

Studentenparlement Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht

Nr. 1 KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet tot verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Wassenaar, 15 oktober 2014

Willem-Alexander

Studentenparlement Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht

Nr. 2 VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond de hierna in de artikelen II tot en met VIII omschreven voorstellen tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

Artikel 52, tweede lid, van de Grondwet, alsmede de aanduiding “1” voor het eerste lid, vervallen.

ARTIKEL III

In artikel 54, eerste lid, van de Grondwet wordt na “Tweede Kamer” ingevoegd: en de Eerste Kamer.

ARTIKEL IV

Artikel 55 van de Grondwet vervalt.

ARTIKEL V

Artikel 64 van de Grondwet komt als volgt te luiden:

Artikel 64

1. De Tweede Kamer kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.

2. Ontbinding van de Tweede Kamer brengt ontbinding van de Eerste Kamer met zich.
3. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing van de ontbonden kamers en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamers binnen drie maanden.
4. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamers samenkomen.
5. De wet stelt de zittingsduur van de na ontbinding optredende kamers vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren.

ARTIKEL VI

Na artikel 85 van de Grondwet worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 85a

1. De Eerste Kamer beoordeelt een voorstel van wet op de kwaliteit ervan.
2. De Eerste Kamer kan een voorstel van wet slechts verwerpen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 85b

1. Indien de Eerste Kamer een voorstel van wet heeft verworpen, zendt zij het verworpen voorstel terug aan de Tweede Kamer, die kan besluiten het voorstel opnieuw in stemming te brengen.
2. Indien de Tweede Kamer een besluit neemt als bedoeld in het eerste lid, kan het voorstel van wet slechts worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

ARTIKEL VII

Artikel 87, eerste lid, van de Grondwet komt te luiden:

1. Een voorstel van wet wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen dan wel zodra het door de Tweede Kamer op grond van artikel 85b, tweede lid, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is aangenomen, en door de Koning is bekrachtigd.

ARTIKEL VIII

Artikel 137 van de Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt “wordt de Tweede Kamer” vervangen door: worden beide kamers.
2. In het vierde lid wordt “Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen” vervangen door: Nadat de nieuwe Tweede Kamer en de nieuwe Eerste Kamer zijn samengekomen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing,

Studentenparlement Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

De strekking van het wetsvoorstel

De bestuurbaarheid van Nederland dient te worden vergroot en voor de toekomstige jaren zeker gesteld. Op diverse niveaus en in verschillende situaties is die aanpassing noodzakelijk. In dit wetsvoorstel gaat het er in het bijzonder om de conflicten die tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen ontstaan tot een minimum te beperken teneinde patstellingen, die tot een bestuurlijke impasse en tot vertragingen leiden, te voorkomen. De verhouding tussen de beide Kamers der Staten Generaal is aan herziening toe, zodanig dat de verhouding tussen deze beide Kamers meer in evenwicht wordt gebracht. De strekking van dit wetsvoorstel is niet alleen een probleem te voorkomen, het voorstel is er tegelijkertijd op gericht een positieve doelstelling te bereiken en tot een meer moderne en vruchtbare taakverdeling tussen beide Kamers te komen.

Motieven voor het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel betreft het meest cruciale element van de parlementaire democratie en van de rechtsstaat. Immers, de beide Kamers maken deel uit van de wetgevende macht, vormen tezamen met de regering de wetgevende macht. Op het functioneren van de wetgevende macht is de afgelopen jaren de nodige kritiek geweest, kritiek van uiteenlopende aard. Zo zou het wetgevingsproces niet transparant genoeg zijn, zou er teveel wetgeving worden gemaakt, zou de wetgeving van onvoldoende kwaliteit zijn, zou het wetgevingsproces te veel tijd in beslag nemen, om een aantal van de kritische kanttekeningen te noemen. Bovendien is een voor de rechtsstaat cruciaal kritiekpunt dat de Eerste Kamer haar functie van ‘chambre de réflexion’ onvoldoende waarmaakt. Gewezen wordt op de weinige keren dat de Eerste Kamer over ingediende wetsvoorstellen anders stemt dan de Tweede Kamer. Gewezen is op de toegenomen politieke opstelling van de Eerste Kamer. Deze kritiek is van belang omdat de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ een positie heeft in het systeem van ‘checks and balances’ zoals dat in een rechtsstaat behoort. Dat is nodig omdat in Nederland niet een Constitutioneel Hof bestaat en het de rechter niet is toegestaan wetgeving te toetsen aan de Grondwet. Een ander risico voor de vervulling van de reflexieve functie van de Eerste Kamer ligt besloten in het overleg dat leden van de Eerste Kamer voeren met partijgenoten in de Tweede Kamer of met bewindslieden. In dergelijk beraad kan worden aangegeven waar de grenzen liggen van de leden van een fractie in de Eerste Kamer. Deze omstandigheid geeft evenwel tevens aan dat de verbondenheid tussen partijgenoten sterk is. Juist omdat de Eerste Kamer een steeds meer politieke betekenis heeft gekregen of genomen, is de druk van de Tweede Kamer op de stellingname in de Eerste Kamer gedurende de laatste jaren sterker geworden. De omstandigheid dat er meer en kleinere politieke partijen zijn, maakt dat het kabinet uit diverse partijen bestaat dan wel dat sprake is van gedoogsteun. De discipline die nodig is om het regeren dan mogelijk te maken, neemt daarmee toe. Ook de omstandigheid

dat de politieke samenstelling van de Eerste Kamer verschilt van die van de Tweede Kamer, onder meer het gevolg van de toename van de zwevende kiezers en de verschillen in moment van verkiezingen, brengt mee dat de Eerste Kamer een meer politieke wordt. Dat betekent niet alleen dat regeren moeilijker wordt en dat meer conflicten tussen beide Kamers kunnen ontstaan, het gaat ook ten koste van de zelfstandige positie van de Eerste Kamer en van de vervulling van haar reflexieve functie. Beide bemoeilijken een effectief bestuur en effectieve wetgeving. Het is daarom dat de verhouding tussen de beide Kamers en daarmee de positie van de Eerste Kamer moet worden herijkt.

Er is daarnaast een nog wat andere overweging de verhouding tussen beide Kamers te herzien. De wetgever heeft het recht van amendement voorbehouden aan de Tweede Kamer. De Eerste Kamer beoordeelt het wetsvoorstel als geheel. De Eerste Kamer heeft echter via een indirecte weg toch een vorm gevonden om wetsvoorstellen te amenderen, de bekende weg van de novelle. Dit is een vorm die in zekere zin het karakter van wetsontduiking heeft. Ook al heeft deze rechtspraak zich inmiddels een vaste plaats verworven, het is niet een fraai voorbeeld voor justitiabelen die soms ook liever de wet ontduiken. Bovendien levert het tijdverlies op en kan het leiden tot ingewikkelde situaties. Dat ware te voorkomen.

Opheffing van de Eerste Kamer?

Om conflicten tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer te vermijden, is een eerste mogelijkheid de Eerste Kamer op te heffen al dan niet gepaard gaand met een uitbreiding van het aantal leden der Tweede Kamer tot bijvoorbeeld 225 of 300. Deze uitbreiding zou de controlerende taak van de Tweede Kamer kunnen versterken. Zij maakt evenwel geen deel uit van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Een parlement dat uit één vertegenwoordigend lichaam bestaat, is op zich niet vreemd. Het komt in de meerderheid der staten voor, ook in Europa. De staatsinrichting van ons Koninkrijk kende in eerste instantie geen Eerste Kamer, in de Grondwet van 1814 was daarin niet voorzien. De Eerste Kamer is gekomen in 1815 en moest een stem geven aan de -deels adellijke- elite en aan de Belgische kerkelijke gezagsdragers. In de loop der jaren is de positie en samenstelling van de Eerste Kamer veranderd, haar functie is gedacht als een reflexieve in het bijzonder op het terrein van de wetgeving. De vervulling van deze functie is de afgelopen decennia wel in twijfel getrokken, zoals hiervoor reeds is aangeduid.

De vraag is dan of een Eerste Kamer thans nog van nut is. Historisch kunnen kamers als een Eerste Kamer worden verklaard uit de aanwezigheid van verschillende standen in een maatschappij, die via eigen kanalen worden vertegenwoordigd om invloed op bestuur en wetgeving te hebben. Een variatie daarop is dat naast de burgers van het land als geheel, het nuttig kan zijn dat ook regio's of deelstaten worden betrokken in het landsbestuur. Dat is met name het geval in grote staten en staten die een federale structuur hebben. In Nederland vinden we een fletse afspiegeling daarvan, waar de leden van de Eerste Kamer worden verkozen via de Provinciale Staten. Een dergelijk nut is echter niet zwaarwegend in de Nederlandse staat, waar deze tot de kleine landen hoort en alle kenmerken van een eenheidsstaat heeft.

Indien de Eerste Kamer thans een functie heeft, ligt die besloten in haar rol van een meer afstandelijke beoordelaar van wetsvoorstellen. Alle betrokkenen bij het wetgevingsproces, te beginnen met de regering en het parlement, dienen de kwaliteit van de wetgeving, waaronder de rechtmatigheid, voor ogen te hebben. Zoals nog zal worden uiteengezet, is het begrip 'kwaliteit' een begrip dat diverse aspecten betreft en waarover verschillend kan worden gedacht. Bovendien moet wetgeving in de toekomst werken, hetgeen betekent dat in zekere mate moet worden voorspeld hoe wetgeving zal werken. Omdat voor de ordening van de

samenleving goed werkende wetgeving een eerste voorwaarde is, is het nodig waarborgen in te bouwen dat de kwaliteit van wetgeving optimaal is. Om die reden blijft het van belang dat een Eerste Kamer een reflexieve functie vervult. Dat is des te meer van belang omdat, als gezegd, in ons stelsel niet een rechterlijke constitutionele toetsing als zodanig bestaat, maar de wetgever zelf beslist over de grondwettigheid van wetgeving. De toetsing op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de wetgeving behoort aan het parlement als vertegenwoordigend lichaam, omdat het, zij het op een algemeen niveau, verantwoording aflegt aan de kiezer, en omdat de rechtmatigheid en kwaliteit niet alleen een juridische inhoud hebben, maar een bredere ethische en maatschappelijke. Een specifieke taakopdracht aan de Eerste Kamer versterkt het besef daarvan.

Wetgeving en bestuur

Het belang van de voorgelegde voorstellen houdt verband met de verhouding tussen bestuur en wetgeving. In wetgeving worden instituties en normen vastgelegd. De instituties zorgen voor een juridische infrastructuur die nodig is om een ingewikkelde samenleving in goede banen te leiden. Hetzelfde doel hebben de in de wetgeving opgenomen normen, die richting geven aan het gedrag van burgers, van personen werkzaam in instituties en van gezagsdragers. Deze infrastructuur en deze gedragsregels zijn niet neutraal en kunnen evenmin direct uit het recht worden afgeleid. De inhoud ervan wordt bepaald in het politieke debat; de keuze voor de aard van de normen en van de infrastructuur is een kwestie van beleid. Wetgeving is wel het juridisch voertuig van beleid genoemd. De wetgeving is naar inhoud en procedure direct verbonden met het beleid zoals dat in de politieke arena vorm wordt gegeven. Dat betekent dat de bestuurbaarheid van het land, de wijze waarop beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd, een rechtstreeks verband houdt met het proces van wetgeving. In een wat andere terminologie is hier sprake van het legaliteitsbeginsel, het beginsel dat bestuurlijke bevoegdheden op een wet moeten berusten. Dit al oude beginsel heeft de verbondenheid tussen bestuur, beleid en wetgeving versterkt.

Grondwetswijziging

De procedure die wordt voorgesteld kan niet worden verwerkt met wijziging van enkele wetten of de Reglementen van Orde van de Tweede en van de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel betekent wijziging van enkele bepalingen van de Grondwet. Dat betekent derhalve dat de daarvoor voorgeschreven gang van zaken wordt gevolgd. Gelet op het belang van de voorgestelde procedure, die het hart van ons democratisch bestel raakt, is er ook alle reden een dergelijke zware procedure te volgen.

De voorgestelde regeling leidt ook tot wijziging van in elk geval de Kieswet. Een voorstel tot wijziging van de Kieswet ontvangt u na aanvaarding van dit wetsvoorstel in eerste lezing.

2. De voorstellen

De wens een regeling te treffen voor mogelijke conflicten tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer heeft vergaande gevolgen. Immers, de kern van het probleem valt te situeren in het mandaat dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer van de kiezer hebben gekregen. Door genoemde ontwikkelingen is de politieke betekenis van de Eerste Kamer gegroeid hetgeen ten koste gaat van de reflexieve functie van deze Kamer. Dit probleem van het dubbele mandaat valt alleen op te lossen indien Tweede en Eerste Kamer eenzelfde mandaat van de kiezer hebben gekregen. Dat valt te bewerkstelligen door de verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer gelijktijdig te houden en door de kiezers in de gelegenheid te stellen tegelijkertijd hun stem uit te brengen op kandidaten voor de beide Kamers. Deze kandidaten dienen van

dezelfde partij te zijn. Immers, als kiezers op kandidaten van verschillende partijen zouden kunnen stemmen, blijft het probleem van het dubbele mandaat bestaan. De voorgestelde procedure maakt dat de politieke samenstelling van beide Kamers gelijk is.

Teneinde de politieke inzet van de Eerste Kamer te verminderen en haar reflexieve functie te versterken, is expliciet geformuleerd dat de Eerste Kamer tot taak heeft haar oordeel uit te spreken over de kwaliteit van het voorliggende wetsvoorstel. Gekozen is voor het brede begrip 'kwaliteit'. Het begrip kwaliteit brengt mee dat diverse aspecten van het wetsvoorstel worden beoordeeld, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan kwaliteitseisen zoals de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid van het wetsvoorstel. Er zijn evenwel meer elementen die de kwaliteit bepalen. In de nota *Zicht op Wetgeving*¹ zijn er twaalf genoemd, welke nog steeds als standaard kunnen gelden. Ook materiële condities, bijvoorbeeld voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, die veelal niet in de wet zijn opgenomen zoals de financiële en materiële condities, zijn daarbij van belang. De onderlinge verhouding van de diverse eisen is overigens niet eenduidig. Daarbij speelt een rol dat zowel de positie van de beoordelaar van de kwaliteit (de maker, de ontvanger, de toepasser) als de normatieve opstelling van de beoordelaar kunnen verschillen.

De toetsende functie van de Eerste Kamer komt tot uiting in de mogelijkheid een wetsvoorstel niet te aanvaarden. Omdat het begrip 'kwaliteit' de som inhoudt van die verschillende aspecten en invalshoeken, kan een wetsvoorstel op die grond niet met een eenvoudige meerderheid worden afgewezen. Dat is temeer het geval omdat dergelijke afwegingen ook bij de eerdere fasen in de procedure van wetgeving zijn overwogen. Gekozen is daarom voor een gekwalificeerde meerderheid. Deze meerderheid moet evenwel zodanig zijn dat het afstemmen van een wetsvoorstel niet feitelijk onmogelijk wordt. Met twee derden der uitgebrachte stemmen wordt het midden gehouden tussen de strengere eis van twee derden van het aantal leden en een eenvoudige meerderheid van de helft plus een.

Het spreekt vanzelf dat voor de goede uitoefening van de reflexieve functie de Eerste Kamer de rechten behoudt die zij thans heeft, in het bijzonder het recht inlichtingen te vragen (artikel 68 Grondwet) en het recht van onderzoek (artikel 70 Grondwet).

Indien de Eerste Kamer een dergelijk oordeel heeft uitgesproken over een wetsvoorstel, is er sprake van een conflict tussen beide Kamers. Er zijn in diverse landen verschillende procedures ontworpen ter oplossing van een dergelijk conflict. Een niet ongebruikelijke oplossing is dat een wetsvoorstel wordt geamendeerd en dat het geamendeerde wetsvoorstel net zo lang heen en weer gaat tussen beide kamers tot overeenstemming is bereikt. Dat is een omslachtige oplossing die de bestuurbaarheid niet ten goede komt. Een andere oplossing is de Duitse waarbij een commissie uit beide Kamers wordt geformeerd die tot overeenstemming moet zien te komen. Deze procedure is zeer geschikt waar de Bondsraad de Länder vertegenwoordigt en derhalve een specifieke taak heeft ten opzichte van de met de Tweede Kamer vergelijkbare Bondsdag. In de Nederlandse situatie heeft de Eerste Kamer niet die functie en ligt een dergelijke oplossing daarom minder voor de hand.

Een oplossing voor dit conflict tussen beide Kamers dient rekening te houden met de meerduidigheid van het begrip kwaliteit en met de omstandigheid dat het oordeel over de kwaliteit van een wetsvoorstel een sterke politieke en bestuurlijke dimensie heeft. De voorgestelde procedure houdt daarom in dat een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel opnieuw aan de Tweede Kamer wordt teruggezonden. De Tweede Kamer heeft dan twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan zij het oordeel van de Eerste Kamer delen en het wetsvoorstel als niet aangenomen beschouwen. In de tweede plaats kan zij besluiten dat zij het voorliggende wetsvoorstel zo belangrijk vindt in deze vorm dat zij het opnieuw in

¹ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr.1-2*

stemming brengt. Een gekwalificeerde meerderheid is dan nodig om het wetsvoorstel alsnog aan te nemen. Het kabinet kan immer de Tweede Kamer hierbij adviseren; een aparte bepaling daartoe is niet nodig omdat het kabinet krachtens artikel 86 van de Grondwet het wetsvoorstel kan intrekken en de Tweede Kamer immer het gevoelen van het kabinet kan vragen. Indien het wetsvoorstel in tweede instantie niet de vereiste gekwalificeerde meerderheid weet te behalen, is het voorstel niet aanvaard en daarmee van de baan. Het is aan de Tweede Kamer of de regering om een nieuw, en naar men mag aannemen, gewijzigd voorstel in te dienen. Indien het door de Eerste Kamer afgewezen wetsvoorstel wel door de Tweede Kamer in tweede instantie wordt aanvaard, is het wetsvoorstel door de Staten-Generaal aangenomen.

Op deze wijze is een heldere, eenvoudige en snelle afhandeling mogelijk, waarbij de diverse belangen kunnen worden afgewogen. Naar men kan verwachten, zal de Tweede Kamer niet lichtvaardig de Eerste Kamer overrulen. Immers, bij de toepassing van de wet kunnen zich conflicten voordoen en kan voor de rechter de rechtmatigheid in twijfel worden getrokken. Indien de Eerste Kamer op dat punt ernstige bezwaren heeft geuit, zo ernstig dat het wetsvoorstel sneuvelde, kan dat voor de rechter een aanknopingspunt bieden.

Overwogen is gebruik te maken van zogenoemde gele of oranje kaarten zoals dat mogelijk is in het kader van de regelgeving door de Europese Unie.² Vertaald naar de onderhavige situatie zou dat betekenen dat na de indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer de Eerste Kamer een signaal afgeeft over de kwaliteit van het wetsvoorstel. Een gele kaart houdt dan in dat een aanmerkelijke minderheid van de Eerste Kamer kritisch is, een oranje kaart dat een meerderheid grote twijfels heeft. De indiener van het wetsvoorstel kan dan besluiten het wetsvoorstel al dan niet in gewijzigde vorm te handhaven of in te trekken. Daarmee overlapt evenwel de Eerste Kamer niet alleen de positie van de Afdeling Advisering van de Raad van State, maar ook mag men verwachten dat het aantal conflicten tussen beide Kamers toeneemt. Deze aanpak lost het probleem dus niet op. Bovendien zou in onze traditie op deze wijze de Eerste Kamer dan voor haar beurt spreken en zou zij meer nog dan thans de feitelijke mogelijkheid krijgen een wetsvoorstel te amenderen.

Overwogen is nog of grondwettelijk nadere eisen moeten worden gesteld aan de verkiesbaarheid van leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, nu haar taak expliciet is de wetsvoorstellen op hun kwaliteit te beoordelen. Een dergelijke voorziening lijkt bij nader inzien niet nodig en niet wenselijk. Zij is niet nodig omdat aangenomen mag worden dat politieke partijen bij de kandidaatstelling rekening houden met de bijzondere taak van de Eerste Kamer, zij is niet wenselijk omdat daarmee tekort zou worden gedaan aan het brede karakter van de 'kwaliteit' van wetgeving. Zo zou men op het eerste gezicht kunnen denken aan de eis van een afgeronde studie in de rechtsgeleerdheid, maar nadere beschouwing doet inzien dat deze studie niet vanzelf leidt tot inzicht in bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel indien het wet is geworden of de mogelijke (macro-) economische gevolgen ervan.

Bij een dergelijke procedure waarbij de Eerste Kamer toetst op de kwaliteit van de wetsvoorstellen, komt licht de vraag op van de verhouding tot de taak van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Deze taak blijft onverlet. De Afdeling adviseert de regering omtrent de rechtmatigheid en de beleidsmatigheid van wetsvoorstellen. Dat is een belangrijke onafhankelijke toets voor de regering voor zij een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal indienen. Er is wel betoogd dat de adviezen van de Afdeling niet veel gewicht in

² Artikel 7 Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

de schaal van het regeringsbeleid zouden leggen, zeker niet waar het wetsvoorstellen betreft die rechtstreeks voortvloeien uit het regeerakkoord. Hoezeer ook de adviezen van de Afdeling ernstig worden genomen, gelet op de meerduidigheid van het begrip kwaliteit kan soms een verschillend oordeel worden gegeven over de diverse aspecten van kwaliteit. Dat bij initiatiefvoorstellen eveneens aan de Afdeling advies moet worden gevraagd, is een reden temeer om deze taak van de Afdeling onverlet te laten. De wetenschap dat de Eerste Kamer van het advies van de Afdeling gebruik kan en zal maken nu zij deze taak expliciet heeft gekregen, kan bovendien de invloed van de adviezen van de Afdeling vergroten.

3. Financiële aspecten

Dit voorstel brengt geen bijzondere extra lasten mee. Verkiezingen kosten geld, maar daarin verandert niets. De wijze van verkiezing wordt door dit voorstel veranderd en wel op een zodanige wijze dat te verwachten is dat het voorstel een zekere besparing oplevert. Immers, de verkiezing van de Eerste Kamer behoeft dan niet apart te worden georganiseerd en uitgevoerd.

Evenmin valt te verwachten dat voor de uitvoering van de voorgestelde bepalingen bijzondere materiële voorwaarden moeten worden vervuld. De verkiezing van de Eerste Kamer sluit naadloos aan bij die van de Tweede Kamer waarvoor de nodige expertise en voorzieningen reeds bestaan.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel II

Omdat de verkiezing van de Eerste Kamer rechtstreeks geschiedt, tegelijk met die van de Tweede Kamer, komt het tweede lid van artikel 52 van de Grondwet te vervallen. Dat brengt mee dat van een onderverdeling in twee leden geen sprake meer is.

Artikel III

De verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer vindt te zelfder tijd plaats. Kiezers geven als zij stemmen hun voorkeur voor een kandidaat voor de Tweede en een voor de Eerste Kamer. De uitsluiting van kiesrecht die is geformuleerd in het tweede lid van artikel 54 van de Grondwet blijft gelden. Zij geldt door de wijziging in het eerste lid, nu ook voor de verkiezing van de Eerste Kamer.

Artikel IV

Door de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer dient het huidige artikel 55 te vervallen. Ver Nummering vindt niet plaats omdat bij het slechts vervallen van een artikel de noodzaak niet vaststaat (Ar 238). In geval van de Grondwet is dat zeker het geval.

Artikel V

Omdat de Eerste Kamer de Tweede Kamer volgt waar het de verkiezing betreft, volgt het tevens de Tweede Kamer waar het de ontbinding betreft. Alleen op deze wijze kan worden

zeker gesteld dat beide kamers een gelijk mandaat hebben gekregen van de kiezers. De vier leden van artikel 64 van de Grondwet zijn hierop aangepast.

Artikel VI

De nieuwe artikelen 85a en 85b vormen de kern van de conflictregeling. In artikel 85a kan de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel dat haar krachtens artikel 85 van de Grondwet is toegezonden, toetsen op de kwaliteit (eerste lid) en zo nodig afwijzen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen (tweede lid). Het begrip 'kwaliteit' is niet verder gedefinieerd. In het bovenstaande is gerefereerd aan de kwaliteitseisen die een ijkpunt vormen. De diversiteit en onderlinge verhouding tussen de kwaliteitseisen maakt dat een nadere definiëring niet goed mogelijk is. Het is aan de Eerste Kamer de kwaliteit vast te stellen. Indien een beperking tot een kwaliteitseis (zoals de rechtmatigheid) bestaat, biedt dat geen garantie dat niet andere aspecten onder de algemene noemer van die kwaliteitseis wordt gebracht.

Afwijzing van een wetsvoorstel geschiedt met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Het Reglement van Orde van de Eerste Kamer geeft regels omtrent het quorum (artikelen 74 en 75).

Indien het wetsvoorstel niet is verworpen, is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aanvaard. Dit dient aan de regering en de Tweede Kamer te worden gemeld. Een afzonderlijke grondwettelijke bepaling is daarvoor niet nodig vanwege artikel 87, tweede lid, van de Grondwet.

Artikel 85b geeft aan wat er kan gebeuren indien de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet heeft aanvaard. In dat geval heeft de Tweede Kamer twee mogelijkheden: hetzij dat wetsvoorstel opnieuw in stemming brengen, hetzij dat niet te doen. De Tweede Kamer besluit hierover en brengt dat besluit ter kennis van het kabinet. Ook hiervoor geldt dat een afzonderlijke grondwettelijke bepaling niet noodzakelijk is.

Artikel VII

In artikel 87, eerste lid, dient de mogelijkheid van het 'overrulen' door de Tweede Kamer van de verwerping van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer te worden opgenomen omdat ook dan het wetsvoorstel is aanvaard.

Artikel VIII

De wijziging van de verkiezing van de Eerste Kamer heeft ook gevolgen voor de wijziging van de Grondwet. Immers, met de Tweede Kamer wordt ook de Eerste Kamer ontbonden. Die wijziging betreft het derde lid van artikel 137 van de Grondwet.

Het vierde lid van artikel 137 behoeft geen wijziging omdat de Eerste Kamer in het nieuwe stelsel altijd een wetsvoorstel slechts kan verwerpen met een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Ten slotte zij opgemerkt dat het niet noodzakelijk is te voorzien in overgangsrecht: bij de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer vindt tevens de verkiezing van de Eerste Kamer plaats.

De minister-president, minister van Algemene Zaken,

G.J. Veerman

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A. Meuwese

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing,

R. Nehmelman

VERSLAG

Vastgesteld 23 februari 2015

De fracties belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hebben de eer als volgt verslag uit te brengen van hun bevindingen.

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Algemeen deel	1
2. De voorstellen	27
3. Financiële aspecten	69
4. Artikelsgewijze toelichting	70
• <i>Artikel III</i>	71
• <i>Artikel V</i>	71
• <i>Artikel VI</i>	72
• <i>Artikel VII</i>	75
• <i>Artikel VIII</i>	76

1. Algemeen deel

De leden van de fractie van de **Nijmeegse Gereformeerde Partij (Radboud Universiteit Nijmegen, hierna: NGP-fractie)** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de verhouding tussen beide Kamers te herdefiniëren. De regering signaleert dat het evenwicht tussen de beide Kamers onder druk staat. Het verdient in de ogen van de NPG-fractie aanbeveling dat de werking van het tweekamerstelsel wordt geëvalueerd indien daartoe aanleiding bestaat. De bewaking van het evenwicht tussen de Tweede en Eerste Kamer is voor de NGP-fractie van groot gewicht. Om die reden wordt het initiatief tot dit wetsvoorstel met een positieve grondhouding tegemoet getreden daar waar het dit evenwicht versterkt.

Hierna zal de NGP-fractie allereerst enkele inleidende opmerkingen plaatsen bij de motieven die de regering heeft voor het wetsvoorstel en over mogelijke afschaffing van de Eerste Kamer. De NGP-fractie plaatst in het bijzonder kanttekeningen bij de volgende onderdelen van het wetsvoorstel: het mandaat van de Kamers, de expliciete kwaliteitstaakstelling van de Eerste Kamer en de invoering van een conflictregeling.

De strekking van het wetsvoorstel. De regering geeft in de Memorie van Toelichting twee motieven voor het onderhavige

voorstel. Zij wil met dit voorstel de bestuurbaarheid van Nederland vergroten.¹ Daarnaast streeft zij het doel na om ‘wetsontduiking’ door het gebruik van de novelle door de Eerste Kamer te voorkomen.² De NGP-fractie staat altijd positief tegenover voorstellen die kunnen leiden tot het verbeteren van de bestuurbaarheid van Nederland. Deze voorstellen mogen echter geen afbreuk doen aan belangrijke constitutionele waarborgen en uitgangspunten, waaronder begrepen een effectieve heroverwegingsfunctie van de Eerste Kamer. Om de bestuurbaarheid te vergroten, wil de regering conflicten tussen de Eerste en de Tweede Kamer zoveel mogelijk voorkomen zodat vertraging wordt vermeden. In de Memorie van Toelichting signaleert de regering dat er in de bestaande situatie kritiek is op de kwaliteit van wetgeving.³ Deze kritiek wordt onder andere geuit door de Raad van State in zijn jaarverslag over 2013, waar hij aangeeft dat ‘de kwaliteit van wetgeving onder druk staat’.⁴ In het voorstel stelt de regering maatregelen voor om vertragingen in het wetgevingsproces te voorkomen.⁵ Deze maatregelen kunnen ten koste gaan van de kwaliteit van de behandeling, doordat zij een snellere procedure in de hand werken waarbij voorstellen minder zorgvuldig kunnen worden bekeken. Deelt de regering de mening van de NGP-fractie dat de kwaliteit van wetgeving belangrijker is dan de snelheid waarmee zij tot stand komt? De NGP-fractie is van oordeel dat conflicten tussen beide Kamers het debat kunnen doen toespitsen op de voor de kwaliteit wezenlijke onderdelen. Is de regering het met de NGP-fractie eens dat de kwaliteit van wetgeving kan worden bevorderd door conflicten tussen de beide Kamers? Ook bij het tweede motief van de regering voor dit wetsvoorstel plaatst de NGP-fractie vraagtekens. De NGP-fractie deelt de afwijzende houding van de regering ten opzichte van de novelleprocedure niet.⁶ De NGP-fractie acht novelles staatsrechtelijk toelaatbaar. Zij vindt hiervoor steun in de literatuur.⁷ Ook de Raad van State is dit oordeel toegedaan.⁸ Wel moet volgens de Raad deze procedure terughoudend worden toegepast, omdat er anders een verkapt amendementsrecht ontstaat, waardoor de verhouding tussen de twee Kamers wordt verstoord. Tot op heden is deze terughoudendheid in acht genomen. In slechts één procent van alle wetsvoorstellen is op een novelle aangedrongen.⁹ Tot 1983 zijn er drie novelles aan de Eerste Kamer toegezegd, tussen 1983 en 2010 waren het er slechts 33. Binnen de Nederlandse wetgevingsprocedure zoals

¹ Memorie van toelichting, p. 1.

² Memorie van toelichting, p. 2.

³ Memorie van toelichting, p. 1.

⁴ Jaarverslag Raad van State 2013, p. 41 en 43-47.

⁵ Memorie van toelichting, p. 1.

⁶ Memorie van toelichting, p. 2.

⁷ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlands parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 44.

⁸ Advies Raad van State van 13 februari 1974, Str. nr. 100, 27 mei 1974, nr. 3.

⁹ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlands parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 52.

die tot op heden is vormgegeven, ziet de NGP-fractie de novelle als een adequaat middel om kwalitatieve onvolkomenheden in een wetsvoorstel efficiënt te repareren. Is de regering het met de NGP-fractie eens dat aan de Eerste Kamer, daar zij volgens het voorstel expliciet de taak krijgt te toetsen op kwaliteit, een instrument ten dienste moet staan dat een zelfde functie heeft als de novelleprocedure? In het voorliggende voorstel kan de Eerste Kamer kwaliteitsgebreken slechts redresseren door het wetsvoorstel te verwerpen. Is de regering met de NGP-fractie van mening dat dit te rigide is? Waarom heeft de regering in het voorstel geen procedure opgenomen om de Eerste Kamer de mogelijkheid te geven de kwaliteit van het voorstel te bevorderen zonder tot verwerping te moeten overgaan?¹⁰ Is de regering het met de NGP-fractie eens dat het gevreesde tijdverlies door een novelleprocedure of ander mechanisme waardoor de Eerste Kamer de kwaliteit van het voorstel kan bevorderen, niet opweegt tegen het belang van kwalitatief goede wetgeving, en zo nee, waarom niet?

In het kader van de onderhavige discussie over de werking van het tweekamerstelsel, toegespitst op de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, is het van belang om na te gaan welke functies deze Kamer dient te vervullen. In de ogen van de NGP-fractie zijn dit in het bijzonder de volgende vier. Ten eerste zorgt de Eerste Kamer voor een meer afstandelijke controle op de regering naast de meer politieke controle door de Tweede Kamer. Ten tweede kan zij corrigerend optreden indien de Tweede Kamer zich laat leiden door de waan van de dag. Ten derde heeft de Eerste Kamer altijd veel aandacht voor wetssystematiek en de kwaliteit van wetgeving. Tot slot is de Eerste Kamer volgens de NGP-fractie een stabiele factor in het wetgevingsproces en voorkomt zij een overdaad aan wetgeving. Een grondwetswijziging die de positie van de Eerste Kamer raakt, zal, wil zij de instemming van de NGP-fractie krijgen, in ieder geval aan deze vier onderdelen geen afbreuk mogen doen.

De regering signaleert dat aan de reflexieve functie van de Eerste Kamer afbreuk wordt gedaan doordat de leden van deze Kamer geregeld informeel overleg voeren met bewindslieden en leden van de Tweede Kamer.¹¹ De NGP-fractie ziet dit risico ook en deelt de zorgen daaromtrent. Zij vragen in hoeverre dit te voorkomen is en of dit niet ook voor zal komen indien de politieke betekenis van de Eerste Kamer wordt verkleind. Kan de regering aangeven in hoeverre het reëel is om te verwachten dat het onderhavige voorstel deze bemoeienis verkleint?

Opheffing van de Eerste Kamer? In de Memorie van Toelichting brengt de regering de opheffing van de Eerste Kamer aan de orde als een mogelijkheid om conflicten tussen de Kamers te

¹⁰ Dit kan ook het recht zijn het voorstel ter amendering terug te zenden aan de Tweede Kamer, alvorens de Eerste Kamer tot een eindstemming komt.

¹¹ Memorie van toelichting, p.1.

vermijden.¹² De regering overweegt dat een parlement bestaande uit één Kamer niet vreemd is en dat een dergelijk systeem in de meerderheid der staten voorkomt. Tot opheffing van de Eerste Kamer heeft de regering in het huidige voorstel niet willen overgaan. Ondanks dat de opheffing van de Eerste Kamer geen onderdeel is van het voorliggende voorstel van wet, baren deze overwegingen van de regering de NGP-fractie zorgen. De regering haalt immers aan dat de vervulling van de reflexieve functie van de Eerste Kamer de afgelopen decennia in twijfel is getrokken en dat thans de vraag is of de Eerste Kamer nog van nut is.¹³ De NGP-fractie acht het van groot belang dat er een Kamer is die een heroverwegingsfunctie vervult en daarbij een tegenwicht biedt aan de waan van de dag. De positie van de Eerste Kamer staat voor de NGP-fractie dan ook niet ter discussie. Derhalve zal de NGP-fractie niet instemmen met een voorstel dat tot de afschaffing van de Eerste Kamer leidt. Is de regering met de NGP-fractie van mening dat het nut van de Eerste Kamer in ons democratisch staatsbestel zwaarder weegt dan de mogelijkheid dat conflicten ontstaan tussen de Kamers in ons tweekamerstelsel?

De NGP-fractie is enigszins bevreesd dat het onderhavige voorstel deel uitmaakt van een salamtactiek om de Eerste Kamer uiteindelijk af te schaffen. Voor het afschaffen van de Eerste Kamer dient de Grondwet te worden gewijzigd. Een grondwetsherziening begint in eerste lezing met de indiening van een overwegingswetsvoorstel. Bij de behandeling hiervan wordt de normale wetgevingsprocedure gevolgd.¹⁴ Volgens het onderhavige wetsvoorstel kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel om een wijziging van de Grondwet in overweging te nemen niet verwerpen in het geval dat een normale meerderheid, niet zijnde een twee derde meerderheid, van haar leden tegen deze afschaffing is. Dit brengt een vergrote kans met zich mee dat een voorstel tot afschaffing van de Eerste Kamer in eerste lezing door haar wordt aanvaard. Indien de Tweede Kamer een dergelijk voorstel vervolgens in tweede lezing aanvaardt, komt de Eerste Kamer onder grote (politieke) druk te staan om het voorstel ook te aanvaarden. Dit is naar het oordeel van de NGP-fractie onwenselijk. De NGP-fractie ontvangt graag een bevestiging van de regering dat het onderhavige wetsvoorstel geen deel uitmaakt van een salamtactiek van de regering om de Eerste Kamer af te schaffen. De NGP-fractie is van mening dat wetgeving met de uiterste zorg tot stand dient te komen en kwalitatief van hoog niveau moet zijn. Daarbij moet efficiëntie een belangrijke rol spelen, maar dat mag nooit de boventoon voeren.

