

Vergaderjaar 1999–2000

**26 976**

**Positie van de Eerste Kamer**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 januari 2000

Hierbij bied ik u **de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»** aan.

De notitie vloeit voort uit het regeerakkoord en uit de afspraken die zijn gemaakt tussen de voorzitters van de regeringsfracties in de Tweede Kamer in juni 1999. De notitie is voorts door mij toegezegd aan de Eerste Kamer bij brief van 13 april 1999 (kamerstukken I 1998–1999, 21 427, nr. 164, nr. 229).

De notitie heb ik tevens toegezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

## 1. Ter inleiding

### a. Aanleiding voor deze notitie

In het kader van het programma van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing heeft het vorige kabinet – ter uitvoering van de motie-De Graaf/Rehwinkel<sup>1</sup> – de kamers der Staten-Generaal op 1 mei 1997 notities aangeboden over onder meer de positie van de Eerste Kamer en de procedure van grondwetsherziening.<sup>2</sup>

In de notitie over de positie van de Eerste Kamer werd een voorkeur uitgesproken voor bespreking van een voorstel, inhoudende terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer van vóór 1983. Het vorige kabinet zag destijds geen aanleiding om daarnaast nog voorstellen voor een terugzendrecht te doen.

In de notitie over de procedure van grondwetsherziening werd een lichte voorkeur uitgesproken voor een andere inrichting van de grondwetsherzieningsprocedure, waarbij de tweede lezing zou vervallen en een voorstel tot grondwetswijziging in eerste en enige lezing in beide kamers zou dienen te worden aanvaard met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De bovengenoemde notities zijn op 19 juni 1997 besproken in een algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer.<sup>3</sup> De notitie over de positie van de Eerste Kamer is tevens behandeld door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer.<sup>4</sup>

In het thans geldende regeerakkoord is vastgelegd: «Het kabinet komt met voorstellen inzake de verkiezing en positie van de Eerste Kamer.» Bij brief van 13 april 1999<sup>5</sup> heb ik aangekondigd een beschouwende notitie over dit onderwerp te zullen uitbrengen. Na verwerping op 19 mei 1999 in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat strekte tot opnemings- en Grondwet van de mogelijkheid van een correctief wetgevings-referendum,<sup>6</sup> is in het zogenaamde lijmakkoord dat op 7 juni 1999 aan de Koningin is aangeboden, opnieuw aangedrongen op het doen van voorstellen als in het regeerakkoord vermeld.<sup>7</sup>

### b. Opbouw van de notitie

Deze notitie begint met een inventarisatie van de belangrijkste discussiepunten die het functioneren en de positie van de Eerste Kamer begeleiden (hoofdstuk 2).

Deze discussiepunten concentreren zich rond de volgende onderwerpen, die telkens blijken terug te keren:

- de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer (hoofdstuk 3);
- de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure (hoofdstuk 4);
- de bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure (hoofdstuk 5).

Begonnen wordt met een bespreking van de wijze van samenstelling, omdat dit de grondvraag van de democratische legitimatie van de Eerste Kamer als deel van de volksvertegenwoordiging betreft. De wijze van samenstelling heeft te maken met de soort van Eerste Kamer die in ons staatsbestel wenselijk wordt geacht. Dient dit een politiek orgaan – dat wil zeggen: de uitdrukking van de partijpolitieke verhoudingen in ons land – te zijn, of een kamer waarbij de toetsing van de kwaliteit van wetgeving voorop staat?

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 154.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996–1997, 21 427, nr. 164.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1996–1997, 21 427, nr. 166.

<sup>4</sup> Verslag van 28 oktober 1997, kamerstukken I 1997–1998, 21 427, nr. 64, nr. 72.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 1998–1999, 21 427 nr. 164, nr. 229.

<sup>6</sup> Zie Handelingen I 1998–1999, p. 1339–1362 en 1373–1407.

<sup>7</sup> Gepubliceerd in Stct. 1999, 106.

Het antwoord op deze vraag reikt de grondslag aan voor de visie op de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces en de rol van deze Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure. Denkend aan de Eerste Kamer dringt zich inmiddels toch het inzicht op dat zij – door de aard van haar besluitvorming: aannemen of verwerpen – «gedigitaliseerd» wordt. Men zou ook kunnen zeggen dat haar besluitvorming weinig – zie de hieronder te bespreken positie van de novelle – of geen ruimte voor nuancering biedt en derhalve sterk het karakter heeft van een keuzeprocess dat ook bij het veelbesproken referendum aan de orde is. Deze constatering illustreert de bijzondere verhouding tussen begrippen als volk en volksvertegenwoordiging. De notitie besluit (hoofdstuk 6) met het op een rij zetten van de in de voorafgaande hoofdstukken ontwikkelde opties die het kabinet voor ogen heeft met betrekking tot mogelijke veranderingen. Het betreft hier uitdrukkelijk geen uitgewerkte voorstellen, maar denkrichtingen ten behoeve van de gedachtewisseling met de kamers, welke gedachte-wisseling zou kunnen leiden tot uitgewerkte voorstellen.

## 2. Analyse van de positie van de Eerste Kamer

### a. Discussie over de Eerste Kamer

In meerdere landen met een tweekamerstelsel is de positie van de kamer die vergelijkbaar is met de Nederlandse Eerste Kamer regelmatig onderwerp van bezinning (geweest). Zo is het hogerhuis in Denemarken bij de grondwetsherziening van 1953 afgeschaft, in Zweden bij de grondwetsherziening van 1968–1969. Dit zijn niet de enige EU-landen waarin met één kamer wordt volstaan; dit laatste geldt namelijk ook voor Griekenland, Luxemburg, Portugal en Finland.<sup>1</sup> Recentelijk is zelfs in het Verenigd Koninkrijk de positie van het House of Lords gewijzigd. Wellicht ten overvloede wordt er daarbij op gewezen dat in landen met een federaal stelsel – zoals de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika – de positie van de senaat in die zin een andere is, dat zij in de representatie van deelstaten ook de nationale eenheid bewaakt en vertegenwoordigt. Dit is in Nederland en in andere landen met een unitair stelsel uiteraard niet nodig. Ook in Nederland is de discussie over de positie van de Eerste Kamer allesbehalve een nieuw verschijnsel. Het feit dat deze discussie misschien sleets overkomt, houdt niet in dat zij – gelet op de ontwikkelingen in staat en maatschappij van de afgelopen decennia – aan actualiteit zou hebben verloren.<sup>2</sup>

Door in artikel 51, eerste lid («De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer») de Tweede Kamer voorop te plaatsen, heeft de grondwetgever willen benadrukken dat het primaat bij het direct gekozen deel van de volksvertegenwoordiging ligt. Daarnaast kan het primaat van de Tweede Kamer nog uit andere institutionele voorzieningen worden afgeleid, met name uit het verschil in bevoegdheden. Zo mist de Eerste Kamer het recht van amendement en het recht van initiatief, alsmede de sterkere (directe) democratische legitimatie. Daarnaast kan worden gewezen op het feit dat kabinetten worden geformeerd op grondslag van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer en dat regeerakkoorden tot stand komen als gevolg van overeenstemming tussen de beoogde regeringsfracties in diezelfde Kamer.<sup>3</sup> In dit licht is het te verklaren dat gevallen, waarin de Eerste Kamer wetsvoorstellen verwerpt of dreigt te verwerpen die essentieel zijn voor de hoofdlijnen van het regeringsbeleid en die berusten op afspraken tussen de coalitiefracties in de Tweede Kamer, als hoogst bijzonder worden ervaren.<sup>4</sup> Het spiegelbeeld hiervan is de situatie waarin de Eerste Kamer ernstige bezwaren heeft tegen een bepaald wetsvoorstel of

<sup>1</sup> Zie voor een beschrijving van de staatkundige stelsels van alle EU-landen: L. Prakke/C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, vijfde druk, Deventer 1998.

<sup>2</sup> Thorbecke merkte in de voor hem zo karakteristieke heldere bewoordingen in 1848 over de Eerste Kamer op: «Tot rijper onderzoek der voorstellen der wet is zij ondienstig; want zij kan niet amenderen. (...) De kamer kan slechts ja of neen zeggen. Haar neen zal in de meeste gevallen noch de zaak, noch de kroon baten. De wil der Tweede Kamer zal als de volkswil worden beschouwd. De Eerste Kamer zal in den gewonen loop niet worden geteld of als eene nuttelooze vertraging worden aangemerkt, en wanneer zij in zaken van gewigt tegen de Tweede Kamer staat, worden weerstreefd zoo niet op zijde gezet. Zij zal, waar zij niet gedwee volgt, slechts eene aanleiding tot misnoegen en tweespalt zijn. De Eerste Kamer heeft geen grond.» Uit: J.R. Thorbecke, Bijdrage tot de herziening der grondwet, aangehaald door G.A.M. Beekelaar, «Tussen twee revolutiejaren. De Eerste Kamer van 1830 tot 1848», in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag 1990, p. 83–137 (120–121).

<sup>3</sup> H. R. B. M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer* (preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Zwolle 1992, p. 20.

<sup>4</sup> Een sprekend voorbeeld hiervan is de verwerping van het voorstel tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum op 19 mei 1999 in de Eerste Kamer met een stemverhouding van 49 vóór en 26 tegen (zie Handelingen I 1998–1999, p. 1339–1362 en 1373–1407).

aspecten daarvan, maar om politieke redenen – onder politieke druk, zullen velen zeggen – toch daarmee akkoord gaat.<sup>1</sup> In het eerste geval is het politieke primaat van de Tweede Kamer in het geding, in het tweede geval de positie van de Eerste Kamer in de aan haar toegeschreven constitutionele functie.

