

De Eerste Kamer is evenals de Tweede Kamer in de greep van de partijleiders. Dat is dus dubbelop.

Posted on 11 maart 2023 by Patrick van Schie

Hoewel het dezer dagen veelvuldig verschijnen in de media en in het land van tal van fractievoorzitters uit de Tweede Kamer of andere partijleiders anders doet vermoeden, zal er na komende woensdag niets veranderen aan de samenstelling van de Tweede Kamer. Wat voor genoemde politici op het spel staat is hoe de Eerste Kamer eruit komt te zien. Sommige kandidaat-Eerste Kamerleden worden als 'lijsttrekker' gepresenteerd maar dat is natuurlijk flauwekul, want de kiezers kunnen helemaal niet op deze mensen stemmen.

Aanstaande woensdag worden de leden van de twaalf Provinciale Staten gekozen. Het zijn de Statenleden die dan vervolgens bepalen wie er in de Eerste Kamer komen. De Eerste Kamer wordt dus 'getrapt' (indirect) gekozen; waarbij elk Statenlid geacht wordt netjes de lijst van de eigen partij goed te keuren.

Soms gaat er nog wel eens wat 'mis' zoals toen een D66-Statenlid in 2011 een

blauw schrijvende pen gebruikte om zijn stembiljet in te vullen; dat kostte zijn partij destijds een zetel in de Eerste Kamer (ook Statenleden moeten namelijk een rood potlood gebruiken, anders is het stembiljet ongeldig). Zelfs onze zogenaamd 'professionele' politici blijken soms verbluffend onkundige amateurs te zijn.

Weg is de roep 'Weg met de Eerste Kamer'

Vroeger hoorde je van de linkerzijde (van D66 via de PvdA tot de extreemlinkse partijen waaruit later GroenLinks werd opgebouwd) nogal eens de roep om de Eerste Kamer maar af te schaffen. Het was, zo werd daar beweerd, een elitair gezelschap dat 'progressieve' hervormingen slechts in de weg stond. Links ruimde die hindernis maar liever op. Daar hoor je ze bij GroenLinks en de PvdA tegenwoordig niet meer over, nu ze kansen ruiken hun kiezersaandeel van naar verwachting niet meer dan ongeveer één zesde in te kunnen zetten om het kabinet in een linkse worggreep te vangen.

Ten tijde van het kabinet-Rutte 2 liet ook Halbe Zijlstra, als VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer, zich door soortgelijke opportunistische overwegingen leiden: hij suggereerde de Eerste Kamer op te doeken. Het kabinet had immers (ook toen) geen meerderheid in die Eerste Kamer, en dat was maar lastig. Dit vormde mede de aanleiding tot instelling van de staatscommissie parlementair stelsel, oftewel de staatscommissie-Remkes. Deze staatscommissie bestempelde Tweede en Eerste Kamer gezamenlijk echter tot 'het hart van onze democratie'.

Waarom een tweekamerstelsel

In de Scandinavische landen hebben de socialisten, toen zij daar in de naoorlogse jaren nog zowat de alleenheerschappij uitoefenden, overal de senaat afgeschaft. In deze landen bestaat het parlement uit slechts één kamer (unicameralisme). Wel zo simpel. Dat was voor de socialisten ook het motief: niet langer te worden gehinderd om hun eigen programma zo eenvoudig mogelijk door te kunnen drukken.

Dit is precies waarom liberalen vanouds vóór een tweekamerstelsel zijn. Liberalen wantrouwen macht en daarom behoeft elke macht een tegenmacht. Voor een volksvertegenwoordiging geldt net zo goed als voor welke instantie ook dat zij niet kan worden geacht de opperste wijsheid in pacht te hebben. Bovendien kan een volksvertegenwoordiging zich laten leiden door de waan van de dag. Of door

machtsfactoren in plaats van door inhoudelijke argumenten.

Deze overwegingen brachten de Zwitsers-Franse liberale denker Benjamin Constant er meer dan twee eeuwen geleden toe Montesquieus *trias politica* – de scheiding der machten – te verfijnen. In zijn *Principes de politique* (1810) stelde Constant dat de wetgevende macht – het parlement – zelf eveneens diende te worden opgedeeld. In de ene kamer zouden dan de 'vluchtige' opinies – de *hypes* van de dag – aan bod komen.

In de andere kamer konden juist de meer bezonnen perspectieven voor de lange termijn een plek krijgen. Het ging er dus niet enkel om dat in die tweede kamer (in ons land de Eerste Kamer genoemd) de zaken nog eens dunnetjes werden overgedaan, het ging er tevens om dat de wetsvoorstellen met een andere blik zouden worden bekeken.

De Eerste Kamer moet geen doublure zijn

Wil een extra kamer (bij ons dus de Eerste Kamer) van toegevoegde waarde zijn, dan dient hij meer te zijn dan een doublure van de kamer waar het politieke primaat ligt (bij ons de Tweede Kamer). Naarmate politieke partijen meer grip hebben gekregen op de Kamerleden (en dat is uiteindelijk ook met Eerste Kamerleden gebeurd) en het stemmen 'zonder last' door fractiediscipline en binding aan regeerakkoorden is uitgehold, zijn beide Kamers meer op elkaar gaan gelijken.

Het zijn de partijtoppen die tegenwoordig in beide Kamers de dienst uitmaken. Dit geldt evenzeer voor het gros van de zogenoemde oppositiepartijen, omdat die steeds vaker de neiging zijn gaan vertonen bij politiek gevoelige onderwerpen *coûte que coûte* tegen te zijn tenzij ze een wetsvoorstel kunnen aangrijpen om hun eigen programma alsnog gerealiseerd te krijgen.

Vooral vanuit partijen die deelnemen aan een kabinet hoor je meestal dat de Eerste Kamer geen politiek moet bedrijven maar wetgeving louter behoort te beoordelen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Nu zou er zeker veel mee gewonnen worden indien de Eerste Kamer deze criteria veel strenger ging hanteren maar ook de senatoren ontkomen niet aan een politieke beoordeling van ontwerpwetten en regelgeving.

De Eerste Kamer is in zijn hele bestaan *mede* een politiek lichaam geweest, niet alleen omdat er politici in zitten maar vooral omdat de beantwoording van vragen

als ‘Wat is op langere termijn in het algemeen belang?’ en ‘Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot onze Grondwet?’ geen technische exercitie is maar een kwestie van politieke afweging van waarden en belangen.

De greep van politieke partijen

In het verleden werd getracht de waarborg dat de Eerste Kamerleden wetgeving inderdaad met meer bezonnenheid zouden beoordelen te zoeken in ervaring of in deskundigheid, die dan bijvoorbeeld zou moeten blijken uit een hoogleraarschap. Nog steeds zijn Eerste Kamerleden gemiddeld ouder dan hun collega’s in de Tweede Kamer en bovendien zijn hoogleraren met 12 op 75 leden in onze huidige senaat ruimschoots vertegenwoordigd.

Maar wanneer ook zij zich vrijwel steevast in de partijpas voegen, neemt de waarde van hun extra ervaring en inzichten af. Wat heb je er immers aan als een Eerste Kamerlid weet dat een wetsvoorstel inhoudelijk niet deugt, maar hij of zij er toch voor stemt omdat de partijtop of het kabinet dat van hem of haar verlangt? Dat geldt evenzo voor Eerste Kamerleden uit een ‘oppositiepartij’ indien zij alles afwegende tot het oordeel komen dat een voorgenomen wet wel in het algemeen belang is maar zij toch tegen stemmen puur om het kabinet dwars te zitten.

De band tussen Eerste Kamerleden en politieke partijen zou losser moeten zijn. Dat vergt een cultuuromslag. Maar daar valt niet veel van te verwachten zolang de selectie voor de (volgende) kandidatenlijst in handen van de partijen is. En in vertegenwoordigende stelsels zijn politieke partijen niet (meer) weg te denken. Of toch?

Een alternatieve samenstelling van de Eerste Kamer

Tien jaar geleden groef de Vlaamse historicus David van Reybrouck de methode van het antieke Athene op waar voor allerlei publieke functies geen verkiezingen werden gebruikt maar het lot besliste. Kort en goed stelde Van Reybrouck voor om te experimenteren met vertegenwoordiging van burgers in organen die door loting zouden worden samengesteld. Nu is het de vraag of je daarmee in de Eerste Kamer de langetermijnvisie inbrengt die Benjamin Constant (terecht) noodzakelijk achtte. Maar wel kun je op deze manier voorkomen dat partijen de kandidaten selecteren en dat partijbelangen het algemeen belang wegdrukken.

De Eerste Kamer zou een geschikt orgaan zijn om via loting willekeurige burgers een stem te geven in zoverre het een deeltijdambt betreft voor slechts 1 dag in de week. Veel burgers zullen hun gebruikelijke werkzaamheden kunnen combineren met een lidmaatschap van de Eerste Kamer, waarbij ze voor die ene dag een schappelijke vergoeding dienen te krijgen. Tegelijkertijd bestaat er geen gevaar dat zij om die vergoeding te behouden in de Kamer gaan stemmen overeenkomstig de wensen van het kabinet of een partij; hun herverkiezing is immers niet aan de orde. De volgende Eerste Kamer zal uit een nieuwe lichting gelote burgers bestaan.

Aan loting kunnen twee nadelen zitten. Ten eerste kan het lot personen aanwijzen die apert níet voor volksvertegenwoordiger geschikt zijn (het huidige stelsel biedt overigens geen garantie dat elk Kamerlid geschikt is). De vijver aan ongeschikte gewone burgers is overigens minder groot dan menig politicus zal denken of beweren. De afstand tussen Kamerleden en burgers is in de loop der decennia kleiner geworden. Een meerderheid van de burgers is wanneer zij de tijd krijgen heus in staat de voors en tegens van een wetsvoorstel met elkaar te bespreken en vervolgens een eigenstandige afweging te maken.

