



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Eerst de Tweede Kamer

Fraanje, M.J.

Citation

Fraanje, M. J. (1992). Eerst de Tweede Kamer. *Bestuurskundige Berichten*, 7(2), 22-23. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233561>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233561>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Eerst de Tweede Kamer

Marinus J. Fraanje

Door het optreden van de Eerste Kamer-fractie van het CDA is de Senaat in opspraak gekomen. Met name fractievoorzitter Kaland en senator prof. Boorsma (bestuurskundige in Twente) werpen zich op als beschermers van de democratie: indien de Tweede Kamer verzaakt haar controlefunctie uit te oefenen, dan moet de Eerste Kamer die overnemen. Ondertussen gaan er stemmen op juist de Eerste Kamer op te heffen. Kaland wil echter van geen wijken weten.

De controle-functie

De Eerste Kamer werd door koning Willem II beschouwd als een laatste middel om eventuele ongebreidelde liberale uitvindingen van de Tweede Kamer een halt toe te roepen. Zij kreeg daarvoor het vetorecht welke zij nog steeds kan hanteren. En dat zelfde vetorecht lijkt nu de bron van alle problemen. De Senaat kent het recht van amendement niet: zij mag een wetsvoorstel slechts aannemen of verwerpen. Omdat het verwerpen van een heel wetsvoorstel vaak een te radicale maatregel is, werd het vetorecht in geringe mate gehanteerd. Toch valt in de loop van de tijd een stijging te herkennen: verwierp de Eerste Kamer in de jaren vijftig drie wetsvoorstellen, vanaf 1980 zijn dat er maar liefst twintig geweest. Verandert de Senaat haar gedrag van de laatste maanden niet dan is in dit laatste decennium van de twintigste eeuw andermaal een stijging te verwachten. Alleen al het komend half jaar zullen er grote spanningen ontstaan over de basisvorming in het onderwijs, de milieueffingen, de inflatiecorrectie en de WAO/ziektewetvoorstellen.

Voor de gewijzigde rol van de Eerste Kamer bestaan enkele oorzaken. Als eerste is er het eerder genoemde falen van de grote broer aan de overkant van het Binnenhof, die verzuimt zijn controlefunctie na te komen. De aanduiding "stemvee" is wat ongelukkig gekozen door de voorzitter van de CDA-senaatsfractie, maar het geeft wel goed aan waar het probleem zit. De wetgevende taak van de

Tweede Kamer is overgedragen aan de fractiespecialisten. Het Algemeen Haags Non-Interventiebeginsel voorkomt dat de fractiecollegæ zich bemoeien met zaken die niet op het gebied van hun specialisme liggen. De fracties stemmen zonder problemen zoals hen door de specialisten geadviseerd wordt. Dit geeft de specialisten op hun vakgebied een ongekend grote macht. Omdat een wetsvoorstel meestal tot stand komt door overleg tussen de ministers en de woordvoerders in de Tweede Kamer van voornamelijk de regeringspartijen, zijn zo de Tweede Kamer-leden van de coalitiepartners steeds meer regeringsvertegenwoordigers dan volksvertegenwoordigers.

De tweede oorzaak is wellicht een gevolg van de eerste. Het lidmaatschap van de Tweede Kamer is een full-time beroep geworden. De wet spreekt formeel nog wel van een vergoeding maar in de praktijk blijkt deze vergoeding de belangrijkste, zo niet de enige inkomstenbron te zijn van de Tweede Kamer-leden omdat voor het vervullen van een andere maatschappelijke functie geen tijd meer is. Dit in tegenstelling tot de Senaat. Deze wordt bevolkt door mensen die met uitzondering van dinsdag, de vergaderdag van de Eerste Kamer, een niet-politiek beroep uitoefenen. (Opvallend is overigens het grote aantal hoogleraren.) De Tweede Kamer heeft het zicht op de maatschappij verloren. Dit werkt een slechte kwaliteit van de wetsvoorstellen in de hand. De Senaat voelt zich daarom geroepen aan kwaliteitsbewaking te doen.

Maar omdat de Eerste Kamer het recht op amendement niet kent, moet er dus worden gesjoemeld. De minister kan bijvoorbeeld een aanvulling of verbetering achter het oorspronkelijke ontwerp aansturen als blijkt dat de Eerste Kamer wel eens dwars zou kunnen gaan liggen. Staatsrechtelijk gezien kunnen deze "novellen" niet door de beugel, maar als de Tweede Kamer weigert van haar bevoegdheden gebruik te maken dan moeten deze in belang van de democratie worden overgenomen door de Senaat, vindt Kaland.

Een andere niet onbelangrijke oorzaak ligt bij de grondwetsherziening van 1983. Vanaf dat jaar wordt de Senaat om de vier jaar in zijn geheel opnieuw gekozen. Voor de grondwetswijziging trad om de drie jaar de helft af wat dus inhoudt dat elk senaatslid zes jaar in de Senaat zetelde. Dit had tot gevolg dat na verkiezingen de machtsverschuivingen nihil waren. Nu is dat dus veranderd: de Eerste Kamer vindt zich op het ogenblik actueler dan de Tweede Kamer: haar democratische legitimatie zou dus sterker zijn.

Als laatste moeten we het zoeken in het verschijnsel van de laatste jaren de regeringsfracties van de Tweede Kamer voor een nieuwe kabinetsperiode te binden aan een strak regeerakkoord. De Eerste Kamer-fracties van de regeringspartijen weten zich slechts gebonden aan dit akkoord voor zover het gedekt wordt door het verkiezingsprogramma. Dit geeft de Senaat meer handelingsvrijheid en verklaart aldus de kritischer houding van de Eerste Kamer.

Oplossingen

Lubbers vindt dat de opstelling van de CDA-Eerste Kamer-fractie in het algemeen en die van Kaland en Boorsma in het bijzonder, het CDA geen goed doet en het regeren hem zo bemoeilijkt. Hij heeft al gedreigd met ontbinding van de Senaat. Het is de vraag of de Eerste Kamer zichzelf niet opheft door haar gedrag. In het buitenland blijkt dat het tweekamerstelsel wordt verlaten op het moment dat de Senaat een politieke blokkade opwerpt. Kaland heeft bij de Algemene Beschouwin-

gen van de Eerste Kamer en op de CDA-partijraad al laten weten zijn kritische houding niet te zullen wijzigen.

De Utrechtse universitair hoofddocent Staats- en Bestuursrecht mr. H. Kummeling geeft in de Elsevier van 23 november van vorig jaar te kennen niet veel te voelen voor een amendementsrecht voor de Eerste Kamer. "Een amendementsrecht voor de senaat zal de problemen doen toenemen. In België gaan wetsvoorstellen op een hopeloos tijdrovende manier heen en weer tussen beide kamers, totdat men volstrekt is uitgeammendeerd." D66-senator prof. Vis stelt een vaag soort één-kamerstelsel voor waarbij de ene kamer zichzelf in een eerste en een tweede kamer verdeelt: de volksvertegenwoordiging en iets dat een beetje als Eerste Kamer functioneert. Verder zijn er nog een verandering van het kiesstelsel en een wijziging van de bezetting van de Senaat geopperd. In de Eerste Kamer zouden volgens dat idee belangengroepen zitting moeten nemen.

Deze oplossingen verhelpen niet het essentiële probleem van een lakse Tweede Kamer. Mijn inziens zou ook niet de Eerste Kamer, maar juist de Tweede Kamer in opspraak moeten zijn. Wanneer de Tweede Kamer haar taak weer goed zou gaan vervullen, verplaatst zich als vanzelf de confrontatie tussen de regering en de volksvertegenwoordiging weer van de Senaat naar de overkant van het Binnenhof. Het formele staatsrechtelijke primaat van de Tweede Kamer wordt dan een feit. Tweede Kamerleden mogen daarom voor hun carrière niet meer afhankelijk zijn van het welzijn van het kabinet. Volksvertegenwoordiger mag geen beroep zijn zoals het ministerschap dat wel is. Voor een goed functionerend parlementair bestel luidt dus het motto: Ver-ruim uw blik, weg uit Den Haag! ☺☺