

Mensenwerk door en vooral vóór mensen

Hoe ook de Eerste Kamer aan het denken is gezet over het vertrouwen in de politiek en haar rol in het parlementaire stelsel

Jan Anthonie Bruijn

'De Eerste Kamer wordt in toenemende mate politieker omdat de Tweede Kamer haar primaat heeft losgelaten. Nooit eerder in de parlementaire geschiedenis vormde de senaat zo'n bolwerk van halsstarrig en structureel verzet.'

Wie denkt dat dit een recent citaat is, komt bedrogen uit. Dit schreef journalist Jan Hoedeman op 1 februari 1992 in Elsevier. Dertig jaar geleden publiceerde dit weekblad namelijk de resultaten van een enquête die zij had gehouden onder de leden van de Eerste Kamer. Van de 75 leden hadden er 71 meegewerkt. 'Al was de senaat niet eerder in de geschiedenis zo vol verzet, de meeste leden vinden zichzelf voldoende terughoudend,' schreef Hoedeman. Hij constateerde dat het zelfbeeld van de senatoren haaks stond op het beeld van de Eerste Kamer in de samenleving.

Onlangs nog kreeg de Eerste Kamer vergelijkbare kwalificaties toen de senaat na het debat over de regeringsverklaring van kabinet-Rutte IV verschillende moties aannam die het kabinet opriepen om voornemens in het regeerakkoord met betrekking tot bijvoorbeeld de jeugdzorg en de AOW niet uit te voeren. Moties met een vergelijkbare strekking waren eerder in de Tweede Kamer niet aanvaard. De reden: dit kabinet heeft, net als vorige kabinetten-Rutte, een meerderheid in de Tweede maar niet in de Eerste Kamer, wat tijdens de formatie aanvaardbaar en werkbaar werd geacht.

Eerste Kamer had de bijnaam 'dierentuin van de Koning'

Discussies over de Eerste Kamer zijn er sinds het ontstaan ervan. In de jaren na 1815, toen het tweekamerstelsel zijn intrede deed in Nederland, kreeg de Eerste Kamer de bijnaam 'dierentuin van de Koning' vanwege de grote invloed die de Koning had op de senaat, doordat hij zelf de leden kon aanwijzen. Na invoering van de Grondwet van 1848 was dat niet langer mogelijk: de Eerste Kamerleden werden voortaan gekozen. Niet rechtstreeks, maar indirect, door de leden van Provinciale Staten, zoals dat tot op de dag van vandaag gebeurt.

Dat de Eerste Kamer in 1848 niet werd afgeschaft, waarvan destijds wel sprake was, werd door toenmalig minister Donker Curtius gemotiveerd met de stelling dat de taak van de Eerste Kamer lag "niet in het stichten van het goede, maar in het voorkomen van het kwade". In de jaren zeventig van de twintigste eeuw sneuvelde een voorstel van het kabinet-Den Uyl om de Eerste Kamer rechtstreeks te verkiezen. Niet alles bleef hetzelfde. Sinds 1983 worden Eerste Kamerleden voor een periode van vier jaar gekozen in plaats van zes jaar zoals tot die tijd het geval was.

In 2014 opperde toenmalige VVD-fractievoorzitter in de Eerste Kamer Loek Hermans tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen het idee een staatscommissie in te stellen die het functioneren van het parlementaire stelsel zou onderzoeken. De staatscommissie Parlementair Stelsel die hieruit ontstond, bracht op 18 december 2018 haar rapport 'Lage drempels, hoge dijken' uit. Ook nu was de conclusie dat afschaffing van de Eerste Kamer niet gewenst is, maar dat het parlementair stelsel wel aan onderhoud toe was. Ook ten aanzien van de Eerste Kamer.

Voorstel staatscommissie voor een terugzendrecht aan Eerste Kamer

Zo stelde de staatscommissie onder leiding van oud-minister Johan Remkes (VVD) bijvoorbeeld voor om de Eerste Kamer als extra instrument een terugzendrecht te geven. De Eerste Kamer heeft grotendeels dezelfde rechten als de Tweede Kamer, met uitzondering van het initiatiefrecht en het amendementsrecht. Dit laatste betekent dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel slechts kan aannemen of verwerpen. Dit leidt zo nu en dan tot dilemma's en ongemak, omdat de Kamer geen onnodige vertraging wil door een wetsvoorstel te verwerpen maar anderzijds ook twijfels over een wetsvoorstel graag gehonoreerd wil zien.

Een terugzendingrecht zou de Kamer mogelijk een uitweg bieden uit dit dilemma. Immers, de Eerste Kamer krijgt dan het recht om wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden aan de Tweede Kamer, zodat in bepaalde gevallen niet naar het ultieme middel, een veto, hoeft te worden gegrepen. Volgens de staatscommissie kan de Eerste Kamer op die manier meer invloed uitoefenen op wetsvoorstellen 'met respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer'.

Vraag is wie bij gebruikmaking terugzendingrecht laatste woord krijgt

De vraag is dan wel wie bij gebruikmaking van een in te voeren terugzendingrecht uiteindelijk het laatste woord moet hebben over een wetsvoorstel: de Tweede of, zoals in de huidige situatie, de Eerste Kamer. De staatscommissie en het vorige kabinet neigden ertoe dit bij de Tweede Kamer te beleggen; de huidige minister Bruins Slot (CDA) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet het wetsvoorstel hierover echter nog indienen; het is dus nog afwachten. Een terugzendingrecht waarbij geen recht wordt gedaan aan bezwaren vanuit de Eerste Kamer – omdat de Tweede Kamer die negeert – verliest al snel z'n betekenis en zal mogelijk spoedig in onbruik raken. Het wordt in ieder geval een boeiend en stevig debat in beide Kamers, waarbij ik hoop dat respect voor ieders rol voorop zal staan.

Kamer wordt als lastig ervaren als coalities er geen meerderheid hebben

Discussies over nut en noodzaak van de Eerste Kamer lijken vaak de kop op te steken wanneer de Eerste Kamer als lastig wordt ervaren, bijvoorbeeld als coalitiepartijen er een minderheid hebben, zoals nu het geval is, en het kabinet voor elk voorstel apart een meerderheid in de senaat moet zien te vinden, of – tegenovergesteld – als de senaat juist het verwijt krijgt als mak schaap het kabinet te volgen.

Veelgehoorde klacht in het eerste geval is dat de Eerste Kamer politieker zou zijn geworden en het werk van de Tweede Kamer, waar het politieke primaat ligt, nog eens overdoet. Daar wordt door anderen tegenin gebracht dat de Eerste Kamer nu eenmaal uit politici, namelijk gekozen volksvertegenwoordigers, bestaat en, juist als het kabinet geen meerderheid heeft, niet-coalitiepartijen meer invloed krijgen. Dit kan juist ook als democratisch worden gezien. Het ontbreken van amendements- en initiatiefrecht weerhoudt de Eerste Kamer er sowieso van het werk van de Tweede Kamer te kopiëren. Het gaat er uiteindelijk om voldoende evenwicht tussen beide benaderingen te houden en, waar nodig, te brengen.

Wat is de rol van de Eerste Kamer eigenlijk?

De discussies gaan in ieder geval meestal over alles wat de Eerste Kamer niet zou moeten doen, maar om dat goed te kunnen wegen moet wel eerst duidelijk zijn wat de rol van de senaat dan wel is. Kort en goed is de Eerste Kamer, net als in veel andere landen met een tweekamerstelsel, medewetgever en controleur van de regering. Een vraag die de laatste tijd regelmatig opkomt is of de Eerste Kamer die rol voldoende waarmaakt, vooral op het punt van uitvoerbaarheid. Dat is een criterium waar de Eerste Kamer uitdrukkelijk op toetst. Daarbij spelen diverse aspecten een rol.

Om te beginnen leert de praktijk dat heroverweging of toetsing van een wet, na aanvaarding ervan in de Tweede Kamer, waardevol is. Maar door (ingrijpende) aanpassingen vanuit louter politieke overwegingen kunnen aspecten als uitvoerbaarheid in het parlement soms op de achtergrond raken.

Kamer wordt geacht wetten te kunnen toetsen op werking in praktijk

Het onderscheidende van de Eerste Kamer is dat zij vanwege haar deeltijdkarakter – de senaat vergadert in beginsel een dag in de week – bestaat uit politici die vanwege hun andere functie(s) direct actief zijn in bijvoorbeeld de wetenschap, het onderwijs, de zorg, het openbaar bestuur of het bedrijfsleven. Vanuit die rollen en posities midden in de samenleving worden senatoren geacht wetsvoorstellen goed te kunnen beoordelen op de werking ervan in de praktijk.

Soms pakt de beschreven rol van de Eerste Kamer in de praktijk anders uit. Als gekozen volksvertegenwoordigers bezien senatoren wetsvoorstellen namelijk wel met een politieke bril. Wat

vanuit de ene ideologie rechtmatig wordt geacht, hoeft dat vanuit een andere ideologie niet altijd te zijn. Ook kunnen partijbelangen, coalitie- dan wel oppositiebelangen, in de praktijk wringen met de meer technische kwaliteitstoets die de Eerste Kamer uitvoert.

Wat is belangrijker: politiek oordeel of technische kwaliteit van wet?

Die afweging kan soms knap lastig zijn: stemt men voor de, volgens de eigen partij inhoudelijk wenselijke, maar technisch misschien niet perfecte wet, of laat men de kwaliteit van wetgeving prevaleren en stemt men tegen, met het risico dat het wetsvoorstel wordt verworpen en het inhoudelijke doel uit zicht raakt. Uiteindelijk is iedere senator uiteraard altijd zelf individueel verantwoordelijk voor die afweging en voor zijn of haar stemgedrag.

Daarnaast kan een wetsvoorstel uit balans raken door amendementen, dat wil zeggen wijzigingen of aanvullingen die door de Tweede Kamer worden aangebracht. Nadere reflectie is dan nodig om te bepalen wat de wetgever met de betreffende wet nu precies wil. Hier komt de bijnaam van de Eerste Kamer dan ook vandaan: *Chambre de Réflexion*.

Nader advies van Raad van State is geen luxe

Ten slotte is het van belang om te beseffen dat de Raad van State in beginsel advies uitbrengt over het oorspronkelijke door het kabinet ingediende wetsvoorstel, maar niet over het door de Tweede Kamer gewijzigde voorstel. Dat maakt een goede beoordeling soms lastig. En daarom vraagt de Eerste Kamer soms noodgedwongen een nader advies aan de Raad van State (voorlichting) over de aanpassingen.

Dertig jaar geleden werd de manier waarop de Eerste Kamer omgaat met wetsvoorstellen min of meer gecodificeerd. De toenmalige Eerste Kamer legde onder leiding van Kamervoorzitter Herman Tjeenk Willink (PvdA) een reeks toetsingscriteria vast waarmee de Eerste Kamerleden tot op de dag van vandaag wetsvoorstellen beoordelen. Daarvan is in latere jaren de drieslag rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid de kern gaan vormen.

Senaat kijkt naar gewenste doelen van wet, maar ook de ongewenste

Daarnaast kijkt de Eerste Kamer ook naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit van de ingediende wetsvoorstellen. Hierbij wordt onder meer gekeken naar mogelijke gewenste én ongewenste effecten van een voorgestelde maatregel en de kosten-baten verhouding. Bij de proportionaliteit van een maatregel kijkt de Eerste Kamer naar de mate waarin de eventuele inbreuk op een individueel, al of niet grondwettelijk of verdragsrechtelijk verankerd, belang proportioneel is ten opzichte van het beoogde legitieme doel van een voorgestelde maatregel.

Zo heeft de Eerste Kamer het kabinet in de coronatijd kritisch gevolgd bij het inperken van (grond)rechten van burgers door noodmaatregelen, maar wel in het besef dat een crisis moest worden bestreden. Vorige maand nog ging de Eerste Kamer niet akkoord met de vijfde verlenging van de coronaspoedwet die het de regering mogelijk maakte om ingrijpende maatregelen met minimale betrokkenheid van en controle door het parlement te kunnen treffen.

Voor Eerste Kamer was toeslagenaffaire aanleiding tot zelfonderzoek

Over de uitvoerbaarheid van wetgeving is de laatste jaren, terecht, veel te doen. Zo was de Toeslagenaffaire voor de Eerste Kamer, net als voor de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak, aanleiding tot zelfonderzoek. Het afgelopen jaar heeft een werkgroep van de Eerste Kamer onder leiding van senator Jeroen Recourt (PvdA) in opdracht van een aantal vakcommissies in de Eerste Kamer gekeken naar de rol van de senaat in de Toeslagenaffaire en in het bijzonder bij de behandeling van ter zake relevante wetgeving die tussen 2003 en 2019 tot stand is gekomen.

In het rapport concludeert de werkgroep onder meer dat de problemen die uiteindelijk de Toeslagenaffaire hebben veroorzaakt destijds bij de Eerste Kamer niet op de radar stonden: "De Kamerleden controleerden wel op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en

andere facetten van de behandelde wetsvoorstellen, maar ze hadden daarbij onvoldoende aandacht voor de punten die er, achteraf gezien, het meest toe deden.”

Eerste Kamer verloor toezeggingen van kabinet snel uit het oog

Problemen bij de Belastingdienst werden niet diepgaander onderzocht. Er werden wel zorgen geuit, die met de kennis van nu, de vinger precies op de zere plek legden, maar regelmatig kregen wetsvoorstellen bij de eindafweging het voordeel van de twijfel en werden ze door een politieke meerderheid aanvaard. Die politieke eindafweging stond met name in de periode 2012–2014 erg in het teken van het saneren van de overheidsfinanciën, waarbij het aanpakken van fraude politiek en maatschappelijk breed werd gesteund.

Bij het onderzoek viel op dat de Eerste Kamer toezeggingen snel uit het oog verloor, in het bijzonder na een Kamerwisseling, waardoor die toezeggingen soms onterecht als 'voldaan' werden gekwalificeerd. Evaluaties die de Eerste Kamer ontving werden niet in behandeling genomen. Kortom, het legitieme doel van fraudebestrijding kreeg alle aandacht, maar het individuele belang verdween daarbij te veel uit het oog. De proportionaliteit was uit balans.

Op basis van het rapport heeft de werkgroep-Recourt aanbevelingen gedaan. De Eerste Kamer debatteert na de zomer over het rapport en de adviezen. Een aantal aanbevelingen raakt aan de toetsingscriteria. Zo stelt de werkgroep voor om meer nadruk te leggen op de uitvoerbaarheid van wetgeving: de toets op uitvoerbaarheid nog grondiger uit te voeren, meer aandacht te besteden aan de wetsevaluaties, het burgerperspectief in de Kamer te vergroten en te spreken over de rolopvatting van de Eerste Kamer en hoe deze zich verhoudt tot het deeltijdkarakter van het Eerste Kamerwerk.

Zelfbeperkende rol van Eerste Kamer is op zijn plaats

De laatste aanbeveling heeft de Eerste Kamer, vooruitlopend op het plenaire debat dit najaar, inmiddels al opgepakt. We hebben recent in de Eerste Kamer met elkaar vastgesteld dat een meer zelfbeperkende rol op zijn plaats is, waarbij de nadruk moet liggen op het toetsen van de kwaliteit van wetgeving.

De aanbeveling om meer aandacht te besteden aan het burgerperspectief, kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het actief uitnodigen van belangengroepen wanneer een wetsvoorstel in behandeling wordt genomen. Dat gebeurt nu deels al in de vorm van deskundigenbijeenkomsten, maar daaraan zou het perspectief van de burger meer expliciet kunnen worden toegevoegd. Dit kan bijvoorbeeld door samen te werken met de Nationale Ombudsman, zoals de werkgroep voorstelt, maar natuurlijk ook door nog meer gebruik te maken van het feit dat wij als parttime-Kamerleden met functies elders ook met beide benen in de samenleving staan.

Moet ook de Eerste Kamer gaan werken met rapporteurs?

In het debat na de zomer zullen ongetwijfeld twee andere aanbevelingen – een grondiger toets op uitvoerbaarheid en meer aandacht voor de evaluaties van wetten na invoering ervan – ook uitvoerig de revue passeren. Ik wil daar niet op vooruitlopen. Wel constateer ik dat bijvoorbeeld in het Europees Parlement met rapporteurs wordt gewerkt bij de behandeling van nieuwe Europese voorstellen, en ook in de Tweede Kamer wordt zo nu en dan een rapporteur op een bepaald onderwerp aangesteld, zoals ten tijde van Brexit.

Een rapporteur is een parlementariër die door collega's wordt benoemd om zich voorafgaand aan de behandeling in de Kamer te verdiepen in een bepaald wetsvoorstel en die de betrokken Kamercommissie(s) adviseert over de behandeling. Hierdoor komt voor alle parlementariërs tegelijkertijd meer en betere informatie beschikbaar, die zij kunnen gebruiken bij hun eigen inhoudelijke en politieke afweging tijdens de feitelijke behandeling van het wetsvoorstel. Na aanvaarding van de wet zou de rapporteur een rol kunnen spelen bij het monitoren van de invoering ervan. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het houdt de werkdruk van fracties beheersbaar en het draagt bij aan de controlerende positie van het parlement tegenover de

regering. Die positie is van groot belang voor het evenwicht in de trias politica en de democratische rechtsorde.

Parlementair onderzoek is ook een middel van de Eerste Kamer

Een ander instrument waarmee de Eerste Kamer haar taken uitvoert, is dat van het parlementair onderzoek. Zo heeft op initiatief van GroenLinks en VVD een parlementaire onderzoekscommissie (POC) onder voorzitterschap van senator Ruard Ganzevoort (GroenLinks) het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de effectiviteit van antidiscriminatiewetgeving, bijvoorbeeld in het onderwijs, bij de politie en op de arbeidsmarkt.

Aanleiding voor de instelling van de commissie en het onderzoek is het onderscheid tussen personen en groepen dat in het dagelijks verkeer in Nederland veelvuldig wordt gemaakt. Onderscheid waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, is problematisch en op grond van nationaal en internationaal recht verboden.

Onderzoek naar gat in de wetgeving op papier en de praktijk

De POC heeft onderzoek gedaan naar zowel de oorzaken van het gat tussen wetgeving op papier en in de praktijk als de oplossingen daarvoor, waarbij het in het bijzonder gaat om de rol die het parlement speelt of kan spelen, zowel in het wetgevingsproces als bij de controle van het beleid waarvoor bewindslieden in de Kamers verantwoording afleggen. In het rapport wordt onder meer een afwegingskader voor regering en parlement voorgesteld dat met enige regelmaat kan worden geëvalueerd en bijgesteld. Het betreft vragen die de wetgever zichzelf in het wetgevingsproces kan stellen om discriminatie te voorkomen of tegen te gaan.

Het middel van een parlementair onderzoek is een nuttig aanvullend instrument met wel als nadeel dat het vaak pas plaatsvindt wanneer de wetgeving gepasseerd is. Het is vooral ook zaak om te komen tot betere controle van wetgeving vooraf, zoals de POC voorstelt.

Wettenmakers weten vaak weinig over de mensen over wie zij beslissen

Columniste en sociaal dienstverlener Emine Uğur schreef eerder dit jaar in Trouw over de rondleiding die zij ooit als gemeentelijk bijstandswerker gaf aan beleidsmedewerkers van het ministerie van Sociale Zaken. Ze beschrijft de verbijstering over de bijstandspraktijk die zij zag bij haar gasten en haar eigen realisatie dat 'de mensen die de belangrijkste beslissingen nemen, bar weinig weten over de mensen over wie zij beslissen en de effecten ervan.'

Weten over wie het gaat en welk effect wetgeving heeft op de levens van mensen, dat heeft alles te maken met het werk van de Eerste Kamer. En ook daar lijkt dat helaas soms uit het oog te zijn verloren, zoals ook de werkgroep-Recourt constateerde ten aanzien van de parlementaire controle op de (uitwerking van) de toeslagenwetgeving.

Gevolgen voor mens en samenleving moeten centraal staan

Bij het toetsen van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten de gevolgen van de voorstellen voor mens en samenleving altijd centraal staan. Dat lijkt een open deur, maar gezien de gebeurtenissen van de afgelopen jaren en het grote wantrouwen van mensen in de politiek en de overheid, is het geen overbodige luxe dat nog eens te herhalen.

Het heeft ook alles te maken met het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen hebben in de kwaliteit van de parlementaire democratie en de robuustheid van de democratische rechtsstaat waarin de burger wordt beschermd. Het vertrouwen dat altijd weer moet worden verdiend. Met die hernieuwde opdracht gaat de Eerste Kamer als medewetgever en controleur van de regering aan de slag. Wetgeving is mensenwerk. Wetten worden door mensen gemaakt, maar zijn er bovenal vóór mensen.