

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

Vastgesteld 28 oktober 1997

Het voorbereidend onderzoek van deze notitie gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen. Waar in dit verslag bladzijden worden vermeld, verwijzen deze naar die bijlage van de notitie die betrekking heeft op de positie van de Eerste Kamer.

1. Algemeen

Met genoeg hadden de leden van de **VVD**-fractie kennisgenomen van deze notitie. Dat geldt voor de gegeven historische beschouwingen, dat geldt evenzo voor de conclusies die de regering aan haar beschouwingen verbindt.

Vanaf 1848, tot aan de grondwetsherziening van 1983, is er nauwelijks wijziging gekomen in de positie van de Eerste Kamer. In dat laatste jaar werd besloten tot gelijktijdige verkiezingen van alle leden van de Eerste Kamer voor een periode van vier jaar.

Bij alle discussie over deze grondwetsherziening stelde – in antwoord op vragen uit de fractie van D66 – de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken dat deze verandering naar zijn gevoelens voor de Eerste Kamer geen reden zou vormen om de gebruikelijke terughoudendheid prijs te geven. Het jongste verleden leert dat deze voorspelling is uitgekomen. Ook al zijn er recentelijk forse verschuivingen in de politieke samenstelling van de Eerste Kamer opgetreden, deze Kamer blijft er een van reflectie en terughoudendheid.

Daar waar, ten tijde van vorige kabinetten, somtijds sprake was van een meer geprononceerde opstelling, was dat naar de mening van deze leden het gevolg van geringe vrijheidsgraden die de (meerderheid der) Tweede Kamer toen in acht nam ten opzichte van het gevoerde kabinetsbeleid. Wijlen senator Kaland mag hier (met ere) worden genoemd.

Indien zich thans, of in de toekomst, een vergelijkbare situatie zou aandienen, is de Eerste Kamer het aan zichzelf en aan het goed functioneren van het Nederlandse parlementaire stelsel verplicht, een zelfde houding aan te nemen.

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA),
Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD),
Batenburg (AOV), Rensema (VVD),
Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA)
(voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD),
De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA)

Op blz. 12 onder d lezen de leden van de **CDA**-fractie de volgende uitdrukking: «.....komt het accent van de rol van de Eerste Kamer meer te liggen bij de heroverweging van wetsvoorstellen....»

Deze leden merkten op dat de Eerste Kamer in de notitie veelal wordt aangeduid als een Kamer van heroverweging. Zij achtten deze formulering in strijd met artikel 85 (Gw.: «.....de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden»).

Constitutioneel is de Eerste Kamer niet een Kamer van heroverweging, maar van overweging.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen, nu aan de historie niet meer de argumenten kunnen worden ontleend voor het bestaan van een twee kamer stelsel (deze waren: representatie voormalige zeven provinciën en standenvertegenwoordiging), welke argumenten de regering thans hanteert voor handhaving van de Eerste Kamer en welke taken zij daarbij voor haar ziet.

Wil de regering beredeneerd verklaren hoe de thans bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer zich verhouden tot de taken die de regering voor de Eerste Kamer in het antwoord op de vorige vraag heeft genoemd?

De leden van de fractie van **D66** hadden met bijzondere belangstelling kennis genomen van de gedachtevorming van de zijde van de regering over de positie van de Eerste Kamer. Hoewel de voorliggende notitie op zich uitnodigt tot een diepgaande beschouwing over enkele aspecten van de rol van deze Kamer in ons staatsbestel, volstonden deze leden op dit moment met het stellen van enkele toelichtende vragen.

2. Ontwikkelingen sedert de grondwetsherziening van 1983

a. Samenstelling van de Eerste Kamer sedert de grondwetsherziening van 1983

De leden van de **PvdA**-fractie wilden weten waarop de stelling van de regering stoelt, dat «de mogelijkheid is ontstaan dat de Eerste Kamer in zijn geheel, ondanks de getrapte verkiezing, pretendeert zich op basis van de verkiezing door provinciale staten te beschouwen als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan een geruime tijd eerder gekozen Tweede Kamer» (blz. 9). Van welke opvatting van actuele afspiegeling gaat de regering hierbij uit, nu op grond van kiezers-onderzoek kan worden vastgesteld dat de opvattingen van de kiezers maandelijks zo niet wekelijks ingrijpend kunnen veranderen, zodat bijv. niet is uitgesloten dat de Tweede Kamer, hoewel in 1994 gekozen, inmiddels in 1997 weer een betere afspiegeling vormt dan de Eerste Kamer die in 1995 is verkozen?

