

Vergaderjaar 1996–1997

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 166

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 september 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 19 juni 1997 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken over de **notities uitvoering motie De Graaf/Rehwinkel inzake staatkundige vernieuwing** (21 427, nr. 164).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Graaf** (D66) had in de overgelegde notities vergeefs gezocht naar een kabinetsvisie op staatkundige vernieuwing, in het bijzonder ten aanzien van versterking van het primaat van de politiek, versterking van het dualisme, kabinetsformatie, burgerschapsrechten, besluitvorming in Europa en het parlement en uitbreiding van het kiesrecht van niet-Nederlanders. De notitie vond hij vooral mager waar het gaat om een algemene visie op de ontwikkeling in de relatie tussen overheid en burger en tussen kiezers en de politieke macht. Hij kon de minister niet echt visionair noemen op dit punt en had zelfs de indruk dat de minister daar op zijn beurt ook niet wakker van kon liggen.

Vervolgens ging de heer De Graaf in op de voorstellen inzake de Eerste Kamer. Afschaffing van de Eerste Kamer vond hij op dit moment niet aan de orde. De gebrekkige legitimatie van de Eerste Kamer zou eventueel kunnen worden versterkt door rechtstreekse verkiezing van de leden, maar daar voelde zijn fractie niets voor. Dat zou immers betekenen dat het staatsbestel en de overheidsbesluitvorming nodeloos worden bezwaard. Beide Kamers zouden in zo'n geval beschikken over een rechtstreeks mandaat van de kiezers. Zij zouden elkaar ofwel het politieke primaat betwisten of het zou steeds wisselen al naar gelang de Kamer die het laatst is verkozen. Dat zou ook grote veranderingen in de bevoegdheden met zich brengen. Naar het oordeel van zijn fractie zou een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer ook volwaardige bevoegdheden moeten hebben. Dit is in tegenstelling tot de gedachten die de heer Rewinkel heeft verwoord in het tijdschrift *Socialisme & Democratie*, waarin hij pleit voor rechtstreekse verkiezing onder afschaffing van het vetorecht.

Als de verkiezingen van de Eerste en Tweede Kamer tegelijkertijd plaatsvinden, ontstaat de situatie dat twee volksvertegenwoordigende

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jaspere (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rewinkel (PvdA).
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).

organen grofweg dezelfde politieke samenstelling hebben. Dat zou tegemoetkomen aan het bezwaar van opeenvolging van die verkiezingen, maar het zou ook betekenen dat twee Kamers zich kunnen baseren op de directe uitspraak van de kiezers en dat beide kunnen zeggen dat het politieke primaat bij hen berust. Het grootste bezwaar van de heer De Graaf tegen het voorstel van de heer Rehwinkel is dat rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer niet samen kan gaan met een degradering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, zoals afschaffing van het vetorecht. Dan kon de Eerste Kamer volgens hem beter worden afgeschaft. Ook andere vormen van rechtstreekse verkiezingen spraken hem niet aan omdat het zou betekenen dat de rechtstreeks gemandateerde Kamer volledige bevoegdheid moet worden gegeven. Dan is er geen dualisme meer, maar een soort trigonalisme, een merkwaardige driehoeksverhouding en dat leek hem niet bevorderlijk voor de besluitvorming in dit land.

Het suspensief veto waarvoor de heer Rehwinkel pleit (alleen een bevoegdheid om terug te zenden) ondermijnt volgens de heer De Graaf de bevoegdheden van de Eerste Kamer, zeker als de Tweede Kamer een praktijk ontwikkelt waarin dat terugzendrecht niet meer serieus wordt genomen. De kiezers hebben bovendien door de lage opkomst bij de verkiezingen van het Europese parlement laten zien dat zij alleen geïnteresseerd zijn in parlementen die daadwerkelijk iets voorstellen en hij verwachtte dat hetzelfde effect zich zou kunnen voordoen bij rechtstreekse verkiezingen van de Eerste Kamer met beperkte bevoegdheden. Een alternatief is de verkiezingen zo te laten als ze nu zijn. Het grote nadeel daarvan is dat het politieke activisme van de Eerste Kamer erdoor wordt gestimuleerd, vooral vanaf het moment dat de Eerste Kamer opnieuw wordt verkozen en een actuelere afspiegeling van de kiezersgunst lijkt te zijn. De heer De Graaf was mét de wetgever van mening dat het achteraf bezien geen gelukkige ontwikkeling is geweest om het kiesstelsel van de Eerste Kamer sinds 1983 zo in te richten. De verhouding tussen Eerste Kamer, Tweede Kamer en regering is daardoor onnodig gecompliceerd. Om die reden voelt D66 ook veel voor het derde alternatief, namelijk de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer terug te draaien naar de situatie van voor 1983.

