

COLUMN



**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**

Toenemende invloed Eerste Kamer geen tijdelijk verschijnsel

mr. dr. A. Postma

Een analyse van de werkzaamheden van de Eerste Kamer brengt een aantal interessante aspecten naar voren. Op het terrein van de wetgeving zijn in de periode 1983 tot december 1984 in meerdere wetsvoorstellen fouten geconstateerd. In zeven gevallen zegde de regering een novelle toe op inhoudelijke gronden of vanwege misstellingen. Viermaal beloofde het kabinet reparatie van misstellingen bij nota van wijziging in een nog bij de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel. En in vijf gevallen gaf het de fouten wel toe, maar werd geen reparatie toegezegd aangezien het om drukfouten ging.

Waar het een uitsplitsing over de departementen betreft, spant het departement van Binnenlandse Zaken de kroon: in zeven wetsvoorstellen wees de Eerste Kamer fouten aan. Als voorbeeld moge hier worden gewezen op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen waarin de Senaat tientallen fouten opspoorde. Nog opmerkelijker is het zogenaamde Correctiewetje, bedoeld om onjuistheden in enkele wetten betreffende gemeentelijke herindeling te herstellen. Nu bevat dit Correctiewetje zelf ook weer een

aantal fouten, zodat de regering tot herstel hiervan ook weer een novelle moest indienen. Voor iets dat – bij grotere nauwkeurigheid – in één keer geregeld had kunnen worden, zijn nu niet minder dan drie wetsvoorstellen nodig.

Behalve op het terrein van de formele wetgeving wordt de rol van de Eerste Kamer ook sterker op dat van de materiële wetgeving: de regeling bij algemene maatregel van bestuur. Indien in wetsvoorstellen bepaald wordt dat een a.m.v.b. 'voorgehangen' wordt bij de Tweede Kamer, heeft de Eerste Kamer de laatste tijd afgedwongen, dat dit voorhangen ook bij haar zal geschieden. Ook nota's en ontwikkelingsplannen worden in toenemende mate voorgelegd aan de Eerste Kamer.

De vraag rijst hoe bovengeschetste ontwikkeling moet worden geduid. Past deze meer geprofileerde rol van de Eerste Kamer wel in het beeld van terughoudendheid dat de Senaat volgens velen zou dienen te vertonen? Ik zou hierover het volgende willen opmerken. Artikel 85 van de Grondwet draagt de

Eerste Kamer een taak op in het wetgevingsproces; de volgende artikelen impliceren de bevoegdheid een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel te verwerpen. Uit de Grondwet zelve is mij geen bepaling bekend die de Eerste Kamer tot terughoudendheid zou dwingen. Eerder lijkt het uitgangspunt te moeten zijn dat wij de taak die de Grondwetgever heeft opgedragen aan de Eerste Kamer in volle omvang serieus moeten nemen.

Ook de toegenomen bemoeienis met algemene maatregelen van bestuur en nota's past binnen de door de Grondwet aan de Eerste Kamer opgedragen taak. Indien immers op dit punt het terrein overgelaten zou worden aan de Tweede Kamer zou de Eerste Kamer feitelijk een stuk wetgeving aan de Tweede Kamer laten. Deze ontwikkeling acht ik in strijd met de Grondwet.

Met betrekking tot de controle van het regeringsbeleid is de rol van de Eerste Kamer aanmerkelijk minder geprofileerd. Maakt zij van het zogenaamde individuele vragenrecht regelmatig gebruik, met betrekking tot het interpellatierecht is dit in veel mindere mate het geval: na de Tweede Wereldoorlog heeft de Senaat er slechts tweemaal gebruik van gemaakt.

Welke oorzaken kunnen nu aangegeven worden voor de toegenomen invloed van de Eerste Kamer? In de eerste plaats moet gewezen worden op de mogelijkheden die als vanzelf ontstaan indien de regering en de Tweede Kamer fouten maken tijdens het proces van wetgeving. Voorts moet de werking van een gedetailleerd regeerakkoord niet worden onderschat. De Eerste Kamer, die – formeel althans – niet aan een regeerakkoord gebonden is, beschikt – ook weer formeel – over meer speelruimte om te reageren op veranderende politieke omstandigheden dan regering en Tweede Kamer. In de derde plaats weet men vanuit de samenleving in toenemende mate de weg naar de Eerste Kamer te vinden, zoals bijvoorbeeld bij wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling.

Zal nu de toegenomen invloed van tijdelijke aard blijken te zijn? Aandacht verdient in dit verband artikel 55 van de nieuwe Grondwet, luidende als volgt: 'De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamers, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten'. Door deze nieuwe bepaling wordt de afstand tussen de Eerste Kamer en de bevolking in Nederland kleiner en daarmee ook de legitimatie van de Eerste Kamer groter. Voorts zal zich regelmatig de situatie voordoen dat de Eerste Kamer de meest getrouwe afspiegeling is van de gevoelens van het Nederlandse electoraat. Voor het eerst zal dit het geval zijn in de zomer van 1987; de Tweede Kamer is dan samengesteld op basis van de verkiezingen van 1986, de Eerste Kamer op die voor de Provinciale Staten van 1987.

Denkbaar is dat de politieke meerderheid in de Eerste Kamer in 1987 een andere is dan die in de Tweede Kamer. Het is op dit moment nog onduidelijk wat daarvan de gevolgen zullen zijn. Zeker lijkt echter te zijn dat de gesignaleerde toegenomen invloed van de Eerste Kamer géén tijdelijk verschijnsel is: een taakopvatting overeenkomstig het adagium: 'publiek recht is publieke plicht', gekoppeld aan de grotere legitimatie die het gevolg is van artikel 55 van de Grondwet, doet eerder een grote mate van bestendigheid vermoeden!

RECTIFICATIE

In de conclusie van de column van vorige maand van de hand van mr. W.F. de Gaay Fortman, 'Laat de Antillen met rust', is een onjuistheid geslopen. De betreffende zin luidt: 'Nederland moet de Antillen en Suriname de rust gunnen ...'. Deze zin behoort te luiden: 'Nederland moet de Antillen en Aruba de rust gunnen om al hun aandacht te geven aan de oplossing van hun interne problemen.'