

Montesquieu Policy Papers

Het 'probleem' Eerste Kamer

Aalt Willem Heringa en Bert van den Braak



MONTESQUIEU INSTITUTE

MONTESQUIEU INSTITUUT

De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut

Policy Papers

Nr. 5

d.d. 3 maart 2015

Het 'probleem' Eerste Kamer

Aalt Willem Heringa en Bert van den Braak

Samenvatting

Als de politieke samenstelling van Tweede en Eerste Kamer sterker uiteen lopen dan tot nu het geval was en de Eerste Kamer in plaats van reflectiekamer een hindermacht wordt, dan zou dat het functioneren van het gehele staatsbestel kunnen bemoeilijken. Een sterkere politieke rol kan bovendien het optreden als instituut dat een laatste kwaliteitstoets uitvoert op nieuwe wetgeving doorkruisen. In dit policy paper wordt getracht de vraag te beantwoorden welke mogelijke oplossingen voor dat probleem – als het dat al is – er zijn en welke haken en ogen daaraan zitten. Daarbij gaat het zowel om bevoegdheden als om wijze van verkiezen.

Het 'probleem' Eerste Kamer

Wat is het probleem?

Vraag is of er nu ten aanzien van de Eerste Kamer een (groot, en dus aan te pakken) probleem is. Er lijkt vooral een kans dat er problemen gaan ontstaan als Tweede en Eerste Kamer sterker dan nu in politieke samenstelling uiteen gaan lopen. De afgelopen jaren zijn er al enkele wetsvoorstellen verworpen en achtte het kabinet-Rutte II het noodzakelijk om de steun in de Tweede Kamer te verbreden met akkoorden met oppositiefracties om zich op die manier te verzekeren van een meerderheid in de Eerste Kamer voor de onderwerpen die voorwerp van akkoorden waren. Los daarvan zijn er overigens mogelijk andere zaken die als 'probleem' kunnen worden gezien.

Probleem voor de Eerste Kamer is zeker dat zij, als zij veel verwerpt (of als zij belangrijk geachte voorstellen verwerpt), als hindermacht zal worden beschouwd. Maar als de Eerste Kamer weinig verwerpt, zal snel het verwijt klinken dat er sprake is van een overbodige doublure. Uitvoering geven aan een rol als 'Kamer van revisie' is al niet zo eenvoudig, maar kan door een gewijzigde politieke positie van de fracties in de Eerste Kamer nog wel eens lastiger worden. De kans dat er (veel) meer wetsvoorstellen worden verworpen, zou kunnen toenemen als een kabinet afhandelbaar is van steun van oppositiefracties; fracties waarvan de geestverwanten in de Tweede Kamer tegenstemden.

Kortom, de vraag is wat de (toegevoegde) waarde of rol van de Eerste Kamer is. Is een hindermacht een probleem of een voordeel? Of is juist het niet zijn van hindermacht en het grosso modo volgen van de Tweede Kamer een probleem? Is het goed of juist een probleem dat een kabinet ook gedrongen wordt een meerderheid in de Eerste Kamer steeds te zoeken?

Staatsrechtelijk is er voor de Eerste Kamer geen beperking bij afwijzing van aan haar voorgelegde wetgeving. In de Grondwet staat enkel dat de Eerste Kamer het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. Welke argumenten bij de stemming worden gebruikt, doet staatsrechtelijk niet terzake. Er is slechts een zekere 'aannee' dat dit oordeel vooral op wetstechnische (en verder de kwaliteit/rechtmatigheid van wetgeving betreffende) gronden moet worden gebaseerd, maar over de precieze invulling daarvan bestaat verschil van inzicht. De Eerste Kamer kent overigens sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een informeel toetsingskader voor de beoordeling van wetgeving. Het gaat dan om zuiver wetstechnische aspecten, maar ook om zaken als noodzaak, uitvoerbaarheid, eventuele strijdigheid met grondwet of verdragen en het kostenaspect.

Feitelijk oordelen Eerste Kamerfracties echter primair op basis van politieke overwegingen. Eerste Kamerfracties betrekken bij hun oordeel evenzeer zaken als het belang van de coalitie, eerder gemaakte afspraken door Tweede Kamerfracties (bijvoorbeeld het regeerakkoord, maar ook andere 'ad hoc'-akkoorden), de noodzaak om wetgeving tot stand te brengen en de standpuntbepaling van de geestverwante fractie in de Tweede Kamer. Voor individuele leden kunnen ook zaken meespelen als de eenheid in de fractie, het partijbelang, loyaliteit aan de fractievoorzitter en uitgeoefende politieke druk. Bezwaren tegen de 'kwaliteit' van een voorstel kunnen daarbij een (zwaarwegende) rol spelen, maar uiteindelijk zijn die slechts zelden doorslaggevend.

Daar zit spanning tussen: enerzijds fungeren als (politiek neutrale) chambre de réflexion en anderzijds een politiek oordeel moeten geven. Van politici mag/kan toch ook (vooral?) een politiek oordeel verwacht worden? En toch is er ook de verwachting dat de Eerste Kamer reflecteert op kwaliteit en niet een substitutie is voor het politieke primaat van de Tweede Kamer. Zijn dit geen botsende perspectieven? Een kwaliteitsoordeel kan overigens sowieso nooit volledig 'neutraal' zijn. Ook of een wet bijvoorbeeld wel of niet

goed uitvoerbaar zal zijn, is meestal primair een politiek oordeel. De weging van kwalitatieve en politieke argumenten vergt op zichzelf al een politiek oordeel.