¹² Memorie van toelichting, p. 2 en 3.

¹³ Memorie van toelichting, p. 2.

¹⁴ Artikel 137 lid 1 Grondwet.

De strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie **Liberale Democraten Zuid (Universiteit Maastricht, hierna: LDZ-fractie)** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet betreffende de verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht. De LDZ-fractie dankt de regering voor haar initiatief. Niettemin roept de oplossing die de regering aandraagt veel vragen op bij de LDZ-fractie. De LDZ-fractie acht de timing van dit voorstel historisch gezien opmerkelijk, omdat in 2015 het tweehonderdjarig bestaan van de Eerste Kamer wordt gevierd. Loopt de regering ook niet vooruit op de plannen om te komen tot de instelling van een staatscommissie ter bestudering van de rol en plaats van de Eerste Kamer en de werking van het parlementaire stelsel? Met het aangedragen wetsvoorstel ambieert de regering niet alleen een probleem te voorkomen, maar streeft er tevens naar een positieve doelstelling te bereiken en tot een meer moderne en vruchtbare taakverdeling tussen beide Kamers te komen. Met betrekking tot de eerste doelstelling wordt gesteld dat de bestuurbaarheid van Nederland dient te worden vergroot en dat deze ‘aanpassing’ op diverse niveaus en in verschillende situaties *noodzakelijk* is. Kan de regering nader concretiseren waarom dit noodzakelijk is c.q. wat en hoe groot het probleem nu eigenlijk is? De LDZ-fractie wijst erop dat het aantal conflicten tussen beide Kamers die tot patstellingen en crises hebben geleid zeer gering is. Wat bedoelt de regering voorts met een ‘meer moderne en vruchtbare taakverdeling’? Als de regering hiermee bedoelt dat de Eerste Kamer haar taak als bewaker van de wetgevingskwaliteit beter zal kunnen uitvoeren onder de nieuwe structuur, wijst deze fractie erop dat dit een hoogst onaannemelijke aanname is. Met het wetsvoorstel wordt volgens de fractie namelijk beoogd de bevoegdheden van de Eerste Kamer te beperken en tegelijkertijd de drempel om op grond van kwaliteitsargumenten een voorstel te verwerpen juist te verhogen. Met de eveneens voorgestelde parallelle verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer is het daarnaast erg waarschijnlijk dat de fracties in de Eerste Kamer zich zullen spiegelen aan de lijn van de Tweede Kamer zusterfracties. Dit alles wijst erop dat het juist veel moeilijker zal worden voor de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te bewaken, zoals de regering beoogt met het voorliggende voorstel. Kan de regering aangeven waarom te verwachten zou kunnen zijn dat ondanks de beperkingen op de bevoegdheden van de Eerste Kamer zij toch een rol zal kunnen spelen ter bewaking van kwaliteit van wetgeving? Alzo blijft alleen nog de negatieve doelstelling van het wetsvoorstel – het voorkomen van een probleem – overeind, en daarover vraagt de LDZ-fractie waarom de regering niet uitvoeriger heeft gekeken naar de mogelijkheid om de Eerste Kamer op te heffen, om zo het probleem van conflicten en patstellingen te voorkomen.

Motieven voor het wetsvoorstel. De Eerste Kamer heeft gedurende haar tweehonderdjarig bestaan een evolutie meegemaakt: zij werd van ‘bolwerk van de Koning’ tot ‘chambre de réflexion’. Kritiek op de Eerste Kamer bestond in haar eerste fase vaak in de vorm van het argument dat de door de Koning gekozen Eerste Kamer geen echte volksvertegenwoordiging was. In 1848 kwam hierin enigszins verandering doordat voortaan de Eerste Kamer zou worden gekozen door de Provinciale Staten. In 1917 werden de vereisten voor de verkiesbaarheid van de Tweede en Eerste Kamer gelijkgetrokken, waardoor daarna geen sprake meer was van een bolwerk van de Koning, maar veeleer van een Kamer van heroverweging. Geconstateerd moet worden dat op bepaalde momenten ervoor is gekozen de Eerste Kamer aan te passen aan de eisen van de tijd, in plaats van haar af te schaffen. Deze fractie vraagt hoe lang men door kan gaan met deze aanpassingspraktijk en of dit überhaupt wenselijk is. De regering beargumenteert dat de taak van de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ nodig is omdat in Nederland geen Constitutioneel Hof bestaat en het de rechter niet is toegestaan wetgeving te toetsen aan de Grondwet. De regering snijdt hier een zeer belangrijk onderwerp aan. De LDZ-fractie benadrukt daarom het belang dit vraagstuk in een breder perspectief te zien en ook te kijken naar andere ontwikkelingen die zich op dit terrein voltrekken. In hoeverre vindt de regering bijvoorbeeld dat haar argument nog opgaat indien het initiatiefvoorstel-Van Tongeren Constitutionele toetsing door de rechter¹⁵ wordt aangenomen? Neemt de rechter in dat geval niet de taak van de Eerste Kamer over? Heeft de rechter door de mogelijkheid van toetsing aan verdragen in feite niet al langjarig een belangrijke rol van toetsing van wetgeving? Zijn de rol die de rechter dan zou gaan spelen en de rol die de Raad van State daaromtrent reeds speelt niet genoeg om de kwaliteit van wetgeving te waarborgen? Zo nee, waarom niet? En hoe moet het voorliggende voorstel worden gezien in het licht van de voorstellen op het stuk van het (consultatief) referendum?

De wetgeving zou, volgens de regering, van onvoldoende kwaliteit zijn en een oplossing daarvoor wordt gezocht in een gewijzigde verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer. De LDZ-fractie wijst erop dat het meervoud van wetsvoorstellen van de regering afkomstig is. Waarom zoekt de regering de oorzaak van en eventuele oplossingen voor de lage kwaliteit van wetgeving niet bij haarzelf en haar ambtelijk apparaat, alvorens de parlementaire structuur zo drastisch te herzien? Verder stelt de regering dat er nog een andere overweging is de verhouding tussen beide Kamers te herzien: het vermeende karakter van wetsontduiking van de novelle-procedure. Waarom tracht de regering ook dit op te lossen middels een wijziging in de

¹⁵ Kamerstukken II 2013/2014, 32334, 7.

verhouding tussen de Kamers, wanneer het feitelijk de regering is die een novelle indient? Hoe kan er sprake zijn van wetsontduiking als de regering de novelle indient en de Tweede en Eerste Kamer deze aannemen? Welke wet wordt in dat geval precies ontdoken?

Opheffing Eerste Kamer? De regering is van mening dat eenkamerstelsels in Europa niet opmerkelijk zijn. Immers, de meeste staten in Europa – 32 van de 50 – hebben a een unicameraal parlementair stelsel.¹⁶ De LDZ-fractie deelt de mening van de regering en stelt dat de parlementaire stelsels van de Scandinavische staten Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland en IJsland als uitmuntende exempels dienen. De parlementen van alle Scandinavische staten zijn unicameraal en de staatsvormen van alle vijf de staten zijn unitair net als Nederland. Deelt de regering de mening van de LDZ-fractie dat deze staten een vergelijkbare staatsvorm hebben als Nederland? Denkt de regering bovendien niet dat een eenkamerstelsel effectiever en efficiënter is dan een tweekamerstelsel? Waarom zou een unicameraal parlement in Nederland niet gewenst zijn? Is de regering voorts niet van mening dat een eenkamerstelsel zal bijdragen aan de stabiliteit van het kabinet? Afschaffing van de Eerste Kamer scheelt overigens 12 miljoen euro per jaar.¹⁷ Is de regering op de hoogte van deze kosten en dient het kostenaspect een rol te spelen, zo vraagt de LDZ-fractie.

De leden van de fractie van de **Syb Talma Partij (combifractie van de Universiteit van Tilburg en de Open Universiteit, hierna: STAP-fractie)** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering betreffende veranderingen in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht.

De STAP-fractie, als christelijk-sociale partij erkent de heerschappij van God over het staatkundig leven, dat de overheid door God is gegeven en in zijn dienst staat. Daarnaast is de STAP-fractie van mening dat christenen een verantwoordelijkheid hebben actief te zijn binnen de samenleving.

De STAP-fractie deelt de mening van de regering dat er behoefte bestaat tot verandering van de Grondwet. Daar de STAP-fractie hecht aan haar christelijk-sociale ideologie heeft de STAP-fractie, naast de gegeven toelichting bij het wetsvoorstel, behoefte aan verhelderende antwoorden van de regering op een aantal vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. De STAP-fractie is kritisch doch rechtvaardig. Het wetsvoorstel ziet op een aanvulling van artikel 85 van de Grondwet door de invoeging van twee artikelen, te weten artikel 85a en 85b, die zien op de stemming over wetsvoorstellen in de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast worden de artikelen 87 en

¹⁶ IPU/Parline database (februari 2015).

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33750 IIA, 2, p. 5.

137 van de Grondwet gewijzigd. Het standpunt van de STAP-fractie is dat het ingediende wetsvoorstel in beginsel geen inbreuk maakt op de ideologie die de STAP-fractie naleeft, maar dat de nadere uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel om een verdere toelichting vraagt. In dit verslag zal dit worden toegelicht.

De strekking van het wetsvoorstel. Het zwaartepunt in de politieke besluitvorming van de Staten Generaal ligt bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft een andere (beperkttere) rol dan de Tweede Kamer. Als voornaamste taak van de Eerste Kamer geldt het bewaken van de zorgvuldigheid van wetgeving. Dat de politieke fracties van de regeringspartijen binnen de Eerste Kamer anders dan de fracties van die partijen in de Tweede Kamer niet aan een regeerakkoord zijn gebonden, past bij de rol van de Senaat. De Eerste Kamer dient zich in principe alleen bezig te houden met de toetsing van de wetsvoorstellen.

Als wij naar de geschiedenis kijken zien wij dat in de negentiende eeuw in unitaire staten het Engelse Hogerhuis veel navolging vond. Dat gold bijvoorbeeld voor Nederland vanaf 1815, onder invloed van de Belgische leden van de grondwetscommissie.¹⁸ De Nederlandse politicoloog Lijphart spreekt van een 'conservatieve rem' als belangrijkste oorspronkelijke functie van de meeste senaten.¹⁹ Door het verdwijnen van het idee van standenvertegenwoordiging, nam de politieke betekenis van senaten in unitaire staten geleidelijk af, werd hun bestaansrecht minder vanzelfsprekend en werd hun samenstelling onderwerp van discussie.²⁰ In ontwikkelde democratieën wordt de rationale van een tweekamerstelsel in een eenheidsstaat tegenwoordig vooral gezocht in de mogelijkheid van heroverweging door een andere Kamer in het wetgevingsproces, waardoor fouten beter kunnen worden voorkomen en zowel de kwaliteit als de stabiliteit van de wetgeving wordt bevorderd.²¹

De STAP-fractie constateert dat de kern van het hedendaagse probleem ligt in het mandaat dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer van de kiezer hebben gekregen. Ervaring leert dat het bestaan van twee Kamers tot conflicten tussen beide Kamers kan leiden, vooral wanneer de politieke samenstelling van de Eerste Kamer sterk afwijkt van de samenstelling van de Tweede Kamer. De STAP-fractie herinnert in dit verband aan de

¹⁸ Zie over de discussies in de grondwetscommissies Nifterik 2011.

¹⁹ A. Lijphart, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale, 2012, p. 190.

²⁰ Zie hierover ook M. Wasowicz, 'Les changements des attributions de la chambre haute des parlements en Europe au XIXe siècle et au début du XXe siècle', in: H.W. Blom, W.P. Blockmans & H. de Schepper (red.), *Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu – Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden*, Den Haag, 1992, p. 131-138.

²¹ S.C. Patterson & A. Mughan, *Senates and the Theory of Bicameralism*, in: S.C. Patterson & A. Mughan (eds.), *Senates – Bicameralism in the contemporary world*, Columbus Ohio, 1999, p. 9-16; G. Tsebelis & J. Money, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, p. 32-35 en p. 37-42.

recente gebeurtenissen omtrent de vrije artsenkeuze waar het conflict tussen de beide Kamers ook kan worden beschouwd als een indirect conflict tussen het Kabinet en de Eerste Kamer. Ook in andere gevallen kan een regering, in de Tweede Kamer rustend op een werkbare meerderheid, te maken krijgen met een situatie waarin zij niet de meerderheid heeft in de Eerste Kamer.

Het is weliswaar geen alledaagse praktijk maar het komt voor dat de Eerste Kamer anders stemt dan de Tweede Kamer over ingediende wetsvoorstellen. Daarnaast lijkt er sprake van een toenemende politieke opstelling van de Eerste Kamer. De STAP-fractie heeft de indruk dat dit met name voorkomt wanneer de coalitie (in de Tweede Kamer) geen meerderheid heeft in de Eerste Kamer. Gaarne zou de STAP-fractie van de regering een overzicht ontvangen van de wetsvoorstellen waarover in de afgelopen drie zittingsperiodes en van het huidige kabinet door beide Kamers anders is gestemd. Ook verneemt de STAP-fractie graag of de regering met de STAP-fractie van oordeel is dat een toenemende politieke opstelling van de Senaat ten koste gaat van de reflexieve functie van deze Kamer.

Motieven voor het wetsvoorstel. De STAP-fractie hecht een groot belang aan de functie die de Eerste Kamer als onderdeel van de wetgevende macht vervult als ‘chambre de réflexion’. De bewaking van kwaliteit op het gebied van wetgeving behoort haar kerntaak te blijven. De STAP-fractie kan zich derhalve verenigen met deze motivering voor het wetsvoorstel.

Daarbij baart het de STAP-fractie zorg dat kleinere partijen in de Tweede Kamer gezamenlijk zoeken naar wegen om via de Eerste Kamer een belangrijk beleidsthema te beïnvloeden. De STAP-fractie is van mening dat de Eerste Kamer in deze situatie haar functie van ‘chambre de réflexion’ onvoldoende waarmaakt. Bij het onderliggende wetsvoorstel heeft de STAP-fractie als voornaamste bezwaar dat onvoldoende is verzekerd dat de Eerste Kamer haar functie van ‘chambre de réflexion’ kan waarmaken.

De STAP-fractie acht het van wezenlijk belang dat de Senaat vanuit haar taak een bijdrage levert aan het systeem van ‘checks and balances’ in de Nederlandse rechtsstaat. Zij benadrukt dat de Eerste Kamer temeer van belang is daar er in Nederland geen Constitutioneel Hof bestaat en het de rechter niet is toegestaan wetgeving te toetsen aan de Grondwet zodat de wetgever zelf en a fortiori de Senaat, de juridische kwaliteit van wetten dient te bewaken.

Grondwetswijziging. Evenals de regering acht de STAP-fractie een grondwetswijziging noodzakelijk om de gewenste wijzigingen te bewerkstelligen. De STAP-fractie is zich bewust van de zware procedure en het met twee lezingen en verkiezingen gemoeide tijdsverloop. Echter, die tijd moet worden genomen, het betreft hier een cruciaal element van onze parlementaire democratie. Daaraan moet een uitvoerige

gedachtewisseling voorafgaan want als vertegenwoordigers van de burgers van dit land kan de STAP-fractie zich niet permitteren dat er een ineffectieve bepaling tot stand komt. Het parlementaire stelsel, de rol en taak van de Eerste Kamer is natuurlijk reeds opgenomen in de Grondwet. De Grondwetsherziening in 1848 (herziening in 1983) legde de basis voor ons huidige stelsel van parlementaire democratie. De thans aanhangige wijziging in ons stelsel kan wat de STAP-fractie betreft op geen andere wijze plaatsvinden dan door een wijziging van de Grondwet, juist omdat de wijziging raakt aan de democratische fundamenteën van onze rechtsstaat en die mogen niet lichtvaardig worden aangepast. Het bewerkstelligen van de gewenste wijzigingen via bijvoorbeeld gewone wetten of reglementen zijn voor de STAP-fractie dan ook niet aan de orde. Daaraan staat ook het legaliteitsbeginsel aan de weg. Er kan, zonder grondslag in de wet en in dit geval de Grondwet, geen sprake zijn van bevoegdheden. De STAP-fractie staat, als christelijk-sociale partij, onder andere voor duidelijke bevoegdheden en rechtszekerheid en is van oordeel dat de fundamenteën van onze democratische samenleving opgenomen moeten worden in de Grondwet.

Strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **Verenigde Unie der Sociaal Democraten (Vrije Universiteit, hierna: VUSD-fractie)** spreken hun waardering uit richting de regering voor het voorleggen van een wetsvoorstel dat een herziening beoogt in de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer. Conflicten tussen de beide Kamers der Staten-Generaal leiden tot onwenselijke gevolgen. Het tegengaan van dergelijke conflicten lijkt op een groot draagvlak in de samenleving te kunnen rekenen. Er bestaat van veel kanten kritiek op het functioneren van het huidige wetgevingsproces. De actualiteit maakt de discussie heviger en de noodzaak van herziening van de Grondwet groter.

Of het onderhavige wetsvoorstel de oplossing biedt voor de onvrede over de huidige regeling zal moeten blijken. De VUSD-fractie geeft hieronder hun zienswijze met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel. Op enige punten vindt de VUSD-fractie het nodig om aanvullingen of opmerkingen te plaatsen, danwel om verduidelijking te vragen. Desalniettemin vindt de VUSD-fractie het wetsvoorstel een stap in de goede richting.

De strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **Christen-Democratisch Leiden (Universiteit Leiden, hierna: CDL-fractie)** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de verandering van de Grondwet met betrekking tot de bepalingen inzake de wetgevende macht. Hun dank gaat uit naar de regering die met dit wetsvoorstel onder meer beoogt de bestuurbaarheid van Nederland te vergroten en deze zeker te stellen voor de

toekomstige jaren. De CDL-fractie draagt deze doelstelling een warm hart toe. De wijze waarop deze doelstelling is vertaald in het voorliggend wetsvoorstel verdient wat haar betreft nog aandacht. Met name de wijze waarop het samenspel en de verhouding tussen de beide Kamers is vormgegeven is een punt van zorg, daar de nadruk wat de CDL-fractie betreft sterker zou moeten liggen op het faciliteren van compromissen als alternatief voor het oplossen van conflicten. Ook heeft zij vragen over de behartiging van regionale belangen; de blik van de wetgever moet immers verder reiken dan slechts de Haagse vierkante kilometer en de Randstad.

Motieven voor het wetsvoorstel. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de Eerste Kamer haar functie van ‘chambre de réflexion’ onvoldoende waarmaakt. Daarbij wordt onder meer verwezen naar “*de weinige keren dat de Eerste Kamer over ingediende wetsvoorstellen anders stemt dan de Tweede Kamer.*” Uit onderzoek uitgevoerd door de CDL-fractie blijkt dat het in de afgelopen 70 jaar 64 keer is voorgekomen dat een wetsvoorstel is verworpen in de Eerste Kamer.

De Memorie van Toelichting illustreert het belang van een goed functionerende Eerste Kamer met het ontbreken van een constitutioneel hof die wetten in formele zin toetst op verenigbaarheid met de Grondwet. Onderschrijft de regering het standpunt van de CDL-fractie dat in het kader van de scheiding der machten en het belang van onafhankelijke en apolitieke rechtspraak de rechter niet toetst op verenigbaarheid met de Grondwet?

De regering stelt dat de Eerste Kamer gedurende de laatste jaren “*een steeds meer politieke betekenis heeft gekregen of genomen*”. Wat is de definitie die de regering in dit verband toebedeelt aan de term ‘politiek’ en waaruit blijkt dat de genoemde trend een probleem vormt?

Deelt de regering het standpunt van de CDL-fractie dat de Eerste Kamer, als onderdeel van het parlementair stelsel, een politiek orgaan is en dat die stelling ondersteuning vindt in het simpele feit dat nu eenmaal politici in de senaat zetelen?

De Memorie van Toelichting suggereert een spanningsveld tussen het uitgangspunt van *checks and balances* en de bestuurbaarheid van Nederland. De CDL-fractie is daarentegen van mening dat een systeem van *checks and balances* niet noodzakelijk ten koste gaat van de bestuurbaarheid van het land. Ter illustratie: wanneer de Eerste Kamer zou worden afgeschaft, levert dit op korte termijn winst op aangezien wetten sneller door het Parlement gaan. Op de lange termijn zal dit echter de bestuurbaarheid van het land kunnen ondermijnen, wanneer deze wetten kwalitatief tekortschieten. De betrokkenheid van de Eerste Kamer resulteert in kwalitatief hoogstaande wetten waardoor het land beter bestuurbaar wordt. Kan de regering nader ingaan op het spanningsveld dat zij lijkt

te zien tussen het bestaan van een systeem van *checks and balances* en de bestuurbaarheid van Nederland?

De regering wijst bovendien het onderlinge beraad tussen Eerste en Tweede Kamerleden aan als een *“risico voor de vervulling van de reflexieve functie van de Eerste Kamer”* en overweegt dat deze omstandigheid aangeeft dat de onderlinge verbondenheid tussen partijgenoten sterk is. Hoe verhoudt dit perspectief zich met zowel het gelijktijdig verkiezen als ontbinden van Eerste en Tweede Kamer, en het creëren van eenzelfde mandaat voor beide Kamers? Waarom lijkt de regering van mening te zijn dat de aangehaalde wijzigingsvoorstellen niet juist zullen leiden tot een sterkere onderlinge verbondenheid tussen partijgenoten uit de beide Kamers en daarmee tot een verdere uitholling van die reflexieve functie?

De regering geeft als reden voor de politisering van de Eerste Kamer, naast de toename van het aantal zwevende kiezers, ook de verschillen in moment van verkiezingen. De CDL-fractie is van mening dat het op verschillende momenten verkiezen van de Eerste en Tweede Kamer politieke binding binnen partijen tegengaat en daarmee een belangrijke waarborg is voor het zelfstandig en onafhankelijk functioneren van Eerste Kamerleden. Wanneer de verkiezingen gelijktijdig plaats vinden, zijn Eerste Kamerleden meer gebonden aan het verkiezingsprogramma en daarmee minder zelfstandig bij het uitoefenen van hun reflexieve taak. Kan de regering uitweiden over dit verlies aan onafhankelijkheid als gevolg van deze wijziging? Zij verwacht dat het gelijktijdig verkiezen van beide Kamers bijdraagt aan een minder politieke opstelling van de senaat?

Daarnaast vraagt de CDL-fractie waarom de regering overtuigd lijkt dat de toename van het aantal zwevende kiezers resulteert in een meer politieke Eerste Kamer. Kan de regering deze stelling van een onderbouwing voorzien en daarbij aangeven hoe die verdere politisering van de Eerste Kamer in de parlementaire praktijk gestalte krijgt?

Op 24 juni 2014 deed de Voorzitter van de Eerste Kamer, mevrouw Broekers-Knol, de volgende uitspraak: *“Eigenlijk vond ik het helemaal geen gek systeem dat senatoren vroeger voor zes jaar werden gekozen via Provinciale Staten, waarbij elke drie jaar de helft van de Kamer wisselde. Op die manier is er wat meer verandering in ten opzichte van de Tweede Kamer.”* Volgens de CDL-fractie kan middels dit systeem het effect van het stemgedrag van zwevende kiezers enigszins worden afgezwakt. Immers, wanneer slechts de helft van de Eerste Kamerleden per verkiezing wordt verkozen, zijn de verschuivingen daarmee logischerwijs minder groot. Kan de regering aangeven of zij dit systeem van de Grondwet van 1922 en de Kieswet van 1923 overwogen heeft als alternatief voor het

huidige voorstel en waarom de voorkeur toch naar het huidige voorstel uitgaat?

Ook het recht van amendement in relatie tot de novellepraktijk is voor de regering een aanleiding om de verhouding tussen beide Kamers te herzien. De CDL-fractie stelt voorop dat de figuur van de novelle voor rekening komt van de bewindslieden die daarvan gebruik wensen te maken. De beslissing of een novelle wordt gebruikt om een wet door het parlement te krijgen wordt genomen door de betreffende minister of staatssecretaris; het is geenszins een recht dat de Eerste Kamer toekomt. De overtuiging dat de novellepraktijk zou moeten leiden tot een herziening van de verhouding tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer is daarom merkwaardig. Kan de regering haar redenering op dit punt nader toelichten?

In het verlengde van het voorgaande zet de CDL-fractie vraagtekens bij het bestempelen van de novellepraktijk als wetsontduiking. In hoeverre is het mogelijk een vruchtbare samenwerking tot stand te brengen met een senaat die wetsontduiking wordt verweten, in het bijzonder met betrekking tot het voorliggend wetsvoorstel?

Eveneens zet de CDL-fractie vraagtekens bij de term 'wetsontduiking'. Dit is niet een term die terug te vinden is in de literatuur en daarmee is onduidelijk in welk licht deze benadering geplaatst moet worden. Waarom heeft de regering voor een dergelijk zware term gekozen?

Ten aanzien van de novellepraktijk wordt verder in de Memorie van Toelichting gesteld dat deze tot tijdverlies en ingewikkelde situaties kan leiden. Hoewel de CDL-fractie erkent dat een novelle enige tijd in beslag kan nemen, is zij van mening dat een novelle juist voor tijdswinst kan zorgen ten opzichte van een situatie waarin een volledig nieuw wetsvoorstel ingediend moet worden. Juist het gebruik maken van een novelle waarin kleine aanpassingen worden gedaan kan voorkomen dat een volledig nieuw wetgevingsproces in gang moet worden gezet. Bovendien is de novelle een geschikt middel om tot compromissen tussen beide Kamers te komen. In hoeverre onderschrijft de regering in dit licht de bruikbaarheid van deze praktijk?

Opheffing van de Eerste Kamer? De CDL-fractie is, evenals de regering, tegenstander van opheffing van de Eerste Kamer. In aanvulling op hetgeen de Memorie van Toelichting op dit punt stelt, ziet zij de leden van de Eerste Kamer bij uitstek als volksvertegenwoordigers die, gezien de aard van hun functie en hun veelvuldige contact met het maatschappelijk middenveld, midden in de samenleving staan. Doordat het lidmaatschap van de Eerste Kamer geen voltijdfunctie betreft, kunnen de leden van de Eerste Kamer wetsvoorstellen beoordelen vanuit het perspectief van hun overige bezigheden. Veel van hen zijn naast hun taak als senator actief binnen maatschappelijke organisaties of belangengroepen. Het gevolg hiervan is dat zij met hun

ervaring en deskundigheid een van de Tweede Kamer te onderscheiden toegevoegde waarde hebben binnen het wetgevingsproces.

Dat deze kenmerken de Eerste Kamer versterken werd door W.M. van Lanschot, senator van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP), reeds in 1922 benadrukt: *“Onze arbeid als Kamerlid laat ons tijd te over voor beoefening der wetenschap, van handel, landbouw en industrie. Onze levensgedachte, onze geestesstemming gaat niet alleen uit naar de politiek in al haar eenzijdigheid, maar ook, maar meer nog naar de andere sferen van onze maatschappelijke samenleving. En dat dualisme in onze geestesrichting is van invloed op de stemming in deze Vergadering en komt daaraan ten goede. Het voorkomt die nootlottige eenzijdigheid, die zoo ten onrechte de politiek beschouwt als het begin en het einde in den ganschen parlementairen arbeid.”*

Bij het lezen van de Memorie van Toelichting, in het bijzonder in de paragraaf getiteld *“Opheffing van de Eerste Kamer”*, komt niet duidelijk naar voren waarom de senaat, naar oordeel van de regering, behouden dient te worden. Kan de regering zich vinden in het standpunt dat een conflictenregeling slechts kan leiden tot een vruchtbare samenwerking tussen beide Kamers wanneer van de Eerste Kamer een duidelijk bestaansrecht wordt erkend?

Als het gaat om de meerwaarde van de Eerste Kamer wordt in de Memorie van Toelichting voornamelijk ingegaan op haar reflexieve functie. Is de regering het met de CDL-fractie eens dat de Eerste Kamer ook vanwege de positie in het maatschappelijk middenveld van haar leden en het deeltijdkarakter van hun werkzaamheden van toegevoegde waarde is in het wetgevingsproces? Zo ja, hoe ziet de regering deze functie gewaarborgd in haar voorstel?

Zoals eerder aangegeven is de overheveling van toetsing van wetgeving op verenigbaarheid met de Grondwet aan een constitutioneel hof wat de CDL-fractie betreft onwenselijk. Zij beschouwt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als een groot goed en wil voorkomen dat de rechtspraak gepolitiseerd geraakt. Het standpunt van de regering dat de taak om rechtmatigheid van wetgeving te toetsen gezien zijn representatieve karakter aan het parlement toebehoort, wordt door de CDL-fractie dan ook onderschreven. Binnen die taak ziet zij een belangrijke zelfstandige rol voor de Eerste Kamer weggelegd. Deze beoordeelt wetgeving immers op rechtmatigheid en kwaliteit in ruime zin en in het bijzonder op verenigbaarheid met grondwettelijke normen. De CDL-fractie beschouwt het daarom als onwenselijk om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving neer te leggen bij slechts één wetgevend orgaan. Ook roept het bereik van het begrip rechtmatigheid en kwaliteit in relatie tot de taakopvatting van de Eerste Kamer een vraag op.

De regering overweegt in de Memorie van Toelichting dat beoordeling van wetgeving op rechtmatigheid en kwaliteit niet alleen een juridische toets behelst, maar tevens een bredere ethische en maatschappelijke dimensie kent. Hoewel de CDL-fractie deze overtuiging deelt, is zij van mening dat ethische en maatschappelijke overwegingen ook politiek van aard zijn. Erkent de regering dat de taak van de Eerste Kamer een belangrijke politieke dimensie kent?

De strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **Groninger Groene Fractie (Rijksuniversiteit Groningen, hierna: GGF-fractie)** merken op dat de instelling van de Eerste Kamer een onderdeel van ons staatsrecht is dat over de jaren bijna volledig ongewijzigd is gebleven. De getrapte verkiezingen van haar leden is daarmee ook een geaccepteerd fenomeen geweest dat inmiddels 200 jaar haar wortels in de Nederlandse Grondwet kent. Als het echter aan de GGF-fractie ligt, is dit net als vele andere systemen uit de 19de eeuw een ondemocratisch gebruik waar staatsrechtelijk nog aanzienlijk aan gesleuteld kan worden. Nu de afgelopen jaren namelijk steeds meer nagedacht wordt over het brengen van meer direct democratische elementen binnen ons staatsrecht, bijvoorbeeld het voorstel tot het correctief referendum²² of van de gekozen burgemeester²³, kan een ingreep in de verkiezingsprocedure voor de Eerste Kamer niet uitblijven.

Rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer is al eerder een onderwerp van discussie geweest. In 1983 heeft staatscommissie Cals/Donner zich uitgesproken voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, met als voornaamste argument het vergroten van de democratische legitimiteit (eindrapport Staatscommissie Cals-Donner, 29 maart 1971). De regering stelde zich destijds echter op het standpunt dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de direct gekozen leden van de Provinciale Staten de Eerste Kamer als Kamer van revisie een voldoende democratische legitimatie verschafte.²⁴

De GGF-fractie Fractie schaart zich daarom achter het voorstel tot verandering van de Grondwet door de regering omtrent de bepaling inzake de wetgevende macht. Hierin wil GGF-fractie echter nog wel een aantal zaken verduidelijken of op de voorgrond zetten, zodat ook de groene stem in dit voorstel vertegenwoordigd is. Het is namelijk gemakkelijk om de democratische waarde van een voorstel weg te zetten als het gaat om pragmatische belangen. Het is echter juist in tijden van een potentiële grondwetswijziging belangrijk om te kijken hoe we de

22 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30174_initiatiefvoorstel_fokke

23 http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jxosf/voorstel_minister_de_graaf_d66_voor_de
24 MvA, Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 13).

toenemende tendens tot democratisering in ons staatsrecht kunnen verwerken.

Motieven voor het wetsvoorstel. De GGF-fractie merkt bij onderhavig wetsvoorstel op dat met betrekking tot de functie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal als ‘chambre de réflexion’ een spanningsveld bestaat tussen de politieke cultuur en de staatsrechtelijke bevoegdheden van de leden van de Eerste Kamer. De politieke cultuur en de staatsrechtelijke bevoegdheden zijn twee te onderscheiden elementen. De bevoegdheden die in de Grondwet aan de leden van de Eerste Kamer worden toegekend, worden in de Eerste Kamer van de politieke kleur voorzien. Er zal, ondanks het wetsvoorstel, een spanningsveld blijven bestaan. De leden van de Eerste Kamer zijn vrij om aan deze bevoegdheden invulling te geven.

Grondwetswijziging. De GGF-fractie vraagt of het voorstel van wet niet ten onrechte in zijn geheel de status van voorstel van (Nederlandse) wet en niet die van rijkswet heeft.

Op grond van artikel 5 Statuut hebben bepaalde bepalingen van constitutioneel koninkrijksrecht geen uitwerking gekregen in het Statuut, maar in de Grondwet, omdat het bij de totstandkoming van het Statuut onwenselijk werd gevonden om de Grondwet rigoureus open te breken.²⁵ In plaats daarvan is een deel van de bepalingen in de Grondwet “omhoog getakeld” en heeft de status van rijkswet gekregen.²⁶ Zij hebben een hogere rang dan de Nederlandse bepalingen in de Grondwet, zijn bij rijkswet vastgesteld en dienen derhalve ex artikel 5 lid 3 Statuut ook bij rijkswet te worden gewijzigd. Het gaat daarbij om de artikelen 2, 24-38, 45, 47, 68, 70, 73-75, 81-89, 90-96, 97-102 en 111 Grondwet.²⁷ Hieronder valt derhalve ook artikel 87 Grondwet, dat het voorstel beoogt te wijzigen.

In de structuur die door het Statuut voor het Koninkrijk in het leven is geroepen, functioneren bepaalde Nederlandse organen tevens als Koninkrijksorgaan, al dan niet door wijziging van de samenstelling van het desbetreffende Nederlandse orgaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld de Rijksministerraad (de Nederlandse ministers, aangevuld met de gevolmachtigde ministers) en de Raad van State van het Koninkrijk (de Nederlandse Raad van State, eventueel aangevuld met staatsraden uit de overzeese landen).

Ook voor de Staten-Generaal geldt dat zij tevens op het niveau van het Koninkrijk functioneren.²⁸ Hoewel het Statuut hierover niet geheel duidelijk is, kunnen de Staten-Generaal derhalve ook als Koninkrijksorgaan bestempeld worden.²⁹ De Staten-Generaal hebben ook op koninkrijksniveau de

25 C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 32.

26 H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden*. Een bijdrage aan het constitutionele Koninkrijksrecht, Nijmegen: Wolf 2009, p. 22.

27 Borman 2012, p. 32 e.v.; Hoogers 2009, p. 22.

28 Borman 2012, p. 107

29 Borman 2012, p. 88

medewetgevende en controlerende taken die zij op het Nederlandse niveau hebben. Voor de rijkswetgevingsprocedure blijkt dit uitdrukkelijk uit artikel 15 e.v. Statuut. Uit deze systematiek volgt dat de grondwetsbepalingen die mede van belang zijn voor de rijksaangelegenheden en dus een aangelegenheid zijn van het Koninkrijk bij rijkswet gewijzigd dienen te worden.³⁰ Dit geldt voor artikelen VI en VII van het voorstel, die immers een procedure wijzigen die ook van toepassing is bij rijkswetgeving. Bepalingen die uitsluitend zien op samenstelling, organisatie en werkwijze kunnen bij Nederlandse wet gewijzigd worden.³¹

De conclusie die hieruit volgt is dat artikelen II t/m V van het voorstel zonder meer bij Nederlandse wet geregeld kunnen worden, nu deze bepalingen grondwetsbepalingen beogen te wijzigen met betrekking tot de samenstelling, organisatie en werkwijze van de Eerste Kamer. Waar het gaat om artikelen VI en VII vraagt de GGF-fractie of deze niet bij rijkswet dienen te worden vastgesteld. Daarbij zij opgemerkt dat dit voor de tekst van het voorstel nauwelijks consequenties hoeft te hebben. Slechts een wijziging van de considerans is hiervoor noodzakelijk, waarbij de woorden “Raad van State” moeten worden gewijzigd in “Raad van State van het Koninkrijk” en de bijzin “de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde” moet worden ingevoegd.

De strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **Rotterdamse Socialistische Partij (Erasmus Universiteit Rotterdam, hierna: RSP-fractie)** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering met betrekking tot de wijziging van bepalingen in de Grondwet inzake de wetgevende macht. Deze fractie kan zich vinden in de stelling dat de bestuurbaarheid van Nederland dient te worden vergroot en dat de verhouding tussen de beide Kamers der Staten Generaal aan herziening toe is. Teneinde de democratische legitimiteit van de wetgevende macht zo veel mogelijk te vergroten, is de RSP-fractie al enige tijd kritisch over de verhouding tussen de Eerste en Tweede Kamer. Of het onderhavige wetsvoorstel zal leiden tot het vergroten van de democratische legitimiteit van de wetgevende macht wordt nochtans door deze fractie onzeker geacht. Dientengevolge heeft de RSP-fractie een aantal vragen over en opmerkingen bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze komen hieronder nader aan de orde.

