

ROL EN POSITIE VAN DE EERSTE KAMER

**Neerslag van een aantal discussies in
Trias Politica Zeeland**

november 2014
www.triaspoliticazeeland.nl
trias@zeelandnet.nl

DE POSITIE EN ROL VAN DE EERSTE KAMER

1. INLEIDING

De afgelopen tijd komt de positie en de rol van de Eerste Kamer in allerlei gremia steeds opnieuw aan de orde. Zo heeft enige tijd geleden nog de fractieleider van de VVD in de Tweede Kamer zich openlijk afgevraagd of de Eerste Kamer niet moet worden opgeheven als die Kamer wetsvoorstellen, die door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd, de komende tijd zou afwijzen. Voorts blijkt dat de Eerste Kamer zich steeds politieker opstelt; zo heeft de Eerste Kamer op vaak politieke gronden diverse keren wetsvoorstellen afgewezen. De Eerste Kamer doet (dus) meer dan alleen het toetsen van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, doelmatigheid, rechtsstatelijkheid, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, en toetsing aan de Grondwet en internationale regels/verdragen.

Echter voor een adequate beoordeling/vaststelling dan wel toetsing van wetten beschikken zowel de Tweede als de Eerste Kamer niet permanent en structureel over voldoende juristen/rechtsgeleerden.

Daarnaast wordt het stemgedrag niet alleen in de Tweede maar ook in de Eerste Kamer bepaald door politieke afwegingen. Mede vanwege het feit dat het lidmaatschap van de Eerste Kamer part-time ingevuld wordt, telt de Eerste Kamer veel leden met een "dubbele pet" (zie het rapport van de integriteitscommissie olv Bröcker). Bijvoorbeeld Brinkman (voormalig voorzitter Bouwend Nederland), De Graaf (voorzitter HBO-raad), Van Boxtel (voorzitter Menzis), Marleen Barth (voorzitter GGZ-Nederland.), Hermans (v/h MKB, COA), etc. Dat roept de vraag op hoe onafhankelijk, afstandelijk en objectief de leden van de Eerste Kamer eigenlijk zijn. Misschien minder dan leden van de Tweede Kamer?! Daarnaast worden leden van de Eerste Kamer niet gekozen op basis van een herkenbaar en toetsbaar verkiezingsprogramma voor burgers/kiezers en hebben zij geen rechtstreeks, maar een getraptd mandaat van de burgers; namelijk via provinciale kiesmannen c.q. leden van provinciale staten. Is hier sprake van een duidelijk minder democratische legitimatie dan leden van de Tweede Kamer, die wel over zo'n rechtstreeks mandaat van de burgers beschikken(?!). Is duidelijk of en zo ja waaraan leden van de Eerste Kamer zijn gebonden? Aan de beginselen van hun partij, voor zover aanwezig? Aan eigen politieke visies of deskundigheid/"dubbele pet"? Aan het verkiezings-programma van hun partij voor de Tweede Kamer? Of aan wensen van hun provinciale kiesmannen/achterban? Een en ander is op dit moment nogal onhelder/arbitrair.

Tenslotte: Welke democratische legitimatie is er voor leden van de Eerste Kamer die, in afwijking van de lijstvolgorde van hun partij, met voorkeursstemmen van kiesmannen uit slechts enkele (grote) provincies worden verkozen? In strikt formele zin bestaat die legitimatie wel, maar materieel en moreel....?

Kortom voor TRIAS POLITICA ZEELAND reden voor nader onderzoek en zo nodig voorstellen te doen.

2. ACHTERGRONDEN/ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE EERSTE KAMER

Willem I stelde mede op verzoek van de zuidelijke leden van de Nederlanden in 1815 de EK in, met als doel een bolwerk op te werpen tegen de gekozen TK. Hij benoemde zelf de leden (: adel, vrienden e.d.). Bij grondwetswijziging van 1848 werden de leden van EK verkozen door de leden van de Provinciale Staten. Eind 19^e eeuw werd de EK steeds meer een CHAMBRE DE REFLECTION. Mede om te waken voor de waan van de dag en tegen overijlde besluitvorming en om met name te letten op elementen als rechtmatig- en

rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en toetsing aan de Grondwet en later ook aan Internationale Verdragen . Oftewel een functie in de sfeer van checks & balances.

Er zijn nogal wat bekende staatslieden, die de Eerste Kamer niet zagen zitten: Thorbecke (Lib.), Groen van Prinsterer (AR), de Savornin Lohman (CHU), Troelstra (SDAP), Marchant (Lib.), Oud (SDAP-VVD). Tegenstanders van de Eerste Kamer voeren daarvoor o.a. als argumenten aan: tijdverlies; extra beslag op de werkkraft van ministers en ambtenaren; hogere kosten; verschillende politieke krachtsverhoudingen in Tweede Kamer en Eerste Kamer kunnen tot impasses leiden; de Eerste Kamer is een doublure van de Tweede Kamer; de Eerste Kamer heeft een (te) zwakke democratische legitimatie, hetgeen kan leiden tot frustratie van het werk van de “echte” volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer met 100% mandaat van de burgers.