Kan de regering uitspraken of beslissingen van de Eerste Kamer noemen waaruit de hierboven beschreven mogelijke pretenties van de Eerste Kamer blijken?

b. Hantering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer sedert de grondwetsherziening van 1983

De leden van de fracties van **CDA**, **PvdA**, **D66** en **GroenLinks** stelden dat de notitie suggereert dat de Eerste Kamer zich sinds de gewijzigde wijze van verkiezing sinds 1983 een grotere politieke rol heeft toegemeten dan in het Nederlandse constitutionele bestel voor wenselijk wordt gehouden en zich politiek heeft geprofileerd tegenover de Tweede Kamer. Huldigt de regering inderdaad een dergelijke opvatting en kan meer licht worden geworpen op de aard en de omvang van deze actieve rol? Deze leden veronderstelden dat de regering terzake statistisch onderzoek heeft

verricht om haar stelling te onderbouwen. Kan de regering daarom zowel voor de periode van 1971–1983 als voor de periode 1983–1995 de volgende vragen beantwoorden:

- hoeveel en welke wetsvoorstellen zijn door de Eerste Kamer verworpen;
- hoeveel, en welke wetsvoorstellen zijn door de regering tijdens of na behandeling in de Eerste Kamer aangehouden of ingetrokken;
- hoe vaak is door de regering een novelle toegezegd en ingediend;
- was de reden in ieder van de bovenstaande situaties technisch of politiek inhoudelijk van aard?

Gegeven de statistieken inderdaad aan dat er significante verschillen bestaan tussen beide periodes?

Hebben de leden van de Eerste Kamer zich in één van deze gevallen beroepen op een grotere democratische legitimatie? Is het politieke primaat van de Tweede Kamer in één van deze gevallen in twijfel getrokken? Zo ja, om welke wetsvoorstellen ging het daarbij?

Het lid van de **AOV**-fractie voegde hier nog aan toe dat wetsvoorstellen slechts in geringe mate worden verworpen en dat novelles slechts worden afgedwongen als resultaat van goede argumentatie van de Eerste Kamer.

De leden van de **CDA**-fractie merkten nog op dat op blz. 10 wordt gesteld dat bij het gebruik maken van novelles «de Eerste Kamer feitelijk een verkapt recht van amendement hanteert». Deze leden wensten deze stelling te bestrijden. Het recht van amendement is het recht om in een wetsvoorstel één of meer wijzigingen aan te brengen. Dat recht komt slechts aan de Tweede Kamer toe. Wat er bij novelle gebeurt, is het volgende. Gehoord de opvattingen in de Kamer, besluit de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in te dienen dat beoogt wijziging aan te brengen in een bij de Eerste aanhangig wetsvoorstel. Of het wetsvoorstel ooit de Eerste Kamer bereiken, hangt af van de Tweede Kamer. Op géén enkele wijze kan Eerste Kamer op een verkapte manier wijzigingen aanbrengen in wetsvoorstel.

Op blz. 10 gebruikte het kabinet de woorden «omslachtig» en «tijdrovend». Gaarne nodigden de leden het kabinet uit de juistheid van deze woorden te adstrueren.

c. Constitutionele positie van de Eerste Kamer

De leden van de **VVD**-fractie onderschreven niet zonder meer de stelling van de regering, neergelegd in deze notitie, dat het risico aanwezig is dat de wijziging van 1983 in de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer, kan leiden tot een erosie van de regel dat het politieke primaat in de Staten-Generaal bij de direct gekozen Tweede Kamer ligt. In de eerste plaats is het zo, dat ook vóór 1983 de Eerste Kamer zich somtijds geprononceerd opstelde, als daar naar haar opvatting reden voor was. En ten tweede konden deze leden niet ontwaren dat de Eerste Kamer zich thans minder bewust is van de eigen positie – met alle beperkingen en verantwoordelijkheden – dan vóór 1983.

Deze leden wensen een nadere adstructie van deze stelling der regering of – als die niet kan worden gegeven – het terugnemen ervan.

Op blz. 8, aldus de leden van de **CDA**-fractie, wordt gesteld dat de Eerste Kamer een bolwerk tegen overijling door de Tweede Kamer is. Voor het geval dit als de bedoeling van de Grondwetgever geweest is, wensten deze leden toch op te merken dat in de praktijk de Eerste Kamer zich regelmatig opstelde tegenover de regering. Maar in het algemeen merkten zij op dat naar hun oordeel de notitie uitgaat van een verkeerde

tegenstelling, namelijk die tussen Eerste en Tweede Kamer. Naar het oordeel van deze leden is er bij de wetgeving echter sprake van een heel andere tegenstelling, namelijk die tussen regering enerzijds en Staten-Generaal anderzijds. Bij een conflict over een wetsvoorstel is er géén conflict tussen Eerste en Tweede Kamer, doch tussen Eerste Kamer en regering.

Nu was het de leden opgevallen dat de minister zelf op twee gedachten hinkt. Op blz. 11 wordt gesproken over tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer. Nu die ontbinding slechts kan plaatsvinden door de regering, wordt hier kennelijk bedoeld op een conflict tussen regering en Eerste Kamer. Op diezelfde blz. 11 lazen deze leden de volgende zin: «Evenmin bestaat er een geregelde en doorzichtige procedure van overleg tussen beide Kamers over geschillen te beslechten zodat ook in dit geval impasses kunnen ontstaan». Hier neemt het kabinet een geschil tussen Eerste en Tweede Kamer aan.

Ter wille van de duidelijkheid zouden de leden gaarne vernemen, welke conflicten het kabinet nu eigenlijk ziet tussen regering en Eerste Kamer, tussen Tweede en Eerste Kamer of beide.

3. Voorstellen ten aanzien van de samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer

3.1 Samenstelling van de Eerste Kamer

De leden van de **VVD**-fractie lazen in de notitie dat allerlei ideeën, de Eerste Kamer anders dan thans te doen verkiezen, door de regering zijn gewogen en onbruikbaar bevonden. Dat geldt ook – zo begrepen deze leden – voor de vorig jaar door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Kohnstamm, geventileerde gedachte om deze Kamer in de toekomst door de leden van de Tweede Kamer te doen kiezen.

Het was de leden van de **CDA**-fractie opgevallen dat in de notitie een verband gelegd wordt tussen het tijdstip waarop de Eerste en Tweede Kamer worden gekozen en democratische legitimatie. Naar het oordeel van het kabinet is de democratische legitimatie groter, naarmate men recenter gekozen is. Dit standpunt wekte bij de leden bevreemding en daarenboven achtten zij deze in strijd met de Grondwet. Artikel 52, eerste lid Grondwet stelt dat de zittingsduur van de beide Kamers vier jaar is. Nergens in de Grondwet wordt vermeld dat de Kamer, naarmate hij verder verwijderd is van het tijdstip waarop de verkiezing plaats vond, minder gelegitimeerd is om van zijn bevoegdheden gebruik te maken. Het standpunt van het kabinet, toegepast op de Tweede Kamer, zou er toe leiden, dat in het laatste jaar vóór de nieuwe verkiezingen, in mindere mate gebruik gemaakt zou mogen worden van de bevoegdheden dan in eerdere jaren van de zittingsperiode. Aldus zou de positie van de regering versterkt worden. Ook vanuit democratisch oogpunt achtten de leden dat onaantrekkelijk.

4. Conclusies

De leden van de fracties van **PvdA**, **GroenLinks** en **AOV** waren van mening dat de huidige getrapte verkiezingen niet meer van deze tijd kunnen worden genoemd. Hoe kan een dergelijke vorm van verkiezing, via een ander vertegenwoordigend lichaam welk voor een geheel ander doel is verkozen uit een oogpunt van democratische legitimatie worden verantwoord? De leden van de fractie van **GroenLinks** voegden hier expliciet aan toe voorstander te zijn van direct verkiezingen gelijktijdig met de verkiezing van de provinciale staten. Zij vroegen een reactie met de ingeschatte voor- en nadelen van op deze manier georganiseerde directe verkiezingen.

De leden van de **VVD**-fractie konden over de gedachte de Eerste Kamer het terugzendingsrecht te geven kort zijn.

De regering heeft in de notitie alle pogingen, tot een zodanig recht te komen, nog eens op een rij gezet en geconcludeerd dat deze weg steeds een doodlopende bleek. Dat blijft, wat deze leden betreft, zo. De leden van deze fractie constateerden dat door de regering in haar notitie ook geen voorstellen terzake worden gedaan, omdat zij – zo verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken in een op 19 juni met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken der Tweede Kamer gehouden overleg – «weinig voor het terugzendrecht voelt».

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen in dit verband of het invoeren van een recht van terugzending van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer niet zowel de heroverwegende taak van de Eerste Kamer, als het politieke primaat van de Tweede Kamer zou kunnen benadrukken. Waarom is de regering, als zij vragen heeft over de politieke rol van de Eerste Kamer, niet gekomen met voorstellen die de bevoegdheden van de Eerste Kamer beter toesnijden op haar taken?

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren over het terugzendrecht, waar de discussie zich de laatste jaren op toespitst, de volgende mening toegedaan. De discussie heeft tot nu toe een hoog fictief gehalte, omdat niemand kan zeggen wat de effectieve waarde van een terugzending zal zijn en hoe de Kamers met een dergelijk recht zullen omgaan. Deze leden suggereerden te onderzoeken of binnen het raam van de huidige Grondwet, een proef zou kunnen worden genomen met één of enkele «terugzendingen». De voorwaarden zouden volgens deze leden als volgt geformuleerd moeten worden:

1. beide Kamers stemmen met de proef in;
2. als een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer op bezwaren stuit kan de Eerste Kamer besluiten de regering te vragen de behandeling op te schorten en dit voorstel voor nader beraad terug te sturen naar de Tweede Kamer;
3. de Eerste Kamer formuleert helder de hoofdpunten van kritiek zonder in exacte amenderingen te vervallen;
4. de Tweede Kamer weegt die kritiek en besluit al dan niet tot bijstelling;
5. de Eerste Kamer legt zich bij het onderhavige wetsvoorstel op voorhand neer bij de conclusies van de Tweede Kamer en aanvaardt in het kader van de proef het al dan niet gewijzigde voorstel;
6. de gang van zaken en de effectiviteit van de terugzending worden geëvalueerd.

Wat overblijft is dat de regering een voorkeur heeft voor een terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer van vóór 1983. Door de leden van de **VVD**-fractie in de Eerste Kamer is daarover – zowel bij een van de algemene beschouwingen als bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken – reeds eerder gesproken.

Een dergelijke uitkomst van het door de regering met de volksvertegenwoordiging beoogd overleg, om te bezien of de samenstelling en de bevoegdheden van de Eerste Kamer aanpassing behoeven, is dus voor deze leden aanvaardbaar.

Voor het tornen aan welke, thans bestaande bevoegdheid van deze Kamer ook, is naar de mening van de leden van de VVD-fractie in deze Kamer geen reden.

Tot deze slotsom is de regering in haar notitie ook gekomen. Waarvoor waardering.

In de conclusies op blz. 15 stelt het kabinet, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op, dat sedert de algehele grondwetsherziening van 1983 een

constitutionele verschuiving is opgetreden in de verhouding tussen beide Kamers als gevolg van de invoering van de gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer. Van een dergelijke constitutionele verschuiving waren deze leden niet op de hoogte. Gaarne nodigden zij het kabinet uit, aan te geven in welk Grondwetsartikel deze verschuiving is geformuleerd.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat, nu er géén verband bestaat tussen de andere wijze van verkiezing sedert 1983 en de activiteit van de Eerste Kamer, een andere wijze van verkiezing niet noodzakelijk is. Voorts wensten de leden er op te wijzen dat een langere zittingsduur bepaald niet tot een geringere assertiviteit van de Eerste Kamer hoeft te leiden. In de periode 1848–1887 bedroeg een zittingsduur negen jaren; tevens werden in die periode verschillende begrotingen verworpen.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen waarom de regering niet, als zij toch zo bezig is, terugkeert naar de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer zoals deze tussen 1848 en 1922 gold, t.w. voor negen jaar, waarbij elke drie jaar een-derde werd vernieuwd/verkozen, of naar de manier die gold tot 1848, te weten benoeming door de Kroon. Dan kan de regering geheel zeker zijn dat de Eerste Kamer zich niet zal aanmatigen een meer actuele afspiegeling te zijn van het electoraat dan de Tweede Kamer.

Ziet de regering een specifieke rol weggelegd voor een Eerste Kamer op het gebied van toezicht op totstandkoming en implementatie van Europese regelgeving, of bij systematische evaluatie van wetgeving?

De regering stelt, aldus de leden van de fractie van **D66**, dat als gevolg van de wijziging in de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer er een grotere kans bestaat op divergerende politieke meerderheden. Daarbij wordt verwezen naar het gegeven dat in de jaren tachtig bij verkiezingen verhoudingsgewijs meer zetels van kleur zijn verschoten dan voorheen, een ontwikkeling die zowel voor de Eerste Kamer als de Tweede Kamer valt te signaleren.

Gesteld wordt dat een terugkeer naar de situatie van voor 1983 minder kans zou opleveren voor het ontstaan van divergerende meerderheden. De vraag van de D66-fractie is of dit een juiste stelling is.

De grote fluctuaties in de verkiezingsuitslag kunnen ook anders uitpakken dan het kabinet zich voorstelt. Wanneer de Eerste Kamer terugvalt op de oude verkiezingswijze en dus veranderingen in de kiezersgunst vertraagd worden doorgegeven kan het juist weleens zo zijn dat door een grote verschuiving in de kiezersgunst er een radicaal andere meerderheid in de Tweede Kamer ontstaat, die niet vrij snel in de Eerste Kamer kan worden nagevolgd, vanwege het naijlend effect.

De leden van de fractie van D66 zouden graag een overzicht krijgen van de zetelverdeling in de Eerste Kamer sinds 1983 indien het oude kiesstelsel van toepassing was geweest. Verder verzochten zij de minister de stelling van het kabinet nader te onderbouwen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren in algemene zin van mening dat er geen dringende redenen zijn om de huidige situatie te veranderen. Binnen de gegeven randvoorwaarden verloopt het invullen van de functie van de Eerste Kamer toch niet zo dramatisch slecht dat er ingegrepen moet worden. Deze leden vonden de motieven om terug te keren naar de situatie van voor 1983 niet sterk.

De argumenten die pleiten voor een terugkeer naar de situatie van vóór 1983 zijn naar de mening van het lid van de **AOV**-fractie niet zwaarwegend genoeg om daarvoor opnieuw de Grondwet te wijzigen. Hij was geen voorstander van het invoeren van een terugzendrecht waardoor de uiteindelijke beslissing bij de Tweede Kamer komt te liggen en de controlerende functie van de Eerste Kamer wordt uitgehold. Voorzover hij

op dit moment kon beoordelen functioneert de Eerste Kamer naar behoren en is er niet veel mis met het huidige systeem.

Naar de mening van dit lid is het nodig dat de Eerste Kamer het vetorecht behoudt om te voorkomen dat er wetten worden aangenomen die later in de praktijk niet goed blijken te functioneren. Dit betekent voor de Tweede Kamer een stimulans om een wetsvoorstel zo goed mogelijk voor te bereiden.

Afsluitend zei het lid van de AOV-fractie van mening te zijn dat het zinvol zou zijn dat elke fractie in de Eerste Kamer haar eigen visie op een bepaald wetsvoorstel moet geven en dat vermeden moet worden dat vooraf in een coalitie convenanten kunnen worden gesloten welke het stemgedrag in de Kamer kan beïnvloeden.

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk