

Paul Bovend'Eert

Hoogleraar staatsrecht Radboud Universiteit Nijmegen

Hervorming van het tweekamerstelsel

1. Algemeen

De positie van de Eerste Kamer verdient serieuze heroverweging.

De afgelopen tien jaar is duidelijk geworden dat de positie van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel serieuze tekortkomingen vertoont.

De Grondwet heeft bij de vormgeving van het tweekamerstelsel van oudsher nadrukkelijk gekozen voor de toekenning van het staatsrechtelijke en politieke primaat aan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer (art. 51 Gw). De Eerste Kamer heeft als indirect gekozen Kamer vergeleken met de Tweede kamer een veel zwakkere democratische legitimatie, die in de praktijk nog geaccentueerd wordt door een verhoudingsgewijs lagere opkomst bij Provinciale Statenverkiezingen. Ook in de verdeling van bevoegdheden op het terrein van de vaststelling van wetten en de controle van het regeringsbeleid heeft de Tweede Kamer het staatsrechtelijke en politieke primaat. Tekenend voor dit primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer is ook de werking van de vertrouwensregel, waarbij kabinetten na verkiezingen gevormd worden op basis van meerderheidssteun in de Tweede Kamer. De regeringsfracties in de Tweede Kamer sluiten een regeerakkoord dat de grondslag vormt voor de uitvoering van het regeringsbeleid van het kabinet. De Eerste Kamer heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een Kamer van parttime politici die doorgaans slechts een dag in de week bijkomen en hoofdzakelijk hun werkzaamheden besteden aan de vaststelling van wetgeving. De Eerste Kamer ziet voor haarzelf een hoofdrol weggelegd in een toetsing van wetsvoorstellen aan eisen van grondwettigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.¹ Niettemin is ook de Eerste Kamer een Kamer die voluit politieke afwegingen maakt bij de beoordeling van wetsvoorstellen.

De Tweede kamer heeft in dit tweekamerstelsel onmiskenbaar in veel opzichten het primaat, de Eerste Kamer neemt een secundaire positie in, maar heeft in de wetsprocedure opvallend genoeg wel het laatste woord. Haar komt een absoluut vetorecht toe bij de vaststelling van wetten . Dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft bij wetgeving is niet goed te rijmen met haar bescheiden constitutionele positie in het tweekamerstelsel. In westerse democratieën is het in een tweekamerstelsel, waarin de rechtstreeks gekozen Kamer, de 'volkskamer,' het primaat heeft, gebruikelijk dat die Kamer het laatste woord heeft. Het Nederlandse tweekamerstelsel vormt wat dat betreft een merkwaardige uitzondering op de regel.

Lange tijd kon dit gebrek gemaskeerd worden doordat de Eerste Kamer wijze terughoudendheid betrachtte in de uitoefening van haar bevoegdheden. De kabinetten-Rutte II, III en IV (2012-2022) hebben echter geleerd dat die terughoudendheid achter de horizon verdwijnt, wanneer een kabinet wel in de Tweede Kamer maar niet in de Senaat de meerderheid heeft.

Vanwege de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer dienen in de Tweede Kamer bij de besluitvorming meerderheden gevormd te worden die ervoor zorgen dat het kabinet met zijn voorstellen ook een meerderheid heeft in de Eerste Kamer. In een tweekamerstelsel waarin de Tweede Kamer geacht wordt het politieke primaat te bezitten, is dat de wereld op zijn kop.

De verkiezingen voor de Eerste Kamer halverwege de rit van een kabinet maken de verhoudingen onnodig gecompliceerd.

Dat bij de kabinetsformaties van 2010 en 2012 de vraag is opgekomen om ook de Eerste

¹ Men kan zich de overigens de vraag stellen of de Eerste Kamer de laatste jaren gelet op haar wisselende personele samenstelling wel zo'n ambitieuze taakstelling op zich kan nemen. Het Parttime karakter van de Eerste Kamer houdt bovendien serieuze risico's in vanuit een oogpunt van integriteit en belangenverstrengeling.

Kamerfracties te betrekken bij de coalitieonderhandelingen, illustreert dat het Nederlandse tweekamerstelsel uit het lood geslagen is.

Een bezinning op de positie van de Eerste Kamer is noodzakelijk.

2. Aanpassing van de wetsprocedure

Het is wenselijk door een grondwetsherziening een wijziging van de wetsprocedure door te voeren, waarin de Tweede Kamer het laatste woord krijgt bij de vaststelling van wetten.

Analoog aan hetgeen gebruikelijk is in tweekamerstelsels in andere parlementen in Europa, is er veel voor te zeggen om een amendementsrecht toe te kennen aan de Eerste Kamer en bij verschil van inzicht tussen de beide kamers de mogelijkheid te openen van een conciliatieprocedure (uit te voeren door een gemengde commissie van Kamerleden van beide Kamers). Op deze wijze kan de functie van heroverweging van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer beter gestalte krijgen. Belangrijk bij een dergelijke aanpassing van de rol van de Eerste Kamer in de wetsprocedure is dat de Eerste Kamer de bevoegdheid verliest om een wetsvoorstel te verwerpen.

De Eerste Kamer kan in zo'n gewijzigde opzet van de wetsprocedure een wetsvoorstel slechts ongewijzigd aannemen of aannemen met wijzigingen, waarna het wetsvoorstel wordt teruggestuurd naar de Tweede Kamer. Indien dat gewijzigde wetsvoorstel niet in een eensluidende tekst door de Tweede Kamer wordt aangenomen, volgt een conciliatieprocedure om een compromis te bereiken tussen de twee Kamers. Een gemengde conciliatiecommissie met vertegenwoordigers van beide Kamers, zoals te doen gebruikelijk in andere Europese parlementen, kan dan trachten een compromis te bereiken. Is dit compromis niet bereikbaar dan dient de rechtstreeks door het volk gekozen Tweede Kamer het laatste woord te krijgen. Het vetorecht van de Eerste Kamer komt aldus te vervallen. De bestaande novelleprocedure vervalt eveneens.

Het voorstel van de regering tot herziening van de wetsprocedure (Kamerstukken II 36374) doet naar mijn mening onvoldoende recht aan het primaat van de Tweede Kamer in het tweekamerstelsel. In dat voorstel behoudt de Eerste Kamer de bevoegdheid om onverkort wetsvoorstellen te verwerpen. Het absolute vetorecht blijft bestaan. De Eerste Kamer behoudt het laatste woord in de wetsprocedure in het parlement.

In feite komt het voorstel van de regering hierop neer dat vergeleken met de huidige situatie (aannemen of verwerpen van een wetsvoorstel) een extra bevoegdheid wordt toegekend aan de Eerste Kamer, namelijk het wijzigen van het wetsvoorstel. De Tweede kamer heeft slecht in het geval de Eerste kamer een wetsvoorstel gewijzigd terugstuurt het laatste woord.

Het risico bestaat in een dergelijke constructie dat de Eerste Kamer op voorhand in politieke onderhandelingen wijzigingen afdwingt bij de Tweede kamer onder dreiging van de mogelijke verwerping van het wetsvoorstel. Het Voorstel is in die zin niet te rijmen met het primaat dat de Grondwet aan de tweede kamer toekent. Het doet ook geen recht aan de politieke verhoudingen tussen de beide Kamers in het tweekamerstelsel.

Verwezen zij ten slotte naar het advies van de Raad van State die terecht in kritische zin opmerkt: *'Anders dan de regering ziet zij niet op voorhand in hoe invoering van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht zal 2 leiden tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer, of tot een afname van het aantal novelles. Zonder zich over de wenselijkheid van mogelijke alternatieven uit te spreken wijst de Afdeling, gegeven de doelstelling die de regering wenst te bereiken, daarom ter nadere overweging ook op mogelijkheden om een wijzigings- en terugzendrecht anders vorm te geven. De toelichting op het huidige voorstel gaat hier onvoldoende grondig op in. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de samenhang tussen het voorstellen en andere wetsvoorstellen die de Eerste Kamer betreffen, alsmede over de inrichting van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht. In verband met het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel niet bij de Tweede*

*Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*²

² Kamerstukken II 2022/23, 36374, nr. 4, p. 1-2.