Ten tweede is bij loting de kans dat een burger ooit in zijn of haar leven tot Eerste Kamerlid wordt uitverkoren miniem. Dit kan tot desinteresse leiden, wanneer tal van burgers op geen enkele manier meer met de Eerste Kamer van doen hebben. Voor een democratie is het van groot belang dat burgers zich betrokken blijven voelen.

Voorselectie door loting

Beide euvels zijn te verhelpen door loting en verkiezingen te combineren. Men zou – bij wijze van voorbeeld – door loting 1.500 willekeurige burgers kunnen selecteren, waarmee een dwarsdoorsnede van de kiesgerechtigde bevolking wordt benaderd. Zij vormen dan de kandidaat-leden voor de Eerste Kamer; om niet alsnog een scheve verdeling te krijgen moet een burger slechts om zeer dwingende redenen zo'n kandidatuur kunnen weigeren.

Vervolgens kunnen alle kiesgerechtigde burgers uit deze 1.500 kandidaten de 75 Eerste Kamerleden kiezen. Van alle door loting aangewezen kandidaten wordt dan dus 1 op de 20 daadwerkelijk gekozen, en elke kandidaat zal de kiezers moeten laten weten wat zijn of haar ideeën over belangrijke thema's zijn.

Kandidaten die pertinente onzin uitkramen zullen op deze manier hopelijk weinig

kans maken. Helemaal uitsluiten dat zij Kamerlid kunnen worden kan men zo niet, maar ook in het huidige stelsel blijken politici die onzin verkopen toch te kunnen worden gekozen. Deze Eerste Kamer zal dan inhoudelijk behoorlijk moeten worden ondersteund. Maar dat is voor de Tweede Kamer niet anders.

En de toets op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid? Kan die aan gewone burgers worden toevertrouwd? Hier kunnen de Raad van State en de Algemene Rekenkamer een adviserende rol vervullen. En waar het om uitvoerbaarheid gaat kan onze wetgeving alleen maar winnen door een beslissende stem in te brengen van burgers die weten hoe het er in de echte maatschappij aan toe gaat.

Eerst naar wat haalbaar moet zijn: senatoren in etappes kiezen

Het valt niet te verwachten dat een stelsel zoals hierboven besproken snel zal worden ingevoerd. Het druist namelijk in tegen het belang van *alle* politieke partijen, omdat die op deze manier hun macht over de samenstelling van de Eerste Kamer zullen kwijtraken. Wat voor burgers als toekomstmuziek kan klinken, vormt voor politieke partijen een niet te harden kabaal.

Kansrijker is wellicht een wijze van verkiezing die door het vorige kabinet is omarmd in zijn reactie op de voorstellen van de staatscommissie-Remkes. En wel om niet, zoals nu, na de Provinciale Statenverkiezingen de hele Eerste Kamer ineens voor 4 jaar te kiezen maar terug te keren naar het in gedeeltes doen verkiezen van de Eerste Kamerleden. Dat hoeft niet te geschieden precies op de wijze waarop het vóór 1983 ging.

Je zou ook het systeem kunnen hanteren dat geldt voor de Amerikaanse Senaat. Dat wil zeggen: elke twee jaar wordt één derde van de Eerste Kamer vernieuwd met leden die ieder voor 6 jaar worden gekozen. Daarmee garandeer je enerzijds een langere zittingsduur en dus meer profijt van ervaring die een Eerste Kamerlid opdoet en anderzijds voorkom je dat de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling een betere, want recentere, reflectie vormt van de kiezersvoorkeuren dan de Tweede. Dit laatste geeft alleen maar onduidelijkheid en dus gedoe over waar het politieke primaat zich bevindt.

Ten slotte

Zolang in de wijze waarop de Eerste Kamer wordt gekozen blijft zoals ze is, zullen Provinciale Statenverkiezingen elke vier jaar worden 'gekaapt' door landelijke politici. De Statenverkiezingen blijven dan in wezen een massale opiniepeiling en de Eerste Kamer zal zich moeilijk kunnen ontworstelen aan zijn imago van doublure van de Tweede Kamer. Met als bijzonderheid dat de Eerste Kamer gedurende een deel van de tijd (wanneer deze Kamer het kortst geleden is gekozen) een betere afspiegeling vormt van de sentimenten in het land dan de Tweede Kamer, waar toch het politieke primaat ligt, of althans behoort te liggen.

Op den duur is dit niet in het belang van de Eerste Kamer. En, belangrijker: evenwichtige besluitvorming in een stelsel van voldoende *checks and balances* is aldus onvoldoende gewaarborgd. Wie het algemeen belang en het functioneren van onze democratie ter harte gaat, behoort te blijven nadenken over een Eerste Kamer die is gebouwd op een in staatsrechtelijk opzicht gedegener grondslag.

Patrick van Schie *is historicus en directeur van de liberale TeldersStichting.*

De ***donateurs maken Wynia's Week.*** *U zorgt er als donateur voor dat ons onafhankelijke magazine twee keer per week en 104 keer per jaar kan verschijnen. Doneren kan op verschillende manieren, kijk* ***HIER. Hartelijk dank!***