

Vergaderjaar 2022–2023

**36 374 (R2187)**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 14 juli 2022

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
I. Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Aanleiding voor het voorstel	4
3. Aanbeveling staatscommissie parlementair stelsel (2018)	6
4. Kabinetsreactie (2020)	6
5. Eerdere voorstellen	7
6. Inhoud van het voorstel	7
7. Overwogen alternatieven	14
II. Artikelsgewijs deel	14

### **I. Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer. Graag willen deze leden de regering daarover een aantal vragen stellen. Allereerst merken zij op dat, hoewel een «terugzendrecht» voor de Eerste Kamer geen nieuwe gedachte is en er in de loop der jaren diverse varianten

hiervan de revue hebben gepasseerd, het geven van de mogelijkheid aan de Eerste Kamer om wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden naar de Tweede Kamer een grote verandering in ons staatsbestel is.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer. Deze leden onderschrijven het oogmerk waarmee de regering deze bevoegdheid voorstelt, namelijk om «de Eerste Kamer in staat te stellen via een snelle, efficiënte en grondwettelijk gelegitimeerde procedure bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van wetsvoorstellen» (memorie van toelichting, blz. 1). Deze leden vragen wat wordt bedoeld met de toevoeging «op de punten die in de toetsing van de Eerste Kamer ook nu reeds een hoofdrol spelen: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid». Kan de Eerste Kamer alleen gebruik maken van de voorgestelde procedure als daarmee de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van wetsvoorstellen wordt verbeterd? Deze leden constateren met de Afdeling advisering van de Raad van State (blz. 6), «dat de grens tussen een politieke afweging en een beoordeling louter op basis van de kwaliteit van het wetsvoorstel niet altijd duidelijk is. Politieke motieven kunnen en zullen in de praktijk ook een rol spelen bij de beoordeling van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.»

Op welke wijze geeft het voorliggende voorstel uitwerking aan wat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schreef in de stand van zaken uitvoering kabinetsstandpunt hervorming parlementair stelsel: «Het kabinet wil benadrukken dat deze aanvullende bevoegdheid goed moet passen bij een rolvaste Eerste Kamer die zich, met enige distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek, richt op het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.» (Kamerstuk 34 430, nr. 16, blz. 9). Op 1 juli 2020 werd een vervolg op het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel aan de Kamers aangeboden. Het kabinet gaf daarin aan, dat het de conclusie van de staatscommissie deelde dat er behoefte bestaat aan invoering van een terugzendrecht, «mede omdat de aanbeveling van de staatscommissie overwegend positieve reacties oproep in beide Kamers». Deze leden vragen de regering nader te onderbouwen waaruit die «overwegend positieve reacties in beide Kamers» bestonden. In dit verband herinneren deze leden aan de terughoudendheid, waarmee voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Knops het voorstel voor een terugzendrecht besprak in het commissiedebat op 11 december 2019: «Dat terugzendrecht klinkt heel sympathiek, maar dat heeft ook, zeker als je het politiek zou gebruiken, behoorlijke gevolgen. Want dat leidt tot vertraging in de wetgeving. Dus dat vraagt ook nog nadere studie om te kijken of dat wel of geen goed middel is.» (Kamerstuk 34 430, nr. 14, blz. 37).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de Eerste Kamer de bevoegdheid te geven om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer. Deze leden zijn voorstander van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer, zoals ook mag blijken uit desbetreffende passage in het verkiezingsprogramma van de PvdA. Dat neemt niet weg dat zij nog vragen en opmerkingen hebben bij het voorliggend voorstel.

Deze leden zijn ervan op de hoogte dat over de inrichting van het parlementaire tweekamerstelsel reeds het wetsvoorstel om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering

van beide Kamers te behandelen aanhangig is. En dat daarnaast het voorstel er ligt om de Eerste Kamer weer voor zes jaar te gaan kiezen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen. Wat is de stand van zaken van beide wetsvoorstellen? Wanneer worden de memories van antwoord bij beide wetten verwacht?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de Grondwet zodanig te wijzigen dat er een terugzendrecht komt voor de Eerste Kamer. Het voorliggende voorstel vloeit voort uit het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel. De staatscommissie stelde dat er behoefte is aan een route in het wetgevingstraject waarbij de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante wijze haar bezwaren tegen een wetsvoorstel kan doorgeven aan de Tweede Kamer. En dat op zodanige wijze dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer blijft liggen. Deze leden vinden het instrument van het terugzendrecht voor de Eerste Kamer, naast haar mogelijkheden om een wetsvoorstel te aanvaarden of te verwerpen, een interessante toevoeging. Over dit wetsvoorstel hebben deze leden op dit moment een aantal vragen die zij graag aan de regering voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet inzake Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen zich af of het huidige functioneren van het Nederlandse tweekamerstelsel noopt tot het indienen van dit wetsvoorstel en of het middel mogelijk erger kan zijn dan de kwaal. Deze leden constateren dat de regering herhaaldelijk beschrijft dat het wetsvoorstel nodig is om de zorg van de Eerste Kamer voor de kwaliteit van de wetgeving recht te kunnen doen. Het valt deze leden echter op dat het voorstel op geen enkele wijze een begrenzing biedt van de bevoegdheid tot wijziging van wetsvoorstellen in de zin zoals door de regering wordt geschetst. Het voorstel biedt daarmee ook gelegenheid voor het aanbrengen van wijzigingen die meer politiek zijn ingegeven. Deze leden vragen een toelichting waarom de regering niet tot enige begrenzing van het terugzendrecht is gekomen die ziet op de kwaliteit van de wetgeving.

Het lid Omtzigt heeft kennisgenomen van het voorstel tot grondwetsherziening aangaande de invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Dit lid waardeert de aandacht voor de positie van de Eerste Kamer. Democratische en rechtsstatelijke instituties moeten immers onderhouden worden en dat vraagt om een kritische reflectie op de positie en de bevoegdheden van deze instituties. Tegelijkertijd constateert dit lid dat verschillende grondwetsherzieningen die de positie van de Eerste Kamer raken aanhangig zijn en zich in verschillende fasen bevinden. Dat de voorstellen zich in verschillende stadia bevinden maakt het lastig om de voorstellen over verkiezing en bevoegdheden van de Eerste Kamer in samenhang te behandelen en te beoordelen.

Alle voorstellen raken aan de positie van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel en daarmee aan de kern van het parlementaire stelsel. Terwijl elk voorstel op zichzelf evenwichtig kan zijn, kan een samenhang aan voorstellen het eindresultaat onevenwichtig doen zijn. Dit lid kan zich daarom niet vinden in de stelling van de regering dat de wetsvoorstellen afzonderlijk en op hun eigen merites beoordeeld kunnen worden en hoopt

het debat over de (toekomst van de) Eerste Kamer in volle breedte en in samenhang te kunnen voeren.

Dit lid nodigt de regering te motiveren welk eindbeeld het in de trias politica voor ogen heeft met de drie lopende grondwetswijzigingen die de Eerste Kamer raken en de invoering van constitutionele toetsing. Is er een samenhangend beeld en zo nee, is de regering bereid dat te leveren.

## **2. Aanleiding voor het voorstel**

Thans kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen alleen aanvaarden of verwerpen, zo merken de leden van VVD-fractie op. Een tussenweg is er niet. Van belang is dat wetgeving zorgvuldig tot stand komt en voldoet qua rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat zijn bij uitstek aspecten bij het maken van wetgeving waar de Eerste Kamer naar kijkt en wetsvoorstellen op beoordeelt. Uiteraard moet ook de Tweede Kamer aandacht voor deze zaken hebben. Het kan echter voorkomen dat wetgeving op één of meerdere hiervoor genoemde aspecten niet voldoet en er sprake is van een onvolkomenheid in de wetgeving. Met het terugzendrecht kan de Eerste Kamer dat dan aangeven en voorstellen doen om het aan haar gezonden wetsvoorstel te wijzigen. Dat kan bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving. Ook de staatscommissie parlementair stelsel beveelt het terugzendrecht aan, met de eindbeslissing bij de Tweede Kamer.

De regering stelt dat de behandeling van wetsvoorstellen zich in de praktijk voor een deel afspeelt buiten het grondwettelijk stramien waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel uitsluitend kan aannemen of verwerpen, vanwege het beperkte grondwettelijk instrumentarium van de Eerste Kamer (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde procedure bedoeld is om de gegroeide praktijk van een grondwettelijke legitimatie te voorzien of om een grondwettelijk alternatief te bieden voor de gegroeide praktijk. In de memorie van toelichting (blz. 3) wordt met name de mogelijkheid genoemd van het indienen van een novelle teneinde feitelijk een wijziging aan te brengen in de wetsvoorstel dat aanhangig is bij de Eerste Kamer. Waarom wordt in dit verband alleen de regering genoemd? Ook als het gaat om initiatiefwetsvoorstellen, kan toch de procedure van een novelle worden gebruikt?

De regering geeft in de memorie van toelichting (blz. 3) aan, dat er naast de novelle ook andere manieren zijn waarop de Eerste Kamer «in toenemende mate» invloed uitoefent binnen het wetgevingsproces. Deze leden vragen de regering nader te onderbouwen, wat zij met «in toenemende mate» bedoelt. Overigens vragen deze leden, hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot de novelle en de andere invloedsmogelijkheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Is het voorliggende wetsvoorstel bedoeld om deze mogelijkheden terug te dringen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering er op wijst dat de novelleprocedure omslachtig en tijdrovend is, omdat een novelle opnieuw vanaf het begin de gehele wetgevingsprocedure moet doorlopen. Mede om die reden stelt de regering voor om een andere «concrete mogelijkheid voor het Hogerhuis om actief bij te dragen aan het verhogen van de wetgevingskwaliteit» toe te voegen namelijk het recht om wetten te wijzigen en terug te zenden naar de Tweede Kamer. Hieruit blijkt naar de mening van deze leden dat de regering de voorkeur geeft aan het gebruikmaken van het terugzendrecht boven het gebruik maken van de mogelijkheid van de novelle. Deelt de regering die mening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is de regering dan van mening dat de novelle als mogelijkheid kan blijven bestaan naast het terugzendrecht? Acht de

regering het mogelijk dat juist bij politiek gevoelige onderwerpen de Eerste Kamer eerder geneigd zal zijn om gebruik te maken van de mogelijkheid van het uitlokken van een novelle dan van het terugzendrecht omdat bij een novelle de Eerste Kamer wel het laatste woord blijft houden? Wat is de mening van de regering ten aanzien van andere, al dan niet informele, instrumenten die de Eerste Kamer nu kan gebruiken op het moment dat het terugzendrecht bestaat? Deze leden doelen hiermee op de mogelijkheid van verwerping van een wetsvoorstel, het aannemen van moties, het afdwingen van toezeggingen tot onder meer reparatiewetgeving en van een slechts gedeeltelijke inwerkingtreding van het aanhangige wetsvoorstel. Gaan naar de verwachting van de regering die instrumenten minder vaak gebruikt worden als de Eerste Kamer wetsvoorstellen kan wijzigen en vervolgens kan terugzenden? Zij begrijpen dat het voorstel ook moet bijdragen aan een betere juridische kwaliteit van wetsvoorstellen. Kan de regering uitleggen waarom door de mogelijkheid van het terugzendrecht toe te voegen die kwaliteit beter gaat worden dan wanneer er op verzoek van de Eerste Kamer een novelle ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel wordt gemaakt?

Allereerst vragen de leden van de GroenLinks-fractie om een nadere beschouwing van de regering op de samenhang tussen dit voorstel en de twee andere voorstellen over de rol en positie van de Eerste Kamer, over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer en over de besluitvorming in de verenigde vergadering bij de tweede lezing van grondwetswijzigingen. Kan de regering nader duiden hoe deze drie voorstellen volgens haar met elkaar samenhangen en wat volgens de regering de gevolgen zijn wanneer een of twee van deze drie voorstellen geen doorgang vinden? In de memorie van toelichting werd slechts summier ingegaan op de onderlinge samenhang en ook in het nader rapport in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State werd hierop maar zeer summier gereflecteerd. Graag ontvangen deze leden een nadere beschouwing. En heeft de regering overwogen om alle drie de voorstellen gelijktijdig bij de Kamer in te dienen zodat het debat over het geheel aan voorstellen zou gaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering stelt dat de inrichting van het Nederlands tweekamerstelsel, en het ontbreken van een mogelijkheid tot amendement, niet meer aansluit op de tegenwoordige kijk op de meerwaarde van een tweekamerstelsel. Deze leden delen deze stellingname niet zondermeer en zijn benieuwd naar een nadere onderbouwing.

Deze leden kunnen zich herkennen in de kanttekeningen die de Afdeling advisering van de Raad van State plaatst door de vraag te stellen in hoeverre de huidige rolopvatting van de Eerste Kamer in structurele zin zodanig problematisch is dat de voorgestelde grondwetswijziging noodzakelijk en proportioneel is. Deze leden vragen een nadere onderbouwing van het structurele karakter en in hoeverre er sprake is van een problematische rolopvatting. Voorts vragen deze leden de regering aan te geven of zij ook minder ingrijpende voorstellen heeft overwogen, zoals het meer informele terugzendrecht dat door de staatscommissie parlementair stelsel ook is gesuggereerd.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de regering een sterk eenzijdige belichting kiest van de rol van de Eerste Kamer in de context van huidige tweekamerstelsels, een indruk die alleen al geschraagd wordt door hetgeen in paragraaf 5 over de geschiedenis van dit onderwerp te lezen valt. De stelling dat een digitale keuze tussen aannemen of verwerpen niet meer van deze tijd zou zijn en de suggestie dat die keuze vooral gelezen zou moeten worden tegen de achtergrond van de

negentiende-eeuwse ontstaanscontext, vinden deze leden aanvechtbaar. Heeft de regering er ook rekenschap van gegeven dat er met het oog op de onderscheiden rollen van beide Kamers nu nog steeds zinvolle argumenten zijn om een digitale keuze te continueren? Waarom is daaraan in de beschrijving niet evenwichtiger aandacht besteed en wordt vooral de indruk gewekt dat het voorstel noodzakelijk zou zijn om het systeem bij de tijd te brengen?

Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoeveel novelles sinds het jaar 2000 zijn ingediend en hoeveel novelles daarvan voornamelijk te maken hadden met de kwaliteit van de wetgeving. Eveneens vragen zij hoeveel wetsvoorstellen sindsdien zijn verworpen.

Deze leden vragen of de regering de indruk heeft dat zij in veel gevallen door de Eerste Kamer wordt gewezen op wezenlijke problemen die de kwaliteit van de wetgeving betreffen. Eveneens vragen deze leden waaruit volgens de regering blijkt dat de Eerste Kamer zich in het bijzonder, structureel, met extra aandacht toelegt op het beoordelen van de kwaliteit van de wetgeving.

### **3. Aanbeveling staatscommissie parlementair stelsel (2018)**

De regering verwijst voor de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel naar het advies van de staatscommissie parlementair stelsel (memorie van toelichting, blz. 4). In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader in te gaan op de kanttekening die de staatscommissie zelf plaatst: «Het effect van deze nieuwe bevoegdheid zal sterk afhangen van de invulling die de beide Kamers en de fracties er zelf aan willen geven.» (Kamerstuk 34 430, nr. 9, blz. 303.).

De leden van de SGP-fractie vragen een duiding van de opmerking dat de Eerste Kamer door het wetsvoorstel de bevoegdheid zou krijgen om wijzigingen voor te stellen aan de Tweede Kamer. Deze leden wijzen erop dat het voorstel verder gaat dan het voorstellen van wijzigingen, aangezien de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt om daadwerkelijk wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel. Naar het oordeel van deze leden wringt het voorstel met de wens om de positie van de Eerste Kamer te versterken doordat amendementen ongedaan kunnen worden gemaakt door de Tweede Kamer zonder dat de Eerste Kamer nadien het resultaat kan beoordelen. Heeft de regering ook een model overwogen waarin de Eerste Kamer onder het aanhouden van het wetsvoorstel voorstellen kan doen aan de Tweede Kamer om na ommekomst van de reactie te besluiten over het wetsvoorstel? Er zijn immers andere manieren denkbaar om een direct communicatiekanaal met de Tweede Kamer te openen dan het voorgestelde terugzendrecht.

### **4. Kabinetsreactie (2020)**

De leden van de SGP-fractie vinden dat de regering zich slechts zeer summier verantwoordt over de risico's van het terugzendrecht, onder meer met betrekking tot de politieke context waarin dat recht moet functioneren. Deze leden vragen hoe de regering onder andere weegt dat het terugzendrecht ook kan gaan functioneren in een klimaat waarin de Eerste Kamer een meer politieke rol kiest. De regering benoemt dat de vormgeving van het terugzendrecht van groot belang is. Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel dat het terugzendrecht voornamelijk gebruikt wordt voor de door regering beoogde doelen?

## 5. Eerdere voorstellen

De leden van de CDA-fractie zeggen de regering dank voor het historisch overzicht van eerdere voorstellen om aan de Eerste Kamer een vorm van terugzendingrecht toe te kennen. Deze leden vragen de regering evenwel nader in te gaan op de behandeling van de genoemde voorstellen. Wat zijn de redenen geweest waarom de achtereenvolgende voorstellen niet tot invoering van een terugzendingrecht voor de Eerste Kamer hebben geleid? Deze leden hebben behoefte aan een nadere duiding van het politieke debat dat over de voorstellen is gevoerd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering in het licht van de geschiedenis en de eerdere voorstellen in de sfeer van het terugzendingrecht wil beweren dat het terugzendingrecht nodig is voor het bestrijden van een reële impasse tussen beide Kamers of dat het vooralsnog vooral een theoretische exercitie betreft. Deze leden vragen of de regering onderkent dat het aantal situaties van problemen in de praktijk slechts zeer incidenteel is en hoe dit gegeven wordt gewogen tegen de rolvervaging die door het wetsvoorstel juist versterkt kan optreden.

## 6. Inhoud van het voorstel

In het voorstel kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel gewijzigd terugsturen naar de Tweede Kamer, het eindoordeel is dan aan de Tweede Kamer. Hoewel deze variant van het terugzendingrecht de leden van de VVD-fractie als een te verdedigen keuze voorkomt, vragen deze leden de regering dit nog eens nader te motiveren, juist omdat de onderhavige wetswijziging zo'n grote verandering voor ons staatsbestel betekent. Het terugzendingrecht wordt mede ingevoerd om novelles te voorkomen. In hoeverre is het denkbaar dat het gebruik van novelles door de regering zal afnemen met de invoering van het terugzendingrecht, zo vragen deze leden. Verder vragen deze leden zich af in hoeverre een novelle straks echt overbodig zal zijn. In hoeverre is het denkbaar dat de regering bij een wetsvoorstel dat door de Eerste Kamer wordt teruggestuurd naar de Tweede Kamer een novelle indient? Hoe past dat in het traject van het eventueel terugzenden van een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer? Een novelle is een gewoon wetsvoorstel, dat aanvaard moet worden door de Tweede én Eerste Kamer. Welke procedure wordt er dan gevolgd? Wat zijn de gevolgen voor het teruggestuurde wetsvoorstel? Deze leden vragen de regering daarop in te gaan.

In de memorie van toelichting valt te lezen dat het voorgestelde derde lid van artikel 85 bepaalt dat de Tweede Kamer over elk van de door de Eerste Kamer aangebrachte wijzigingen een besluit neemt. De Tweede Kamer kan besluiten om een of meer amendementen aan te nemen en andere te verwerpen. De bepaling laat ook toe dat de Tweede Kamer per onderdeel stemt over een amendement dat de Eerste Kamer heeft aangenomen, zoals nu reeds mogelijk is bij amendementen die in de Tweede Kamer zijn ingediend. Deze leden vragen zich af of het per onderdeel van een amendement stemmen wettelijk mogelijk is. In hoeverre is het wettelijk mogelijk om één onderdeel te schrappen? Te verwachten is dat de onderdelen van het amendement één geheel vormen. Door één onderdeel uit het amendement van de Eerste Kamer te schrappen, zou dat gevolgen kunnen hebben voor de samenhang van het desbetreffende wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering daarop in te gaan.

De regering stelt dat de invoering van het terugzendingrecht als zodanig geen overgangsrechtelijke voorzieningen vergt. De grondwetswijziging heeft onmiddellijke werking. Op het moment dus dat de nieuwe artikelen in werking treden, vallen de wetsvoorstellen die bij de Eerste Kamer aanhangig zijn onder het nieuwe regime. Is overwogen om een scheiding aan te brengen tussen nieuwe wetsvoorstellen en wetsvoorstellen die al bij

de Eerste Kamer liggen? Zo neen, waarom niet? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

In het voorstel worden vier categorieën wetsvoorstellen uitgezonderd van het wijzigings- en terugzendrecht. Daartoe behoren onder andere de rijkswetten. Daarvoor moet eerst het Statuut worden gewijzigd. Wanneer verwacht de regering een wetsvoorstel tot wijziging van het Statuut bij de Tweede Kamer in te dienen, zo vragen deze leden.

Een andere uitzondering is er voor wetten die een tweederdemeerderheid vereisen. In de memorie van toelichting, niet in de wetstekst zelf, worden wetten genoemd als bedoeld in de artikelen 40, 63, 91, derde lid, en 138, eerste lid, aanhef en onder a, van de Grondwet. Waarom worden die artikelen niet in de wetstekst zelf opgenomen, zo vragen deze leden. In het voorgestelde artikel 85, tweede lid, sub b, van de Grondwet staat: «zij van oordeel is dat het een voorstel van wet betreft dat de kamers alleen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen». Als deze leden het goed begrijpen is het aan de Eerste Kamer om te bepalen of dat het geval is. Waarom is daarvoor gekozen? Welke houvast heeft de Eerste Kamer bij het bepalen of het gaat om wetsvoorstellen die met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen moeten worden aangenomen? Met andere woorden: welke beslisruimte is er voor de Eerste Kamer? Waarom worden de wetten waar het om gaat, niet concreet in het grondwetsartikel benoemd? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

Ook begrotingswetten zijn uitgezonderd. Deze leden hebben op dit punt een aantal vragen. De Eerste Kamer, zo valt in de memorie van toelichting te lezen, kan zelfstandig een oordeel vellen over de vraag of een bij haar aanhangig wetsvoorstel daadwerkelijk noodzakelijk is voor de begroting van het eerstvolgend jaar. Hoe kan de Eerste Kamer tot dat oordeel komen? Welke criteria kunnen daarbij een rol spelen? Welke beslisruimte is er voor de Eerste Kamer? Blijkt deze gang van zaken voldoende uit de voorgestelde wijziging van artikel 85 Grondwet? Wat geldt er ten aanzien van voorgestelde wijzigingen in belastingwetgeving? Wat geldt er ten aanzien van wetsvoorstellen, waarin toeslagen voor mensen worden geregeld, waar ook financiële middelen mee zijn gemoeid? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

De regering stelt dat het in de rede ligt dat de behoefte aan inhoudelijke, door de Eerste Kamer afgedwongen novelles zal afnemen (memorie van toelichting, blz. 15). In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering te reageren op de verwachting van de Afdeling advisering van de Raad van State (blz. 2): «Anders dan de regering ziet zij niet op voorhand in hoe invoering van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht zal leiden tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer, of tot een afname van het aantal novelles.»

Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de neveneffecten die de staatscommissie parlementair stelsel voorziet (Kamerstuk 34 430, nr. 9, blz. 304–305): de Tweede Kamer zou zich gedwongen kunnen voelen om meer aandacht aan haar wetgevende taak te besteden; de Eerste Kamer zou zich gedwongen kunnen voelen om haar vergaderfrequentie te verhogen en haar ondersteuning uit te breiden; regering en initiatiefnemers zouden zich anders gaan opstellen richting de Eerste Kamer.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat naast het oogmerk om bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van wetsvoorstellen het voorliggende voorstel ook beoogt «ondersteunend te zijn aan een rolvast Eerste Kamer die opereert vanuit een zekere distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek». Deze leden lezen dit als dat de Eerste Kamer zich naar de mening van de regering meer zou moeten richten op de kwaliteit van wetgeving dan zich politiek te manifesteren. Lezen deze leden dat goed? Zo nee, waarom niet? Belemmert naar de mening van de regering een



gebrek aan afstand tot de dagelijkse politiek de rol van de Eerste Kamer om een meer afstandelijke afweging over de kwaliteit van wetgeving te maken? Zo ja, hoe kan dit wetsvoorstel tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer leiden? Het blijft immers aan de Eerste Kamer zelf om te kiezen voor de beschikbare mogelijkheden van het verwerpen van een wetsvoorstel of om een novelle vragen. Bovendien, zo menen deze leden, kan doordat de Eerste Kamer het recht krijgt wetsvoorstellen te wijzigen niet even goed, of misschien wel juist, politiek worden bedreven. In dit verband zouden deze leden de regering willen vragen expliciet in te gaan op wat de Afdeling advisering van de Raad van State daarover opmerkte namelijk dat de Eerste Kamer een zelfstandig politiek college blijft dat gezien de wijze van samenstelling bestaat uit politieke fracties en niet uit individuele deskundigen. De Afdeling wijst er op dat in dat licht bezien het ook van belang is dat de grens tussen een politieke afweging en een beoordeling louter op basis van de kwaliteit van het wetsvoorstel niet altijd duidelijk is: «Politieke motieven kunnen en zullen in de praktijk ook een rol spelen bij de beoordeling van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid». Kan de regering hier nader op ingaan?

Deze leden lezen het voorstel om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen zal bijdragen dat de Eerste Kamer meer «functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek.» Daarnaast begrijpen deze leden dat het nu voorliggend wetsvoorstel over het terugzendrecht ook zal gaan bijdragen aan dat de Eerste Kamer vanuit een zekere distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek gaat opereren. Deze leden begrijpen dan ook niet waarom de regering meent dat deze wetsvoorstellen los van elkaar kunnen worden gezien. Zou de regering toch nog nader kunnen ingaan op de samenhang tussen deze voorstellen? Daarnaast zal ook het in verenigde vergadering beslissen over grondwetswijzigingen in tweede termijn er toe leiden dat de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer, in ieder geval getalsmatig, kleiner zal worden. Kan de regering ook in dit geval ingaan op de samenhang met het nu voorliggend voorstel en de toenemende distantie van de Eerste Kamer ten opzichte van de dagelijkse politiek?

Deze leden begrijpen dat de Tweede Kamer als laatste instantie bepaalt hoe de tekst van een wetsvoorstel komt te luiden. Dit kan er toe leiden dat het wetsvoorstel dat in eerste instantie door de Tweede Kamer is aangenomen en door de Eerste Kamer inclusief wijzigingen naar de Tweede Kamer wordt teruggestuurd toch weer teruggebracht wordt tot het oorspronkelijke door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel. Deze leden vragen zich af of als een wetsvoorstel wordt teruggestuurd naar een Tweede Kamer die qua samenstelling nog dezelfde is als de Tweede Kamer die het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft aangenomen, hoe groot de kans is dat de Tweede Kamer dan in tweede instantie zou instemmen met wijzigingen die de Eerste Kamer wenst. Acht de regering het waarschijnlijk dat zeker bij politiek gevoelige wetsvoorstellen die na een uitgebreide behandeling met weging van alle voors en tegens in de Tweede Kamer zijn aangenomen, de wijzigingsvoorstellen van de Eerste Kamer door de Tweede Kamer zullen worden aanvaard? Zo ja, waarom dan? Zo nee, is het effect dat de regering met het wijzigings- en terugzendrecht beoogt dan dat wetsvoorstellen vooral juridisch worden verbeterd maar dat de politieke mening van de Eerste Kamer daarbij niet wordt doorgegeven?

Deze leden begrijpen dat de Eerste Kamer bij wetten die een tweederde-meerderheid vereisen geen terugzendrecht krijgt. In het geval het de tweede lezing van grondwetsvoorstellen betreft ligt deze uitzondering naar de mening van deze leden voor de hand. Immers na de eerste lezing krijgen kiezers bij volgende Tweede Kamerverkiezingen de kans zich over de grondwetswijziging te buigen. Daarbij past het niet dat het voorstel in tweede lezing nog door het parlement zou kunnen worden aangepast.

Daarentegen begrijpen deze leden niet waarom ook andere wetsvoorstellen die een tweederdemeerderheid vergen uitgezonderd worden van het wijzigings- en terugzendrecht van de Eerste Kamer. Waarom is er ook in deze gevallen gekozen voor de genoemde uitzondering?

Deze leden lezen ook dat begrotingswetten onder andere vanwege het voorkomen van vertraging en EU-regels daarover uitgezonderd worden. Die uitzondering moet vanwege de samenhang met de begrotingswetten ook gaan gelden voor wetten die op Prinsjesdag worden ingediend en die nodig zijn in verband met de begroting voor het volgende jaar (zoals het Belastingplan). Deze leden begrijpen enerzijds de vrees voor vertraging, maar anderzijds menen deze leden dat mag worden aangenomen dat de Eerste Kamer zich voldoende bewust is van het te maken tempo en het niet lichtvaardig en/of te laat gebruik zal maken van het terugzendrecht. Deelt de regering deze mening en waarom is deze uitzondering dan toch opgenomen? Zo nee, waarom deelt de regering deze mening niet?

