



## FORUM

### DE EERSTE KAMER ALS BREEKIJZER VOOR DE DEMOCRATIE

**KARSTEN MEIJER - 11.10.2013**

Prof. dr. W.J.M. Voermans en dr.mr. G. Boogaard beweerden onlangs in de [Volkskrant](#) dat de regering en de Tweede Kamer zich schuldig maken aan “constitutioneel spelbederf”. Het gaat over een aantal belangrijke wetsvoorstellen voor de begroting die door het kabinet zijn ingediend bij de Eerste Kamer. Omdat de coalitie in dat orgaan geen meerderheid heeft, onderhandelt zij nu met de oppositie in de Tweede Kamer. Hiermee zou op een oneigenlijke manier gebruik worden gemaakt van de Eerste Kamer. Dit pleidooi slaat de plank mis. In een vitale en effectieve democratie is een tegenwicht voor de regering juist noodzakelijk.

De geschiedenis herhaalt zich. Steeds wanneer de Eerste Kamer dreigt te bijten, ontbrandt een existentiële discussie over die Kamer zelf. Ook bij de grondwetsherziening van 1848 wankelde haar bestaan. Thorbecke noemde dit orgaan toen “zonder doel en grond”. Sindsdien is door staatsrechtgeleerden voortdurend gediscussieerd over de rol van de senaat: juridisch of politiek? Voermans en Boogaard zijn van mening dat de Eerste Kamer politiek mag bedrijven, maar wel beperkt tot een “speciaal soort politiek”. Wat dat inhoudt blijft vaag. Bestudering van de bevoegdheden en het gedrag van de Eerste Kamer leert dat zij ‘gewoon’ aan politiek doet. Zo versterkt de Eerste Kamer juist het politieke debat.

De Eerste Kamer heeft duidelijk een ander mandaat dan de Tweede Kamer. Zo worden haar leden indirect gekozen (via de leden van de Provinciale Staten) en werken zij in deeltijd, in combinatie met een ander beroep. Ook mist de Eerste Kamer een aantal kenmerkende politieke bevoegdheden: het amendements- en initiatiefrecht. De Tweede Kamer heeft deze bevoegdheden wel. Omdat wetsvoorstellen niet mogen worden teruggezonden naar de Tweede Kamer, behandelt de senaat die bovendien als laatste instantie. Daarmee heeft zij effectief een vetorecht, zoals afgelopen dinsdagavond duidelijk werd toen de pensioenwetgeving werd afgeschoten.

In de beeldvorming beklijft het idee van een Eerste Kamer die wetsvoorstellen uitsluitend beoordeelt vanuit een rechtsstatelijk, wetstechnisch of uitvoeringsperspectief, als een *chambre de réflexion*. Wanneer de senaat zich niet beperkt tot deze taak, en een politiek standpunt inneemt over het werk van de Tweede Kamer, ontbrandt steeds weer een debat waarbij sommigen de Eerste

Kamer een zinloos en tijdrovend orgaan noemen, gevuld met uitgerangeerde politieke dinosaurussen op antieke zetels.

Voermans en Boogaard hanteren een variant: senatoren mogen zich niet bemoeien met echte politiek en zeker niet via partijgenoten in de Tweede Kamer. Toch merken ook zij op dat nergens in de Grondwet een verbod te vinden is om wetsvoorstellen politiek te beoordelen. Sterker, uit onderzoek blijkt dat in de periode van 1956 tot het einde van de twintigste eeuw de Eerste Kamer gemiddeld één wetsvoorstel per jaar verwierp, en niet zelden op grond van politieke motiveringen. Het beeld van de Eerste Kamer als apolitiek orgaan strookt niet met de praktijk.

Voermans en Boogaard stellen dat de eisen van de oppositiepartijen in strijd zijn met het democratiebeginsel. De Eerste Kamer fungeert nu immers als breekijzer van een democratisch tot stand gekomen regeerakkoord terwijl zij niet direct gekozen is.

Op het democratische mandaat van de Tweede Kamer valt genoeg af te dingen. Het wederzijds begrip tussen burger en politiek wordt al jaren aangeduid als kloof. Bovendien hebben Tweede Kamerleden vaak weinig kennis van wetten. Hier is de Eerste Kamer van waarde. Senatoren zijn inderdaad niet direct verkozen door de burger, maar dit ontnemt hen niet iedere legitimatie. De Eerste Kamer is namelijk wel representatief, maar anders dan de Tweede Kamer. Van belang is dat senatoren, als parttime politici, nog met één been in de maatschappij staan en zeer ervaren zijn op het slagveld van politiek en wetgeving. Daarin ligt de toegevoegde waarde van de senaat.

Een ander beginsel dat opgevoerd wordt is dat van behoud van de wetgever als effectieve handelingseenheid. De overheid moet wel gewoon wat kunnen dóen. Op dit moment dreigt volgens Voermans en Boogaard daarentegen dat Nederland onbestuurbaar wordt, tenzij ‘supermeerderheden gevonden worden’. Inderdaad, zonder daadkracht zal elke overheid het vertrouwen verliezen. Onbestuurbaarheid is echter lang niet aan de orde, terwijl een ander klassiek beginsel wordt vergeten, namelijk dat van dualisme.

Een kritische doorvorsing van het regeringsbeleid door een onafhankelijk parlement is onmisbaar voor iedere democratie. Deze *check* is echter in het geding in de Nederlandse politiek. Vaak wordt bezorgd gesproken van een *unitas politica*. In het wetgevingsproces zijn de uitvoerende – en controlerende macht innig verstrengeld geraakt. In strakke regeerakkoorden worden de coalitiepartijen stevig aan de boezem van de regering gedrukt. Oppositiepartijen zijn slechts gericht op ontwrichting van het kabinet en coalitiepartijen op zijn verdediging. Als gevolg dreigt de controlerende taak van het parlement onder te sneeuwen.

Zo bezien is een stevige rol van de Eerste Kamer onmisbaar. Het zorgt voor het

broodnodige tegenspel dat hoort bij een gezonde democratie. Daarnaast dwingt het heroverwegen van regeerakkoorden de regering om voortschrijdend inzicht, de actualiteit en economische ontwikkelingen mee te nemen. Geen overbodige luxe in een weerbarstige wereld.

Als laatste stellen Voermans en Boogaard dat de Tweede Kamer gedurende de afgelopen onderhandelingen over de rijksbegroting oneigenlijk gebruik maakt van de Eerste Kamer als breekijzer voor belangrijke besluiten. De rol van de Eerste Kamer is zowel terughoudend als politiek. De spanning die dit oplevert met de andere Kamer van het Binnenhof is er altijd geweest. Het belastingplan van 2011 wordt genoemd als het enige voorbeeld waarin afgelopen jaren coalitiepolitiek in de Eerste Kamer oplaaide, maar daarbij wordt de beroemde achterbank van Ruttes dienstauto vergeten, waarop Tweede Kamerlid Van der Staaij plaatsnam om te spreken over de steun van diens partij in de senaat. Ook kan gedacht worden aan het wegstemmen van het voorstel tegen weigerambtenaren door de Tweede Kamerfractie van de VVD, om zo de steun van SGP-senator Holdijk te verwerven.

Als gezegd kan de Eerste Kamer geen wetsvoorstellen geamendeerd terugzenden naar de Tweede Kamer. Hoewel het omslachtig oogt, is het dus onvermijdelijk dat de regering, wanneer de Senaat aanstalten maakt om met scherp te schieten, nog eens met de oppositie gaat praten. De macht blijft daarmee bij de Tweede Kamer.