Hier zit de Eerste Kamer in de al eerder genoemde klem van «digitaliteit» en «referendum-achtige keuze». Het is dan ook niet verwonderlijk dat aan de mogelijkheid die de Eerste Kamer heeft om hetzij te aanvaarden hetzij te verwerpen, inherent is dat heftige kritiek te verwachten valt – voor welk van beide mogelijkheden zij in een bepaald geval ook kiest. Deze spanningsvolle keuzen vormen een onvermijdelijk sequeel van de bestaande constellatie van bevoegdheden van de beide kamers. Dit geeft aan dat de Eerste Kamer zich in een spanningsveld bevindt tussen inhoudelijke heroverweging en (partij)politieke gevoeligheden. Daarbij komt het in ons staatsbestel gewichtige gegeven dat inhoudelijke beoordeling van de kwaliteiten van een wetsvoorstel, los van de politieke context, al verricht is door de Raad van State. Het is toch onomstreden dat de kwaliteitstoets door de Raad van State op de (grond)wetgeving van hoge kwaliteit is. Voorts brengt het primaat van de Tweede Kamer mee dat de belangrijkste politieke afwegingen daar worden gemaakt. De Raad van State is, mede door zijn samenstelling, primair toegerust voor kwaliteitstoetsing, de Tweede Kamer – met in de laatste decennia een ontwikkeling van deeltijd- naar voltijdpolitici en bewerktuigd met meer assistentie – bij uitstek voor de politieke toetsing.

Door het moment waarop een wetsvoorstel aan de Eerste Kamer wordt voorgelegd – te weten na de toetsing door de Raad van State en de behandeling in de Tweede Kamer – kan de Eerste Kamer nog een aanvullende kwaliteitstoets verrichten. Dit geldt met name indien een wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is gewijzigd als gevolg van de aanneming van amendementen of de indiening van nota's van wijziging.

Het feit dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel behandelt nadat het door de Tweede Kamer is aanvaard, kan in bepaalde gevallen nog een ander gevolg hebben. De Eerste Kamer komt namelijk – bij omstreden kwesties – meer en meer in de positie dat zij wordt gezien als een «appèl-instantie», bejegend door groeperingen die een voor hen onwelgevallige beslissing van de Tweede Kamer willen terugdraaien. Daardoor krijgt de Eerste Kamer, die dan als «kamer van heroverweging» op indringende wijze door burgers en pressiegroepen kan worden benaderd, een meer – en misschien meer dan gewild – politiek karakter. Daardoor neemt de politieke druk op de Eerste Kamer toe. Een dergelijke politieke en maatschappelijke druk kan op gespannen voet staan met het beeld van «afstandelijkheid» tot het dagelijkse politieke bedrijf, dat met de Eerste Kamer is of wordt verbonden.

Zoals vermeld is de Eerste Kamer van tijd tot tijd hevig in discussie geweest. In die discussie wordt ook genoemd dat instrumenten als toetsing van wetten door de rechter achteraf (bijvoorbeeld aan een ieder verbindende bepalingen in internationale verdragen) en zelfs het referendum al sinds lange tijd plegen te worden gezien als gehele of gedeeltelijke substituten voor het werk van de Eerste Kamer.<sup>2</sup>

De meerderheid (tien van de zeventien leden) van de in 1967 ingestelde Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner), die haar eindrapport uitbracht in 1971, zag de Eerste Kamer als waarborg voor een deugdelijke en weloverwogen wetgeving. Deze leden wezen erop dat door de aanwezigheid in de Eerste Kamer van een ander type volksvertegenwoordigers een gunstige invloed uitgaat op het wetgevingsproces.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Als illustratie hiervan moge dienen de door B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995* (diss. Leiden), Den Haag 1998, p. 273 e.v., beschreven gang van zaken rond de behandeling van de Harmonisatiewet HBO/WO in juli 1988; zie ook N. Cramer, «De Eerste Kamer na 1917 in heroverweging», in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag 1990, p. 283–343 (338–339).

<sup>2</sup> Zo diende reeds in 1903 de SDAP-fractie-leider Troelstra namens zijn fractie een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in, dat onder andere inhield dat de Eerste Kamer zou worden afgeschaft en dat in plaats daarvan de mogelijkheid van een correctief referendum zou worden ingevoerd. Dit voorstel werd overigens in 1917 – het jaar van de algehele grondwetsherziening die algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging bracht – ingetrokken zonder dat het tot een plenaire behandeling ervan was gekomen. Zie Van den Braak, *a.w.*, p. 158–159; L. Prakke, «Van links naar rechts. De Eerste Kamer van 1887 tot 1917», in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag 1990, p. 227–265 (256–258). De koppeling met het correctief referendum is later eveneens regelmatig gelegd; dit gebeurde ook in de Eerste Kamer zelf, door het lid Van den Berg bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1995 in de Eerste Kamer (kamerstukken I 1994–1995, p. 600–601 en 614).

<sup>3</sup> *A.w.*, p. 86. Een minderheid van zeven van de in totaal zeventien leden van de Staatscommissie – te weten de leden Albrecht, Cals, Cramer, Daudt, Gruijters, Van der Hoeven en Meuwissen – bepleitte opheffing van de Eerste Kamer, omdat «(...) in deze kamer dezelfde politieke standpunten en tegenstellingen naar voren komen als in de Tweede Kamer». Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag 1971, p. 85.

De op 4 juni 1974 aan de beide kamers der Staten-Generaal aangeboden Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid<sup>1</sup> van het kabinet-Den Uyl bevatte, enerzijds, een voorstel tot directe verkiezing van de Eerste Kamer en beoogde, anderzijds, de bevoegdheden van deze Kamer in te perken, in het bijzonder door afschaffing van haar budget- en interpellatierecht. In de literatuur is er destijds op gewezen dat door deze combinatie van enerzijds een sterkere legitimatie en anderzijds minder bevoegdheden een innerlijke tegenstrijdigheid zou ontstaan waardoor de positie van de Eerste Kamer meer omstreden zou kunnen worden. Een vergelijking met andere rechtsstelsels leert namelijk dat de landen met een tweekamerstelsel *grosso modo* in twee groepen zijn onder te verdelen: enerzijds landen met een indirect gekozen senaat welke minder bevoegdheden heeft dan het «andere huis»; anderzijds landen met een direct gekozen senaat welke over vergelijkbare bevoegdheden als het «andere huis» beschikt.<sup>2</sup>

Deze in de literatuur weergegeven notie met betrekking tot tweekamerstelsels werd ook betrokken in de gedachtewisseling in de Tweede Kamer over de genoemde Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. In een door de Tweede Kamer met 68 tegen 63 stemmen aangenomen motie-De Kwaadsteniet<sup>3</sup> werden de voorstellen van het kabinet afgewezen. De motie sprak zich uit voor het behoud van de bestaande taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Daarnaast bepleitte de motie een vierjaarlijkse verkiezing van de gehele Eerste Kamer door de leden van de provinciale staten binnen zes weken na hun beëdiging. Een motie-De Vries c.s.<sup>4</sup>, waarin afschaffing van de Eerste Kamer werd bepleit, werd weliswaar in de Tweede Kamer door een aanzienlijk deel van de leden (de fracties van PvdA, D'66, PPR en PSP, die toen gezamenlijk 58 zetels hadden) gesteund, maar door een meerderheid verworpen.<sup>5</sup>

In de Grondwet 1983 is – onder verwijzing naar de motie-De Kwaadsteniet<sup>6</sup> – een wijze van verkiezing van de Eerste Kamer geïntroduceerd, waarbij deze Kamer in haar geheel vierjaarlijks door de colleges van provinciale staten wordt gekozen. Deze verkiezing dient ingevolge artikel 55 Grondwet 1983 binnen drie maanden<sup>7</sup> na de verkiezing van de colleges van provinciale staten plaats te vinden. Op de achtergrond van deze wijziging wordt hieronder in hoofdstuk 3, paragraaf d, ingegaan. Tijdens de behandeling van deze grondwetsherziening in de Eerste Kamer voorspelde het lid Vis – nu lid van de Raad van State – over deze wijziging:

«Als de voorstellen werkelijkheid worden, zal de Eerste Kamer straks niet voortdurend achterlopen, zoals tot dusverre steeds het geval is, maar slechts een gedeelte van een kabinetsperiode. Voor het andere gedeelte zal deze Kamer wat betreft haar politieke samenstelling voorop lopen, dat wil zeggen een politieke opinie weerspiegelen die actueler is dan de politieke opinie die de Tweede Kamer weerspiegelt. Wij allen nemen toch aan dat de Tweede Kamer het primaat heeft en behoort te hebben.»<sup>8</sup>

Het toenemende politieke belang van de Eerste Kamer is dus reeds bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 voorzien.

De vraag kan worden gesteld, of inderdaad de veranderde wijze van verkiezing (mede) heeft geleid tot een gewijzigde (politieke) opstelling van de Eerste Kamer, en zo ja, of dit ertoe dient te leiden dat de wijze van verkiezing wederom aanpassing behoeft.

Daarnaast zal worden gezien, of de bevoegdheden van de Eerste Kamer aangepast dienen te worden in het licht van de plaats van deze Kamer in het geheel van ons staatsbestel. De voor- en nadelen van mogelijke veranderingen zullen daarbij worden afgewogen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1973–1974, 12 944, nrs. 1 en 2.

<sup>2</sup> Zie A. Ch. M. Rijnen, «De Eerste Kamer op zoek naar de kwadratuur van de cirkel?», *Ars Aequi* 1975, p. 61–85.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1974–1975, 12 944, nr. 22.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1974–1975, 12 944, nr. 19.

<sup>5</sup> Zie kamerstukken II 1974–1975, p. 2447.

<sup>6</sup> Zie kamerstukken II 1976–1977, 14 223, nr. 3, p. 13.

<sup>7</sup> Het oorspronkelijke regeringsvoorstel noemde een termijn van vier maanden.

<sup>8</sup> Handelingen I 1980–1981, p. 42.

## b. Invalshoeken bij de discussie rond het functioneren van de Eerste Kamer

Uit het bovenstaande kunnen enkele belangrijke elementen rond de discussie inzake het functioneren van de Eerste Kamer worden afgeleid.

1. De Eerste Kamer is – in haar ontwikkeling – steeds meer een politiek orgaan geworden, dat overigens niet het politieke primaat heeft. Hier groeit de spanning met het feit dat zij (in meerderheid) niet gebonden is – ook niet de Eerste-Kamerfracties van de coalitiepartijen – aan de politieke afspraken die ten grondslag liggen aan de kabinetsvorming.<sup>1</sup> Dit kan, onder omstandigheden, binnen politieke partijen verschillen in opstelling opleveren tussen de fracties in Tweede en Eerste Kamer, waarmee de congruentie van de politieke wilsvorming binnen partijen (van de coalitie) – zelfs op hoofdlijnen – verdwijnt.
2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, zoals deze sinds 1983 wordt toegepast, brengt mee dat de Eerste Kamer gedurende een deel van een kabinetsperiode een actuelere weerspiegeling van de kiezersgunst is, hetgeen – naast andere factoren<sup>2</sup> – van invloed kan zijn op de verhouding tussen de beide kamers. Die actuelere afspiegeling is in zoverre van vraagtekens te voorzien, dat zij sterk wordt beïnvloed door (het aanzienlijke verschil in) de opkomst bij de onderscheiden verkiezingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van de beide kamers, te weten de landelijke verkiezingen (bij de Tweede Kamer) en de verkiezingen voor provinciale staten (bij de Eerste Kamer). Hierdoor ontstaan aanmerkelijke incongruenties in politieke verhoudingen.
3. Fouten in wetsvoorstellen – hetzij reeds ontstaan in de voorbereiding, hetzij het gevolg van amendering door de Tweede Kamer – kunnen door de Eerste Kamer in beginsel niet worden geredresseerd vanwege de digitaal getinte besluitvorming (ja of neen).

Deze spanningsvelden rond de Eerste Kamer zullen verder worden betrokken en toegespitst op de *samenstelling* van de Eerste Kamer en op de *bevoegdheden* van de Eerste Kamer respectievelijk in de wetsprocedure en in de grondwetsherzieningsprocedure.

### 3. Wijze van samenstelling van de Eerste Kamer

#### a. Geschiedenis

De geboorteakte van de Eerste Kamer is van een bijzondere aard. Ter herinnering: in de eerste periode van haar bestaan, van 1815 tot 1848, werden de leden van de Eerste Kamer door de Koning benoemd. In de praktijk van het toenmalige politieke leven werkte dit door in de opstelling van de Eerste-Kamerleden, ook wel de «ménagerie du Roi» genoemd. De Eerste Kamer was er vooral voor bedoeld om

«...alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den troon te omringen door een bolwerk waartegen andere partijen afstuiten».<sup>3</sup>

Daarmee werd mede beoogd de Koning zo min mogelijk in een positie te brengen waarin hij het niet eens zou zijn met een door het parlement aangenomen wetsvoorstel en een zodanig wetsvoorstel wellicht zou weigeren te bekrachtigen.

Bij de grondwetsherziening van 1848 werd het systeem van getrapte verkiezing door leden van provinciale staten ingevoerd.<sup>4</sup>

De leden van de Eerste Kamer werden in dit stelsel voor negen jaar gekozen, waarbij elke drie jaar een derde van het aantal leden aftrad. De

<sup>1</sup> Hierover heeft de Eerste Kamer zelf, naar aanleiding van een interpellatie-Schuurman over de rol van de Eerste Kamer in de jongste kabinetscrisis, gedebatteerd op 15 juni 1999 (Handelingen I 1998–1999, p. 1530–1542).

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld genoemd door A. Postma, «De Eerste Kamer timmert aan de weg», *Namens* 1987, p. 90–92.

<sup>3</sup> Motivering van de subcommissie die in 1815 de taak kreeg voorstellen over een tweekamerstelsel te ontwikkelen, geciteerd bij Van den Braak, *a.w.*, p. 37.

<sup>4</sup> Er bestond overigens geen bijzondere inhoudelijke reden waarom het nu juist de colleges van provinciale staten moesten zijn, aan wie de verkiezing van de Eerste kamer werd opgedragen. Deze – volgens de overlevering door de ijverige en bekwame Justitie ambtenaar d'Engelbronner gesuggereerde – wijze van verkiezing is door Kummeling dan ook «een verlegenheidsoplossing» genoemd.



grondwetsherziening van 1922 verving dit systeem door een verkiezing voor telkens zes jaar, waarbij elke drie jaar de helft van het aantal leden aftrad. Toen bij de grondwetsherziening van 1956 het aantal leden van de Eerste Kamer werd uitgebreid van 50 naar 75, traden voortaan elke drie jaar respectievelijk 37 en 38 leden af.

Deze wijze van samenstelling bleef bestaan tot de grondwetsherziening van 1983. Zowel de Staatscommissie-Van Schaik (eindrapport in 1954) als de Proeve van een nieuwe Grondwet (een in 1966 door de afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met de externe deskundigen Donner, Van der Hoeven, Jeukens, Oud en Rijpperda Wierdsma uitgebracht advies) spraken zich uit voor een vierjaarlijkse verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer door provinciale staten.<sup>1</sup>

De eerder vermelde Staatscommissie-Cals/Donner was over dit onderwerp – evenals, zoals hierboven opgemerkt, over het bestaansrecht van de Eerste Kamer als zodanig – verdeeld. De kleinst mogelijke meerderheid van deze commissie bepleitte rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, terwijl de minderheid zich hiertegen uitsprak.<sup>2</sup> De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid van het kabinet-Den Uyl (aangeboden in 1974) volgde de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner.<sup>3</sup>

Bij de herziening van 1983 werd een wijze van verkiezing ingevoerd, waarbij alle leden van de Eerste Kamer tegelijk worden gekozen. Artikel 55 van de Grondwet 1983 luidt: «De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamer, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten». Artikel 52, eerste lid, Grondwet bepaalt bovendien: «De zittingsduur van beide kamers is vier jaren.»

#### *b. De kabinetsnotitie van 1997 en reacties daarop*

In de in 1997 door het kabinet aangeboden notitie over de positie van de Eerste Kamer is de suggestie gedaan, weer terug te keren tot het stelsel van verkiezing zoals dit van 1956 (toen de Eerste Kamer werd uitgebreid van 50 naar 75 leden) tot 1983 heeft bestaan, te weten verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar, waarbij elke drie jaar om beurten 37 en 38 leden aftreden. Deze suggestie heeft in de beide kamers zeer verschillende reacties opgeroepen, variërend van positief tot afwijzend. Zo bleken in de Tweede Kamer – luidens het verslag van een algemeen overleg op 19 juni 1997<sup>4</sup> – in elk geval de fracties van VVD, D66 en GPV positief – of op zijn minst niet afwijzend – te staan tegenover de gedachte van een terugkeer naar het stelsel van vóór 1983. In de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer<sup>5</sup> deelde de VVD-fractie de wens naar een terugkeer tot het stelsel van vóór 1983. De CDA-fractie sprak zich hiertegen uit, terwijl de fracties van PvdA, GroenLinks en AOV zich kritisch uitspraken over getrapte verkiezingen als zodanig.

Gezien deze verscheidenheid aan opvattingen acht het kabinet het van belang, de voors en tegens nog eens uiteen te zetten.

#### *c. Argumenten tegen het bestaande stelsel*

De volgende argumenten kunnen worden aangevoerd tegen het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer, zoals dit is geïntroduceerd bij de grondwetsherziening van 1983.

1. Nu iedere vier jaar de gehele Eerste Kamer van samenstelling verandert, is de kans op belangrijke politieke verschuivingen – en dus grote incongruenties tussen de samenstelling van de Tweede en Eerste

<sup>1</sup> Zie de Proeve van een nieuwe Grondwet, p. 97–99.

<sup>2</sup> Dit betrof acht van de zeventien leden, te weten de leden Fortanier-de Wit, Donner, Jeukens, De Pous, Prins, Scholten, Verbrugh en Witte (Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, p. 101 e.v.).

<sup>3</sup> Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, deel I (Documentatierreeks nr. 12), p. 19 e.v.

<sup>4</sup> Vastgesteld 3 september 1997, kamerstukken II 1996–1997, 21 427, nr. 166.

<sup>5</sup> Voorlopig verslag vastgesteld op 28 oktober 1997, kamerstukken I 1997–1998, 21 427, nr. 64, nr. 72.

- Kamer – vergroot. Dit is zowel het gevolg van het verschijnsel van de in aantal toenemende kiezers die geen vaste partijpolitieke binding of oriëntatie hebben (de zogenaamde zwevende kiezers) als van het verschil in opkomst tussen landelijke en provinciale verkiezingen.
2. Wanneer na de verkiezingen voor provinciale staten een nieuwe Eerste Kamer wordt samengesteld, bestaat de mogelijkheid dat deze nieuwe Kamer wordt gezien als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer. Dit vergroot de kans op divergerende meerderheden in de beide kamers, hetgeen een verhoogd risico meebrengt voor conflicten tussen de Tweede en de Eerste Kamer, waarvoor in ons stelsel geen oplossing bestaat.<sup>1</sup> Hiermee neemt de congruentie van de politieke voorkeur af. Juist waar het om essentiële politieke keuzes gaat is een dergelijke congruentie van belang.

#### *d. Argument tegen het stelsel van vóór 1983*

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd, zoals hierboven beschreven, de vierjaarlijkse verkiezing van de Eerste Kamer als geheel ingevoerd. De bedoeling hiervan was mede een bezwaar van voornamelijk verkiezings-technische aard op te lossen.

Sinds 1923 was het land ten behoeve van de verkiezingen van de Eerste Kamer opgedeeld in vier groepen van provincies. Elke drie jaar kozen telkens twee groepen de helft (vanaf de grondwetsherziening 1956: respectievelijk 37 en 38 leden) van het totale aantal leden van de Eerste Kamer. De achtergrond van dit stelsel was de aan het begin van de jaren twintig nog levende opvatting, dat er in electoraal opzicht een verband moest zijn tussen de provincies en de (leden van de) Eerste Kamer. Binnen de vier groepen van provincies moest zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de evenredigheid. Daarmee dacht men te voorkomen dat bepaalde provincies sterk de overhand zouden krijgen in de Eerste Kamer. In de praktijk bleek de band van de kandidaten met de provincies evenwel nauwelijks van belang te zijn: zij werden veeleer gezien als afgevaardigden van de gehele bevolking en werden dan ook door landelijke partijorganen gekandideerd. Gevolg van deze verdeling in groepen, gecombineerd met het feit dat de zittingsperiode van de colleges van provinciale staten (vier jaar) niet parallel liep met die van de Eerste Kamer (zes jaar), was dat de verkiezingen voor de Eerste Kamer soms direct na de verkiezingen voor provinciale staten, maar soms ook pas na één, twee of drie jaar plaatsvonden. Het was hierdoor zelfs mogelijk dat een college van provinciale staten gedurende zijn vierjaarlijkse zittingsperiode in het geheel niet aan de beurt kwam om leden van de Eerste Kamer te kiezen.

<sup>1</sup> Anders dan in de meeste andere staten met een tweekamerstelsel: zie Kummeling, *a.w.*, p. 20. In zeer algemene zin zij opgemerkt, dat de meeste van deze staten binnen de EU in hun constitutionele recht een meer of minder uitgewerkte voorziening kennen voor het geval de twee kamers niet tot overeenstemming kunnen komen over een wetsvoorstel. Dit geldt in ieder geval voor Duitsland, Frankrijk, Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In België en Italië bestaat geen voorziening voor het geval de beide kamers niet tot overeenstemming kunnen komen, hetgeen in theorie kan leiden tot een eindeloos heen en weer zenden van een wetsvoorstel tussen de beide kamers. In Oostenrijk heeft de senaat relatief weinig bevoegdheden. Zie voor een overzicht van de stelsels in de EU-landen: Prakke/Kortmann, *a.w.*, *passim*.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1976–1977, 14 223, nr. 3, p. 5–7.

Bij de grondwetsherziening van 1983 merkte de regering in de memorie van toelichting op, dat het tot dan toe bestaande stelsel van verkiezing een grotere duurzaamheid in de vorm van een langere zittingsperiode van de Eerste Kamer opleverde, maar dat hieraan uitvoeringstechnische bezwaren kleefden, zoals hierboven uiteengezet. De regering was van oordeel dat het verschil in karakter en bevoegdheid tussen de beide kamers geen versterking behoefde in de vorm van een verschillende zittingsduur of een verschillende wijze van verkiezing van de kamers. Daarom werd het tot dan toe vigerende stelsel verlaten.<sup>2</sup>

#### *e. De ervaring leert*

De vraag die nu opnieuw voorligt, is of deze afweging thans, zestien jaar na de inwerkingtreding van de Grondwet van 1983, anders dient uit te vallen. Gezien het feit dat de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer tamelijk recent is gewijzigd, vraagt een terugkeer naar het stelsel dat voordien bestond een stevige nadere argumentatie, die met name zal



moeten worden gezocht in het effect dat een bepaalde vorm van verkiezing kan hebben op het karakter van de Eerste Kamer.

Zo is door enkele fracties in de Eerste Kamer<sup>1</sup> in reactie op de notitie uit 1997 gevraagd om een kwantitatieve onderbouwing van de veronderstelling dat de Eerste Kamer zich na 1983 politiek sterker zou hebben geprofileerd.

In kwantitatief opzicht is er – zo blijkt – inderdaad een tendens dat de Eerste Kamer een sterkere politieke rol is gaan spelen sedert de grondwetsherziening van 1983.<sup>2</sup> In de literatuur wordt deze analyse breed gedeeld.<sup>3</sup> Uit een in 1998 verschenen diepgaande studie van Van den Braak over de geschiedenis, de samenstelling en de betekenis van de Eerste Kamer tussen 1815 en 1995<sup>4</sup> komt naar voren, dat het aantal *verworpen* wetsvoorstellen in de jaren na 1983 – gerekend in absolute aantallen – sterk is toegenomen. In de 25 jaar tussen 1946 en 1971 werden in totaal 13 wetsvoorstellen verworpen (gemiddeld één wetsvoorstel in de twee jaar). In het tijdvak 1971–1983, dat dus de helft korter was, waren dit in totaal 9 wetsvoorstellen (gemiddeld twee wetsvoorstellen in de drie jaar). In de even lange periode 1983–1995 was dit aantal opgelopen tot 13 (gemiddeld één wetsvoorstel per jaar).

Ter aanvulling kan nog worden vermeld, dat in de periode 1995–1999 een achttal wetsvoorstellen door de Eerste Kamer is verworpen.<sup>5</sup>

Een soortgelijk beeld als bij de verwerpingen (zie boven) rijst op met betrekking tot de wetsvoorstellen die, na verzet, zijn *ingetrokken* tijdens de behandeling in de Eerste Kamer. In de perioden 1946–1971 en 1971–1983 (respectievelijk 25 en 12 jaar) ging het in beide gevallen om 2, in de periode 1983–1995 (12 jaar) om 10 wetsvoorstellen.<sup>6</sup> In de periode 1995–1999 (vijf jaar) zijn in totaal 7 wetsvoorstellen tijdens de behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken.<sup>7</sup>

#### f. Karakter van de Eerste Kamer

Eenzijds is de Eerste Kamer samengesteld uit leden die op iets grotere afstand van de dagelijkse politiek staan, het Eerste-Kamerlidmaatschap als een deelbetrekking uitoefenen naast een andere maatschappelijke functie en mede zijn gekozen vanwege hun ervaring en deskundigheid. Anderzijds is de Eerste Kamer natuurlijk ook een politiek orgaan. Evenals in de Tweede Kamer behoren de leden tot fracties van politieke partijen, zijn zij via partijlijsten in de Eerste Kamer gekozen en kan hun stemgedrag, onder omstandigheden, belangrijke politieke gevolgen hebben. Met deze positionering van de Eerste Kamer is een bepaalde spanning verbonden. Op gezette tijden wordt deze spanning manifest.

De terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer zoals dit vóór 1983 bestond, zal naar verwachting het gewicht van de politieke lading iets doen verminderen en dat van de component van de «grotere afstand» dienovereenkomstig iets doen toenemen. De vervanging van de leden in twee gedeelten heeft bovendien per definitie tot gevolg dat wisselingen in de (politieke) samenstelling van de Eerste Kamer minder abrupt plaatsvinden. De leden van de Eerste Kamer zitten daarbij twee jaar langer dan thans, hetgeen recht doet aan het andersoortige karakter van het Eerste-Kamerlidmaatschap vergeleken met het lidmaatschap van de Tweede Kamer.

Dit karakter wordt nog geaccentueerd door het in betekenis gegroeide fenomeen van de zwevende kiezer. Het Eerste-Kamerlid Vis wees er in 1980 al op, dat vanaf de jaren zeventig als gevolg hiervan de verschuivingen bij verkiezingen zijn vergroot.<sup>8</sup> Deze tendens – die zich sedertdien nog in verhevigde mate heeft voortgezet – maakt dat een vierjaarlijkse

<sup>1</sup> De fracties van CDA, PvdA, D66 en Groen-Links, kamerstukken I 1997–1998, 21 427, nr. 64, nr. 72, p. 2–3.

<sup>2</sup> Van den Braak, *a.w.*, p. 251 e.v.

<sup>3</sup> Zie onder meer A. Postma, «De Eerste Kamer timmert aan de weg», *Namens* 1987, p. 90–92; H.R.B.M. Kummeling, *a.w.*; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, derde druk, Deventer 1997, p. 312; D.J. Elzinga, «Verkiezingswijze Eerste Kamer gebaseerd op vergissing», *Binnenlands Bestuur* 1999, nr. 23, p. 29.

<sup>4</sup> Van den Braak, *a.w.*, p. 287.

<sup>5</sup> Bron: Internet-site Eerste Kamer (<http://www.eerstekamer.nl>), datum: 21 oktober 1999.

<sup>6</sup> Van den Braak, *a.w.*, p. 287.

<sup>7</sup> Bron: Internet-site Eerste Kamer (<http://www.eerstekamer.nl>), datum: 21 oktober 1999. Op het aantal afgedwongen novelles van inhoudelijke aard wordt hierna, in hoofdstuk 4, paragraaf b, ingegaan.

<sup>8</sup> *Handelingen I 1980–1981*, p. 41–43.

gelijktijdige vervanging van alle Eerste-Kamerleden ook grotere verschuivingen in de zetelverdeling in de Eerste Kamer tot gevolg zal hebben, met daardoor ook een veel grotere kans op afwijkende politieke meerderheden in de beide kamers.

*g. Analyse Commissie-De Koning*

In het begin van de jaren negentig is de staatkundige en politieke vernieuwing opnieuw op de agenda gezet. Vele commissies hebben rapportages aangeleverd. De Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Deetman) publiceerde in november 1990 een nota, waarin vraagpunten rondom deze thematiek waren geformuleerd. Vervolgens kreeg een aantal – waaronder vier externe – commissies de opdracht om aan de hand van deze vraagpunten nadere rapporten uit te brengen. Aan een van deze commissies, de zogenoemde Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning) werden vraagpunten voorgelegd rondom de relatie kiezers-gekozenen op landelijk niveau, waaronder vraagpunten met betrekking tot het kiesstelsel van de Eerste Kamer en de invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Deze commissie bracht in april 1993 haar rapport uit.

De commissie-De Koning was van oordeel dat «met de wijziging van het kiesstelsel in 1983 (...) geen gelukkige greep is gedaan.»<sup>1</sup> De commissie achtte een terugkeer naar het oude stelsel toen geen begaanbare weg. Een mogelijke belemmering voor een zodanige terugkeer is sedertdien echter weggenomen door de grondwetsherziening van 1996. De eis dat *beide* kamers dienden te worden ontbonden ten behoeve van de tweede lezing bij een grondwetsherziening kwam toen te vervallen; in plaats daarvan hoeft nu alleen nog de Tweede Kamer te worden ontbonden. In een situatie dat de Eerste Kamer in twee delen (bijvoorbeeld driejaarlijks) dient te worden verkozen, betekent een ontbinding per definitie dat 37 of 38 leden van de Eerste Kamer hun zittingstermijn niet volmaken. Deze situatie kan zich sinds de grondwetsherziening van 1996 niet meer voordoen.

*h. Andere varianten*

Over andere varianten met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer wil het kabinet herhalen wat hierover in de notitie uit 1997 is opgemerkt. Het kabinet is van mening dat deze varianten in overwegende mate nadelen opleveren.

Het gaat hierbij om de volgende varianten.

– Directe verkiezing van de Eerste Kamer

Hierdoor zou de Eerste Kamer dezelfde legitimatie verkrijgen als de Tweede Kamer, omdat beide kamers dan direct zouden worden gekozen en het onderscheid in wijze van verkiezing wegvalt. Het politieke primaat van de Tweede Kamer komt niet in de laatste plaats tot uiting in de (directe) wijze van verkiezing.

– Gelijktijdige verkiezing van beide kamers

Het gevolg hiervan zou zijn dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor provinciale staten eveneens ongeveer gelijktijdig moeten plaatsvinden (vergelijkbaar met het combineren van verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten met ingang van 2003, waartoe het kabinet in juli 1999 heeft besloten). Een ongewenst gevolg van een zodanige combinatie van provinciale en landelijke verkiezingen is, dat een

---

<sup>1</sup> *Het bestel bijgesteld*, kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 58.

eventuele tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer automatisch zou moeten leiden tot ontbinding van de Eerste Kamer, alsmede tot nieuwe verkiezingen voor provinciale staten (die staatsrechtelijk geen tussentijdse ontbinding kennen).

– Directe verkiezing van de Staten-Generaal als geheel, waarbij de Staten-Generaal zichzelf na verkiezing in tweeën opsplitsen (het zogenaamde Bataafs-Noorse stelsel, dat in ongeveer vergelijkbare vorm voorkwam in de Bataafse Republiek van 1798 tot 1806 en heden ten dage voorkomt in Noorwegen)

Op verzoek van de commissie-Deetman is speciaal door de commissie-De Koning een variant<sup>1</sup> onderzocht, waarin er slechts één verkiezing zou zijn voor de gehele Staten-Generaal. Bij de eerste bijeenkomst zouden dan in die Staten-Generaal – van totaal 225 leden – 150 leden worden aange-wezen die tezamen een afzonderlijke kamer zouden vormen, terwijl de andere 75 leden «toegevoegd» zouden zijn. Begrotingsvoorstellen zouden slechts in één instantie, door de kamer van 150, worden afgehandeld, terwijl de andere wetsvoorstellen in een volledige vergadering zouden moeten worden behandeld, mits een vijfde van de leden zich hiervoor uitspreekt.

Dit stelsel kent volgens de commissie-De Koning geen voordelen, maar enkel grote bezwaren. Een wezenlijke eis bij de behandeling van wetsvoorstellen is volgens haar, dat behandeling in tweede instantie in een andere «kamer» plaatsvindt, hetgeen in dit stelsel niet gebeurt. Ook sprak de commissie de verwachting uit, dat de 75 toegevoegde leden, die samen met hun partijgenoten uit de kamer van 150 één fractie zouden vormen in de Staten-Generaal, als regel één lijn zullen trekken met laatstgenoemden, of anders door hen zullen worden overvleugeld, hetgeen de correctie door een tweede instantie illusoir zou maken en dus geen meerwaarde aan de behandeling in de Staten-Generaal zou geven. Indien de toegevoegde leden in een afwijkende mening zouden volharden, zou een conflictsituatie kunnen ontstaan die ten principale niet zou verschillen van een conflict tussen de huidige Tweede en Eerste Kamer. Een ander bezwaar is volgens de commissie-De Koning nog, dat het voor de kiezer onduidelijk is welke kamer hij nu eigenlijk kiest, aangezien de Staten-Generaal hierover zelf beslissen.<sup>2</sup>

– Vervanging van provinciale staten als kiescollege door de Tweede Kamer

In deze variant zouden de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door die van de Tweede Kamer. Het bezwaar hiertegen is, dat de leden van de Eerste Kamer hierdoor hun eigen legitimatie verliezen en in plaats hiervan voor hun legitimatie afhankelijk worden van de Tweede Kamer.

#### *i. Opties*

Samenvattend kan worden gesteld dat de bij de grondwetsherziening van 1983 ingevoerde wijze van verkiezing van de Eerste Kamer nadelen heeft, te weten:

- de mogelijkheid van belangrijke politieke verschuivingen in de samenstelling van de Eerste Kamer na verkiezingen neemt toe;
- de mogelijkheid bestaat dat de in haar geheel nieuw gekozen Eerste Kamer wordt gezien als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer;
- hierdoor wordt de kans op divergerende meerderheden in en mogelijke conflicten tussen de beide kamers vergroot,
- en neemt de congruentie van de politieke voorkeur van de bevolking af.

<sup>1</sup> Met name het voorstel van een commissie-Burger van de PvdA uit 1965, dat door de commissie-De Koning als uitgangspunt is genomen voor haar beschouwingen over het Bataafs-Noorse stelsel.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 58–60.

Het kabinet is daarom van oordeel dat een terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer, ongeveer zoals dit vóór de grondwetsherziening van 1983 bestond, het meest wenselijk is. Het eerder beschreven bezwaar dat aan dit stelsel kleefde, namelijk dat de provincies hiertoe in groepen moesten worden verdeeld, kan daarbij worden vermeden. Zoals vermeld had deze verdeling in groepen tot gevolg dat de verkiezingen voor de Eerste Kamer soms direct na de verkiezingen voor provinciale staten, maar soms ook pas na één, twee of drie jaar plaatsvonden, en dat sommige colleges van provinciale staten tijdens hun zittingsperiode in het geheel niet aan de beurt kwamen om leden van de Eerste Kamer te kiezen. Het is mogelijk dat naar een verkiezing om de drie jaar van twee delen van de Eerste Kamer wordt teruggekeerd, waarbij, in plaats van groepen provincies, *alle* provincies om de drie jaar respectievelijk 37 en 38 leden van de Eerste Kamer kiezen. Zoals boven weergegeven berustte het oude, uit de jaren twintig daterende, kiesstelsel nog op de gedachte dat er een rechtstreeks verband bestond tussen de provincies en de leden van de Eerste Kamer. Deze gedachte – die sindsdien reeds lang was verlaten – leidde tot allerlei kiesrechtelijke ingewikkeldheden<sup>1</sup>, die te vermijden zijn door om de drie jaar de staten van *alle* provincies 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer te laten kiezen.

Denkbaar zou ook zijn dat wordt geopteerd voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in twee fasen, waarbij elk der delen niet om de drie, maar om de vier jaar wordt gekozen. Dit kan door de staten van alle provincies tegelijkertijd geschieden, maar ook kunnen de provincies – zoals vroeger het geval was – in een even aantal groepen worden ingedeeld, waarbij dan telkens de helft van die groepen respectievelijk 37 of 38 leden van de Eerste Kamer kiest. De zittingsperiode van de colleges van provinciale staten (vier jaar) loopt in dat geval parallel met de periode waarna een deel van de leden van de Eerste Kamer zal moeten aftreden (welke periode in deze variant ook vier jaar zou bedragen), zodat het belangrijkste bezwaar tegen het stelsel van vóór 1983 – bepaalde provincies komen niet aan de beurt bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer – zich niet kan voordoen als men eventueel zou willen terugkeren naar een verdeling van de provincies in groepen. Een variant waarbij 37 respectievelijk 38 leden om de vier jaar worden gekozen, zou echter wel resulteren in een zeer lange zittingsduur (acht jaar) van de leden van de Eerste Kamer.

Als een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan de orde zou zijn, dan zal een goede *overgangsregeling* dienen te worden getroffen, omdat na hetzij drie hetzij vier jaar een deel van de nieuw gekozen leden van de Eerste Kamer zal moeten aftreden. De overgangsregeling zal hiervoor een procedure moeten bevatten.

Concluderend komt het kabinet tot de volgende twee opties met betrekking tot de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer.

#### *Optie 1*

De staten van alle provincies kiezen elke drie jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

#### *Optie 2*

De staten van alle provincies kiezen elke vier jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

#### *Optie 3*

De provincies worden in een even aantal (bijvoorbeeld vier groepen) ingedeeld. Om beurten kiest de helft van deze groepen om de vier jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

<sup>1</sup> Zie hierover de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wijziging van de bepalingen in de Kieswet betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer, kamerstukken II 1981–1982, 17 319, nr. 3, p. 8 e.v.

#### 4. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure

##### a. Dilemma's

De Eerste Kamer heeft ingevolge artikel 85 Grondwet slechts de bevoegdheid om een wetsvoorstel te aanvaarden of te verwerpen; een tussenweg – bijvoorbeeld een recht van amendement – heeft de Eerste Kamer volgens de Grondwet niet.

Dit levert in de praktijk dilemma's op. In bepaalde gevallen staat de Eerste Kamer onder sterke politieke druk om een wetsvoorstel te aanvaarden, terwijl tegen de, soms wetstechnische, inhoud aanzienlijke bezwaren bestaan. Daarom klinkt binnen en buiten de Eerste Kamer regelmatig de roep om andere middelen waarmee deze Kamer wetgeving kan corrigeren, zonder deze geheel te hoeven verwerpen of te accepteren.

##### b. Praktijk heeft behoefte aan correctiemechanisme

In de praktijk pleegt in bepaalde gevallen een correctie te worden toegepast op het stelsel waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel uitsluitend kan aannemen of verwerpen. Hierdoor kan in concrete gevallen het ontstaan van een dilemma, zoals hierboven geschetst, worden voorkomen. Zo kan de regering zich in bijzondere situaties bereid tonen om aan wensen van de Eerste Kamer tegemoet te komen door middel van de indiening van een *novelle* dan wel door het doen van toezeggingen, bijvoorbeeld over de wijze van uitvoering van de wet.

Speciale aandacht verdient de novelle, omdat deze direct betrekking heeft op het behandelde wetsvoorstel zelf. Een novelle – die overigens ook door het kabinet kan worden ingediend zonder dat hierom door de Eerste Kamer is verzocht – kan worden omschreven als een «reparatie-wetsvoorstel».

Er bestaan twee varianten van de novelle-procedure. De Eerste Kamer kan allereerst de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel schorsen, zodat dit tegelijk met een door de Tweede Kamer aanvaard aanvullend wetsvoorstel – de novelle – kan worden behandeld. De andere variant houdt in, dat de Eerste Kamer alvast de behandeling van het oorspronkelijk ingediende voorstel afrondt in afwachting van een beslissing van de Tweede Kamer over het reparatie-wetsvoorstel. Het gaat hierbij, formeel gezien, om twee afzonderlijke wetten – de oorspronkelijke wet en de wijzigingswet hierop –, die ook ieder afzonderlijk in het Staatsblad verschijnen. Dit laatste is uiteraard niet bevorderlijk voor de (her)kenbaarheid.

Artikel 85 Grondwet schrijft voor, dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel overweegt «zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden». Bij tijd en wijle komt het evenwel voor dat bepaalde fouten in een wetsvoorstel pas na aanvaarding – al dan niet geamendeerd – door de Tweede Kamer aan het licht treden. De Eerste Kamer dringt dan in bepaalde gevallen aan op indiening van een novelle om deze fouten te verbeteren. Het kan hierbij zowel gaan om verbeteringen van bijvoorbeeld redactionele fouten of drukfouten – gesproken wordt dan van «*technische novelles*» – als om veranderingen die om andere redenen zijn afgedwongen, de «*inhoudelijke novelles*».

Een principiële tegenwerping tegen de novelle is dat de Eerste Kamer, als zij *bij herhaling* novelles zou afdwingen, een «verkapt amendementsrecht» gaat uitoefenen, dat indruist tegen de letter en de geest van de Grondwet. Deze tegenwerping wordt in de staatsrechtelijke literatuur met nadruk gemaakt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Van der Pot/Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, dertiende druk, bewerkt door L. Prakke/J.L. de Reede/G.J.M. van Wissen, Zwolle 1995, p. 491; P.J. Boon/J.G. Brouwer/A.E. Schilder, *Regelgeving in Nederland*, derde druk, Deventer 1999, p. 62. Afwijkend: Kortmann, *a.w.*, p. 312.



De commissie-De Koning noemde het afdwingen van een novelle «een ongeregelde, niet door de Grondwet bedoelde procedure».<sup>1</sup> De commissie oordeelde dat dit gebruik, indien dit met terughoudendheid gebeurt, een geëigend middel kan zijn waar het gaat om technische verbeteringen. Meer inhoudelijke novelles, «indien onberaden gehanteerd»<sup>2</sup>, zouden volgens haar evenwel kunnen bijdragen aan een geprononceerd-politieke opstelling van de Eerste Kamer die tot spanningen zou kunnen leiden met de haar toekomende rol in het staatsbestel, hetgeen het gebruik van dergelijke novelles ongewenst maakt.<sup>3</sup>

Uit de eerder aangehaalde studie van Van den Braak over de Eerste Kamer blijkt dat het aantal inhoudelijke novelles vanaf 1983 sterk is toegenomen.<sup>4</sup> Inhoudelijke novelles zijn overigens eerst in zwang gekomen sinds 1974.<sup>5</sup> Vanaf dat jaar werden in de periode tot 1983 in totaal drie inhoudelijke novelles door de Eerste Kamer afgedwongen. In de periode 1983–1995 was dat aantal inmiddels opgelopen tot 17.<sup>6</sup> In de periode 1995–1999 was het aantal door de Eerste Kamer afgedwongen inhoudelijke novelles twee.<sup>7</sup>

### c. Terugzendrecht

Een mogelijkheid om de Eerste Kamer een meer structurele en grondwettelijk te verankeren mogelijkheid te bieden tot het aanbrengen of doen aanbrengen van wijzigingen in een wetsvoorstel is een vorm van terugzendrecht. Dit is het recht dat aan de Eerste Kamer zou kunnen worden toegekend om een wetsvoorstel, dat zij in de aan haar voorgelegde vorm niet wenst te aanvaarden, aan de Tweede Kamer terug te zenden voor een hernieuwde behandeling. Een zodanig recht zou een oplossing kunnen bieden voor de hierboven beschreven ongewenste effecten van het – per definitie grof gebeeldhouwde – vetorecht. Daarbij zijn drie hoofdrichtingen te onderscheiden:

1. de varianten waarin het vetorecht van de Eerste Kamer geheel verdwijnt en het naar de Tweede Kamer teruggezonden wetsvoorstel daar wordt afgehandeld;
2. de varianten waarin het vetorecht van de Eerste Kamer, na terugzending, in al dan niet gewijzigde vorm, blijft bestaan.
3. de varianten waarin na terugzending door of namens beide kamers gezamenlijk wordt beslist (door een gemengde commissie of door de verenigde vergadering).

Een belangrijk voordeel van het terugzendrecht is, dat hierdoor verschillen van inzicht tussen de beide kamers over bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen kunnen worden opgelost. Dilemma's als hierboven in hoofdstuk 2 beschreven kunnen daarmee worden voorkomen.

Een bijkomend voordeel is, dat een terugzendrecht de – niet in de Grondwet geregelde – novellepraktijk kan vervangen. In plaats hiervan zal in gevallen waarin de Eerste Kamer het thans wellicht daarheen zou trachten te leiden dat een (inhoudelijke) novelle wordt ingediend, dan de meer gereguleerde praktijk van de terugzending kunnen plaatsvinden. Daarbij moet worden aangetekend dat het met succes vragen om een (inhoudelijke) novelle door de Eerste Kamer bij het tweede hoofdtype van het terugzendrecht – waarbij de Eerste Kamer het veto behoudt – in principe mogelijk blijft, omdat het vetorecht nog altijd als laatste woord voor de Eerste Kamer aanwezig is. Wil men de sedert 1974 gegroeide praktijk van inhoudelijke novelles geheel doen verdwijnen, dan is een variant, waarbij de *Tweede Kamer* na terugzending het laatste woord heeft, het meest aangewezen. Dan heeft de Eerste Kamer immers niet meer het vetorecht en blijft derhalve niet meer de impliciete of zelfs – onder omstandigheden – expliciete mogelijkheid van een verwerping bestaan zolang door de indiener van het wetsvoorstel – de regering of, bij

<sup>1</sup> *Het bestel bijgesteld*, kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 61.

<sup>2</sup> *Het bestel bijgesteld*, kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 66.

<sup>3</sup> Zie ook de motie-Jurgens, kamerstukken II 1993–1994, 21 427, nr. 81, waarin deze praktijk «constitutioneel aanvechtbaar» werd genoemd. De motie werd overigens door een kamermeerderheid verworpen (Handelingen II 1993–1994, p. 3258).

<sup>4</sup> Van den Braak, *a.w.*, p. 267 e.v. en 287.

<sup>5</sup> Zie hiertoe de gang van zaken rond artikel 23 van de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid, kamerstukken II 1973–1974, 12 917, nr. 6. De Raad van State was hierbij door de regering om advies gevraagd. Zie voor een beschrijving: Van den Braak, *a.w.*, p. 267 e.v.

<sup>6</sup> Van den Braak, *a.w.*, p. 287.

<sup>7</sup> Bron: Internet-site Eerste Kamer (<http://www.eerstekamer.nl>), datum: 21 oktober 1999.

een initiatiefvoorstel, de Tweede Kamer – geen novelle is toegezegd. Ditzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor een variant waarin beide kamers gezamenlijk beslissen.

Er zijn aan de invoering van een terugzendrecht ook nadelen verbonden. Een van deze nadelen betreft de vertragende invloed op de wetgevingsprocedure.

De Eerste Kamer heeft een heroverwegende taak, geheel aan het eind van de wetgevingsprocedure. In principe sluit dit niet uit dat een wetsvoorstel, in plaats van in zijn geheel te worden aangenomen of verworpen, wordt teruggezonden naar de Tweede Kamer om vervolgens met inachtneming van de opmerkingen van de Eerste Kamer nogmaals te worden beoordeeld en mogelijk gewijzigd.

Dit zal echter het onvermijdelijke effect hebben dat het wetgevingsproces langer zal duren. Dit is verdedigbaar, indien dit proces momenteel een redelijke snelheid zou hebben en er weinig toetsingsmomenten zijn ingebouwd. De praktijk leert echter, zoals bekend, dat het tot stand brengen van een wet doorgaans heel veel tijd vergt.

Anderzijds beseft het kabinet ook, dat het wetgevingsproces evenmin is gediend met een verwerping in het laatste stadium van een langdurig voorbereid wetsvoorstel, als tegen een zodanig voorstel bestaande zwarigheden ook op andere wijze kunnen worden weggenomen. Dit pleit voor het scheppen van een mogelijkheid, waarin de grondwettelijke rol van de Eerste Kamer wordt aangepast zonder dat hierbij de belangrijkste constitutionele uitgangspunten met betrekking tot het functioneren van de beide kamers der Staten-Generaal geweld wordt aangedaan.

In zijn notitie uit 1997 heeft het vorige kabinet géén voorstel gedaan tot invoering van een terugzendrecht, met name vanwege de hierboven beschreven vertragende invloed op de wetgevingsprocedure. Een andere reden waarom het vorige kabinet zich in dit opzicht terughoudend opstelde, was dat als gevolg van een terugzendrecht – zeker in de variant waarin het vetorecht van de Eerste Kamer gehandhaafd blijft – de Eerste Kamer een positie zou krijgen die aanzet tot het meer medebepalen van de inhoud van wetsvoorstellen, waardoor zij een doublure zou kunnen gaan vormen met de Tweede Kamer. Dit zou – nog steeds naar het oordeel van het vorige kabinet in de notitie van 1997 – afbreuk kunnen doen aan de taak van heroverweging van de Eerste Kamer en aan het respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Uitgaande van het in deze notitie gesignaleerde spanningsveld tussen inhoudelijke heroverweging en (partij)politieke verhoudingen moet thans worden opgemerkt, dat invoering van een terugzendrecht meer mogelijkheden kan bieden om spanningen tijdig weg te nemen doordat het niet behoeft aan te komen op het vetorecht. Hierdoor kunnen in een aantal gevallen majeure dilemma's worden voorkomen.

Er bestaat in de praktijk een onmiskenbare behoefte aan een correctiemechanisme dat de nadelen mitigeert van het huidige stelsel, waarin de Eerste Kamer slechts kan kiezen tussen het aanvaarden en het verwerpen van een wetsvoorstel. Het kabinet acht een vorm van terugzendrecht hiervoor in principe geschikt, mits het gebruik hiervan aan heldere regels is gebonden.

Het kabinet is van mening dat dergelijke regels alleen kunnen worden gezocht in de stemverhouding over een wetsvoorstel. Een andere keuze zou alleen al uit praktisch oogpunt moeilijk voorstelbaar zijn, gezien het feit dat de meningen van de Eerste-Kamerleden uiteen kunnen lopen. Immers, terwijl het ene lid mogelijk tegenstemt omdat hij het wetsvoorstel geheel en al wil verwerpen, kan het andere lid juist tegenstemmen omdat

hij een terugzending wenselijk acht, bijvoorbeeld om bepaalde technische fouten weg te nemen. Daarom is het beter om duidelijke kwantitatieve spelregels af te spreken met betrekking tot de vraag, of een wetsvoorstel dient te worden teruggezonden dan wel geheel dient te worden verworpen.

Om die reden zou het kabinet een terugzendrecht willen beperken tot die gevallen waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel met een gewone meerderheid, maar met minder dan twee derden, van het aantal uitgebrachte stemmen afwijst. Door in dergelijke gevallen terugzending niet als een *mogelijkheid* te construeren, maar van *rechtswege* te laten plaatsvinden, ontstaat dan in feite een terugzend*plicht*. In dit geval kan de Eerste Kamer met andere woorden niet zelf de keuze maken tussen definitief verwerpen of terugzenden.

Stemt de Eerste Kamer met een gekwalificeerde meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen tegen een wetsvoorstel, dan geldt dit wetsvoorstel als te zijn verworpen. Ook indien hieraan overwegende technische bezwaren tegen het voorstel ten grondslag liggen, zal dit derhalve het geval zijn. Om aan deze technische bezwaren tegemoet te komen, zal dan de praktijk kunnen worden gehandhaafd, waarin de Eerste Kamer de instemming met het wetsvoorstel laat afhangen van de indiening van een (technische) novelle. Als het louter om het verbeteren van technische misslagen gaat, zal deze gang van zaken – anders dan bij inhoudelijke novelles het geval is – niet op bezwaren behoeven te stuiten.

#### *d. Opties*

Het bovenstaande brengt het kabinet – aansluitend bij de eerder genoemde drie hoofdrichtingen die inzake het terugzendrecht kunnen worden onderscheiden – tot de volgende drie opties.

##### Optie 1

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt voor hernieuwde behandeling van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel na deze hernieuwde behandeling aanvaardt, wordt dit doorgezonden naar de Koningin ter bekrachtiging.

##### Optie 2

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt voor hernieuwde behandeling van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel na deze hernieuwde behandeling aanvaardt, gaat dit voor de tweede en laatste maal naar de Eerste Kamer, die ook dan het vetorecht slechts kan uitoefenen met een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

### Optie 3

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt van rechtswege behandeld in de verenigde vergadering der Staten-Generaal, die bij gewone meerderheid beslist.

Optie 1 (de *variant met eindoordeel aan de Tweede Kamer*) zal niet in al te grote mate een verlenging van de wetsprocedure opleveren. In deze variant wordt immers slechts eenmalig teruggezonden zonder dat daarna nog de mogelijkheid van een veto aanwezig blijft. De mogelijkheid dat de behandeling van een wetsvoorstel hierdoor in een langdurige impasse zal geraken, is hiermee belangrijk verkleind. Een bijkomend voordeel is nog – zoals hierboven uiteengezet – dat door de afwezigheid van de mogelijkheid van een definitief veto ook de (inhoudelijke) novellepraktijk zinledig zal zijn geworden.

Het voordeel van optie 2 (de *variant met eindoordeel aan de Eerste Kamer*) is, dat hierdoor geen twee categorieën van wetten kunnen ontstaan, namelijk wetten die wel en wetten die niet een tweede toetsing door de Eerste Kamer hebben ondergaan. De Eerste Kamer kan in deze variant bovendien voorkomen dat het wetsvoorstel wordt aangenomen in een vorm die niet of niet voldoende aan haar bezwaren tegemoetkomt.<sup>1</sup> Anderzijds is door het vereiste van een versterkte meerderheid in de Eerste Kamer een waarborg ingebouwd ten behoeve van het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Hoewel deze variant veronderstelt dat na een terugzending niet ook nog om de indiening van een (inhoudelijke) novelle wordt gevraagd, is dit laatste hier, praktisch gesproken, niet per definitie uitgesloten. Indien een dergelijke situatie zich zou voordoen, gebruikt de Eerste Kamer *de facto* twee mogelijkheden om een wetsvoorstel op onderdelen aan haar wensen aan te passen. Naar de mening van het kabinet is het ongewis hoe een en ander de verhouding tussen de beide kamers zal beïnvloeden. Sterker dan in de variant met eindoordeel aan de Tweede Kamer is het effect van de variant met eindoordeel aan de Eerste Kamer namelijk afhankelijk van het gebruik dat de Eerste Kamer in de praktijk van de bevoegdheden maakt, aangezien zij immers toch tenslotte het veto in handen houdt.

Met betrekking tot optie 3 (de *variant met eindoordeel aan de verenigde vergadering*) merkt het kabinet het volgende op.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is aan de verenigde vergadering slechts een beperkte rol toegedacht. Bij handhaving van het tweekamerstelsel zou het niet consequent zijn om dit deels te laten functioneren als een eenkamerstelsel. De kamers komen uitsluitend in enkele bijzondere gevallen voor beraadslaging en besluitvorming gezamenlijk bijeen.<sup>2</sup> Wijkt men hiervan af en introduceert men de verenigde vergadering ook in de wetsprocedure, dan dreigt het verschil tussen de beide kamers te vervagen. Dit kan bij een veelvuldig afdwingen van overleg in de verenigde vergadering door de Eerste Kamer mede ten koste gaan van het primaat van de Tweede Kamer.

Dit bezwaar doet zich ook bij de mogelijkheid van een conciliatiecommissie gevoelen, waarbij als extra bezwaar nog geldt dat de invoering hiervan tot langdurige en voor een belangrijk deel aan het oog onttrokken onderhandelingen tussen regering, Tweede Kamer en Eerste Kamer kan leiden.<sup>3</sup> Het kabinet zou om deze redenen geen optie willen formuleren

<sup>1</sup> Zie ook *Het bestel bijgesteld*, kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, p. 65.

<sup>2</sup> Zie kamerstukken II 1976–1977, 14 222, nr. 3, p. 7–8.

<sup>3</sup> Kummeling, *a.w.*, p. 36 e.v.

voor het behandelen van gewone wetsvoorstellen in een conciliatiecommissie na een terugzending.

Een belangrijk punt betreft voorts de vraag, welke bevoegdheden de verenigde vergadering na terugzending dient te hebben. Het maakt met name een verschil of zij al dan niet amendementen kan aannemen. Indien deze bevoegdheid wordt geïntroduceerd, zou dit een indirecte toekenning van het amendementsrecht aan de Eerste Kamer betekenen, in veel sterkere mate dan bij de eerste twee opties het geval is. Indien daarentegen van het toekennen van een dergelijke bevoegdheid wordt afgezien, kan het voorstel niet meer inhoudelijk worden gewijzigd en kan een terugzending niet leiden tot een inhoudelijke verbetering van het wetsvoorstel. De verenigde vergadering treedt dan uitsluitend als «appèl-instantie» op. Ten overvloede zij daarbij nog opgemerkt dat de leden van de Tweede Kamer in de verenigde vergadering in de meerderheid zijn.

## **5. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure**

### *a. Verband met het voorgaande*

Het overwegen van een wijziging van de positie van de Eerste Kamer in het kader van de gewone wetsprocedure brengt tevens de noodzaak mee van bezinning op de rol van deze Kamer in de procedure van grondwetsherziening. In ieder geval moet de vraag onder ogen worden gezien of invoering van een terugzendrecht zich dient te beperken tot de gewone wetsprocedure dan wel zich tevens dient uit te strekken tot de procedure van grondwetsherziening.

Momenteel is de grondwetsherzieningsprocedure als volgt ingericht. De behandeling van een voorstel tot grondwetsherziening vindt in twee lezingen plaats. In eerste lezing volstaat een enkelvoudige meerderheid in zowel Tweede als Eerste Kamer voor een aanvaarding van het voorstel. Na de eerste lezing wordt de Tweede Kamer ontbonden. Als gevolg van de grondwetsherziening van 1996 is de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer komen te vervallen. In tweede lezing dient het voorstel in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden te worden aanvaard.

### *b. «Rigide» grondwet*

Landen met een geschreven grondwet kennen uiteenlopende procedures om die grondwet te wijzigen. Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde «rigide» en «flexibele» grondwetten. Een flexibele grondwet is relatief gemakkelijk te wijzigen – vergelijkbaar met een gewone wet – terwijl een rigide grondwet zwaardere eisen stelt aan een wijziging. De reden hiervoor is doorgaans, dat in de grondwet fundamentele beginselen van het staatsbestel zijn vastgelegd, waarvan men meent dat die niet al te lichtvaardig moeten kunnen worden gewijzigd. De Nederlandse Grondwet kent een – in vergelijking met grondwetten van andere landen – buitengewoon zware wijzigingsprocedure, met een tweede lezing en tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer. De duur van deze procedure is veelal te lang, want grondwetsherzieningen behoeven politiek, intellectueel, maatschappelijk en juridisch niet in *alle* gevallen *zeer* gecompliceerd te zijn. Wel essentieel – gezien het feit dat de Grondwet belangrijke spelregels voor het staatkundig (democratisch) samenleven bevat – is het feit, dat de kiezer in staat moet worden gesteld zich op enig moment over de wenselijkheid van een grondwetswijziging uit te spreken. Dat was oorspronkelijk ook de achtergrond van de eis van kamerontbinding bij een grondwetsherziening na de eerste lezing. Geconstateerd moet echter worden dat de tussentijdse ontbinding sinds



1917 vrijwel altijd is verplaatst naar het tijdstip van de periodieke verkiezingen. De doelstelling van deze ontbinding – directe raadpleging van de kiezer met het oog op de (inhoud van de) grondwetsherziening, en daarmee eigenlijk een referendum over de noodzaak en over het doorzetten van die herziening – is daarmee nagenoeg volledig buiten beeld geraakt. In de verkiezingscampagnes van de laatste jaren namen voorstellen tot grondwetsherziening geen prominente plaats in. Uiteraard wordt de voortgang van een grondwetsherzieningsvoorstel ernstig vertraagd door het feit dat voor een tweede lezing steeds moet worden gewacht op de – in beginsel slechts eenmaal in de vier jaar plaatsvindende – periodieke verkiezingen. Vanwege het risico dat een voorstel tot grondwetsherziening aan het eind van zulk een lange periode – nadat beide kamers bij gewone meerderheid in eerste lezing en de Tweede Kamer met een meerderheid van twee derden in tweede lezing het voorstel hebben goedgekeurd – alsnog geen meerderheid van twee derden in de Eerste Kamer behaalt, kan de oorspronkelijk bedoelde zorgvuldigheid van de procedure een effect krijgen in de vorm van een algehele verwerping van een gedurende vele jaren met zorg voorbereid en in eerdere stadia reeds met toereikende meerderheden aanvaard voorstel. Dit effect, waarbij een minderheid de doorslag kan geven, deed zich duidelijk voor bij de verwerping van het voorstel inzake het correctief referendum op 19 mei 1999, maar werd uiteraard ook al eerder onderkend.

### *c. Opties*

Gegeven het bovenstaande, en mede in het licht van het in hoofdstuk 4 besprokene inzake de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, zou het kabinet een aanpassing van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure in overweging willen geven. Een en ander kan bovendien niet los worden gezien van een hernieuwd in te dienen voorstel tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Enkele varianten, die in de notitie van het vorige kabinet over de procedure van grondwetsherziening (zie hoofdstuk 1) werden gepresenteerd, waren:

- het laten vervallen van een gekwalificeerde meerderheid voor de tweede lezing, hetzij alleen in de Eerste Kamer hetzij in beide kamers, en
  - het niet meer betrekken van de Eerste Kamer bij de tweede lezing.
- In de notitie uit 1997 werd een lichte voorkeur uitgesproken voor de volgende constructie:
- het laten vervallen van de tweede lezing en de tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer;
  - in plaats daarvan zouden voorstellen tot wijziging van de Grondwet in beide kamers in eerste en enige lezing dienen te worden aanvaard met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De varianten, waarin een gekwalificeerde meerderheid zou komen te vervallen of de Eerste Kamer niet meer bij de tweede lezing zou worden betrokken, werden als minder voor de hand liggend afgewezen. De reden hiervoor was met name, dat volgens de notitie uit 1997 het uitgangspunt dient te worden gehandhaafd dat de Grondwet – een van de pijlers van ons staatkundig, democratisch bestel – niet lichtvaardig gewijzigd moet kunnen worden en dat daarom het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal, *gecombineerd* met de *mogelijkheid* van een gang naar de stembus, gehandhaafd dient te blijven. Het kabinet wil thans in beginsel vasthouden aan deze in 1997 uitgezette lijn, waarbij dient te worden opgemerkt dat het in de bedoeling ligt, in de mogelijkheid van een kiezersuitspraak te voorzien door middel van

invoering van het correctief wetgevingsreferendum in de Grondwet. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal naar verwachting (opnieuw) bij de Tweede Kamer worden ingediend in januari 2000.

Daarnaast acht het kabinet consistentie met de gewone wetsprocedure van belang. Concreet zou dit betekenen, dat bij de invoering van een mogelijkheid van terugzending in deze procedure, iets soortgelijks ook in de grondwetsherzieningsprocedure zou worden geïntroduceerd, mede ter compensatie van een afschaffing van de tweede lezing. Het kabinet zou daarnaast echter een variant in de discussie willen betrekken waarin geen terugzending is opgenomen, maar waarin sprake is van een tweede lezing-nieuwe stijl, die beperkt is tot een behandeling door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal.

Het kabinet wil de volgende opties ter nadere gedachtevorming voorleggen. De in hoofdstuk 5 weergegeven overwegingen hieromtrent zijn *mutatis mutandis* eveneens op deze – deels aan de in hoofdstuk 4 opgenomen opties parallel lopende – opties van toepassing.

#### Optie 1

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen. Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Nadat het voorstel door de Tweede Kamer opnieuw met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen en wordt het doorgezonden aan de Koningin ter bekrachtiging.

#### Optie 2

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen. Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Nadat het voorstel door de Tweede Kamer opnieuw met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard, wordt het voor de tweede en laatste maal naar de Eerste Kamer gezonden. Indien deze het voorstel aanvaardt met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, geldt het als te zijn aangenomen; indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.

#### Optie 3

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen. Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege aan de verenigde vergadering van de Staten-Generaal voorgelegd. Indien deze het voorstel met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aanvaardt, geldt het als

te zijn aangenomen; indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.

#### Optie 4

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een gewone meerderheid wordt aanvaard, komt er een tweede lezing-nieuwe stijl, waarin uitsluitend de verenigde vergadering het wetsvoorstel behandelt. De verenigde vergadering kan het voorstel niet amenderen en er kunnen geen nota's van wijziging worden ingediend. Indien de verenigde vergadering het voorstel met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aanvaardt, geldt het als te zijn aangenomen. Indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.

De in hoofdstuk 4 tegen een rol van de verenigde vergadering aangevoerde bezwaren op het punt van de gewone wetsprocedure gelden bij een grondwetsherziening in mindere mate, omdat het hierbij – in tegenstelling tot de totstandkoming van gewone wetten – om relatief zelden voorkomende gebeurtenissen gaat, hetgeen tevens het bijzondere karakter van de verenigde vergadering zou onderstrepen. Daarbij beslist in optie 3 de verenigde vergadering slechts na een terugzending vanuit de Eerste Kamer, indien deze het voorstel met een meerderheid van minder dan twee derden heeft aanvaard. In optie 4 is de verenigde vergadering altijd bij de behandeling betrokken, namelijk in de vorm van een tweede lezing-nieuwe stijl.

Bij dit alles dient de vraag onder ogen te worden gezien, of de verenigde vergadering al dan niet het recht van amendement zou moeten krijgen. In optie 4 is dit per definitie niet het geval, daar het hier geen terugzending, maar een tweede lezing betreft en een voorstel tot grondwetsherziening ook thans in tweede lezing alleen ongewijzigd kan worden aanvaard. De in hoofdstuk 4 gemaakte opmerkingen over het al dan niet verlenen van een amendementsrecht aan de verenigde vergadering na terugzending zijn op optie 3 (de verenigde vergadering beslist alleen na terugzending vanuit de Eerste Kamer) van overeenkomstige toepassing: wordt een amendementsrecht toegekend, dan betekent dit ook een indirecte toekenning van dit recht aan de Eerste Kamer; wordt dit recht niet toegekend, dan kan een terugzending niet leiden tot een inhoudelijke verbetering van het wetsvoorstel.

## 6. Opties voor verandering

### *a. Overleg met de kamers der Staten-Generaal*

Het kabinet zou de in deze notitie besproken opties – die hieronder nogmaals zullen worden weergegeven – gaarne voorwerp van overleg maken met de Staten-Generaal teneinde de positie van de Eerste Kamer nader te doordenken. Het kabinet is zich ervan bewust, dat de hier gepresenteerde opties de samenstelling en werkwijze van de Staten-Generaal als geheel raken en hecht daarom aan de zienswijze van de beide kamers over dit onderwerp.

### *b. Wijze van samenstelling van de Eerste Kamer*

#### Optie 1

De staten van alle provincies kiezen elke drie jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

#### Optie 2

De staten van alle provincies kiezen elke vier jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

#### Optie 3

De provincies worden in een even aantal (bijvoorbeeld vier groepen) ingedeeld. Om beurten kiest de helft van deze groepen om de vier jaar 37 respectievelijk 38 leden van de Eerste Kamer.

#### *b. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de gewone wetsprocedure*

##### Optie 1

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt voor hernieuwde behandeling van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel na deze hernieuwde behandeling aanvaardt, wordt dit doorgezonden naar de Koningin ter bekrachtiging.

##### Optie 2

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt voor hernieuwde behandeling van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel na deze hernieuwde behandeling aanvaardt, gaat dit voor de tweede en laatste maal naar de Eerste Kamer, die ook dan het vetorecht slechts kan uitoefenen met een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

##### Optie 3

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel geldt als te zijn verworpen.

Een door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen afgewezen wetsvoorstel wordt van rechtswege behandeld in de verenigde vergadering der Staten-Generaal, die bij gewone meerderheid beslist.

#### *c. Bevoegdheden van de Eerste Kamer in de grondwetsherzieningsprocedure*

##### Optie 1

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen.

Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van

minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Nadat het voorstel door de Tweede Kamer opnieuw met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen en wordt het doorgezonden aan de Koningin ter bekrachtiging.

#### Optie 2

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen. Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege teruggezonden naar de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling kunnen amendementen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Nadat het voorstel door de Tweede Kamer opnieuw met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard, wordt het voor de tweede en laatste maal naar de Eerste Kamer gezonden. Indien deze het voorstel aanvaardt met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, geldt het als te zijn aangenomen; indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.

#### Optie 3

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aanvaard, geldt het als te zijn aangenomen. Indien het voorstel door de Eerste Kamer met een meerderheid van minder dan twee derden wordt aanvaard, wordt het voorstel van rechtswege aan de verenigde vergadering van de Staten-Generaal voorgelegd. Indien deze het voorstel met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aanvaardt, geldt het als te zijn aangenomen; indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.

#### Optie 4

Indien een voorstel tot grondwetsherziening in beide kamers met een gewone meerderheid wordt aanvaard, komt er een tweede lezing-nieuwe stijl, waarin uitsluitend de verenigde vergadering het wetsvoorstel behandelt. De verenigde vergadering kan het voorstel niet amenderen en er kunnen geen nota's van wijziging worden ingediend. Indien de verenigde vergadering het voorstel met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aanvaardt, geldt het als te zijn aangenomen. Indien dit niet het geval is, dan is het voorstel verworpen.