Maar is er echt een probleem?

Afwijzing van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer betekent per saldo dat er een conflict is met zowel kabinet als Tweede Kamermeerderheid. Voor zo'n conflict (verwerping) zijn meerdere oplossingen denkbaar. Het kan als feit worden aanvaard, er kan door indiening van een nieuw (aangepast) wetsvoorstel worden getracht tegemoet te komen aan de bezwaren van de Eerste Kamer, of de wet kan door een novelle worden 'gerepareerd'. Soms kiest de Eerste Kamer ervoor de stemming over het wetsvoorstel op te schorten, maar zij kan ook accepteren dat reparatie pas achteraf plaatsvindt. Zowel opnieuw indienen van een wetsvoorstel als gebruikmaken van de novelle hebben een zelfde werking als het terugzendrecht.

Afwijzing door de Eerste Kamer kan worden geïnterpreteerd als het niet erkennen van het primaat van de Tweede Kamer. Uit het feit dat een voorstel in de Tweede Kamer een meerderheid kreeg, bleek immers dat de rechtstreeks gekozen Kamer, die de volkswil vertegenwoordigt, daarmee kon instemmen. Nu hoeft een afwijzing vanwege hoofdzakelijk 'kwalitatieve' argumenten echter niet te betekenen dat er geen instemming bestaat met het principe of het oogmerk van de wet. Als er een mogelijkheid tot herindiening of 'reparatie' bestaat, is er feitelijk geen probleem.

Dat is er alleen bij een afwijzing om zuiver principieel politieke redenen of fundamentele kwaliteits- en rechtmatigheidsaspecten. De kans daarop is reëel als oppositiefracties in de Senaat een meerderheid hebben en er geen mogelijkheid was om die meerderheid op ad-hoc-basis tot stand te brengen. Dat is toch ook de ratio van oppositie en een politiek samengestelde Kamer, bestaande ook uit actieve (voormalige) politici, gekandideerd door politieke partijen en op grond van partijprogramma's?

Van een dergelijke structureel oppositionele Eerste Kamer bestaan in de recente parlementaire geschiedenis geen voorbeelden. Tijdens het eerste kabinet-Rutte zorgde de SGP-fractie bij enkele belangrijke wetsvoorstellen dat er steeds een meerderheid in de Eerste Kamer was, al was dat een meerderheid van één stem. Dat leidde toen wel tot een vorm van invloed door de SGP op het kabinetsbeleid op voor de SGP overigens belangrijke thema's. De noodzaak van de extra stem van de SGP gaf haar dus invloed ook over andere zaken van kabinetsbeleid.

In de huidige kabinetsperiode zijn door kabinet en regeringsfracties met enkele oppositiefracties in de Tweede Kamer ad-hoc akkoorden gesloten over belangrijke wetgeving, waardoor met wisselende steun (van D66, ChristenUnie, SGP, CDA en GroenLinks) een meerderheid werd verkregen in de Eerste Kamer. Steun in de Tweede Kamer leidde dus tot steun in de Eerste Kamer van de desbetreffende fracties.

Anders wordt het als die mogelijkheid om tot incidentele steun te komen, nauwelijks of niet bestaat. Een Eerste Kamermeerderheid die vaak totstandkoming van belangrijke wetgeving blokkeert, komt daarmee (ook) in conflict met de rechtstreeks gekozen Tweede Kamermeerderheid. Op basis van die meerderheid is immers als regel het kabinet gevormd. Er kan dan een politieke impasse ontstaan. Dat is als het zich voordoet een relevant probleem, uiteraard. Vanuit het perspectief van regeerbaarheid en stabiliteit, en vanuit het perspectief van democratie. Is het wenselijk dat de kiezerswil na rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer wordt gefrustreerd door een indirect verkozen instantie?

Welke keuzes liggen voor

1. Wel of geen Eerste Kamer?

Het is goed denkbaar dat er geen Eerste Kamer is. Er zijn veel landen met een eenkamerstelsel, waarbij wetgeving na behandeling in één Kamer tot stand komt. Als in beide Kamers een tweederde meerderheid voor afschaffing is te vinden, dan is er niet langer een noodzaak om na te denken over taak en positie van de Eerste Kamer. Dan prevaleren de Tweede Kamer en de kiezerswil.

Bij behoud van de Eerste Kamer moet worden nagedacht over functioneren en wijze van verkiezen. Er is een belangrijke samenhang tussen bevoegdheden en mandaat.

2. Niets doen

De stelling kan worden betrokken dat zo lang niet is gebleken dat er (echt) een (serieus) probleem is, er geen reden is om iets te veranderen. Ieder kabinet kan gewoon proberen in beide Kamers een meerderheid te vinden voor zijn wetsvoorstellen. Dat is wellicht lastiger wanneer ook moet worden onderhandeld met partijen die het regeerakkoord niet hebben ondertekend. Maar onmogelijk hoeft dat niet te zijn. Op grond van die overweging kan ervoor worden gekozen het huidige stelsel en de huidige bevoegdheden te handhaven.