Volgens de heer De Graaf zijn er toch voldoende argumenten om een vorm van terugzendrecht voor de Eerste Kamer mogelijk te maken. In navolging van de aanbevelingen van de commissie-De Koning pleitte hij ervoor, de Eerste Kamer de mogelijkheid te geven om, met behoud van het volle afstemmingsrecht, naar haar mening onvoldragen wetsvoorstellen terug te zenden naar de regering en de Tweede Kamer. Sommigen zien hierin een vergroting van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, anderen vrezen voor vertraging in de wetsprocedure, maar naar zijn oordeel hoeft, noch het een, noch het ander het geval te zijn. Het terugzendrecht zou een oplossing kunnen zijn voor een dilemma waar de Eerste Kamer vaak voor komt te staan, wanneer zij vindt dat er in technisch-juridisch opzicht flink wat te verbeteren valt, maar verwerping politiek te bezwaarlijk vindt. Het zou ook het verkapt amenderen via het vragen van novellen kunnen terugdringen. Hij wilde het voorstel van de commissie-De Koning weer op de agenda hebben. Hij vond dat de Kamer van het terugzendrecht met behoud van het vetorecht bij de behandeling van de voorstellen van de commissie-Deetman te gemakkelijk had afgezien.

Zijn laatste punt over de Eerste Kamer betrof de voorkeursdrempel. Bij de behandeling van de verlaging van de voorkeursdrempel bij directe verkiezingen had de heer De Graaf al aangegeven dat D66 niet inziet waarom de leden van Provinciale Staten wijziging in de kiesvolgorde voor de Eerste Kamer zouden kunnen aanbrengen op grond van persoonlijke voorkeuren. Voorzover de kiezers al iets weten van de naderende verkiezingen van de Eerste Kamer hebben zij bij de verkiezingen van

Provinciale Staten hooguit kennis kunnen nemen van de lijstvolgorde van partijen. Leden van Provinciale Staten zijn niet meer dan kiesmannen wier persoonlijke voorkeur niet terzake doet. Plenair wilde de heer De Graaf hierop terugkomen.

Over de grondwetsherzieningsprocedure kon de heer De Graaf heel kort zijn. Zijn fractie stemde in met de gedachte van het kabinet om de tweede lezing voor beide Kamers af te schaffen en het slechts bij één lezing te houden, met gekwalificeerde meerderheden, zulks onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het facultatieve correctieve wetgevingsreferendum inderdaad wordt gerealiseerd. Zo blijft de mogelijkheid bestaan dat de kiezers zich bij voldoende belangstelling en voldoende gewicht van het onderwerp over grondwetsherzieningen kunnen uitspreken, met uitzondering van kwesties rond het koningschap en het koninklijk huis. Het referendum is een volwaardig alternatief om grondwetsherziening te vereenvoudigen en toch de uitspraak van de kiezers te honoreren. De D66-fractie vindt de voorstellen voor de opwaardering van de staatssecretaris in de nota ook wat mager. De heer De Graaf had begrepen dat de minister-president niet zit te wachten op «halve» of «driekwartministers». Toch is er volgens hem alle reden voor, de constitutionele positie van de staatssecretaris wat minder ongemakkelijk te maken. Hij had begrepen dat de stukkenstroom bij afwezigheid van de minister, inclusief de ministerraadstukken, vaak niet meer naar de minister ad interim gaan, maar naar de staatssecretaris. Hij zag dan ook niet in waarom dan niet gelijk kon worden geregeld dat de staatssecretaris formeel het beheer over het departement voert bij afwezigheid van de minister en dan ook de stukken afdoet en ondertekent. De aanwezigheid van de staatssecretaris in de ministerraad als de minister uithuizig is, is inmiddels gemeengoed geworden. Stemrecht voor de staatssecretaris in de ministerraad wees de heer De Graaf echter af. Dat zou de homogeniteit van de ministerraad niet ten goede komen en onnodige complicaties scheppen. De oplossing van de VVD om minister en staatssecretaris van dezelfde politieke kleur te laten zijn, beperkt de mogelijkheden bij de kabinetsformatie en roept problemen op bij meerdere staatssecretarissen op één departement. Het is bovendien niet gebruikelijk dat departementen een politieke kleur aannemen.

De oplossing van het kabinet voor de betiteling van staatssecretarissen bij buitenlandse werkbezoeken vond de heer De Graaf een beetje kruideniersachtig. Hij wees erop dat vice-minister in sommige landen een aanduiding is voor een hoge ambtelijke positie. De praktijk leert dat staatssecretarissen in het buitenland vooral door het leven gaan met de benaming die de tolken hun verschaffen. Die kan nogal eens verschillen, maar vaak worden zij naar Britse gewoonte aangesproken met «minister». Hij suggereerde daarom, de Britse gewoonte te volgen. Staatssecretarissen zouden zich wat hem betref in het buitenland minister mogen noemen voor de portefeuille waar zij politieke verantwoordelijkheid voor dragen. De klacht van de staatssecretarissen dat zij bij de algemene beschouwingen geen koffie krijgen, leek hem een bespreking in het Presidium waard.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) herinnerde er in de eerste plaats aan dat hij voor het kiesrecht voor niet-Nederlanders tezamen met de heer De Graaf en mevrouw Oedayraj Singh Varma een initiatiefwetsvoorstel had opgesteld, dat, na advisering door de Raad van State, binnen enkele weken zal worden ingediend. Ook vroeg hij of er nog voor de zomer een kabinetsstandpunt over de constitutionele toetsing zou komen, zoals in de notitie staat.

Vervolgens ging hij in op de positie van de Eerste Kamer. Hij ging daarbij uit van de opvattingen die hij tezamen met de heer De Vries had verwoord in een artikel in *Socialisme & Democratie*. De Eerste Kamer heeft in de moderne parlementaire geschiedenis twee verwijten gekregen.

Wanneer de Eerste Kamer zich wat minder actief opstelde, werd haar bestaansrecht ter discussie gesteld en wanneer de Eerste Kamer zich wat actiever opstelde, werd haar dit kwalijk genomen omdat het primaat van de Tweede Kamer in gevaar zou worden gebracht. Volgens de fractie van de PvdA draagt wijziging in samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer bij aan de oplossing van het probleem van het laveren tussen die twee verwijten. Hij wees erop dat zijn fractie zeer hechtte aan het voortbestaan van de Eerste Kamer.

De heer Rehwinkel was van mening dat de Eerste Kamer op een andere manier zou moeten worden verkozen. Hij vond getrapte verkiezingen niet meer van deze tijd en directe verkiezingen hadden dan ook de voorkeur. Hij wilde een eind maken aan de betrokkenheid van Provinciale Staten en de verkiezingen van beide Kamers rechtstreeks en op hetzelfde tijdstip laten plaatsvinden. Zo kan het gevaar van een al te uiteenlopende politieke samenstelling van beide Kamers worden weggenomen. De legitimatie van de Eerste Kamer lijkt te worden versterkt door invoering van directe verkiezingen, maar door tegelijkertijd het terugzendrecht, in de vorm van een suspensief veto, toe te kennen, dacht hij een goede balans te bereiken. De beslissingsbevoegdheid komt dan bij de Tweede Kamer te liggen; de Eerste Kamer kan wetsvoorstellen terugsturen met vermelding van kritiek en aanbevelingen tot wijziging. Hij meende dat de Eerste Kamer daarmee beter invulling kan geven aan haar taak van «chambre de réflexion».

Zijn fractie stemt voorshands in met de voorgestelde procedure van de grondwetsherziening. De mogelijkheid voor kiezers om hun stem te laten bepalen door een op handen zijnde grondwetswijziging is toch al van zeer theoretische aard. In de praktijk heeft de situatie zich namelijk ontwikkeld dat ontbinding van de Kamer voor een grondwetsherziening samenvalt met periodieke verkiezingen en bovendien spelen grondwetsherzieningen tijdens verkiezingscampagnes nauwelijks een rol. Een belangrijk bezwaar van de huidige procedure is tijdverlies omdat een tweede lezing pas na de periodieke verkiezingen kan plaatsvinden.

Een belangrijk probleem voor staatssecretarissen is de presentatie in het buitenland. De staatssecretaris voor buitenlandse handel mag zich in het buitenland al minister noemen, maar ook andere staatssecretarissen zien zich soms genoodzaakt om zich in het buitenland minister te noemen. De titel «vice-minister» zou een oplossing kunnen zijn. Het leek de heer Rehwinkel echter goed, grondig na te gaan in hoeverre dat een in het internationale verkeer gebruikelijke term is en of die voldoende past bij de hier bestaande positie van de staatssecretaris. Zijn fractie voelt niets voor het voorstel van de VVD om de staatssecretaris(-sen) en de minister van dezelfde politieke kleur te laten zijn. Het risico bestaat dan dat ministeries met drie bewindslieden een soort politiek bolwerk worden.

De heer Rehwinkel had vooralsnog ook geen behoefte aan een grondwetsherziening op basis waarvan de staatssecretaris zonder stemrecht in de ministerraad kan optreden. Hij had begrepen dat het kabinet bereid is om het reglement van orde van de ministerraad aan te passen, zodat de staatssecretaris de minister ad interim kan vergezellen. Hij maakte bezwaar tegen het refereren aan de opvatting van de minister-president, hetgeen de woordvoerder van D66 bij herhaling heeft gedaan. Hij vond het te gemakkelijk om zich te baseren op hetgeen daarover wordt geschreven. Hij vroeg zich verder nog af welke praktische problemen zouden kunnen overblijven wanneer het reglement van orde wordt aangepast. Als die substantieel zijn, moet de situatie opnieuw bezien worden.

Volgens de heer **Schutte** (GPV) is de drang tot vernieuwing van het paarse kabinet beperkt gebleven. Hij zei met belangstelling af te wachten wat de Eerste Kamer zelf over de voorstellen ten aanzien van haar samenstelling en bevoegdheden zou zeggen. Hij vond het van groot

belang dat het verschil in samenstelling en bevoegdheden tot zijn recht blijft komen en ook het verschil ten aanzien van het regeerakkoord moest volgens hem blijven bestaan. Hij wilde geen generaliserende opmerkingen maken over het verkapte recht van amendement van de Eerste Kamer. Als blijkt dat het veelvuldig in de richting van novellen gaat, dan kan daar wat hem betreft over worden gesproken. Hij wees erop dat hij het niet als een verkapt recht van amendement beschouwt als de Eerste Kamer een wetsvoorstel op inhoudelijke gronden verwerpt en als de regering vervolgens op verzoek van de Tweede Kamer met een aangepast wetsvoorstel komt. Teruggaan naar de situatie van voor 1983 zou een verbetering kunnen betekenen, maar hij verwachtte er geen wonderen van. Er zou wellicht enige conserverende werking van uit kunnen gaan, maar hij vond dat niet het belangrijkste punt.

