

Volgzaamheid Eerste Kamer niet gegarandeerd

De Eerste Kamer dreigt een kopie van de Tweede Kamer te worden als zij partijpolitiek laat prevaleren boven haar grondwettelijke taak: het toetsen van de uiteindelijke wetsvoorstellen. Het akkoord dat het kabinet sloot met de Tweede Kamerfracties van D66 en ChristenUnie stuurt in die richting.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

De positie van de Eerste Kamer is de afgelopen maanden vaak besproken. Het feit dat het kabinet in de senaat geen meerderheid heeft leidde tot tal van bespiegelingen over de vraag of de senaat nu wel of niet een politiek orgaan is. Deze discussie verstomde na het afsluiten van het zogenoemde herfstakkoord, de aanvullende afspraken die het kabinet gemaakt heeft met de oppositiepartijen D66 en ChristenUnie. Opmerkelijk, want juist dit akkoord zou reden moeten zijn om na te denken over de rol en functie van de Eerste Kamer.

Over het algemeen is er positief gereageerd op het herfstakkoord. Nu kon er eindelijk geregeerd worden. Mij persoonlijk heeft dit akkoord van het begin af aan een ongemakkelijk gevoel gegeven. Niet vanwege de inhoud van het akkoord (welke sociaal-democraat kan er tegen zijn dat er meer geld naar onderwijs gaat?), maar vanwege de onderliggende gedachte. Het akkoord is gesloten met de Tweede Kamerfracties van D66 en ChristenUnie. Niet om het kabinet te verzekeren van een meerderheid in de Tweede Kamer — die had het kabinet daar al. Het doel is om het kabinet ook in de Eerste Kamer van voldoende steun te

voorzien. In dat licht is de gevolgde procedure op zijn minst wonderlijk.

Het is natuurlijk heel goed mogelijk dat de Tweede Kamerfracties van D66 en ChristenUnie het akkoord gesloten hebben in nauwe samenspraak met hun partijgenoten in de Eerste Kamer. In dat geval is de vraag aan de orde of deze partijen in de Eerste Kamer nog geacht worden een eigenstandige rol te vervullen. Met de coalitiepartijen in de senaat is in ieder geval niet gesproken. Impliceert dit dat van de VVD- en de PvdA-senatoren verwacht wordt dat zij zonder meer het kabinet volgen? En, als dat het geval is, wat betekent dit dan voor de rol en het functioneren van de Eerste Kamer?

De ijzeren wet van Noten

Een van de eersten die de (door hem gevoelde) noodzaak van iets als het herfstakkoord naar voren bracht was mijn oud-collega senator Han Noten. Hij formuleerde in september 2012 de wat hij noemde 'ijzeren wet van Noten': een fractie in de Eerste Kamer zal een regering nooit aan een meerderheid helpen als haar

partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het betreffende wetsvoorstel hebben gestemd.

Noten baseert deze uitspraak op een analyse van het stemgedrag in de Eerste Kamer in de tien jaar daarvoor. Als we de redenering van Noten volgen is deze observatie relevant voor de oppositiepartijen in de Eerste Kamer. Maar voor de coalitiepartijen is in de huidige situatie een andere vraag aan de orde: is het mogelijk dat de VVD en de PvdA tegen een wetsvoorstel stemmen als hun partijgenoten in de Tweede Kamer vóór dat wetsvoorstel hebben gestemd? Het omgekeerde als het ware van de wet van Noten: een fractie in de Eerste Kamer zal een regering nooit de meerderheid onthouden als haar partijgenoten in de Tweede Kamer vóór het betreffende wetsvoorstel hebben gestemd. Er zijn aanwijzingen dat deze 'wet' veel minder opgaat.