Als argument vóór handhaving van de huidige posities kan ook pleiten dat het kan bijdragen aan de noodzaak voor het kabinet om te zoeken naar bredere consensus en daarmee breder draagvlak. En dat zou kunnen bijdragen aan de acceptatie van ingrijpende wetgeving en dus de uitvoerbaarheid en implementatie. Daartegenover staat dat het draagvlak mogelijk breder is, maar dat vertraging of niet invoering van cruciale veranderingen op de lange termijn slecht kunnen zijn voor daadkracht en doorvoeren van (noodzakelijke) hervormingen.

Er kunnen ook redenen worden aangevoerd waarom de Eerste Kamer toch (nu of op termijn) een probleem vormt.

3. Wel iets doen

Het tweekamerstelsel 'wringt' bij de vraag of het beleden overwicht van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer in de praktijk betekenis heeft en kan behouden. Maar het stelsel wringt ook bij de vraag of een politiek lichaam wel zijn rol als 'kwaliteitsbewaker' kan waarmaken, en of die taak wel bij een politiek lichaam hoort.

Er is spanning tussen het mandaat van de indirect gekozen Eerste Kamer en haar beslissende rol bij het tot stand komen van wetgeving. De Eerste Kamer kan bovendien haar rol als beoordelaar van de wetskwaliteit niet waarmaken, omdat zij ook met allerlei politieke overwegingen rekening houdt of zelfs moet houden. Als probleem voor de beoordeling door de Eerste Kamer kan verder worden gezien dat leden door (neven)functies soms veel meer verweven zijn met organisaties of bedrijven, wat spanningen kan opleveren met het geven van een onafhankelijk oordeel (over kwaliteit).

Mogelijke oplossingen

Denkbaar is dat de Eerste Kamer het vetorecht wordt ontnomen. De Eerste Kamer kan wetgeving dan niet langer blokkeren. De Eerste Kamer blijft bestaan, maar haar rol wordt anders vormgegeven. Hierna gaan we louter in op de wetgevingsrol van de Eerste Kamer. Bij ontneming van het vetorecht aan de Eerste Kamer, of het anders inrichten van haar wetgevingsrol, kan echter ook worden gezien welke andere accenten in haar rol kunnen worden aangebracht op bijvoorbeeld het stuk van controle, toezicht op

implementatie van wetgeving, en onderzoek. Of het erkennen van de rol van de Eerste Kamer voor het agenderen van 'grote' rechtsstatelijke kwesties, zoals de Eerste Kamer deed door de rechtststaat tot onderwerp van debat te maken, aan te dringen op aanvullingen van de grondwet, en door specifieke EU issues te agenderen.

1. Terugzendrecht

Door het toekennen van een terugzendrecht zou een zuiverder oordeel over de wetskwaliteit kunnen worden versterkt. Het ontnemen van het vetorecht betekent echter wel dat aan de Eerste Kamer een krachtig drukmiddel wordt ontnomen. Momenteel is het geregeld zo dat onder dreiging van verwerping aan het kabinet toezeggingen worden ontlokt (ook over verbetering van de kwaliteit!). Zonder vetorecht vervalt die mogelijkheid. Het is niet zeker dat de Tweede Kamer zich bij herbeoordeling van een teruggezonden wetsvoorstel iets zal aantrekken van de kritiek van de Eerste Kamer.

Uit zuiver democratisch oogpunt is er veel voor te zeggen het eindoordeel bij de rechtstreeks gekozen (en ontbindbare) Tweede Kamer te leggen. Of dat de wetgevingskwaliteit sterk zal verbeteren (dan wel dat deze daardoor gehandhaafd zal blijven) en (daarmee de belangen van de bevolking worden beschermd), is de vraag. Fracties in de Eerste Kamer kunnen met iets meer afstand voorstellen beoordelen, zonder – anders dan regeringsfracties in de Tweede Kamer, gebonden te zijn aan het regeerakkoord. Dit is in feite het perspectief dat de crux van het bestaan van de Eerste Kamer is dat deze kwaliteit van wetgeving (mede) bewaakt en verzekert, en dat zonder een sterke wetgevings Eerste Kamer die kwaliteit zal inboeten.

Er zijn bij het vervangen van het vetorecht door een terugzendrecht enkele varianten mogelijk. Gedacht kan worden aan terugzending, niet aan de Tweede Kamer maar aan de Verenigde Vergadering of aan terugzending naar een bemiddelingscommissie uit beide Kamers. Ook is denkbaar dat het terugzendrecht alleen wordt toegepast als er in de Eerste Kamer geen gekwalificeerde meerderheid is verkregen bij de stemming over het wetsvoorstel. Overigens kan een vetorecht ook worden gekoppeld aan een gekwalificeerde meerderheid in de Eerste Kamer. Dan blijft het drukmiddel ten aanzien van kwaliteit waar deze ernstig in het geding is en blijft het politieke primaat bij de Tweede Kamer.

2. Vrijwillig opgeven vetorecht

Ook zonder terugzendrecht kan de Eerste Kamer ervoor kiezen niet te blokkeren. Die afspraak zou ook kunnen zijn: dat doen we niet als het voorstel nog een tweede keer is ingediend. De Senaat krijgt dan een rol zoals nu het Britse House of Lords heeft.

Vraag is evenwel of een dergelijke 'conventie' zonder aanpassing van de Grondwet haalbaar is. Partijen die tegen het bestaan van de Eerste Kamer zijn of die daarover twijfels hebben, maken net zo goed gebruik van de politieke mogelijkheden die de Eerste Kamer biedt. Er is geen reden om aan te nemen dat zij zullen instemmen met behoud van een tandenloze Eerste Kamer. Met een afspraak om niet te blokkeren (en zonder formeel terugzendrecht) wordt de positie van de Eerste Kamer immers veel zwakker. (Tenzij de rol van de Eerste Kamer vooral gezien wordt op andere terreinen, zoals we eerder aangaven).

3. Vervangen door andere (tweede) instanties

Door opheffing van het grondwettelijk verbod op toetsing aan de Grondwet zou dit deel van de wetgevende werkzaamheden van de Eerste Kamer door de rechter kunnen worden overgenomen. Toetsing vindt dan plaats na totstandkoming van de wet, na aanneming in één Kamer (de huidige Tweede Kamer).

Gesteld zou ook kunnen worden dat het advies van de Raad van State voldoende is (dat advies wordt wel uitgebracht vóór indiening van het wetsvoorstel) en dat de Eerste Kamer daarmee overbodig is. De rol van de Raad van State kan zonodig worden versterkt, bijvoorbeeld door de advisering ook laten plaatsvinden na voltooiing van de behandeling in de Tweede Kamer (vooral met het oog op aanvaarde amendementen).

Het is verder denkbaar de Eerste Kamer te vervangen door invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Kiezers kunnen dan achteraf vragen te mogen oordelen over een aangenomen wetsvoorstel.

4. Versterking wetgevende positie Eerste Kamer

Overwogen kan worden de positie van de Eerste Kamer juist te versterken. Die Kamer zou door op de kwaliteit gerichte voorstellen juist kunnen bijdragen aan het tot stand komen van betere wetgeving. Probleem voor de Eerste Kamer in het huidige bestel is dat het soms moet kiezen tussen verwerping op grond van de kwaliteit en (toch maar) aanvaarding vanwege politieke wenselijkheid. De mogelijkheden tot verbetering zijn daarbij beperkt tot het afdwingen van toezeggingen en een enkele novelle (die bovendien meestal slechts betrekking heeft op een onderdeel).

Zonder (grond)wettelijke aanpassing kan een grotere rol worden verkregen door de ambtelijke ondersteuning van de Eerste Kamer uit te breiden. Dat biedt meer mogelijkheden voor Eerste Kamerleden om in te gaan op details. Dit heeft evenwel alleen zin als dan ook de mogelijkheden om wijzigingsvoorstellen aan te dragen worden vergroot. Verder is dan waarschijnlijk niet langer het vervullen van het Eerste Kamerlidmaatschap in deeltijd mogelijk.

Een dergelijke versterkte rol van de Eerste Kamer vraagt vanwege de democratische legitimiteit eigenlijk wel om een andere wijze van verkiezing.

Het kiesstelsel

Los van de vraag welke positie en rol de Eerste Kamer moet hebben, is er genoeg reden om na te denken over het kiesstelsel dat gehanteerd wordt voor de Eerste Kamer. Groot bezwaar tegen de huidige indirecte verkiezing is dat kiezers daarbij twee ongelijksoortige keuzes moeten maken. Lange tijd werd betoogd dat verkiezing door de Provinciale Staten het karakter van de Eerste Kamer als minder uitgesproken politiek orgaan versterkte. Eerste Kamerleden functioneerden in die visie enigszins in de politieke luwte. De laatste decennia zien we echter dat Eerste Kamerkandidaten (met name lijsttrekkers) steeds meer een directe rol zijn gaan spelen in de campagne voor de Statenverkiezingen. Zij voeren tegenwoordig zelfs verkiezingsdebatten. En dat geldt ook voor ministers, politieke leiders en Tweede Kamerleden.

De aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaande Statenverkiezingen worden daarmee vrijwel geheel door de landelijke politiek overschaduwd. Kiezers worden weliswaar aangespoord provinciale partijprogramma's te bestuderen, te oordelen over het functioneren van Statenleden en kennis te nemen van thema's die in de provincie spelen, maar daarnaast krijgen zij de boodschap mee dat de samenstelling van de nieuwe Eerste Kamer minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker is. De kiezer wordt daarmee in een electorale 'spagaat' gebracht. Het huidige getrapte kiesstelsel voor de Eerste Kamer wordt niet geheel ten onrechte als 'anachronistisch' aangeduid. Premier Rutte noemde het stelsel in 2011 zelfs 'bizar'. Of dat laatste terecht is, is de vraag, maar dat het weinig bevredigt wordt inmiddels breed erkend. Vraag is echter: hoe dan wel?

Rechtstreekse verkiezing

Voor de hand lijkt te liggen dat ook de Eerste Kamer rechtstreeks wordt gekozen, als zij een, zoals nu, belangrijke mede-wetgevende taak heeft en behoudt. Twee opties staan daarbij open. De verkiezing zou gelijktijdig met die voor de Tweede Kamer kunnen plaatsvinden of de Eerste Kamer zou altijd ‘halverwege’ een kabinetsperiode kunnen plaatsvinden. Koppeling aan het tijdstip van verkiezing van de Tweede Kamer (gelijktijdig of halverwege) betekent wel dat een door verkiezingen gevolgde kabinetscrisis direct gevolgen zal hebben voor de zittingstermijn van de Eerste Kamer (en uiteraard vice versa). Ook die Kamer zou dan immers, net als de Tweede Kamer, ontbonden moeten worden en opnieuw gekozen.

Gelijktijdige verkiezing voorkomt mogelijk dat de politieke samenstelling van beide Kamers sterk uiteenloopt. Garantie biedt dat niet. Kiezers hoeven hun twee stemmen immers niet uit te brengen op de zelfde partij. Belangrijker voordeel is wel dat bij de formatie rekening kan worden gehouden met de politieke verhoudingen in beide Kamers, zonder dat bovendien het gevaar bestaat dat de verhoudingen in de Eerste Kamer op een later moment (nu dus na de Statenverkiezingen) sterk wijzigen.

Tegen gelijktijdige verkiezing kan worden aangevoerd dat er dan twee Kamers zijn die in politieke zin mogelijk weinig van elkaar verschillen. Vraag is of dat nu juist het probleem of de oplossing is. Tot 2010 was een tamelijk gering verschil in politieke samenstelling regel en dat leek feitelijk zelfs wenselijk. Juist het sterk uiteenlopen van die politieke samenstelling wordt als een probleem gezien. Maar dat geldt ook voor een zelfde samenstelling, omdat juist ook dan de vraag opkomt naar de toegevoegde waarde.

Rechtstreekse verkiezing leidt er wel toe dat het mandaat van de Eerste Kamer sterker wordt. Indirect is dat mandaat sinds 1983 al versterkt door de toen aangebachte directe koppeling aan de Statenverkiezingen. Zoals gesteld: door die koppeling zijn de Eerste Kamerverkiezingen de verkiezing van Provinciale Staten gaan overschaduwen.

Twee rechtstreeks gekozen Kamers werpt de vraag op bij welke Kamer dan het overwicht ligt. Alleen door verschil in bevoegdheden (wel of geen vetorecht, wel of geen recht van amendement, wel of geen budgetrecht) is daarbij een keuze aan te brengen.

Bij het bestaan van de Eerste Kamer is altijd gezocht naar een op andere wijze dan de Tweede Kamer verkiezen om daarmee een Kamer te scheppen die vanuit een andere invalshoek, onafhankelijker kan oordelen. Doel was echter niet dat Kamers in politiek opzicht elkaars concurrent zouden worden. Die situatie bestond enkele keren tussen 1888 en 1917, maar werkte toen niet bevredigend.

Kiesstelsel van vóór 1983

Terugkeer naar het kiesstelsel van vóór 1983 is denkbaar. Daarmee werken schommelingen in het electoraal iets minder snel door in de samenstelling van de Eerste Kamer. De tegen dit kiesstelsel bestaande bezwaren die reden voor de wijziging in 1983 waren, keren dan weer terug.

Vraag is bovendien of het echt zal ‘helpen’. De zesjarige zittingsperiode met vernieuwing van de helft om de drie jaar bestond in een periode van relatieve politieke stabiliteit. De grote fluctuaties in het stemgedrag deden zich pas na 1983 in toenemende mate voor. Er is evenmin zekerheid dat ook dan de Statenverkiezingen niet worden overschaduwed door landelijke thema's.

Versterking regionale vertegenwoordiging

De Grondwet schrijft verkiezing op basis van evenredige vertegenwoordiging (e.v.) voor. Nu zou dat versterking van regionale vertegenwoordiging niet in de weg hoeven te staan. Het tot 1983 voor de Eerste Kamer geldende kiesstelsel was strikt genomen ook een combinatie van e.v. en regionale verkiezing. Er waren toen immers vier groepen provincies (eigenlijk drie groepen en de provincie Zuid-Holland) die de Eerste Kamerleden kozen. De betekenis van dat regionale element was toen echter minimaal. Waarborging van regionale spreiding speelt sinds 1918 sowieso nog nauwelijks een rol bij het kiesrecht. De indiening van lijsten per kieskring biedt daartoe wel de mogelijkheid, maar partijen werken als regel met grotendeels landelijke lijsten. Bij de Eerste Kamer was een zelfde beeld te zien.

Na invoering van de e.v. in 1917 zorgden partijen zelf via de kandidaatstelling voor een zekere regionale spreiding. KVP en PvdA kenden regionale lijsten, waarbij altijd typische regiovertegenwoordigers op verkiesbare plaatsen stonden. De PvdA stapte hiervan pas in 1994 af. Bij de Eerste Kamerverkiezingen was tot 1983 op vergelijkbare sprake van een beperkt regionaal element bij de kandidaatstelling. Sinds 1983 zijn er alleen landelijke kandidatenlijsten. Door zetelverlies zijn de mogelijkheden van middenpartijen om nu nog te zorgen voor goede regionale spreiding sterk verminderd. Het maakt immers wel verschil uit of je bijvoorbeeld een fractie van vijftig of vijftien leden hebt. Sommige partijen (PVV, D66) hechten bovendien veel minder waarde aan regionale spreiding.

Naast het historische gegeven dat wij nauwelijks specifieke regionale vertegenwoordiging kenden, is het de vraag of dat gezien de schaal van Nederland wel nodig of wenselijk is. Als dat niettemin wel zo is, dan zitten daar wel de nodige haken en ogen aan.

Denkbaar is dat een beperkt aantal districten wordt ingesteld, waarbinnen zetelverdeling wel op basis van e.v. plaatsvindt. Hoe meer districten echter, hoe minder de betekenis is van de e.v. Of anders gesteld: versterking van de regionale spreiding via het kiesstelsel leidt tot afzwakking van de evenredige vertegenwoordiging. Een kiesstelsel met veel districten en dus met relatief weinig afgevaardigden per district, betekent per definitie dat de kansen van kleinere partijen op een zetel afnemen. Het bepalen van de omvang van inwonertal gelijkwaardige districten zou minder eenvoudig kunnen zijn dan wellicht verondersteld.

Als de Eerste Kamer op basis van een regionaal georganiseerd kiesstelsel wordt gekozen, is er in ieder geval wel sprake van Kamers met een verschillend mandaat. Het lijkt voor de hand te liggen dat de geheel op basis van e.v. gekozen Tweede Kamer dan het politieke primaat heeft en dat ook (of liever: juist) in dat geval dat primaat sterker tot uiting komt in bevoegdheden dan nu het geval is. Twee concurrerende Kamers lijkt niet wenselijk en leidt in ieder geval tot een volstrekt ander bestel dan we thans kennen.

Invoering van een geheel regionaal georiënteerd kiesstelsel voor de Eerste Kamer vergt grondwetsherziening. Bij een beperkt districtenstelsel is dat wellicht niet nodig (het kiesstelsel tussen 1923 en 1983 bevestigt dat). Als er weinig en dus grote districten zijn, is het effect op de regionale vertegenwoordiging echter gering; als er veel districten zijn, is dat strijdig met de evenredige vertegenwoordiging. Tot welke schaal nog sprake is van de grondwettelijk vereiste e.v. zou punt van discussie kunnen zijn.

Er zijn vormen denkbaar waarbij landelijke en districtsgewijze verkiezing worden gecombineerd. Bij verkiezingen via districten zijn eveneens varianten mogelijk met een meerderheidsstelsel (via één of twee ronden) of met een voorkeursstelsel (aangeven van een volgorde). Ook in dat geval is grondwetsherziening nodig.

Bataafs-Noors stelsel

Een variant voor gelijktijdige verkiezing is het zogenoemde Bataafs-Noorse stelsel, waarbij alle Kamerleden tegelijkertijd worden gekozen en de Kamer zich na verkiezing splitst in een politieke en een (specifiek) wetgevende Kamer, die zich richt op de wetgevingskwaliteit. Ook dan moet worden geregeld dat geschillen tussen beide Kamers kunnen worden opgelost. Voordeel is bij die oplossing dat de politieke samenstelling van beide Kamers niet zal verschillen. Nadeel is dat de wetgevende Kamer minder onafhankelijk is.

Ander varianten

Als indirecte verkiezing gehandhaafd blijft of als er voor zou worden gekozen te komen tot een Kamer van deskundigen dan ligt beperking van de bevoegdheden voor de hand. Vraag is of er naast de Raad van State behoefte zou bestaan aan een ander min of meer adviserend lichaam. Eerder zou dan kunnen worden gedacht aan andere samenstelling van de Afdeling advisering van de Raad van State. Aan verkiezing van zo'n orgaan zitten allerlei haken en ogen. Zoals: mag iedereen zich dan wel kandidaat stellen, vindt die kandidaatstelling dan nog plaats door partijen en hoe wordt de (politieke?) samenstelling bepaald?

Welke obstakels zijn er?

De verschillende varianten die de revue hebben gepasseerd, zijn vrijwel steeds alleen na grondwetsherziening te realiseren. Niet alleen: er is een variant die erin bestaat dat er consensus moet groeien over een beperktere wetgevingsrol van de Eerste Kamer. Daarvoor is een continue meerderheid vereist in beide kamers over de jaren heen. Voor een grondwetswijziging is bij de tweede lezing in beide Kamers een tweederde meerderheid vereist. Een dergelijke meerderheid blijkt moeilijk te vinden; zeker als ingenomen standpunten worden verabsoluteerd.

Primair moet overeenstemming worden bereikt over de vraag of er een probleem is, wat het probleem is en wat dan de beste oplossingsrichtingen zijn. Hier ligt de belangrijkste opgave, waarbij het hoofdpunt betreft het mandaat van de Eerste Kamer en haar mogelijke blokkerende resp. doublure rol. Als dat in voldoende mate wordt erkend, kan naar een specifieke oplossing worden gezocht. Dat is lastig genoeg omdat er vele opties zijn. Geaccepteerd zal dan moeten worden dat wijziging/verbetering slechts via een compromis zal zijn te bereiken. Zonder de bereidheid daartoe, is iedere poging bij voorbaat kansloos en dus zinloos.

Indien er niets verandert, want niet kan veranderen door de verschillen van mening over de probleem analyse en de vele facetten van oplossing, dan rest niets anders dan er op vertrouwen dat alle betrokkenen meewerken aan een redelijk en zakelijk evenwicht en voorkomen van overbodigheid van de Eerste Kamer (doublure) en blokkades van wetgeving (hindermacht). Maar als we het over het laatste eens zijn is daar ook het begin van de oplossing, namelijk het formuleren van een consensus/conventie die precies dat verwoordt.

Dr. B. van den Braak
Prof.Mr. A.W. Heringa

Samenvatting varianten rol Eerste Kamer: – voor- en nadelen

Handhaven huidige situatie

Voordeel: afhankelijk van visie op tweekamerstelsel

Nadeel: Eindoordeel blijft bij indirect gekozen deel van de volksvertegenwoordiging. Mogelijk toekomstige impasse door tegengestelde meerderheden in beide Kamers. Eerste Kamer is (feitelijk) onontbindbaar, waardoor conflict alleen via ontbinding van de Tweede Kamer kan worden opgelost. Politiek oordeel bemoeilijkt oordeel op wetgevingskwaliteit.

Vergt geen grondwetsherziening

Handhaving huidige situatie met versterking rol Eerste Kamer (bijv. ambtelijke ondersteuning)

Voordeel: zonder meer in te voeren

Nadeel: Sterkere rol, maar zelfde instrumentarium is mogelijk niet erg bevredigend voor Eerste Kamer. Grotere kans op vraag om (inhoudelijke) novelles. Eindoordeel blijft bij indirect gekozen deel van de volksvertegenwoordiging.

Vergt geen grondwetsherziening

Vrijwillig geheel opgeven vetorecht

Voordeel: Geen kans op conflict met rechtstreeks gekozen Tweede Kamer

Nadeel: Positie Eerste Kamer in de wetgeving verzwakt; geen mogelijkheid om politieke druk uit te oefenen bij ernstige bezwaren tegen wetsvoorstel. Instemming van alle partijen is nodig en de kans daarop miniem.

Vergt geen grondwetsherziening

Vrijwillig opgeven vetorecht bij herhaalde behandeling

Voordeel: Geen kans op conflict met rechtstreeks gekozen Tweede Kamer

Nadeel: Positie Eerste Kamer in de wetgeving verzwakt, beperkte mogelijkheid om politieke druk uit te oefenen bij ernstige bezwaren tegen wetsvoorstel. Eerste Kamer kan veto eerder gaan gebruiken, omdat het voorstel toch nog een keer terugkomt. Instemming van alle partijen is nodig en de kans daarop miniem.

Vergt geen grondwetsherziening

Terugzendrecht, beslissing bij Eerste Kamer

Voordeel: Grotere mogelijkheid voor Eerste Kamer om invloed te hebben op de wetgevingskwaliteit.

Nadeel: Grotere macht voor het indirect gekozen deel van de volksvertegenwoordiging. Eerste Kamer kan veto eerder gaan gebruiken, omdat het voorstel toch nog een keer terugkomt.

Vergt Grondwetsherziening

Terugzendrecht, beslissing bij Tweede Kamer

Voordeel: Politieke primaat voor de Tweede Kamer in de wetgeving komt beter tot uiting.

Nadeel: Verzwakking Eerste Kamer in het wetgevingsproces; geringere mogelijkheid om politieke druk uit te oefenen bij ernstige bezwaren tegen wetsvoorstel.

Vergt Grondwetsherziening

Beperkt (voorwaardelijk) terugzendrecht Eerste Kamer, beslissing bij Verenigde Vergadering (VV)

Voordeel: Biedt mogelijkheid tot oplossing geschillen tussen beide Kamers. In VV heeft (rechtstreeks gekozen) Tweede Kamer een getalsmatig overwicht.

Nadeel: Eerste Kamer verliest absolute vetorecht en kan minder politieke druk uitoefenen bij ernstige bezwaren.

Vergt Grondwetsherziening

Beperkt (voorwaardelijk) terugzendrecht en behandeling in een 'geschillencommissie' van EK en TK

Voordeel: Biedt mogelijkheid tot oplossing geschillen tussen beide kamers. In geschillencommissie paritaire samenstelling. Noodzaak voor zoeken van een compromis. Even sterke posities van beide kamers.

Nadeel: Eerste Kamer kan veto gebruiken.

Vergt waarschijnlijk geen grondwetsherziening, omdat deze commissie effectief als een informele novelle commissie kan fungeren.

Afschaffen Eerste Kamer

Voordeel: Geen kans op conflicten tussen twee Kamers. Niet langer het probleem van het politieke primaat. Versnelling van de wetgevingsprocedure..

Nadeel: Geen tweede oordeel, minder kans voor burgers om bezwaren te maken.

Vergt Grondwetsherziening

Afschaffen Eerste Kamer en invoering constitutionele toetsing

Voordeel: Geen kans op conflicten tussen twee Kamers. Niet langer het probleem van het politieke primaat. Versnelling van de wetgevingsprocedure. Oordeel bij onafhankelijke en onpartijdige instanties.

Nadeel: Oordeel pas na totstandkoming wet, oordeel bij (niet gekozen) rechters. Heeft slechts betrekking op rechtmatigheids aspect van de wetgeving.

