

Directe verkiezingen voor de Eerste Kamer

De Eerste Kamer dreigt te verworden tot stempelmachine van de Tweede Kamer. Gelukkig is er een simpele oplossing voorhanden. Als de leden van de Eerste Kamer direct worden gekozen, kunnen ze veel makkelijker onafhankelijk van hun ‘partijlijn’ beslissen.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

Nu de coalitie geen meerderheid meer heeft in de Eerste Kamer ruikt de oppositie haar kans. Jesse Klaver liet al vóór de verkiezingen voor de Provinciale Staten (die de Eerste Kamer kiezen) weten dat GroenLinks het kabinet alleen zou steunen als daar substantiële tegemoetkomingen tegenover zouden staan. ‘Wij gaan hen niet aan een meerderheid helpen, zij moeten ons aan een meerderheid helpen.’ Dit soort politiek-strategische opzetjes maken tegenwoordig onderdeel uit van het Tweede Kamerwerk. Maar het is verontrustend dat ook de serieuze pers lijkt te onderschrijven dat dit de nieuwe werkelijkheid wordt: de Eerste Kamer als vehikel om de positie van partijen in de Tweede Kamer te versterken.

Dit roept een aantal vragen op. Wordt het land onbestuurbaar als de coalitie geen meerderheid heeft in de senaat? Klopt het dat de Eerste Kamer steeds ‘politieker’ wordt? Welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor de grondwettelijke taken en het functioneren van de Eerste Kamer? En tot welke conclusies zou dit alles moeten leiden?

Het is niet voor het eerst dat een kabinet geen meerderheid heeft in de senaat. Het

kabinet Rutte II (2012-2017), gevormd door VVD en PvdA, heeft er zelfs nooit een meerderheid gehad. Het leek Rutte en Samsom geen probleem. Zij zouden per wetsvoorstel wisselende meerderheden zoeken. Dat zou de kwaliteit van debat en wetgeving ten goede komen. Het zou een boeiend experiment zijn geweest, maar het was helaas een kort leven beschoren. Ook toen stelden fracties in de Tweede Kamer hun steun aan wetsvoorstellen in de Eerste Kamer afhankelijk van toezeggingen die aan hen in de Tweede Kamer werden gedaan. Vlak na Prinsjesdag 2013 sloot het kabinet het zogenoemde Herfstakkoord. D66, ChristenUnie en SGP waren bereid het regeringsbeleid te steunen in ruil voor aanpassingen in de begroting.

Ik was lid van de Eerste Kamer toen het Herfstakkoord gesloten werd. En ik vond het een ongemakkelijke manoeuvre. Oppositiepartijen in de Tweede Kamer waren kennelijk in staat met het kabinet afspraken te maken over het stemgedrag van hun partijgenoten in de senaat. Met de Eerste Kamerleden van de coalitie was niet gesproken. In ieder geval niet met mij. Betekende dit dat van ons verwacht werd dat

wij wetsvoorstellen van het kabinet onverkort zouden steunen? Legde dit niet de bijl aan de wortel van het bestaansrecht van de Eerste Kamer?

Ik heb zestien jaar deel mogen uitmaken van de Eerste Kamer, zowel in een periode waarin de PvdA aan de regering deelnam als waarin ze tot de oppositie behoorde. Dus ja, ik weet dat senatoren wetsvoorstellen niet uitsluitend beoordelen op wetstechnische aspecten. De invalshoek waarmee de leden naar wetsvoorstellen kijken, wordt gekleurd door hun partijpolitieke achtergrond. 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 Eerste Kamer behandelt zo'n 250 tot 300 wetsvoorstellen per jaar. Dat zijn lang niet allemaal in het oog springende of omstreden wetsvoorstellen (de meeste worden als hamerstuk aanvaard). En er worden ook weleens wetsvoorstellen aanvaard waar twijfels over bestaan. Waar het om gaat is dat de senaat voorstellen die echt niet door de beugel kunnen ook kan verwerpen. Senatoren doen dat niet snel. In de periode 2003-2019 zijn er zo'n 3000 wetsvoorstellen behandeld. Hiervan zijn er 23 verworpen. Negen daarvan betroffen initiatief-wetsvoorstellen. Deze blijven buiten beschouwing omdat het hier gaat om al dan niet aanwezige steun voor wetsvoorstellen van het kabinet. Resteren 14 kabinetsvoorstellen die de Eerste Kamer niet aanvaard heeft.

Op het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen is dat te verwaarlozen. Zwaarder zou echter moeten wegen dat er met de verworpen wetsvoorstellen ook echt iets fundamenteel mis was. Zorgen over de privacy (bij het elektronisch patiëntendossier), de toegankelijkheid van het recht (bij de rechtsbijstand) of het verdwijnen van de vrije artskenning. Het omgekeerde geldt evenzeer. Als een senaatsfractie ervan overtuigd is dat

zij een wetsvoorstel op basis van haar eigen criteria moet verwerpen en zij stemt onder partijpolitieke druk toch vóór, dan betaalt de senaat, en daarmee het parlementaire stelsel, een hoge prijs. Er wordt inbreuk gepleegd op de rechtsstatelijkheid. Ook dit komt niet vaak voor; ik herinner mij twee voorbeelden. Onder het kabinet-Kok ging de Eerste Kamerfractie van de PvdA, met uitzondering van Ria Jaarsma, akkoord met het met terugwerkende kracht inperken van de rechten van weduwen en wezen. Zonder overgangsrecht voor bestaande gevallen. De tweede keer was de langstudeerdersboete onder Rutte I, waar de VVD overstag ging. Ook bij dit wetsvoorstel was niet voorzien in een overgangsrecht. De financiële winst die de respectieve kabinetten hiermee boekten, staat wat mij betreft niet in verhouding tot de schade die is toegebracht aan het vertrouwen in de rechtsstaat.

In de regel gedraagt de senaat zich dus zoals van hem verwacht mag worden en is hij niet 'politieker' geworden. Bij de instelling van de senaat in 1815 kreeg de Eerste Kamer onder meer tot taak om 'alle overijling in de raadplegingen te voorkómen, (en) in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen'. De senaat moet, in hedendaagse termen, tegenwicht bieden aan de 'waan van de dag'. Die functie vervult de Eerste Kamer nog steeds.

De staatscommissie parlementair stelsel, die in december 2018 met haar eindrapport kwam, verwoordde het als volgt: 'De staatscommissie beschouwt de Eerste Kamer als een tegenwicht tegen de sterk monistische verhoudingen, de steeds krapper wordende meerderheden en de gedetailleerde regeerakkoorden die de Tweede Kamer de afgelopen decennia in haar greep hebben gekregen. (...) Het tweekamerstelsel vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en waarborgt tevens dat er voldoende aandacht is voor de rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten.'¹

De staatscommissie erkent dat om de meerwaarde van de Eerste Kamer tot zijn recht

te laten komen enige ‘distantie’ vereist is ten opzichte van de regering en het dagelijkse politieke krachtenspel in de Tweede Kamer. ‘In dit verband pleit de staatscommissie ervoor dat fracties in de Tweede Kamer niet de indruk wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen — en omgekeerd zouden senatoren niet de indruk moeten laten ontstaan dat hun opstelling een directe afgeleide is van het stemgedrag van hun partijgenoten in de andere Kamer.’²

Een dergelijk pleidooi is wel erg vrijblijvend. Het gaat er niet om dat Tweede Kamerleden *niet de indruk moeten wekken* dat zij hun partijgenoten in de senaat aan een touwtje hebben, maar om de vraag of zij die invloed in de praktijk hebben. Als de commissie de corrigerende functie van de Eerste Kamer van belang vindt voor de democratische rechtsstaat dan moet zij een tegenwicht zoeken voor de factoren die deze functie onder druk zetten. De belangrijkste factor lijkt mij dat politieke partijen steeds meer en steeds openlijker proberen grip op hun Eerste Kamerfracties te krijgen.

Zo heeft onze eigen partij in de reglementen opgenomen dat Eerste Kamerleden geacht worden het regeerakkoord te onderschrijven. Uiteraard is het mogelijk een voorbehoud te maken, maar dit moet gebeuren voordat het partijbestuur over de kandidatuur van de Eerste Kamerleden beslist. Het zal duidelijk zijn dat hiermee een nieuw criterium de intrede kan doen bij de selectie van senatoren: de vraag of je bij het Tweede Kamerwerk mogelijk last krijgt van een Eerste Kamerlid.

Een van de eenvoudigste manieren om de onafhankelijkheid van de Eerste Kamer te vergroten is via directe verkiezingen. Op die manier kunnen kiezers daadwerkelijk invloed uitoefenen op de samenstelling van de senaat. In de huidige situatie is deze invloed uitermate beperkt. Burgers brengen één stem uit op een kandidaat-lid van Provinciale Staten. Het is denkbaar dat bij de keuze voor een provinciaal bestuur andere factoren een rol spelen dan bij de keuze voor de Eerste Kamer.

De kiezer moet dus van tevoren bepalen welk belang voor hem of haar het zwaarst weegt. Vervolgens moet hij afwachten of de door hem uitgebrachte stem op partij X ook bij de Eerste Kamerverkiezing naar partij X gaat. Onmiddellijk na de verkiezingen voor Provinciale Staten ontbrandt een voor buitenstaanders niet te volgen strijd over de restzetels. In ruil voor tegemoetkomingen kunnen leden van Provinciale Staten op een andere partij stemmen om deze zo aan een restzetel te helpen.

De senaat moet tegenwicht bieden aan de ‘waan van de dag’

En ten slotte is het nog maar de vraag of de kandidaten die op de lijst voor de senaat staan ook in de Eerste Kamer komen. De leden van Provinciale Staten kunnen door voorkeurstemmen de democratisch vastgestelde lijst behoorlijk overhoop gooien. En dat gebeurt ook regelmatig, bij meerdere partijen. Hoe indirect kunnen verkiezingen zijn?

Rechtstreekse verkiezingen zouden de senatoren minder afhankelijk maken van de partijtop. Het wordt minder eenvoudig om onwelgevallige kandidaten te ‘lozen’, omdat de senatoren verantwoording kunnen afleggen over de manier waarop zij hun functie hebben ingevuld. Het is dan aan de kiezers om daar een oordeel over te geven. Zij kunnen de partij volgen, maar ook corrigeren door een voorkeursstelsel uit te brengen. Het resultaat: transparant, een einde aan de koehandel en minder greep van de top van politieke partijen op het type senator dat wenselijk wordt geacht.

De staatscommissie onderzoekt de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen en wijst deze op voor mij onnavolgbare gronden af. Op de eerste plaats acht de

commissie rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer niet wenselijk omdat een sterkere legitimatie van de senaat een bedreiging vormt voor het huidige tweekamerstelsel. 'In dat stelsel komt het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking in haar rechtstreekse verkiezing tegenover de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Deze verhouding tussen de Kamers is nodig om te voorkómen dat er een patstelling tussen de Kamers ontstaat op basis van twee afwijkende kiezersuitspraken.'³

Naar mijn oordeel zal een rechtstreekse verkiezing eerder bijdragen aan het voorkomen dan aan het ontstaan van een patstelling. In de huidige situatie worden verkiezingen voor Provinciale Staten al snel gezien als een graadmeter voor het vertrouwen dat de zittende coalitie nog geniet. Bij rechtstreekse verkiezingen voor de Eerste Kamer is duidelijk dat gekozen wordt voor mensen die geacht worden wetsvoorstellen nog één keer kritisch tegen het licht te houden. Dat vereist andere vaardigheden dan die voor de Tweede Kamer. En dat snappen kiezers heus. We stemmen tenslotte ook voor organisaties als de waterschappen. Tweede voordeel is dat daarmee de verkiezingen voor de Provinciale Staten weer over het in de provincie wenselijk geachte beleid gaan.

Er is nog een ander punt. De commissie erkent in haar eindrapport dat de meerwaarde van de Eerste Kamer vooral tot uitdrukking komt in het 'tegenwicht dat zij kan bieden als — bijvoorbeeld door een al te sterk vasthouden aan het regeerakkoord in de Tweede Kamer — de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van wetsvoorstellen onvoldoende gewicht hebben gekregen, of uit zicht zijn geraakt in het

politieke krachtenspel tijdens de eerdere fases van het wetgevingsproces.'⁴ Als dit belangrijk gevonden wordt en de senaat zijn rol ook op deze wijze vervult, bestaat inderdaad de mogelijkheid dat Eerste en Tweede Kamer het niet eens worden. Maar is dat erg? De commissie lijkt te vinden van wel: 'In andere landen probeert men dit soms te voorkomen door beide Kamers op dezelfde dag op basis van hetzelfde kiesstelsel samen te stellen, in de hoop dat de politieke samenstelling dan identiek zal zijn. Er is echter geen garantie dat alle kiezers voor beide Kamers dezelfde voorkeur zullen uitspreken. En als zij dat wel doen, wordt de senaat een doublure van de andere Kamer en dreigt overbodigheid.'⁵

Hier is sprake van een vreemde gedachte-kronkel. Enerzijds stelt de commissie dat Tweede Kamerleden niet de indruk moeten wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen (en dat senatoren niet de indruk moeten laten ontstaan dat hun opstelling een directe afgeleide is van het stemgedrag van hun partijgenoten in de andere Kamer). Anderzijds lijkt de commissie ervan uit te gaan dat als de samenstelling van beide Kamers identiek is, de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer.

Ik kan me voorstellen dat er, ook al zie ik ze niet, goede redenen zijn om de Eerste Kamer niet rechtstreeks te laten verkiezen. Maar laten we het daar dan over hebben. Het argument dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer snijdt in ieder geval geen hout. In de huidige situatie, waarin de fractieleiders van de oppositie met de coalitie onderhandelen over de inzet van de Eerste Kamer, is de senaat niet alleen een doublure maar zelfs een stempelmachine van de Tweede Kamer. Dat maakt de Eerste Kamer pas echt overbodig.

Noten

1 *Lage drempels, hoge dijken*, eindrapport van de

staatscommissie parlementair stelsel, p. 299.

2 *Ibid.*, p. 298.

3 *Ibid.*, p. 308.

4 *Ibid.*, pp. 292-293.

5 *Ibid.*, p. 308.