
Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 9 juli 2004 inzake het kabinetsstandpunt op het onderzoeksrapport De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties (27484 (R1669), A)**, en van:
- de motie-Jurgens c.s. inzake een rapport van de regering over artikel 91, lid 3, van de Grondwet (237c, nr. 174).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Soms bekruipt een mens het gevoel dat het prettiger is om rechten te hebben gestudeerd dan psychologie, maar ik zal mijn best doen.

Uw Kamer is de afgelopen jaren herhaaldelijk met de regering in debat gegaan over verschillende constitutionele kwesties. De heer Jurgens heeft die uitgebreid genoemd. Vandaag staat een daarvan centraal, te weten artikel 91, lid 3, van de Grondwet betreffende de bijzondere goedkeuringsprocedure van verdragen die afwijken van de Grondwet. De discussie over die bijzondere goedkeuringsprocedure van artikel 91, lid 3, kent inmiddels een lange voorgeschiedenis. De aanleiding voor het debat van vandaag is het kabinetsstandpunt van 2004 op een onderzoek uit 2003 naar de toepassing van deze bijzondere procedure. Ook dat onderzoek is toen op uw verzoek gedaan. In het onderzoek en het kabinetsstandpunt en ook in het betoog van de heer Jurgens van zojuist staan in essentie drie kwesties centraal, te weten het belang van de bijzondere goedkeuringsprocedure, de vraag wanneer sprake is van afwijking van de Grondwet en de vraag naar een bijzondere voorziening ter voorkoming of beslechting van meningsverschillen tussen de drie wetgevingsactoren: de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Het kabinet is samengevat het volgende van oordeel. Ten eerste is de bepaling van artikel 91, lid 3, van de Grondwet bedoeld als praktisch alternatief voor de grondwetsherziening. Een verdrag dat afwijkt van de Grondwet betreft materieel gezien immers een grondwetswijziging. Ten tweede is het gerechtvaardigd dat voor de goedkeuring van zo'n verdrag een meerderheid van tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen vereist is. Ten derde is de bijzondere goedkeuringsprocedure daarom van belang en zinvol. Dat er weinig gebruik van is gemaakt, vier keer in 50 jaar, doet daar naar de mening van de regering niets aan af. Het onderzoeksrapport van Besselink ondersteunt het kabinet in zijn opvatting.

Wanneer is er sprake van een afwijking? Naar de mening van het kabinet is hiervan pas sprake, indien het gaat om een afwijking van een concrete grondwettelijke bepaling. Dit vloeit voort uit de ratio van deze grondwetsbepaling – materieel betreft het een grondwetswijziging – en het rechtszekerheidsbeginsel. De regering en de Raad van State hebben zich herhaaldelijk en consequent op dit standpunt gesteld.

De heer Van Heukelum vraagt wat nu precies wordt bedoeld met het aanvullende criterium voor de bepaling

of een verdrag afwijkt van een concrete grondwettelijke bepaling. Het antwoord op deze vraag is dat niet is beoogd om via de achterdeur de geest van de Grondwet alsnog te introduceren in het afwijkingscriterium. Het gaat er namelijk om dat voor de inkleuring van een concrete bepaling de strekking van de Grondwet een rol kan spelen. De heer Van de Beeten heeft dat juist verwoord met zijn verwijzing naar het voorbeeld van de inkleuring van het begrip "rechter". De heer Ruers ziet het goed dat er in zoverre minder licht zit tussen de opvatting van Besselink en die van de regering. Besselink suggereert wat anders, maar laat u zich daardoor niet afleiden. Met andere woorden, de opvatting van de regering is zo literalistisch nog niet.

De begrippen "de geest van de Grondwet" en "een wezenlijke overdracht van bevoegdheden" zijn te vaag en onbepaald om een relevant criterium te kunnen zijn ter bepaling of een verdrag wel of niet afwijkt van de Grondwet. Ik begrijp dat de heer Jurgens zich eveneens op dat standpunt stelt. Hij werpt de vraag op, of het niet helderder is om een criterium te hanteren dat is ontleend aan professor Oud. Daarmee zou zijn gegeven dat, als het verdrag zaken regelt die de Grondwet zelf niet regelt, of aan de gewone wetgever overlaat, er geen probleem is met de Grondwet, en van een afwijking kan dan ook geen sprake zijn. Dit biedt enige invulling van het criterium dat sprake moet zijn van afwijking van een concrete grondwettelijke bepaling, en als zodanig valt dat te waarderen. Maar de meerwaarde is relatief, en interpretatiekwesties zullen zich ook dan blijven voordoen. Wat schieten wij er dus mee op? De regering is dan ook geen voorstander van opname ervan in elke goedkeuringswet. Dat leidt naar ons oordeel tot een te zware en onnodige optuiging van wetgeving, in relatie tot het kleine risico dat de vraag omtrent afwijking van de Grondwet actueel wordt. Dit risico is klein, omdat er al heel veel momenten zijn waarop de vraag omtrent afwijking van de Grondwet zich nadrukkelijk voordoet, namelijk in de verdragsonderhandelingen zelf, de interdepartementale afstemming en de adviesaanvraag bij de Raad van State.

