verkiezing van de Kamers die met een versterkte meerderheid moeten beslissen, de inhoud van die beoogde verandering niet bekend was? Is het kabinet zich ervan bewust dat bij de door hem voorgestelde opties Hoofdstuk 2, § 2 van de Grondwet met één lezing veranderd zou kunnen worden zonder mogelijkheid van correctie.

28. Zou het kabinet willen ingaan op de navolgende stelling: de tweede lezing van een grondwetsverandering is een noodzakelijke waarborg tegen overijling en grondwetsverandering door een gelegenheidsmeerderheid, omdat voor de verkiezing van de Kamers die over de eerste lezing hebben geoordeeld, de kiezers niet over die wijziging zijn geraadpleegd. Het feit dat sedert tal van jaren de grondwetsverandering in de verkiezingsstrijd voor de Tweede Kamer (nagenoeg) geen rol van betekenis heeft gespeeld, zegt alleen maar dat de voorgestelde veranderingen niet zo controversieel waren dat zij tot een heftige verkiezingsstrijd aanleiding gaven. Evenmin als het wijs is om wegens het uitblijven van een inbraak het nachtslot van de voordeur te verwijderen, is het wijs de waarborgen bij grondwetsverandering op te heffen. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie vloeit het vereiste van een tweede lezing voort uit de zorgvuldigheid die in een democratie in acht genomen moet worden, speciaal in een land als het onze met vele minderheden. Democratie omvat immers drie grondbeginselen: respect van de minderheid voor meerderheidsbesluiten, respect van de meerderheid voor de opvattingen van de minderheid en respect voor de grondrechten van het individu. Democratie houdt in elk geval niet in dat de meerderheid van een bepaald moment met die meerderheid alles mag en kan beslissen. Teneinde dat laatste te voorkomen is de zorgvuldige veranderingsprocedure met twee lezingen in het leven geroepen.

E. Slotvraag

29. Hoe oordeelt het kabinet over de slotconclusie waartoe Van den Braak komt in zijn in de notitie meermalen aangehaalde dissertatie over de Eerste Kamer (p. 452, laatste alinea)?¹

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden de gelegenheid om, als leden van de Eerste Kamer, een bijdrage tot de discussie over de functie van de Kamer te kunnen leveren op een moment waarop nog geen definitieve standpunten terzake zijn ingenomen door regering of Tweede Kamer.

1. *Het nut van een open gedachteswisseling*

Deze fase in de discussie brengt met zich mee dat de Eerste Kamer niet een houding hoeft aan te nemen van verdediging van de bestaande situatie, zoals in het verleden wel eens is geschied. Het is goed dat de Eerste Kamer (verder in deze bijdrage van de PvdA-fractie de senaat genoemd om verwarring met die andere Kamer te vermijden) meespreekt in een open discussie over de bijdrage die van de senaat wordt verwacht aan onze democratische rechtsstaat.

2. *Geldende opvatting over de taak van de senaat*

Het overgeleverde antwoord op de vraag welke de taak is van de senaat luidt gecondenseerd als volgt:

«– De senaat ziet toe op de kwaliteit van de wetgeving, meer in het

¹ «Het Nederlandse staatsbestel moet wel zeer uit zijn evenwicht raken – en de kans daarop is gering – wil het voeren van een politieke discussie over het bestaan van de Eerste Kamer weer zinvol worden. Zelfs in de «revolutiejaren» 1848 en 1918 en in de «roerige» jaren zestig is de positie van de Eerste Kamer niet echt bedreigd geweest. Dat dit in de nabije toekomst wel het geval zal zijn, valt niet te verwachten. In dat licht is het voor politici wellicht een goede gedachte het debat over de Eerste Kamer – waartoe wij eveneens discussies over bijv. het terugzendrecht rekenen – maar eens beëindigen. Die discussies zijn wellicht aardig voor de studeerkamer en leuk voor journalisten, maar leveren politiek gezien niets op.»

- bijzonder op de vraag of deze voldoet aan grondwettelijke (en verdragsrechtelijke) eisen.
- De senaat stelt zich in politieke zin terughoudend op en laat het politieke primaat over aan de Tweede Kamer.
 - De senaat waakt tegen overheidsmaatregelen die «de waan van de dag» weergeven».

Wat deze leden opviel is dat de laatste twee opdrachten in strijd kunnen komen met de eerste. Immers als de senaat in gemoede overtuigd is dat een wetsvoorstel strijdt met hoger recht dan behoort hij dat wetsvoorstel te verwerpen, met alle politieke gevolgen van dien.

En als de senaat meent dat een wetsvoorstel geboren is uit de waan van de dag dan neemt hij daarmee bij uitstek een politiek standpunt in.

Bovendien neemt de senaat regelmatig beslissingen van politieke aard die weinig of niets met de kwaliteit van de wetgeving te maken hebben. De inhoudelijke bemoeienis met gemeentelijke herindeling of met grondwetsherziening is daarvan een voorbeeld.

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren zich daarom bewust dat de traditionele opvatting over de rol van de senaat plaats heeft gemaakt voor een andere werkelijkheid. De senaat is een gewoon politiek orgaan geworden, zij het dat van hem allereerst politieke terughoudendheid wordt verlangd, met een zekere marge in bijzondere gevallen. Hierdoor wordt de boven omschreven opdracht om de kwaliteit van wetgeving te toetsen in feite aan een wezenlijke beperking onderworpen.

Deze leden zouden menen dat deze erkenning gevolgen zou moeten kunnen hebben voor de taken van de senaat, en voor de daarmee samenhangende bevoegdheden.

In dit verband betreurden deze leden het feit dat de regering niet de gelegenheid te baat heeft genomen om uiteen te zetten welke rol zij op dit moment ziet weggelegd voor de senaat in de wetgevingsprocedure, en welke zij in de toekomst voor deze kamer van het parlement zou zien. Zij zouden een dergelijke uiteenzetting alsnog op prijs stellen.

3. Terughoudendheid

De rol van de senaat bij de toetsing van wetgeving is, zo meenden de leden behorende tot de PvdA-fractie, als zodanig onomstreden. Maar zo gauw het oordeel over de kwaliteit of de rechtsstatelijke aanvaardbaarheid van wetgeving tot gevolg zou hebben dat een wetsvoorstel eigenlijk – bij gebrek aan amendementsrecht – zou moeten worden verworpen gaat het overheersende tegenargument gelden dat het wetsvoorstel een politiek besluit van regering en Tweede Kamer behelst. En dat de senaat terzake terughoudendheid past.

Een enkele maal leidt dit, zo stelden deze leden vast, tot een novelle, een omzichtige wijze om amendering af te dwingen. Soms zegt de regering toe een wet zodanig uit te voeren of te interpreteren dat daarmee aan kritiek van de senaat tegemoet wordt gekomen. Een enkele maal (recentelijk bijv. bij de Telecommunicatiewet en de wijziging van de Mediawet die bekend staat als Concessiewet) kan de kritiek er toe leiden dat bepaalde artikelen van het wetsvoorstel niet of nog niet worden ingevoerd, althans als het wetsvoorstel voorziet in een in tijd gespreide invoering van afzonderlijke artikelen.

Meestal heeft de politieke terughoudendheid echter de overhand, zodat correcties op het punt van kwaliteit en rechtsstatelijke aanvaardbaarheid achterwege blijven.

Dezelfde politieke terughoudendheid heeft ook tot gevolg dat de controlerende taak van het parlement in de senaat nauwelijks tot uiting komt, laat staan dat de senaat zich een politieke uitspraak permitteert door middel van een motie.

Bovendien is afdwingen van politieke verantwoording door het houden van interpellaties zeer zeldzaam. Een enquête is zelfs nimmer gehouden sinds daartoe in 1887 de bevoegdheid ontstond.

Daarentegen houdt de senaat wel algemene politieke beschouwingen en begrotingsdebatten. De formele grondslag daarvoor zagen deze leden daarin gelegen dat het gaat om de behandeling van een wet, de begrotingswet. Maar in feite vindt een politiek debat plaats zonder dat dit echter leidt tot standpuntbepalingen van de senaat. Dit zou kunnen leiden tot de vraag welke betekenis deze debatten moeten worden geacht te hebben.

Het gebrek aan een zodanige formele grondslag verhindert echter tevens dat een debat plaats vindt over beleidsnota's van de regering, zelfs wanneer die nota's de grondslag vormen voor later in te dienen wetsvoorstellen die wel de senaat passeren. Behandeling van die nota's zou in beginsel mogelijk moeten worden.

De leden behorende tot de PvdA-fractie signaleerden in deze praktijk van taakuitoefening aldus evenzeer anomalieën als zij reeds vaststelden in traditioneel aan de senaat toegedachte taken.

4. Mogelijke veranderingen in taken en bevoegdheden

In de voorliggende nota van de regering – welke bij wijze van uitzondering thans wel voorwerp van debat in dit huis is – vonden de leden een aantal «reflecties» terug welke te maken hebben met de bevoegdheden van de senaat en met diens samenstelling.

Uit die voorstellen valt slechts beperkt een beeld te vormen van de taken die de regering aan de senaat toedenkt. Daarbij lijkt de toetsing van wetsvoorstellen nog steeds voorop te staan. Om deze toetsing meer werkelijkheid te geven overweegt de regering een vorm van besluitvorming waarbij wetsvoorstellen kunnen worden teruggezonden naar de Tweede Kamer.

Dit voorstel erkent, naar de mening van deze leden met recht, dat een afwijkende opvatting over de kwaliteit van een wetsvoorstel een verschil van mening weergeeft tussen de beide Kamers van de Staten-Generaal, en niet altijd ook een verschil van mening tussen senaat en regering. Terugzending opent de mogelijkheid van een debat tussen de beide Kamers over dat meningsverschil, zoals in de meeste bi-camerale parlementen bestaat.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden menen dat een dergelijke discussie tussen de beide Kamers, in gevallen van terugzending, een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de wetgeving. Het erkent ook dat de senaat een rol speelt in het geheel van het wetgevingsproces, welk proces begint bij ambtelijke voorbereiding en loopt met behandeling in de ministerraad, de Raad van State en de Tweede Kamer om uit te monden in de senaat.

In de meest van de huidige situatie afwijkende vorm zou discussie tussen beide kamers kunnen plaatsvinden in een commissie van de Verenigde Vergadering. Zulke «verzoeningscommissies» komen in vele bi-camerale systemen voor. Een minder vergaande vorm zou slechts voorzien in een heroverweging door de Tweede Kamer in tweede lezing, aan de hand van de opmerkingen van de senaat.

Uiteindelijke besluitvorming zou op verschillende manieren kunnen worden geregeld: door de Tweede Kamer alleen, door de Tweede Kamer

en vervolgens door de senaat (die het voorstel niet opnieuw zou kunnen terugzenden) en in de Verenigde Vergadering.

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden hierover nog geen oordeel. Zij achtten het wezenlijker om eerst voor het principiële punt – terugzending als bijdrage tot het overleg tussen beide Kamers en daarmee tot de kwaliteit van de wetgeving – voldoende consensus te vinden. Uitwerkingen zoals die in de regeringsnota voorkomen zouden daarna kunnen volgen, mits deze uitwerkingen met zich brengen dat de tweede lezing van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, na terugzending, van wezenlijke en inhoudelijke aard zal zijn.

5. Wetsevaluatie

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden een lans willen breken voor een mogelijke nieuwe taak voor de senaat: evaluatie van wetgeving. De parlementaire aandacht voor de totstandkoming van wetgeving staat, naar de mening van deze leden, niet in verhouding tot de aandacht voor het feitelijke functioneren van producten van wetgeving. De ervaring daarmee opgedaan zou de senaat kunnen gebruiken bij zijn beoordeling van wetsvoorstellen.

Door op beperkte schaal systematisch aan de hand van steekproeven, en wellicht mede aan de hand van de rapporten van de Rekenkamer, wetgeving te evalueren zou de senaat een extra bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving kunnen leveren.

Daartoe zal de senaat op bescheiden wijze onderzoek moeten doen. Het is niet uitgesloten dat daarbij ook van het enquêterecht gebruik zou kunnen worden gemaakt.

Als dit tot overbelasting zou leiden, dan zou wellicht naar het verschijnsel begrotingsdebat kunnen worden gekeken om daarin tijdwinst te vinden.

6. Samenstelling

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden twijfels of – zoals de regering suggereert – een terugkeer naar de wijze van indirecte verkiezing die van 1917 tot 1983 gold (telkens voor de helft om de drie jaar) effect sorteert op de politieke terughoudendheid van de senaat.

Die terughoudendheid is immers niet gebaseerd op de wijze van samenstelling van de senaat, laat staan op diens vergaande bevoegdheden, maar op een politieke afspraak die al meer dan een eeuw geldt en naar het voorkomt nog steeds tot de politieke consensus behoort.

Zonder daarvoor thans te kiezen menen deze leden dat – als er dan sprake moet zijn van een wijziging van de wijze van verkiezing van de senaat – het met de geest der eeuw eerder in overeenstemming zou zijn te denken aan verdergaande democratisering, te weten directe verkiezing.

De genoemde politieke afspraak over terughoudendheid hoeft daarmee niet in strijd te zijn, integendeel. Die bestaande politieke afspraak heeft immers steeds bestaan, hoewel de senaat al die jaren vergaande bevoegdheden heeft bezeten die om reden van die terughoudendheid ongebruikt bleven.

7. Samenvattend

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden bezinning op prijs stellen op de taken van de Eerste Kamer in deze tijd, en op daaraan aangepaste bevoegdheden. Zij meenden dat de opdracht aan de senaat tot politieke terughoudendheid daarbij behouden kan blijven.

Het kwam deze leden in dit verband voor dat een vorm van recht van terugzending van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer inderdaad de taak om de kwaliteit van wetgeving te toetsen zou kunnen versterken,

doordat alsdan een discussie kan plaatsvinden tussen beide kamers van het parlement.

Over de modaliteiten daarvan wilden deze leden een open discussie voeren. Zij wilden niet alleen de modaliteiten van terugzending die de regering aandraagt hierbij betrekken. Daarnaast zou naar hun mening evaluatie van wetgeving als een taak voor de senaat kunnen worden opgevat.

Wijziging van de wijze van samenstelling achtten deze leden zo snel na 1983 voorshands niet opportuun. Als hier sprake van moet zijn, dan lag naar hun mening een wijziging in de richting van een geringere democratische legitimatie niet voor de hand.

De notitie van het kabinet *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer* is een nieuwe stap in de politieke meningsvorming over dit onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. De leden van de fractie van **GroenLinks** achtten een discussie over dit onderwerp op zijn plaats. Er is een veelheid aan argumenten op te sommen, waarom in een vitale democratie een stelselmatige herijking van democratische instituties nodig is.