Daarnaast achten deze leden de uitgezonderde categorie van wetten die noodzakelijk zijn voor de begroting van het volgende jaar te onbepaald. Wie bepaalt in een concreet geval of er sprake is van die samenhang en noodzakelijkheid? Hoe en door wie kan worden voorkomen dat in een wetsvoorstel dat noodzakelijk zou zijn voor de begroting van het volgende jaar ook bepalingen worden opgenomen die geen strikt verband hebben met die nieuwe begroting? En wat gebeurt er bijvoorbeeld als de Eerste Kamer meent dat een voorstel niet onder deze uitzonderingen valt en het gewijzigd terugzendt, maar de Tweede Kamer vervolgens meent dat het wel onder de uitzonderingen viel? Moet de Tweede Kamer de door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen dan om die redenen allemaal afwijzen? Zo ja, mag de Tweede Kamer dan nog wel het eindoordeel over het wetsvoorstel vellen of dient het als vallende onder de uitzondering nog naar de Eerste Kamer te worden gestuurd? Is het wel echt noodzakelijk om deze uitzondering op te nemen of kan er niet beter vertrouwd worden op het gezond verstand van alle betrokkenen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering naar aanleiding van het advies van Afdeling advisering heeft besloten om de termijn voor het terugzendrecht te schrappen. Deze leden vinden dit een verstandige wijziging. Kan de regering nader ingaan op wat de oorspronkelijke gedachten was van het instellen van een termijn? Was dit alleen omdat dit in andere Europese tweekamerstelsels gebruikelijk is? Of waren er nog andere overwegingen?

De Afdeling advisering heeft twijfels of de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer in het voorstel voldoende is afgebakend. Deze leden begrijpen deze zorgen van de Afdeling advisering en vinden de toelichting van de regering in het nader rapport op dit onderdeel vrij summier. Graag ontvangen deze leden daarom een nadere beschouwing van de regering hierop en hierbij ook graag concrete (fictieve) voorbeelden van mogelijke situaties die volgens de regering wel en welke niet binnen de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer vallen. Deze leden hopen dat met deze concrete voorbeelden de afbakening kan worden verscherpt en discussies hierover nadat het wetsvoorstel eenmaal is aangenomen kunnen worden voorkomen. Tot slot zouden deze leden op dit onderdeel graag een overzichtelijke schematische weergave ontvangen van hoe het wetgevingsproces van een wetsvoorstel waarbij de Eerste Kamer gebruik maakt van het terugzendrecht eruit ziet. Dit kan helpen bij het vergroten van de begrijpelijkheid van het voorstel bij een bredere groep mensen in de samenleving voor wie het wetgevingsproces niet altijd direct duidelijk is.

Een ander punt waar deze leden nog een specifieke vraag over hebben betreft het feit dat wanneer de Eerste Kamer gebruik zou maken van het terugzendrecht het finale oordeel over het betreffende wetsvoorstel niet

meer bij de Eerste Kamer komt te liggen, maar bij de Tweede Kamer. Dit verandert voor de gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van het terugzendrecht fundamenteel het wetgevingsproces. Deze leden realiseren zich dat dit in zo'n geval een expliciete keuze van de Eerste Kamer zelf is om het finale oordeel over het wetsvoorstel niet zelf te vellen door voor of tegen de wet te stemmen, maar door dit aan de Tweede Kamer te laten. De regering heeft er in het voorliggende voorstel bewust niet voor gekozen om na het terugzenden het wetsvoorstel niet opnieuw naar de Eerste Kamer te laten gaan wanneer de Tweede Kamer heeft ingestemd met een door de Eerste Kamer voorgestelde wijziging. Dit motiveert de regering, zo vinden deze leden niet uitvoerig. Daarom ontvangen deze leden graag een nadere motivering waarom er voor de voorliggende variant gekozen is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat wanneer voorliggend voorstel straks in eerste lezing in de Eerste Kamer ligt, dit ook een belangrijk onderdeel zal zijn in de behandeling in de Eerste Kamer. Kan de regering zich voorstellen dat naar aanleiding van die behandeling de regering met een novelle komt om het wetsvoorstel op dit onderdeel toch nog te wijzigen? Graag een nadere toelichting.

De regering heeft ervoor gekozen om het voorliggende voorstel in de vorm van een rijkswet te gieten omdat de regeling van het terugzendrecht in de toekomst mogelijk mede betrekking zal hebben op de procedure van rijkswetgeving. Deze leden vinden dit een verstandige keuze. Dit brengt voor deze leden wel opnieuw de vraag op tafel hoe we in bredere zin het democratisch tekort in het Koninkrijk moeten oplossen. In het regeerakkoord van het inmiddels demissionaire kabinet staat «We willen het democratisch tekort bij de besluitvorming door de Tweede Kamer over voorstellen van rijkswet opheffen door ruimte te geven voor een proportionele stem van de Caribische landen.» Dit democratisch tekort speelt al geruime tijd en hier wordt in Koninkrijksverband, bijvoorbeeld via het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO), vaak aandacht voor gevraagd. Deze leden vinden het teleurstellend dat het kabinet hier de afgelopen anderhalf jaar geen concrete stappen op heeft gezet. Deelt de regering deze teleurstelling? En kan de regering aangeven wat er tot nu toe op dit vlak is gedaan en welke (nog niet ingediende) voorstellen zijn de afgelopen periode serieus onderzocht om de Caribische landen een sterkere en proportionele stem te geven bij de totstandkoming van rijkswetgeving?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de staatscommissie parlementair stelsel ook een aantal neveneffecten voorziet bij het terugzendrecht. Deze leden vragen in dat licht naar de gevolgen voor de werkbelasting en ondersteuning van de Eerste Kamer. Welke toename in belasting ziet de regering voor zich? Voorts vragen deze leden op welke wijze de Eerste Kamer ondersteuning zou moeten worden geboden bij het opstellen en indienen van amendementen, en of de regering hier, in samenspraak met de Eerste Kamer, al over heeft nagedacht.

Deze leden constateren dat er niet wordt gekozen om een termijn te hanteren, hetgeen wel door de staatscommissie parlementair stelsel is geadviseerd. De staatscommissie adviseerde een termijn waarin de Eerste Kamer gebruik kan maken van het terugzendrecht. De regering had een termijn opgenomen in het voorstel, maar heeft besloten die in te trekken naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze leden constateren dat de Afdeling niet per definitie adviseerde tot schrappen van een termijn maar tot langere termijnen. Kan de regering toelichting waarom aanvankelijk wel is gekozen voor termijnen? Welke risico's kunnen er aan kleven wanneer er geen termijn worden gehanteerd?

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering consequent vasthoudt aan de bevoegdheid om een wetsvoorstel in te trekken, ook

nadat gebruik gemaakt wordt van het terugzendrecht. Deze leden constateren dat daarbij de aandacht vaak uitgaat naar wetsvoorstellen die door de regering zijn ingediend. Deze leden vragen of de regering ook de mening deelt dat, hoewel minder expliciet geregeld, ook de Tweede Kamer naar analogie van de positie van de regering te allen tijde de bevoegdheid heeft een wetsvoorstel dat door haar is ingediend in te trekken.

Deze leden constateren dat de toelichting op het voorstel en de redactie van het voorstel uiteenlopen als het gaat om voorstellen die tweederde-meerderheid vereisen. De regering geeft aan dat het voorstellen betreft waarvoor een twee derde meerderheid vereist is, terwijl de redactie het oordeel van de Eerste Kamer over de tweederdemeerderheid centraal stelt. Deze leden vragen waarom de regering niet veel duidelijker het geobjectiveerde vereiste van tweederdemeerderheid in het voorstel heeft opgenomen.

Deze leden lezen dat de regering verwacht dat de behoefte van de Eerste Kamer om novelles af te dwingen zal afnemen door het wetsvoorstel. Deze leden vragen waarom de regering niet veel duidelijker stelt dat de praktijk van novelles door het wetsvoorstel overbodig wordt. Wordt het niet erg rommelig als twee praktijken van wijziging naast elkaar blijven bestaan? In welke gevallen ziet de regering de route van een afgedwongen novelle in de voorgestelde situatie nog als een nuttige route?

Deze leden constateren dat het voorgestelde vetorecht de Eerste Kamer kan noodzaken tot het maken van een gok over de toekomst van het wetsvoorstel na terugzending. Deze Kamer zou, vanuit een positieve grondhouding om zoveel mogelijk bij te dragen aan de goede voortgang van wetsvoorstellen, kunnen besluiten tot het aanbrengen van een wezenlijke verandering in een wetsvoorstel, zonder welke de Kamer anders besloten zou hebben tot het verwerpen van het voorstel.

Vervolgens kan de Tweede Kamer besluiten dit amendement toch te verwerpen, waarna het wetsvoorstel volgens de regering niet terugkeert naar de Eerste Kamer. Deze leden vragen allereerst of dit een wenselijke situatie is met het oog op een goede voortgang van wetsbehandelingen. Bovendien vragen deze leden of de regering deze verzwakking van de positie van de Eerste Kamer in zulke gevallen wenselijk vindt en waarom dit juist vanuit de beoogde versterking van de wetgevingskwaliteit wenselijk zou zijn.

Deze leden vragen of de mogelijkheid om per onderdeel te stemmen over amendementen van de Eerste Kamer voldoende recht doet aan de grieven die de Eerste Kamer tot het amendement hebben geleid en of de samenhang van het amendement en de positie ervan in het wetsvoorstel zoals beoordeeld door de Eerste Kamer hieronder niet gaan lijden. Deze leden vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat het in onbepaalde zin toekennen van het amendementsrecht aan de Eerste Kamer leidt tot een bloeiende amendementspraktijk die verder gaat dan de wetgevingskwaliteit en dat de Eerste Kamer daarmee sterk gaat lijken op de Tweede Kamer.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat de Eerste Kamer op verschillende manieren invloed uitoefent binnen het wetgevingsproces. Dit zou erop wijzen dat in de praktijk behoefte bestaat aan een instrument waarmee de Eerste Kamer wijzigingen kan aanbrengen in een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer is aangenomen. Tegelijkertijd kan worden betoogd dat juist door deze ontwikkelingen geen behoefte meer bestaat aan een amendementsrecht. Het lid Omtzigt vraagt de regering hierop te reflecteren.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State beschrijft betreft de verhouding tussen beide Kamers een wezenlijk onderdeel van het parlementair stelsel en daarmee het staatsbestel. De noodzaak van de

grondwetswijziging moet dan ook buiten kijf staan. Dat vereist een grondige en deugdelijke motivering. In de ogen van dit lid is deze motivering mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onvoldoende. Dit lid vraagt de regering om de noodzaak en proportionaliteit nader te onderbouwen. Daarbij vraagt dit lid de regering onder meer in te gaan op het effect dat – met name nu de termijn uit het wetsvoorstel is gehaald – de wetsprocedure langer zal duren. Een nadeel dat wordt aangehaald ten aanzien van de novellepraktijk is immers dat het inefficiënt en tijdrovend zou zijn. Het herzieningsvoorstel waarborgt echter niet dat het terugzenden en de daaropvolgende behandeling door de Tweede Kamer spoedig zullen geschieden.

Dit lid juicht het toe dat ervoor gekozen is om uiteindelijk het laatste woord aan de Tweede Kamer toe te kennen en niet aan de Eerste Kamer. Na terugzending het laatste woord aan de Eerste Kamer geven zou immers een verzwaring van de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer inhouden. Tegelijkertijd krijgt de Tweede Kamer de mogelijkheid om altijd te beslissen wat er gebeurt met de door de Eerste Kamer aangenomen amendementen. De Tweede Kamer kan aldus om politieke of andere redenen de voorgestelde wijzigingen ongedaan maken.

In het wetsvoorstel behoudt de Eerste Kamer de bevoegdheid om het wetsvoorstel te verwerpen in het geval de Tweede Kamer geen amendementen aanbrengt. Tegelijkertijd verliest de Tweede Kamer zijn vetorecht als het wijzigingen aanbrengt. Het is voorstelbaar dat de Eerste Kamer het vetorecht niet uit handen wil geven en alsnog gebruik blijft maken van de novellepraktijk. Bij de novellepraktijk blijft het laatste woord immers bij de Eerste Kamer: als de wijzigingen die de Eerste Kamer wenst niet worden doorgevoerd, kan de Eerste Kamer in laatste instantie het oorspronkelijke wetsvoorstel verwerpen. Het grondwetherzieningsvoorstel vormt in die zin een versterking van de positie van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer krijgt immers een aanvullend instrument. Naar verwachting zal de Eerste Kamer het terugzendrecht slechts gebruiken voor politiek niet-controversiële wijzigingen waarvan de kans groot is dat ze goed ontvangen worden door de Tweede Kamer. Voor wijzigingen die controversiëler van aard lijken, blijft de novelle het aangewezen middel. Dit lid vraagt de regering te reflecteren op deze opmerkingen in verhouding tot het politieke primaat van de Tweede Kamer alsook het verwachte gebruik van het amendementsrecht en daarmee de effectiviteit van het wetsvoorstel.

Dit lid merkt verder op dat de voorgestelde herziening een risico vormt voor de transparantie van het tweekamerstelsel. De Eerste Kamer kan immers «achter de schermen» proberen tot een vergelijk te komen met de Tweede Kamer. Het is voorstelbaar dat de Eerste Kamer zal proberen via overleg met Tweede Kamerfracties bij voorbaat zekerheid te krijgen over de steun voor amendementen. Dit lid vraagt de regering hierop in te gaan. Daarbij vraagt dit lid de regering te reflecteren of deze situatie leidt tot een versterking van de rol van de Eerste Kamer, omdat de Kamer informeel een meerderheid in de Tweede Kamer achter haar amendementen zal willen krijgen en anders mogelijk tot verwerping van het wetsvoorstel zal overgaan.

Gelet op de hiervoor beschreven bezwaren van de combinatie van het amendementsrecht met het vetorecht, vraagt dit lid zich af of is overwogen dat de Tweede Kamer slechts met een versterkte meerderheid, al dan niet na een conciliatieprocedure, de amendementen van de Eerste Kamer kan passeren. Dit lid vraagt zich af waarom er niet voor deze optie is gekozen.

In de memorie van toelichting wordt meerdere malen verwezen naar andere landen die een senaat kennen met een amendementsrecht. Dit lid vraagt zich af naar welke andere landen onderzoek is gedaan, welke lessen daaruit zijn getrokken en hoe deze landen de hiervoor aangehaalde

bezwaren van de Afdeling Advisering van de Raad van State hebben ondervangen.

Tot slot wijst dit lid erop dat mocht het amendementsrecht ingevoerd worden, het van belang is dat de Eerste Kamer ondersteuning krijgt bij het opstellen van amendementen. In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt beweerd is het opstellen van amendementen een andere vaardigheid dan het in detail bespreken van wetsvoorstellen en het aandringen op wijzigingen of toezeggingen omtrent de precieze uitvoering van bepalingen.

Het opstellen van amendementen is een zeer precieze taak, die ook om ondersteuning vraagt van wetgevingsjuristen. De Eerste Kamer heeft geen Bureau Wetgeving en de fracties hebben slechts enkele medewerkers in dienst en zeker geen wetgevingsjuristen. Deelt de regering de mening dat dit wetsvoorstel zou leiden tot het oprichten van een Bureau Wetgeving bij de Eerste Kamer en is daarin ook voorzien, zowel in de begroting als in de ruimte op het nieuwe binnenhof?

Dit lid verzoekt de regering te reflecteren op het gebruik van het instrument in twee gevallen: In beide gevallen heeft de regeringscoalitie de meerderheid in de Tweede Kamer.

In het eerste geval heeft de regeringscoalitie in de Eerste Kamer een meerderheid. De senatoren van de meerderheid wensen een aanpassing in de wetgeving en willen het terugzendrecht gebruiken. Welke politieke overleggen denkt de regering dat dit gaat geven en waarom zou de meerderheid hier het terugzendrecht gebruiken in plaats van de novelle optie?

In het tweede geval, dat de afgelopen periode relevanter was, heeft de oppositie een meerderheid in de Eerste Kamer en heeft de oppositie een wens om een wet te wijzigen en er anders niet meer in te stemmen. Waarom zou de meerderheid in de Eerste Kamer in dit geval het terugzendrecht gebruiken en niet de novelle of het rechtstreeks verwerpen van de wetgeving? Graag ontvangt dit lid een reflectie op in welke omstandigheden het instrument gebruikt zou worden.

## **7. Overwogen alternatieven**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de staatscommissie parlementair stelsel ook nog een alternatieve procedure heeft gesuggereerd. Hierbij zou, na niet of niet geheel overnemen van de amendementen door de Tweede Kamer, de Eerste Kamer nog bij twee derde meerderheid het voorstel kunnen verwerpen. Deze leden vragen de regering om een beschouwing op deze variant en een motivering waarom niet voor deze variant is gekozen.

## **II. Artikelsgewijs deel**

*Artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 85)*

*Het derde lid van artikel 85*

In de vierde alinea wordt in de eerste regel de «Eerste» Kamer genoemd. De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat dat moet zijn de «Tweede» Kamer. Klopt dat? Als dat niet het geval is, wat wordt dan met die zin bedoeld? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Kling