Vergt Grondwetsherziening

Afschaffen Eerste Kamer en grotere rol Raad van State

Voordeel: Raad van State kan zich beter richten op wetgevingskwaliteit. Slechts één politiek orgaan geeft oordeel over wetgeving. Geen kans op conflicten tussen twee Kamers. Niet langer het probleem van het politieke primaat. Versnelling van de wetgevingsprocedure.

Nadeel: Is geen gekozen (politiek) lichaam. Kan slechts adviseren.

Vergt Grondwetsherziening

Afschaffen Eerste Kamer en invoering correctief referendum

Voordeel: Geen kans op conflicten tussen twee Kamers. Niet langer het probleem van het politieke primaat.

Nadeel: Strijdig met onze representatieve democratie (met de nadelen die aan directe democratie zijn verbonden). Zal slechts op een deel van de wetgeving betrekking hebben. Maakt kans op blokkering wetgeving groter.

Vergt Grondwetsherziening als er sprake is van een decisief referendum; vergt geen grondwetswijziging bij consultatief referendum

Samenvatting varianten kiesstelsel Eerste Kamer: – voor- en nadelen

Handhaven huidige situatie

Voordeel: Andersoortig mandaat voor Tweede en Eerste Kamer

Nadeel: Provinciale Statenverkiezingen blijven overschaduwd door landelijke thema's. Kiezers moeten feitelijk met één stem twee verschillende keuzes maken. Koppeling aan Statenverkiezingen kan vierjarige cyclus van kabinet (en Tweede Kamer) verstoren. Verhoudingen in Eerste Kamer zijn bij de formatie een onzekere factor.

Vergt geen grondwetsherziening

Rechtstreekse verkiezing – niet gelijktijdig

Voordeel: Geen overschaduwing Statenverkiezingen door landelijke politiek

Nadeel: Tweede en Eerste Kamer hebben een zelfde mandaat en kunnen elkaars concurrent worden. Politieke rol Eerste Kamer kan verder toenemen. Ontbreken van een conflictregeling tussen beide Kamers. Mogelijk toenemende instabiliteit door tussentijds kiezersoordeel.

Vergt Grondwetsherziening

Rechtstreekse verkiezing - gelijktijdig

Voordeel: Geen overschaduwing Statenverkiezingen door landelijke politiek

Nadeel: Tweede en Eerste Kamer hebben een zelfde mandaat en kunnen elkaars concurrent worden. Politieke rol Eerste Kamer kan verder toenemen. Ontbreken van een conflictregeling tussen beide Kamers.

Vergt Grondwetsherziening

Invoering Bataafs-Noors stelsel

Voordeel: Geen overschaduwing Statenverkiezingen door landelijke politiek. Geen kans op Kamers met tussentijds tegengestelde politieke verhoudingen.

Nadeel: 'Verkiezing' Eerste Kamer afhankelijk van Tweede Kamer. Grotere kans op doublures in de wetgevingsprocedure. Een conflictregeling tussen beide Kamers of een regeling voor welke Kamer het laatste woord heeft, is niettemin nodig.

Vergt Grondwetsherziening

Terugkeer stelsel van vóór 1983 (zesjarig zittingsduur, na drie helft verkiezen)

Voordeel: Mogelijk minder overschaduwing Statenverkiezing door landelijke politiek

Nadeel: Minder democratische legitimiteit Eerste Kamerverkiezing. Variërend 'verband' per verkiezing met de Statenverkiezingen. Ingewikkelde regeling kiesstelsel (d.w.z. verdeling provincies; beperkt districtenstelsel) en per saldo verkleining van het kiescollege voor de Eerste Kamer. Tussentijds oordeel kiezers en kans op verstoring vierjarige periode groter.

Vergt Grondwetsherziening

Geheel ander kiesstelsel (versterking regionale vertegenwoordiging)

Voordeel: Minder of geen overschaduwing Statenverkiezingen door landelijke politiek; geen zelfde mandaat voor beide Kamers.

Nadeel: Tweede en Eerste Kamer kunnen elkaars concurrent worden. Kans op politieke impasse is groter. Conflictregeling tussen beide Kamers is nodig. Waarschijnlijk strijdigheid met grondwettelijk vereiste evenredige vertegenwoordiging.

Vergt Grondwetsherziening

Over de auteur

B.H. (Bert) van den Braak (1958) is webredacteur en onderzoeker bij het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) van de Universiteit Leiden en treedt geregeld op als analyticus van actuele politieke ontwikkelingen. Voor velen is hij een vraagbaak op het gebied van de Nederlandse parlementaire geschiedenis.



Prof. Aalt Willem Heringa (1955) is sinds 1 april 2012 directeur van het Montesquieu Instituut Maastricht. Hij is sinds 1995 in Maastricht hoogleraar vergelijkend constitutioneel en administratief recht. Daarnaast is hij plaatsvervangend rechter. Prof. Heringa promoveerde op een proefschrift over sociale grondrechten en heeft een groot aantal publicaties op zijn naam staan over Europese, internationale en nationale constitutionele en staatsrechtelijke onderwerpen.



Contactgegevens

Bert van den Braak
E-mail: bb170@pdc.nl

Aalt Willem Heringa
E-mail: aw.heringa@maastrichtuniversity.nl

Montesquieu Instituut
E-mail: info@montesquieu-instituut.nl
Tel: +31 703 630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT