

Beleidsnota's in wetsvorm

Idee is goed maar de vorm fout

In gesprek met de Eerste Kamer over voorstellen tot wijziging van de Grondwet ontving minister Wiegel enkele dagen geleden de vraag of het niet mogelijk zou zijn beleidsnota's te behandelen in de vorm van een wet. Het is niet opmerkelijk dat juist vanuit dat deel van het parlement die vraag gesteld wordt: de Eerste Kamer staat bij de behandeling van beleidsnota's in wezen buiten (het beslissings)spel. En dat niet alleen: de Tweede Kamer mag zich over beleidsnota's uitspreken in een stadium dat nog tot het beleidsvoorbereidende werk mag worden gerekend, terwijl de Eerste Kamer pas aan bod komt nadat uit dergelijke nota's wetsontwerpen zijn voortgekomen. Hoe men ook over de rol, positie, functie of waarde van de Eerste Kamer mag denken, het heeft altijd in de bedoeling van ons staatkundig functioneren gelegen om de Eerste Kamer meteen aan het woord te laten nadat de Tweede Kamer zijn uitspraken gedaan heeft. Dat systeem is in de afgelopen tien jaren doorbroken doordat de Tweede Kamer zich – eerst in een uit de nood geboren noodzaak, en daarna krachtens een wijziging van het Reglement van Orde in 1975 en 1976 – een geformaliseerd behandelings- en beslissingsrecht over beleidsnota's heeft aangemeten. Aldus is er – in de tijd gezien – een grote afstand gecreëerd tussen het moment waarop de Tweede Kamer en het moment waarop de Eerste Kamer invloed kan uitoefenen op de gang van zaken. Men kan het ook anders formuleren. Door aan de Tweede Kamer beslissingsrecht toe te kennen inzake beleidsnota's holt men de invloed van de Eerste Kamer op twee manieren uit: door de E.K. geen beslissingsrecht te geven en door bovendien de Tweede Kamer in de uitzonderlijke positie van (mede)beleidsvoorbereider – en niet in die van controleur – te plaatsen. Aan de consequenties in het spanningsveld dualisme-monisme moet ik hier korthedshalve voorbijgaan.

Suggestie

In 1977 heb ik deze ontwikkelingen in kaart gebracht (Beleid en Maatschappij, bl. 86 e.v.) en



Door dr Leo Klinkers, bestuurskundige te Utrecht

bij die gelegenheid de suggestie gedaan (bl. 92) de Eerste Kamer een meer reële kans te geven in het beoordelen van beleidsnota's door die stukken binnen de Grondwet te halen. Men mag namelijk niet uit het oog verliezen dat nota's in de Tweede Kamer eigenlijk al in zeer grote trekken worden onderworpen aan de procedure die voor wetsontwerpen geldt. Ze worden namelijk behandeld in een openbare commissievergadering (ocv), d.w.z. in een zogeheten 'mini-kamervergadering (-) na afloop waarvan in het algemeen voor de volle Kamer slechts resten de stemmingen, inclusief stemverklaringen, over de in de openbare commissievergadering – en eventueel daarna – ingediende moties en amendementen' (Bijl. Hand. II, zitting 1975/1976, 14041, nr. 1, bl. 3). Bovendien is de werkwijze in de ocv aldus, dat de nota in twee delen wordt besproken, namelijk algemene beschouwingen, gevolgd door een hoofdstukken-/of paragraafsgewijze behandeling. Om ze echter geheel en al onder het grondwettelijke regime te brengen, zoals men kennelijk vanuit de Eerste Kamer be(t)oogt, moeten er drie dingen gebeuren.

In de eerste plaats moet men beleidsnota's juist niet in wetsvorm indienen, maar, zoals Van Maarseveen eerder suggereerde (Beleid en Maatschappij 1976,

bl. 91), de benaming geven van 'voorstel' in de zin van artikel 120, eerste lid van de Grondwet, luidende: 'De Koning zendt zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij schriftelijke boodschap of door een commissie.'

Zie zo'n nota als 'een ander voorstel,' dan is daarmee de sleutel naar een grondwettelijke actieradius van de Eerste Kamer t.a.v. beleidsnota's gegeven. In de tweede plaats moet er dan in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer één woordje worden gewijzigd. In dat reglement wordt namelijk gesproken van 'nota's van een of meer ministers'. Dat laatste woordje moet eruit en in plaats daarvan moet er staan: 'nota's van de Regering'.

Ironisch genoeg stond die laatste tekst wel een jaar lang in de eerste, experimentele, versie van dat deel van het Reglement van Orde, maar werd in de definitieve tekst in december 1976 veranderd omdat Kappeyne van de Copello staatsrechtelijk gezien terecht stelde dat nota's die de Tweede Kamer ter behandeling ontving altijd alleen maar ondertekend waren door een of meer ministers en niet tevens door de Koningin zodat het woord 'regering' daar niet op zijn plaats was. En dat brengt me op het derde punt dat veranderd moet worden als men de Eerste Kamer mee wil laten doen met beleidsnota's: die moeten dan ook door ons staatshoofd middels schriftelijke boodschap of commissie worden ingediend (de eventuele aanpassing van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer laat ik hier verder buiten beschouwing).

Zuiveringen

In wezen zijn die drie aanpassingen uiterst gemakkelijk door te voeren. Kost nauwelijks enige inspanning terwijl het resultaat belangrijke staatsrechtelijke en bestuurskundige zuiveringen te zien geeft. In de eerste plaats verdwijnt dan het illegale verschijnsel dat men 'amenderingsmotie' is gaan noemen en kunnen we voortaan over gewone amendementen spreken. Zolang de drie bovengenoemde aanpassingen niet hebben plaatsgevonden blijft die amen-

deringsmotie namelijk in strijd met de Grondwet. Ik laat op deze plaats in het midden of het amenderen van beleidsnota's als zodanig een gelukkige zaak is, maar als men meent die weg toch te moeten bewandelen, doe dat dan binnen ons constitutionele stelsel. Een tweede zuivering betreft de vaak oneigenlijke en dubbelhartige discussie over de waarde van de Eerste Kamer. Door bovengenoemde maatregelen te treffen kiest men onduidelijk voor versterking van de positie van de Eerste Kamer. En dat niet alleen: men plaatst die Eerste Kamer bovendien met de Tweede Kamer in een stadium van beslissen waar nog over alternatieven gesproken kan worden. Tegelijk kan zo'n stap een einde maken aan de opportunistische discussie die net weer is opgerakeld over een 'terugzendingsrecht', een 'regresrecht', een 'suspensief veto' of andere pogingen om de Eerste Kamer een staatsrechtelijke poot uit te draaien.

Blijft wat mij betreft nog één zaak over waar men aandacht aan zou moeten schenken, namelijk aan de aard van de nota's zelf. Deze onduidelijke, onlogische en onsystematische schriften, waar een normaal mens geen touw aan kan vastknopen, laat staan zinvol over beslissen, laat zeker staan correct uitvoeren, moeten echt anders geschreven gaan worden. Het zijn produkten van een volstrekt gebrek aan kennis en inzicht in het begrip 'beleidvoeren'. Als de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt zich over beleidsnota's uit te spreken ligt daar de eerste en belangrijkste taak: elke nota zoals die nu in elkaar geflanst wordt, in zijn geheel naar de prullebak verwijzen. Korte, duidelijke, logische en systematische nota's maken is niet alleen nodig maar nog mogelijk ook. Daarover een andere keer.