Motieven voor het wetsvoorstel. De RSP-fractie heeft met grote instemming kennisgenomen van de motieven voor het wetsvoorstel. Zoals in het voorgaande reeds gesteld is deze fractie al een lange tijd kritisch over zowel de samenstelling als het functioneren van de wetgevende macht. De RSP-fractie sluit

30 Artikel 5 lid 3 Statuut
31 Borman 2012, p. 108

zich aan bij het genoemde kritiekpunt dat de Eerste Kamer haar rol van 'chambre de réflexion' onvoldoende waarmaakt en heeft om die reden frequent haar twijfels geuit over het überhaupt bestaan van de Kamer. Het ontbreken van een constitutioneel hof in Nederland wordt in de Memorie van Toelichting als een belangrijk argument genoemd voor een Eerste Kamer met een controlerende functie. Hoe verhoudt dit zich tot het initiatiefwetsvoorstel Van Tongeren dat constitutionele toetsing mogelijk wil maken? Heeft de regering nagedacht over de mogelijkheid dat dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, waarna constitutionele toetsing wel mogelijk is?

Deze fractie sluit zich voorts aan bij de stelling dat het recht van novelle een vertragende factor is in het wetgevingsproces, en als een vorm van wetsontduiking gezien kan worden. Meer in het bijzonder vindt de RSP-fractie dat met dit recht de Eerste Kamer buiten de grenzen treedt van haar rol van 'chambre de réflexion' en de macht van de Eerste Kamer in de praktijk groter is dan hetgeen democratisch is gelegitimeerd. Om het toenemende politieke karakter van de Eerste Kamer weg te nemen en haar beoogde positie te herijken, is het volgens de RSP-fractie, inderdaad nodig de verhoudingen tussen de Kamers te herzien en daarbij de rol van de Eerste Kamer te verkleinen. De genoemde motieven bevatten veel kritieken die ook lijken te pleiten voor het verkleinen van de macht van de Eerste Kamer. Het onderhavig wetsvoorstel omvat weliswaar een hervorming van de positie van de Eerste Kamer, maar sluit volgens de RSP-fractie niet voldoende aan bij de motivering van het wetsvoorstel omdat het wetsvoorstel de machtspositie van de Eerste Kamer eerder vergroot dan verkleint. De RSP-fractie zou de regering derhalve willen vragen nader toe te lichten hoe de onderhavige voorstellen in verhouding staan tot de genoemde motieven.

Opheffing van de Eerste Kamer? De RSP-fractie kan zich vinden in het uitgangspunt van de regering dat goed werkende wetgeving een belangrijke voorwaarde is voor de ordening van de samenleving. Daarbij is het zeker van belang waarborgen in te bouwen die erop zien dat de kwaliteit van de wetgeving optimaal is.

De RSP-fractie is echter kritisch over de wijze waarop de Eerste Kamer in het huidige stelsel functioneert. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp stelt de regering dat de functie van de Eerste Kamer thans gelegen ligt in haar rol van een meer afstandelijke beoordelaar van wetsvoorstellen. In de politieke praktijk vervult de Eerste Kamer naar de opvatting van de RSP-fractie slechts in zeer beperkte mate haar reflectieve functie. Veeleer stelt de Eerste Kamer zich, net als de Tweede Kamer, op als een politiek orgaan. Daarbij speelt de toegenomen machtspositie van politieke partijen in het politieke besluitvormingsproces een belangrijke rol. Dit is met name zichtbaar wanneer een kabinet niet op een meerderheid kan steunen in de Eerste Kamer en het daardoor genoodzaakt is tot

het maken van politieke afspraken met oppositiefracties in de Tweede Kamer, waarmee het zich kennelijke tevens verzekert van de steun van de geestverwante fracties in de Eerste Kamer.³² De toegenomen politieke rol van de Eerste Kamer illustreert dat zij in zekere mate een doublure vormt van de Tweede Kamer. Voor de RSP-fractie is onduidelijk op welke wijze het rechtstreeks verkiezen van de Eerste Kamer bijdraagt aan het terugdringen van deze doublure. In dit licht vraagt de RSP-fractie of het regeringsvoorstel de doublure tussen beide Kamers niet juist versterkt. De de RSP-fractie vraagt in het verlengde daarvan ook of Nederland niet beter af zou zijn met een eenkamerstelsel? Dit zou niet alleen recht doen aan het politieke primaat van de Tweede Kamer, maar zou ook kunnen bijdragen aan effectievere, snellere besluitvorming. Uiteraard beseft de RSP-fractie dat het instellen van een eenkamerstelsel politiek niet haalbaar is. De grondwetsherziening van 1983 heeft immers duidelijk gemaakt dat afschaffing van de Eerste Kamer slechts de wens is van een minderheid.³³ Niettemin blijft een minder invloedrijke positie van de Eerste Kamer wenselijk in de visie van van de RSP-fractie.

Vooralsnog levert het regeringsvoorstel echter spanningen en onduidelijkheden op die onzeker maken of de Eerste Kamer ook daadwerkelijk minder invloedrijk zal worden. Daarbij verwijst de RSP-fractie naar de grondwetsherziening van 1983, waarbij de wijze waarop de Eerste Kamer werd samengesteld werd herzien. Deze wijziging heeft immers onbedoeld bijgedragen aan een sterkere politieke rol van de Eerste Kamer, waardoor de algehele verversing van de Eerste Kamer een vuurproef is gaan vormen voor het zittende kabinet.³⁴ De RSP-fractie vraagt de regering of zij er rekening mee heeft gehouden dat ook het huidige regeringsvoorstel onbedoeld kan resulteren in een versterkte politieke positie van de Eerste Kamer.

Wetgeving en bestuur. De de RSP-fractie heeft kennisgenomen van de opmerkingen van de regering over de verhouding tussen bestuur en wetgeving.

De regering gaat in op het belang van de voorstellen en het verband met de verhouding tussen wetgeving en bestuur. De RSP-fractie onderschrijft de noodzaak van een goede verhouding tussen wetgeving en bestuur, maar voor de RSP-fractie is onduidelijk hoe deze analyse zich verhoudt tot het regeringsvoorstel.

De RSP-fractie vraagt of de voorstellen van de regering daadwerkelijk voorzien in een evenwicht tussen beide Kamers. Voorts vraagt de RSP-fractie hoe de regering met deze voorstellen de verhouding tussen bestuur en wetgeving wil vormgeven en uitvoeren.

³² H. Broeksteeg, 'Het bestaansrecht van de Eerste Kamer', *ArsAequi* 2014, p. 912–916.

³³ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 559.

³⁴ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 561.

Grondwetswijziging. De RSP-fractie onderschrijft de noodzaak van het doorlopen van een Grondwetswijziging. De RSP-fractie vraagt waarom de regering pas na aanvaarding van dit wetsvoorstel een voorstel tot wijziging van de Kieswet wil aanbieden en dit niet gelijktijdig doet. Kan de regering nader inzicht geven in de noodzakelijke wijzigingen in de Kieswet en deze wijzigingen motiveren, zo vraagt de genoemde fractie.

De leden van de fractie van de **Domstad Liberaal (Universiteit Utrecht, hierna: DL-fractie)** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het onderliggende doel: het tot een minimum beperken van conflicten die tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen ontstaan, ten einde patstellingen te voorkomen, die tot een bestuurlijke impasse en vertragingen leiden. Wel heeft de DL-fractie de nodige vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De strekking van het wetsvoorstel. De DL-fractie hecht veel waarde aan de stabiliteit van ons staatsrechtelijk systeem. Niettemin is zij met de regering van mening dat een debat betreffende de herziening van de verhoudingen binnen de Staten-Generaal van tijd tot tijd gewenst is, ten einde de positie en taakstelling van dit orgaan in de maatschappij af te bakenen. De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die de noodzaak illustreren om de huidige taakverdeling tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer tegen het licht te houden. De manier waarop de regering haar wensen betreffende deze herziening vorm geeft, behoeft echter nog uitleg en verduidelijking.

Motieven voor het wetsvoorstel. Het eerste motief dat de regering in het voorliggende wetsvoorstel aandraagt is dat het wetgevingsproces in de huidige vorm niet voldoende transparant zou zijn. De DL-fractie vraagt op welke manier dit wetsvoorstel ervoor kan zorgen dat het wetgevingsproces transparanter wordt, nu dit uit de Memorie van Toelichting niet blijkt.

Daarnaast draagt de regering als motief aan dat er te veel wetgeving zou zijn. De DL-fractie deelt deze kritiek. De slagvaardigheid van de overheid en de ondernemende burger worden met de huidige hoeveelheid wetgeving te zeer beperkt door bestuurlijke drukte. Een compact en duidelijk georganiseerde overheid is wenselijk, zowel voor de organisatie van de overheid zelf als voor duidelijkheid en vertrouwen bij de hardwerkende burger. Regelzucht is een niet te onderschatten bedreiging voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Desalniettemin zet de DL-fractie vraagtekens bij de manier waarop het wetsvoorstel aan deze kritiek tegemoet komt, nu de grote hoeveelheid aan wetgeving bovenal afkomstig is van de Tweede Kamer en de regering, en de Eerste Kamer – nu zij geen recht van initiatief heeft – hierin een bescheiden rol heeft. De DL-fractie verneemt daarom graag hoe de regering een

vermindering van de regeldruk meent te bewerkstelligen door het invoeren van de voorgestelde conflictregeling.

Tevens draagt de regering aan dat het wetgevingsproces te veel tijd vergt. De DL-fractie is van mening dat wetgeving binnen een redelijke termijn tot stand moet komen, waarbij in acht moet worden genomen dat kwalitatief goede wetgeving een afweging van de betrokken belangen behelst. Dit is geen lichtvaardige taak en dientengevolge dient geaccepteerd te worden dat het maken van een zorgvuldige belangenafweging enige tijd kost. De DL-fractie benadrukt het belang van kwalitatief hoogstaande wetgeving boven het belang van snelle totstandkoming van wetgeving. De DL-fractie deelt het standpunt van de regering dat kwaliteitstoetsing door de Eerste Kamer van essentieel belang is, en onderschrijven daarom de intensievere kwaliteitstoetsing van het onderhavige wetsvoorstel. De DL-fractie willen dan ook benadrukken dat tijd niet het doorslaggevende criterium kan zijn om veranderingen aan te brengen in het wetgevingsproces.

Voorts stelt de regering in de Memorie van Toelichting dat de Eerste Kamer zich niet bewust is van haar rol, te weten die van 'chambre de réflexion'. De Eerste Kamer zou zich in toenemende mate een politieke rol aanmeten en daarmee het in een rechtsstaat vereiste systeem van 'checks and balances' tenietdoen. Met dit wetsvoorstel poogt de regering deze politieke rol van de Eerste Kamer in te perken. De DL-fractie begrijpt het voorstel zo, dat de regering van mening is dat onder het bedrijven van politiek in ieder geval het wegens politieke verbondenheid meestemmen van de leden van Eerste Kamer met de aanverwante Tweede Kamerfractie valt. De DL-fractie zou graag van de regering vernemen of dit inderdaad is wat zij bedoelt met het bedrijven van politiek door de Eerste Kamer of dat zij hier (ook) andere handelingen mee bedoelt. Volgens de DL-fractie levert dit uitgangspunt namelijk een mogelijke tegenstrijdigheid op met de strekking van het wetsvoorstel. De regering stelt immers dat dit wetsvoorstel tot doel heeft de conflicten die tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen ontstaan tot een minimum te beperken teneinde patstellingen, die tot een bestuurlijke impasse en tot vertragingen leiden, te voorkomen. Echter, juist het streven van de regering om ervoor te zorgen dat de Eerste Kamerleden niet per definitie met verwante partijgenoten in de Tweede Kamer mee zullen stemmen, levert conflicten tussen de Tweede en de Eerste Kamer op. Enerzijds wil de regering met dit wetsvoorstel dus conflicten tussen beide Kamers voorkomen, anderzijds wil zij wel dat de Eerste Kamer anders stemt dan de Tweede Kamer als het wetsvoorstel op zichzelf daar om vraagt. Kan de regering uitleggen hoe zij omgaat met deze tegenstrijdigheid?

In het verlengde hiervan wil de DL-fractie aandragen dat met het gelijktijdig kiezen van de Eerste en de Tweede Kamer juist het risico optreedt dat de Eerste Kamer een doublure van de

Tweede Kamer wordt. Doordat de politieke samenstelling van beide Kamers dezelfde is, zullen de Kamers ook hetzelfde stemgedrag vertonen omtrent wetsvoorstellen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat senatoren vaak de politieke druk voelen om een wetsvoorstel afkomstig van hun partij- of coalitiegenoten niet te verwerpen. De DL-fractie is van mening dat dit handelen door dit wetsvoorstel alleen maar zal worden versterkt, omdat de onderlinge verbondenheid tussen de fracties van beide Kamers groter wordt. Om deze reden is het dan ook de vraag waarom de regering verwacht dat de Eerste Kamer met dit wetsvoorstel minder politiek zal gaan bedrijven.

De DL-fractie vraagt met betrekking tot het verminderen van de politieke rol van de Eerste Kamer ten slotte hoe dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de in het wetsvoorstel opgenomen directe verkiezing van de Eerste Kamer. De leden van de Eerste Kamer worden met uitvoering van dit wetsvoorstel immers op dezelfde directe manier gekozen als de leden van de Tweede Kamer. Hoewel de DL-fractie een directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer onderschrijft (op staatkundig gebied zijn zij van oudsher voorstander van zoveel mogelijk directe invloed van burgers op vertegenwoordigende organen) wil zij erop wijzen dat een directe verkiezing door het volk en het bedrijven van politiek processen zijn die hand in hand gaan. Hoe kan de regering garanderen dat een direct gekozen Eerste Kamer, niet eenzelfde politieke rol zal vervullen als de Tweede Kamer?

Als laatste motief voor het voorliggende wetsvoorstel noemt de regering de novellepraktijk. Volgens de regering heeft de novellepraktijk het karakter van wetsontduiking. Met dit wetsvoorstel wordt de novellepraktijk volgens de regering voorkomen. De DL-fractie wil benadrukken dat de novellepraktijk niet inconstitutioneel is en daarom niet het karakter van wetsontduiking heeft. De DL-fractie betwijfelt of met de uitvoering van dit wetsvoorstel de novellepraktijk geheel kan worden voorkomen. De DL-fractie ziet in dat met dit wetsvoorstel de novellepraktijk nog maar weinig gebruikt zal worden om wetsvoorstellen vanwege politieke redenen te wijzigen. De regering is niet meer 'gedwongen' een novelle in te brengen als de Tweede Kamer al akkoord is. Met dit wetsvoorstel kan de Tweede Kamer de Eerste Kamer namelijk overstemmen. Echter, (puur wetstechnische) novelles zullen nog wel kunnen voorkomen, nu er in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen die de novellepraktijk expliciet verbiedt. Volgens de DL-fractie zijn dergelijke novelles wenselijk, omdat de novellepraktijk een uitkomst is voor kleine onregelmatigheden in wetsvoorstellen. Met dit wetsvoorstel wordt het voor de Eerste Kamer moeilijk een wetsvoorstel af te wijzen. Ze heeft daar immers een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen voor nodig. Met de novellepraktijk hoeft de Eerste Kamer dit 'paardenmiddel' niet te gebruiken voor

kleine (wetstechnische) onregelmatigheden. De DL-fractie is voorstander van de novellepraktijk voor kleine onregelmatigheden in wetsvoorstellen. Daarom vragen zij de regering toe te lichten of zij wel beoogd heeft de novellepraktijk met dit wetsvoorstel tot een einde te brengen of dat zij, net als de DL-fractie, van mening is dat de novellepraktijk - ook met verwezenlijking van dit wetsvoorstel - een waardevol instrument kan zijn.

Opheffing Eerste Kamer? De DL-fractie juicht het van harte toe dat de regering, in haar poging om conflicten tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer te vermijden, niet overgaat tot het opheffen van de Eerste Kamer. Volgens de DL-fractie is een tweekamerstelsel essentieel voor de goede werking van ons staatsbestel. Een belangrijk argument voor het hebben van een tweekamerstelsel is dat zij moet dienen als garantie voor een gebalanceerde machtsuitoefening. Door het opheffen van de Eerste Kamer liggen, wegens gebrek aan wederzijdse controle, slechte taakuitoefening en machtsmisbruik op de loer als deze machten slechts door de Tweede Kamer worden vervuld.

Grondwetswijziging. De DL-fractie vraagt of het onderhavige voorstel geen voorstel van rijkswet had moeten zijn. Artikel 5, eerste lid, van het Statuut bepaalt namelijk, voor zover hier van belang, dat de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk wordt geregeld in de Grondwet. Het derde lid van artikel 5 Statuut regelt vervolgens dat voor voorstellen tot grondwetsherziening die koninkrijksaangelegenheden betreffen, de rijkswetprocedure moet worden gevolgd. Hieruit volgt dat de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk is aan te merken als koninkrijksaangelegenheid. Voor wijzigingen van de wetsprocedure zal dus in beginsel de rijkswetprocedure moeten worden gevolgd. Kan, en mag, de DL-fractie concluderen dat de rijkswetprocedure achterwege is gelaten vanwege het bijzondere karakter van dit voorstel?

Uit de Memorie van Toelichting blijkt verder dat een voorstel voor de wijziging van de Kieswet aan de Tweede Kamer wordt toegezonden, nadat het voorliggende wetsvoorstel in eerste lezing is aanvaard. De Memorie van Toelichting geeft naar het inzicht van de DL-fractie onvoldoende inzicht in de wijze waarop de beoogde conflictregeling beslag zal krijgen in de Kieswet. Een dergelijk inzicht is, volgens de DL-fractie, wel nodig om het voorliggende wetsvoorstel gedegen te kunnen beoordelen. Nu het wetsvoorstel een wijziging van het kiesstelsel behelst, is het, volgens de DL-fractie, van groot belang dat zij over nadere informatie ten aanzien van de uitwerking in de Kieswet beschikt. Zonder de gevraagde toelichtingen is het voor de DL-fractie immers bijzonder lastig om de uiteindelijke gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel te kunnen overzien. De DL-fractie wil dan ook graag van de regering weten hoe zij de veranderingen ten gevolge van het

voorzittende wetsvoorstel zal uitwerken in de Kieswet. Binnen welke termijn kan de Kamer een voorontwerp van de voorzienene wijzigingen ontvangen, zo vraagt de genoemde fractie.

De strekking van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **Volkse Democraten Amsterdam (Universiteit van Amsterdam, hierna: VDA-fractie)** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Enerzijds kan de VDA-fractie zich verenigen met het standpunt van de regering dat de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer moet worden verbeterd. Anderzijds is de VDA-fractie van mening dat het huidige wetsvoorstel hier niet aan bijdraagt. Zij brengt wat dat betreft de woorden van de bij de regering ongetwijfeld bekende Emmanuel Sieyès in herinnering: ‘si la seconde chambre n'est pas d'accord avec la première, elle est malveillante, si elle est d'accord, elle est superflue’.³⁵ Vrij vertaald naar de Nederlandse situatie: als de Eerste Kamer het niet eens is met de Tweede Kamer is zij kwaadaardig, als zij instemt overbodig. De VDA-fractie betreurt het daarom dat de regering er niet voor heeft gekozen een voorstel te doen tot afschaffing van de Eerste Kamer. Bovendien bevatten het wetsvoorstel en de daarbij behorende Memorie van Toelichting enkele onjuistheden en inconsequenties.

De strekking van het wetsvoorstel is, volgens de Memorie van Toelichting, het voorkomen van patstellingen en het realiseren van een meer moderne en vruchtbare taakverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer. Bovendien dient de verhouding tussen beide Kamers meer in evenwicht te raken. Echter, in het wetsvoorstel wordt de democratische legitimatie van de Eerste Kamer versterkt, terwijl haar positie en bevoegdheden worden verzwakt. De VDA-fractie staat voor democratisering van de overheid, maar vinden de door de regering gekozen oplossing inconsequent. Zij vragen de regering daarom hoe het voorliggende wetsvoorstel in haar ogen het evenwicht tussen beide Kamers bevordert.

Motieven voor het wetsvoorstel. De regering noemt in de Memorie van Toelichting een aantal kritiekpunten op het functioneren van de wetgevende macht. De VDA-fractie sluit zich aan bij het geschetste beeld, maar vindt de door de regering voorgelegde oplossing niet geschikt. Het wetsvoorstel garandeert niet dat de situatie verbetert. Ook wordt onvoldoende ingegaan op de beoogde effecten van het wetsvoorstel.

Zoals de regering stelt, is het onwenselijk dat er in de Eerste Kamer politiek wordt bedreven. Zij stelt voortdurend dat de Eerste Kamer slechts een ‘chambre de réflexion’ moet zijn. Daarmee plaatst de regering zichzelf uitdrukkelijk in de traditie van het eerste kabinet-Ruys de Beerenbrouck (1918-1922). De bedoeling van het gebruik van de term ‘chambre de réflexion’

³⁵ Geciteerd door Aurélien Antoine, ‘La réforme de la Chambre des Lords : chronique d'une révolution au long cours (1999-2007)’, in: *Revue du droit public et de la science politique*, n° 5/2008, 1333.

was om het voortbestaan van de Eerste Kamer acceptabel te maken voor de meer volkse volksvertegenwoordigers: alleen als niet-politieke Kamer was de Eerste Kamer houdbaar. In lijn daarmee beoogt de regering de Eerste Kamer een minder politieke rol te geven. De VDA-fractie kan zich vinden in dit streven. Het voorliggende wetsvoorstel zal de politieke functie echter alleen maar versterken. Eerste Kamerleden zullen meer gebonden worden aan het regeringsbeleid. Door de gelijktijdige verkiezingen en de regel dat burgers op dezelfde partij moeten stemmen voor de Tweede en Eerste Kamer, worden de Kamers meer met elkaar verbonden. De VDA-fractie roept wat dat betreft de door ex-PvdA-senator Han Noten geformuleerde ‘wet’ in herinnering: een fractie in de Eerste Kamer zal de regering nooit aan een meerderheid helpen als haar partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het betreffende wetsvoorstel hebben gestemd. Omgekeerd geldt vanzelfsprekend hetzelfde. De partijbanden zijn nu al ijzersterk en de voorgestelde regeling zal ze alleen maar verder versterken. Meer dan ooit zullen Eerste Kamerleden samen met hun partijgenoten uit de Tweede Kamer in achterkamertjes hun standpunten over wetsvoorstellen vastleggen. Als het erop aankomt, gaat het partijbelang immers voor het landsbelang. De voorgestelde regeling versterkt zo beschouwd slechts de ‘wet van Noten’ en vergroot de transparantie van het politieke bedrijf niet, integendeel. Is de regering het met deze analyse eens?

Opheffing van de Eerste Kamer? Zoals de VDA-fractie al heeft gezegd, is zij voor de afschaffing van de Eerste Kamer. Volgens de VDA-fractie is de Eerste Kamer een pittoresk erfstuk uit de negentiende eeuw, zonder nut en doel. Een tweekamerstelsel is vanuit rechtsvergelijkend oogpunt ook niet noodzakelijk. Federale staten hebben behoefte aan een senaat voor de vertegenwoordiging van de individuele staten. In de eenheidsstaat die Nederland echter is, zijn de provincies geen constituenten van een bondsstaat. Landen als Denemarken en Zweden, met een soortgelijk staatsbestel als het Nederlandse, kunnen uitstekend af zonder een tweekamerstelsel. De overgang naar een eenkamerstelsel heeft daar geen problemen opgeleverd. De regering stelt in de Memorie van Toelichting dat de meerderheid der staten een eenkamerstelsel kent, ook in Europa. Dit is inderdaad waar.³⁶ Voornamelijk kleine staten met relatief weinig regionale spreiding hebben een parlement dat uit één vertegenwoordigend lichaam bestaat. Nederland zou, als kleine eenheidsstaat, dan ook prima passen in het rijtje van landen met een eenkamerstelsel. Is de regering dat bij nader inzien niet met de VDA-fractie eens?

De Eerste Kamer is in 1815 in het leven geroepen om de Belgische aristocratie tevreden te stellen en haar leden werden

³⁶ Wereldwijd zijn er 77 tweekamerstelsels en 115 eenkamerstelsels. In Europa zijn er in verhouding zelfs minder tweekamerstelsels: 17 landen gebruiken twee Kamers, terwijl 31 landen een eenkamerstelsel hebben. Bron: IPU/Parline database (www.ipu.org).

door de Koning benoemd. Een elitair karakter heeft de Eerste Kamer nog steeds. Emeritus hoogleraar Joop van den Bergh stelde bij zijn afscheidscollege terecht dat de Eerste Kamer vandaag de dag nog veel weg heeft van een voor dames toegankelijke herensociëteit. Ook historicus Bert van den Braak omschrijft het gemiddelde Eerste Kamerlid in zijn proefschrift als een niet meer fulltime actieve bestuurder van boven de vijftig met een academische achtergrond.³⁷ Het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. De VDA-fractie vraagt de regering of zij de huidige samenstelling van de Eerste Kamer een goede afspiegeling vindt van het Nederlandse volk. Indien zij deze mening niet is toegedaan, verneemt de VDA-fractie graag waarom de regering deze herensociëteit wil handhaven. Acht de regering de gewone Nederlander soms niet tot reflectie in staat?

De regering stelt dat het voortbestaan van de Eerste Kamer noodzakelijk is om de kwaliteit van wetgeving te garanderen, in het bijzonder omdat Nederland geen rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet kent: de wetgever beslist zelf over de grondwettigheid van wetgeving. Dit standpunt bevreemdt de VDA-fractie, omdat de Tweede Kamer binnenkort begint aan de behandeling in tweede lezing van het wetsvoorstel-Halsema. Mag de VDA-fractie hieruit opmaken dat de regering er vanuit gaat dat dit wetsvoorstel het niet gaat halen? Of is de regering er misschien zelf geen voorstander van?

Bovendien is het bestaan van een Eerste Kamer niet noodzakelijk voor toetsing op kwaliteit, rechtmatigheid en beleidsmatigheid van wetgeving. Deze taak kan worden vervuld door de Tweede Kamer, als enige Kamer, die vervolgens verantwoording aflegt aan de kiezer. Nog verstandiger zou het zijn om de kiezer zelf de kwaliteitscontrole te laten uitvoeren in de vorm van een correctief referendum. De VDA-fractie prefereert toetsing door de kiesgerechtigden zelfs boven toetsing door een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer. Op deze manier heeft de Nederlandse kiezer het laatste woord. De kiezer wordt daarmee een beetje meer keizer.³⁸ Aan de kwaliteit van toetsing wordt ook geen geweld gedaan. Het volk weet meer dan een kleine groep vertegenwoordigers.³⁹

In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat de toetsing op kwaliteit en rechtmatigheid van wetgeving behoort aan het parlement als vertegenwoordigend lichaam, daar zij verantwoording aflegt aan de kiezer. De regering ziet hier een specifieke taakopdracht voor de Eerste Kamer, des te meer omdat ‘de rechtmatigheid en kwaliteit niet alleen een juridische inhoud hebben, maar een bredere ethische en maatschappelijke’.

³⁷ Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Amsterdam 1998).

³⁸ Willem Witteveen, ‘Kiezer keizer! Over referendum en representatie’, in: *Socialisme en Democratie*, 1, 53, 1996, 3.

³⁹ De VDA-fractie verwijst daarbij nadrukkelijk naar *The Wisdom of the Crowds* van James Surowiecki, waarin het standpunt wordt verdedigd dat een grote groep leken meer weet dan enkele deskundigen.

Op basis van deze argumentatie is de VDA-fractie daarentegen juist van mening dat het een taak van het volk is om dit te beoordelen. Ook dit kan door middel van het correctief referendum.

Wetgeving en bestuur. De VDA-fractie vraagt wat de regering met deze paragraaf wil zeggen. De regering geeft aan dat de inhoud van de juridische infrastructuur en de gedragsregels wordt bepaald in het politieke debat en dat de keuze voor de aard van de normen en van de infrastructuur een kwestie is van beleid. Uit niets in deze paragraaf blijkt echter dat het bestaan van een senaat noodzakelijk is voor het bestaan van kwalitatief hoogstaande wetgeving. Daarmee lijkt de regering zich te willen aansluiten bij de jurist Erik Knippenberg, die in zijn proefschrift stelt dat de Eerste Kamer best kan worden afgeschaft.⁴⁰ Is deze indruk van de VDA-fractie juist?

Grondwetswijziging. Natuurlijk vindt de VDA-fractie dat een zo fundamentele wijziging van de positie van de Eerste Kamer niet zonder grondwetswijziging tot stand kan komen. Wel vraagt de VDA-fractie hoe de regering dit voorstel door de Eerste Kamer wil krijgen. Daar is in tweede lezing immers een tweederdemeerderheid voor nodig. Het is niet waarschijnlijk dat de Eerste Kamer zal instemmen met de voorgestelde verzwakking van haar bevoegdheden. Hoe denkt de regering de oppositiefracties mee te krijgen?

De VDA-fractie vindt het een groot probleem dat de regering niet tegelijkertijd met de indiening van het wetsvoorstel een voorstel tot wijziging van de Kieswet heeft ingediend. De consequenties van de eventuele aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel kunnen op deze manier niet goed worden overzien. Daarom vraagt de VDA-fractie de regering om een nadere uiteenzetting van haar plannen met de Kieswet.

2. De voorstellen

Naar aanleiding van het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting heeft de **NGP-fractie** enkele vragen en opmerkingen waarop zij graag antwoord en reactie van de regering zou krijgen.

In de Memorie van Toelichting geeft de regering aan dat volgens haar de kern van het probleem dat in dit wetsvoorstel wordt behandeld, ligt bij het verschillende mandaat van beide Kamers.⁴¹ Doordat de partijpolitieke samenstelling van beide Kamers in het bestaande stelsel niet gelijk is en de regering niet langer altijd steunt op een meerderheid in beide Kamers, is de politieke betekenis van de Eerste Kamer gegroeid. Deze toename van de politieke betekenis gaat ten koste van haar reflexieve functie. Gelijk de regering, baart deze ontwikkeling

⁴⁰ E.T.C. Knippenberg, *De senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, De Eerste Kamer en de Bundesrat* (Maastricht 2002).

⁴¹ Memorie van toelichting, p. 3.

de NGP-fractie zorgen. Ter oplossing van dit probleem stelt de regering voor om beide Kamers een gelijk mandaat te geven. De verkiezingen voor beide Kamers zullen daarbij gelijktijdig gehouden worden en de kiezer is gehouden zijn beide stemmen op een en dezelfde partij uit te brengen.⁴² Deze procedure maakt de samenstelling van de Kamers exact gelijk.

In de literatuur wordt ten aanzien daarvan naar voren gebracht dat op deze wijze geen verdenking zal ontstaan dat de Eerste Kamer vanwege partijpolitieke redenen bepaalde beslissingen neemt ten behoeve van de kwaliteit van wetgeving.⁴³ De NGP-fractie staat positief tegenover een politiek gelijke samenstelling indien dit de positieve gevolgen heeft zoals in voorgenoemde literatuur omschreven. Dit geeft de Eerste Kamer namelijk de mogelijkheid om zonder verdachtmakingen haar kwaliteitstoets uit te voeren. De NGP-fractie vraagt zich echter af of dat zo is. De NGP-fractie signaleert namelijk enkele risico's die kunnen optreden als het huidige voorstel wet wordt. Zal de Eerste Kamer dan immers niet verworden tot een doublure van de Tweede Kamer? Dit kan zich in het voorstel op tweeërlei wijze voordoen. De eerste mogelijkheid is dat de Eerste Kamer zich zal opstellen als een politiek sterke Kamer die dezelfde toets, ondanks haar specifieke taakstelling, zal uitvoeren als de Tweede Kamer heeft gedaan.⁴⁴ Doordat de Eerste Kamer direct wordt gekozen, wordt haar politieke betekenis immers vergroot. De tweede mogelijkheid is dat de Eerste Kamer zich om partijpolitieke redenen monistisch zal opstellen ten opzichte van door de Tweede Kamer aangenomen regeringsvoorstellen. De regering steunt dan immers op een meerderheid in Tweede en Eerste Kamer die gelijktijdig moet worden verkozen.⁴⁵ Ziet de regering met de NGP-fractie deze risico's en zo ja, hoe wil zij deze voorkomen?

Ook over de wijze waarop volgens het wetsvoorstel de leden van de Kamers zullen worden gekozen, heeft de NGP-fractie enkele vragen. Uit de Memorie van Toelichting leidt de NGP-fractie af dat, naast dat de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer simultaan zullen plaatsvinden, burgers verplicht worden om voor beide Kamers op een en dezelfde partij te stemmen.⁴⁶ In het hier besproken voorstel van wet vindt de NGP-fractie dit niet terug. Artikel 3 en artikel 5 van het wetsvoorstel nopen althans niet tot die conclusie. Zal dit onderwerp zijn van de in de Memorie van Toelichting aangekondigde wijziging van de Kieswet?⁴⁷ Een eventuele opname hiervan in de Kieswet vormt een beperking van de

42 Memorie van toelichting, p. 3-4.

43 Kamerstukken II 2014/15, 34000-VII, nr. 4, p. 23.

44 Zie hiervoor ook: P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlands parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 91.

45 Artikel III en V van het voorstel van wet.

46 Memorie van toelichting, p. 3 en 4.

47 Memorie van toelichting, p. 3.

kiesvrijheid zoals gewaarborgd in artikel 4 Grondwet. De NGP-fractie vraagt of deze beperking niet onnodig is. Zijn simultaan georganiseerde verkiezingen niet afdoende om het gewenste resultaat, gelijke samenstelling der Kamers, te bereiken? Zo nee, weegt de bij afwezigheid van de verplichting om voor beide Kamers op dezelfde partij te stemmen te verwachten marginale afwijking in politieke samenstelling tussen beide Kamers op tegen de beperking van de kiesvrijheid zoals gewaarborgd in artikel 4 van de Grondwet en diverse verdragen?

In artikel 85a van het wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting geeft de regering aan dat de Eerste Kamer een expliciete taakstelling dient te krijgen om wetsvoorstellen te toetsen op de kwaliteit daarvan.⁴⁸ Zo kan, volgens de regering, haar politieke inzet worden verminderd en haar reflexieve functie worden versterkt.⁴⁹

Het uitgangspunt van een kwaliteitstoets komt overeen met de visie die de NGP-fractie heeft op de rol van de Eerste Kamer. Deze wijze van toetsen vloeit volgens de NGP-fractie reeds voort uit de plaats van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, namelijk als heroverwegingskamer. De NGP-fractie heeft dan ook vragen bij de toegevoegde waarde van het opnemen van het begrip 'kwaliteit' in artikel 85a Grondwet. Zoals de regering zelf aangeeft, is er bij het oordeel over de kwaliteit van een wetsvoorstel een sterke politieke en bestuurlijke dimensie.⁵⁰ Het toevoegen van het begrip 'kwaliteit' kan volgens de NGP-fractie niet leiden tot een vermindering van de politieke inzet. Dit moet volgen uit de houding van de leden van de Eerste Kamer.

Waarop baseert de regering haar oordeel dat het opnemen van het begrip kwaliteit in het voorgestelde artikel 85a Grondwet zal leiden tot een afname van de politieke inzet in de Eerste Kamer? Tevens vraagt de NGP-fractie of het opnemen van het begrip 'kwaliteit' wel leidt tot een versterkte reflexieve functie. Dit begrip geeft de regering immers de mogelijkheid om de Eerste Kamer onder politieke druk te zetten door, bij voor haar onwelgevallige oordelen van deze Kamer (in de media), te appelleren aan het begrip kwaliteit. Dit acht de NGP-fractie zeer ongewenst. Ziet de regering met de NGP-fractie dit risico, en zo ja, hoe wil zij dit voorkomen?

De regering geeft in haar wetsvoorstel aan dat gezien de inhoud van die kwaliteitstoets een wetsvoorstel door de Eerste Kamer niet kan worden afgewezen met een eenvoudige meerderheid. Hiervoor is, volgens de regering, een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen nodig.⁵¹ De NGP-fractie ziet niet in dat uit beperking van de bevoegdheid van de Eerste Kamer tot de kwaliteitstoets als 'som der delen' rechtstreeks zou volgen dat

⁴⁸ Memorie van toelichting, p. 4.

⁴⁹ Memorie van toelichting, p. 4.

⁵⁰ Memorie van toelichting, p. 4.

⁵¹ Memorie van toelichting, p. 4.

een wetsvoorstel niet met een eenvoudige meerderheid kan worden afgewezen.⁵² Graag ziet de NGP-fractie een aanvullende toelichting op dit punt. Ook is de NGP-fractie benieuwd hoe de tweederdemeerderheidseis zich volgens de regering verhoudt tot de specifieke taakstelling voor de Eerste Kamer om te toetsen op kwaliteit. Heeft de Eerste Kamer zo niet onvoldoende slagkracht om kwalitatief ondermaatse wetgeving tegen te houden?

Tot slot van dit onderdeel heeft de NGP-fractie nog enkele vragen over de invloed van het wetsvoorstel op de vertrouwensregel. Zoals de regering vast bekend is, bestaat er discussie over gelding van de vertrouwensregel ten aanzien van de Eerste Kamer.⁵³ Vindt de regering dat de vertrouwensregel geldt voor de Eerste Kamer? Zo ja, in hoeverre heeft de restrictie tot kwaliteitstoetsing voor de Eerste Kamer zin als de Eerste Kamer de vertrouwensregel kan invoeren om afkeuring ten aanzien van een voorstel te laten blijken? Kan de regering uiteenzetten wat de effecten zijn van dit wetsvoorstel op de vertrouwensregel?

Het wetsvoorstel besteedt aandacht aan eventuele conflicten tussen de Eerste en de Tweede Kamer.⁵⁴ De NGP-fractie heeft hierbij de volgende bedenkingen. In het (recente) verleden is het invoeren van een conflictregeling in het Nederlandse parlementaire stelsel diverse malen aan de orde gesteld, zowel door staatscommissies als vanuit het kabinet.⁵⁵ Het meest recent gebeurde dit in het eindrapport van de Nationale conventie.⁵⁶ Daarin stelde deze voor om de Eerste Kamer een eenmalig terugzendrecht te geven, waarbij het eindoordeel over het wetsvoorstel zou blijven liggen bij de Eerste Kamer. Als de Tweede Kamer in deze procedure niet tot bijstelling van het wetsvoorstel zou overgaan, dan zou de Eerste Kamer volgens de Conventie het oordeel van de Tweede Kamer moeten volgen, omdat deze het politieke primaat heeft. Destijds was het kabinet geen voorstander van de invoering van deze voorstellen vanwege “de bijzondere positie die de Eerste Kamer inneemt in ons staatsbestel.”⁵⁷ Op dit standpunt komt de regering in het onderhavige voorstel terug. De conflictregeling die het kabinet in het hier besproken wetsvoorstel voorstaat wijkt op onderdelen af van de door de Nationale conventie voorgestelde procedure. Toch vraagt de NGP-fractie wat de regering heeft doen besluiten om de destijds aangevoerde argumenten inmiddels kennelijk van onvoldoende gewicht te achten en om af te zien van de invoering van een conflictregeling met terugzendrecht. Graag ontvangt de NGP-fractie hierover een nadere toelichting.

⁵² Memorie van toelichting, p. 4, regels 18-20.

⁵³ P.P.T. Bovend'Eert, et al, *C.A.J.M. Kortmann. Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 295-296.

⁵⁴ Memorie van toelichting, p. 4 - 5.

⁵⁵ Kamerstukken II 2013/2014, 34 000-VII, nr. 4.

⁵⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 184, nr. 12.

⁵⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 184, nr. 14, p. 7.

Naast de hierboven vermelde opmerkingen over het voorstel van de Nationale conventie, wil de NGP-fractie tevens graag stilstaan bij de inkleding van de conflictregeling in het huidige voorstel. De NGP-fractie is geen voorstander van het conflictoplossingsmechanisme zoals dat door de regering wordt voorgesteld in het voorliggende voorstel van wet. De NGP-fractie heeft hier dan ook de nodige vragen bij. In het onderhavige wetsvoorstel stelt de regering voor om de conflictregeling als volgt in te kleden. Indien de Eerste Kamer een wetsvoorstel (in het voorstel van de regering: met tweederdemeerderheid) afwijst heeft de Tweede Kamer twee keuzes: zij kan het oordeel van de Eerste Kamer delen en het wetsvoorstel als niet aangenomen beschouwen of zij kan het wetsvoorstel opnieuw in stemming brengen. In het tweede geval is een gekwalificeerde meerderheid in de Tweede Kamer nodig om het wetsvoorstel als door de Staten-Generaal aangenomen te kunnen beschouwen. Door te kiezen voor dit systeem wijst de regering onvermijdelijk enkele andere systemen af. Met de regering ziet de NGP-fractie in dat het in het buitenland meest gangbare conflictoplossingsmechanisme ‘shuttle’ of ‘navette’⁵⁸ kan leiden tot een te grote vertraging in het wetgevingsproces.⁵⁹ Een conciliatiecommissie, een gangbaar mechanisme, wijst de regering af. Dit doet zij met een verwijzing naar het Duitse systeem. Zij merkt hierbij op dat de Eerste Kamer in Nederland een andere functie heeft dan de Bondsraad en dat het systeem derhalve minder voor de hand ligt.⁶⁰ Duitsland is een federale staat. Een conciliatiecommissie komt echter ook in landen voor die net als Nederland een eenheidsstaat zijn, zoals Frankrijk. Heeft de regering de werking van een conciliatiecommissie in een eenheidsstaat bestudeerd? Zo ja, waarom heeft zij deze niet geschikt bevonden? Zo nee, zou de regering niet menen dat alle mogelijke opties voor een conflictregeling onderzocht moet worden voordat ingrijpende wijzigingen in het huidige tweekamerstelsel worden doorgevoerd?

In het onderhavige voorstel van wet resulteert een verwerping van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer (op kwalitatieve gronden) er in dat dit voorstel wordt teruggezonden aan de Tweede Kamer.⁶¹ De Tweede Kamer kan dan besluiten dat zij het voorstel zo belangrijk vindt dat zij het opnieuw in stemming brengt.⁶² Zij kan de Eerste Kamer dan met tweederdemeerderheid overrulen.⁶³ Zo wordt het mogelijk dat de Tweede Kamer op grond van de politieke opportuniteit een wetsvoorstel aanneemt dat op kwaliteitsgronden is afgewezen

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34000-VII, nr. 4, p. 19.

⁵⁹ Memorie van toelichting, p. 4; zie ook: E. Korevaar, ‘Het zwarte gat in het politieke staatsrecht. Een conflictregeling voor het parlement’, *NJB* 2014/1770, p. 2359.

⁶⁰ Memorie van toelichting, p. 4.

⁶¹ Artikel zie het voorgestelde artikel 85b lid 1 Grondwet.

⁶² Memorie van toelichting, p. 5.

⁶³ Artikel 85b lid 2 van het gewijzigde voorstel.

door de Eerste Kamer. Waarom acht de regering dit wenselijk? De regering spreekt de verwachting uit dat de Tweede Kamer de Eerste Kamer niet lichtvaardig zal overrulen.⁶⁴ Waarop baseert zij deze verwachting?

In de toelichting geeft de regering bovendien aan dat, indien de Tweede Kamer het voorstel alsnog aanneemt en zich bij de uitvoering van de wet conflicten voordoet of de rechtmatigheid in twijfel wordt getrokken, de rechter bij zijn toets betekenis kan toekennen aan het afwijzende oordeel van de Eerste Kamer.⁶⁵ Bestaat zo niet het risico dat er sterkere en zwakkere wetgeving ontstaat, waarbij sterkere wetgeving door de Eerste Kamer is aangenomen en er bij zwakkere wetgeving zodanige bezwaren leefden dat de Eerste Kamer het voorstel heeft verworpen? Ook is het de NGP-fractie niet duidelijk hoe de rechter bij zijn rechtmatigheidsoordeel betekenis kan toekennen aan het oordeel van de Eerste Kamer. In het Nederlandse staatsrecht mag de rechter een wet in formele zin, waar het hier om gaat, immers niet toetsen aan de Grondwet, het Statuut en slechts in een enkel bijzonder geval aan ongeschreven rechtsbeginselen.⁶⁶ Dit betekent dat enkel toetsing openstaat aan internationaal recht. Bedoelt de regering dat de rechter bij de toetsing aan dit recht het oordeel van de Eerste Kamer moet meenemen? Indien dat zo is, wordt het latere oordeel van de Eerste Kamer dan dus van gewicht bij de uitleg van het recht dat tussen staten is overeengekomen? De NGP-fractie ziet een nadere toelichting met belangstelling tegemoet.

In de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk gemaakt of de Tweede Kamer het recht van amendement heeft bij de stemming over teruggezonden wetsvoorstellen. Dit is wetstechnisch onvoldoende duidelijk daar dit niet rechtstreeks voortvloeit uit artikel 84 lid 1 Grondwet. Het wetsvoorstel is immers al aangenomen door de Tweede Kamer. Hierdoor wordt amendering naar de letter van artikel 84 lid 1 Grondwet onmogelijk. Is de regering het met de NGP-fractie eens dat het wenselijk is om de Tweede Kamer het recht toe te kennen om teruggezonden wetsvoorstellen te amenderen, opdat zij zo recht kan doen aan de door de Eerste Kamer geuite bezwaren? Het primaat van de Tweede Kamer blijft zo intact. Indien de regering het met de NGP-fractie eens is dat de Tweede Kamer de mogelijkheid tot amendering van teruggezonden wetsvoorstellen moet hebben, moet dit dan niet leiden tot een wijziging van artikel 84 lid 1 Grondwet? Indien de Tweede Kamer deze mogelijkheid tot amendering krijgt, is de NGP-fractie van oordeel dat het wetsvoorstel na amendering terug moet naar de Eerste Kamer. Deze houdt dan de eindbeslissing. Indien de regering niet de mening deelt dat de Tweede Kamer het recht moet toekomen om teruggezonden voorstellen te

⁶⁴ Memorie van toelichting, p. 5.

⁶⁵ Memorie van toelichting, p. 5.

⁶⁶ Artikel 120 Grondwet, HR 14 april 1978, *NJ* 1989, 469 (Harmonisatiewet-arrest), r.o. 3.9.

amenderen, betekent dit in het huidige voorstel dat, nadat het voorstel voor de eerste keer door de Tweede Kamer is aangenomen, wijzigingen in het geheel niet meer mogelijk zijn.⁶⁷ Het aannemen van wetgeving van onvoldoende kwaliteit kan dan slechts nog worden voorkomen doordat de regering het voorstel intrekt dan wel doordat de Eerste Kamer het verwerpt en na terugzending de Tweede Kamer daarin berust waarna met een nieuw wetgevingsvoorstel het kwaliteitsgebrek kan worden hersteld. Is deze analyse van het voorliggende voorstel juist? Zo ja, kan de regering toelichten in hoeverre deze analyse in overeenstemming is met het streven naar kwalitatief hoogstaande wetgeving?

De **LDZ-fractie** merkt op dat de regering van mening is dat de Eerste Kamer in haar huidige vorm een meer politieke opstelling heeft geadopteerd en mede daardoor haar functie van ‘chambre de réflexion’ onvoldoende waarmaakt. Dit wordt volgens de regering gesterkt door het feit dat de Eerste Kamer handelt uit kracht van een eigen mandaat, los van het politieke mandaat van de Tweede Kamer. Ter bestrijding van voornoemde ontwikkelingen wordt in het wetsvoorstel onder meer gekozen voor een wijziging van artikel 54 Grondwet. Lid 1 wordt zodanig aangepast dat naast de Tweede Kamer tevens de Eerste Kamer rechtstreeks gekozen wordt. Verkiezingen voor beide Kamers worden voortz tegelijkertijd gehouden. Bij de gelijktijdige verkiezingen van de Tweede en Eerste Kamer dienen de kiezers daarenboven te stemmen op kandidaten van eenzelfde partij. Door de daaropvolgende gelijke politieke samenstelling van beide Kamers verwacht de regering de politieke opstelling van de Eerste Kamer weg te nemen. Wat gebeurt er als de kiezer niet op dezelfde partij stemt? Hoe is de regering voornemens te organiseren dát er gelijk wordt gestemd? Kunnen er dan wel voorkeurstemmen worden uitgebracht voor één van beide Kamers, of beide? Gelden lijstverbindingen dan voor beide Kamers? De LDZ-fractie zet verder nog een vraagteken bij de voorgedragen wijziging van artikel 54 Grondwet. De Grondwetsherziening van 1983 versterkte de positie van de Eerste Kamer door een andere verkiezingsprocedure; voortaan zouden alle provincies tegelijk de Eerste Kamerleden kiezen. Dit wordt wel gezien als een verklaring voor de toegenomen politieke opstelling van de Eerste Kamer.⁶⁸ Vanwaar verwacht de regering dat de Eerste Kamer minder politiek en juist meer reflectief (en gericht op kwaliteit) gaat handelen, wanneer zij komt te bestaan op basis

⁶⁷ Immers mag de Eerste Kamer niet om een novelle vragen (Memorie van Toelichting, p. 2), heeft de Eerste Kamer geen recht van amendement, mag de regering tijdens de behandeling in de Eerste Kamer het voorstel niet meer wijzigen (artikel 84 lid 1 Grondwet) en heeft ook de Tweede Kamer na verwerping en terugzending door de Eerste Kamer geen recht van amendement.

⁶⁸ B.H. van der Braak, *De Eerste Kamer: geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag, Sdu 1998, p. 307-310.

van een direct eigen mandaat? Hoewel de regering in de Memorie van Toelichting herhaaldelijk nadruk legt op het belang van de kwaliteit van wetgeving en de rol van de Eerste Kamerleden daarin, wil de LDZ-fractie de regering echter wijzen op de onmogelijkheid er op toe te zien dat de Eerste Kamer gevuld wordt met leden die daartoe geschikt zijn; de partijen stellen immers de kandidaatlijsten op. De regering stelt dat nadere eisen voor de verkiesbaarheid van leden van de Eerste Kamer niet nodig en niet wenselijk zijn, omdat *aangenomen mag worden* dat politieke partijen bij de kandidaatstelling rekening houden met de bijzondere taak van de Eerste Kamer. De LDZ-fractie dankt de regering voor haar vertrouwen in de politieke partijen. Echter: waarom is de regering van mening dat dit zomaar aangenomen mag worden en dat deze aannahme het gedrag van politici in de Kamer zal sturen? Denkt de regering niet dat de voornaamste zorg van politieke partijen is ervoor te zorgen dat men volgens de partijlijnen stemt, zodat wetsvoorstellen en kabinetten niet in gevaar komen, zoals in de recente geschiedenis is gebeurd in verband met de Zorgwet? Waarom denkt de regering dat politieke partijen politici zullen aandragen die goed zijn in het toetsen van wetgevingskwaliteit in plaats van politici waarvan men weet dat zij de partijlijn zullen volgen en politiek bedrijven in de Eerste Kamer zoals ook in de Tweede?

De LDZ-fractie is van mening dat de Eerste Kamer tot een institutionele appendix verwordt, indien het wetsvoorstel van de regering wordt aangenomen. Deze fractie vreest ten zeerste dat de Eerste Kamer nog meer een politiek verlengstuk van de Tweede Kamer wordt, waardoor het behouden van de Eerste Kamer weinig extra baat zal hebben. Deelt de regering onze vrees voor een Eerste Kamer als politiek verlengstuk van de Tweede Kamer? Of vindt de regering dat een Eerste Kamer wel een politiek verlengstuk van de Tweede Kamer mag zijn? Zo ja, wat blijft er dan nog over van de reflecterende rol van de Eerste Kamer? Het Zweedse en Deense parlement hebben een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt, waarbij de senaat steeds meer ging lijken op de lagere Kamer van het parlement en uiteindelijk afschaffing van de senaat het gevolg was. Vindt de regering ook niet dat de Eerste en Tweede Kamer symmetrisch worden als het wetsvoorstel in werking zal zijn getreden? Zo ja, wat is dan nog het nut van de Eerste Kamer? Zo nee, waarom is de regering van mening dat de Kamers niet symmetrisch worden?

De Zweedse *Riksdag* is sinds 1970 een unicameraal parlement.⁶⁹ De Zweedse senaat werd net als in Nederland indirect gekozen door decentrale colleges en was geheel gelijkwaardig aan de lagere Kamer van het parlement. Er was geen effectief mechanisme om conflicten tussen beide Kamers

⁶⁹ L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998, p. 87.

op te lossen, hetgeen vaak leidde tot ‘deadlocks’. Door invoering van het algemeen kiesrecht voor beide Kamers en de opkomst van de politieke partijen, gingen de Kamers wat betreft samenstelling op elkaar lijken. Hierdoor ging het karakter van de senaat als Kamer van heroverweging teniet. Bovendien kwamen de veranderende kiezersvoorkeuren langzaam tot uiting door de gefaseerde vervanging van de senaat. De Deense *Folketing* is sinds 1953 veranderd in een unicameraal parlement.⁷⁰ Door de hervorming van de Deense senaat in 1915, werd de samenstelling van de senaat evenrediger en werden de wetgevingsbevoegdheden van beide Kamers van het Deense parlement gelijk getrokken. Door de gelijkwaardigheid van beide Kamers werd, net als in Zweden, de *raison d'être* van de Deense senaat ondermijnd. Deelt de regering de mening van de fractie, dat de reflecterende rol van de Eerste Kamer ondermijnd zal worden door het wetsvoorstel? En zo neen, waarom niet? Als het Zweedse en Deense parlement een vergelijkbare ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarom moet Nederland dan nog een Eerste Kamer behouden? Of kan de regering aangeven waarom deze voorbeelden niet ook voor Nederland een les zouden kunnen zijn? Zweden en Denemarken laten zien dat een eenkamerstelsel in een unitaire staat perfect werkt. Waarom kunnen we hun voorbeeld dan niet volgen? Het is toch naïef om de ogen te sluiten voor het voorbeeld van de praktijk in staten die dezelfde ontwikkeling hebben doorgemaakt?

De LDZ-fractie is voorts van mening dat afschaffing van de Eerste Kamer geen gevolgen heeft voor de vertegenwoordiging van de Nederlandse sub-entiteiten, aangezien de Eerste Kamer een reflecterende rol heeft ten aanzien van wetsvoorstellen. Er is weinig connectie tussen de Eerste Kamer en de Provincies, behalve dat de leden van de Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Er is verder geen quotum op het aantal leden van de Eerste Kamer uit een bepaalde Provincie. De rol van de Eerste Kamer past in dat perspectief in het parlementaire stelsel van unitaire staten. In een unitaire staat dient de hogere parlementaire Kamer immers als heroverwegingskamer. In een federale staat is de vertegenwoordiging van de sub-entiteiten de voornaamste rol van de senaat. Afschaffing van de senaat in een federatie zou in dat opzicht stuiten op zwaarwegendere gronden dan in een unitaire staat. De regering stelt voor om de leden van de Provinciale Staten niet meer de mogelijkheid te geven om de Eerste Kamerleden te kiezen. Vindt de regering dan ook niet dat afschaffing van de Eerste Kamer geen gevolgen heeft voor de vertegenwoordiging van de Provincies in de Eerste Kamer? Zo ja, is de regering van mening dat opheffing van de Eerste Kamer mogelijk is en even goed als en zo niet beter is dan het eigen voorstel?

⁷⁰ L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998, p. 84.

De in het wetsvoorstel aangedragen uitbreiding van artikel 64 Grondwet hangt samen met de wens van de regering om te allen tijde in beide Kamers eenzelfde politieke bezetting te hebben. Derhalve wordt in het voorgestelde nieuwe lid 2 van artikel 64 Grondwet gesteld dat ontbinding van de Tweede Kamer tevens de ontbinding van de Eerste Kamer met zich brengt. Niet wordt bepaald wat de gevolgen zijn van een mogelijke ontbinding van de Eerste Kamer. De LDZ-fractie vraagt of de regering bewust gekozen heeft om in het voorgestelde lid 2 van artikel 64 Grondwet slechts gevolgen te verbinden aan de ontbinding van de Tweede Kamer, en zo ja: wat de ratio achter deze keuze is. Wanneer daarmee een mogelijke ontbinding van de Eerste Kamer niet ook de ontbinding van de Tweede Kamer als gevolg heeft, is daarvan logischerwijze de consequentie dat een situatie kan ontstaan waarin Tweede en Eerste Kamer alsnog verschillende politieke samenstellingen hebben. Of impliceert de regering dat in de toekomst onder haar voorstel het nimmer zo zou kunnen zijn dat er een vertrouwensconflict ontstaat tussen Eerste Kamer en regering? In een dergelijke situatie rijst de vraag hoe de regering dit – middels het wetsvoorstel op te lossen – probleem van verschillende politieke samenstellingen in beide Kamers denkt op te lossen. Indien aan de andere kant op de ontbinding van de Eerste Kamer ook de ontbinding van de Tweede Kamer volgt, verliest zij, als politiek primaat, haar macht door een gerezen conflict in de Eerste Kamer. In deze situatie rijst de vraag of, en zo ja waarom, de regering het gewenst acht dat conflicten in de Eerste Kamer zulke verre gaande gevolgen hebben voor de Tweede Kamer.

In artikel 85a lid 1 Grondwet staat het navolgende: “*De Eerste Kamer beoordeelt een voorstel van wet op de kwaliteit ervan.*” Deze fractie is verheugd dat de regering geen monopolie opeist op de betekenis van het woord ‘kwaliteit’ en dat zij erkent dat het een begrip is dat verschillende aspecten heeft en waarover verschillend kan worden gedacht. Niettemin acht deze fractie het van belang dat er een mate van uniformiteit is bij het invullen van dit begrip; als de verschillende visies op het begrip te ver uit elkaar liggen, zal iedereen de kwaliteitstoets anders uitvoeren en verwordt die toets tot een lege huls. Heeft de regering bepaalde maatstaven in gedachte die ervoor zullen zorgen dat de betekenissen die aan het begrip gegeven worden niet te ver uit elkaar liggen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Is het niet nodig de eis van kwaliteit in de wetstekst dan wel in de toelichting nader te definiëren en af te bakenen?

Deze fractie leidt uit het inleidende gedeelte van de Memorie van Toelichting af dat met het wetsvoorstel wordt beoogd een zekere depolitisering van de Eerste Kamer en dat tevens wordt beoogd de Eerste Kamer te binden aan een meer specifieke taakvervulling: het bewaken van de wetgevingskwaliteit. In dat verband stelt de regering dat

kwaliteit van wetgeving niet alleen omhelst de juridische inhoud daarvan, maar ook een bredere ethische en maatschappelijke. Deze fractie ziet hierin een tegenstrijdigheid en wil graag weten of de regering deze ook ziet. Omdat de regering de kwaliteit van wetgeving niet alleen wil laten staven aan de juridische inhoud daarvan, maar tevens aan een ethische en maatschappelijke criteria, vraagt zij de fracties in de Eerste Kamer zich in wezen politiek op te stellen. Hoe denkt de regering in dit verband te kunnen waarborgen dat het alleen maar over kwaliteit zal gaan en dat kwaliteit niet politiek zal worden ingevuld door de Kamerleden? Te meer, door de wijze van voorgestelde directe verkiezing van de Eerste Kamer. In het voorgestelde systeem wordt aldus de expliciete taak van de Eerste Kamer wetsvoorstellen op hun kwaliteit te beoordelen, maar wordt niettemin afgezien van nadere grondwettelijke eisen aan de verkiesbaarheid van leden van de Eerste Kamer. Is het dan niet beter, overzichtelijker en bovendien moderner de kwaliteitstoetsing van wetgeving over te laten aan de Raad van State – vooraf – en de rechter – achteraf –, en de Eerste Kamer simpelweg af te schaffen? Zo nee, waarom niet?

In de Memorie van Toelichting staat op pagina 2 dat de novelle, als het ware een indirect recht van amendement van de Eerste Kamer, afgeschaft wordt. Deze fractie vraagt zich sterk af waarom de regering een instrument dat bestaat om de kwaliteit van wetgeving te toetsen nu juist wil afschaffen. Is de novelle niet een goed instrument dat in het leven is geroepen om de Eerste Kamer een mogelijkheid te bieden om wetsvoorstellen te corrigeren en kwalitatief te verbeteren? Is dat niet ook hoe de praktijk werkt? En is beoordeling van een wetsvoorstel op kwaliteit volgens de regering niet net de voornaamste taak van de Eerste Kamer? Vindt de regering het niet tegenstrijdig om de reflexieve functie van de Eerste Kamer als het ware grondwettelijk vast te leggen, maar tegelijkertijd de mogelijkheden tot het uitvoeren van die functie te verkleinen? En verder: hoe denkt de regering de novellepraktijk, een praktijk die extra-constitutioneel is gegroeid, middels een constitutionele wijziging af te kunnen schaffen? Zou die niet kunnen blijven bestaan ook na inwerkingtreding van het voorliggende voorstel?

Krachtens voorgesteld artikel 85a lid 2 Grondwet kan een voorstel van wet slechts verworpen worden door de Eerste Kamer met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze bepaling roept een aantal vragen op bij de LDZ-fractie. Met deze wetswijziging wordt mede beoogd de reflexieve functie van de Eerste Kamer sterker te benadrukken (dit is meer uitvoerig besproken onder de toelichting van artikel 54) en deze Kamer de wetsvoorstellen slechts te laten beoordelen op kwaliteit (dit is meer uitvoerig besproken onder de toelichting van lid 1 van artikel 85a). Echter, met de invoering van lid 2 wordt het voor de Eerste Kamer veel moeilijker (zo niet praktisch onmogelijk) om een wetsvoorstel te verwerpen. De

coalitie in de Tweede Kamer heeft, door de verandering van indirecte naar directe verkiezingen parallel aan de Tweede Kamerverkiezingen, ook een meerderheid in de Eerste Kamer. Dit betekent dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de partijen, die in de Tweede Kamer in de coalitie zitten, zich in de Eerste Kamer gaan keren tegen het wetsontwerp van hun eigen regering. Dit zal slechts bij zeer hoge uitzondering voorkomen, als het al zal gaan voorkomen. De politieke kleur van fracties zal door het nieuwe systeem een nog grotere rol gaan spelen. De kans dat een wetsontwerp verworpen wordt door de Eerste Kamer zal minimaal zijn en de verhoogde drempel van twee derde van de stemmen zal deze kans niet vergroten, maar nog verder verkleinen. Versterkt deze verhoogde drempel de inperkingen van de mogelijkheden tot een effectieve kwaliteitscontrole door de Eerste Kamer niet nog meer? En zo ja, wordt hierdoor de Eerste Kamer dan niet wederom of nog veel meer een verlengstuk van de Tweede Kamer, waarbij de Eerste Kamer bovendien haar rol van bewaker van kwaliteit niet kan uitoefenen? Ook hier constateert deze fractie een contradictie. De regering stelt namelijk dat de kwaliteit van wetgeving de nadruk moet krijgen, maar tegelijkertijd vereist zij een tweederdemeerderheid voor een verwerping van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Wanneer maar liefst 49 van de 75 senatoren de kwaliteit van een wetsvoorstel niet goed (genoeg) achten, wordt dat wetsvoorstel alsnog aangenomen. Is de regering van mening dat een wetsvoorstel als kwalitatief goed genoeg betiteld moet (kunnen) worden, wanneer zo veel als 49 senatoren hiervan niet zijn overtuigd?

In het tweede lid van artikel 85b Grondwet is het voor de Tweede Kamer mogelijk gemaakt een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel alsnog als wet aan te nemen. Dit kan de Tweede Kamer doen met twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Daardoor kan de Eerste Kamer alsnog gepasseerd worden. Dit betekent dus dat de Eerste Kamer haar absolute veto verliest. Is de redenering van de LDZ-fractie waar? Zo ja, wat is dan nog de waarde van de Eerste Kamer? Wordt deze Kamer dan niet geheel overbodig, mede gelet op de tweederdedrempel in de Eerste Kamer? De regering stelt in dit verband dat een door de Eerste Kamer afgewezen wetsvoorstel, dat in tweede instantie tóch door de Tweede Kamer wordt aangenomen, een aanknopingspunt zou kunnen bieden voor de rechter wanneer de rechtmatigheid van die wet in twijfel zou worden getrokken. Waarom zou iemand de rechtmatigheid van een dergelijke wet in twijfel trekken, wanneer deze via het dan normale wetgevingsproces is aangenomen, en bovendien: wie zou dit doen? Wordt het in dat geval een proces tegen het wetgevingsproces? Waarom denkt de regering dat een dergelijk proces kans van slagen zou kunnen hebben?

De **STAP-fractie** heeft waardering voor de poging van de regering om met het voorliggend wetsvoorstel een goede conflictenregeling in de Grondwet op te nemen. De STAP-fractie zal hier echter op onderdelen van het onderliggend wetsvoorstel kanttekeningen plaatsen en nadere uitleg vragen. Volgens het wetsvoorstel en toelichting is het plan van deze regering om de verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer gelijktijdig te houden en de kiezers in de gelegenheid te stellen tegelijkertijd hun stem uit te brengen op kandidaten van dezelfde partij voor beide Kamers.

Bovengenoemde plan zou niet leiden tot een sterkere bicamerisme. Dit blijkt uit vergelijkende studies naar de sterkte van tweekamerstelsels. Meg Russell, hoogleraar Britse en vergelijkende politiek aan University College London, stelt dat het de combinatie van de wijze van samenstelling en de bevoegdheden van senaten is, die hun kracht bepaalt in verhouding tot de andere Kamer en de regering. De STAP-fractie is het graag eens met Russell waar zij samenstelling, bevoegdheden en legitimiteit als de drie factoren die de sterkte van een senaat bepalen, noemt.⁷¹ Volgens Russel is een senaat in beginsel sterker als de samenstelling voor wat betreft de achtergrond van de senatoren voldoende verschilt van die van de leden van het Lagerhuis.⁷² De wijze van verkiezing of selectie van de senatoren bepaalt in grote mate de legitimiteit van de senaat. Senaten die geen directe electorale legitimatie hebben, omdat ze indirect zijn gekozen of zelfs benoemd, ontberen de democratische legitimiteit en daarmee de werkelijke politieke invloed die ze zouden hebben als ze direct zouden zijn gekozen.

De STAP-fractie is van mening dat, wat betreft de keuze van de regering om de verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer gelijktijdig te houden en dat de gekozen kandidaten van dezelfde partij dienen te zijn, niet genoeg is onderbouwd. Graag ziet de STAP-fractie een meer principiële onderbouwing voor het idee van de regering dat van de kiezer in redelijkheid kan worden verlangd voor beide Kamers een stem op dezelfde partij uit te brengen. Graag verneemt de STAP-fractie wat het standpunt van de regering is over de gevolgen van een dergelijk systeem op de wetsvoorstellen, de gewenste kwaliteit en of dit niet ten koste gaat van de bedoelde reflexieve functie.

Wat is de rol van de Eerste Kamer in het licht van bovenvermelde? De Eerste Kamer wordt gezien als een meer afstandelijke beoordelaar van wetsvoorstellen dan de Tweede Kamer. Dit houdt in dat de Eerste Kamer haar oordeel over de juridische kwaliteit van het wetsvoorstel uitspreekt. Het wetsvoorstel geeft aan dat er een nieuw artikel moet worden ingevoegd in de Grondwet, namelijk artikel 85a Grondwet. In lid 1 van artikel 85a Grondwet wordt dan opgenomen dat de

⁷¹ M. Russell, *Reforming the House of Lords – Lessons from Overseas*, Oxford, 2000, p. 245 e.v

⁷² Ook Lijphart acht een senaat sterker als de samenstelling ervan verschilt van die van de andere kamer, zie Lijphart, *Patterns of Democracy*, p. 192 e.v.

Eerste Kamer een wetsvoorstel beoordeelt op de kwaliteit ervan. De inhoud van het begrip kwaliteit wordt in dit artikel niet verduidelijkt. Er staat namelijk niet bij wat het begrip kwaliteit hierbij precies inhoudt. De STAP-fractie acht het juist dat de regering ervoor kiest om kwaliteit niet verder uit te leggen in dit artikel, omdat de punten waarop kwaliteit wordt getoetst niet in de Grondwet thuishoren. Naar mening van de STAP-fractie is het onder meer afhankelijk van de samenleving wat als kwaliteit moet worden beschouwd en dat kan met de tijd variëren. Slechts een beperkt aantal aspecten van kwaliteit zijn vaststaand. Naar onze mening is het dan te risicovol om een definitie van kwaliteit op te nemen in de Grondwet. De STAP-fractie is er echter wel voor om twee of drie waardevaste kwaliteitsaspecten op te nemen in de Grondwet, waarbij de STAP-fractie dan kiest voor begrippen die altijd op dezelfde manier getoetst kunnen en blijven worden en die dus niet afhankelijk zijn van de tijd of veranderende samenleving. Met uitzondering van de dan opgenomen kwaliteitsbegrippen, blijft er wel sprake van een open norm met betrekking tot de toetsing van kwaliteit. Deze kwaliteitsbegrippen zouden als aanvulling moeten worden opgenomen bij het eerdergenoemde artikel 85a lid 1 Grondwet, dat op dit moment luidt dat de Eerste Kamer een voorstel van wet beoordeelt op de kwaliteit ervan. De kwaliteitsbegrippen die opgenomen zouden kunnen worden in de Grondwet, heeft de STAP-fractie ontleend aan de Nota Zicht op Wetgeving.⁷³ De STAP-fractie meent dat als kwaliteitseisen rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in artikel 85a lid 1 van de Grondwet moeten worden opgenomen.

Voorts wenst de STAP-fractie op te merken dat Russel ook heeft gesteld dat het ontbreken van sterke bevoegdheden kan bijdragen aan de vaak aan senaten toegedachte functies van onafhankelijke oordeelsvorming en concentratie op wetgevingskwaliteit: de partijdiscipline zal er minder gevoeld worden en de media-aandacht zet de besluitvorming ook minder onder druk, mede doordat senaten over het algemeen regeringen niet naar huis kunnen sturen.⁷⁴

De Lagerhuizen van de parlementen van de meeste landen lijken erg op elkaar, zowel in samenstelling als in bevoegdheden. De samenstelling en bevoegdheden van senaten vertonen daarentegen een zeer grote variëteit.⁷⁵

In de meeste senaten worden de leden gekozen, direct of indirect.⁷⁶ Volgens de Amerikaanse onderzoekers Patterson & Mughan werden in 2001 wereldwijd in 21 senaten alle senatoren

⁷³ Tweede kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22088, nr 2.

⁷⁴ M. Russell, *Reforming the House of Lords – Lessons from Overseas*, Oxford, 2000, p. 245 e.v

⁷⁵ In de literatuur worden de Kamers in een tweekamerstelsel vaak aangeduid als 'eerste kamers' en 'tweede kamers', maar dat is in de Nederlandse context nogal verwarrend, omdat onze benamingen net andersom zijn. Daarom worden hierna steeds de begrippen 'Lagerhuis' (bij ons de Tweede Kamer) en 'senaat' (bij ons de Eerste Kamer) gebruikt.

⁷⁶ Senaten waarin alle of de meeste leden worden benoemd, zijn onder de OESO-landen zeldzaam. Het geldt alleen voor het Britse Hogerhuis en de Canadese senaat. In Italië kan de president vijf senatoren voor het leven benoemen als beloning voor uitzonderlijke verdiensten op sociaal, wetenschappelijk, artistiek of literair gebied.

rechtstreeks gekozen.⁷⁷ Italië is in Europa het enige land met een senaat die op dezelfde datum en volgens een nagenoeg gelijk kiesstelsel wordt gekozen als het Lagerhuis.

Deelname aan het proces van het tot stand brengen van wetgeving is voor alle senaten de belangrijkste taak. Doorgaans heeft een senaat daarbij een vetorecht. Dat kan een volledig vetorecht zijn – de instemming van de senaat is een vereiste – of een suspensief vetorecht, waarbij de senaat een voorstel wel met zijn commentaar of amendementen kan terugsturen naar het Lagerhuis, maar waarbij het Lagerhuis uiteindelijk het laatste woord heeft. Een volledig vetorecht voor de senaat zien we vooral in federale presidentiële stelsels. In landen met een parlementair stelsel is een volledig vetorecht zeldzamer.⁷⁸ In unitaire staten lijkt het suspensief vetorecht het meest gebruikelijk en het absolute vetorecht ongewenst aangezien het tot conflicten kan leiden tussen beide Kamers.

Wanneer een senaat een suspensief vetorecht en/of een recht van amendement heeft, is het oordeel daarover in sommige landen zonder meer overgelaten aan het Lagerhuis. Dat is bijvoorbeeld het geval in Spanje, Polen, Tsjechië, Ierland, Slovenië, Japan en Oostenrijk. Wanneer dat niet of niet zonder meer mogelijk is of in sommige gevallen onwenselijk wordt gevonden, is er een mechanisme nodig om te bevorderen dat beide Kamers tot aanvaarding van gelijkkluidende teksten komen.

Het meest gebruikelijke mechanisme om conflicten in de wetgevingsprocedure op te lossen is de zogenoemde “shuttle of navette”, waarbij de teksten een of meer keren heen en weer gaan tussen beide Kamers. In Italië, Canada en Australië blijft het daarbij: een voorstel gaat daar net zo lang heen en weer totdat in beide Kamers een gelijkkluidende tekst is aangenomen of het voorstel van de agenda wordt afgevoerd. Groot-Brittannië kent ook een shuttle, maar die kan sinds 1911 na één ronde worden beëindigd, mits ten minste een jaar is verlopen sinds het voorstel voor de eerste keer door het Lagerhuis werd aangenomen (een maand bij money bills). In zo'n geval geeft de beslissing van het Lagerhuis de doorslag. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. In de praktijk is de ongeschreven Salisbury doctrine belangrijker. Volgens deze doctrine stemt het Hogerhuis geen voorstellen af die in het verkiezingsprogramma van de regerende partij waren aangekondigd.⁷⁹

Een Eerste Kamer die intensief gebruik maakt van haar bevoegdheden kan in conflict komen met de Tweede Kamer. Gezien de (reflexieve) functie van de Eerste Kamer die nu in de

⁷⁷ S. C. Patterson & A. Mughan, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, in N.D.J. Baldwin & D. Shell (eds.), *Second chambers*, Abingdon/ New York, 2001, p. 41.

⁷⁸ Rapport Vormgeving Tweekamerstelsels, te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/26/kamerbrief-bij-notitie-tweekamerstelsels/kamerbrief-bij-notitie-tweekamerstelsels.pdf>

⁷⁹ G. Dymond & H. Deadman, *The Salisbury Doctrine*, House of Lords Library Note LLN 2006/006.

Grondwet mogelijk zal worden vastgelegd, lijkt het de STAP-fractie te verkiezen om het eindoordeel over wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer over te laten. Dat past bij de rol die zij in ons staatsbestel speelt. Een gekwalificeerde meerderheid voor wetsvoorstellen in de Eerste Kamer moet dan politisering tegengaan. Met twee derden der uitgebrachte stemmen wordt voorkomen dat het terugzendplicht een route voor smalle regeringscoalities kan worden om wetsvoorstellen via de Tweede Kamer alsnog door te drukken en de Eerste Kamer buiten spel te zetten. Zoals in de Memorie van Toelichting is opgenomen, verwacht de STAP-fractie ook niet dat de Tweede Kamer (te) lichtvaardig de Eerste Kamer zal overrulen.

Als christelijk-sociale partij erkent de STAP-fractie de heerschappij van God over diverse facetten van het leven. De STAP-fractie is vanuit haar overtuiging van oordeel dat christenen de verantwoordelijkheid hebben naar vermogen een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving en zij rekent het vervullen van burgerplichten ook tot die verantwoordelijkheid. De STAP-fractie erkent de invloed van veel stromingen binnen ons politieke stelsel en respecteert de opvatting van anderen over verantwoordelijkheden en burgerschapsplichten. Zij vertrouwt erop dat ook vanuit andere opvattingen dan die van de STAP-fractie veel waarde wordt gehecht aan verantwoordelijk burgerschap en de goede vervulling van burgerschapsplichten.

Indien de taak van de Eerste Kamer der Staten-Generaal duidelijker in de Grondwet zal worden vastgelegd, is de STAP-fractie van mening dat het stellen van nadere eisen voor het lidmaatschap van de Senaat niet nodig en niet wenselijk is. Het is niet nodig daar politieke partijen bij de kandidaatstelling rekening houden met de taak van de Eerste Kamer en het is niet wenselijk omdat daarmee tekort zou worden gedaan aan het brede karakter van de 'kwaliteit' van de wetgeving. Ervaring leert dat leden van de Eerste Kamer meestal burgers zijn met ervaring op het gebied van politiek en wetgeving. Van belang hierbij is dat senatoren, als parttime politici, nog met één been in de maatschappij staan en zeer ervaren zijn op het slagveld van politiek en wetgeving.⁸⁰

De verandering van verschillende artikelen in de Grondwet brengt wat de STAP-fractie betreft geen wijziging van de bestaande regelgeving over lidmaatschap met zich mee. Zoals in de Grondwet wordt vermeld, is het een vereiste dat men Nederlander is, de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en dat men niet is uitgesloten van het kiesrecht. Verder kan iemand niet tegelijkertijd lid zijn van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Bovendien blijven voor de STAP-fractie de onverenigbare betrekkingen, vastgelegd in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement⁸¹, behouden.

⁸⁰ Zie <http://defusie.net/de-eerste-kamer-als-breekijzer-voor-de-democratie/> (geraadpleegd op 14 februari 2015).

⁸¹ Te raadplegen via http://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/geldigheidsdatum_24-01-2015 (geraadpleegd op 24 januari 2015).

De STAP-fractie steunt de regering in haar voorstel om de keuzevrijheid om kandidaten te selecteren voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal over te laten aan politieke partijen. Dit hoeft niet grondwettelijk te worden vastgelegd omdat politieke partijen zelf goed in staat zijn om hun voorverkiezing te kandideren leden te rekruteren op basis van kennis, kwaliteit of capaciteit. Uiteraard geldt voor de STAP-fractie dat de christelijk-sociale achtergrond van kandidaten een wezenlijke rol speelt bij de kandidaatstelling. De STAP-fractie fundeert haar politieke overtuiging op de Bijbel, die voor het staatkundig leven wijsheiden bevat.

In het wetsvoorstel wordt gesproken over de verhouding tussen de Eerste Kamer en de Afdeling Advisering van de Raad van State. In het wetsvoorstel is betoogd dat de huidige situatie, waarin de Afdeling Advisering een wetsvoorstel toetst voordat het wordt ingediend bij de Tweede Kamer, in stand kan blijven.

De Afdeling Advisering heeft de grondwettelijke taak om over wetsvoorstellen te adviseren. In tegenstelling tot de Eerste Kamer kan de Afdeling Advisering echter geen bindende uitspraak doen over een wetsvoorstel. De toetsing van de Afdeling Advisering bestaat uit drie elementen: een beleids-analytische toets, een juridische toets en een wetstechnische toets. Van de Eerste Kamer wordt verwacht dat zij meer gaat toetsen op effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van wetsvoorstellen.

Beide toetsingen zullen op veel aspecten met elkaar overlappen. Het is in die zin dat de STAP-fractie graag van de regering verneemt in hoeverre de Afdeling Advisering een toegevoegde waarde heeft binnen het voorgestelde grondwettelijk systeem van totstandkoming van wetten.

De STAP-fractie is van mening dat de Afdeling Advisering een waardevolle rol kan vervullen binnen het Nederlandse grondwettelijk systeem, omdat een systeem met meerdere toetsingsmomenten ook bij de aangescherpte taak van de Eerste Kamer, vanuit staatsrechtelijk oogpunt gezien, voordelen kan hebben. Zo brengt een goede wet minder ongewenste neveneffecten, hetgeen ertoe kan leiden dat er minder nieuwe wetten, dan wel maatregelen, genomen hoeven te worden. Daarnaast zal het wetsvoorstel ertoe leiden dat de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer op elkaar worden afgestemd. In het voorkomen van onwenselijke politieke impasses in de Staten Generaal, zou de Afdeling Advisering een belangrijke rol kunnen spelen, aangezien zij ten opzichte van de beide Kamers een onafhankelijke instantie is. De STAP-fractie verneemt graag of de regering haar visie in dezen deelt.

Daarbij ziet de STAP-fractie ook graag de vraag beantwoord in welk opzicht de toetsing door de Eerste Kamer en die door de Afdeling Advisering van elkaar zal verschillen. De STAP-fractie meent dat het belangrijk is dat het toetsingskader voor de Raad van State zodanig goed is geformuleerd dat de Eerste Kamer de

toetsingsresultaten van de Raad kan gebruiken bij de vorming van haar eigen oordeel.

Om de politieke inzet van de Eerste Kamer te verminderen en haar reflexieve functie te versterken, is expliciet geformuleerd dat de Eerste Kamer tot taak heeft haar oordeel uit te spreken over de kwaliteit van een voorliggend wetsvoorstel, zo leest de **VUSD-fractie**. De de VUSD-fractie juicht dit initiatief van de regering toe. Het bevorderen van kwaliteit sluit aan bij de wens van de VUSD-fractie om duidelijke, eenvoudige en transparante wetgeving tot stand te brengen. De VUSD-fractie is daarnaast de mening toegedaan dat de politieke rol van de Eerste Kamer dient te worden teruggedrongen en de wetgevingskwaliteit bevorderd dient te worden. De VUSD-fractie acht het van groot belang dat de toetsing tot kwaliteit beperkt blijft, waarbij de kwaliteitsaspecten, zoals uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid als uitgangspunt zullen dienen. Niet-kwalitatieve wetgeving zal namelijk problematisch zijn voor de samenleving. De VUSD-fractie betwijfelt echter of de toetsing in werkelijkheid beperkt zal blijven tot kwaliteit. De VUSD-fractie wijst hierbij op de restrictieve rol als kwaliteitstoetsers die de Eerste Kamer zichzelf toeschrijft tijdens debatten, maar daarnaast ook op de politieke rol die de Eerste Kamer in de praktijk uitoefent. Zo nam de Eerste Kamer het initiatief in het parlementaire onderzoek in de Irak-kwestie en zijn meerdere kabinetten bijna gevallen doordat de regeringspartijen geen meerderheid in de Eerste Kamer hadden. De VUSD-fractie ziet graag dat het toetsen op kwaliteit wordt gegarandeerd en wil derhalve de volgende vraag aan de regering voorleggen. Kan de regering aan de VUSD-fractie uiteenzetten hoe de toetsing van de Eerste Kamer beperkt zal blijven tot kwaliteit?

De VUSD-fractie vraagt welke invloed kwaliteitstoetsing heeft op de bestaande politieke rechten van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft een aantal belangrijke rechten, waaronder het begrotingsrecht, het vragenrecht, het interpellatierecht en het enquêterecht. De VUSD-fractie hebben uit de Memorie van Toelichting geconcludeerd dat de regering voornemens is om deze rechten in hun huidige vorm te laten bestaan. Nu vraagt de VUSD-fractie waarom de regering vindt dat 'het vanzelf spreekt dat voor de goede uitoefening van de reflexieve functie de Eerste Kamer de rechten behoudt die zij thans heeft'. De VUSD-fractie meent dat uitoefening van bestaande politieke rechten op gespannen voet kan staan met haar rol als kwaliteitstoetsers. De VUSD-fractie vraagt of de regering de opvatting deelt dat uitoefening van bestaande politieke rechten van de Eerste Kamer in de huidige vorm afbreuk doet aan haar rol als kwaliteitstoetsers.

De VUSD-fractie vraagt allereerst wat de consequenties zullen zijn voor het begrotingsrecht van de Eerste Kamer. De goedkeuring van de begroting heeft bij uitstek een politiek

karakter die de VUSD-fractie niet passend acht bij de nieuwe rol van de Eerste Kamer als kwaliteitstoetsers. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat het begrotingsrecht dient te worden geschrapt als recht van de Eerste Kamer?

Met betrekking tot het vragenrecht geldt dat er tevens in de Eerste Kamer bij de beoordeling van een wet vragen kunnen rijzen die aan de betreffende bewindspersoon gesteld moeten kunnen worden. Behoud van het vragenrecht is, volgens de VUSD-fractie, nodig voor een goede uitoefening van de reflexieve functie door de Eerste Kamer. De VUSD-fractie meent echter dat het vragenrecht zich zou moeten beperken tot kwaliteit. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat het vragenrecht met de functie van de Eerste Kamer mee dient te veranderen en dus beperkt dient te worden tot kwaliteit?

Daarnaast vraagt de VUSD-fractie of er een verandering van het interpellatierecht zal moeten plaatsvinden. Nu het wetsvoorstel de politieke rol van de Eerste Kamer poogt te reduceren, vindt de VUSD-fractie het ongepast om het interpellatierecht in haar huidige vorm aan de Eerste Kamer toe te delen. Behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer richt zich volledig op het toetsen van wetsvoorstellen op kwaliteit. De VUSD-fractie ziet graag het interpellatierecht beperkt tot kwaliteit. Volgt de regering de VUSD-fractie in de opvatting dat artikel 68 van de Grondwet aangepast dient te worden zodat het interpellatierecht tot kwaliteit beperkt blijft en derhalve beter aansluit bij de gewijzigde rol van de Eerste Kamer?

De VUSD-fractie vindt behoud van het enquêterecht in de huidige vorm niet passen bij de nieuwe rol van de Eerste Kamer. De keuze om een onderzoek in te stellen, is veelal een politieke beslissing, die weinig van doen heeft met kwaliteit van wetgeving. Het recht van onderzoek is bovendien tot op heden nooit door de huidige Eerste Kamer ingezet. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat toepassing van het enquêterecht vaak politiek van aard is en op gespannen voet staat met de rol van de Eerste Kamer als kwaliteitstoetsers?

De VUSD-fractie is benieuwd naar het standpunt van de regering omtrent het voorzitterschap der verenigde vergadering. De voorzitter der verenigde vergadering bekleedt een politieke functie. In artikel 62 van de Grondwet is, zoals bij de regering bekend, neergelegd dat het voorzitterschap der verenigde vergadering toekomt aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit is in het licht van de ontstaansgeschiedenis van het parlement begrijpelijk. Echter, nu in het onderhavige wetsvoorstel het politieke primaat meer bij de Tweede Kamer komt te liggen dan thans het geval is, past dit voorzitterschap niet in een moderne en vruchtbare taakverdeling die tussen beide Kamers tot stand zal moeten komen. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat het voorzitterschap beter bij het politieke primaat van de Tweede Kamer past, en dus dat de voorzitter van deze Kamer

het voorzitterschap der verenigde vergadering toebedeeld dient te krijgen? Is de regering in dat kader bereid om artikel 62 Grondwet zodanig te wijzigen dat het voorzitterschap der verenigde vergadering bij de voorzitter van de Tweede Kamer komt te liggen?

De VUSD-fractie meent dat de Eerste Kamer haar nieuwe rol effectief moet kunnen uitoefenen. Om die reden lijkt het de VUSD-fractie ongewenst te kiezen voor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Eerste Kamer.

Het eerste bezwaar tegen de gekwalificeerde meerderheid is gelegen in de verhouding tot de Tweede Kamer. Nu het wetsvoorstel twee Kamers voorstelt met een min of meer autonome rol, ligt het voor de hand om die autonome functies op voet van gelijkwaardigheid te behandelen. De Memorie van Toelichting lijkt hier van uit te gaan, namelijk daar waar wordt gesteld dat de verhouding tussen de Kamers zodanig aan herziening toe is 'dat de verhouding tussen deze beide Kamers meer in evenwicht wordt gebracht'. Door de voorgestelde gekwalificeerde meerderheid in de Eerste Kamer wordt er a fortiori meer gewicht toegekend aan de politieke Tweede Kamer. Deelt de regering de opvatting de VUSD-fractie dat de autonome functies van de Kamers op voet van gelijkwaardigheid moeten worden behandeld? Is de regering dan ook net als de VUSD-fractie van mening dat het onwenselijk is dat de functie van de Eerste Kamer door de voorgestelde gekwalificeerde meerderheid van stemmen van minder groot belang wordt geacht dan de functie van de Tweede Kamer?

In de tweede plaats is een gekwalificeerde meerderheid ongewenst, omdat de Eerste Kamer een eigen, unieke rol vervult, die uitsluitend ziet op de kwaliteit van wetgeving. Waarom bij een toetsing op kwaliteit een gekwalificeerde meerderheid meer gepast zou zijn, is voor de VUSD-fractie niet duidelijk. In de Memorie van Toelichting wordt hiertoe onder andere aangevoerd dat kwaliteit ook eerder in het wetgevingsproces aan de orde is geweest. Dit lijkt juist meer reden om met een gewone meerderheid te volstaan. Immers, als een (niet-gekwalificeerde) meerderheid van de leden van de Eerste Kamer gereede twijfels heeft over de kwaliteit van een wetsvoorstel, terwijl dit al in de gehele wetgevingsprocedure aan de orde is geweest, dan moet juist een orgaan wiens rol het is die kwaliteit te toetsen, dit voorstel kunnen verwerpen. De Eerste Kamer wordt zodoende ernstig beperkt in de uitoefening van een rol die zij in dezelfde voorgestelde wetswijziging krijgt toebedeeld. De VUSD-fractie wil van de regering weten of zij de opvatting deelt dat stemmingen over wetsvoorstellen onder het voorliggende wetsvoorstel zich in de Eerste Kamer uitsluitend op kwaliteit richt. Indien deze opvatting wordt gedeeld, is de regering het dan eens met de VUSD-fractie dat de Eerste Kamer te veel wordt beperkt in de uitoefening van de aan

haar toebedeelde taak door de keuze voor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen?

In de derde plaats wijst de VUSD-fractie op de versterkte democratische legitimatie van de Eerste Kamer. Deze legitimatie laat zich niet rijmen met een Eerste Kamer die door een gekwalificeerde meerderheid van stemmen beperkt wordt in haar eigen functioneren en bovendien van minder groot belang lijkt te worden geacht door een politieke Tweede Kamer. Is de regering met de VUSD-fractie eens dat een versterkte democratische legitimatie voor de Eerste Kamer ook daadwerkelijk tot uitdrukking dient te komen in het functioneren van de Eerste Kamer? Zo ja, vindt de regering dan net als de VUSD-fractie dat de versterkte democratische legitimatie niet afgezwakt dient te worden door de stemming in de Eerste Kamer zo in te richten dat de invloed van de Eerste Kamer drastisch wordt gereduceerd? Is de regering, gelet op de aangevoerde bezwaren, bereid de gekwalificeerde meerderheid aan te passen, zodat in de Eerste Kamer een gewone meerderheid van stemmen voldoende is voor het aannemen of verwerpen van een wetsvoorstel?

Een punt waar de VUSD-fractie vervolgens op wenst te wijzen, is de rol van de Eerste Kamer in de tweede lezing van een Grondwetswijziging. Uit het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt niet of de Eerste Kamer in tweede lezing een terugzendrecht toekomt. De VUSD-fractie vindt het overbodig dat de Eerste Kamer zich in tweede lezing opnieuw uitlaat over de kwaliteit. De Eerste Kamer heeft zich bij een Grondwetswijziging in de eerste lezing al uitgelaten over de kwaliteit van het wetsvoorstel. Verder speelt een rol dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel in de tweede lezing met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen moet aannemen. Deelt de regering het oordeel van de VUSD-fractie dat zij het onnodig acht om de Eerste Kamer haar rol in de tweede lezing te laten behouden, nu zij zich in de eerste lezing al heeft uitgelaten over de kwaliteit van het wetsvoorstel en het niet bij haar rol past om zich een tweede keer hier over uit te laten? Is de regering het verder met de VUSD-fractie eens dat, nu de Tweede Kamer het wetsvoorstel in die situatie al met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen heeft aangenomen, een tweede lezing door de Eerste Kamer een overbodige procedure zal zijn?

Blijkens de Memorie van Toelichting kan de Eerste Kamer een verworpen wetsvoorstel terugzenden aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan het betreffende wetsvoorstel vervolgens als niet aangenomen beschouwen of opnieuw in stemming brengen. Dan is een gekwalificeerde meerderheid van stemmen nodig om het wetsvoorstel aan te nemen. De VUSD-fractie kan zich vinden in het voorgestelde terugzendrecht. Dat een verworpen wetsvoorstel in de Tweede Kamer direct kan worden aangenomen, voorkomt conflicten. De kans dat de

Eerste Kamer op deze wijze eenvoudig buitenspel wordt gezet, is niet groot, nu in de Tweede Kamer een gekwalificeerde meerderheid nodig is om het wetsvoorstel alsnog aan te nemen. Toepassing van het terugzendrecht is zodoende met voldoende waarborgen omkleed.

Door de verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer gelijktijdig te houden en door de kiezers in de gelegenheid te stellen tegelijkertijd hun stem uit te brengen op kandidaten voor de beide Kamers, wordt het probleem van het dubbele mandaat opgelost en neemt de politieke betekenis van de Eerste Kamer af, zo leest de VUSD-fractie in de Memorie van Toelichting. De VUSD-fractie concluderen hieruit dat de Eerste Kamerleden niet langer door middel van getrapte verkiezingen, maar door middel van rechtstreekse verkiezingen zullen worden gekozen. Met betrekking tot deze nieuwe wijze van verkiezen, rijzen enkele vragen bij de VUSD-fractie.

Als er geen verplichting bestaat om voor beide Kamers op dezelfde partij te stemmen en de beide Kamers wel op hetzelfde moment rechtstreeks worden gekozen, zouden de uitslagen van deze verkiezingen niet veel van elkaar hoeven te verschillen. De VUSD-fractie vraagt zich dan ook af of het doel van vermindering van conflicten tussen de Tweede en Eerste Kamer niet al gehaald wordt door het invoeren van directe verkiezingen voor de Eerste Kamer die op hetzelfde moment plaatsvinden als de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hoe ziet de regering de stelling van de VUSD-fractie dat het invoeren van rechtstreekse, gelijktijdige verkiezingen van de Eerste Kamer voldoende is om een nagenoeg gelijke samenstelling van de beide Kamers van de Staten-Generaal te verzekeren?

De gelijke samenstelling van beide Kamers zal toekomstige crises tussen de Tweede en Eerste Kamer voorkomen. Immers, door de gelijke politieke samenstelling van de Kamers, zal het politieke karakter van de Eerste Kamer afnemen. De VUSD-fractie is van oordeel dat de politieke rol van de Eerste Kamer teruggedrongen dient te worden, maar wil wel een kanttekening plaatsen bij de manier waarop dit in het wetsvoorstel tot uitdrukking komt. In het wetsvoorstel wordt in het nieuwe artikel 64, tweede lid, van de Grondwet slechts gesproken over een gelijktijdige ontbinding van beide Kamers en vervolgens in het derde lid van datzelfde artikel over een last tot een nieuwe verkiezing van de ontbonden Kamers. Niet in het voorstel zelf, maar in de Memorie van Toelichting behorende bij dit wetsvoorstel wordt gesproken over een gelijke samenstelling van Tweede en Eerste Kamer. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat het van constitutionele orde is dat zo een cruciale verandering die onderhavig voorstel in ons kiesstelsel aanbrengt uit oogpunt van de rechtszekerheid en toegankelijkheid niet slechts in de Memorie van Toelichting

genoemd dient te worden, maar tevens een wettelijke grondslag behoeft?

Hoewel de VUSD-fractie graag een hervorming van de rol van de Eerste Kamer doorgevoerd ziet, vraagt zij zich ook af of dit het stemmen voor de Staten-Generaal niet moeilijker maakt. De rollen van Tweede en Eerste Kamer zullen als dit wetsvoorstel aangenomen wordt fundamenteel van elkaar verschillen. De stem van de kiezer bepaalt dan voor de Eerste Kamer immers niet welke politieke keuzes gemaakt moeten worden, maar of de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen van voldoende kwaliteit zijn. Hoewel de VUSD-fractie voorstander is van de gelijke samenstelling van Tweede en Eerste Kamer, kunnen zij niet anders dan de in dit wetsvoorstel en bijbehorende Memorie van Toelichting voorgelegde innerlijke tegenstrijdigheid van de fundamenteel verschillende functies van beide Kamers en het kiezen van deze Kamers op hetzelfde moment erkennen. De kiezer zou bijvoorbeeld voor de Tweede Kamer een bepaalde partij geschikt kunnen vinden, omdat die past bij zijn eigen ideologie, maar voor de Eerste Kamer een andere partij, omdat deze volgens hem meer geschikt is voor het controleren op kwaliteit van wetgeving. Bij invoering van dit wetsvoorstel zal de kiezer bij de stembus een keuze moeten maken tussen deze twee partijen. Kan de regering de VUSD-fractie uitleggen hoe dit dilemma recht doet aan zowel de politieke rol van de Tweede Kamer als de bevordering van de kwaliteitstoetsing door de Eerste Kamer?

De VUSD-fractie is zich ervan bewust dat het rechtstreeks verkiezen van de Eerste Kamerleden het politieke karakter van deze Kamer zou kunnen vergroten. De VUSD-fractie denkt echter dat dit politieke karakter grotendeels wordt afgezwakt door de gelijke samenstelling van de beide Kamers. De VUSD-fractie ziet dan ook de voordelen van rechtstreekse verkiezingen. Nu de Eerste Kamer een nieuwe, afgebakende functie toebedeeld heeft gekregen in het onderhavige wetsvoorstel, is het voor de goede uitoefening van deze taak van belang dat de Eerste Kamer een sterk orgaan is dat los staat van de Tweede Kamer. De VUSD-fractie meent dat rechtstreekse verkiezingen de Eerste Kamer maken tot een sterke wetgevingskwaliteitskamer met een sterke legitimatie.

De VUSD-fractie ziet tevens het voordeel dat de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamerleden plaats zal maken voor een procedure die staat voor gelijkheid, transparantie en democratie. Zoals bekend worden de leden van de Eerste Kamer in het huidige stelsel door middel van getrapte verkiezingen gekozen. De kiezer bij de Provinciale Staten weet echter niet wat er met zijn stem voor de Eerste Kamer gebeurt, nu het stemgedrag van de leden van de Provinciale Staten niet openbaar is. Daarnaast verschilt de stemwaarde van de Statenleden bij de Eerste Kamerverkiezingen per provincie.

Door de Eerste Kamerleden rechtstreeks te laten verkiezen zullen de Provinciale Statenverkiezingen weer daadwerkelijk verkiezingen voor de Provinciale Staten worden, waarbij het belang om in de Eerste Kamer een meerderheid voor de coalitie te creëren niet meer speelt.

Bij de VUSD-fractie rijzen nog enkele overige vragen met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel. De VUSD-fractie meent dat een (voorgestelde) wijziging van de Grondwet staatsrechtelijk op de juiste wijze en dus, gelet op de materie van het onderhavige wetsvoorstel, bij Rijkswet dient plaats te vinden. De VUSD-fractie wil in dit kader de volgende vraag aan de regering voorleggen. Is de regering het met de VUSD-fractie eens dat de betreffende wijziging van de Grondwet bij Rijkswet dient te geschieden?

Ten slotte wil de VUSD-fractie nog een opmerking maken die zij, hoewel technisch en niet inhoudelijk van aard, gezien de materie waar deze voorgestelde Grondwetswijziging op ziet, niet onbelangrijk acht. In het voorstel van wijziging zoals dat thans voorligt, is elke wijziging van een artikel aangeduid met een Romeins cijfer. De praktijk, waaronder de Grondwetsherzieningen van 1983 en 2002, laat wat betreft de nummering van Grondwetswijzigingen echter geen eenduidig beleid zien. De VUSD-fractie wil in dit kader de volgende vraag aan de regering voorleggen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het voorstel van wijziging op deze manier te nummeren?

De regering bestempelt het dubbele mandaat van Eerste en Tweede Kamer als probleem en pleit derhalve voor eenzelfde mandaat voor beide Kamers. De **CDL-fractie** mist hier de nuance van democratische legitimiteit. Zij wijst in dit verband op de gevolgen die een samentrekking van rol en mandaat van beide Kamers (of, in het tweede geval, afdelingen binnen het parlement) heeft gehad op de positie van de senaat in Denemarken en Noorwegen. In deze landen bleek dat deze zonder zelfstandige taak niet langer van toegevoegde waarde kon zijn in het wetgevingsproces. In beide landen is de senaat uiteindelijk dan ook afgeschaft. Hoe ziet de regering de samentrekking van het mandaat van beide Kamers in het licht van de beschreven ontwikkelingen, specifiek met het oog op de toekomst van de Eerste Kamer?

In het verlengde van het voorgaande zet de CDL-fractie vraagtekens bij de verenigbaarheid van de voorgestelde wijziging van de Kieswet met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en dan meer in het bijzonder met het recht op vrije verkiezingen zoals neergelegd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Nederland kent immers een bicameraal stelsel waarin de twee Kamers wetten onafhankelijk van elkaar beoordelen. Hoe kijkt de regering aan tegen de mogelijke spanning van haar voorstel met artikel 3 van het

Eerste Protocol of de daaraan ten grondslag liggende beginselen? Deze vraag is vooral van belang daar de CDL-fractie heeft opgemerkt dat de regering in de Memorie van Toelichting erkent dat beide Kamers een eigen taak te vervullen hebben. In hoeverre past het voorgaande bij een stelsel waarin een uitgebrachte stem op de kandidaat voor het één wetgevend orgaan de keuze bij het stemmen in verkiezingen voor een ander wetgevend orgaan beperkt tot kandidaten van diezelfde partij?

De CDL-fractie wil met betrekking tot de beantwoording van bovenstaande vraag benadrukken dat zij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet niet wenst af te wachten, nu het enkelvoudig mandaat in haar visie onlosmakelijk verbonden is met de directe verkiezing van de Eerste Kamer. Indien het mandaat samengevoegd wordt, bestaat de Staten-Generaal immers uit twee even sterk gelegitimeerde Kamers en is onduidelijk waarom de Eerste Kamer zich nog terughoudend zou moeten opstellen. Dit zou contraproductief werken voor wat betreft het aansturen op compromissen tussen beide Kamers.

De CDL-fractie hecht veel waarde aan decentralisatie en de vertegenwoordiging van regionale belangen. De Eerste Kamerverkiezingen van 1999 en 2003 hebben laten zien dat Statenleden middels voorkeursstemmen een relatief groot aantal senatoren uit de eigen provincie hebben verkozen. Deze manier om regionale belangen te vertegenwoordigen op landelijk niveau wordt verminderd wanneer de Eerste Kamer voortaan direct verkozen wordt. Door het huidige wetsvoorstel wordt de afstand tussen de nationale politiek en de burger verder vergroot. Is de regering voornemens om dit verlies op te vangen door regionale belangen op enige andere wijze door te laten klinken in het wetgevingsproces?

In de Memorie van Toelichting stelt de regering de politieke inzet van de Eerste Kamer te willen verminderen door vast te leggen dat haar taak zich beperkt tot het beoordelen van de kwaliteit van het voorliggende wetsvoorstel. Tegelijkertijd heeft de regering te kennen gegeven dat het begrip 'kwaliteit' behalve uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid tevens maatschappelijke en ethische aspecten omvat. Maatschappelijke en ethische opvattingen zijn in de visie van de CDL-fractie evenwel politieke opvattingen. Kan de regering nader motiveren op welke manier de politieke inzet van de Eerste Kamer verminderd kan worden aan de hand van het politiek gekleurde kwaliteitsbegrip?

Volgens de Memorie van Toelichting behelst het begrip 'kwaliteit' de som van verscheidene aspecten en invalshoeken. Niet uitsluitend Eerste Kamerleden dienen zorg te dragen voor de kwaliteit van een wetsvoorstel; ditzelfde geldt voor leden van de Tweede Kamer. In de visie van de CDL-fractie is het bovenal aan de kiezer om te oordelen over de taakinvulling van Kamerleden. Kan de regering hierop reageren toelichten welke

overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het voornemen per wet invulling te geven aan de taak van senatoren? Het komt ons tegenstrijdig voor om enerzijds zelfstandige reflexieve senatoren te hebben

Daarnaast heeft de CDL-fractie vragen over de effecten van het expliciet opnemen van hun taakomschrijving in de Grondwet op de zelfstandigheid van senatoren. De Memorie van Toelichting onderschrijft het belang van de toetsende functie van de Eerste Kamer. Eerste Kamerleden zijn niet gebonden aan partijpolitieke verhoudingen in de Tweede Kamer, waardoor zij wetsvoorstellen vanuit een onafhankelijke positie kunnen beoordelen. Hoe verhoudt het opnemen van een expliciete taakomschrijving in de Grondwet zich tot het vermogen van senatoren om wetsvoorstellen onafhankelijk en integer te kunnen toetsen en controleren?

De CDL-fractie hecht waarde aan de waakhondfunctie die de Eerste Kamer vervult ten aanzien van het controleren van wetsvoorstellen op verenigbaarheid met Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen. In de Memorie van Toelichting wordt niet ingegaan op deze functie van de senaat. Kan de regering alsnog toelichten welk effect het voorliggende wetsvoorstel heeft op deze belangrijke taak en op welke manier een eventueel verlies gecompenseerd zou kunnen worden?

De CDL-fractie deelt de opvatting van de regering dat het begrip 'kwaliteit' binnen het wetgevingsproces een belangrijk toetsingscriterium is. De regering definieert het begrip kwaliteit als de som van verschillende aspecten en invalshoeken, en stelt dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet met eenvoudige meerderheid zou moeten kunnen verwerpen. Nu hiermee in feite wordt betoogd dat een minderheid in de Eerste Kamer een voldoende waarborg voor de wetgevingskwaliteit zou kunnen zijn, lijkt dit niet te stroken met de bedoelingen van het wetsvoorstel. Kan de regering onderbouwen waarom zij vast wenst te houden aan de eis van een gekwalificeerde meerderheid, inhoudende dat voor het verwerpen van een wetsvoorstel een twee derde meerderheid vereist is?

In het voorstel wordt de Eerste Kamer het haar nu toekomende vetorecht ontnomen. De CDL-fractie is van mening dat de mogelijkheid van een Tweede Kamer die haar overstemt een inbreuk kan vormen op de succesvolle uitoefening van de reflexieve taak van de Eerste Kamer. Het evenwicht tussen de beide Kamers kan daarmee zodanig verstoord worden dat de Eerste Kamer feitelijk weinig gewicht in de schaal kan leggen. Kan de regering de zorgen van de CDL-fractie hieromtrent wegnemen?

Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat de meerderheid die vereist is voor verwerping van een wetsvoorstel zodanig moet zijn dat dit niet feitelijk onmogelijk wordt; de Eerste Kamer moet immers in staat blijven om zijn toetsende functie uit te voeren. Uit onderzoek blijkt dat

verwerping met de invoering van een vereiste van een twee derde meerderheid verwerping van een wetsvoorstel echter nog zeer sporadisch tot de mogelijkheden zal behoren. Van de 63 voorstellen die sinds 1945 door de Eerste Kamer zijn verworpen, zouden onder het beoogde stelsel slechts 26 (41%) dit lot beschoren zijn. Erkent de regering, na het kennisnemen van deze cijfers, dat het verwerpen een wetsvoorstel met invoering van dit vereiste de feitelijke onmogelijkheid nadert?

De CDL-fractie verwelkomt het voorstel tot invoering van het terugzendrecht, zodat het wetgevingsproces bij een negatief oordeel in de Eerste Kamer niet direct ten einde komt. Het is daarmee een geschikt middel om via een dialoog tussen beide Kamers aan te sturen op een compromis. De regering karakteriseert de Franse procedure van de navette in de Memorie van Toelichting als een "*omslachtige oplossing die de bestuurbaarheid niet ten goede komt*". Kan de regering onderbouwen waarom een dergelijk instrument met behulp waarvan wordt geluisterd naar de bezwaren van beide Kamers geen geschikte wijze is om op efficiënte wijze tot een compromis te kunnen komen?

In de huidige situatie kan de regering na het niet verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer wijzigingen aanbrengen aan het wetsvoorstel alvorens het teruggestuurd wordt naar de senatoren. In het wetsvoorstel wordt artikel 84 van de Grondwet niet gewijzigd, terwijl het nieuwe artikel 85b geen uitsluitel geeft. Kan de regering toelichten of het voorliggende wetsvoorstel zo gelezen mag worden dat de Tweede Kamer in tweede lezing geen recht van amendement meer heeft?

Het Franse systeem, waarvan de navette deel uitmaakt, kent ook de *commission mixte paritaire*. Deze commissie, bestaande uit zeven leden van beide Kamers, werkt toe naar een compromis zodat het voorstel niet eindeloos heen en weer blijft gaan tussen de Kamers. De CDL-fractie ziet dit als een geschikte wijze om het streven naar een compromis te faciliteren. Kan de regering toelichten in hoeverre zij ruimte ziet voor de introductie van een dergelijk systeem waarbij een wetsvoorstel een aantal keer tussen beide Kamers wordt uitgewisseld totdat zij tot een compromis komen?

De CDL-fractie is van mening dat het faciliteren van compromissen het uitgangspunt moet zijn bij het ontwerpen van een systeem die de wisselwerking tussen de beide Kamers regelt. Kan de regering toelichten in hoeverre zij, los van de keuze voor een bepaald systeem, de opvatting deelt dat in geval van verdeeldheid over een wetsvoorstel het aangaan van de dialoog het uitgangspunt moet zijn en een systeem dat compromissen faciliteert de voorkeur verdient boven het implementeren van een conflictenregeling achteraf?

De **GGF-fractie** is verheugd dat door het voorstel de democratische legitimatie van de Eerste Kamer wordt vergroot. De GGF-fractie hecht veel waarde aan een zo democratisch mogelijk bestuur van ons land. Daarbij past dat bij de keuze van een selectiemechanisme voor ambtsdragers een zo democratisch mogelijk systeem gehanteerd wordt. Van oudsher bestaan er in volgorde van ondemocratisch naar democratisch vier mogelijke selectiemechanismen: vervulling van een ambt op grond van erfelijkheid, door benoeming, door middel van indirecte verkiezing of door directe verkiezing. In een democratisch land, zoals dat de GGF-fractie voor ogen staat, zouden in het algemeen één van de laatste twee mechanismen moeten worden gehanteerd en bij vertegenwoordigende lichamen in het bijzonder directe verkiezingen. Derhalve is de GGF-fractie, zoals eerder vermeld, voorstander van het einde van het erfelijke Koningschap en de Kroonbenoeming van de burgemeester. In plaats daarvan zouden het staatshoofd en de burgemeester moeten worden gekozen.⁸²

Bij dit streven past ook dat de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt hervormd. De getrapte verkiezingen van de Eerste Kamer waren in het verleden zeker geen toonbeeld van democratie en transparantie, waarbij strategische lijstverbindingen en de verkiezingsafspraken met het Zeeuwse Statenlid Robesin de ultieme voorbeelden vormen. Door een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer wordt de democratische legitimatie van het gremium daarentegen aanzienlijk versterkt en wordt de wijze van verkiezing een stuk transparanter. De Kamerleden ontleen hun mandaat dan immers rechtstreeks aan het volk wat de burgers meer zeggenschap over de samenstelling van de Kamer geeft. Om die reden juicht de GGF-fractie het voorstel toe.