Is er een bijzondere voorziening nodig ter beslechting of voorkoming van meningsverschillen tussen de wetgevingsactoren? Naar de mening van het kabinet is daar geen behoefte aan. Soms kunnen zich inderdaad procedureel bijzondere kwesties voordoen, maar die zijn niet uniek voor de bijzondere goedkeuringsprocedure, zij zijn eigen aan het staatsrecht. Een wetsvoorstel heeft de instemming van beide Kamers nodig. De Eerste Kamer beslist over het voorstel zoals dat haar is voorgelegd door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft nu eenmaal niet het recht van amendement of van terugzending. Indien de Eerste Kamer het niet eens is met de regering en de Tweede Kamer, kan zij in het uiterste geval het voorstel verwerpen of proberen een novelle af te dwingen.

In dat verband past ook de situatie, geschetst door de heer Van de Beeten: een goedkeuringswet van een verdrag wordt met gewone meerderheid door de Tweede Kamer aanvaard. De Eerste Kamer meent echter dat wel degelijk sprake is van strijd met de Grondwet, en dwingt om die reden een novelle af. Zij wil alsnog de verklaring in de goedkeuringswet dat het verdrag in strijd is met de Grondwet. De Tweede Kamer neemt die novelle met gewone meerderheid aan. Wat gebeurt er dan, en wat moet de Eerste Kamer dan doen? Die situatie wijkt niet

Ter Horst

wezenlijk af van andere situaties waarin de Eerste Kamer van mening verschilt met de Tweede Kamer of met de regering over de grondwettigheid. In zo'n situatie is het aan de Eerste Kamer om de afweging te maken of zij toch akkoord gaat, of de goedkeuringswet verwerpt. Eventueel zou in zo'n situatie wellicht de Raad van State een adviserende rol kunnen hebben.

De heer Jurgens doet een aantal voorstellen ten behoeve van beslechting of vermindering van potentiële opvattingsverschillen tussen de verschillende actoren in het wetgevingsproces. Hij stelt onder andere voor dat beide Kamers onderling afspraken maken, en daartoe hun reglementen van orde aanpassen. De regering wil zich daarin niet mengen, en uiteraard is dat een zaak van de beide Kamers zelf. Het is wel voorstelbaar, want het kabinet heeft zich in zijn standpunt in vergelijkbare zin uitgelaten.

De heer Jurgens stelt ook voor dat besluitvorming in de Verenigde Vergadering serieuze overweging verdient. Hier is naar de mening van de regering geen noodzaak toe, want het betreft immers een normale staatsrechtelijke kwestie. Als nut en noodzaak al zouden worden onderschreven, zou samenkomst van de Verenigde Vergadering in kwesties als deze een grondwetswijziging vergen. De Grondwet bepaalt immers zelf in welke gevallen een Verenigde Vergadering bijeen komt.

De heer Jurgens verwees naar een debat op 15 mei aanstaande over versnelde implementatie van EG-regelgeving. Inmiddels heb ik een uitnodiging voor dat debat gekregen, waarvoor dank. Ik zal ervoor zorgen dat de Kamer voorafgaande aan dat debat mijn antwoord heeft op het eerder gedane verzoek om een standpunt op het rapport-Besselink. Dat antwoord mag de Kamer serieus nemen.

Over artikel 137, lid 4, van de Grondwet het volgende: de toenmalige minister van bestuurlijke vernieuwing heeft deze Kamer vorig jaar, op 24 maart 2006, een brief hierover gestuurd, waarin is geconcludeerd dat er geen reden is voor wijziging van het betreffende artikellid.

Over wijziging van artikel 13 Grondwet kan ik melden dat een voorstel daartoe in voorbereiding is. In dat kader laat mijn ministerie een rechtsvergelijkend onderzoek verrichten. Het resultaat daarvan heb ik de Kamer per brief van 15 maart jongstleden toegestuurd. Ik hoop dat wij in de loop van dit jaar een concept van het wijzigingsvoorstel naar buiten kunnen brengen.

De heer Jurgens heeft gevraagd naar de concrete voorstellen rond de Nationale Conventie. Als gevolg van de vervroegde Kamerverkiezingen was direct duidelijk dat de voorstellen op dit punt voor de afgelopen verkiezingen niet echt een rol konden spelen. Een standpunt van het demissionaire kabinet was niet opportuun, en dit kabinet bereidt een standpunt voor. Overigens zijn tal van conventievoorstellen gericht tot het parlement, waarvan wij ook niets hebben gehoord.

De heer Van de Beeten vroeg of de regering een eigen verantwoordelijkheid heeft bij de bekrachtiging van de goedkeuringswet in die situatie dat de regering meent dat het verdrag van de Grondwet afwijkt, maar de beide Kamers het niet met de regering eens zijn, waarna zij met een gewone meerderheid de goedkeuringswet aannemen. In die casus, waarvan ik op voorhand zeg dat dat er één is van zeer theoretisch gehalte, zou het antwoord daarop "ja" zijn: de regering heeft dan zelf af te wegen of zij overgaat tot bekrachtiging van die wet.

De heer Ruers heeft gevraagd of het oude EU-verdrag afweek van de Grondwet. Die situatie heeft zich niet voorgedaan, waarmee het een "als, dan"-vraag betreft, die niet aan de orde is. Hetzelfde geldt overigens voor zijn vraag of een nieuw verdrag over de EU wel of niet van de Grondwet zal afwijken.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** naar aanleiding van **de regeringsverklaring**.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de premier voor de beantwoording in eerste termijn. Naar het oordeel van mijn fractie is tot nu toe dit debat over de regeringsverklaring bepaald nuttig geweest en, naar ik aanneem, zal dat ook het geval zijn in deze tweede termijn. Met elkaar hebben wij de positie van de Eerste Kamer nog eens scherp gemarkeerd. Die positie is er inderdaad één van een autonoom politiek orgaan. Uiteraard met alle verantwoordelijkheden die eraan vastzitten maar ook met alle eigen bevoegdheden en rechten die eraan kleven. Wanneer wij als Eerste Kamerfractie onze standpunten innemen over maatschappelijk-politieke ontwikkelingen en plannen, markeren wij daarmee hoe wij er naar kijken en brengen wij dat ook naar buiten. Bij wetsvoorstellen gaat het er dan niet alleen om dat wij in de techniek van de criteria van de Eerste Kamer de zaken taxeren, want er is natuurlijk ook altijd een politiek oordeel aan de orde. Een technisch voortreffelijke wet kan politiek voor ons soms onaanvaardbaar zijn.

De premier heeft met de van hem bekende grote gedrevenheid duidelijk gemaakt waar dit kabinet voor staat. Voor ons zat er ook heel veel geloof in, in de zin van programma's en plannen die tot grootse successen zullen leiden. Ik wens het dit kabinet op veel punten toe, maar het is wat mijn fractie betreft toch eerst zien en dan geloven. Wij geloven niet op voorhand, dus eerst zien en dan geloven. Zo is de scepsis van de secretarissen-generaal over de bezuiniging van 750 mln. op de overheidsdienst ook de onze en is die bij ons dus niet weggenomen. Ten aanzien van de energievoorziening noemt de minister-president in hoog tempo besparingen, biobrandstof en de wind- en zonne-energie, maar voor ons blijft overeind staan dat wanneer je de kernenergie als optie uitsluit, wij het niet zien lukken.

Verder viel het ons op dat de premier bij het vermelden van een groot aantal programma's in de bestuurlijke sfeer ook het urgentieprogramma Randstad noemde. Mijn eigen herinnering ging daarbij sterk terug naar de algemene politieke beschouwingen die wij in deze Eerste Kamer hebben gehad in oktober 2005. Toen lag voor een plan voor de Randstad van de Holland Acht. Mijn fractie heeft toen de minister-president gevraagd of het niet goed zou zijn om de Holland Acht zelf de verantwoordelijkheid te geven om deze zaak te regelen. Hij antwoordde er toen met ja op. Vervolgens hebben wij te maken gehad met de commissie-Burgmans en de commissie-Kok en nu met een urgentieprogramma dat volgens het regeerakkoord uiteindelijk moet leiden tot