Over het terugzendrecht is uitvoerig gesproken naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Deetman. De heer Schutte zag het terugzendrecht wel als een mogelijkheid om enige verbeteringen aan te brengen, vooral bij patstellingen. Hij dacht daarbij in de lijn van de heer De Graaf. De Eerste Kamer moet dan wel een keuze maken: of besluiten tot terugzending of besluiten tot verwerping. Hij was geen voorstander van een mengvorm.

De procedure van grondwetsherziening was volgens de heer Schutte al regelmatig aan de orde geweest en bijna altijd was de conclusie dat het beter was om de procedure ongewijzigd te laten. Als de tweede lezing wordt afgeschaft, vormt het bovendien een extra uitnodiging voor fracties die werken aan een regeerakkoord om datgene wat men via grondwetswijziging wil realiseren in het regeerakkoord vast te leggen. Dan kan binnen dezelfde kabinetsperiode definitief de beslissing vallen en bestaat niet het risico dat men na verkiezingen opnieuw een regeerakkoord moet maken om te kijken hoe het met de tweede lezing moet. Grondwetsherziening mag volgens de heer Schutte best enigszins moeizaam gaan. Daar geven de inhoud en de betekenis van de Grondwet ook alle aanleiding toe. Het probleem van het tijdverlies bestaat al vanaf het begin van de Grondwet en dat is dus geen nieuw gegeven.

Met betrekking tot de positie van de staatssecretaris zijn nogal wat ontwikkelingen gaande. De heer Schutte meende dat er binnen de grenzen van de huidige Grondwet best mogelijkheden zijn om aan nieuwe eisen tegemoet te komen. Hij wilde wel vasthouden aan de essentie in de Grondwet dat er één kapitein op het schip moet zijn. Dat doet ook recht aan de verhoudingen in het kabinet. Verder ging het erom wat de minister en de staatssecretaris zelf maken van hun functie. Dat was mede afhankelijk van de onderlinge taakverdeling. Als de politiek zwaarste en moeilijkste portefeuille in handen van de staatssecretaris wordt gelegd, is dat vragen om moeilijkheden.

De heer **Koekkoek** (CDA) ging eerst in op de stand van zaken met betrekking tot constitutionele toetsing. Hij vroeg de minister aan wie het kabinet advies had gevraagd. Hij wees erop dat het vorige kabinet ook advies had gevraagd, maar dat dit uiteindelijk tot niets had geleid. Het discussiepunt bij constitutionele toetsing is eigenlijk wie het uiteindelijk voor het zeggen heeft: de wetgever of de rechter. Hij wilde daarom een interessante oplossing onder de aandacht brengen om uit dat dilemma te komen. In Canada is de constitutionele toetsing als volgt geregeld. Als het parlement uitvoerig heeft gediscussieerd over de grondwettigheid van een wetsvoorstel, kan het parlement aan dat wetsvoorstel een verklaring toevoegen dat sommige bepalingen de eerste vijf jaar niet mogen worden getoetst aan bepalingen van de Grondwet. Daarmee wordt het primaat van de wetgever gedurende een bepaalde tijd erkend en wordt voorkomen dat de burgers tekort komen in de sfeer van rechtsbescherming voor gevallen van mogelijke strijd met de Grondwet waaraan het kabinet niet gedacht heeft.

Het kabinet wil, met de Raad van State, vasthouden aan de gewoonte dat wetsvoorstellen niet openbaar worden gemaakt in de periode nadat zij in de ministerraad zijn geweest en voordat zij naar de Raad van State gaan. Dat vond de heer Koekkoek een gebrek. Wat is er op tegen om een wetsvoorstel openbaar te maken nadat het door de ministerraad is aanvaard en voordat het naar de Raad van State gaat? Dan kan de maatschappelijke discussie in alle openheid plaatsvinden. Hij was van mening dat de Raad van State er best tegen kan als er uit de samenleving al reacties komen.

Vervolgens ging de heer Koekkoek in op het recht van petitie. Hij stelde voor, in artikel 5 van de Grondwet niet alleen de wijze van beantwoording van petitie te regelen, maar ook oog te hebben voor de verhouding tussen verzoeken in de zin van de Grondwet en verzoeken in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het is soms lastig om een onderscheid te maken, maar het is toch van belang. Veel ministeries leggen heffingen op de behandeling van verzoekschriften of wettelijke verzoeken, onder meer wel om de begroting dekkend te krijgen. De vraag is of dat geen ontoelaatbare beperking is van artikel 5 van de Grondwet.

De commissie voor de werkwijze van de Kamer had hem gevraagd om het volgende punt ter sprake te brengen. Het komt regelmatig voor dat er uit een oogpunt van wetgevingseconomie verschillende onderwerpen in één wetsvoorstel worden gecombineerd. De Kamervoorzitter heeft daartegen geprotesteerd bij de minister-president en die heeft daarop geantwoord dat dit inderdaad niet de bedoeling is. Toen is de vraag aan de orde gekomen of het niet goed zou zijn om te bekijken of de positie van de Tweede Kamer kan worden versterkt door haar ook het recht te geven om wetsvoorstellen te splitsen. Hij dacht dat het een belangrijke versterking van de bevoegdheid van de Kamer zou zijn. Hij vroeg de minister om hier een notitie over te vervaardigen en die op zo kort mogelijke termijn naar de Kamer te zenden.