Hier komt bij dat deze sterkere legitimatie een grotere bewustheid van de democratie kan opleveren. Doordat burgers ook voor de Eerste Kamer hun stem zullen uitbrengen, wordt de verkiezing van deze Kamer direct onderdeel van de verkiezingscampagne en het publieke debat. Kiezers worden zo in grotere mate bij de Eerste Kamer betrokken. Deze veranderingen zullen de bekendheid van de Kamer en de kennis over haar taken en functioneren vergroten, hetgeen bijdraagt aan het democratisch bewustzijn van het volk in het algemeen. Ook in dit opzicht is het voorstel een positieve stap voor de Nederlandse democratie. Gelet op de democratische verbetering die het voorstel beoogt, ondersteunt de GGF-fractie het dan ook.

De politieke samenstelling van de Eerste Kamer wijkt af van de politieke samenstelling van de Tweede Kamer, waardoor conflicten tussen beide Kamers ontstaan. In de Memorie van Toelichting wordt deze situatie omschreven als ‘het probleem

82 *Groene Kansen voor Nederland*, Verkiezingsprogramma GroenLinks 2012, p. 30.

van het dubbele mandaat': de kern van het geschil ligt in het mandaat dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer door de kiezer heeft gekregen. De Eerste Kamer krijgt hierdoor een steeds grotere politieke betekenis. Dit gaat ten koste van de oorspronkelijke reflectieve functie van de Eerste Kamer.

Als oplossing is geopperd om ervoor te zorgen dat de beide Kamers eenzelfde mandaat van de kiezers krijgt. Om dit te bewerkstelligen moeten de verkiezingen voor de beide Kamers, uitgaande van de situatie waarin ook de Eerste Kamer direct verkozen wordt, gelijktijdig worden gehouden. Kiezers mogen hun stem uitbrengen op kandidaten voor beide Kamers. De Memorie van Toelichting stelt hierbij echter de voorwaarde dat de kandidaten van dezelfde partij dienen te zijn. De beredenering hierbij is begrijpelijk: door de kiezers op te leggen om voor beide Kamers op kandidaten te stemmen die van dezelfde partij zijn, wordt bewerkstelligd dat de politieke samenstelling van de Eerste en de Tweede Kamer gelijk is, waardoor conflicten zo veel mogelijk worden vermeden.

Ook al klinkt de redenering achter deze woorden begrijpelijk, toch denkt GGF-fractie dat dit een struikelblok zal vormen. Enerzijds worden het stemrecht van de kiezer en daarmee tevens de democratie vergroot door het rechtstreeks verkiezen van de leden van de Eerste Kamer. Anderzijds wordt door de voorwaarde dat beide kandidaten van dezelfde partij moeten zijn, het kiesrecht beperkt. De constructie, zoals voorgesteld in de Memorie van Toelichting, heeft immers tot gevolg dat de stem die de kiezer uitbrengt op een kandidaat voor de Eerste Kamer niet geheel vrij is, omdat de stem voor de Tweede Kamer bepaalt op welke partij de kiezer dient te stemmen voor de Eerste Kamer. Deze vorm van stemdwang is strijdig met de ratio achter een rechtstreekse verkiezing, waarbij het immers de bedoeling is om de kiezer zelf aan het woord te laten.

De GGF-fractie vraagt of het noodzakelijk is om de kiezer (bij de wet) in zo vergaande mate te beperken in zijn keuze. Kiezers zullen waarschijnlijk op dezelfde partij stemmen. Er is slechts één campagnevoering, omdat de verkiezing voor de beide Kamers op hetzelfde moment plaatsvindt. Omdat dit voor polarisering zorgt, is het heel waarschijnlijk dat kiezers voor één partij gaan kiezen.

Daar komt bij dat in situaties van gelijktijdige verkiezingen de kiezer zijn ene stem laat beïnvloeden door de andere stem. Zie bijvoorbeeld Duitsland. Daar heeft men twee stemmen uit te brengen bij de verkiezing van de Bundestag: een districtsstem en een stem op een kandidaat van een lijst. Uit de praktijk blijkt dat de stem op een kandidaat van de lijst zodanig beïnvloed wordt door de districtsstem, dat de kiezer vrijwel altijd voor dezelfde kandidaat stemt, of op een kandidaat van dezelfde partij. Een ander voorbeeld is België. Tot 2014 zijn de verkiezingen voor de Senaat en de Kamer tegelijkertijd geweest.

De voorwaarde dat kiezers voor beide organen op dezelfde partij moesten stemmen bestond niet. Ondanks het ontbreken van deze voorwaarde lag de politieke samenstelling van de Senaat en de Kamer dicht bij elkaar. Zie de uitslag van de verkiezingen van 18 mei 2003: er zit niet veel verschil tussen de percentages van de stemmen voor de bovenste acht partijen voor de Senaat⁸³ en de Kamer⁸⁴.

Een ander bezwaar is de beperking van het passieve kiesrecht. Voor kleinere partijen wordt het onmogelijk gemaakt om verkozen te worden in slechts één van de twee Kamers. Een voorbeeld is de Onafhankelijke Senaatsfractie, die nu één zetel bezet binnen de Eerste Kamer. Verwacht wordt echter dat dit er veel meer zullen worden door de opkomst van de plaatselijke politieke groeperingen.

Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen hebben deze 'lokalo's' ongeveer 30% van de stemmen gekregen. Op het provinciale niveau zijn die lokale partijen nu hun krachten aan het bundelen. In Groningen bijvoorbeeld is een samenwerkingsverband ontstaan tussen 16 lokale partijen die onder de noemer Groninger Belang aan de provinciale verkiezingen gaan deelnemen. Het lijkt er op dat dergelijke partijen in de Provinciale Staten een niet te verwaarlozen aantal zetels zal bemachtigen. Het is vanuit daar slechts nog een kleine stap naar het bemachtigen van zetels in de Eerste Kamer. De voorwaarde dat kiezers voor beide Kamers op dezelfde partij dienen te stemmen blokkeert het passieve kiesrecht van deze lokale partijen: als een partij als OSF zetels wenst te bemachtigen binnen de Eerste Kamer, is het noodzakelijk om zich ook verkiesbaar te stellen voor de Tweede Kamer. Doet de OSF dit niet, dan is het onmogelijk om zetels te bemachtigen in de Eerste Kamer. Ook andersom is de situatie denkbaar dat een partij uit principiële overwegingen alleen wil deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, omdat dat nu eenmaal de Kamer is met het politieke primaat. De consequentie van het voorstel is dat ook dit onmogelijk wordt gemaakt. Dit alles leidt tot een moeilijk te accepteren inperking van het passieve kiesrecht.

De GGF-fractie concludeert dat er twijfel bestaat over de noodzakelijkheid van het stellen van de voorwaarde dat kiezers voor beide Kamers op kandidaten van dezelfde partij moeten stemmen. De GGF-fractie vraagt of de gevolgen van het voorstel wat dit betreft niet disproportioneel zijn en of het beoogde resultaat niet met veel minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. De praktijk in andere staten kan daarbij als voorbeeld dienen. Graag verneemt de GGF-fractie wat het standpunt van de regering hieromtrent is.

83 http://www.ibzdgip.fgov.be/result/nl/result_ko.php?date=2003-05-18&vt=SE&ko_type=KO_RK&ko=263&party_id=

84 http://www.ibzdgip.fgov.be/result/nl/result_ko.php?date=2003-05-18&vt=CK&ko_type=KO_RK&ko=263&party_id=

De GGF-fractie heeft nadere vragen bij het begrip ‘kwaliteit’ zoals bedoeld in artikel VI van het voorstel, dat een artikel 85a aan de Grondwet wenst toe te voegen. Zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting is de strekking van de grondwetswijziging de Eerste Kamer te beperken tot haar reflectieve functie. De tendens van de laatste jaren, waarin de Eerste Kamer meer en meer een politieke functie vervult, dient een halt toe te worden geroepen en de verhoudingen tussen de beide Kamers der Staten-Generaal dienen weer duidelijk gemaakt te worden.

Zoals eerder vermeld, juicht de Groninger Groene Fractie een wijziging van de Grondwet toe die ertoe moet leiden dat de Eerste Kamer weer echt de rol van ‘chambre de réflexion’ gaat vervullen, maar tegelijkertijd vragen zij zich af in hoeverre gewaarborgd is dat de Eerste Kamer zich daadwerkelijk tot deze rol beperkt. In de Memorie van Toelichting wordt voor de criteria om de kwaliteit van wetgeving te toetsen verwezen naar de criteria uit het rapport *Zicht op wetgeving*.⁸⁵ Het gaat daarbij om de rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, onderlinge afstemming met andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁸⁶

De GGF-fractie onderschrijft dat deze criteria essentieel zijn voor de toetsing van de kwaliteit van wetgeving en dat deze de Eerste Kamer een goede kapstok kunnen bieden bij de toetsing van wetgeving. Desalniettemin vragen zij zich toch af in hoeverre het begrip ‘kwaliteit’ voor de Eerste Kamer een hanteerbaar en bruikbaar criterium is in verband met de juridische afdwingbaarheid ervan. In de huidige situatie speelt een soortgelijke problematiek met betrekking tot de vraag of de Eerste Kamer haar bevoegdheden ‘terughoudend’ zou moeten gebruiken.⁸⁷ Nog afgezien van de vraag of op de Eerste Kamer onder geldend staatsrecht de plicht rust om zich terughoudend op te stellen, – welke vraag negatief moet worden beantwoord – is duidelijk dat het begrip ‘terughoudendheid’ voor velerlei uitleg vatbaar is en dat het uiteindelijk de Kamer zelf is die bepaalt waar de grens ligt. In tegenstelling tot het begrip ‘kwaliteit’ geldt voor de eis van ‘terughoudendheid’ als gezegd dat het niet in de Grondwet is vastgelegd en geen geldend recht vormt. Toch speelt een soortgelijke problematiek ook voor het begrip ‘kwaliteit’. In de Memorie van Toelichting wordt al aangegeven dat een beperking tot een kwaliteitstoets niet rechtens afdwingbaar is. Dit kan ertoe leiden dat de Eerste Kamer ook na de voorgestelde grondwetswijziging voorstellen van wet integraal zal beoordelen en op politieke gronden zal

85 Kamerstukken II 2004/05, 22008

86 Kamerstukken II 2004/05, 22008

87 J.L.W. Broeksteeg, ‘Het bestaansrecht van de Eerste Kamer’, *Ars Aequi* 2014, 12, p. 912.

kunnen afkeuren, omdat het begrip ‘kwaliteit’ door de Kamer zo ver wordt opgerekt dat het ook politieke overwegingen omvat.

De GGF-fractie wenst daarom graag van de regering nadere verduidelijking over de mate waarin de Eerste Kamer na invoering van het voorgestelde artikel 85a zich daadwerkelijk zal beperken tot het toetsen van de kwaliteit van voorstellen van wet.

De GGF-fractie pleit sinds jaar en dag voor een heroverweging van de functie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. *Een orgaan voor toetsing van wetgeving is nuttig en nodig, maar de vorm en samenstelling daarvan staat ter discussie.*⁸⁸ De Eerste Kamer mag geen extra politieke Kamer zijn en wetsvoorstellen dienen niet enkel op politieke gronden te worden tegengehouden. In het jaar 2000 heeft de Groninger Groene Fractie een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de Eerste Kamer en verschillende mogelijkheden aangedragen om het belang van een zorgvuldige, juridische toets vorm te geven zodat de Eerste Kamer haar politieke functie verliest. Dit standpunt hield een eis aan de leden van de Eerste Kamer in. De technische kwaliteit van de wetgeving zou niet door de Eerste Kamer, maar door juristen worden gecontroleerd.⁸⁹

Blijkend uit de Memorie van Toelichting valt de kern van het probleem van de politieke functie te situeren in het mandaat dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer van de kiezer heeft gekregen.⁹⁰ Het probleem van het dubbele mandaat, oftewel het probleem van de politieke functie van de Eerste Kamer, kan naar mening van de GGF-fractie verminderd worden door het wijzigen van de taak van de Eerste Kamer tot de taak om haar oordeel uit te spreken over de kwaliteit van het voorliggende wetsvoorstel. Het zich uitspreken over de kwaliteit van een wetsvoorstel is eerder in het verslag naar voren gekomen.

De GGF-fractie vraagt of de eis van een afgeronde studie in de rechtsgeleerdheid aan het wetsvoorstel toegevoegd dient te worden. De eis zal bijdragen aan het vormgeven van een zorgvuldige, juridische toets door de Eerste Kamer. Een dergelijke aanvullende eis zal de politieke functie van de Eerste Kamer verder verminderen en bijdragen aan de reflectieve functie van de Eerste Kamer. Indien de eis van een afgeronde studie in de rechtsgeleerdheid als een te zware inbreuk op de democratiserende functie van dit wetsvoorstel wordt beschouwd, vraagt de Groninger fractie zich subsidiair af of een verplichte deelname aan een cursus verzorgd door de academie van wetgeving in het voorstel moet worden verwerkt. Een verplichte deelname aan een juridische cursus zorgt voor een behoud aan variëteit binnen de leden van de Eerste Kamer, eveneens zal het

88 Partijprogramma GroenLinks 1989

89 Regeringsnotitie ‘Reflecties over de positie van de Eerste Kamer’, 18 januari 2000.

90 Kamerstukken Studentenparlement 2014/2015, nr. 3

zorgen voor voldoende juridische competentie om de technische kwaliteit van wetsvoorstellen te controleren. Eventueel zou de oprichting van een speciale juridische afdeling ook een mogelijke oplossing zijn, aangezien een dergelijke afdeling ook bijdraagt aan een zorgvuldige en juridische toetsing. De GGF-fractiemeent aldus dat aanvullende eisen aan de leden van de Eerste Kamer gesteld moeten worden.

Een afschaffing van de Eerste Kamer is, blijkend uit het bovenstaande, naar mening van de GGF-fractieoverbodig indien de functie van de Eerste Kamer wordt heroverwogen. Indien de functie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal niet wordt overwogen en de politieke functie van de Eerste Kamer blijft bestaan, zal de GGF-fractieovergaan tot het pleiten voor een afschaffing van de Eerste Kamer.

In het kader van regelgeving binnen de Europese Unie is sinds het verdrag van Lissabon veel veranderd, waarvan reeds veel is doorgesijpeld in de Nederlandse rechtsorde. De GGF-fractie is echter van mening dat dit echter op enkele punten nog niet voldoende is gebeurd. De GGF-fractie wil daarom hierbij de gele- en oranje kaartprocedure aanhalen als een nuttige toevoeging aan het Nederlands staatsbestel. De vorm die dit concept in het Europees systeem inneemt is een corrigerende. Wanneer namelijk een derde van de nationale parlementen van mening is dat een voorstel niet aan Europese standaarden voldoet, moet de Europese Commissie dit voorstel in heroverweging nemen. Dit staat bekend als de *gele-kaartprocedure*.⁹¹ Wanneer de helft van de nationale parlementen eenzelfde mening heeft, dient er tevens een heroverweging plaats te vinden. Als intrekking uitblijft, dient de Commissie dit te verantwoorden en uit te leggen. Dit kent men als de *oranje-kaartprocedure*. Waar dit bij eerste oogopslag wellicht een bijna kinderlijk principe lijkt, is het absoluut geen slecht concept.

Zoals in het onderhavige wetsvoorstel aangebracht, zullen binnen de Eerste Kamer de gele en oranje kaarten worden getrokken naar aanleiding van een wetsvoorstel, respectievelijk voor een kritische minderheid en voor 'grote twijfels' bij een meerderheid. In het voorstel wordt hier echter van afgeweken omdat het grotere conflicten tussen Kamers zou opleveren, wat de positie van de Afdeling Advisering van de Raad van State in gevaar zou kunnen brengen. Dit lijken echter twee praktische bezwaren die, volgens de GGF-fractie, in het niet vallen bij de democratische waarde van een dergelijke procedure. Wat namelijk niet vergeten dient te worden is dat het direct kiesrecht voor een Eerste Kamer niet bedoeld is als symboolpolitiek. Als dit rechtstreeks verkozen orgaan volledig in het niet valt bij een qua bevoegdheid sterkere Tweede Kamer, is een Grondwetswijziging als deze volledig onnodig geweest.

91 Artikel 7, Protocol 2: Betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

De GGF-fractie heeft zich altijd ingezet voor het inbouwen van meer 'checks and balances' binnen het Nederlandse rechtssysteem. Daarom stelt de GGF-fractie hierbij de vraag aan de regering om tezamen te heroverwegen ten opzichte van de gele- en oranje kaartenprocedure. Het zou een degelijke optie bieden om de bevoegdheden van de Eerste Kamer te vergroten, op een manier dat er gedwongen kan worden tot heroverweging zonder een te grote impact te hebben op de machtspositie van de Tweede Kamer.

De de **RSP-fractie** deelt de zorgen van de regering over het dubbele mandaat van de Eerste en Tweede Kamer. Wel vraagt de RSP-fractie waarom de regering denkt dat het versterken van het mandaat van de Eerste Kamer dit probleem zal oplossen. Daarnaast wijst de RSP-fractie erop dat een Eerste Kamer die op dezelfde wijze wordt samengesteld als de Tweede Kamer, een even sterke democratische legitimatie heeft. Hierdoor zal de rol van de Eerste Kamer veranderen en zal de kans op conflicten tussen beide Kamers worden verhoogd.⁹² Immers, de meer bescheiden rol van de Eerste Kamer wordt mede bepaald door haar indirecte en daardoor, ten opzichte van de Tweede Kamer, zwakkere democratische legitimatie. Gelijke samenstelling of niet, directe verkiezingen van de Eerste Kamer zullen leiden tot meer conflicten met de Tweede Kamer. De RSP-fractie vraagt de regering dan ook welk probleem er zal worden opgelost wanneer de Eerste Kamer een even sterke legitimatie krijgt als de Tweede Kamer.

In het regeringsvoorstel is de kiesgerechtigde verplicht om voor beide Kamers op kandidaten binnen dezelfde lijst te stemmen. Dit in tegenstelling tot de huidige getrapte verkiezingen van de Eerste Kamer, waarbij de kiesgerechtigde vrijelijk zijn stem op elke lijst kan uitbrengen. De RSP-fractie vraagt of inperking van de stemvrijheid wenselijk is, en of deze inperking niet een beperking vormt van het kiesrecht. Daarnaast kan de RSP-fractie zich geen beeld vormen hoe het stembiljet eruit komt te zien. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat de kiesgerechtigden voor de Eerste en Tweede Kamer daadwerkelijk op dezelfde lijst stemmen, zonder het stemgeheim aan te tasten? Kan er maar op één lijst worden gestemd? Zo ja, kan een kandidaat die zitting wil nemen in de Tweede Kamer, dan niet tegen zijn zin in worden verkozen voor de Eerste Kamer? Het risico op ongeldige stemmen, en daarmee het niet volledig benutten van het stemrecht, wordt vergroot. Bovendien vraagt de RSP-fractie of het mogelijk blijft om voorkeursstemmen uit te brengen. Kortom, de wijzigingen in de stemprocedure zijn erg onduidelijk terwijl deze procedure wel het hart van de democratie raakt. De RSP-fractie ziet een voorstel tot wijziging van de Kieswet dan

⁹² *Adviezen van de Kiesraad, Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 4, p. 4.*

ook graag tegemoet, alvorens over te gaan tot een stemming over het onderhavige wetsvoorstel.

Voorts wil den RSP-fractie de regering wijzen op de situatie in Italië, waar de Senaat en de Kamer van Afgevaardigden – de laatste is het Italiaanse equivalent van de Tweede Kamer – op gelijke wijze en op hetzelfde moment worden samengesteld. Evenals de Eerste Kamer beschikt de Italiaanse Senaat over sterke bevoegdheden, vergelijkbaar met het vetorecht van de Eerste Kamer. Echter, de Italiaanse Senaat heeft geen duidelijke invloed op het wetgevingsproces en voegt alleen maar vertraging en verwarring toe. Deze nodeloze vertraging heeft in Italië geleid tot hervormingsvoorstellen die gericht zijn op een andere samenstelling of op afschaffing van de Senaat.⁹³ De RSP-fractie is verbaasd over de keuze van de regering voor een stelsel dat in veel opzichten lijkt op het Italiaanse stelsel, terwijl laatstgenoemd stelsel in Italië tot zoveel ontevredenheid heeft geleid dat men alweer aan hervorming denkt. De RSP-fractie vraagt welke argumenten de regering aan haar keuze ten grondslag legt.

Teneinde de politieke inzet van de Eerste Kamer te verminderen en haar reflectieve functie te versterken, wordt de Eerste Kamer opgedragen te waken over de wetgevingskwaliteit. De RSP-fractie wil graag verduidelijking omtrent de kwaliteitseisen die worden gesteld aan een wetsvoorstel en omtrent de kwaliteitstoetsing. Nu blijkt dat er gekozen is voor het ‘brede’ begrip van kwaliteit, rijst bij de RSP-fractie de vraag waarom er wordt gekozen voor deze benadering. Vooralsnog is de Eerste Kamer gehouden om de wetgeving te toetsen op juridische en wetstechnische aspecten. Dit houdt in dat de rechtmatigheid wordt gewaarborgd, in de vorm van een juridische en wetstechnische toets en een doeltreffendheid en doelmatigheidstoets.

In hoeverre is het noodzakelijk om in artikel 85a Grondwet expliciet te formuleren dat de Eerste Kamer zich buigt over de wetgevingskwaliteit? Voor de RSP-fractie is niet duidelijk op welke wijze het regeringsvoorstel bijdraagt aan een doeltreffende kwaliteitscontrole. De RSP-fractie vraagt hoe deze verplichting zich verhoudt tot de vrijheid van beide Kamers om zelf te besluiten over het aannemen van wetgeving. De volksvertegenwoordiging wordt op deze wijze immers grondwettelijk verplicht om een bepaalde houding in te nemen. In de nota *Zicht op Wetgeving*⁹⁴ zijn twaalf kwaliteitseisen genoemd. De RSP-fractie vraagt of het begrip kwaliteit niet te ruim is door deze eisen, dat het gebruik van de term nauwelijks nog een inperking oplevert. Er worden financiële en materiële condities aangehaald, waaronder de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze zijn echter niet in de Grondwet

⁹³ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2014, notitie tweekamerstelsels, p. 23.

⁹⁴ *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, nr.1-2.

opgenomen of in nadere regelgeving. Op welke wijze dient gecontroleerd te worden of de wetgevingskwaliteit op de juiste wijze wordt getoetst? En wie is er belast met deze controlerende functie?

Naar het oordeel van de RSP-fractie bestaat er voorts spanning binnen het wetsvoorstel. De RSP-fractie vraagt of het wetsvoorstel niet innerlijk tegenstrijdig is: enerzijds wordt de legitimatie van de Eerste Kamer vergroot, anderzijds worden haar bevoegdheden ingeperkt. De RSP-fractie vraagt de regering daarom om toe te lichten hoe een versterkte legitimatie van de Eerste Kamer zich verhoudt tot een beperktere bevoegdheid.

De RSP-fractie heeft met interesse kennisgenomen van het regeringsvoorstel om te komen tot een conflictregeling tussen beide Kamers. De RSP-fractie is van mening dat een conflictregeling in enige vorm wenselijk is, teneinde de verhouding tussen beide Kamers te verduidelijken en een doublure van werkzaamheden te voorkomen. Een dergelijke conflictregeling dient echter het politieke primaat van de Tweede Kamer te respecteren en te versterken, zodat het risico op een patstelling tussen beide Kamers geminimaliseerd wordt. Rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat de huidige situatie waarin de Eerste Kamer uiteindelijk het laatste woord heeft uitzonderlijk is te noemen. Op het internationale toneel beschikken de meeste senaten weliswaar over een amendementsrecht, maar niet over de mogelijkheid om uiteindelijk een voorstel te verwerpen.⁹⁵ In dit kader vraagt de RSP-fractie waarom in het regeringsvoorstel toch gekozen wordt voor het handhaven van een vetorecht in enige vorm. Weliswaar beperkt het regeringsvoorstel de mogelijkheid van de Eerste Kamer om een voorstel te verwerpen, hiervoor is in het voorstel een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen vereist, maar niettemin behoudt de Eerste Kamer de mogelijkheid om een wetsvoorstel niet te aanvaarden. De RSP-fractie ziet graag een nadere toelichting van de regering tegemoet waarin zij verduidelijkt hoe het handhaven van het vetorecht van de Eerste Kamer zich verhoudt tot het versterken van het politieke primaat van de Tweede Kamer. De RSP-fractie is echter kritisch over de gekozen vorm van de conflictregeling. In het regeringsvoorstel wordt een door de Eerste Kamer verworpen voorstel teruggezonden naar de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan zich vervolgens bij het oordeel van de Eerste Kamer neerleggen, of het ongewijzigde voorstel opnieuw in stemming brengen. Indien het voorstel dan met een gekwalificeerde meerderheid opnieuw wordt aangenomen wordt het oordeel van de Eerste Kamer *overruled* en is het voorstel alsnog aangenomen. Dit is naar het oordeel van de RSP-fractie allereerst problematisch omdat op deze wijze het politieke primaat van de Tweede Kamer ondergraven wordt.

⁹⁵ B. Drexhage, 'De Eerste Kamer en het politieke primaat van de Tweede Kamer', *Nederlands Juristenblad* 2014/1769.

Als een voorstel dat is afgewezen door de Eerste Kamer in de Tweede Kamer enkel door een gekwalificeerde meerderheid alsnog kan worden aangenomen, dan verzwakt dit immers de positie van de Tweede Kamer. Waarom heeft de regering hier gekozen voor een gekwalificeerde meerderheid, en niet voor een gewone meerderheid?

Ten tweede is voor de RSP-fractie onduidelijk op welke wijze de gekozen conflictregeling bijdraagt aan het vergroten van de kwaliteit van de wetgeving. In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat de gekozen conflictregeling bij moet dragen aan de kwaliteit van het wetsvoorstel en dat er sprake moet zijn van een afweging van de diverse belangen. De gekozen conflictregeling lijkt niet consistent te zijn met deze door de regering geformuleerde uitgangspunten. Indien de conflictregeling gericht is op het vergroten van de kwaliteit van een wetsvoorstel, waarom voorziet de regering in het wetsvoorstel de Eerste Kamer dan niet van precisie-instrumenten die specifiek gericht zijn op het effectief verhogen van de kwaliteit van een wetsvoorstel? Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vervangen van een volledig vetorecht door een opschortend vetorecht, waarbij de Eerste Kamer door middel van een amendementsrecht gericht een wetsvoorstel kan verbeteren.⁹⁶ In een dergelijke variant kan met het oog op het politieke primaat van de Tweede Kamer deze laatste bevoegd zijn om de definitieve beslissing te nemen over het geamendeerde voorstel. Daarbij kan opgemerkt worden dat het ontbreken van een amendementsrecht voor de Eerste Kamer ook vanuit internationaal perspectief opmerkelijk genoemd kan worden.⁹⁷ In bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Ierland kent de senaat een amendementsrecht waarbij de definitieve beslissing bij het equivalent van de Tweede Kamer blijft. Deze varianten zijn in de Memorie van Toelichting niet nader besproken. Kan de regering toelichten op welke gronden deze opties niet overwogen zijn, en reflecteren op de mogelijkheden voor het invoeren van een dergelijke conflictregeling in Nederland?

De RSP-fractie deelt het standpunt van de regering dat er geen nadere grondwettelijke eisen hoeven te worden gesteld aan de verkiesbaarheid van de leden van de Eerste Kamer. De RSP-fractie waarop de regering de aanname baseert dat politieke partijen bij de kandidaatstelling rekening houden met de bijzondere taak van de Eerste Kamer. De kandidaatstelling van de Eerste Kamer zal door het regeringsvoorstel sterk veranderen, zo zal de verkiezingsstrijd de kandidaatstelling bepalen. Een lijsttrekker zal kandidaat gesteld worden om politieke redenen, namelijk om zoveel mogelijk stemmen te winnen. Dit brengt het risico met zich mee dat de overige kandidaten enkel en alleen in

⁹⁶ B. Drexhage, 'De Eerste Kamer en het politieke primaat van de Tweede Kamer', *Nederlands Juristenblad* 2014/1769.

⁹⁷ E. Korevaar, 'Het zwarte gat in het politieke staatsrecht', *Nederlands Juristenblad* 2014/1770.

het kielzog van de lijsttrekker in de Kamer komen.⁹⁸ De RSP-fractie vreest dat dit zo ver zal gaan dat kandidaatstellingscommissies enkel Kamerleden kiezen op basis van hun loyaliteit jegens de partij. Bovendien is deze verkiezingsstrijd zeer tijdrovend. Als gevolg kunnen kandidaten met een hoofdfunctie elders, hun kandidaatstelling intrekken omwille van tijdgebrek. Kandidaten die juist vanwege hun nevenfunctie een waardevolle toevoeging in de Eerste Kamer zouden zijn, gaan zo verloren. Overigens is het voorgaande in het verleden al eens door een meerderheid van de Kiesraad gesteld.⁹⁹ De RSP-fractie vraagt waarom de regering meent dat deze analyse vandaag de dag niet meer opgaat. Er zal geen verschil meer zijn in het type politicus in de Eerste en Tweede Kamer, ook de Eerste Kamer zal volledig uit beroepspolitici bestaan. Juist het feit dat veel senatoren er nevenfuncties op nahouden en geen beroepspolitici zijn, maakt de Eerste Kamer een ‘chambre de réflexion’. Als de Eerste Kamer ook uit beroepspolitici bestaat, zal de Eerste Kamer een overbodig orgaan worden, dat vooral zorgt voor extra complexiteit en ondoorzichtigheid.¹⁰⁰

In de Memorie van Toelichting wordt tevens opgemerkt dat de taak van de Afdeling Advisering van de Raad van State onverlet blijft. De onafhankelijke toets uitgevoerd door de Afdeling ziet toe op de rechtmatigheid en beleidsmatigheid van wetsvoorstellen. Daarnaast wordt het belang van deze onafhankelijke toets door de regering onderstreept, wat erop zou duiden dat deze toetsing essentieel is voor de regering. Gelet op de meerduidigheid van het begrip ‘kwaliteit’ kan er verschillend worden geoordeeld over de kwaliteit van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer en de Afdeling. Het is niet voldoende duidelijk waarom zowel de Eerste Kamer als de Afdeling belast zijn de toetsing van de wetgevingskwaliteit. De Afdeling houdt zich bezig met de toetsing van wetsvoorstellen op drie aspecten: kwaliteit van beleid, juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. Ze is een onafhankelijk adviesorgaan en is geen partij in het politieke spel, in tegenstelling tot de Eerste Kamer. De RSP-fractie vraagt wat de consequenties zijn voor de positie van de Afdeling Advisering van de Raad van State, als artikel 85a, eerste lid, Grondwet wordt geïntroduceerd. Artikel 85a, eerste lid, Grondwet zorgt immers voor een overlapping van de taak van de Eerste Kamer met die van de Afdeling.

In de Memorie van Toelichting van het onderhavige wetsvoorstel stelt de regering dat de kern van het probleem, het conflict tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer, gelegen is in de verschillende mandaten die de Tweede Kamer en de Eerste

⁹⁸ Eindverslag Staatscommissie-Cals/Donner, *Kamerstukken II 1971/72*, 11 967, nr. 1, p. 105.

⁹⁹ *Adviezen van de Kiesraad*, *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 4, p. 4.

¹⁰⁰ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2014, notitie tweekamerstelsels, p. 24

Kamer van de kiezer hebben gekregen. Daardoor komen de politieke verhoudingen in de Kamers niet overeen en ligt onbestuurbaarheid op de loer. De enige oplossing voor dit probleem is volgens de regering om de verkiezingen voor beide Kamers op hetzelfde moment te organiseren, waarbij de kiezers in de gelegenheid gesteld worden om tegelijkertijd hun stem uit te brengen op kandidaten voor beide Kamers. Volgens de Memorie van Toelichting dienen deze kandidaten tevens “van dezelfde partij te zijn”. De **DL-fractie** vraagt of de nadrukkelijke verwijzing naar partijpolitiek gevolgen zal hebben voor de regeling van verkiezingen in de Kieswet die niet – of via de lijsten slechts in zeer beperkte mate – uitgaat van het bestaan van politieke partijen. Wat daarvan ook zij, een dergelijke of vergelijkbare regeling zou bewerkstelligen dat beide Kamers eenzelfde mandaat van de kiezer zouden krijgen.

Voor een goed-functionerende democratische rechtsstaat, zijn vrije en eerlijke verkiezingen van essentieel belang. De DL-fractie staat positief tegenover de uitbreiding van het directe kiesrecht. Het voorstel, ten einde de Eerste Kamer direct te laten kiezen, kan in principe dan ook rekenen op de instemming van de DL-fractie. De uitwerking van de directe verkiezingswijze mag daarentegen niet in strijd komen met fundamentele rechtsnormen. In dat kader vraagt de DL-fractie of de door de regering aangedragen oplossing niet tot een gebonden stemplicht leidt. Gebonden, omdat het in feite gaat om twee verkiezingen, waarbij een stem in de ene verkiezing automatisch leidt tot een stem op dezelfde partij in de andere verkiezing. De DL-fractie zou graag van de regering vernemen hoe deze oplossing zich verhoudt tot de stemvrijheid en meer in het bijzonder hoe de aangedragen oplossing zich verhoudt tot artikel 3 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De DL-fractie is zich ervan bewust dat het mogelijk is het recht op vrije verkiezingen, neergelegd in artikel 3 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, te beperken. Wel dienen lidstaten hierbij binnen hun beoordelingsmarge te blijven. Kan de regering uitleggen waarom zij van mening is dat de door haar aangedragen oplossing niet in strijd is met de kernvereisten van dit artikel, meer specifiek (1) het organiseren van vrije verkiezingen; (2) het feit dat stemmen geheim moet zijn en (3) in zodanige condities plaats dient te vinden dat de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht gewaarborgd is? Kan de regering tevens uitleggen waarom zij van mening is dat de beperking van het recht op vrije verkiezingen proportioneel is? De DL-fractie wil daarnaast nog van de regering weten hoe het voorliggende wetsvoorstel kan waarborgen dat een kiezer zijn stem op een zodanige wijze uit kan brengen dat niet bekend wordt hoe hij gestemd heeft. Deze vraag is met name praktisch van aard, maar desalniettemin

tevens van juridische aard, nu artikel 53 lid 2 Grondwet tot geheime stemming verplicht.

Ter oplossing van conflicten tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer worden in de Memorie van Toelichting twee alternatieve procedures genoemd. Dit zijn het terugzendrecht en het instellen van een commissie met leden uit beide Kamers.

De DL-fractie onderschrijft het standpunt van de regering met betrekking tot het eerste alternatief. Een terugzendrecht levert onnodige vertraging en bestuurlijke drukte in het wetgevingsproces op. Dit komt de slagvaardigheid van de overheid en dus de bestuurbaarheid van het land niet ten goede. De DL-fractie maakt zich er hard voor dat de burger vertrouwen krijgt en houdt in de overheid. De omslachtigheid die het invoeren van een terugzendrecht met zich brengt bewerkstelligt juist het tegenovergestelde.

Wat betreft het tweede alternatief vraagt de DL-fractie waarom de regering van mening is dat deze procedure alleen geschikt is voor landen waarbij de Senaat regionale belangen vertegenwoordigt en waarom deze oplossing niet geschikt is voor de Nederlandse situatie. Dit mede gezien het feit dat het Franse parlementaire stelsel wel een gezamenlijke commissie als conflictregeling kent en de Franse Senaat qua samenstelling en vertegenwoordiging overeenkomt met de Nederlandse Eerste Kamer. De DL-fractie vraagt waarom deze procedure bij voorbaat is uitgesloten.

De **VDA-fractie** leest dat de regering van mening is dat het verschil in mandaat tussen de Tweede en Eerste Kamer onvermijdelijk leidt tot twee ‘politieke’ Kamers. Dit probleem wordt volgens de regering alleen verholpen indien de Tweede en Eerste Kamer eenzelfde mandaat zouden krijgen door gelijktijdige verkiezingen. Voor beide Kamers dient de kiezer daarnaast op dezelfde partij te stemmen. De VDA-fractie dacht daarbij direct aan ons roemrijke Nederlandse verleden. In de Bataafse Republiek werden de leden van de Kamers immers niet apart gekozen, maar in één keer. De VDA-fractie beschouwt het als een bijzonder voorrecht om op de schouders van deze democratische kampioenen ons staatsbestel verder vorm te geven. Dat neemt echter niet weg dat de VDA-fractie enkele zwaarwegende kanttekeningen bij het voorstel van de regering willen plaatsen.

De VDA-fractie constateert dat de regering in het wetsvoorstel, in tegenstelling tot in de Memorie van Toelichting, niet heeft opgenomen dat de verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer tegelijk plaatsvinden. Die bepaling hoort volgens de VDA-fractie wel in de Grondwet thuis. Is de regering het met de VDA-fractie eens?

De constateren verder dat, hoewel de regering in de Memorie van Toelichting aangeeft dat een kiezer bij de verkiezingen op twee kandidaten van dezelfde partij moet

stemmen, ook dit vereiste niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Deze door de regering gestelde verplichting om op dezelfde partij te stemmen is echter niet onschuldig. Het voorstel raakt het hart van ons kiesstelsel, dat gegrond is op de keuzevrijheid van de kiesgerechtigde. De VDA-fractie vraagt de regering daarom in te gaan op de verenigbaarheid van deze voorgestelde maatregel met de grondslagen van ons kiesstelsel. Daarnaast vragen zij de regering in te gaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregel met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit artikel verplicht de verdragspartijen tot het houden van vrije en geheime verkiezingen op een zodanige manier dat de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht is gewaarborgd. Hoe dan ook: naar de mening van de de VDA-fractie gaat het hier om zo'n belangrijke wijziging van de positie van de kiezer, dat deze wijziging in de Grondwet moet worden opgenomen. Is de regering dit met de VDA-fractie eens? Zo ja, is zij bereid de daartoe geëigende stappen te zetten?

Uit het voorstel blijkt dat de regering de rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces wil beperken tot het oordelen over de 'kwaliteit' van wetsvoorstellen. Tegelijkertijd benadrukt de regering dat die kwaliteitstoets niet alleen de juridische, maar ook de ethische en maatschappelijke kant van wetsvoorstellen betreft. De VDA-fractie vraagt de regering of zij alternatieve definities heeft onderzocht die ook een oplossing zouden kunnen bieden voor deze problemen. Zo ja, hoe zagen die alternatieven eruit en hoe heeft de regering deze gewogen om te komen tot de keuze voor deze brede definitie?

Naar de mening van de VDA-fractie geeft de voorgestelde ruime opvatting van de kwaliteitstoets de Eerste Kamer een vrijbrief om een politieke rol te blijven spelen. Een 'chambre de réflexion' komt hiermee zeker niet dichterbij. De VDA-fractie verwijst in dit verband naar het huidige gebruik van de novelle. De regering neemt, net als de VDA-fractie, gelukkig afstand van deze vorm van wetsontduiking door de Eerste Kamer. Dat Eerste Kamerleden het blijkbaar niet zo nauw nemen met de Grondwet beangstigt de VDA-fractie hevig. De Grondwet is een dermate belangrijk document dat Eerste Kamerleden er niet zomaar vanaf mogen wijken. De vraag rijst dan wat de Eerste Kamerleden van de voorgestelde regeling zullen maken als die eenmaal van kracht is. De eis dat de Eerste Kamer zich moet beperken tot een kwaliteitstoets is namelijk nog makkelijker te omzeilen dan het ontbreken van een amendementsrecht. Voor een novelle is immers de medewerking van regering en Tweede Kamer nodig, maar voor het ontduiken van een beperkte kwaliteitstoets niet: dat heeft de Eerste Kamer in eigen hand. De VDA-fractie vraagt de regering dan ook hoe zij wil voorkomen dat de Eerste Kamer aan politiek blijft doen.

De VDA-fractie zet ook vraagtekens bij de invloed van artikel 67 lid 1 en 2 van de Grondwet op de werking van het

wetsvoorstel. Volgens artikel 67 van de Grondwet kan de Eerste Kamer alleen besluiten als een meerderheid van het aantal leden aanwezig is (lid 1) en worden besluiten in beginsel genomen bij meerderheid van stemmen (lid 2). Het punt is nu dat de Eerste Kamer zelf besluit wanneer zij een wetsvoorstel in behandeling neemt en wanneer zij erover stemt. Dat geeft haar de mogelijkheid wetsvoorstellen tot in lengte van dagen in een la te laten liggen. De VDA-fractie denkt daarbij knarsetandend aan de behandeling van het wetsvoorstel over de gekozen burgemeester, dat door de Eerste Kamer eindeloos wordt uitgesteld. Dit probleem zal alleen maar worden versterkt door de eis van een tweederdemeerderheid voor het verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft sinds het aantreden van het kabinet-Lubbers I slechts 11 wetsvoorstellen met een tweederdemeerderheid verworpen, tegenover 33 met een gewone meerderheid. Het zal dus onder de voorgestelde regeling geregeld voorkomen dat er wel een gewone, maar niet een tweederdemeerderheid tegen een voorstel is. Die gewone meerderheid kan het wetsvoorstel dan weliswaar niet verwerpen, maar zij kan wel voorkomen dat het in behandeling komt of dat er over gestemd wordt. Dit probleem kan worden opgelost door de Eerste Kamer een termijn te stellen waarbinnen over wetsvoorstellen moet worden gestemd. Heeft de regering een dergelijke oplossing overwogen?

Daarnaast vraagt VDA-fractie waarom de Tweede Kamer op grond van het voorgestelde artikel 85b lid 2 van de Grondwet een door de Eerste Kamer teruggezonden wetsvoorstel slechts opnieuw kan aannemen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Kan de regering toelichten waarom zij de Tweede Kamer een dergelijke hoge horde opwerpt?

De VDA-fractie wildaarnaast graag een toezegging van de regering over de implicaties van dit wetsvoorstel voor het kiezerscorps bij provinciale statenverkiezingen. Bij de grondwetsherziening van 1983 is in artikel 130 van de Grondwet de mogelijkheid opgenomen om het kiesrecht voor de gemeenteraad toe kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen. De grondwetgever heeft het echter niet mogelijk gemaakt om het kiesrecht voor de provinciale staten open te stellen voor niet-Nederlandse ingezetenen, omdat de regering niet wilde dat buitenlanders invloed zouden kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.¹⁰¹ Met een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer valt dat bezwaar weg. Is de regering van plan om een voorstel in te dienen om ook bij provinciale statenverkiezingen niet-Nederlandse ingezetenen te laten meestemmen?

¹⁰¹ *Kamerstukken II 1975/76, 13991, 3, p. 6.*

3. Financiële aspecten

De **NGP-fractie** merkt op dat de regering toelicht dat er aan dit voorstel geen bijzondere lasten zijn verbonden en zelfs een enkele besparing oplevert. Kan de regering de orde van grootte van deze besparing aangeven en nader aanduiden op welke specifieke gronden deze berust?

Zoals bij bijna elk wetsvoorstel is een financieel overzicht zeer noodzakelijk. De **STAP-fractie** kan zich verenigen met het standpunt van de regering dat dit voorstel zelfs een besparing kan opleveren. Volgens het wetsvoorstel zal er feitelijk één verkiezing plaatsvinden, waarbij het mogelijk is dat burgers twee keer hun stem uitbrengen. Graag ziet de STAP-fractie een in financieel overzicht verwerkte schatting omtrent dit wetsvoorstel, waarbij er duidelijk wordt aangegeven hoeveel geld er valt te besparen indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen.

De **VUSD-fractie** verwacht, samen met de regering, dat het wetsvoorstel structureel geen extra financiële lasten oplevert. Wel verwacht de VUSD-fractie dat het wetsvoorstel enige ‘overgangskosten’ met zich brengt aangezien de overstap op een nieuw systeem over het algemeen tot eenmalig extra werk en dus tot extra kosten leidt. Dit acht de VUSD-fractie niet op voorhand onacceptabel, omdat zij het belangrijk vinden dat de huidige wijze van verkiezen van de Eerste Kamer gewijzigd wordt. De VUSD-fractie wil in dit kader de volgende vraag aan de regering voorleggen. Kan de regering een inschatting maken van de hoogte van de al dan niet incidentele kosten, die met het uitvoeren van dit wetsvoorstel gemoeid zijn?

Net als de regering is de **GGF-fractie** van mening dat dit voorstel geen bijzondere extra lasten met zich mee brengt. Toch zou de GGF-fractie nog stevig willen benadrukken dat er geen prijskaartje aan democratie is te hangen en dat onderhavig voorstel dan ook niet op dergelijke gronden van tafel geveegd zou mogen worden.

Met betrekking tot de financiële aspecten heeft de **RSP-fractie** nog enkele praktische bezwaren. De RSP-fractie kan de regering niet volgen in de aanname dat twee verkiezingen tegelijk geen extra lasten met zich mee brengen en zelfs een besparing zouden opleveren. Een gelijktijdige stemming brengt zonder evenredige vergroting van de capaciteit en budget een extra druk op de stembureaus met zich mee, in het bijzonder ten aanzien van het tellen van de stemmen. Dit is zeker het geval indien men de uitslag van beide verkiezingen zo snel mogelijk wil vaststellen. De zuiverheid van de vaststelling van de uitslag kan in het geding komen, met een hertelling tot gevolg. De RSP-fractie

vraagt de regering daarom om een nadere toelichting van de kostenonderbouwing.

De regering stelt dat er geen bijzondere lasten gepaard gaan met dit voorstel. De **VDA-fractie** vraagt de regering wat zij bedoelt met 'geen bijzondere lasten'. Geen bijzondere lasten zijn nog steeds lasten. De VDA-fractie vraagt wat de extra kosten concreet bedragen. Hoge kosten zouden gerechtvaardigd zijn als het volk daarmee een grotere rol gaat spelen in het wetgevingsproces. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als het correctief referendum zou worden ingevoerd.

4. Artikelsgewijze toelichting

De regering geeft in de Memorie van Toelichting een artikelsgewijze behandeling. Hieromtrent heeft de **NGP-fractie** geen verdere vragen dan de vragen die al eerder in deze bijdrage aan bod zijn gekomen.

De NGP-fractie is al met al content met het initiatief tot herziening van de werking van het tweekamerstelsel. De in de ogen van de NGP-fractie belangrijke punten verdienen echter nog meer aandacht dan dat zij in het voorliggende voorstel hebben gekregen. Met name het mandaat van de Kamers, de specifieke kwaliteitstoets van de Eerste Kamer en de conflictregeling dienen nader bekeken te worden. Veranderingen op deze punten in het wetsvoorstel zijn voor de NGP-fractie noodzakelijk om in te kunnen stemmen met onderhavig wetsvoorstel. De NGP-fractie wil de regering nogmaals danken voor het initiatief tot dit wetsvoorstel en ziet haar reactie met belangstelling tegemoet.

Samenvattend is de **STAP-fractie** van mening dat het voorliggende wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht in beginsel kan worden gesteund. STAP wil dan ook haar positieve grondhouding tegenover de wijzigingsvoorstellen van de regering benadrukken. Voorwaarde voor haar instemming met (de verschillende onderdelen van) het wetsvoorstel is dat er rekening wordt gehouden met de door STAP gemaakte kanttekeningen en dat haar vragen voor nadere onderbouwing genoegzaam worden beantwoord.

Ten eerste ontbreekt naar de mening van de STAP-fractie een nadere adstructie bij de keuze wat betreft gelijktijdig stemmen en twee keer stemmen op dezelfde partij. Tevens ziet de STAP-fractie de functie van de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion' graag verder gemotiveerd. Ten tweede is STAP-fractie van mening dat rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als kwaliteitseisen zouden moeten worden opgenomen in de Grondwet. De STAP-fractie

wil ook op dit punt graag een nadere toelichting van de regering ontvangen.

Ten derde deelt de STAP-fractie de mening van de regering dat het stellen van nadere eisen voor het lidmaatschap van de Senaat niet nodig of wenselijk is.

Ten slotte verneemt de STAP-fractie graag van de regering in hoeverre de Afdeling Advisering een toegevoegde waarde heeft binnen het grondwettelijk systeem van de totstandkoming van wetten na aanpassing van de Grondwet.

Artikel III

Uit het onderhavige wetsvoorstel blijkt thans niet hoe de verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer er in de praktijk uit zullen komen te zien. De **VUSD-fractie** wil dan ook van de regering weten hoe deze nieuwe wijze van verkiezen zal worden vormgegeven. Voorts vraagt de VUSD-fractie of een dusdanige wijziging van het kiesstelsel geen wettelijk grondslag behoeft. Kan de regering uitleggen waarom zij ervoor heeft gekozen om slechts een summiere uitleg in de Memorie van Toelichting te geven over de wijze van verkiezen? Is de regering met VUSD-fractie eens dat een wijziging van het kiesstelsel een wettelijke grondslag behoeft, en wellicht zelfs uitgeschreven dient te worden in de Grondwet?

De **VDA-fractie** vraagt de regering waarom zij voorstelt om, net als in artikel 51 van de Grondwet, de bewoordingen ‘de Tweede Kamer en de Eerste Kamer’ te gebruiken in artikel 54 lid 1 van de Grondwet. Uit artikel 51 van de Grondwet wordt door sommige wetenschappers een primaat van de Tweede Kamer afgeleid, terwijl andere dat betwisten. De VDA-fractie vraagt de regering of uit de door haar gekozen bewoordingen kan worden afgeleid dat zij stelling neemt in deze discussie en het primaat van de Tweede Kamer bevestigt.

Artikel V

De **DL-fractie** merkt op dat ht ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 64 van de Grondwet het niet mogelijk is om de Eerste Kamer direct te ontbinden. Uit de tekst van het voorgestelde artikel 64 tweede lid van de Grondwet volgt namelijk dat een ontbinding van de Tweede Kamer tevens een ontbinding van de Eerste Kamer met zich brengt. Aldus leidt de ontbinding van de Tweede Kamer als gevolg van een politiek conflict tevens tot de ontbinding van de Eerste Kamer. Het is voor de DL-fractie echter niet duidelijk of het voorgestelde artikel er tevens toe leidt dat ook de Eerste Kamer de vertrouwensregel kan activeren. De vertrouwensregel is immers de pendant van het ontbindingsrecht van de regering. Hoewel er verschillend gedacht wordt over de vertrouwensrelatie tussen de regering en de Eerste Kamer, is de DL-fractie van mening dat in het huidige stelsel gesteld kan worden dat de Eerste Kamer de

vertrouwensregel niet kan activeren nu zij niet direct wordt verkozen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter in de directe verkiezing van de Eerste Kamer. Is de regering van mening dat invoering van directe verkiezing van de Eerste Kamer, deze Kamer de legitimatie zou verschaffen de vertrouwensregel te activeren? Zo ja, vindt zij dit wenselijk? Zou het in een politiek conflict tussen regering en Eerste Kamer denkbaar zijn, dat dit leidt tot ontbinding van de Tweede Kamer, nu rechtstreekse ontbinding van de Eerste Kamer in het wetsvoorstel is uitgesloten.

De **VDA-fractie** constateert dat alleen de Tweede Kamer volgens het wetsvoorstel nog bij koninklijk besluit kan worden ontbonden. Bij een dergelijke ontbinding volgt automatisch de ontbinding van de Eerste Kamer. De VDA-fractie vraagt de regering waarom zij gekozen heeft voor deze constructie. Zij vragen de regering daarbij in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid de Staten-Generaal in hun geheel bij koninklijk besluit te ontbinden.

De VDA-fractie vraagt de regering ook wat de uitwerking van deze wijziging is op de vertrouwensregel. De VDA-fractie vraagt de regering of het in haar bedoeling ligt om aan al het gespeculeer over het functioneren van de vertrouwensregel in relatie tot de Eerste Kamer definitief een einde te maken.

Artikel VI

De **VUSD-fractie** meent dat, gelet op de in het eerste lid van artikel 85a omschreven functie van de Eerste Kamer, artikel 85a, tweede lid, van de Grondwet moet worden gewijzigd. Een gekwalificeerde meerderheid van stemmen past volgens de leden van de VUSD-fractie niet bij de democratische legitimatie van de Eerste Kamer. Een gekwalificeerde meerderheid van stemmen rijmt volgens de leden van de VUSD-fractie evenmin met het verlangen de Kamers meer in evenwicht te brengen en de vernieuwde rol van de Eerste Kamer die betrekking heeft op de toetsing van de kwaliteit van wetgeving. Als het gehele wetsvoorstel wordt bekeken, moet de conclusie worden getrokken dat dit artikellid afbreuk doet aan hetgeen in andere bepalingen wordt voorgesteld. Bovendien past het ook simpelweg niet bij de andere voorstellen. Kan de regering aan de VUSD-fractie uitleggen, gezien de door VUSD-fractie opgeworpen bezwaren, waarom zij voor een gekwalificeerde meerderheid kiest?

De **GGF-Fractie** vraagt, zoals eerder vermeld, in hoeverre het voorgestelde artikel 85a lid 1 (artikel VI) van toegevoegde waarde is. Zij vragen zich af in hoeverre deze bepaling meerwaarde heeft, aangezien het begrip 'kwaliteit' geen staatsrechtelijk en juridisch afdwingbare definitie is. De GGF-fractie vraagt tevens of de bepaling niet door de Eerste Kamer

zover zal worden opgerekt dat de Eerste Kamer ook na inwerkingtreding van het voorstel een integrale en politieke toets van voorstellen van wet zal hanteren.

De de **RSP-fractie** acht het problematisch dat het begrip kwaliteit in artikel 85a Grondwet niet nader is gedefinieerd. Het niet duidelijk op welke wijze de kwaliteit wordt gewaarborgd en hoe deze door de Eerste Kamer gecontroleerd dient te worden. Het argument dat de Eerste Kamer belast is met de invulling van het begrip 'kwaliteit' volstaat niet. De RSP-fractie verzoekt de regering om het begrip kwaliteit nader in te vullen. De RSP-fractie merkt voorts op dat in het ontwerpvoorstel voor artikel 85b Grondwet de Tweede Kamer na afwijzing van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer, slechts twee mogelijkheden heeft: het voorstel opnieuw in stemming brengen, of dat niet te doen. Waarom voorziet het regeringsvoorstel niet in de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om een voorstel dat afgewezen is door de Eerste Kamer aan te passen? Op welke wijze draagt deze conflictregeling bij aan de door de regering uitdrukkelijk uitgesproken wens om de kwaliteit van de wetgeving te verhogen?

Blijkens het voorgestelde artikel 85b wordt een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel teruggezonden aan de Tweede Kamer, die kan besluiten het voorstel eveneens als niet aangenomen te beschouwen, of het voorstel opnieuw in stemming te brengen. Indien het voorstel opnieuw in stemming wordt gebracht kan het slechts worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Ten aanzien van dit artikel brengt de **DL-fractie** de nodige vragen en opmerkingen naar voren.

In het verleden is voorgesteld de Eerste Kamer een mogelijkheid te bieden tot het (laten) aanbrengen van wijzigingen in een wetsvoorstel in de vorm van een terugzendrecht. Zoals reeds genoemd is de DL-fractie hier geen voorstander van. Echter, de DL-fractie wil wel van de regering weten wat de Tweede Kamer doet aan de door de Eerste Kamer geconstateerde kwalitatieve tekortkomingen in een wetsvoorstel als de Eerste Kamer dat wetsvoorstel met twee derden meerderheid afwijst. Het voorliggende wetsvoorstel wil immers de kwaliteit van wetsvoorstellen garanderen. Hoe kan dit nog gegarandeerd worden na afwijzing door de Eerste Kamer? Het staat de Tweede Kamer immers vrij om met deze afwijzing te doen wat zij wil. Zelfs als zij de mening van de Eerste Kamer deelt over de kwalitatieve gebreken, is de Tweede Kamer op basis van het onderliggende wetsvoorstel niet genoodzaakt deze gebreken te verhelpen. Het zou betreurenswaardig zijn als juist het oordeel van de Eerste Kamer, die door de regering gezien wordt als dé hoeder van de kwaliteit van wetten gepasseerd kan worden.

Daarnaast heeft de DL-fractie een vraag over het in het wetsvoorstel genoemde vereiste van een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen. Het wetsvoorstel biedt de Tweede Kamer namelijk de mogelijkheid om een voorstel opnieuw in stemming te brengen, als de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft afgewezen. Daarmee wordt het oordeel van de Eerste Kamer overstemt. Uit het voorstel blijkt duidelijk dat de Tweede Kamer slechts met een tweederdemeerderheid van het aantal uitgebracht stemmen kan overstemmen. Uit het wetsvoorstel blijkt echter niet met zoveel woorden of de beslissing om het voorstel opnieuw in stemming te brengen óók met een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen genomen moet worden. Kan de regering hieromtrent meer duidelijkheid verschaffen?

Het is voor de DL-fractie niet duidelijk wat de Tweede Kamer na afwijzing van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer precies kan en moet doen als een wetsvoorstel terugkomt in de Tweede Kamer. De DL-fractie wil voornamelijk weten of de Tweede Kamer op dat moment gebruik kan maken van haar recht van amendement en in theorie zo de Eerste Kamer geheel buitenspel kan zetten.

Tevens damt het huidige wetsvoorstel de bevoegdheden van de Eerste Kamer sterk in door te stellen dat zij nog slechts een wetsvoorstel kan verwerpen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Blijkens de Memorie van Toelichting is de ratio hierachter dat de Eerste Kamer slechts zal kijken naar de kwaliteit van het wetsvoorstel en deze kwaliteitsaspecten al in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest. Wanneer een voorstel pas verworpen kan worden met een twee derden meerderheid, betekent dit dat senatoren ook tegen voorstellen afkomstig van hun eigen partij of een coalitiepartij zullen moeten stemmen. Zoals al eerder aangedragen, blijkt echter dat senatoren niet zelden de politieke druk voelen om een wetsvoorstel afkomstig van hun partij- of coalitiegenoot niet te verwerpen. Het is dan ook niet te verwachten dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. De controlerende functie van de Eerste Kamer zal derhalve sterk afnemen. De DL-fractie zou dan ook graag van de regering willen weten of zij deze inschatting deelt en of zij dit wenselijk acht. Daarnaast verneemt de DL-fractie graag van de regering waar het voorgestelde overwicht van de Tweede Kamer ten opzichte van de Eerste Kamer op gebaseerd is. Het wetsvoorstel wil immers dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer direct wordt gekozen en dat de verkiezingen voor beide Kamers tegelijkertijd plaatsvinden. De Eerste Kamer zal derhalve eenzelfde mandaat hebben als de Tweede Kamer en zal daarom, net als de Tweede Kamer, als volksvertegenwoordiger aangemerkt kunnen worden. Dat de Tweede Kamer desondanks nog steeds de Eerste Kamer zou kunnen overstemmen als het op

wetsvoorstellen aankomt, is niet nader onderbouwd. De DL-fractie hoort graag hoe de regering hierover denkt.

De **VDA-fractie** stelt twee vragen over de relatie tussen het wetsvoorstel en de indeling van de Grondwet. Zij vragen de regering ten eerste waarom zij het voorgestelde artikel 85a lid 1 van de Grondwet in hoofdstuk 5 van de Grondwet wil plaatsen. Zij vragen de regering waarom zij niet heeft gekozen voor plaatsing van de bepaling in paragraaf 2 van hoofdstuk 3 van de Grondwet; dat is immers de paragraaf die over de werkwijze van de Kamers gaat. Ten tweede vraagt de VDA-fractie waarom het voorgestelde artikel 85a lid 2 van de Grondwet, dat stelt dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel alleen kan aannemen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, niet in het huidige artikel 67 lid 2 van de Grondwet wordt ondergebracht. De VDA-fractie constateert dat de Eerste Kamer in het voorgestelde artikel 85b van de Grondwet een terugzendrecht krijgt ter vervanging van haar vetorecht. De VD-fractie vraagt de regering wat er met een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel gebeurt, als de Tweede Kamer daarna niet besluit het wetsvoorstel opnieuw in stemming te brengen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet immers niet in het van rechtswege vervallen van een dergelijk wetsvoorstel.

Artikel VII

Artikel 85b, tweede lid Grondwet voorziet in de mogelijkheid dat de Tweede Kamer een besluit van de Eerste Kamer kan *overrulen* indien een wet wordt aangenomen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. De **RSP-fractie** vraagt hoe deze verhoogde drempel zich verhoudt tot het politieke primaat van de Tweede Kamer.

De **VDA-fractie** constateert dat het wetsvoorstel in een ingewikkelde wijziging van artikel 87 lid 1 van de Grondwet voorziet. De VDA-fractie mist in dit artikel een cruciale bepaling, die wel in de Memorie van Toelichting te lezen is: de Eerste Kamer neemt een wetsvoorstel aan door het niet te verwerpen. De VDA-fractie vraagt de regering waarom deze bepaling niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vinden het opnemen van deze bepaling, zowel in het voorgestelde artikel 87 als in het voorgestelde artikel 85b van de Grondwet, onmisbaar voor een goede werking van het wetsvoorstel. De VDA-fractie vraagt de regering daarom of zij bereid is de daartoe geëigende stappen te zetten.

De VDA-fractie plaatst daarnaast twee kanttekeningen bij de formulering van het voorgestelde artikel 87 lid 1 van de Grondwet. Ten eerste vraagt de VDA-fractie waarom het voorgestelde artikel 87 lid 1 van de Grondwet zo geformuleerd is dat ook gelezen kan worden dat een wetsvoorstel alleen bekrachtiging door de Koning behoeft wanneer het door de

Tweede Kamer, na terugzending door de Eerste Kamer, opnieuw is aangenomen. De VDA-fractie wijst hierbij op het onduidelijke gebruik van de woorden 'dan wel'. Zij vragen de regering ook waarom de term 'Koning' gebruikt wordt om de regering aan te duiden. Hoewel deze term ook in het huidige artikel 87 lid 1 van de Grondwet wordt gebruikt, hanteren de huidige artikelen 81 en 84 lid 1 van de Grondwet de duidelijkere term 'regering'. De VDA-fractie vraagt de regering daarom of zij heeft overwogen deze grondwettelijke spraakverwarring op te heffen. Indien het antwoord van de regering bevestigend luidt, vragen de leden waarom zij daartoe niet is overgegaan. Indien het antwoord ontkennend luidt, vragen de leden of zij niet alsnog bereid is dat te doen.

Artikel VIII

De **VUSD-fractie** ziet niet in waarom een tweede lezing in de Eerste Kamer nodig is, nu de Eerste Kamer wetgeving slechts op kwaliteit toetst. De Eerste Kamer heeft zich hier in de eerste lezing al over uitgelaten. Kan de regering zich vinden in het oordeel van de leden van de VUSD-fractie dat het de voorkeur verdient om artikel 137, vierde lid, van de Grondwet te wijzigen in die zin dat slechts de Tweede Kamer haar rol in de tweede lezing behoudt?

De **VDA-fractie** vragen waarom het wetsvoorstel niet voorziet in een wijziging van artikel 137 lid 4, tweede volzin, van de Grondwet. Volgens de VDA-fractie ziet het wetsvoorstel daarmee de aparte herzieningsprocedure voor de Grondwet over het hoofd. Volgens artikel 137 lid 4, tweede volzin, van de Grondwet dienen beide Kamers een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing aan te nemen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De VDA-fractie vraagt de regering een motivering voor de keuze om de Eerste Kamer niet ook hier slechts de mogelijkheid te geven een wetsvoorstel te verwerpen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De VDA-fractie wijst nadrukkelijk op het grote verschil dat nu dreigt te ontstaan tussen de bevoegdheid van de Eerste Kamer bij de eerste lezing en die bij de tweede lezing van een wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet.

Studentenparlement Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

1. Algemeen deel

Inleiding

Het kabinet is verheugd dat het onderhavige wetsvoorstel tot zoveel belangwekkende en doorwrochte beschouwingen heeft geleid vanuit de diverse fracties en tot zoveel discussie aanleiding geeft. Het wetsvoorstel betreft een wezenlijk punt van ons staatsrechtelijk bestel. Wijzigingen in de kern van dat bestel vergen ook een diepgaande bespreking en een brede steun.

De regering wil haar reactie op de beschouwingen van de fracties openen met een enkele opmerking over een kenmerk van het wetgevingsproces. Het is de regering opgevallen dat veel fracties zekerheden wensen omtrent de effecten van de voorgestelde wijzigingen. Dat is begrijpelijk. Het is in zekere zin de ratio van regelgeving: in een onzekere wereld met ontelbare potentiële conflicten orde en voorspelbaarheid van gedrag te bieden, veiligheid en (rechts)zekerheid. Er is in deze evenwel een verschil tussen de periode dat wetgeving wordt voorbereid en de periode dat de wetgeving in werking is getreden en haar werk doet. In de periode van voorbereiding is het niet goed mogelijk de zo gewenste zekerheden te geven. Het is niet gebruikelijk dat een regering dat met zoveel woorden aangeeft, het is wel een conditie waaronder de discussie over de inhoud van wetgeving plaats vindt. Voorspellen is moeilijk, vooral als het om de toekomst gaat, zo heeft professor Van Gestel het ooit puntig geformuleerd. En de Zwitserse wetsgeleerde professor Noll heeft aangegeven dat elke wet in hoge mate een experiment is. Dat behoeft niet dramatisch te zijn. Met gezond verstand en zo nodig wetenschappelijk onderzoek, en met de beschikbare kennis en ervaring kunnen verwachtingen worden uitgesproken over wat de effecten zullen zijn. Dat kan redelijk goed gaan. Als de wet er eenmaal is, kunnen de burgers zich richten op of zich richten naar de regels van hun wetgever. Uit onderzoek blijkt dat de burgers in Nederland globaal gesproken de wetgeving redelijk naleven en dat wetten hun doel in redelijke mate bereiken. Maar zelden voor 100%.

Er zijn immer grenzen aan de voorspelbaarheid. Een grens is de voortgang van de tijd. De wereld verandert in snel tempo. Problemen en oplossingen die zich in het verleden voordeden, kunnen thans als onbegrijpelijk worden beschouwd. Effecten kunnen zich niet alleen op de korte termijn voordoen, ook op de lange termijn; kleine ongewenste effecten kunnen in de tijd cumuleren. Een tweede grens is dat mensen tegelijkertijd verschillende kenmerken, loyaliteiten en belangen hebben, als individuen en als deelnemers van sociale netwerken. Zeker de bestuurswetgeving sluit veelal aan op een of enkele daarvan, de invloed van de andere op het menselijk gedrag is dan meer ongewis. Dat geldt evenzeer voor organisaties en organen. Indien de Eerste Kamer wordt opgeheven, zoals sommige fracties bepleiten, is het directe effect dat er geen conflicten meer zijn tussen Tweede en Eerste Kamer. Dat is zeker. Minder helder is welke andere effecten een dergelijke opheffing zal hebben. Politieke verschillen van opvatting over wetgeving en de kwaliteit ervan blijven bestaan en zullen mogelijk andere kanalen vinden om daar uitdrukking aan te geven. Men kan verwachten dat de bij de wetgeving betrokkenen een impuls zullen ondergaan nog meer op de kwaliteit van

wetgeving te letten dan voorheen, men kan evenzeer verwachten dat de aandacht voor kwaliteit van wetgeving juist in gevaar komt. Zekerheid daarover is niet te verschaffen. Pas als de Eerste Kamer zou zijn afgeschaft, zal kunnen worden vastgesteld welke de gevolgen zijn. Indien de Eerste Kamer blijft bestaan en expliciet als grondwettelijke taak heeft de wetgeving op haar kwaliteit te beoordelen, is de kans dat er aandacht blijft voor de kwaliteit van wetgeving wel groter. De regering komt hierop terug in het vervolg van deze Nota.

De motieven voor en de strekking van het wetsvoorstel

De inrichting van ons staatsbestel moet voldoen aan de eisen die een democratische rechtsstaat stelt. Dat spreekt voor zich. Het democratisch element brengt mee dat via vrije verkiezingen een parlement wordt verkozen, dat mede de wetten vaststelt en dat de regering kan controleren, hetgeen overigens andere vormen van betrokkenheid van burgers en controle op het bestuur niet uitsluit. Integendeel. Het element van de rechtsstaat houdt in dat grondrechten worden erkend, dat het recht de grenzen van het overheidsoptreden bepaalt, dat er een systeem van machtsverdeling is en dat een onafhankelijke rechterlijke macht de rechtmatigheid van het overheidsoptreden kan controleren. Deze elementen staan in dit wetsvoorstel niet ter discussie. Wel zijn twee andere elementen aan de orde waarmee in de vormgeving van een staatsbestel rekening dient te worden gehouden, de bestuurbaarheid van het land en de kwaliteit van bestuur en wetgeving. Het behoeft geen betoog dat het bestuur van een land soms snel moet optreden om actuele problemen het hoofd te bieden, maar soms ook juist enige tijd moet nemen om een beleid te voeren op de langere termijn. In beide gevallen is wel een heldere beleidslijn nodig. Het is derhalve niet zo, dit in antwoord op vragen van de Nijmeegse Gereformeerde Partij (NGP), dat het wetsvoorstel er op is gericht de snelheid van het beleid te vergroten. De NGP vraagt in dit verband naar de verhouding tussen snelheid en kwaliteit. Een antwoord daarop is naar het oordeel van de regering niet goed mogelijk. Maar het lijkt wel zo dat er geen rechtevenredig verband is. Snelle beslissingen kunnen kwalitatief goed zijn, soms is het nodig meer studie te verrichten naar mogelijke effecten, terwijl voortdurende studie die gepaard gaat met uitstel van besluitvorming evenmin kwalitatief altijd 'goed' kan worden genoemd. De snelheid speelt derhalve een rol maar die rol is niet eenduidig. Wetgeving moet een stabiele factor zijn en daarom enige tijd meekunnen, maar wetgeving moet ook actueel zijn, in de zin dat zij aansluit op problemen en situaties die zich in de samenleving voordoen.

Die meerduideligheid is evenzeer aan de orde bij de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel, de stroomlijning van conflicten tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer. Strikt genomen, zou de eenvoudigste oplossing voor dit probleem zijn de opheffing van de Eerste Kamer. Dan zijn er immers geen conflicten meer bij afwezigheid van een Eerste Kamer. De fracties van de Liberale Democraten Zuid (LDZ), de Rotterdamse Socialistische Partij (RSP) en de Volkse Democraten Amsterdam (VDA) hebben hier op gewezen. En zij zouden gelijk hebben als het alleen zou gaan om het vermijden van conflicten. Naar het oordeel van de regering moet het behoud van de kwaliteit van de wetgeving evenwel voorop staan. De regering meent dat het verdwijnen van de Eerste Kamer het risico oplevert dat de aandacht voor de kwaliteit van wetsvoorstellen afneemt. Thans, en al langere tijd, heeft de Eerste Kamer een rol bij de waarborging van de kwaliteit. Over de mate van invloed bestaan verschillen van mening, verschillen die ook in de bijdragen van de diverse fracties naar voren komen. Deze mate is op zichzelf niet precies vast te stellen. Naar de uitwendige kant is de invloed gering, zoals enkele fracties hebben aangegeven, omdat de stemverhouding in de Eerste Kamer vrijwel altijd overeenkomt met de stemverhouding in de Tweede Kamer. Dat neemt niet weg dat er wel invloed is, zij het een diffuse. In een relatief beperkt aantal gevallen is die invloed nog zichtbaar in de novelle en in de toezeggingen aan de regering, vrijwel onzichtbaar is die invloed in het onderling overleg tussen Kamerleden van dezelfde of van verschillende

politieke partijen en onzichtbaar waar de Tweede Kamer weet dat er nog een Eerste Kamer is die het wetsvoorstel beoordeelt. Dat kan men de preventieve functie van de Eerste Kamer noemen. In een systeem van machtsbalansen heeft een Eerste Kamer een eigen positie. De regering meent dat de Eerste Kamer behouden moet blijven met het oog op de kwaliteit van wetgeving. Zij werpt de verdachtmaking van een salamitactiek verre van zich. Een dergelijke tactiek zou ook niet goed mogelijk zijn. De regering weet zeker dat er in de toekomst andere regeringen zullen zijn. Salamitactieken op lange termijn, en grondwetsherzieningen nemen de nodige tijd, zijn daarmee feitelijk onmogelijk.

Tot haar vreugde constateert de regering dat een grote meerderheid van de fracties uitdrukkelijk een lans heeft gebroken voor het behoud van de rol van de Eerste Kamer. Dit behoud betekent naar het oordeel van de regering evenwel tweërlei voor een conflictregeling. In de eerste plaats dient een van de oorzaken van de conflicten, de steeds meer politieke betekenis en rol van de Eerste Kamer tot een minimum te worden gereduceerd. In de tweede plaats dient te worden onderkend dat conflicten tussen Tweede en Eerste Kamer mogelijk blijven omdat het begrip 'kwaliteit' niet neutraal is of objectief vaststelbaar. In die zin geeft de regering er de voorkeur aan te spreken van een procedure die verschillen van oordeel over de kwaliteit in banen leidt. Op beide elementen gaat de regering nog nader in.

Constitutionele toetsing

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de verhouding tussen de rol van de Eerste Kamer en de mogelijkheid tot invoering van constitutionele toetsing. In de memorie van toelichting heeft de regering naar voren gebracht dat behoud van de Eerste Kamer wenselijk is als onderdeel van een systeem van 'checks and balances', onder meer bij afwezigheid van een voorziening voor een constitutionele toetsing van de Nederlandse wetgeving. De regering ziet derhalve weliswaar een verband tussen beide onderwerpen, maar die zijn van zodanig eigenstandige aard dat het om twee op zichzelf staande onderwerpen gaat. Dit wetsvoorstel beoogt een structurele oplossing te bieden voor de verhouding tussen de Eerste Kamer en Tweede Kamer en heeft geen betrekking op de rolverdeling tussen de wetgevende en de rechterlijke macht. Een discussie over de al dan niet invoering van constitutionele toetsing rechtvaardigt een zelfstandig debat dat niet moet worden vermengd met de vraag over het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Het mag duidelijk zijn dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt om de rol van de Eerste Kamer te versterken voor wat betreft de legitimatie, maar de wettelijke invloed te beperken als constitutionele 'noodrem' indien een voorstel van wet volgens de Senaat de eindstreep niet zou behoren te behalen. De Eerste Kamer vervult daarmee een geheel andere rol dan het door sommige fracties voorgestelde idee van het instellen van een constitutioneel hof. De regering wil zich in dit wetsvoorstel niet uitlaten over de vraag of zij voor- dan wel tegenstander is van de invoering van constitutionele toetsing en op welke wijze dat zou moeten worden vormgegeven. Die discussie moet als gezegd zelfstandig worden gevoerd en niet worden vermengd met de rol van de Senaat.

Stelsels in andere landen

Een aantal fracties heeft verwezen naar de constitutionele stelsels van andere staten. Binnen de EU hebben vijftien staten een éénkamerstelsel, de overige dertien staten hebben een tweekamerstelsel. EU-staten met een éénkamerstelsel hebben vroeger vaak wel een senaat gehad, maar hebben deze later afgeschaft. Er bestaat een duidelijk verband tussen het hebben van een senaat en de staatsvorm. De drie federale staten die de EU telt – België, Duitsland en Oostenrijk – hebben alle een tweekamerstelsel. De senaat vertegenwoordigt hier de deelstaten. Ook bestaat er een verband tussen het hebben van een senaat en de bevolkingsomvang. EU-staten met een bevolkingsomvang groter dan 40 miljoen – Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk – hebben ook alle een tweekamerstelsel. Dit zou te maken kunnen hebben met de grotere heterogeniteit en politieke gelaagdheid van grote staten. Kleinere staten hebben minder vaak een senaat. Nederland valt hier wat bevolkingsomvang betreft tussen in.

Senaten vertonen grote verschillen wat betreft samenstelling, bevoegdheden en rol die ze spelen binnen de politieke besluitvorming. Veel senaten hebben een territoriale basis, ook in niet-federale staten. Dit is bijvoorbeeld ook met zoveel woorden vastgelegd in de Franse en Spaanse grondwet. Afwijkend in dit opzicht zijn Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In Ierland vertegenwoordigt de senaat maatschappelijke belangen; in Italië wordt de Senaat min of meer op dezelfde wijze gekozen als de Kamer van Afgevaardigden, terwijl in het Verenigd Koninkrijk juist het Lagerhuis een regionale basis heeft. De meeste senaten in de EU hebben initiatiefrecht en amendementsrecht. Het amendementsrecht ontbreekt behalve in Nederland ook in Duitsland en Oostenrijk. In veel staten moet de senaat een wetsvoorstel binnen een bepaalde periode agenderen en geldt het wetsvoorstel als aangenomen indien die periode ongebruikt is verstreken. Verder hebben enkele senaten vetorecht. Een beslissend vetorecht, waarbij instemming van de senaat vereist is, is uitzonderlijk. Naast Nederland is dit het geval in Italië. De Duitse en de Oostenrijkse Bondsraad hebben beslissend vetorecht ten aanzien van wetgeving die de deelstaten raakt. In de meeste staten heeft de senaat een suspensief vetorecht, hetgeen inhoudt dat de senaat een wetsvoorstel kan terugsturen naar het huis van afgevaardigden. In een groot aantal staten, waaronder Ierland, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Spanje en Tsjechië, is het dan aan het huis van afgevaardigden een eindbeslissing te nemen. In de andere staten heeft men een speciale voorziening voor het geval de twee kamers het niet eens zijn over een wetsvoorstel. Het meest voorkomend is de zogeheten *shuttle* of *navette*. Hierbij gaan de teksten van het wetsvoorstel één of meer keren heen en weer tussen beide kamers. In Italië bijvoorbeeld gaat een voorstel net zo vaak heen en weer totdat beide kamers een gelijkkluidende tekst hebben aangenomen. In het Verenigd Koninkrijk kan de *shuttle* onder voorwaarden na één jaar worden beëindigd, waarop het Lagerhuis de doorslag geeft. In Duitsland kan een conciliatiecommissie een compromis voorstellen indien de Bondsraad een wetsvoorstel heeft afgewezen. Bij wetsvoorstellen die de deelstaten raken is vereist dat de Bondsraad alsnog instemt. In andere gevallen is het eindoordeel aan de Bondsdag, waarbij overigens geldt dat indien de Bondsraad het voorstel met tweederde meerderheid heeft verworpen, in de Bondsdag ook een tweederde meerderheid is vereist. In Frankrijk kent men ook een conciliatiecommissie. Het bijzondere daar is dat indien er geen compromis wordt gevonden, de regering kan beslissen dat het definitieve oordeel toekomt aan de Assemblée. Het constitutionele gewicht van senaten verschilt per staat. Een belangrijke factor in dit verband lijkt de politieke samenstelling van beide kamers. In Italië bijvoorbeeld, waar de politieke samenstelling van de senaat steeds nagenoeg identiek is met die van de Kamer van Afgevaardigden, is de senaat zwak. De Duitse Bondsraad daarentegen, die op een andere grondslag tot stand komt dan de Bondsdag en daardoor vaak ook een andere politieke samenstelling heeft, wordt tot de sterke senaten gerekend.

2. De voorstellen

De positie van de Eerste Kamer

Over de politieke betekenis van de Eerste Kamer en de conflicten tussen beide Kamers hebben de fracties de nodige opmerkingen gemaakt, opmerkingen waaruit blijkt dat eenvoudige en eenduidige oplossingen niet voorhanden zijn. Vanuit de fracties van de LDZ en CDL is de vraag gesteld wat de omvang van het probleem is. De omvang is niet zonder meer kwantitatief te bepalen. Wel kan worden vastgesteld dat de Eerste Kamer de afgelopen decennia een steeds sterkere rol in de politieke besluitvorming is gaan spelen. Zo is het aantal door de Eerste Kamer *verworpen* wetsvoorstellen – in absolute getallen – toegenomen. In de 25 jaar tussen 1946 en 1971 werden in totaal dertien wetsvoorstellen verworpen; gemiddeld één wetsvoorstel in de twee jaar. In de periode 1971-1983, die een helft korter is, waren dit er negen; een gemiddelde van twee wetsvoorstellen per drie jaar. In de even lange periode 1983-1995 was dit aantal dertien; gemiddeld één wetsvoorstel per jaar. Tussen 1995 en 2014 bedroeg het aantal verworpen wetsvoorstellen 27, een gemiddelde van bijna anderhalf wetsvoorstel per jaar. Een vergelijkbaar beeld geeft het aantal wetsvoorstellen dat, na verzet, is *ingetrokken* tijdens de behandeling door de Eerste Kamer. In de perioden 1946-1971 en 1971-1983, perioden van respectievelijk 25 en twaalf jaar, ging het in beide gevallen om twee wetsvoorstellen. Tussen 1983 en 1995, een periode van twaalf jaar, betrof het tien wetsvoorstellen. In de periode van 1995-2014 zijn in totaal veertien wetsvoorstellen tijdens de behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken.

Ook al is de omvang ervan moeilijk kwantitatief te bepalen, dat wil niet zeggen dat er geen probleem is. Veel fracties erkennen dat er een probleem bestaat in deze en dat dit verband houdt met wat de politisering van de Eerste Kamer kan worden genoemd. Die politisering is deels het gevolg van de partijverhoudingen in Tweede en Eerste Kamer. Beide Kamers hebben een eigen mandaat en waar de meerderheid in de Eerste Kamer een andere is dan in de Tweede Kamer kan dat tot problemen leiden. Dat is temeer het geval omdat wordt gesignaleerd dat de Eerste Kamer of leden uit die Kamer de afgelopen jaren heeft of hebben gekozen voor een meer actieve opstelling in het politieke proces. Naast de cijfers over afgestemde en ingetrokken wetsvoorstellen valt te wijzen op de wel geuite wens de Eerste Kamer een sterkere positie te geven bij de kabinetsformatie, op uitlatingen dat ook de Eerste Kamer het kabinet tot zijn ontslag zou kunnen dwingen, of op de bij brief overgebrachte wens van de voorzitters van de fracties van de VVD, de PvdA en D66 van de Eerste Kamer dat de regering een beleid voert om de schade die door Nederlandse hooligans is aangebracht aan kunstschaten te Rome te vergoeden (brief van 24 februari 2015).

De STAP-fractie heeft naar het oordeel van de regering terecht aangegeven dat deze politisering ten koste kan gaan van de reflexieve functie van de Eerste Kamer. De rol van de Eerste Kamer is vanouds gezegd te zijn de rol van Kamer van heroverweging en kritische reflectie, maar deze aanduiding maakt onderdeel uit van wat men het ongeschreven constitutionele recht kan noemen. Neergelegd is deze rol nergens. Omdat er een politieke lijn bestaat tussen de fracties van de Tweede en Eerste Kamer doet het er wel degelijk toe hoe de politieke meerderheden in beide Kamers zijn. Dat betekent dat het nodig kan zijn dat akkoorden moeten worden gesloten met de nodige partijen om een meerderheid voor het beleid te verkrijgen in beide Kamers. Dan gaat het dus niet meer over reflectie op wetsvoorstellen door de Eerste Kamer. Daar komt bij dat naarmate meer partijen zijn betrokken bij een akkoord, de kans toeneemt dat de inhoud van een akkoord hetzij vaag wordt hetzij zeer gedetailleerd. De kans bestaat daarmee dat de onduidelijkheid van beleid en wetgeving toeneemt en dat de kwaliteit van wetgeving afneemt. Voorts kan het voorkomen dat akkoorden toch weer worden open gebroken omdat grondwettelijk gesproken leden van de Staten-Generaal en dus ook van de Eerste Kamer hun eigen verantwoordelijkheid houden en

hun persoonlijke overtuiging volgen. De laatste maal dat dit gebeurde ligt nog vers in het geheugen, en het kan bij ongewijzigde regels in de toekomst zeker weer gebeuren. Het kan zelfs voorkomen dat de Eerste Kamer zo anders is samengesteld dan de wel rechtstreeks verkozen Tweede Kamer dat het kabinet niet meer kan regeren en deswege moet aftreden. Dat zou zeer ongewenst zijn. De duidelijkheid en de bestendigheid van het bestuur van dit land lopen daarmee een zeker risico.

Om die reden meent de regering dat in het voorstel duidelijk moet zijn dat de Eerste Kamer geen zelfstandige politieke betekenis heeft. Thans heeft de Tweede Kamer grondwettelijk gesproken het primaat, zoals uit artikel 51 van de Grondwet blijkt. Drie elementen in het onderhavige voorstel dragen eraan bij dat dit primaat van de Tweede Kamer wordt versterkt. Het eerste is dat de Eerste Kamer een van de Tweede Kamer afgeleide legitimatie heeft. De Eerste Kamer wordt volgens het voorgestelde artikel 54, eerste lid gekozen samen met (en annex aan) de verkiezing van de Tweede Kamer. Over de verkiezing zelf wordt hieronder nog nader ingegaan. Het tweede is dat krachtens het voorgestelde artikel 64, tweede lid, de ontbinding van de Tweede Kamer die van de Eerste Kamer meebrengt. Het omgekeerde is niet het geval. De Staten-Generaal worden als geheel ontbonden. Het derde element is dat de Eerste Kamer een specifieke taak krijgt toebedeeld in het voorgestelde artikel 85a, eerste lid, te weten de toetsing van wetsvoorstellen op de kwaliteit ervan. Dat alles brengt naar het oordeel van de regering mee dat het antwoord op de vraag of de Eerste Kamer de regering 'naar huis kan sturen' ontkennend is: dat kan niet.

Naar het oordeel van de regering is het thans niet strikt nodig de ongeschreven staatsrechtelijke regel te codificeren dat als een bewindspersoon of de regering niet het vertrouwen heeft van de Tweede Kamer, deze dient af te treden.

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over of opmerkingen geplaatst bij de rechtstreekse verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer en in het bijzonder het effect dat de leden van Provinciale Staten geen invloed meer hebben op de samenstelling van de Senaat. Dit wetsvoorstel beoogt aan de wens van het merendeel van de kiezers tegemoet te komen door ook de leden van de Eerste Kamer voortaan rechtstreeks te laten kiezen.

Terecht wordt door de LDZ-fractie opgemerkt dat de binding tussen de provincies en de Eerste Kamer in het verleden niet van grote betekenis is geweest. Ook bij de laatste verkiezingen voor Provinciale Staten blijkt dat waarschijnlijk maar één zetel in de Eerste Kamer zal gaan naar een partij die de regionale partijen vertegenwoordigt. Dit gegeven ligt in lijn met het historische feit dat het (getrapte) kiesstelsel voor de Eerste Kamer kan worden beschouwd als een historische toevalligheid. Zoals bekend werd tot 1848 de Tweede Kamer door Provinciale Staten gekozen vanwege het gegeven dat de grondwetgever van 1814/1815 nog een confederatief gedachtegoed uit de Republiek nastreefde. De invoering van de rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1848 bleek het momentum om voor de verkiezingen voor de Eerste Kamer het achterhaalde getrapte kiesstelsel van de Tweede Kamer dan maar te gebruiken als model voor de Senaatsverkiezingen. Dit wetsvoorstel beoogt om deze historische toevalligheid, of beter te duiden als historische vergissing, recht te zetten en te komen tot een volwaardige Eerste Kamer die kan buigen op een rechtstreeks mandaat van de kiezer. Ook het destijds en tot 1983 gehanteerde model van een vernieuwing van de Eerste Kamer om de drie jaar, past volgens de regering niet bij een modern parlementair systeem waarin twee kamers moeten functioneren. Gelijktijdige verkiezingen van beide Kamers is een oplossing voor de verbetering van de bestuurbaarheid van het land en met behoud van voldoende parlementaire 'checks and balances'. Het rechtstreekse mandaat van de Senaat wordt bovendien in evenwicht gehouden door de beperkte bevoegdheid die de Eerste Kamer in dit wetsvoorstel krijgt om een voorstel van wet te verwerpen; te weten met een

twee derden meerderheid die bovendien ook nog eens kan worden ‘overruled’ door de Tweede Kamer met eveneens een twee derden meerderheid.

Ten slotte haalt de regering met instemming de opmerking aan van de fractie van de Verenigde Unie der Sociaal Democraten (VUSD), dat met de voorgestelde rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer de verkiezingen voor de Provinciale Staten ook daadwerkelijk verkiezingen worden die gaan over wat in de provincies speelt.

Het door een aantal fracties opgemerkte punt van een mogelijke strijd met artikel 3 EVRM (vrije verkiezingen) ziet de regering niet. Vrije verkiezingen vormen een groot goed; het gegeven dat de kiezer zowel op een kandidaat van dezelfde politieke partij dient te stemmen op de lijst van de Tweede als de Eerste Kamer, of de mogelijkheid dat hij enkel aan één van beide verkiezingen zijn stem wil uitbrengen, blijft ruimschoots binnen de bandbreedte van de beperkingsmogelijkheid die artikel 3 EVRM biedt. Daarbij komt dat bij het afschaffen van de Eerste Kamer, een voorstel dat de regering niet voorstaat, deze vraag eveneens niet aan de orde is en derhalve het door de regering beoogde wetsvoorstel zeker de toets van artikel 3 EVRM doorstaat.

‘Kwaliteit’ als taakaanduiding

Ook over het begrip ‘kwaliteit’ en het gebruik van dat begrip in het voorgestelde wetsartikel 85a, eerste lid, zijn de nodige opmerkingen gemaakt. De fractie van de NGP noemt een viertal kenmerken van de reflectie waarin de Eerste Kamer zou kunnen of zou moeten voorzien: afstandelijk en corrigerend, op wetssystematiek en noodzaak (het aantal wetten). Strikt genomen vormen de eerste twee kenmerken een attitude, de beide laatste twee zijn werkelijke kwaliteitskenmerken. De STAP-fractie heeft voorgesteld de kwaliteit te beperken tot een drietal elementen: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zoals bekend, zijn in Zicht op Wetgeving twaalf kwaliteitseisen genoemd waarvan de noodzaak en de wetssystematiek onderdeel uitmaken. Deze kwaliteitseisen beperken zich niet tot de rechtmatigheid van de wetgeving maar gaan een stap verder en betreffen de werking van de wetgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid die deel uitmaken van de kwaliteitseisen. Naar het oordeel van de regering is een beperking van de kwaliteit tot twee of drie elementen onwenselijk. Zij doet tekort aan de inhoud van het begrip kwaliteit zoals dat zijn plek heeft verworven, en niet zonder reden. De wijze waarop wetten werken, hun doeltreffendheid en doelmatigheid vormt met de uitvoering en handhaving ervan een aspect dat een rol kan spelen bij de aanvaardbaarheid en geloofwaardigheid van de wetgeving. Ook de eis van transparantie is een eis die wezenlijk is voor de wetgeving. Nu er een kader is geformuleerd voor de kwaliteit van wetgeving dat als een standaard is gaan functioneren (zowel het toetsingskader van de Raad van State als het Integraal Afwegingskader zijn geënt op Zicht op Wetgeving) ligt het in de rede dat kader te gebruiken als invulling voor het begrip kwaliteit van wetgeving. Voor een grondwettelijke aanduiding van de taak is dat voldoende duidelijk. Overigens besteedt de Raad van State bij zijn advisering bijzondere aandacht aan juist de rechtmatigheidseis. Deze aanduiding van ‘kwaliteit’ betekent tevens, zulks in antwoord op een vraag van de CDL-fractie, dat de Eerste Kamer bij de behandeling van wetsvoorstellen nog steeds een waakhondfunctie kan vervullen op verenigbaarheid met Europese en internationale verplichtingen.

De aanwezigheid van een kader wil overigens niet zeggen dat met de voorgestelde taakomschrijving de Eerste Kamer dat kader automatisch kan worden toegepast als was het een afvinklijstje. Integendeel. In de eerste plaats moet steeds weer in de context worden gezien wat die eisen meebrengen en daarbij kan sprake zijn van een verschillende beoordeling. Welke organen een wet moeten en kunnen uitvoeren, wat de condities daarvoor zijn in de zin van bevoegdheden en middelen, welk sanctiestelsel het meest geschikt is, zijn

vragen die niet alleen een technisch-wetenschappelijke maar ook een politiek element bevatten, of als men dat te ver vindt gaan: vanuit een normatieve invalshoek worden beantwoord. Dat geldt evenzeer voor de vraag van de 'rechtmatigheid'; de eis van de 'noodzaak' kan naast een technische ook een politieke afweging inhouden. In dit verband zij opgemerkt dat de regering hoopt dat alle bij de wetgeving betrokkenen de regeldruk zo laag als mogelijk weten te houden; de in dit voorstel specifiek geformuleerde taak de Eerste Kamer biedt zeker de gelegenheid de vinger aan de pols te houden.

In de tweede plaats kan in de onderlinge verhouding een keuze worden gemaakt vanwege verschillende belangen en rationaliteiten. In beginsel zijn de eisen van gelijke waarde maar soms kan de toepassing van een kwaliteitseis op gespannen voet komen te staan met een andere kwaliteitseis. Die afweging moeten de leden van de Eerste Kamer maken en moeten zij kunnen maken. Dat heeft derhalve wel een zekere politieke dimensie omdat verschillen van opvatting kunnen worden gerelateerd aan (partij)politieke verschillen, maar de gevolgen ervan kunnen in politiek opzicht beperkt blijven. De regering deelt dus de gedachte van de LDZ - fractie dat een brede kwaliteitsopvatting een politieke dimensie in ideologische zin heeft, maar deelt niet de gedachte dat er in dit wetsvoorstel sprake is van een tegenstrijdigheid omdat diverse voorgestelde bepalingen de praktische politieke macht van de Eerste Kamer inperken. De regering hoopt dat hiermede de angst van de Groninger Groene Fractie (GGF) is weggenomen.

Voor de uitoefening van haar taak van toetsing op de kwaliteit heeft de Eerste Kamer overigens informatie van de regering nodig en behoudt zij derhalve haar grondwettelijke rechten. De fractie van de VUSD heeft met recht opgemerkt dat deze rechten zich beperken tot de uitoefening van de taak van de Eerste Kamer en derhalve alleen betrekking hebben op de kwaliteit van het wetsvoorstel. Naar het oordeel van de regering behoeft dit overigens niet in de Grondwet te worden vastgelegd.

De Eerste Kamer behoudt eveneens de beoordeling van begrotingswetten op kwaliteit. Ook begrotingswetten kunnen immers in enige mate worden beoordeeld op hun kwaliteit. Evenals thans het geval is, zal de Eerste Kamer daarbij binnen de grenzen van haar dan zeker beperkte mandaat blijven.

De STAP-fractie onderstreept het belang van de Raad van State in het wetgevingsproces. De regering deelt die opvatting. In het voorgestelde systeem behoudt de Raad van State zijn rol als adviseur; die rol kan zelfs in kracht toenemen omdat de Eerste Kamer nu expliciet de voorgestelde wetgeving na de wijzigingen en amenderingen die hebben plaats gevonden, te beoordelen. Nu de Eerste Kamer zich voluit op de kwaliteit kan toeleggen, kan zij de advisering door de Raad van State meer mee laten wegen in haar eindoordeel.

De fractie van Domstad Liberaal (DL) stelt de vraag in hoeverre de voorstellen bijdragen aan de transparantie van het wetgevingsproces en vermindering van de regeldruk. Hoewel deze elementen niet het directe motief vormen voor de ingediende voorstellen, zijn het beide belangrijke elementen. Naar het oordeel van de regering vergroot allereerst de voorgestelde verkiezing van de leden van de Eerste Kamer de transparantie in het wetgevingsproces. Doordat de leden van de Eerste Kamer via algemene verkiezingen worden gekozen, kunnen zij en de partij waarvan zij deel uitmaken vervolgens ook ter verantwoording worden geroepen. Indien derhalve burgers menen dat bepaalde partijen en bepaalde volksvertegenwoordigers te weinig op de rem hebben gestaan, kunnen zij dat in hun stemgedrag laten blijken. Dat is de algemene premisse van ons democratisch bestel. Daar komt nog iets bij. Thans worden leden van de Eerste Kamer benaderd door lobbyisten of andere belangenbehartigers vanwege de politieke betekenis die de Eerste Kamer heeft. Met de nieuwe taakstelling van de Eerste Kamer wordt deze minder interessant voor lobbyisten. Dat

zal een positieve invloed hebben op de transparantie en mogelijk ook op hoeveelheid wetgeving. De regering merkt hierbij op dat ter vermijding van regeldruk al institutionele waarborgen zijn geschapen; zij denkt aan het algemene kabinetsbeleid en aan de ACTAL als adviescommissie in deze.

Met de hierboven gegeven uitwerking van de taak van de Eerste Kamer zoals die in dit wetsvoorstel tot uitdrukking komt, is tevens de vraag beantwoord of de Eerste Kamer niet functioneert als een bijwagen of appendix van de Tweede Kamer. De taak van de Eerste Kamer blijft wel een wezenlijke doordat zij nog eens een afweging maakt van de kwaliteitsaspecten die bij een wetsvoorstel aan de orde zijn. En zonder tanden is zij niet omdat zij een wetsvoorstel kan afstemmen. Daar komt nog iets bij. In de memorie van toelichting heeft de regering de verwachting uitgesproken dat bij toekenning van een specifieke rol of taak, degenen die de rol moeten vervullen zich daarnaar gaan gedragen. Dat kan zeker in de hier aan de orde zijnde situatie het geval zijn. Men kan verwachten dat indien Eerste Kamerleden direct worden verkozen tegelijk met de leden van de Tweede Kamer, zij een rol spelen in de verkiezingscampagne. Zij zullen zich willen profileren en zullen daarmee het kwaliteitsaspect van wetgeving een meer prominente plaats geven. Ook de politieke partij zelf kan, om haar appel op de kiezer te versterken, in de kandidaatstelling en in het verkiezingsprogramma meer aandacht voor wetgeving en haar kwaliteit besteden. Wat er zal gebeuren, is niet precies te voorspellen, een aannemelijk scenario is het wel.

Samenvattend meent de regering dat een goed evenwicht is gevonden tussen een aantal in de rechtsstaat belangrijke elementen: garanties voor kwaliteit van wetgeving, garanties voor bestuurbaarheid en politiek primaat van de Tweede Kamer en bevordering van transparantie. Zonder spanning kan het niet, maar met de voorgestelde bepalingen wordt deze wel gekanaliseerd.

Procedurele elementen

Een aantal vragen is gesteld over de procedure die de regering heeft voorgesteld. Een daarvan is of de leden van de Eerste Kamer nog wel overleg mogen hebben met leden van de Tweede Kamer. In de voorgestelde constellatie waar de Eerste Kamer louter op de kwaliteit van de wetgeving let, is het niet bezwaarlijk dat er vooroverleg is en dat leden van de Eerste Kamer hun partijgenoten of andere leden ter andere zijde informeren en zo nodig waarschuwen. Overigens gaat de regering daar niet over, het is de eigen verantwoordelijkheid van de leden der Staten-Generaal.

Een andere vraag is of er nog een mogelijkheid is een door de Eerste Kamer afgestemd wetsvoorstel te amenderen. Dat is niet het geval. De Tweede Kamer kan hoogstens pogen de beslissing van de Eerste Kamer te 'overrulen' met twee derden van de uitgebrachte stemmen. Indien de mogelijkheid van amendering zou bestaan, zou het geamendeerde wetsvoorstel opnieuw aan de Eerste Kamer moeten worden voorgelegd omdat de aanvaarde wijzigingen de kwaliteit beïnvloed kunnen hebben. Zo zou er een soort navette ontstaan. De regering acht dit onwenselijk. De navette kan leiden tot grote vertraging in het wetgevingsproces. Een wetsvoorstel kan dan immers meer keren heen en weer gaan tussen beide Kamers. Bovendien is niet gegarandeerd dat beide Kamers het uiteindelijk eens worden over het wetsvoorstel. Dit komt de bestuurbaarheid van Nederland niet ten goede.

De fracties van de NGP en de CDL betogen, onder verwijzing naar Duitsland en Frankrijk, dat bij een impasse tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een conciliatiecommissie, bestaande uit leden van beide Kamers, een oplossing kan bieden. De regering heeft dit mechanisme overwogen, maar acht het voor Nederland niet geschikt. In Duitsland is het vereiste van instemming door beide kamers ingegeven door het feit dat de Bondsraad de

deelstaten vertegenwoordigt. De Eerste Kamer mist een gelijksoortige functie, zodat deze oplossing voor Nederland minder voor de hand ligt. In Frankrijk hangt het succes van de conciliatiecommissie af van de 'dreiging' dat de regering het eindoordeel kan toekennen aan de Assemblée. In Nederland past het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de regering niet, omdat dit een ingrijpende verschuiving in de staatsrechtelijke verhoudingen met zich zou brengen, die bovendien afbreuk zou doen aan de positie van de Eerste Kamer. De regering heeft, anders dan de RSP-fractie suggereert, de Italiaanse senaat niet ten voorbeeld genomen. Weliswaar wordt de Italiaanse senaat rechtstreeks gekozen (zij het met bijzondere vereisten voor het uitoefenen van het actief en passief kiesrecht), maar de Italiaanse senaat is constitutioneel gelijkwaardig aan de Italiaanse Kamer van Afgevaardigden; beide hebben dezelfde bevoegdheden. Dat is nu juist niet het geval in het voorstel van de regering.

De fractie van de NGP is van oordeel dat de voorgestelde procedure weinig zachte alternatieven kent voordat gegrepen wordt naar het middel van de afstemming van het wetsvoorstel. Zij doet daarbij de suggestie om bij amendement als het ware in te breken in de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Naar het oordeel van de regering is het in beginsel de taak van de regering en de Tweede Kamer de kwaliteit van wetsvoorstellen hoog te houden. De Tweede Kamer heeft het recht van amendement, de regering de mogelijkheid van wijziging. De voorgestelde 'harde' procedure zal naar de verwachting van de regering daarom meebrengen dat leden van de Eerste Kamer met hun collegae ter overzijde meedenken. In die zin zou de Eerste Kamer mogelijk een preventieve functie hebben.

De RSP-fractie vraagt, scherper nog, om een precisie instrument ten behoeve van de kwaliteit van wetgeving met behulp van een opschortend vetorecht. Het is in wezen een uitbreiding van de invloed van de Eerste Kamer door haar het recht van amendement toe te kennen. Ook dan geldt dat daarmee in feite een navette wordt geïntroduceerd en dat de Eerste Kamer voortdurend om aanpassingen kan worden gevraagd. De regering heeft deze mogelijkheid duidelijk afgewezen. De kans is bovendien aanwezig dat dit amendementsrecht van de Eerste Kamer op onderdelen geschiedt, wat tot gevolg kan hebben dat de kwaliteit van het geheel onder spanning komt te staan. Indien de Eerste Kamer zowel direct wordt gekozen als een amendementsrecht zou krijgen, zou daarmee het primaat van de Tweede Kamer in gevaar komen, een situatie die noch de regering noch, zo blijkt uit haar bijdrage, de RSP-fractie voor ogen staat.

In dit verband maakt de regering een enkele opmerking over de novelle, een punt waarover diverse fracties vragen over hebben gesteld. De regering heeft gesteld, als bijkomend argument, dat met dit wetsvoorstel de praktijk van de novelle wordt beëindigd. Deze praktijk bestaat, al komt de novelle gelukkig weinig voor. De regering heeft de term 'wetsontduiking' bewust gekozen, ook al is haar bekend dat in staatsrechtelijke kring de novelle is aanvaard. De regering is echter van oordeel dat de overheid, en derhalve de wetgever, extra 'netjes' moet zijn bij het naleven van wettelijke bepalingen en zeker ook van grondwettelijke bepalingen. De wetgever vraagt normconform gedrag van haar burgers, zij moet daarin het goede voorbeeld geven. Dat betekent dat indien om andere goede redenen een nieuwe procedure als de onderhavige wordt voorgesteld, het winst is als aan de praktijk van de novelle tevens een einde kan worden gemaakt. Het verschil moet overigens niet te groot worden aangezet. Indien een wetsvoorstel is afgestemd door de Eerste Kamer en niet vervolgens met twee derden van de uitgebrachte stemmen is aangenomen door de Tweede Kamer is er geen beletsel om een aangepast nieuw wetsvoorstel in te dienen. Dan komt evenwel het wetsvoorstel als geheel weer in behandeling en dat is nuttig met het oog op de kwaliteit van het wetsvoorstel. In hoeverre het tijdsverlies betekent, hangt af van de ernst van de opmerkingen van de Eerste Kamer.

Een andere vraag betreft die van het voorzitterschap van de verenigde vergadering. Thans fungeert krachtens artikel 62 van de Grondwet de voorzitter van de Eerste Kamer als voorzitter van de verenigde vergadering, ook al heeft de Tweede Kamer het politieke primaat. Deze situatie wordt niet gewijzigd. De regering meent dat het voorstel daarom geen gevolgen heeft op dit punt of voor de andere bepalingen inzake de verenigde vergadering.

Opgemerkt is dat de voorgestelde regeling impliceert dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanvaardt door het *niet* met twee derden van de uitgebrachte stemmen te verwerpen. De regering begrijpt dat deze opmerking wordt gemaakt. Het is evenwel het gevolg van de gemaakte keuze: beoordeling op kwaliteit maar deze beoordeling moet niet te snel tot een afwijzing van een wetsvoorstel leiden. Dat brengt de regering ertoe nog aandacht te besteden aan de meerderheidseis van twee derden van het aantal der uitgebrachte stemmen als voorwaarde voor het verwerpen van een wetsvoorstel dat is aanvaard door de Tweede Kamer. Een belangrijke reden is dat de politieke afhankelijkheid van de Eerste Kamer weer zal toenemen indien zij met een gewone meerderheid die wetsvoorstellen kan verwerpen. Juist omdat er een vereiste is van twee derden meerderheid, behoeven leden van de Tweede Kamer niet op het vinkentouw te zitten en hun partijgenoten te overtuigen dat aanvaarding nodig is. Ook het feit dat de Tweede Kamer de afwijzing door de Eerste Kamer teniet kan doen, maakt dat een gewone meerderheid onwenselijk is. Een zekere rem is nodig, de bedoeling van dit wetsvoorstel is juist mogelijke conflicten tussen Tweede en Eerste Kamer te stroomlijnen en tot een minimum te beperken. Bovendien bestaat dan het risico dat dan het middel te sleets wordt. Immers, in dat geval zal de Tweede Kamer mogelijk vaker en mogelijk makkelijker de Eerste Kamer 'overrulen'.

Om die reden houdt de regering vooralsnog vast aan deze gekwalificeerde meerderheid. Het is, nu deze keuze is gedaan, onwenselijk om een schemergebied te scheppen voor diverse andere mogelijke situaties, in het bijzonder een gewone meerderheid in de Eerste Kamer voor of een gewone meerderheid tegen een wetsvoorstel. Dergelijke situaties hebben juridisch geen gevolg.

In dit licht moet ook de keuze van de regering worden gezien om in het voorstel geen gele- en oranje-kaartprocedure op te nemen. De GGF-fractie wijst op de democratische waarde die een dergelijke procedure kan hebben. Hoewel dat op zich juist is, acht de regering invoering ervan onwenselijk. Het gebruik van gele en oranje kaarten zou de verhouding tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer juist politiseren en bijgevolg tot meer conflicten leiden. De Tweede Kamer wordt dan immers verplicht om te reageren op de posities van een aanmerkelijke minderheid of een gewone meerderheid van de Eerste Kamer. Bovendien wordt de Eerste Kamer zo feitelijk de mogelijkheid gegeven om wetsvoorstellen te amenderen. Zoals hierboven aangeven, strookt dit niet met de keuze om de Eerste Kamer nadrukkelijker de kwaliteit van wetten als geheel te laten toetsen.

Onder meer de fractie van de VUSD heeft een aantal opmerkingen gemaakt over de rol van de Eerste Kamer bij een Grondwetswijziging. Noch uit het wetsvoorstel noch uit de memorie van toelichting blijkt, aldus deze fractie, of de Eerste Kamer in tweede lezing een terugzendrecht toekomt. Het is goed dat deze fractie de regering in de gelegenheid stelt deze omissie goed te maken. De Eerste Kamer heeft in dat geval geen terugzendrecht. Artikel 137 Grondwet betreft de specifieke situatie van de Grondwetswijziging en de aanduiding dat de wijziging in tweede lezing met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen moet worden aanvaard, maakt duidelijk dat dit in afwijking is van de normale procedure van wetgeving. Deze fractie heeft daarbij opgemerkt dat in geval van een Grondwetswijziging er geen noodzaak is de Eerste Kamer nog in tweede lezing bij de Grondwetsherziening te betrekken. De regering begrijpt deze gedachte, maar wil er de aandacht op vestigen dat in het voorgestelde systeem de Eerste

Kamer tegelijk met de Tweede Kamer wordt gekozen, ook na een ontbinding met het oog op een Grondwetsherziening. Het kan dus zijn dat binnen de nieuw gekozen Kamers een andere opvatting bestaat over de herziene bepalingen van de Grondwet en de kwaliteit ervan. De regering meent daarom dat de Eerste Kamer ook in tweede lezing een rol speelt.

Technische opmerkingen

Van diverse zijden is gewezen op de noodzaak dat de voorgestelde wijziging bij Rijkswet wordt vorm gegeven. De regering onderkent dit. Bij Nota van Wijziging doet de regering u een gewijzigd voorstel toekomen.

Gevraagd is waarom is gekozen voor een Romeinse nummering van het wijzigingsvoorstel. De reden is dat Aanwijzing 234 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dit voorschrijven.

De regering ziet geen reden het voorgestelde artikel 85a, eerste lid op te nemen in hoofdstuk 3, tweede paragraaf van de Grondwet. Artikel 85a betreft niet de werkwijze maar de bijdrage van de Eerste Kamer in het proces van wetgeving.

Ten slotte is gevraagd of de regering in het voorgestelde artikel 87, eerste lid het begrip ‘Koning’ wil wijzigen in: regering. Dit onderwerp valt evenwel buiten het bereik van de onderhavige grondwetswijziging.

3. Financiële aspecten

Ten aanzien van de financiële aspecten zij allereerst opgemerkt dat een kosten – baten - analyse niet goed mogelijk is. De analyse zou veel tijd kosten en zou zijn omgeven met voorbehouden. Met diverse fracties is de regering van mening dat kan worden volstaan met de globale indruk dat de directe kosten niet hoog zullen zijn. De verkiezing van de Eerste Kamer vindt gelijktijdig plaats met die van de Tweede Kamer, mogelijk zijn de stembiljetten wat groter en daardoor duurder of zal het tellen van de stemmen wat meer kosten (een aspect waar de RSP-fractie op wees). Omdat een aparte verkiezing van de Eerste Kamer via de Provinciale Staten niet meer nodig is, zal dat een zekere besparing opleveren. Alles bijeen genomen, vormen de financiële aspecten geen belemmering voor de verwerking van de voorstellen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

G.J.Veerman

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A.Meuwese

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing,

R.Nehmelman

Studentenparlement Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht

Nr. 6 Nota van Wijziging

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

De aanhef komt te luiden:

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de wetgevende macht;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Toelichting

Omdat de Staten-Generaal een medewetgevende taak heeft op het niveau van het Koninkrijk dient in het licht van de artikelen 15 en volgende van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden deze grondwetswijziging bij rijkswet plaats te vinden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

G.J.Veerman

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A.Meuwese

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing,

R.Nehmelman