

Timmermans

het goed gemaakt. Ik trek de motie in op het moment dat u zegt dat u nooit zult accepteren dat er iets verandert aan die onafhankelijke positie van de Europese Centrale Bank. Als u hier garandeert dat die onafhankelijke positie volledig overeind blijft, zodat wij daarover achteraf geen tranen hoeven te laten, dan wil ik die motie graag terugtrekken.

Staatssecretaris **Timmermans**: Natuurlijk zullen wij ervoor zorgen dat in het nieuwe verdrag de positie van de Europese Centrale Bank net zo onafhankelijk is als in de huidige verdragen. Daaraan mag niet worden getornd. Ik kan niet spreken over wat er over tien of twintig jaar gaat gebeuren. Wij hebben het nu over de IGC en het nieuwe verdrag dat er moet komen. De Nederlandse regering zal niet accepteren dat de positie van de centrale bank wordt verzwakt ten opzichte van de huidige verdragen. Dat beloven wij u. Daar staan wij voor. Het is gelukkig ook niet aan de orde, want de Franse regering heeft niets ondernomen om de positie van de ECB ter discussie te stellen in de IGC. Ik ga niet over uitlatingen in de publiciteit.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Goed, dan ga ik ervan uit dat u een verdrag niet ondertekent waarin ook maar enig spoor zou zijn van het aantasten van die onafhankelijkheid. Met die belofte neem ik graag genoegen. Nogmaals, de publieke uitlatingen van de president en in omgekeerde richting van de Franse bankpresident leiden ertoe dat ik daar wel zorgen over heb. Wij houden dat goed in de gaten, maar de motie zal ik niet indienen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Ten Broeke/Van der Ham (31091, nr. 6) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

Ik stel voor, dat wij komende dinsdag over de andere motie stemmen. Verder stel ik voor om de spreektijd in het komende debat terug te brengen van drie naar twee minuten.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Verbeet

Aan de orde is het **debat** over **contraseign eventueel initiatiefvoorstel voor referendum nieuw Europees verdrag**.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. Op zaterdag 22 september berichtte de Volkskrant dat de regering een eventuele initiatiefwet die zou moeten leiden tot een referendum over het Europese verdrag, niet van een handtekening, het zogenaamde contraseign, zal voorzien. Op diezelfde dag zei staatssecretaris voor Europese Zaken Timmermans in het radioprogramma Tros Kamerbreed "de Kamer is nu aan zet, dat wachten wij rustig af en dan kijken wij verder". Hij zei dit zonder te ontkennen dat er een afspraak zou zijn gemaakt over dat eventuele referendum of dat erover was gesproken.

Minister Plasterk ging twee dagen later in het programma Pauw en Witteman ook niet in op de vraag of er een afspraak was gemaakt met betrekking tot een handtekening onder een eventuele initiatiefwet tot een referendum. Hij ontkende het ook niet. In de dagen en weken daarna is daar geen verandering in gekomen.

Het recht op initiatief is een van de belangrijkste rechten van de Tweede Kamer. De regering heeft echter ook het recht om een wet niet te bekrachtigen. Hoewel dit recht van de regering bij de grondwetsherziening in 1983 is heroverwogen, is het toen wel gehandhaafd. De regering heeft strikt genomen dus nog steeds het recht, initiatiefwetten uit de Kamer niet van een handtekening te voorzien. Bij de behandeling in 1983 was er wel overeenstemming over het feit dat de regering, wanneer dat wordt overwogen, op zo kort mogelijke termijn aan de Staten-Generaal laat weten of zij een aanvaard initiatiefwetsvoorstel zal bekrachtigen of dat zij van zins is om dat niet te doen.

Die gelegenheid om dat te melden aan de Kamer, doet zich in ieder geval vandaag voor, want het onderwerp staat hier en nu op de agenda. Na de Tweede Wereldoorlog is het niet meer voorgekomen dat een regering weigert een handtekening te plaatsen onder een initiatiefwet. Het is wel overwogen, in 1976 nog door CDA-minister van Justitie Van Agt. Hij overwoog geen handtekening te plaatsen onder een initiatiefwet met betrekking tot abortus. En in 1986 is hetzelfde voorgekomen, een overweging, een dreiging daartoe van CDA-premier Lubbers bij een initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot abortus. CDA-premier Balkenende overweegt die traditie te handhaven. Althans zo lijkt het.

Daarom wil ik een paar concrete vragen stellen. Is er in de ministerraad gesproken over het al dan niet plaatsen van een handtekening onder een eventueel initiatiefwetsvoorstel uit de Kamer met betrekking tot een referendum? Indien ja, welke argumenten zijn daarbij aangevoerd? Indien nee, waarom heeft de premier de weken die gepasseerd zijn sinds 22 september niet gebruikt om die bewering te ontkennen?

In de Volkskrant staat niet alleen dat gesproken zou zijn over het niet zetten van een handtekening, er wordt zelfs in gemeld dat daartoe een besluit zou zijn genomen door de Ministerraad. Kan de minister-president dat bevestigen?

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. In het Nederlandse staatsrechtelijke bestel functioneert het recht van de Kamer om met een initiatiefwetsontwerp te komen als een middel tot politieke oppositie. Als de regering al bij voorbaat aankondigt dat aan een initiatiefwetsontwerp dat nog ingediend en behandeld moet gaan worden, het contraseign zal worden onthouden, dan worden de staatsrechtelijke verhoudingen wel op scherp gezet, en ook onnodig op scherp gezet.

Als het bericht in de Volkskrant waar is, dan zegt de regering: hoe goed de onderbouwing van zo'n initiatiefwet ook moge worden, wij hebben daar ongezien geen boodschap aan. En dat zou een ultiem vertoon van minachting voor dit parlement zijn. De vraag is, wat eigenlijk de democratische legitimatie is van de regering om aan een initiatiefwetsontwerp het contraseign te onthouden. Weegt de democratische legitimatie van een parlement dat een initiatiefwetsontwerp aanneemt, niet

De Roon

veel zwaarder? Mijn fractie meent van wel. Ik hoop dat het bericht in de Volkskrant dat de regering het contraseign bij voorbaat wil onthouden, onjuist blijkt te zijn en dat de minister-president hier zo dadelijk verklaart dat hiervan geen sprake is. Als het wel zo is, dan vat ik dat op als minachting van de regering voor deze Kamer.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. De vraag is vandaag of er inderdaad in de ministerraad is gesproken over het weigeren van een contraseign. Als dat het geval is, is dat ernstig. Het getuigt niet van respect voor de parlementaire democratie. Staatsrechtelijk gezien mag het inderdaad, maar wie in de geschiedenis terugkijkt, moet heel ver teruggaan om op een voorbeeld te stuiten. Het is de laatste keren toegepast in 1917 en 1928. Uiteindelijk is er toen een overeenkomst met de Tweede Kamer bereikt en is de regering met een nieuw voorstel gekomen. Daaruit blijkt dat het weigeren van contraseign in de traditie van het Nederlandse parlement niet wordt gebruikt als een soort van sanctie, een soort van veto, maar hooguit om tot een nieuwe overeenkomst met de Tweede Kamer te komen. Het ging destijds overigens over zeer kleine wetsvoorstellen over onderwijs.

Met andere woorden, als dit kabinet het wetsvoorstel zou torpederen met weigering van het contraseign, zou het de politieke zeden oprekken. Dat mag het wel doen, maar in de parlementaire geschiedenis is er, zeker in het recente verleden, vrijwel geen precedent waaraan het de oprekking van de politieke zeden kan ontleen. Het zou een beetje passen in de parlementaire zeden van het vooraf torpederen van een parlementair onderzoek naar de oorlog in Irak en van de procedure rond de motie van afkeuring aan het adres van de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Ook daarin is het tot dan toe gebruikelijke staatsrecht opgerekt. Wij vinden dat een slechte zaak. Wij menen dat het deze Kamer niet zomaar kan passeren. Graag hoor ik van de minister-president en de staatssecretaris voor Europese Zaken of dit ter sprake is gekomen en, zo ja, welke argumenten voor het weigeren van contraseign zijn aangevoerd.

Ik sluit mij aan bij de opmerking van de heer Van Bommel dat het kabinet als het ervan gebruik wil maken, moet teruggaan naar de redenering die in 1983 is gebruikt om er zo snel mogelijk mee te zijn, zodat het parlement ten minste weet waaraan het toe is.

De heer **Ormel** (CDA): Voorzitter. Op basis van één berichtje in één krant houden wij hier een spoeddebat over het al dan niet contrasigneren door het kabinet van een initiatiefwetsvoorstel, waarvan het nog maar zeer de vraag is of het ooit door de Kamer zal worden aangenomen. De CDA-fractie acht dit niet alleen een voorbarig, maar bovenal een overbodig debat. Dit is duidelijk weer een voorbeeld van het benepen provincialisme van het duo SP en PVV om maar niet over Europa zelf te hoeven praten.

Ik zou het daarbij kunnen laten als ik niet ook keek naar het debat dat aan dit debat vooraf is gegaan en naar de grote woorden die ik ook hier weer hoor gebruiken: staatsrechtelijke verhoudingen op scherp gezet, democratische legitimatie, respect voor parlementaire democratie.

In het voorgaande debat hebben wij gesproken over een eventueel raadgevend referendum. Diverse fracties hebben gezegd dat ze zich er bij voorbaat bij neerleggen. Dat betekent dat het een raadgevend referendum wordt dat bindend is. Dat is een figuur die niet past in het Nederlandse staatsrecht. Stel, dat deze Kamer een dergelijk wetsvoorstel aannam, dan zou volgens mij de regering geen knip voor de neus waard zijn als ze dat contrasigneerde.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Ik had bij u een verzoek gedaan om te mogen interpreteren bij de PvdA-woordvoerder, maar de heer Ormel zegt nu wel iets heel essentieels.

De **voorzitter**: U bent uw interruptie dan wel kwijt, want u hebt er een.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik vraag permissie voor twee interrupties.

De **voorzitter**: Nee, een is een. Ik kan heel goed tellen.

De heer **Van der Ham** (D66): U bent voorzitter van de Tweede Kamer...

De **voorzitter**: Mijnheer Van der Ham, het is hier geen spelletje. Wij hebben net afgesproken dat één interruptie bij een lid van de Kamer wordt toegestaan. Als u de heer Ormel wilt interrumperen, moet u dat nu doen.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik wil even een time-out in dit debat om met u te overleggen.

De **voorzitter**: Nee, dat doen wij niet. U stelt nu snel uw vraag.

De heer **Van der Ham** (D66): Hier zegt een Kamerlid dat een bepaald soort wet niet in overeenstemming is met de Grondwet. Wij hebben er heel lang over gediscussieerd en hij zegt hier uitdrukkelijk dat de regering contraseign móét weigeren volgens zijn fractie. Ik vind dat wij daarover een vraag aan de heer Ormel mogen stellen.

De **voorzitter**: Doet u dat dan! Daarvoor geef ik u nu de ruimte.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik vind het niet juist, zoals u hier omgaat met interrupties. Het is inderdaad geen spelletje, maar dat maakt u er nu wel van.

De **voorzitter**: Absoluut niet. Mijnheer Van der Ham, als ik u was zou ik nu die interruptie plaatsen.

De heer **Van der Ham** (D66): Nee, het is een spelletje.

De **voorzitter**: Als u nu denkt dat ik aan een spelletje doe, vergist u zich ernstig.

Mijnheer Ormel, ik verzoek u uw betoog af te maken.

De heer **Ormel** (CDA): Ik was klaar, voorzitter.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Voorzitter. Minister Plasterk

Ten Broeke

schijnt te hebben gesuggereerd dat het kabinet zijn handtekening, zijn contraseign, zou weigeren onder een eventueel initiatiefwetsvoorstel tot een referendum. De Tweede Kamer heeft op grond van artikel 82 van de Grondwet het recht van initiatief. De bekrachtiging daarvan geschiedt op basis van aanneming door beide Kamers en bekrachtiging door de Koning. De Koning is daartoe niet verplicht; de ministers zijn immers verantwoordelijk.

In de geschiedenis is het volgens mij twee keer voorgekomen dat medeondertekening door de ministers is geweigerd: in 1917 bij de initiatiefwet-Marchant en in 1928 bij de initiatiefwet-Zijlstra. Beide voorstellen hadden betrekking op onderwijs. In dit geval zou het de minister van Onderwijs zijn geweest die het suggereerde, maar dit zal moeten blijken uit het debat met de minister-president; die staat voor de eenheid van het regeringsbeleid. De VVD wenst dan ook niet af te gaan op geruchten, maar op de antwoorden van de minister-president. Het lijkt allemaal theoretisch, omdat de kans van slagen voor dit initiatiefwetsvoorstel nihil is door de draai van de PvdA.

De VVD-fractie vindt het onbestaanbaar dat een regering die, begrijpelijk, zegt geen referendum te willen houden omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de positie van het parlement, de bekrachtiging van een initiatiefwetsvoorstel tot een referendum dat op instemming van hetzelfde parlement kan rekenen, zou tegenhouden.

□

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn vraag aan de regering is: heeft de regering een afspraak gemaakt om het contraseign niet te zetten? Zo ja, dan gaat het debat over het initiatiefrecht van de Tweede Kamer, ofwel over wat daar nog van over is.

Sinds de Grondwetswijziging van 1848 waarborgt het contraseign vooral de onschendbaarheid van de Koning. Dit betekent dat de minister de ministeriële verantwoordelijkheid neemt voor de wet. De regeling van het contraseign is nooit bedoeld, en ook nooit eerder in de parlementaire geschiedenis gebruikt, om het initiatiefrecht van de Tweede Kamer uit te hollen. In de enige twee bestaande precedënten is het contraseign geweigerd om procedurele redenen; in geen van beide gevallen wees de regering het voorstel af wegens een principieel inhoudelijk verschil van mening met het parlement. Dit heb ik gehaald uit de laatste druk van Van der Pot/Donner, pagina 668.

Wat het kabinet nu, anno 2007, doet als het zo'n afspraak heeft gemaakt, is het contraseign weigeren vanwege een principieel inhoudelijk verschil met het parlement. Dat betekent dat de staatsrechtelijke bevoegdheid van het parlement tot het maken van eigen initiatiefwetten wordt uitgehold en het parlement effectief wordt doodgemaakt; en dat terwijl er een onafgebroken traditie van zeventig jaar is dat de regering dit niet doet. Zeventig jaar traditie impliceert verworven gewoonterecht. En dat gewoonterecht luidt dat het Nederlandse parlement een wetgevende bevoegdheid heeft met een zelfstandig, onaantastbaar recht van initiatief. Graag een reactie van de regering.

En als er niet zo'n afspraak is gemaakt, wordt het hoog tijd dat de regering duidelijkheid verschaft over haar bereidwilligheid om initiatieven uit de Kamer, waarmee

ze het inhoudelijk niet eens is, in een zo vroeg mogelijk stadium toch te bekrachtigen. Anders blijft de indruk bestaan dat dit kabinet kraakt en piept van de deals die in de achterkamertjes worden gesloten: na Irak, nu ook over het referendum. Ook dat is een ongewenste uitholling van het dualisme waarop ons parlementaire stelsel is gestoeld.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Dit is een raar debat. Er is immers nog geen initiatiefwetsvoorstel over een referendum. Bovendien lijkt er geen meerderheid voor te komen. En ten slotte gaat het alleen maar over geruchten over een mogelijke weigering van het contraseign. Waar gaat dit eigenlijk over?

Over het weigeren van het contraseign zijn interessante beschouwingen te vinden in de literatuur. We kunnen er lang en breed over praten, maar de belangrijkste staatsrechtelijke conclusie staat vast: in de omgangsvormen tussen regering en Staten-Generaal is dualisme een wezenlijk kenmerk; de regering is niet verplicht om een initiatiefwetsvoorstel te ondertekenen. Dualisme houdt in dat zowel regering als Staten-Generaal hun bevoegdheden weliswaar in samenwerking met elkaar uitoefenen, maar daarbij zelfstandig hun afwegingen kunnen en mogen maken. In ons systeem van checks and balances is dat een groot goed. Uiteraard is hiermee niet alles gezegd. Een rode draad in alle staatsrechtelijke vertogen over het contraseign is dat slechts bij hoge uitzondering een contraseign mag worden geweigerd. Dat wordt onderstreept door het feit dat het in de staatkundige geschiedenis slechts twee keer is gebeurd en dan nog niet eens om puur politieke redenen. Toen ten tijde van het kabinet-Den Uyl minister van Justitie Van Agt hardop filosofeerde over de mogelijkheid om een hem onwelgevallig initiatief over de abortuskwestie niet te ondertekenen, deed dat heel wat stof opwarrelen in de hoek van zijn politieke tegenstanders. Tekenend was dat iemand als Vondeling, PvdA'er en politiek criticus van Van Agt, in *Socialisme&Democratie* schreef dat hij hem staatsrechtelijk niets kon maken.

Zoals gezegd, weigering dient een hoge uitzondering te zijn. Namens mijn fractie voeg ik eraan toe dat zo'n weigering goed gemotiveerd dient te worden en dat de Kamer de mogelijkheid moet hebben om daarover met de regering van gedachten te wisselen. Dat is niet meer dan normaal in een bestel waarin naast dualisme ook openheid en verantwoordelijkheid met hoofdletters worden geschreven. Aan het einde van zo'n debat kan dan de balans worden opgemaakt. Als het debat op scherp komt te staan, wordt er uiteindelijk een politieke maar niet een staatsrechtelijke conclusie getrokken.

Voorzitter. Dit is een voorbarige discussie omdat het initiatiefwetsvoorstel er nog niet ligt. De enige vraag die ik aan de minister-president heb: gaat het slechts om geruchten of is er meer aan de hand?

□

Mevrouw **Ouweland** (PvdD): Voorzitter. Het initiatiefrecht van het parlement begon met het kindernetwetje van Van Houten. Het behoeft geen betoog dat dat een doorbraak was als het gaat om het realiseren van moreel-ethische waarden. Vandaag hebben wij diverse debatten gevoerd die de democratische tekorten raken

Ouwehand

en de macht van het parlement ter discussie stellen. Wij hebben gesproken over de vraag of de burgers zich in een referendum mogen uitspreken over de voortgang in Europa. De democratische tekorten zijn wat ons betreft pijnlijk duidelijk geworden. Heeft de regering inderdaad uitgesproken dat zij het contraseign zal weigeren? De PvdD is erg benieuwd naar de antwoorden van het kabinet op de vragen van de SP-fractie. Wij vinden dat het parlement als belangrijkste staatsrechtelijke orgaan serieus moet worden genomen. Weigering van het contraseign kan daarom absoluut niet aan de orde zijn.

De **voorzitter**: Ik geef nog even het woord aan de heer Van der Ham.

De heer **Van der Ham** (D66): We hebben het weer een beetje bijgelegd. Excuses voor de emoties over en weer. Er is niet alleen sprake van een mogelijke weigering van het contraseign, maar ook gaat het gerucht dat de vicepremier heeft gedreigd om op te stappen als de PvdA-fractie niet akkoord gaat met het afwijzen van het referendum. Aan de heer Blom wil ik vragen of dit klopt.

De heer **Blom** (PvdA): Beide kloppen niet.

□

Minister **Balkenende**: Voorzitter. Ik kan mij vinden in de conclusies van de heren Ormel en Van der Staaij dat dit wel een erg voorbarig debat is. We hebben te maken met een belangrijk procedureel punt, te weten de vraag wanneer wie aan zet is. Er wordt gerefereerd aan een bericht in de media en men weet dat de beraadslagingen in de ministerraad een vertrouwelijk karakter dragen. Er speelt nog iets anders, en dat is het essentiële punt in deze discussie. Het is een goed gebruik dat het kabinet de Kamer pas een standpunt meedeelt over een initiatiefwetsvoorstel op het moment dat het voorstel concreet vorm heeft gekregen en in procedure is gebracht. Een kabinetsreactie op een eerder moment zou indruisen tegen onze constitutionele verhoudingen en tegen het vereiste respect voor het grondwettelijke recht van initiatief van uw Kamer.

De rol van het kabinet bij een initiatiefwetsvoorstel is bescheiden. Soms is het slechts een informerende rol. Nooit gaat het om meer dan een adviserende rol. Daarom spreekt het kabinet zich in de regel niet uit over de bekrachtiging van een initiatiefwetsvoorstel totdat uw Kamer of de Eerste Kamer een duidelijk standpunt heeft aangenomen over het voorstel en eventuele amendementen, moties of novelles.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Raad van State 1989 is het, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet gebeurd dat het kabinet aangaf een nog niet in procedure gebracht initiatiefwetsvoorstel niet te bekrachtigen. Er zijn wel gevallen bekend dat in een regeerakkoord, dus in een afspraak tussen coalitiefracties, een procedurele of inhoudelijke afspraak over specifieke initiatiefwetgeving werd opgenomen. Daarmee heeft een kabinet dan rekening te houden. Dat gebeurde bijvoorbeeld in de zeventiger jaren bij de onderwerpen euthanasie en abortus. Overigens betreffen de afspraken in die gevallen niet de bekrachtiging. In een enigszins vergelijkbaar akkoord, het paasakkoord van 26 maart 2005, was wel opgenomen dat een bepaald initiatiefvoor-

stel, de door de raad gekozen burgemeester, niet zou worden bekrachtigd.

Het huidige coalitieakkoord bevat op het punt van het nieuwe EU-verdrag geen afspraken over eventuele initiatiefwetgeving. Wel is er de bekende verwijzing naar het advies van de Raad van State. Het kabinet heeft mede op basis van dat advies zijn standpunt bepaald – dat hebben wij vandaag met elkaar gedeeld – en de Kamers daarover geïnformeerd. Daarmee is het kabinetsstandpunt over het karakter van het beoogde verdrag en de wijze van goedkeuring volkomen duidelijk.

De slotsom is dat het kabinet de Kamer zijn definitieve oordeel over de bekrachtiging van een initiatiefwetsvoorstel pas kan geven, nadat er een concreet voorstel in procedure is gebracht. Wel geldt uiteraard dat het finale en formele besluit inzake bekrachtiging door de koning, inclusief de ondertekening door de koningin en de plaatsing van het ministeriële contraseign, pas kan worden genomen nadat een dergelijk voorstel door beide Kamers is aangenomen en in de ministerraad is besproken.

Dan ga ik in op de vragen die verder zijn gesteld. Mevrouw Peters had het over een onaantastbaar recht van de Kamer. De Kamer heeft het recht van initiatief, maar ik vond dat de heren Van der Staaij en Ten Broeke dat glashelder aangaven: er is een recht, maar dat dit onaantastbaar zou zijn, is niet helemaal waar. Er is immers de mogelijkheid om bekrachtiging te onthouden. Dat is in de staatsrechtelijke literatuur ook volkomen helder. In diverse handboeken wordt gewoon gezegd: een kabinet heeft dat recht.

Gebeurt het vaak? Nee, het gebeurt niet vaak. Er zijn twee gevallen bekend die door u zijn genoemd. Dat was 1917 minister Marchant, toen ging het over onderwijs-salarissen. In 1928 was het minister Zijlstra en het betrof de leerlingenschaal. Er is echter ook nog een ander geval, namelijk 1994. Dat betrof het initiatief Vreugdenhil en Vermeend, dat te maken had met lastenverlichting voor het MKB. Er zijn dus drie gevallen bekend waarin er sprake is geweest van het niet bekrachtigen.

De heer Van Bommel had het over de vraag wanneer het kabinet aan bod is. Het citaat dat hij noemde had te maken met een aanvaard initiatiefwetsvoorstel, dus na aanneming door beide Kamers. Kortom, het is niet zo dat wij in dit debat moeten gaan filosoferen over bekrachtiging. Dat past niet. Daar komt nog iets anders bij. In 1985 is er sprake geweest van een debat over euthanasie en over een initiatiefwetsvoorstel. De heer Wiebenga – toen actief als Kamerlid binnen de VVD-fractie, thans lid van de Raad van State – gaf zijn standpunt in de vraag of een kabinet al op voorhand een oordeel zou moeten geven als volgt, en ik citeer: "Immers, door een kabinetsblokkade zou een initiatiefwetsvoorstel reeds in de Tweede Kamer kunnen sneuvelen, terwijl de regering pas formeel en finaal oordeel moet vellen in de fase van de contrasignering." Aldus Wiebenga.

De vraag wanneer het kabinet aan zet is, is de essentiële vraag. Het antwoord is: niet aan het begin, maar pas als de Tweede Kamer, en zo nodig de Eerste Kamer, in beeld is geweest. Dat is ook logisch, want je weet helemaal niet hoe het proces van dat initiatief loopt, of er een meerderheid is in de Tweede Kamer, hoe de amendering zich ontwikkelt, wat de Eerste Kamer doet, als het al wordt aangenomen in de Tweede Kamer. Dat is ook de reden waarom het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaalt dat ministers bij de

Balkenende

behandeling het woord pas voeren na de initiatiefnemers.

Tegen die achtergrond is elke discussie over de bekrachtiging niet aan de orde. Ik spreek niet over de ministerraad. Ik hecht eraan dat de Kamer met initiatieven kan komen. Dat gaan wij niet belasten, op wat voor manier dan ook, met voortijdige opmerkingen van de kant van het kabinet. Dat is het principiële punt dat aan de orde is. Het kabinet wacht het initiatiefwetsvoorstel van de kant van de Kamer af en op enig moment komt het in beeld. Dat moment is niet voordat een initiatief in de Kamer voorligt, maar pas later in het proces. Ik hecht eraan om het op deze manier in alle duidelijkheid te zeggen omdat wij anders discussies zouden krijgen die wij niet moeten hebben. Het gaat erover wat de Kamer wel of niet doet ten aanzien van het totstandkomen van een initiatief. Meer dan dat is op dit moment niet aan de orde.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): De minister-president heeft gelijk wanneer hij wijst op de wettelijke bevoegdheid van de regering om het contraseign te weigeren. Ik heb een betoog gehouden dat het in de parlementaire geschiedenis niet is voorgekomen dat dit om principiële inhoudelijke verschillen met het parlement is gebeurd. Mijn stelling luidt dat hiermee een gewoonterecht is ontstaan en dat dit dus ook niet kan. Daarop krijg ik graag de reactie van de minister-president.

De minister-president zegt dat hij niet op de zaken vooruit wil lopen en nog niet wil denken over een contraseign als er een initiatiefwet uit het parlement zou komen. Met alle respect vind ik dat een beetje flauw. Hij weet precies hoe een dergelijke wet er uit zou komen te zien. Het gaat erom een initiatief te regelen. Precies zoals dat de vorige keer het geval was. Is de minister-president het met mij eens dat hij in een vroegtijdig stadium te kennen moet geven dat hij een dergelijk initiatief zal bekrachtigen? Anders kan het parlement er niet fair over debatteren. Dan zou de situatie kunnen ontstaan dat de regeringspartijen iets meer weten over afspraken en andere partijen niet. Een zinnige uitwisseling van gedachten is dan onmogelijk.

Minister **Balkenende**: Het is merkwaardig dat mevrouw Peters het zo stelt. Zij heeft zo-even zelf de woorden "uitholling van het dualisme" gebruikt. Het dualisme is er nu juist mee gediend dat de Kamer het werk doet dat de Kamer zelf wenst te doen en dat het kabinet in beeld komt wanneer het moment daar is dat het kabinet een oordeel moet geven. Wij moeten het niet omgekeerd gaan doen. Dat is tevens het wezen van de opmerking die Wybinga destijds heeft gemaakt. Het Reglement van Orde van de Kamer geeft al aan wanneer het kabinet aan zet is. Het wezen van het indienen van een initiatiefvoorstel is nu juist dat eerst de Kamer aan zet is en dat de rol van het kabinet terughoudend is. Vragen op het gebied van bekrachtiging kunnen pas veel later aan de orde komen, als daartoe aanleiding bestaat. Zo zit het in elkaar.

De vraag van mevrouw Peters over het gewoonterecht hangt hiermee samen. De staatsrechtelijke literatuur is heel helder. Je komt daarin zinnen tegen als: "De bevoegdheid van de regering om de bekrachtiging te onthouden staat vast, maar het is een grote zeldzaamheid dat er gebruik van wordt gemaakt." Dat is het punt van mevrouw Peters. Het gebeurt weinig. "Evenals bij

regeringsvoorstellen kan bekrachtiging worden onthouden. Tot op heden is dat slechts enkele malen geschied." Er wordt vervolgens ook gezegd dat de regering het recht heeft om bekrachtiging te weigeren. "Dat kan staatsrechtelijk niet betwijfeld worden. Dit past ook volkomen in ons constitutionele systeem waarin de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van wetgeving in handen van het parlement en de regering gezamenlijk is gegeven. Men kan niet verwachten van een van deze beide dat medewerking wordt verleend aan wetgeving waarvan men de overtuiging heeft dat deze onwenselijk is. Politiek gezien, moet een kabinet dan sterk staan, wil het de wens van de Kamers trotseren. Bezwaren moeten wel zeer gefundeerd zijn."

Deze staatsrechtelijke redenering geeft aan dat er een mogelijkheid bestaat om af te wijken maar dat het kabinet dan met een zware argumentatie zal moeten komen. Er bestaat dus geen gewoonterecht dat een kabinet altijd zou moeten bekrachtigen. Dat is niet het geval. Het kabinet heeft de inhoudelijke verplichting om zijn standpunt zwaar te motiveren wanneer men niet zou willen bekrachtigen. Het is niet aan het kabinet om al in een vroeg stadium, nog voordat de Kamer zelf aan het woord is geweest, met een oordeel te komen.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Nog een vervolgvraag hierover. Nederland praat nu al heel lang over referenda. Wij weten ongeveer precies wat in het nieuwe verdrag zal komen te staan. Het komt het inhoudelijke debat dat de minister-president wil voeren niet ten goede door het nu weer om procedurele redenen uit te stellen tot wij heel veel verder zijn in de procedure, waar de minister-president expliciet de mogelijkheid naar zich toetrekt om op grond van inhoudelijke principiële verschillen de bekrachtiging aan een initiatiefwet van de Kamer te onthouden. Hij weet precies wat er in de initiatiefwet zal komen te staan. Hij kan net zo goed nu zeggen of hij die dan zal bekrachtigen.

De **voorzitter**: Ik hoor geen nieuwe vraag.

Minister **Balkenende**: Neen. Ik denk er niet over. Ik zal precies zeggen waarom. Wij hebben vandaag een debat gevoerd over de vraag hoe tegen het wijzigingsverdrag wordt aangekeken en wat de betekenis van de beantwoording van die vraag is voor de bekrachtiging. Eerder vandaag heeft dit geleid tot een debat over de wenselijkheid van een referendum. Dat heeft op zijn beurt geleid tot het indienen van een motie. Wij bevinden ons nu in een volgende fase. Ik hanteer daarin de staatsrechtelijke regel. De Kamer staat nu voor de vraag of er al dan niet een initiatiefvoorstel komt. Dat is aan de Kamer. De Kamer moet bezien hoe het voorstel wordt beoordeeld en of sprake zal zijn van een meerderheid opdat de weg naar de Eerste Kamer openligt. Daarom ligt het niet op de weg van het kabinet om hierover te spreken voordat de Kamer aan zet is geweest. Zo is het staatsrechtelijk ook niet beleefd. De regering komt pas later in het traject aan bod. Mocht er dan sprake zijn van een bepaalde handeling, dan ligt er een motivatieplicht voor de regering. Meer dan dit kan ik er niet over zeggen.

De heer **Van der Ham** (D66): De minister-president heeft gelijk. Ook wat hij zegt over de tijd is juist en de voorbeelden die hij aanhaalt kloppen. Ik wijs er ter aanvulling echter op dat er bij de incidenten in 1917 en

Balkenende

1928 uiteindelijk wel overeenstemming is bereikt met de Tweede Kamer. Daaruit kunnen wij afleiden dat de eindverantwoordelijkheid van de Tweede Kamer leidend is. Niet het formele recht van de regering om niet in te stemmen is leidend. Zo is het ongeveer gebruikelijk.

Wij vergaderen hier over een krantenartikel. Dit verscheen vóór het besluit van de fractie van de PvdA om niet in te stemmen met een nieuw referendum. Het wekt de suggestie dat er informeel, bijvoorbeeld in de ministerraad, druk is uitgeoefend op de Partij van de Arbeid, bijvoorbeeld door ministers van het CDA en de ChristenUnie. Hebben zij soms gezegd dat zij gewoon niet gaan bekrachtigen? Is zo'n signaal wellicht doorsijpeld en heeft dit wellicht invloed gehad op het besluit van de fractie van de PvdA? Kunt u daarop ingaan?

Minister **Balkenende**: De heer Van der Ham vraag mij nu om in te gaan op een krantenartikel. Hij wil kennelijk ook dat ik inga op wat er besproken is in de ministerraad. Hij weet heel goed wat de regel daarover is; daarover spreken wij niet. Ik heb zojuist aangeduid wat de rol van het kabinet in deze zaak is. Ik ga nergens op vooruitlopen en ik ga niet in op krantenartikelen. Wij moeten hiermee zorgvuldig omgaan. Iedereen weet dat dit een gevoelig onderwerp is. Wij wachten de initiatieven van de Kamer af. Pas daarna is het kabinet op enig moment aan zet. Daaraan doet geen enkel krantenartikel af.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik stel nog een laatste vraag en wil daarop graag een ja of een nee horen. Is er überhaupt in de ministerraad over het contraseign gesproken?

Minister **Balkenende**: Daarop ga ik niet in. Op grond van wat ik zojuist zei, zou het merkwaardig zijn om nu in een ja-nee situatie te komen.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. De minister-president zegt dat dit debat voorbarig is. Wij kunnen dit niet beoordelen, omdat wij niet mogen weten wat er hierover in de ministerraad is besproken. Als daar echter is gesproken over alleen al de mogelijkheid van het onthouden van het contraseign, is dit debat niet voorbarig. De minister-president zegt dat hij, conform de traditie, niet spreekt over wat in de ministerraad aan de orde is geweest. Dit brengt de Kamer in een wel heel lastige positie. Het gaat niet over een provinciaals non-debat. Als dit punt aan de orde is geweest in de ministerraad, dan heeft de Kamer een probleem, omdat de leden dit niet mogen weten. De minister-president heeft dan echter ook een probleem, want dan zit hij met een lek in het kabinet. De feiten die in de krant staan, zijn immers niet verzonnen door een journalist. Zij zijn opgetekend uit de mond van een lid van het kabinet. Als hierover in de ministerraad een besluit is genomen, dan moet de Kamer daarvan zo snel mogelijk kennis kunnen nemen. Daartoe dien ik de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat een wezenlijk recht van de Kamer het recht is op initiatief;

constaterende dat de regering ieder wetsvoorstel moet ondertekenen om dit kracht van wet te geven;

overwegende dat het een uitzonderlijke daad is wanneer de regering besluit, dit niet te doen;

van mening dat de Kamer voor een succesvolle behandeling en afronding van een initiatiefwetsvoorstel kennis moet kunnen nemen van een voornemen tot niet-bekrachtiging;

verzoekt de regering, zo spoedig mogelijk kenbaar te maken wanneer dat voornemen er is,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Van Bommel. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 7 (31091).

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Voor alle duidelijkheid: ik heb niet aan de minister-president gevraagd om even te bevestigen dat het contraseign er komt als het initiatiefwetsontwerp door het parlement zal zijn aangenomen. Het gaat mij om het bericht dat al bij voorbaat in het kabinet zou zijn besloten dat het contraseign in geen geval zal worden gegeven, terwijl men het hele wetsontwerp nog niet heeft gezien en ook niet heeft besproken. De minister-president zegt dat hij geen mededelingen kan doen over wat in de ministerraad is besproken. Dat moge zo zijn, maar dat betekent wel dat hij de verdenking op zich laadt dat wat in het bericht staat wel waar is. Hij neemt die verdenking in ieder geval niet weg.

Ik kan mij niet goed voorstellen dat het inderdaad in de ministerraad zou zijn besloten. Wat is nu het probleem? Ontken gewoon dat het zou zijn besloten, dan zijn wij klaar.

Minister **Balkenende**: Ik dank de heren Van Bommel en De Roon voor hun opmerkingen in tweede termijn. Aan hetgeen ik over de procedure en over de beraadslaging in de ministerraad heb gezegd heb ik niets toe te voegen. Ik begrijp de vragen wel, maar ik heb aangegeven hoe zij beantwoord behoren te worden.

Resteert de motie van de heer Van Bommel. Ik heb net aangegeven wat het wezen is van de rol van het kabinet bij een initiatiefvoorstel. Wanneer er indicaties zijn om dingen zo snel mogelijk te doen, past dat niet bij de structuur die wij hanteren en de rol die de Kamer heeft. Op basis van hetgeen ik in eerste termijn naar voren heb gebracht, ontraad ik de aanneming van de motie.

De beraadslaging wordt gesloten.

Balkenende

De vergadering wordt van 20.35 uur tot 21.15 uur geschorst.

Aan de orde is de voorzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag houdende vervanging van de no-claimteruggave door een verplicht eigen risico (31094).**

(Zie vergadering 26 van september 2007.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. De inbreng van de andere fracties en de schriftelijke en de mondelinge reacties van de minister hebben mijn fractie nog niet tot een ander inzicht gebracht. Wij hebben grote moeite met een eigen risico in de zorg omdat het per definitie oneerlijk, oneigenlijk, ongewenst en ook nog heel bureaucratisch is. En nog afgezien van de vraag of je mijn politieke mening deelt dat dit niet solidair is, zo langzamerhand moet toch iedereen wel inzien dat dit soort initiatieven gedoemd is om te mislukken.

Ik heb in eerste termijn ruim de tijd genomen om de historie te schetsen. Het blijft onbegrijpelijk dat er na alle mislukte initiatieven – ik zal ze niet nogmaals opsommen – toch weer een eigen risico wordt voorgesteld. Ik gebruikte hiervoor het bekende spreekwoord "een ezel stoot zich in 't gemeen niet twee keer aan dezelfde steen", maar de minister verwoordde het eigenlijk nog wel iets scherper. Hij zei dat je uit mijn opsomming zou moeten concluderen dat je toch wel een beetje een malloot zou moeten zijn om opnieuw aan een dergelijk avontuur te beginnen. Het zijn niet mijn woorden, maar ik ben het in dit geval hartgrondig met de minister eens! Ik vind het een mooie samenvatting.

De minister stelt dat er vooral politieke redenen waren om dit soort maatregelen steeds weer af te schaffen. Ja, alles wat de meerderheid in deze Kamer besluit, is natuurlijk uiteindelijk een politieke beslissing. Maar dit wil natuurlijk niet zeggen dat er niet veel meer aan de hand was dan een politieke afspraak. Kijk naar de medicijnenknaak; die had minder opgebracht dan verwacht was, zo luidde de conclusie, de medische consumptie was ook niet of nauwelijks beïnvloed. Kijk naar het specialistengeeltje; de Ziekenfondsraad concludeerde in 1993 dat dit geen effect op het aantal verwijzingen had gehad. Dat was ook niet zo gek, gelet op de poortwachtersfunctie van de huisarts. Kijk ook naar de eigen bijdrage van Paars I; de Ziekenfondsraad concludeerde dat die weinig effect had, maar hij waarschuwde in verband met de remmende effecten wel voor de kwetsbare positie van ouderen en mensen met de laagste inkomens. Al deze elementen hebben dus wel degelijk een rol gespeeld bij dit gebrek aan succes. En natuurlijk is het dan uiteindelijk een politieke beslissing om een maatregel weer af te schaffen, maar je kunt toch niet om deze mislukkingen heen.

In eerste termijn heb ik ook al gezegd dat het ministerie de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar eigen betalingen al in 2001 op een rijtje heeft gezet in het rapport Eigen betalingen in perspectief, en dat daarin met name gewezen is op de gevaarlijke effecten

op de mensen met de laagste inkomens. De minister had de gegevens toen niet paraat, maar hij beloofde mij, hierop in tweede termijn nog te zullen reageren. Dit verwacht ik dus nog vandaag.

Het principe van eigen betalingen in de zorg is het invoeren van remgeld. Dit is iets gek, want zorg vragen is geen keuze. De belangrijke poortwachtersfunctie van de huisarts is er niet voor niets; die is een maatstaf voor de vraag of er goed gebruik gemaakt wordt van de zorg, een financiële drempel kan deze functie niet vervullen. Er is in de zorg geen sprake van echte keuzes. Ik heb het voorbeeld genoemd van een vrouw met een knobbeltje in een borst; anderen hebben dit ook genoemd, maar de minister is er eigenlijk niet op ingegaan. Die vrouw ontdekt iets en ze moet voor vervolgonderzoek naar een ziekenhuis om te laten controleren of er iets ernstigs aan de hand is. Welke keuze heeft zo'n vrouw dan? En hetzelfde geldt natuurlijk voor een hartinfarct of een ongeval, eigenlijk voor wat dan ook. Veel zorg is geen keuze. Als je een eigen betaling wilt invoeren om de mensen ertoe te brengen, een verantwoorde keuze te maken, dan moet je ontzettend veel uitzonderingen maken als je dit eerlijk wilt doen. Maar daarmee wordt het weer buitengewoon ingewikkeld. Kijk bijvoorbeeld naar een eigen risico bij preventie, waarom ik nadrukkelijk heb gevraagd. Iedereen voelt wel aan dat het natuurlijk onzinnig is om een eigen betaling te vragen bij preventie. Hierbij is namelijk wel sprake van een keuze, maar een keuze waartoe wij mensen willen stimuleren, en niet willen afremmen. Dat je daar geen financiële drempel moet leggen, begrijpen wij allemaal. Denk aan de SOA's: controle daarop is heel belangrijk, maar dan moet je niet zeggen dat je eerst een eigen risico moet betalen. Preventie is per definitie het voorkomen van gezondheidsproblemen, en op de langere termijn is het per definitie kostenbesparend. Daar een rem op zetten, is heel dom, en toch gebeurt het. In de reactie staat dat het maken van een uitzondering daarop het stelsel weer ingewikkelder maakt. Dat snap ik ook wel, maar het geeft aan waar wij mee bezig zijn: je kunt heel moeilijk onderscheid maken waar het wel of niet verstandig is, en als je dat onderscheid maakt, maak je de regeling buitengewoon ingewikkeld. Behandeling in de zorg is vaak met preventie verweven, maar dat geeft ook aan hoe ingewikkeld dit is. Op een aantal punten is het voor mij evident dat het niet moet – zorg afremmen – of dat mensen geen keuze hebben. De meeste prangende zaken wil ik toch uitzonderen van het eigen risico, waarvoor ik de volgende drie moties heb.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat zorg in het kader van preventie niet ten laste kan worden gebracht van het verplichte eigen risico,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Kant. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.