De heer Koekkoek kon kort zijn over de notities over de positie van de Eerste Kamer, de grondwetsherziening en de positie van de staatssecretaris. Het kabinet heeft door de toenemende assertiviteit van de Eerste Kamer een voorkeur ontwikkeld voor terugkeer naar de wijze van verkiezingen van de Eerste Kamer van voor 1983. Er wordt gesteld dat een toenemend aantal wetsvoorstellen wordt verworpen. Kan de minister die stelling met cijfers onderbouwen, in de zin van een overzicht van gevraagde novellen en verwerping van wetsvoorstellen, gerelateerd aan het totaal in vergelijking met een gelijke periode voor 1983?

De CDA-fractie ziet in de wijze van functioneren van de Eerste Kamer op dit moment geen redenen om wijziging in de positie van de Eerste Kamer te brengen. De heer Koekkoek wilde de huidige wijze van verkiezingen dan ook handhaven. Zijn fractie heeft evenmin behoefte aan een terugzendingsrecht. Dat zou de positie van de Eerste Kamer onnodig versterken.

Het voorstel van het kabinet om bij grondwetsherziening de tweede lezing te laten vervallen is voor de CDA-fractie niet aanvaardbaar. De heer Koekkoek vond de tweede lezing een belangrijke waarborg. Hij gaf toe dat grondwetsherziening de gemoederen van de kiezers over het algemeen niet weet te bewegen, maar Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen leiden wel tot een andere politieke samenstelling van de Tweede Kamer en dat geeft toch een extra waarborg aan de tweede lezing. Hij wees er ook op dat de CDA-fractie als mogelijk alternatief het constitutionele referendum heeft genoemd, maar dan moet bij zo'n constitutioneel referendum wel een tweederde meerderheid gelden.

De heer Koekkoek vond het op zichzelf prima dat de staatssecretaris zich in het buitenland vice-minister noemt en de minister ad interim mag vergezellen in de ministerraad. Het leek hem alleen een praktisch probleem als er twee of drie staatssecretarissen op een ministerie zijn. Is het dan de bedoeling dat de minister ad interim wordt vergezeld van alle

staatssecretarissen? Bij de benoeming van staatssecretarissen schrijft de Grondwet voor dat benoemingsbesluiten mede worden ondertekend door de minister-president. De praktijk is dat ze ook worden ondertekend door de betrokken minister. Is het wel netjes om de vrijheid te nemen om daar ook nog de handtekening van de betrokken minister onder te zetten? Kan de praktijk niet in overeenstemming worden gebracht met de Grondwet?

De heer **Van den Berg** (SGP) constateerde dat er het een en ander aan de hand is op het gebied van de grondwetsherziening. Hij benadrukte daarom dat het van groot belang is om de samenhang in het geheel niet uit het oog te verliezen. Op het algemene deel wilde hij niet al te diep ingaan, maar hij wees er nog wel op dat de relatie tussen burger en bestuur een punt van grote zorg is voor zijn fractie. Naar zijn idee zijn stelselvernieuwingen en -verbeteringen daar echter niet de aangewezen oplossing voor.

De fractie van de SGP is overtuigd van nut en noodzaak van de Eerste Kamer en is zeer tevreden over de wijze waarop de Eerste Kamer haar taak uitoefent. De heer Van den Berg zag ook geen probleem in een actievere opstelling van de Eerste Kamer. Integendeel, hij vond het van groot belang dat er een medewetgevend orgaan is dat zich minder laat meeslepen door de waan van de dag. Daardoor blijft ook een zekere zorgvuldigheid in de besluitvorming bewaard. Hij ontkende niet dat een verschillende samenstelling van de Eerste en de Tweede Kamer grote gevolgen zou kunnen hebben voor de effectiviteit van de besluitvorming, maar hij verwachtte niet dat deze situatie zich zou voordoen. Hij kon dan ook niet instemmen met een wijziging van bevoegdheden van de Eerste Kamer.

De fractie van de SGP had in 1983 al geen behoefte aan grondwetsherziening voor de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer. De heer Van den Berg had er dan ook geen bezwaar tegen om terug te keren naar de situatie van voor 1983. Een zittingsduur van zes jaar voor een «chambre de réflexion» vond hij aanvaardbaar en ook passend bij de wat afstandelijke rol die senatoren innemen. Het ging hem vooral om handhaving van de positie van de Eerste Kamer. Hij had dan ook geen behoefte aan een terugzendrecht. Hij was ook niet onder de indruk van de bezwaren tegen het fenomeen «novelle». Het gaat om de vraag hoe daarmee wordt omgegaan. De Eerste Kamer heeft het recht om een wetsvoorstel te verwerpen. Als de regering vindt dat het uiterste moet worden gedaan om daaraan tegemoet te komen, dan ligt de verantwoordelijkheid in feite bij de regering en niet zozeer bij de Eerste Kamer.

Ten aanzien van de procedure van de grondwetsherziening benadrukte hij dat de Grondwet een bijzondere status moet houden in het constitutionele bestel. Opmerkingen over tijdverlies waren voor hem dan ook niet relevant. De heer Van den Berg vond een zware procedure tot wijziging van de meest fundamentele wet van groot belang. Hij was zich ervan bewust dat kiezers er in het algemeen niet door bewogen worden, maar hij vond het belangrijk dat er een heroverweging is door een college met wellicht een iets andere politieke samenstelling. Dan kunnen overhaaste wijzigingen worden vermeden.

De heer Van den Berg was van mening dat de huidige grondwettelijke en andere staatsrechtelijke voorschriften rond de positie van de staatssecretaris voldoende zijn om een soepele omgang met dit fenomeen mogelijk te maken. Hij zag ook geen specifieke knelpunten. Het enige probleem dat zich kan voordoen, is de situatie waarin de staatssecretaris een zwaardere portefeuille heeft dan de minister, maar dat vond hij een verantwoordelijkheid voor de partijen die het kabinet samenstellen. Hij kon wel leven met het voorstel om de staatssecretaris in het buitenland vice-minister te noemen. Het is in ieder geval een verbetering ten opzichte van de huidige situatie omdat de titel staatssecretaris aanleiding geeft tot veel verwarring.

Tot slot stelde hij voor om af te spreken dat voorstellen tot herziening van de Grondwet waarover conclusies zijn getrokken binnen een termijn van vijf jaar niet meer in discussie komen. Dat zou heel wat overbodige discussie besparen.

Volgens de heer **Te Veldhuis** (VVD) is een van de aardige dingen van de Eerste Kamer dat er in de loop van de tijd verschillend over is gedacht door de diverse partijen. Ondanks alle discussies is het bestaansrecht van de Eerste Kamer nooit serieus in gevaar geweest.

Zijn fractie had de verschillende modellen voor de Eerste Kamer naast elkaar gelegd en besloten dat de bevoegdheden van de Eerste Kamer zo moesten blijven als ze op dit moment zijn. Daar is in de vorige periode uitvoerig over gediscussieerd en de heer Te Veldhuis zag geen aanleiding om op de toen ingenomen standpunten terug te komen. De notitie van de regering heeft daar ook niet veel aanleiding toe gegeven. Ook is binnen zijn fractie nagedacht over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer. Er zijn allerlei pro's en contra's te noemen, zoals de politieke profilering van de afgelopen jaren en de legitimatie, maar alles afwegende heeft de VVD-fractie ervoor gekozen om zich op dit punt aan te sluiten bij het voorstel van de regering om terug te keren naar de situatie van voor 1983.

De regering heeft een lichte voorkeur laten blijken voor het laten vervallen van de tweede lezing en in eerste lezing te volstaan met een tweederde meerderheid. De VVD-fractie is daar echter stevig tegen gekant. De Grondwet bevat de grondrechten voor burgers, de hoofdlijnen van de staatsinrichting en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen. Dat zijn fundamentele beginselen en grondvesten van de Nederlandse samenleving. Die zijn er ook in terecht gekomen na eerste en tweede lezing, dus na weging en heroverweging door parlementen van verschillende samenstelling met in tweede ronde zelfs een tweederde meerderheid. De Grondwet is het belangrijkste nationale staatsdocument en die mag niet te lichtvaardig worden gewijzigd. Een ander argument is dat de Grondwet geen «smeermiddel» moet worden bij toevallige coalitievormingen. Dat zou het kunnen worden als de tweede lezing wordt afgeschaft. Ook het tijdselement mag geen doorslaggevend overweging vormen. Wijzigingen in een belangrijk stuk van de Nederlandse samenleving mogen best twee keer fundamenteel worden overwogen.

De VVD-fractie vindt de verhouding tussen de minister en de staatssecretaris gecompliceerd. De staatssecretaris heeft een eigen verantwoordelijkheid, maar daarnaast is de minister verantwoordelijk. De staatssecretaris heeft een eigen takenpakket, maar is formeel gebonden aan aanwijzingen van de minister. In de praktijk heeft de staatssecretaris een behoorlijk zelfstandige positie gekregen, maar volgens de Grondwet niet helemaal. Het benoemen van staatssecretarissen bij kabinetsformaties is steeds meer een onderdeel van politieke evenwichtsvorming geworden. Daarmee wijkt het dus een beetje af van artikel 46 van de Grondwet zoals het aanvankelijk bedoeld was. In de praktijk komt het weinig voor dat ministers aangesproken worden als de staatssecretaris in de problemen is, terwijl de minister wel formeel aansprakelijk is voor het doen en laten van de staatssecretaris. Grondwettelijk gezien heeft de staatssecretaris formeel een ondergeschikte positie ten opzichte van de minister, maar hij heeft wel een 100% eigen politieke verantwoordelijkheid. De staatssecretaris maakt geen deel uit van het kabinet, heeft ook geen stemrecht in de ministerraad, maar is wel verantwoordelijk voor alles wat de regering doet. Als een minister afwezig is, wordt hij niet vervangen door de staatssecretaris, maar door een minister van een ander ministerie, hoewel artikel 46 formeel niet uitsluit dat een staatssecretaris dat zou kunnen.

Dit alles had zijn fractie tot het standpunt gebracht dat de functie van staatssecretaris moet worden gehandhaafd, maar dat de taken en bevoegdheden zouden moeten worden opgewaardeerd. Dat kan op verschillende manieren. De staatssecretaris kan de minister intern volledig

vervangen bij ziekte of afwezigheid van de minister. De tweede variant, die wat verder gaat, is dat de staatssecretaris de minister ook buiten het ministerie volledig kan vervangen bij ziekte of afwezigheid. De VVD-fractie denkt echter aan een nog verdergaande regeling. De staatssecretaris zou ook de minister in de ministerraad kunnen vervangen als een soort minister ad interim. De VVD-fractie meent daarom dat minister en staatssecretaris dezelfde politieke kleur moeten hebben. Als er gestemd wordt in de ministerraad, zal de stemverhouding bijna altijd dezelfde zijn. De heer Te Veldhuis vond dat een aantrekkelijker systeem dan hetgeen het kabinet voorstelt, namelijk om de staatssecretaris mee te laten gaan met de minister ad interim die meestal niet goed is ingewerkt in het dossier. Er zal geen verdubbeling van de ministerraad optreden, want een staatssecretaris gaat niet met de minister mee. Er is maar één kapitein op het schip.

Wat de fractie van de VVD betreft mag een staatssecretaris zich in het buitenland best vice-minister noemen. De heer Te Veldhuis dacht echter wel dat grondwetswijziging daarvoor noodzakelijk is omdat het begrip «vice-minister» niet voorkomt in de Grondwet. Over de noodzaak van grondwetswijziging voor een vervangingsregeling, zelfs binnen de ministerraad, verschillen de wetenschappers van mening. Hij zou daar niet aan willen beginnen als dat niet per se nodig is.

Het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken

De **minister** ging eerst in op de kritiek van de heer De Graaf op het gebrek aan visie van de minister van Binnenlandse Zaken. Daarmee gaf de heer De Graaf volgens hem aan dat die visie bij het kabinet wel volop aanwezig is. Dat kan ook niet anders omdat prominente leden van de PvdA en D66 lid zijn van het kabinet en alle voorstellen die de Kamer hebben bereikt de enthousiaste instemming van het gehele kabinet hebben gekregen. De minister ging er dus van uit dat de heer De Graaf zijn kritiek met betrekking tot de kloof tussen burger en politiek, de democratie en de nieuwe inrichting van de overheid tot hem persoonlijk had gericht. Hij vond echter dat juist D66 weinig heeft bijgedragen aan een daadwerkelijke vernieuwing van de relatie op dat terrein.

Volgens minister Dijkstal wordt binnen D66 wel een hoop gesproken over structuren, maar heeft men altijd verzuimd om aandacht te besteden aan het echte probleem. De minister vond het de grote winst van dit kabinet dat het accent weer op de goede plek wordt gelegd. Het gaat natuurlijk niet om de structuur, het gaat om de wijze waarop politici en bestuurders van alle niveaus zich in de bestaande structuur opstellen. De bedoeling van het dualisme is iedereen weer te laten doen wat men moet doen in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen. De minister vond dat het overheidshandelen ook meer gebaseerd moest zijn op «the rule of law», met andere woorden dat de beginselen van zorgvuldigheid, behoorlijkheid, rechtvaardigheid en rechtmatigheid veel meer centraal zouden moeten worden gesteld.

De minister vond ook dat in kringen van D66 en elders te gemakkelijk wordt gesproken over de «kloof». De kloof is niet dat de politiek niet geïnteresseerd is in de burger en niet weet wat er in de samenleving aan de hand is. De samenleving lijdt niet aan een gebrek van communicatie en informatie. Integendeel, het gevaar is eerder een overvloed van informatie en communicatie, waardoor het voor burgers bijna niet meer mogelijk is om alles te volgen. Voor de minister was met name de lange duur van besluitvorming een groot punt van zorg. Dat heeft deels te maken met de overvloedige inspraakcultuur en deels met het veelpartijensysteem. Hij had daar veel sympathie voor, maar het probleem is dat de burger wel een uitleg moet krijgen hoe het komt dat het zo lang duurt voordat er een oplossing komt voor een groot maatschappelijk probleem. De voorstellen van D66 dragen volgens hem vaak maar weinig bij aan het versterken van

de positie van de burger in de samenleving. Het was volgens hem ook beter als sommige voorstellen voor staatkundige vernieuwing het niet zouden halen, omdat anders de verhouding van de burger ten opzichte van de overheid alleen maar zou verslechteren.

Hij ging vervolgens in op de vragen over de constitutionele toetsing. De heer Koekkoek heeft daarbij fijntjes opgemerkt dat ook dit kabinet weer advies nodig had. Dat gaf volgens de minister al aan hoe lastig dit vraagstuk is. Er is advies gevraagd aan de Hoge Raad, maar de vraag is dit keer iets anders geformuleerd dan de vorige keer. Hij hoopte dat het advies in het najaar zou worden uitgebracht; daarna zal de Kamer van het kabinetsstandpunt worden ingelicht. Daarbij zal ook worden ingegaan op de Canadese oplossing die de heer Koekkoek heeft aangedragen.

Ook is gevraagd of wetsvoorstellen openbaar kunnen worden gemaakt, nog voordat de Raad van State advies heeft uitgebracht. De minister zag daar de noodzaak niet van in. Het is niet zo slecht als er even geen maatschappelijke discussie is. Voordat een wetsvoorstel in het kabinet wordt besproken, is er bovendien meestal al meer dan voldoende maatschappelijke discussie geweest. De waarde van een advies kan alleen maar toenemen als het besluit van het kabinet niet meteen publiek wordt gemaakt. Het kabinet heeft dan ook meer vrijheid om bepaalde punten als vraagstuk voor te leggen aan de Raad van State. De Raad van State heeft zelf ook gewezen op het gevaar van politisering van het werk van de Raad van State. Een bestuur moet soms de tijd en de gelegenheid hebben om zorgvuldig tot een standpuntbepaling te komen, zonder de druk van de publiciteit. Er ontstaat bovendien onmiddellijk een groot debat, zowel maatschappelijk als politiek, op het moment dat de stukken naar de Kamer zijn gestuurd.

De minister ging vervolgens in op artikel 5 in de Grondwet over het recht van petitie en het punt van de heer Koekkoek inzake de heffingen op de behandeling van verzoeken. Hij wilde het laatste nog wel even bekijken. Ook is gewezen op het verschijnsel dat verschillende onderwerpen in één wetsvoorstel worden ondergebracht; er is gevraagd of de Kamer niet het recht van splitsing van wet zou moeten hebben. De minister had daar aarzelingen over. Hij vond eigenlijk dat het kabinet zichzelf de vraag moet stellen hoe verstandig het is om onderwerpen van heel verschillende aard in één wetsvoorstel onder te brengen. In de aanwijzingen voor de totstandkoming van wetten wordt er bovendien al op gewezen dat dit niet moet worden gedaan. De minister wilde er daarom eerst in het kabinet aandacht voor vragen. Hij gaf toe dat het werk van de Kamer wel erg moeilijk wordt als het een soort «take it or leave it» van een heel pakket gaat worden. De minister zegde toe hierover met een notitie te komen.

De waarschuwing om de samenhang in het geheel van grondwetsherzieningen in de gaten te houden, is volkomen terecht en daar wordt volgens de minister ook volop aandacht aan besteed.

De vraag naar het functieonderzoek van de Eerste Kamer is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Er is geen betrouwbaar internationaal overzicht waaruit blijkt dat de Eerste Kamer hier slechter functioneert dan in andere landen en de minister had ook niet die indruk. Een andere maatstaf is kijken naar novellen en afwijzing van wetsvoorstellen in de vijftien jaar tot 1983 en de vijftien jaar daarna. De minister zou de Eerste Kamer vragen om een overzicht. Hij wist alleen niet of het materiaal zo substantieel zou zijn dat er betrouwbare conclusies aan konden worden verbonden.

Er is wel een algehele notie dat het proces van wetgeving op sommige punten verbetering behoeft. De vraag is dan wat er verbetering behoeft. Misschien moeten de Tweede Kamer en het kabinet hun werk beter doen of misschien moet de Eerste Kamer vaker een wetsvoorstel verwerpen. Dat neemt niet weg dat toch moet worden bekeken of het hier en daar niet verbeterd kan worden. Over het algemeen heeft men het gevoel dat het

verstandig zou zijn om terug te gaan naar de wijze van verkiezingen van voor 1983. Het kabinet voelt weinig voor het terugzendrecht. De minister vreest namelijk dat wordt onderschat hoe daarop geanticipeerd gaat worden. Ieder gaat daarin een andere rol vervullen.

De minister ging hierna in op de procedure voor een grondwetsherziening. Hij ontkende dat er een relatie zou bestaan met het regeerakkoord, maar hij wilde daar verder niet op ingaan omdat er waarschijnlijk nog wel een vervolg op de discussie zou komen. Hij had begrip voor de koppeling van de grondwetsherziening met een tweederde meerderheid aan een correctief wetgevingsreferendum.

De minister kon zich de staatssecretaris als gemandateerde bewindspersoon voor beheer en tekening zeer wel voorstellen. Hij was minder gevoelig voor het voorstel om staatssecretaris en minister van dezelfde politieke kleur te laten zijn. Op een departement is de politieke binding toch iets losser omdat meer als collectief wordt geopereerd. Er wordt ook geprobeerd om zo weinig mogelijk politiek te opereren.

Er figureren allerlei benamingen voor het fenomeen staatssecretaris, met steeds weer een andere inhoud. Men had de minister ervan verzekerd dat van alle begrippen «vice-minister» het beste is, maar hij was best bereid om nog een vergelijking met een aantal andere landen te maken. Hij was van mening dat het een verstandige benaming was.

De manier van stemmen in het kabinet kan geregeld worden met of zonder grondwetswijziging. Daarover is de discussie nog volop gaande. Tot nu toe was de minister van oordeel dat het niet kan zonder wijziging van de Grondwet. Het mandateren op het departement en het vertegenwoordigen op het departement kan in ieder geval wel zonder grondwetswijziging. De staatssecretaris kan de minister ad interim ook vergezellen naar de ministerraad. Dit houdt in dat de staatssecretaris het woord voert namens de minister die afwezig is, maar dat alleen de desbetreffende minister ad interim stemrecht heeft. Op dit moment kan er dus al vrij veel. Het kabinet is nog op zoek naar de manier waarop daar meer duidelijkheid over wordt verkregen.

Tot slot ging de minister in op het punt van de ondertekening. Soms is de ondertekening door minister en staatssecretaris nodig, namelijk als beiden politieke verantwoordelijkheid hebben voor een bepaald dossier.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen