

Voorstellen Commissie-Remkes over tweekamerstelsel

De Staatscommissie heeft een goede analyse gemaakt van de spanning die een tweekamerstelsel met zich meebrengt en doet daarover ook nuttige suggesties. Wie, zoals ik, voorstander is van een tweekamerstelsel, kan daar zeker waardering voor hebben. In het eindrapport wordt echter enerzijds de wijze waarop de Eerste Kamer praktisch besluit over wetgeving uiteengezet, maar wordt anderzijds de suggestie gewekt dat het daarbij gaat om een heel beperkte keuze, namelijk aannemen of verwerpen.

De praktische werkelijkheid is natuurlijk dat er een grijs gebied is tussen die beide mogelijkheden. De Eerste Kamer (en dan hebben we het steeds over de meerderheid) kan toezeggingen verlangen van het kabinet op grond waarvan verzet tegen een wetsvoorstel wordt opgegeven. De stemming kan worden aangehouden tot er een aanpassingswetje (novelle) is aangenomen om bepaalde bezwaren weg te nemen. De Eerste Kamer kan tot aanneming overgaan, onder het beding dat er spoedig een reparatiewet komt. Het meest sprekende voorbeeld daarvan was de Politiewet. En de Eerste Kamer kan verwerpen of aansturen op intrekking, in de wetenschap dat het kabinet dan spoedig met een enigszins gewijzigd wetsvoorstel kan komen, dat wel op voldoende steun kan rekenen. In 1848 stelde Donker Curtius nog dat de Eerste Kamer er niet was om het goede te stichten, maar om het kwade te voorkomen. Er is inmiddels een scala aan mogelijkheden om wel degelijk een opbouwende rol te spelen.

Het door de Staatscommissie voorgestelde terugzendrecht, waarbij de Eerste Kamer voorstellen tot amendering aan de Tweede Kamer zendt, voegt aan die mogelijkheden een nieuwe toe. De Tweede Kamer krijgt suggesties voor verbeteringen (amendering), maar beslist zelf of zij daaraan gehoor wil geven. De Eerste Kamer moet wel bij gebruikmaking ervan, haar vetorecht opgeven. Hoe vaak daarvan gebruik zal worden gemaakt en hoe dat in de praktijk uitpakt, valt te bezien.

Aan het wezenlijke specifieke pijnpunt in ons tweekamerstelsel gaat de Staatscommissie echter grotendeels voorbij. Dat is namelijk dat bij ons op basis van een anachronistisch (getrapt) stelsel gekozen Eerste Kamer besluiten over de wetgeving van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer kan overrulen. Zij kan immers wetsvoorstellen blokkeren, die in de Tweede Kamer een meerderheid hadden gekregen. En zij kan dat ook op politieke gronden doen. Weliswaar zeggen veel partijen het politieke primaat van de Tweede Kamer te erkennen, maar er zijn talloze voorbeelden geweest waarin de Eerste Kamer in strijd met dat primaat handelde. Het is een mooi verhaal voor de buitenwereld dat de Eerste Kamer hoofzakelijk let op uitvoerbaarheid, grondwettelijkheid, noodzaak etc., kortom: de

wetskwaliteit, maar de werkelijkheid is anders. Of een nieuwe wet wel of niet aan vereisten van kwaliteit voldoet, is bovendien vaak evenzeer een politiek oordeel.

Waar de macht van de Eerste Kamer door haar absolute vetorecht zo groot is, bestaat – zeker bij tegengestelde politieke meerderheden in beide Kamers – het gevaar dat van dat primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer niet veel meer terecht komt. De vraag is of dat risico groot is, maar gezien de instabielere verhouding is dat een reëel gevaar. Een terugzendrecht doet weinig aan dat probleem. Als nu toch een voorstel wordt gedaan om de Grondwet te wijzigen - want dat is nodig voor een terugzendrecht - had dan ook wat gedaan aan de te grote macht van de Eerste Kamer, zou ik zeggen. Bijvoorbeeld door het absolute vetorecht te vervangen door een zwaardere vereiste voor verwerping.

Het tweede punt wat de Staatscommissie laat liggen, is de wijze van verkiezen. De getrapte verkiezing wordt ingegeven door de fictie dat Eerste Kamerleden daarmee een grotere afstand hebben tot de dagelijkse politiek. De Statenverkiezingen zijn echter geworden tot een tussentijdse opiniepeiling over het zittende kabinet. Partijen kiezen lijsttrekkers voor de Eerste Kamer en die doen, met andere landelijke politici, volop mee aan wat in wezen een provinciale verkiezingsstrijd zou moeten zijn.

Los daarvan was er altijd al het bezwaar dat kiezers met één stem feitelijk twee colleges kiezen die niets met elkaar te maken hebben. Een zuiver oordeel over de provinciale politiek is niet mogelijk, omdat landelijke politici steeds zullen benadrukken dat vooral rekening moet worden gehouden met de verhoudingen in de nieuw te kiezen Eerste Kamer.

Als die afstandelijkheid een fictie is, laten we dan gewoon rechtstreeks de Eerste Kamer kiezen, zou ik zeggen. Uiteraard wordt het dan des te klemmender om de macht van de Eerste Kamer in te perken, want twee concurrerende Kamers kan natuurlijk niet. Het is tegenstrijdig om enerzijds de macht van kiezers te willen vergroten via een bindend referendum en anderzijds die kiezers niet rechtstreeks de parlementsleden te laten kiezen. Door de andere taak van de Eerste Kamer is er bepaald geen sprake van een doublure in de behandeling.

Ik ben realist genoeg om te beseffen dat rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer er niet in zit en dat de het begrijpelijk is dat Staatscommissie naar oplossingen heeft gezocht binnen het bestaande kader. Oplossingen die ook een kans maken.

Het amenderende terugzendrecht, met ontneming van het vetorecht, is een heel klein stapje. Het biedt meer flexibiliteit om tot betere wetgeving te komen. Aan het fundamentele

probleem, van een te machtige indirect gekozen deel van de volksvertegenwoordiging doet het echter niets. Wie zich zorgen maakt over de democratie kan daarmee toch eigenlijk niet tevreden zijn.