1. Relatie staatkundige vernieuwing

De ontwikkeling van de democratie is een proces, een uitdrukking van politieke en maatschappelijke verhoudingen, dat in de loop der tijd aan verandering onderhevig is. Het begrip democratie is ook op vele manieren invulbaar. Per land zijn er forse verschillen waarneembaar, voor wat betreft het uitoefenen van het kiesrecht, de manier waarop de volksvertegenwoordiging tot stand komt, de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging, de architectuur van de staatsvorm, de wijze waarop het staatshoofd functioneert en gekozen of benoemd wordt, de verhouding tussen staat en lagere overheden, de verhouding tussen overheid en burgers, instrumenten waarmee burgers tussen verkiezingen door invloed kunnen uitoefenen enz.

Het is daarom toe te juichen dat de discussie – en, naar deze leden hoopten, ook de besluitvorming – over bestuurlijke en staatkundige vernieuwing zich niet alleen beperkt tot de vraag of – en zo ja hoe – de burgemeester gekozen moet worden en of er een duaal systeem op gemeentelijk niveau moet komen, maar ook over de positie van de Eerste Kamer, de invloed van de digitale revolutie op interactieve besluitvorming, het correctieve referendum, de toekomst van de monarchie e.d. Zij vroegen hoe het kabinet de samenhang tussen al deze verschillende onderwerpen en discussies zag, cq. hoe de regering dacht hierin samenhang aan te brengen?

2. Relatie notitie uit 1977

De laatste notitie van de regering over de positie van de Eerste Kamer dateert van 1 mei 1997 (21 427). Deze notitie is behandeld door de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken van de Tweede en Eerste Kamer. Daarna bleef het stil, althans de procedure m.b.t. deze notitie kreeg geen vervolg. Hoe verklaart het kabinet deze stilte?

3. Samenhang met de «Nacht van Wiegel»

Hoewel de passage in het regeerakkoord voorstellen aankondigt met betrekking tot verkiezing en positie van de Eerste Kamer, kan niet ontkend worden dat na de «Nacht van Wiegel» de meningsvorming in een stroomversnelling kwam en daarmee ook de productietijd van de onderhavige notitie. Dat de inhoud van de voorstellen, die een beperking van positie van de Eerste Kamer in het wetgevingstraject meebrengt, ook door het verwerpen van het correctief referendum is beïnvloed, is volgens

vele Binnenhof-waarnemers een feit. Wordt hiermee niet voldaan aan wat Thorbecke in 1848 al voorspelde, nl. dat de Eerste Kamer op zij wordt gezet «*wanneer zij in zake van gewigt tegen de Tweede Kamer staat*». Kan het kabinet deze samenhang beamen?

4. Opheffing Eerste Kamer

Opvallend is dat het kabinet in hoofdstuk 2 van de notitie (Analyse en positie van de Eerste Kamer) een aantal argumenten noemt die tegen de Eerste Kamer pleiten. Zo wordt betoogd dat in landen met een federaal stelsel een senaat een speciale functie heeft, maar dat deze in landen met een unitair stelsel, zoals Nederland, deze functie niet heeft en dat vele met Nederland vergelijkbare landen een eenkamerstelsel hebben. Ook wordt gewezen op het feit dat de Tweede Kamer het politieke primaat behoort te hebben en dat de Eerste Kamer zich in een spanningsveld bevindt tussen inhoudelijke heroverweging en (partij)politieke gevoeligheden. Opvallend is dat deze, om het vriendelijk te zeggen, fundamentele aarzelingen over de functie van de Eerste Kamer niet in de notitie van 1997 voorkomen. Worden deze ernstige relativeringen van de regering niet ingegeven door de opvatting dat het ongemakkelijk werken is met de Eerste Kamer en dat, zoals Trouw het in een commentaar omschreef (22 januari 2000) dat alleen tussen de regels door valt te lezen dat de minister «de senaat liever kwijt dan rijk is»?

En wat dat spanningsveld betreft: inhoud en partijpolitieke gevoeligheden zijn geen tegenpolen, maar meestal zijden van dezelfde medaille, zodat het onvermijdelijk is dat er ook een vorm van politieke toetsing door de Eerste Kamer plaatsvindt. Dat is onvervreemdbaar eigen aan een politiek samengesteld orgaan.

5. Remmende functie

De historische bestaansgrond voor de Eerste Kamer is gelegen in het veilig stellen van belangen die uit het feodale tijdperk dateren. De positie van de Zuid-Nederlandse landadel moest in het nieuwe staatsbestel anno 1815 gewaarborgd worden, waarmee het een bolwerk van de Koning ten opzichte van de Tweede Kamer werd. Natuurlijk zijn er sindsdien allerlei wijzigingen in het (actieve en passieve) kiesrecht doorgevoerd, maar dat neemt niet weg dat een van de functies van de Eerste Kamer nog steeds die van remmer is, waardoor de wetgeving langer dan noodzakelijk achter loopt bij maatschappelijke ontwikkelingen. Als voorbeelden daarvan kunnen genoemd worden het verwerpen van wetsvoorstellen met betrekking tot het referendum, de invoering van een basisverzekering in de volksgezondheid en de initiatiefwet met betrekking tot de deeltijd. Welke andere, positievere te formuleren functies ziet de regering en hoe beoordeelt de regering deze verschillende functie ten opzichte van elkaar?

6. Samenstelling Eerste Kamer en juridische toets

Als het om het controleren van de regering gaat, laat de Eerste Kamer de Tweede Kamer de eerste viool spelen. Daar zit immers de direct gekozen volksvertegenwoordiging. Blijft over het toetsen van wetten. Als het om een juridische toets gaat is de vraag gewettigd of de Eerste Kamer daar nu het meest geschikte orgaan voor is. Zoals uit het proefschrift van Bert van den Braak (De Eerste Kamer, Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995) blijkt, is de Eerste Kamer zeer gemêleerd samengesteld en bevat, evenals de Tweede Kamer, een doorsnede van het partij-establishment. Hoe beoordeelt de regering deze functie tegen de achtergrond van de feitelijke samenstelling van de Eerste Kamer?

7. Beroepsinstantie

Een functie die sinds de jaren '80 aan de Eerste Kamer wordt toegedicht is die van beroepsinstantie. De notitie spreekt van een «kamer van heroverweging». Door de grote hoeveelheid wetten, de complexiteit van de samenleving en de toenemende verstrengeling met Europese wetgeving zou de Tweede Kamer regelmatig het spoor bijster raken en kunnen belangengroepen, gedupeerden e.a. nog een beroep doen op de Eerste Kamer om het tij te keren. In de notitie waarschuwt het kabinet voor het op gespannen voet staan met de «afstandelijkheid» die de Eerste Kamer moet betrachten. Hoe denkt het kabinet dat deze gespannen voet kan worden voorkomen?

Kan deze functie van «beroepsinstantie» ten principale niet beter worden voorkomen door maatregelen te nemen die het werk van de Tweede Kamer verbeteren?

8. Gunstige invloed wetgevingsproces

In de notitie citeert het kabinet (instemmend?) de (meerderheid van de) Staatscommissie Cals/Donner die in 1971 in haar eindrapport oordeelt dat van de Eerste Kamer een gunstige invloed op het wetgevingsproces uitgaat. Is het kabinet dit anno 2000 eveneens van mening en welke concrete voorbeelden kan hij daarvan geven?

9. Aantallen verworpen en ingetrokken wetsvoorstellen

In de notitie noemt het kabinet cijfers met betrekking tot door de Eerste Kamer verworpen en door de regering na behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken wetsvoorstellen; cijfers die een stijgende tendens te zien zouden geven, waar het kabinet vervolgens uit afleidt dat de Eerste Kamer een sterkere politieke rol is gaan spelen sinds 1983. Nu zeggen cijfers alleen iets als ze in een context worden geplaatst. Zoals bijvoorbeeld het aantal door de Eerste Kamer behandelde wetten vanaf 1983. Kan het kabinet hier ook de aantallen van geven?

10. Alternatieven voor de Eerste Kamer

Waarom heeft een notitie die de veelbelovende titel «reflecties over de positie van de Eerste Kamer» draagt, zich ook niet een uitwijding veroorloofd over de mogelijkheid de Eerste Kamer op te heffen en verschillende alternatieven tegen het licht te houden, zoals:

Een betere facilitering van de Tweede Kamer. Zo zou de juridische afdeling van de Tweede Kamer (bureau wetgeving) uitgebreid kunnen worden, alsmede de ondersteuning van fracties.

Een verlengde rol van de Raad van State. Om er voor te zorgen dat de Tweede Kamer door middel van amendementen geen juridisch discutabele zaken over het hoofd ziet, zou de Raad van State tussen kamerbehandeling en stemming een juridisch advies op de ingediende amendementen kunnen geven.

Invoering van een correctief referendum, waardoor omstreden wetten aan een beslissend volksraadpleging kunnen worden onderworpen.

Wil de regering dit gemis alsnog goed maken?

In de notitie stelt het kabinet dat de politieke toets het domein van de Tweede Kamer is en de juridische dat van de Raad van State en dat de Eerste Kamer nog een aanvullende kwaliteitstoets verricht met name indien de behandeling in de Tweede Kamer tot amendering van het wetsvoorstel heeft geleid. Maar als dat «met name» de functie van de

Eerste Kamer is, is dan een advisering door de Raad van State over door de Tweede Kamer ingediende amendementen een niet veel snellere en efficiëntere procedure?

De introductie van het Noors-Bataafs model kan ook als een alternatief beschouwd worden. In de notitie wordt dit alternatief wel behandeld onder de reeks van varianten met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer. Op basis van een eerder gedaan onderzoek door de commissie-Koning wordt deze variant als onwenselijk afgedaan. De genoemde bezwaren zouden echter in een modernere versie van het model ondervangen kunnen worden. Het zou dan een éénkamerstelsel kunnen worden, waarin (bij wijze van voorbeeld) 150 leden zich met controle en 75 met wetgeving bezig houden (andere verhoudingen zijn ook mogelijk). De scheidslijnen lopen langs politieke scheidslijnen en besluitvorming vindt door de gehele Staten-Generaal plaats. In deze variant gaat het niet zo zeer om een correctie in tweede instantie, maar om een taakverdeling binnen een rechtstreeks gekozen eenkamerstelsel. De beoordeling van dit model hangt samen met het perspectief dat men zich in de discussie over de positie van de Eerste Kamer stelt.

11. Wijze van samenstelling van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer neemt een belangrijke positie in, met name waar het gaat om de wetgevende macht. Elk wetsvoorstel moet immers door de Eerste Kamer worden goedgekeurd, wil het kracht van wet krijgen. De Eerste Kamer is echter geen direct gekozen volksvertegenwoordiging, maar wordt indirect door Provinciale Staten gekozen. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht is er een beduidend hogere opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer dan voor de Provinciale Staten. De wijze waarop zij thans wordt gekozen doet afbreuk aan het belangrijke, democratische principe dat reële, landelijke politieke verhoudingen de doorslag dienen te geven bij finale besluitvorming over wetgeving. Hoe weegt het kabinet dit argument ten aanzien van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer? Een belangrijk argument om de wijze van kiezen van de Eerste Kamer te veranderen is volgens het kabinet de te grote politieke lading van de senaat. De actievare opstelling van de Eerste Kamer in de periode 1983–1995 schrijft Van den Braak in zijn proefschrift aan een aantal factoren toe, waarvan de wijze van verkiezing er slechts één is. Andere factoren zijn volgens hem: het gewijzigde profiel van Eerste Kamerleden, de herbevestiging van het bestaansrecht waardoor aanvankelijke tegenstanders een andere oriëntatie kozen, het veranderende type wetgeving (aantasting van bestaande rechten) en het ontstaan van het CDA. Hoe beoordeelt het kabinet deze andere factoren?

Het kabinet stelt voor terug te keren naar de situatie van voor 1983, waarbij elke drie jaar de helft van de Eerste Kamer werd gekozen. Daarbij onderscheidt het kabinet verschillende opties, maar geen der opties kan de fractie van GroenLinks bekoren.

Als reden voor deze sprong terug in de tijd wordt gegeven dat de huidige, vierjarige vervanging ineens grotere verschuivingen met zich meebrengt, waardoor een veel grotere kans op afwijkende politieke meerderheden in de beide kamers optreedt. Het kabinet vindt het een nadeel dat de huidige verkiezing van de Eerste Kamer gezien kan worden als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer. Het kabinet gaat daarbij voorbij aan het feit dat de Eerste Kamer welhaast per definitie een andere afspiegeling laat zien, omdat de Provinciale Statenverkiezingen een lagere opkomst en een ander stempatroon kennen. Volgens de Grondwet vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk. Van een temporisering van deze vertegenwoordiging is in de Grondwet geen sprake. De opvatting

van het kabinet riekt naar angst voor de gevolgen die veranderingen onder het electoraat voor de samenstelling van de Eerste Kamer kunnen hebben. Terwijl dat toch het wezen van de parlementaire democratie is.

Het kabinet vindt het beter als de Eerste Kamer een minder actuele afspiegeling van de bevolking toont dan de eerder gekozen Tweede Kamer. Maar waarom zou dit een meer «congruente» politieke voorkeur van de bevolking als gevolg hebben? En leidt het feit dat de Provinciale Staten de Eerste Kamer kiezen er niet per definitie toe (lagere opkomst, ander stempatroon) dat die congruentie er niet is? En als de incongruentie het kabinet zo dwars zit, waarom bepleit hij dan niet de beste manier om deze aan te pakken, nl. opheffing van de Eerste Kamer?

12. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure

Om tegemoet te komen aan de starre situatie dat de Eerste Kamer thans een vetorecht heeft, maar geen haar onwelvallige wetgeving ter correctie kan terugzenden, stelt de notitie voor een terugzend*plicht* in te voeren in die gevallen waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwerpt met een gewone meerderheid, maar met minder dan tweederde van het aantal stemmen. Vervolgens handelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel af. De keuze die het kabinet hier maakt is een bizarre ontmanteling van de Eerste Kamer. Zo verwordt de Eerste Kamer tot een krachteloze stempel-machine. De voorgestelde procedure zal er immers in praktisch alle gevallen toe leiden dat door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen alsnog in de Staatscourant terecht komen. Want het valt toch echt niet te verwachten dat een meerderheid in de Tweede Kamer door het terugzendrecht van de Eerste Kamer zo van gedachten zal veranderen dat die meerderheid in een minderheid verandert. Immers, de meeste belangrijke wetsvoorstellen spruiten voort uit het regeerakkoord, waar de coalitiefracties in de Tweede Kamer aan zijn gehouden. Het voorstel wijst er overduidelijk op dat het kabinet een Eerste Kamer wenst die nauwelijks meer een hindernis is in het wetgevingsproces. Dan ware het beter geweest als de notitie het robuuste voorstel had gedaan de Eerste Kamer op te heffen.

Nu dat niet het geval is ziet de fractie van GroenLinks wel iets in een – gemotiveerd terugzend*recht* van de Eerste Kamer met een enkelvoudige meerderheid. Gemotiveerd, omdat daarmee voorkomen wordt dat een optelsom van – tegenstrijdige – minderheidsstandpunten gezamenlijk een meerderheid vormt. De Tweede Kamer kan dan met die motivatie iets doen. Of niet. In dat laatste geval neemt ze het risico dat de Eerste Kamer in een dan volgende tweede lezing het wetsvoorstel alsnog verwerpt.

13. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure

Bij dit derde onderwerp beschrijft de notitie vier opties zonder dat er een keuze wordt gedaan. De vraag is gewettigd of de procedure voor grondwetswijziging in Nederland niet te zwaar is. Enerzijds pleit hiervoor dat de fundamenteën van onze rechtstaat hierin zijn verankerd, fundamenteën die niet te licht, d.w.z. door een «toevallige» politieke meerderheid, veranderd kunnen worden. Ertegen pleit dat langdurig door een forse meerderheid gewenste veranderingen door een consequente minderheid in de Eerste Kamer tegengehouden kan worden. Hierbij wreekt zich bovendien nog eens de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, waardoor de verhoudingen geenszins een betrouwbare afspiegeling zijn van de landelijke electorale verhoudingen. Dat zou er voor pleiten de tweederde meerderheid te vervangen door een enkelvoudige meerderheid, maar de twee lezingen te handhaven, inclusief de

voorwaarde van ontbinding van de Tweede Kamer. Waarom heeft het kabinet deze optie niet bij de mogelijkheden betrokken?

De leden van de fracties van de **SGP** en **RPF/GPV** hadden met veel belangstelling van de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» kennis genomen.

Ofschoon de aanbiedingsbrief refereert aan het regeerakkoord en aan een toezegging door de minister van Binnenlandse Zaken aan de Eerste Kamer van 13 april 1999, konden deze leden zich niet onttrekken aan de gedachte dat de verschijning van de notitie sterk is bevorderd door de politieke gevolgen die het kabinet heeft verbonden aan de verwerping van het voorstel tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum op 19 mei 1999 in de Eerste Kamer.

De leden van deze fracties stelden de vraag of er een verband moet/kan worden gelegd tussen genoemde gebeurtenis, het verschijningsmoment van de notitie en de in de aanbiedingsbrief genoemde afspraken die zijn gemaakt tussen de voorzitters van de regeringsfracties in de Tweede Kamer in juni 1999.

Over de opbouw van de notitie wordt opgemerkt (p. 2) dat begonnen wordt met een inventarisatie van de belangrijkste «discussiepunten». Deze leden stelden de vraag of het kabinet deze discussiepunten tevens als knelpunten beschouwt. Deze leden gaven hunnerzijds te kennen dat zij te allen tijde bereid waren over de in de notitie nader uitgewerkte «discussiepunten» met iedereen van gedachten te wisselen, gegeven het feit dat het voortschrijden van de tijd op het verleden vormgegeven instituties een nieuw licht kan werpen, doch deze leden gaven eveneens te kennen dat er op dit moment bij hen geen behoefte bestond aan enige substantiële wijziging wat betreft de verkiezing en de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Zij zagen geen knelpunten die niet met wijze terughoudendheid door de in de Eerste Kamer vertegenwoordigde fracties zouden kunnen worden voorkomen of opgelost.

De notitie had deze leden aanleiding gegeven tot het stellen van enkele informatieve vragen. Op p. 8 is sprake van de zienswijze dat, wanneer na de verkiezingen voor provinciale staten een nieuwe Eerste Kamer wordt samengesteld (gekozen) volgens het bestaande stelsel, deze nieuwe Kamer als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking is dan de eerder gekozen Tweede Kamer. De leden van de SGP- en de RPF-/GPV-fracties zouden graag vernemen door wie deze zienswijze is verdedigd c.q. als een argument in het parlementair debat is gehanteerd om een sterkere (kiezers)legitimatie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede te poneren.

Op p. 9 wordt betoogd dat de ervaring leert dat er in kwantitatief opzicht een tendens aanwezig is dat de Eerste Kamer een sterkere politieke rol is gaan spelen sedert de grondwetsherziening van 1983. Dit betoog beroept zich op het gegeven van het aantal verworpen wetsvoorstellen in de jaren na 1983.

De leden van de SGP- en RPF-/GPV-fracties vroegen op dit punt om enige nadere gegevens. Zo vroegen zij, teneinde de concrete ontwikkeling beter te kunnen beoordelen, om een overzicht van het totaal aantal behandelde wetsvoorstellen tussen 1946 en 1983 en het **percentage** verworpen wetsvoorstellen in die periode. Dezelfde vraag stelden zij voor wat betreft de periode 1983 tot heden. Verder zouden deze leden gaarne vernemen hoeveel van de verworpen wetsvoorstellen in laatstgenoemde periode regeringsvoorstellen waren en hoeveel initiatiefvoorstellen.

Waar op p. 13 e.v. over de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure wordt gehandeld, stelden de leden van de SGP-

en RPF-/GPV-fracties de vraag om aan te geven hoe vaak het **na** 1983 (en eventueel daarvóór) is voorgekomen dat de Tweede Kamer heeft geweigerd in te stemmen met een (inhoudelijke) novelle.

Op p. 17 van de notitie wordt, vrij onverhoeds en zonder nadere toelichting, de figuur van een «conciliatiecommissie» ten tonele gevoerd. De leden van de SGP- en RPF-/GPV-fracties stelden de vraag door wie deze figuur als een serieuze optie naar voren is gebracht. Ook al verklaart het kabinet geen optie te willen formuleren voor het behandelen van gewone wetsvoorstellen in een conciliatiecommissie na terugzending, desniettemin zouden deze leden gaarne een wat uitvoeriger beschrijving van de wijze van samenstelling en de taken van zulk een commissie ontvangen.

Naar aanleiding van de bijdrage van de heer Erik Knippenberg in het Nederlands Juristenblad van 5 mei 2000 (jrg. 75, afl. 18, p. 934–936) zouden de leden van de SGP- en RPF-/GPV-fracties in verband met het op p.12 van de notitie door het kabinet uitgesproken oordeel dat een terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer, ongeveer zoals dit vóór de grondwetsherziening van 1983 bestond, het meest wenselijk is, gaarne een reactie van het kabinet ontvangen op het op p.934 van genoemd tijdschrift gestelde omtrent de onderscheiden volatiliteit-scores.

Het kabinet heeft er voor gekozen, zo constateerden de leden van de fractie van **D66**, zelf nog geen standpunt in te nemen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer, maar eerst een discussie met het parlement te voeren. Is dat uit praktische overwegingen (haalbaarheid toetsen) of uit principiële (het parlement moet zelf zijn structuur bepalen)?

De minister herinnert er aan dat in Denemarken en Zweden het Hogerhuis in de respectievelijk jaren vijftig en zestig is afgeschaft. Is er iets bekend over de gevolgen daarvan? Vindt men in die landen dat het goed heeft gewerkt? Efficiënter? Tijdbesparend? Is er vaker dan voorheen reparatiewetgeving nodig geweest?

De minister wijst op de hoge kwaliteit van de toets door de Raad van State. Echter, de Eerste Kamer kan een aanvullende toets verrichten, wat met name van belang is na amendering door de Tweede Kamer of na de indiening van nota's van wijziging. Is in de praktijk gebleken dat de Eerste Kamer vaker een wetsontwerp verwerpt na amendering of wijziging dan wanneer een wetsontwerp de Tweede Kamer zonder verandering passeert?

De minister wijst op de toeneming van het aantal wetsvoorstellen dat door de Eerste Kamer wordt verworpen, van circa één wetsontwerp per twee jaar (tussen 1946 en 1971) tot gemiddeld één wetsvoorstel per jaar thans. Echter, het aantal wetsvoorstellen zal intussen ook zijn toegenomen. Hoe zijn de getallen uitgedrukt in percentages?

De fractie van **D66** heeft met belangstelling kennis genomen van de beschouwingen die verband houden met de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De fractie deelt de mening van de minister dat terugkeer naar het stelsel van verkiezing naar de periode van vóór 1983 het politieke karakter van de senaat iets zou doen afnemen. Dat is gewenst, met name omdat de leden van de Tweede Kamer direct zijn gekozen, wat het politieke mandaat groter maakt. Terugkeer naar het stelsel van voor 1983 is dan ook zeker het overwegen waard.

In de notitie wordt uitvoerig ingegaan op mogelijke varianten van een terugzendrecht van de Eerste Kamer.

In de notitie van 1997 is geen voorstel hiervoor gedaan, met name vanwege de vertragende invloed op de wetgevingsprocedure. Is die

vertraging groter dan bij een inhoudelijke novelle? Of groter dan indien het alternatief is dat een wetsvoorstel wordt verworpen, waardoor vaak nieuwe wetgevingsvoorstellen nodig zullen zijn?

Bij de verschillende opties wordt de mogelijkheid geopend dat een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel voor hernieuwde behandeling van rechtswege naar de Tweede Kamer wordt teruggezonden. Daar zit iets eigenaardigs in. Indien een zelfstandige institutie als de Eerste Kamer een voorstel in meerderheid afwijst, dan is het ook afgewezen. De Eerste Kamer zou daarna, met een gewone meerderheid, al of niet kunnen besluiten de Tweede Kamer te verzoeken het voorstel opnieuw te behandelen. Zou dat niet een zuiverder procedure zijn?

In verschillende opties zou de Eerste Kamer na hernieuwde behandeling het vetorecht kwijtraken. Het praktische voordeel daarvan is duidelijk. Het onderstreept ook het politieke primaat van de Tweede Kamer, dat de fractie van D66 onderkent. Echter, de schade door fouten in wetgeving kan groot zijn. Behoud van het vetorecht voor de Eerste Kamer is in lijn met de dikwijls verstandige gedragslijn die tot uitdrukking wordt gebracht door de zegswijze *in dubio abstine*.

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

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier voor dit verslag,
Baljé