En toch is de Eerste Kamer er nog steeds. Wijziging of opheffing van de Eerste Kamer vereist namelijk een verandering van de Grondwet. In tweede lezing zelfs met 2/3 meerderheid van stemmen in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Tot nu toe is er nimmer gebleken van een meerderheid voor opheffing, zeker niet in de Eerste Kamer zelf.

3. OVERZICHT VAN WIJZIGINGSVOORSTELLEN IN DE TIJD.

De afgelopen 150 jaren zijn er verschillende wijzigingsvoorstellen op de rol en werkwijze van de Eerste Kamer ngediend, zoals onder meer:

- opheffing van de Eerste Kamer (diverse keren).
- de Eerste Kamer het recht van regres geven, met het laatste woord toch aan de Eerste Kamer.
- samenstellen van de Eerste Kamer op corporatieve basis (: maatschappelijke organisaties erin).
- Verkiezing via een districtenstelsel
- Terugzendrecht van wetten, met het laatste woord bij de Tweede Kamer: ook wel suspensief veto genoemd .
- invoering van het Bataafs-Noorse stelsel: Tweede en Eerste Kamer tegelijk kiezen.
- budgetrecht en vertrouwensregel ontnemen aan Eerste Kamer .
- een Verenigde Vergadering van Tweede en Eerste Kamer bij conflicten tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer
- de zittingsduur van de Eerste Kamer opnieuw zes jaar. Elke drie jaar wordt de helft van de Eerste Kamer opnieuw verkozen (thans is de zittingsduur vier jaar, gelijklopend aan de Provinciale Staten)

Al deze voorstellen hebben de eindstreep niet gehaald.

4. PROCEDURE EERSTE KAMERVERKIEZING

Vóór 1983 was de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer zes jaar. Om de drie jaar werd de helft van de Eerste Kamer getrapt door de provincies verkozen. Er bestonden toen vier groepen van provincies, die een vastgesteld aantal leden kon kiezen, te weten:

nr.	provincies	aantal gekozen
I	Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Limburg	21
II	Gelderland, Overijssel, Groningen en Drente	17
III	Noord-Holland en Friesland	19
IV	Zuid-Holland	18

Sinds de grondwetwijziging van 1983 brengen alle Provinciale Statenleden (sinds 2011 zijn dat er in totaal 566) op de verkiezingsdag hun stem uit op één van de kandidaten voor de Eerste Kamer (art 53 en 55 GW). De zittingsduur van alle leden is sindsdien 4 jaar, en de Eerste Kamer wordt dan in zijn geheel gekozen. De kandidaten staan per partij op één of meer lijsten. Niet elk Statenlid heeft een even zware stem. Door 'weging' wordt een relatie gelegd met het inwonertal van de provincie. Het inwonertal wordt daarbij gedeeld door het honderdvoud van het aantal Statenleden van de provincie. Het is interessant te bezien hoe de verkiezingen van de Eerste Kamer/Senaat in andere EU landen zijn georganiseerd:

land	aantal leden	zittingsduur	verkiezing	bijzonderheden
België	74	4 jaar	rechtstreeks en getrapt	en 40 rechtstreeks in twee taalgroepen; 21 via deelstaten, 10 gekozen door drie taalgroepen, 3 van rechtswege
Duitsland	69	4 jaar, geen gelijktijdige verkiezing	getrapt	vertegenwoordigers van de 16 bondslanden (aantal per bondsland afhankelijk van inwonertal)

Frankrijk	346	6 jaar, iedere 3 jaar 1/2 vernieuwd	getrapt	verkiezing door regio- en gemeentebesturen
Ierland	60	5 jaar	getrapt en benoemd	49 via aparte kiescolleges en universiteiten, 11 benoemd door premier
Italië	321	5 jaar	rechtstreeks	315 direct gekozen via districtenstelsel, 4 benoemd, 2 van rechtswege
Nederland	75	4 jaar	getrapt	gekozen door Provinciale Staten
Oostenrijk	62	5 jaar	getrapt	vertegenwoordigers bondslanden (aantal per bondsland afhankelijk van inwonertal)
Polen	100	4 jaar	rechtstreeks	

5. RECHTEN EN TAKEN VAN DE EERSTE KAMER

Allereerst is de Eerste Kamer mede-wetgever en kan een wetvoorstel bij gewone meerderheid verwerpen. Daarnaast heeft de Eerste Kamer enquêterecht, hoewel hiervan tot nu toe geen gebruik is gemaakt. Het recht van controle op de uitvoerende macht laat de Eerste Kamer bijna geheel over aan de Tweede Kamer gezien diens politieke primaat. De Eerste Kamer heeft geen amendementsrecht, noch recht van initiatief of het stellen van een vertrouwensvotum. De hoofdtaak van de Eerste Kamer is dus het toetsen van door de Regering en Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstellen op rechtmatigheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, etc. Interessant is ook de vergelijking met de rechten en taken van de Eerste Kamer/Senaat in andere EU-landen.

land	wetgeving	controle
België	beperkt recht van amendement en recht van initiatief	geen budgetrecht, geen vertrouwensvotum
Duitsland	terugzendrecht, conflictregeling met Bondsdag	geen vertrouwensvotum

Frankrijk	vetorecht en terugzendrecht, conflictregeling met Assemblée	vertrouwensvotum
Ierland	recht van amendement, maar geen vetorecht	geen vertrouwensvotum
Italië	behandeling van wetsvoorstellen in beide Kamers	vertrouwensvotum
Nederland	vetorecht, geen recht van amendement	geen vertrouwensvotum
Oostenrijk	terugzendrecht, conflictregeling met Nationalrat	geen vertrouwensvotum
Polen	terugzendrecht	geen vertrouwensvotum
Roemenië	behandeling van wetsvoorstellen in beide Kamers	geen vertrouwensvotum
Slovenië	recht van initiatief en terugzendrecht	geen vertrouwensvotum
Spanje	recht van initiatief en terugzendrecht	geen vertrouwensvotum

6. VOOR- EN NADELEN VAN HET BESTAAN VAN DE EERSTE KAMER

Het bestaan van de Eerste Kamer heeft zowel voor- als nadelen.

Als voordelen worden onder meer genoemd:

= De Eerste Kamer is een buffer tegen overijlde wetgeving en besluitvorming door de waan van de dag. Het blijkt in praktijk vaak geen kwaad te kunnen dat door de regering en de Tweede Kamer bediscussieerde wetsvoorstellen nog eens nader en kritisch tegen het licht gehouden worden. Dit speelt zeker bij wetsvoorstellen die onder grote tijdsdruk tot stand gekomen zijn of die gedurende de behandeling in de Tweede Kamer veelvuldig gewijzigd zijn.

= de Eerste Kamer kan, bij voldoende juridische competentie, wetten nog eens diepgaand toetsen op rechtmatig- en rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en toetsing aan de Grondwet en ook aan Internationale Verdragen. Wellicht zelfs diepgaander dan de Tweede Kamer die ook en soms met name de politieke kant als uitgangspunt neemt.

= het maatschappelijke draagvlak voor nieuwe wetten zal bij bestaan van twee besluitvormende organen als de Tweede en Eerste Kamer groter kunnen zijn.

Als nadelen kunnen onder meer genoemd worden:

- = Getrapte verkiezingen van de Eerste Kamer doen afbreuk aan het belangrijke democratische principe dat reële landelijke politieke verhoudingen de doorslag moeten geven bij de finale besluitvorming over wetgeving.
- = De Eerste Kamer is de remmer van de wetgevende macht, waardoor wetgeving vaak achter loopt bij maatschappelijke ontwikkelingen.
- = De Eerste Kamer lijkt dikwijls een doublure van de Tweede Kamer, aangezien in hoge mate de partijpolitiek van de Tweede Kamer gevolgd wordt.
- = Het recht van controle op de uitvoerende macht laat de Eerste Kamer veelal over aan de Tweede, terwijl de Eerste Kamer niet altijd en permanent aan de juridisch toets van wetten toekomt als of omdat de juridische samenstelling van de Eerste Kamer niet altijd voldoende is.

Aangezien het op dit moment irreëel en niet haalbaar is dat de Eerste Kamer wordt afgeschaft/opgeheven, zal het bestaansrecht op dit moment als een gegeven beschouwd worden. Als het bestaan van een Eerste Kamer/Senaat vergeleken wordt met andere EU landen, dan blijkt dat Luxemburg, Slowakije en Finland nooit een "Eerste Kamer"/Senaat gekend hebben, terwijl Zweden, Denemarken en Letland hun bestaande Eerste Kamer in de loop der tijd hebben afgeschaft.

7. VOORSTELLEN / IDEEËN

Welke aanpassingsmogelijkheden zijn er anno 2014 met betrekking tot de verkiezing, organisatie, rechten en taken van de Eerste Kamer waarbij voorkomen wordt dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer, terwijl wel tot een adequate besluitvorming over wetten in twee instanties gekomen kan worden ?

En waarbij dan de gesignaleerde nadelen tot een minimum worden beperkt ?

Daarvan uitgaande worden door Trias Politica Zeeland de volgende aanpassingen voorgesteld:

= **verkiezing en samenstelling:** Om aspecten als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doelmatigheid van wetsvoorstellen optimaal, grondiger en diepgaander te (kunnen) toetsen, zou inbreng vanuit de uitvoeringsbasis van het openbaar bestuur in de Eerste Kamer erg waardevol kunnen zijn. Met name vanuit de leden van provinciale besturen, maar ook vanuit leden van gemeentelijke besturen. Zij zijn het nl. die veelal worden belast met de uitvoering van wetten. En juist zij hebben er veel belang bij dat wetten op al die belangrijke aspecten voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk worden en zijn getoetst. Ook om latere uitlegproblemen bij de rechter zo veel mogelijk te voorkomen. Dit zou inhouden dat de leden van de Eerste Kamer dan niet alleen DOOR de leden van PS verkozen zouden moeten worden, maar gedeeltelijk ook UIT de leden van provinciale besturen (Provinciale en/of Gedeputeerde Staten) en uit leden van gemeentelijke besturen (Gemeenteraden en/of Wethouders). Over welke decentrale afgevaardigden (provinciaal en/of lokaal) en over hun aantallen lijkt nadere gedachtenwisseling gewenst. Evenzo zijn ook nadere regels nodig over de wijze van verkiezing van die decentrale afgevaardigden. Ook voor de wijze van verkiezing van de "landelijk" te kiezen leden voor de Eerste Kamer zou verbetering gewenst

zijn. Zo kan gedacht worden aan bijv. 50 leden landelijk, en 25 uit de provincies/lokaal. Of: de helft landelijk, de andere helft regionaal/lokaal. Of: 1/3 landelijk, 1/3 provinciaal, en 1/3 lokaal? Ook kan overwogen worden om door het IPO (Interprovinciaal overleg) en de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) een lijst van regionaal en lokaal te verkiezen leden te doen opstellen. Vele andere varianten zijn mogelijk. De Regering en haar (rijks-) ambtenaren en ook de Tweede Kamer bestaan jammer genoeg nogal eens uit mensen van buiten de dagelijkse praktijk. Een grotere vertegenwoordiging van ervaringsdeskundigen uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk in de Eerste Kamer kan daarom wellicht een waardevolle aanvulling betekenen. Dit alles ter meerdere waarborging van de wetgevingskwaliteit. Om mogelijke belangenverstrengeling in het kader van de Trias Politica tegen te gaan, zou ook nadere discussie gewenst zijn over de vraag of rechters en/of personen /ambtenaren/beambten, die rechtstreeks uit de Rijkskas worden betaald, deel zouden mogen uit maken van de Eerste Kamer.

= **duur van de zittingstermijn:** Bij grondwetswijziging van 1983 werd de zittingstermijn van zes jaar teruggebracht naar vier jaar en gekoppeld aan de verkiezingsdatum van de Provinciale Staten. Allereerst achten wij de koppeling aan de termijn van Provinciale Staten een niet gelukkige situatie. Belangrijk is wel dat tussentijds op grond van de dan bestaande c.q. gewijzigde politieke situatie een deel van de Eerste Kamer verkozen/vervangen kan worden. Daarom wordt voorgesteld om terug te gaan naar de situatie van vóór 1983 en een zittingsduur van zes jaar te bepalen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer wordt verkozen.

=**verwerping van een wetsvoorstel:** Op dit moment kan de Eerste Kamer bij gewone meerderheid een wetsvoorstel verwerpen. Volgens ons zouden de volgende regels moeten gelden: als de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwerpt met minimaal 2/3 meerderheid van de stemmen, is het wetsvoorstel echt (breed) verworpen en is het einde voorstel. Indien een wetsvoorstel in de Eerste Kamer bij meerderheid van stemmen, maar door minder dan 2/3 meerderheid wordt verworpen, gaat het wetsvoorstel terug naar de Tweede Kamer. Met inachtneming van de visie van de Eerste Kamer heroverweegt de Tweede Kamer het voorstel en neemt in laatste instantie een finale beslissing op het wetsvoorstel. Door dit zogenaamde suspensief vetorecht van de Eerste Kamer ontstaat een rechtvaardiger waardering van het sterkere democratische mandaat van de Tweede Kamer, terwijl deze werkwijze meer het karakter van "chambre de reflection" van de Eerste Kamer benadrukt.

= **procedurevoorstellen bij wijziging van de Grondwet:** Over de voorstellen tot wijziging van de Grondwet worden in 2^e lezing (waarbij een meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen nodig is) gestemd in een Verenigde Vergadering. Aldus komt de sterkere democratische legitimatie van de Tweede Kamer t.o.v. de Eerste Kamer geprononceerder tot uitdrukking: nl. 150 leden Tweede Kamer t.o. 75 leden . Eerste Kamer