In de periode die Noten in beschouwing neemt, 2003 – 2012, zijn er vijftien wetsvoorstellen verworpen. Van deze wetsvoorstellen waren er vijf initiatiefwetsvoorstellen van Tweede Kamerleden. Deze laat ik buiten beschouwing. Het gaat immers om de mogelijkheid dat regeringspartijen tegen wetsvoorstellen van hun eigen kabinet stemmen. Van de tien overblijvende wetsvoorstellen zijn er zes verworpen omdat ten minste een deel van de regeringsfracties het wetsvoorstel in de Eerste Kamer niet steunde. Onder Balkenende II (CDA, VVD en D66) waren dat er twee: de uitvoering richtlijn betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten (in de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaard, in de Eerste Kamer met algemene stemmen verworpen) en de nieuwe regeling concurrentiebeding, waar VVD en CDA in de Tweede Kamer vóór en in de Eerste Kamer tegen stemden. Onder Balkenende IV (CDA, PvdA en CU) sneuvelden drie wetsvoorstellen: de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertreddingen (het CDA stemde in de Tweede Kamer vóór, in de Eerste Kamer tegen), de Aanbestedingswet (de PvdA steunde het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, maar stemde in de Eerste Kamer tegen) en het wetsvoorstel Affec-

tieschade (het CDA stemde in de Tweede Kamer vóór en in de Eerste Kamer tegen). En ten slotte het kabinet-Rutte I (VVD en CDA): dit kabinet slaagde er niet in het Elektronisch Patiënten Dossier door de Eerste Kamer te loodsen. De Eerste Kamer verwierp het voorstel met algemene stemmen.

Interessanter dan het feit dat de betrokken regeringspartijen in de Eerste Kamer hebben bijgedragen aan het verwerpen van deze wetsvoorstellen is de vraag waarom zij dat hebben gedaan. In alle gevallen is sprake van inhoudelijke overwegingen. De PvdA motiveerde haar tegenstem bij de Aanbestedingswet omdat dit wetsvoorstel kwalitatief onvoldoende was, de VVD achtte het wetsvoorstel affectieschade niet houdbaar en het Elektronisch Patiënten Dossier werd door alle partijen gezien als risicovol, technisch onveilig en privacyonvriendelijk. Bepaald geen partijpolitieke overwegingen. Toch vreesde het huidige kabinet wel voor partijpolitieke overwegingen bij de behandeling van het voorstel om het pensioensstelsel te wijzigen. Het wetsvoorstel werd aangehouden in afwachting van de resultaten van de besprekingen met de oppositie. Hoe reëel is de vrees dat de senaat zich zal laten leiden door machtspolitieke overwegingen?

Betere wetgeving

Er kan geen twijfel over bestaan dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is. De invalshoek waarmee de leden naar wetsvoorstellen kijken wordt gekleurd door hun partijpolitieke achtergrond. PvdA en VVD hebben verschillende opvattingen over de sociale zekerheid. De confessionele partijen hebben een andere visie op de vrijheid van onderwijs dan de niet-confessionele partijen. Maar dat laat onverlet dat senatoren, binnen de bandbreedte van hun politieke oordeel, wetsvoorstellen vooral toetsen op rechtmatigheid, handhaafbaarheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en consistentie van wetgeving.

De waarde van de Eerste Kamer ligt in het feit dat zij wetsvoorstellen, na alle wijzigingen

die er vaak in de Tweede Kamer zijn aangebracht, nog één keer grondig tegen het licht houdt. De koninklijke weg voor het wetgevingsproces in de senaat is: luisteren naar de kritiek, het wetsvoorstel aan de hand daarvan bijstellen en vervolgens op basis van inhoud een meerderheid achter het voorstel krijgen. Een kabinet dat de kritiek van de Eerste Kamer serieus neemt kan daar zijn voordeel mee doen. Het leidt, soms via het middel van de novelle, tot betere wetgeving.

Het herfstakkoord staat haaks op deze taakopvatting. De impliciete veronderstelling van dit akkoord, en nog volgende afspraken met de oppositie in de Tweede Kamer, is dat ook de senaat zich aan deze afspraken gebonden acht. Voor de oppositiepartijen mag dat wellicht het geval zijn, de geschiedenis laat zien dat coalitiepartijen in de Eerste Kamer soms wel degelijk tegen het eigen kabinet ingaan. Het is een intrigerende vraag waarom het kabinet de inhoudelijke confrontatie met de Eerste Kamer niet aandurft. Kennelijk is men ervan overtuigd dat de feitelijke machtspositie die de Eerste Kamer op dit moment heeft ook zal leiden tot een ander, partijpolitiek, stemgedrag.

Voor die vrees is weinig grond. De senaat kan in het wetgevingsproces moeilijk beoordeeld worden als notoire dwarsligger. Gemiddeld behandelt de Eerste Kamer zo'n 250 wetsvoorstellen per jaar. Het merendeel wordt als hamerstuk aangenomen, een deel wordt na plenaire behandeling aanvaard en een heel klein deel wordt verworpen. (In de periode 2003-2012 waren dat er dus vijftien op meer dan tweeduizend ingediende wetsvoorstellen.)

De wetsvoorstellen die plenair behandeld worden zijn meestal voorstellen waaraan de Eerste Kamer nog haken en ogen ziet. Het komt zelden voor dat de senaat een debat 'voor de Bühne' voert. Natuurlijk zijn ook senatoren soms gevoelig voor media-aandacht. Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de gekozen burgemeester en bij de behandeling van het pensioenvoorstel bijvoorbeeld. Maar dat zijn uitzonderingen. In de

regel behandelt de Eerste Kamer wetsvoorstellen alleen plenair als zij meent dat het wetsvoorstel verduidelijking of verbetering behoeft.

Natuurlijk worden er in de Eerste Kamer wel eens wetsvoorstellen aangenomen waar twijfel over bestaat – over de uitvoerbaarheid of over de handhaafbaarheid. Soms zijn de nadelen van het niet aanvaarden van een wetsvoorstel echter groter dan onze bedenkingen;

Als beginnend Kamerlid was ik overdonderd, dat neem ik mezelf nog steeds kwalijk

dan proberen we de schade te beperken door de uitvoering van de wet te 'monitoren'. Maar het is in de periode dat ik in de Eerste Kamer zit bij mijn weten maar twee keer voorgekomen dat een senaatsfractie de gronden waarop zij wetsvoorstellen moet toetsen ondergeschikt heeft gemaakt aan partijpolitieke druk.

De eerste keer was in 1995. Onder zware persie ging de PvdA-fractie (met uitzondering van Ria Jaarsma) akkoord met de invoering van de Algemene Nabestaandenwet. Dat de Algemene Weduwen- en Wezenwet, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, moest worden aangepast werd door niemand betwist. (Al waren er uiteraard politieke verschillen van mening waar deze aanpassingen uit moesten bestaan.) Maar in de wet werden de rechten van weduwen met terugwerkende kracht ingeperkt, zonder dat was voorzien in een overgangsregeling voor bestaande gevallen. Dat hadden we als Eerste Kamer nooit mogen toelaten. Als beginnend Kamerlid was ik overdonderd, maar ik neem het mezelf nog steeds kwalijk. De tweede keer was in 2011 en betrof de 'langstudeerdersboete'. Ook bij dit wetsvoorstel bestond in de senaat begrip voor de doelstelling om studenten te prikkelen méér

tijd aan hun studie te besteden. Met overigens dezelfde kanttekening bij het 'hoe'. Maar ook dit wetsvoorstel ging met terugwerkende kracht in en voorzag niet in een overgangsregeling. Dit keer was het de VVD-fractie die voor de druk van de partijtop zwichtte.

Geen stempelmachine

Dat senaatsfracties zo zelden op oneigenlijke gronden overstag gaan, komt denk ik omdat de senaat zich dat ook niet vaak kan permitteren. Als Eerste Kamerfracties zich bij hun toetsing niet laten leiden door de criteria waarop zij behoren te toetsen, komt de geloofwaardigheid van de Eerste Kamer als instituut in het geding. Natuurlijk is het voor een kabinet aantrekkelijk om zich op voorhand

verzekerd te weten van de steun van de Eerste Kamer. Maar als dit gerealiseerd wordt in afspraken met oppositiepartijen in de Tweede Kamer is het spelen met vuur. Het slaat de bijl aan de wortel van de rol die de senaat behoort te vervullen: een finale toets of een wetsvoorstel in zijn uiteindelijke vorm rechtmatig, uitvoerbaar, proportioneel, handhaafbaar en consistent met overige wetgeving is. De druk op de senaat zal de komende periode ongetwijfeld groot zijn. Maar uiteindelijk is het aan ons senatoren zelf om te besluiten of we onze grondwettelijke taak daaraan ondergeschikt maken. Als dat onverhoopt het geval zou zijn rest er maar één conclusie: dan kunnen we de Eerste Kamer beter opheffen. Aan een kopie van de Tweede Kamer, een stempelmachine, is geen enkele behoefte.