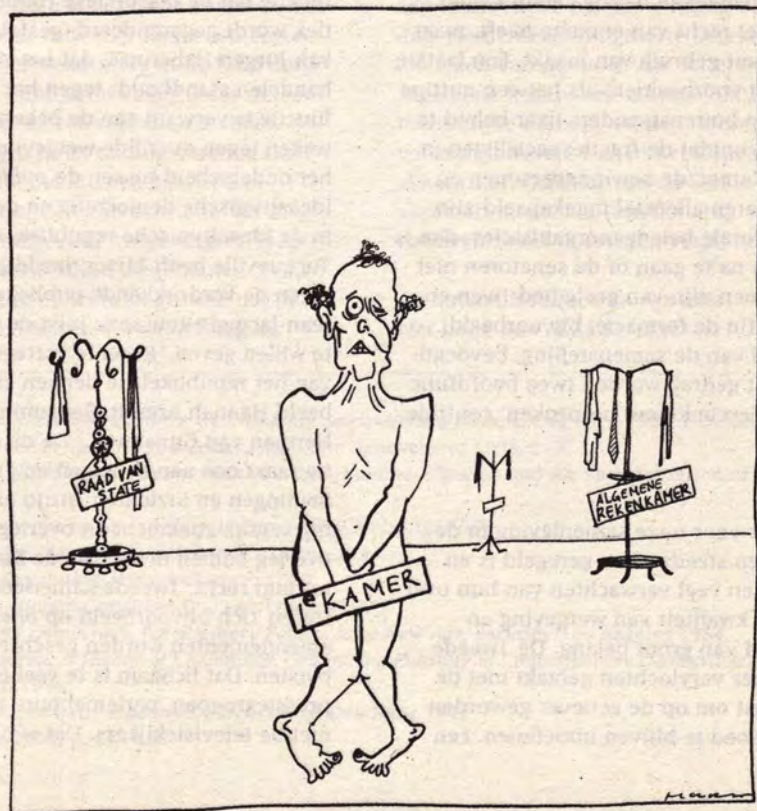


Eerste Kamer niet zonder meer overbodig

“In een eenheidsstaat als Nederland is een tweekamerstelsel niet nodig en is een getrapt gekozen volksvertegenwoordiging uit de tijd. De Eerste Kamer moet dan ook worden afgeschaft,” staat in het D66-verkiezingsprogramma 2002-2006. In het verkiezingspamflet voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 22 januari jongstleden wordt eveneens over de afschaffing van de Eerste Kamer gesproken. De Eerste Kamer dient volgens Wouter-Jan Oosten gezien haar controlerende en discursieve functies niet te worden opgeheven zonder dat passende alternatieven zijn uitgewerkt.

DOOR WOUTER-JAN OOSTEN

In de loop der jaren zijn er drastische veranderingen geweest in de positie van het parlement tegenover de regering en in de samenstelling van de Eerste Kamer. Senatoren moesten oorspronkelijk bijvoorbeeld de koning beschermen tegen de Tweede-Kamerleden, totdat de senatoren niet meer door de koning werden benoemd. Vervolgens moesten zij Noord-Nederland beschermen tegen Zuid-Nederland, tot de scheiding in 1830. Daarna moesten senatoren eigendom beschermen tegen belasting en nationalisatie, totdat de welstandsvereisten voor het lidmaatschap werden afgebouwd. Tenslotte moesten zij te ondoordachte en snelle wetgeving tegengaan, totdat zijzelf een wetsvoorstel tegen stakingen één dag na de Tweede Kamer al goedkeurden.



Functie

Steeds werden nieuwe argumenten gezocht voor een bicameraal stelsel, wanneer de recentste ontwikkelingen de oude argumenten ontkracht hadden. Kennelijk werden die argumenten dan gevonden, want de Eerste Kamer bleef bestaan. Desalniettemin bleef de Eerste Kamer onderhevig aan kritiek: was de Kamer te volgzaam dan heette zij overbodig en was de Kamer te kritisch dan ondermijnde zij het primaat van regering en Tweede Kamer.¹

Zulke oppervlakkige kritiek moet afgewezen worden. Het primaat van regering en Tweede Kamer laat onverlet dat het aan de notie van revisie inherent is, dat de Eerste Kamer anders kan en mag oordelen over wetgeving. De vraag blijft wel of de Eerste Kamer niet overbodig is.

Deze vraag is te beantwoorden door eerst na te gaan welke nuttige functie er naast regering en Tweede Kamer kan bestaan en door vervolgens te bezien of de Eerste Kamer die functie vervult. Daarbij moeten drie elementen onderscheiden worden: samenstelling, bevoegdheden en gedrag. Als het een nuttige functie is om met een frisse blik naar wetsvoorstellen te kijken, dan mag de Eerste Kamer niet zijn samengesteld uit mensen die nauwelijks van Tweede Kamerleden te onderscheiden zijn. Als het een nuttige functie is om op enige afstand van de politieke stormen onderzoek te doen naar het beleid, dan is het goed om te bedenken dat de Eerste Kamer inderdaad het recht van enquête heeft, maar dat zij er nooit gebruik van maakt. Een laatste van dit soort voorbeelden: als het een nuttige functie is om buitenstaanders naar beleid te laten kijken, omdat de fractiespecialisten in de Tweede Kamer, de bewindspersonen en hun ambtenaren allemaal ingekapseld zijn door de sectorale belangenorganisaties, dan is het goed om na te gaan of de senatoren niet de voormannen zijn van grote bedrijven en instellingen (in de farmacie, bijvoorbeeld). Aan de hand van de samenstelling, bevoegdheden en het gedrag worden twee hoofdfuncties van de Eerste Kamer besproken: controle en debat.

Controle

Doordat er voor onze samenleving in de loop der jaren steeds meer geregeld is en omdat mensen veel verwachten van hun overheden, is de kwaliteit van wetgeving en verder beleid van groot belang. De Tweede Kamer is meer vervlochten geraakt met de regering, juist om op de actiever geworden regering invloed te blijven uitoefenen. Een

monistische Tweede Kamer garandeert niet dat er voldoende toezicht wordt uitgeoefend. Senatoren kunnen een controlerende functie vervullen, mede gevoed door ervaring in hun buiten-politieke beroepspraktijk en bij ontbreken van partijpolitieke dadendrang.² Die functie kan echter ook door andere instellingen vervuld worden: met name de Algemene Rekenkamer en de rechterlijke macht. De Algemene Rekenkamer is naast de rechtmatigheid steeds meer de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid gaan onderzoeken. De Nederlandse Grondwet verbiedt rechters om wetten te toetsen aan de Grondwet. Toch wordt rechterlijke toetsing in de praktijk steeds belangrijker, doordat rechters wel kunnen toetsen aan verdragen en doordat het inter- en supranationaal recht in omvang toeneemt. De Algemene Rekenkamer en rechters zijn evenwel pas in staat tot handelen wanneer het wetgevende 'kwaad' al is geschied. Er is in dit verband nog een belangrijke instelling te noemen: de Raad van State. Zijn adviezen over wetsvoorstellen kunnen preventief werken. Een controlerende functie binnen het staatsbestel wordt dus niet exclusief door senatoren vervuld en daarmee bestaat hier onvoldoende reden van bestaan voor de Eerste Kamer.

Debat

Het is, zo wordt hier gesteld, een nuttige functie dat de discursieve ruimte in de politiek wordt gegarandeerd (gesteld in termen van Jürgen Habermas: dat het communicatieve handelen standhoudt tegen het systeem).³ Die functie is verwant aan de bekende notie van waken tegen overijlde wetgeving. Dit raakt aan het onderscheid tussen de *public opinion* in de ideaaltypische democratie en de *public spirit* in de ideaaltypische republiek. Alexis de Tocqueville heeft bijvoorbeeld gewaarschuwd tegen de verdrukkende publieke opinie die Jean-Jacques Rousseau juist de vrije hand leek te willen geven.⁴ Recente vertegenwoordigers van het republikeinse denken zijn bijvoorbeeld Hannah Arendt, Benjamin Barber en Herman van Gunsteren.⁵ De discursieve functie raakt ook aan belangen en grillen versus meningen en inzichten, strijd en onderhandeling versus zoektocht en overleg. Beraad en overleg komen in de Tweede Kamer te weinig tot hun recht. Tweede-kamerleden concentreren zich bijvoorbeeld op *one-liners* en hun amendementen worden geschreven door lobbyisten. Dat lichaam is te veel één met pressiegroepen, parlementaire journalistiek en met de televisiekijkers. Dat is ook nuttig maar

het is een andere functie, namelijk de inbedding van de politiek in de alledaagse leefwereld van de mensen.

Het garanderen van discursieve ruimte vereist minder geldingsdrang naar de media en minder partijpolitieke en electorale overwegingen. Senatoren kunnen borg staan voor een oprecht debat, mits hun beroepsmatige achtergrond en hun opstelling voldoende afstand tot het politieke brandpunt inhouden. Echter, ook hier hoeft het niet te gaan om exclusiviteit. De adviezen van de Raad van State kunnen meer bijdragen aan het debat. Wanneer die instelling meer openbaar en inzichtelijk werkt, hoorzittingen en discussiebijeenkomsten organiseert bij de voorbereiding van een advies en wanneer staatsraden een *dissenting opinion* kunnen opnemen, vervult ook de Raad van State de gewenste functie. Ook het garanderen van discursieve ruimte binnen het staatsbestel is op zichzelf onvoldoende reden van bestaan voor de Eerste Kamer.

Buiten het bestel

Begin twintigste eeuw werd rechterlijke toetsing al genoemd als alternatief voor de Eerste Kamer, maar toen werd ook al een ander alternatief besproken: volksraadplegingen.⁶ Met een facultatief referendum aangevraagd door een parlementaire minderheid of wanneer er een x-tal handtekeningen is verzameld, kunnen regering en Tweede Kamer evenzeer gecorrigeerd worden als door de Eerste Kamer. De politieke steun voor met name een correctief wetgevingsreferendum is in de loop der jaren gegroeid: eind jaren zestig wees de commissie-Cals/Donner referendum en volksinitiatief af, begin jaren tachtig steunde de commissie-Biesheuvel het correctief wetgevingsreferendum en volksinitiatief en in 1994 werd het correctief wetgevingsreferendum in het regeerakkoord opgenomen. Er kan in de Grondwet zelfs worden gesteld dat er bij bepaalde wetgeving een volksraadpleging

móet plaatsvinden, bijvoorbeeld bij wijziging van de Grondwet zelf. De controlerende functie van de Eerste Kamer kan dus (incidenteel) direct door de bevolking vervuld worden. Naast de referenda ter correctie van de geïnstitutionaliseerde politiek, zijn er ook volksinitiatieven denkbaar ter stimulering van de formele wetgever. Het perspectief van politieke buitenstaanders, de frisse blik, kan tot zijn recht komen wanneer er met een x-tal handtekeningen vanuit de bevolking een wetsvoorstel op de parlementaire agenda kan worden geplaatst. Zo wordt de 'Haagse kaasstolp' doorbroken zonder het primaat van de geïnstitutionaliseerde politiek werkelijk aan te tasten. Vormen van interactieve beleidsvorming door overheidsdiensten zijn voor burgers toegankelijker dan een recht van volksinitiatief. Die interactieve beleidsvorming kan evenzeer een proactieve werking hebben. Van een volksinitiatief en interactieve beleidsvorming kan gezegd worden dat ze een behoefte aan revisie van besluiten verminderen, het meest karakteristiek van deze middelen is evenwel hun discursieve functie.

In het vervullen van controlerende en discursieve functies kan een rol zijn weggelegd voor de Eerste Kamer. Daarom kan niet zonder meer worden gesteld dat de Eerste Kamer overbodig is. Er bestaat echter een reeks van alternatieven voor het bicameraal stelsel, denk aan interactieve beleidsvorming bij de departementen, een grotere betekenis van de adviezen van de Raad van State, de rol van de Algemene Rekenkamer, mogelijkheden tot rechterlijke toetsing en aan referenda en volksinitiatieven. Indien het komende regeerakkoord afschaffing van de Eerste Kamer voorstelt, dient het functioneren van de alternatieven zeker te worden versterkt.

De auteur is redacteur van Idee.

Met dank aan M.J.E.M. Jager jr.

Noten

1. B. van den Braak, *De Eerste Kamer, Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag 1998.
2. W. Oosten, *De Eerste Kamer. VrijgeLeiden*, jrg. 2, nr. 3, november 1995, p. 7.
3. J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Volume 1 Reason and the Rationalization of Society, Boston 1984.
4. J.J. Rousseau, *On the Social Contract*, Indianapolis/Cambridge 1987.
A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Londen 1994.
5. H. Arendt, *On Revolution*, Harmondsworth 1990.
H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago/Londen 1998.
B. Barber, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, Berkeley/Los Angeles 1984.
H.R. van Gunsteren, *A Theory of Citizenship, Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder/Oxford 1998.
H.R. van Gunsteren (red.) *Eigentijds burgerschap*, Den Haag 1992.
6. Van den Braak, 1998, p. 158-163.