

Debat over een eventueel in te stellen Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel
19 januari 2016, bijdrage fractie D66, Th.C. de Graaf

Voorzitter,

Op 29 januari 2013 voerden wij in deze zaal een interessant debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, mede naar aanleiding van de evaluatie van de uitslag van 2011. In dat debat ging het niet alleen over dat rode potlood waarmee door Statenleden volgens de Kieswet moet worden gestemd, maar ook over lijstencombinaties, of die ook voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen kunnen worden ingediend en welke belemmeringen de Grondwet daartegen opwerpt.

De meeste fracties grepen dit debat aan om beschouwingen te wijden aan de politieke positie van deze Kamer in relatie tot de indirecte legitimatie en de spanningsrelatie die kan ontstaan tussen beide Kamers en tussen Eerste Kamer en regering. Ik herinner mij dat er een, overigens kansloze, motie op tafel lag om de Eerste Kamer rechtstreeks te laten kiezen door de bevolking. Ik herinner mij ook dat het zogenoemde terugzendrecht in diverse vormen aan de orde werd gesteld en dat intensief werd gesproken over het veronderstelde imperatief voor de Eerste Kamer om politiek terughoudend op te treden. Voor de duidelijkheid zeg ik er ook vandaag maar bij dat er geen staatsrechtelijke regel bestaat, geschreven of ongeschreven, die deze Kamer zou verplichten om zich apolitiek op te stellen. Ik haal opnieuw met instemming de regering aan die bij gelegenheid van de behandeling van de grondwetsherziening 1983 stelde dat de Eerste Kamer politieke tanden heeft en die ook moet behouden. Hoe zij die tanden gebruikt, is in de eerste plaats aan de Kamer zelf ter beoordeling (*HTK, 1980-1981, p.199*). Ik meen dat het toenmalig minister Wiegel van Binnenlandse Zaken was die deze woorden gebruikte. In een andere hoedanigheid heeft hij bijna twintig jaar later laten zien hoe die tanden er uit zien.

Voorzitter,

Het is niet mijn intentie om dat debat vandaag weer helemaal over te doen, recycling is niet mijn core business. Waarom ik er naar verwijst, is omdat dit debat werd gevoerd toen al een nieuw kabinet was aangetreden op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer in het najaar van 2012. Toen was dus al duidelijk dat er geen vanzelfsprekende meerderheid voor de regering in de Eerste Kamer te vinden was. Maar het was kennelijk een periode van stilte voor de storm. Wat opviel in dat debat van drie jaar geleden was dat alle partijen het brede gesprek over de Eerste Kamer en het tweekamerstelsel wensten te voeren, behalve CDA en VVD. Van het CDA weten we dat de animo om over staatsrechtelijke hervormingen na te denken, gering is. Nu ja, nadenken misschien nog wel, maar toch zeker niet handelen. Van de VVD verbaasde mij dat toen ook niet. Ik hoor het mevrouw Duthler, die ook toen als VVD-woordvoerder optrad, nog zeggen en ik citeer haar maar letterlijk: "Mijn fractie heeft geen behoefte aan een nader onderzoek of een studie naar het stelsel van de Eerste Kamerverkiezingen".

Anderhalf jaar later kwam onze vroegere collega Hermans tijdens de algemene politieke beschouwingen 2014 met het voorstel om maar eens serieus naar het parlementair stelsel te kijken, want dat was echt nodig. Hij was wel zo large om daarmee niet alleen de rol van de Eerste Kamer te bedoelen, maar trok het breder en verwees onder meer naar de steeds snellere wisselingen in kiezersvoorkeur. Het behoeft geen rocket science om te beseffen wat er in die anderhalf jaar is gebeurd dat het denken in de VVD heeft doen omslaan. Pas in de loop van 2013 werd het ongemak

van de zittende coalitie van VVD en PvdA over de verhoudingen in de Eerste Kamer manifest. In dat jaar en in 2014 ontstond vervolgens de dynamiek van de constructieve oppositie die een omvangrijk pakket aan hervormingen aan de benodigde meerderheden in beide Kamers hielp. Het ongemak van het ontbreken van een vanzelfsprekende meerderheid verleidde voorlieden van de coalitie er toe om de rol en het bestaansrecht van de Eerste Kamer te bekritisieren.

Een licht ironisch gevoel kon ik toen overigens maar met moeite onderdrukken: het waren immers juist senatoren van deze partijen, VVD en PvdA die in de afgelopen decennia kabinetten steeds in forse problemen brachten: in 1999 in de Nacht van Wiegel, in 2005 op het avondje van Van Thijn en ruim een jaar geleden nog de kerstprelude van de Bende van Drie onder aanvoering van onze gewezen collega Adri Duivesteijn.

Waarmee ik maar wil zeggen, voorzitter, dat de suggesties van de heer Hermans, ik druk mij gematigd uit, onder een wat ongelukkig gesternte werden geboren. Een staatscommissie om een specifiek partijpolitiek ongemak te redresseren. Ik twijfel niet aan de oprechte intenties van de VVD-collega's in deze Kamer, maar zij zullen toch willen begrijpen dat in mijn fractie de wenkbrauwen werden gefronst bij zoveel coïncidentie.

Een ongelukkig gesternte en die versterkt de motivatie om naar de instelling en taakopdracht van een staatscommissie te kijken bepaald niet. Niettemin wil mijn fractie dat toch doen en wel in volle ernst.

Ik laat maar even het politiek opportunisme achter mij en kijk naar de zorgen die bestaan over de werking van onze democratie en van ons parlementair stelsel.

Ik zeg er op de voorhand bij dat naar onze opvatting de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer niet het grootste probleem is in de democratie. Wie naar de werkelijkheid achter de grote woorden kijkt, ziet dat de Eerste Kamer in de praktijk een gematigde positie inneemt en zelden tegen de meerderheidsbesluitvorming in de Tweede Kamer ingaat. Als ik de Stroomwet meereken, een nogal bizar voorbeeld overigens, dan heeft de Eerste Kamer in 16 jaar precies 16 wetsvoorstellen afgestemd. Een gemiddelde van één per jaar tegen het decor van honderden, zo niet duizenden wetten die zonder mankeren de eindstreep haalden. De kracht van de Eerste Kamer ligt niet of nauwelijks in het stemgedrag, maar in de kwaliteit van het debat en in de wijze waarop zachte drang tot reparaties en soms tot novelles leidt.

De fracties hier gedragen zich ook helemaal niet als agentschappen van de politieke leiding van hun partijen aan de overkant. Ik kom dat in ieder geval zelden tegen. De verhoudingen zijn aanmerkelijk gelaagder, wat niet wil zeggen dat geen rekening wordt gehouden met de politieke lijnen die in de eigen partij en in de geestverwante Tweede Kamerfractie worden getrokken. Vanzelfsprekend gebeurt dat wel. Tenslotte zijn wij geen staatsraden maar deeltijdpolitici die op politieke lijsten zijn verkozen. Aantoonbaar is echter dat wetgevingskwaliteit, uitvoerbaarheid en mogelijke spanning met Grondwet en internationale verdragen, waaronder begrepen grondrechtbepalingen, hier dominantere toetsingsgronden vormen dan in de Tweede Kamer. Juist dat verschil bepaalt de meerwaarde van het tweekamerstelsel.

Dat hoeft niet voor de eeuwigheid zo te blijven.

Mijn partij is om principiële redenen voorstander van een éénkamerstelsel, ik neem daar ook geen afstand van. Wel is aan die principiële stellingname altijd de conditie toegevoegd dat dan op een andere wijze de gerichte aandacht voor de wetgevingskwaliteit wordt verzekerd. De Tweede Kamer veronachtzaamt die kwaliteit te vaak of frustriert die door de toevoeging van te snel geschreven en

niet doordachte last-minute-amendementen. Voorlopig is die verzekering er niet; het voorstel om bijvoorbeeld het constitutioneel toetsingsverbod op te heffen, ligt nog ergens zieloogend te wachten op een tweede en roemloze lezing en dat al zes jaar.

Er zijn mensen, ook hier, die menen dat een panacee te vinden is in de verandering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Ik geloof er niets van. Rechtstreekse verkiezing, al dan niet gelijktijdig met de Tweede Kamer, lijkt een mooi democratisch gebaar. Maar als we dat doen, politiseert de senaat tien keer zwaarder dan nu het geval is. Bovendien ontstaat een directe concurrentieverhouding met de overkant. Wie heeft het dan uiteindelijk voor het zeggen en waar ligt dan het politieke primaat? Moeten we daar dan weer nieuwe geschillenregeling voor verzinnen, bijvoorbeeld de Verenigde Vergadering laten bij conflicten laten beslissen? Dat lijkt mijn fractie een moeizame weg.

Net zo moeizaam overigens als de romantische gedachte van het Bataafs-Noors stelsel, waarin de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging zelf uit zijn midden een andere Kamer kiest die zich beperkt tot de wetgevingskwaliteit. In 1798 is er onder de Bataafse Republiek kort mee geëxperimenteerd en we kennen een vergelijkbaar stelsel nu nog in IJsland, Noorwegen en Finland. Dit stelsel is in de jaren negentig nog eens uitvoerig beklopt en beschouwd door de vanwege de Tweede Kamer ingestelde Commissie-De Koning, waar ik deel van mocht uitmaken. De commissie kwam tot de conclusie dat een dergelijk stelsel teveel risico's met zich meebrengt voor de heroverwegingstaak. Voormalig Eerste Kamerlid voor de VVD en staatsrechtgeleerde Martin Burkens vroeg zich in dit verband niet zonder reden af of de Tweede Kamer in zo'n stelsel het wel kon opbrengen om alerte, kritische mensen te benoemen of juist "ja-knikkers en dommelaars" van wie ze verder weinig last zouden hebben.

We zouden ook terug kunnen keren naar de situatie van voor 1983, waarin de Eerste Kamer om de drie jaar partieel werd gekozen. Dat werd, ooit, voorgesteld door de beide parse kabinetten. Het voordeel zou kunnen zijn dat onze Kamer dan juist minder politiek zou handelen. Dat is wellicht waar, ook in mijn partij is daar wel over gedacht. Maar terug naar 1983 betekent ook terug naar een nog diffuser verband tussen kiezersuitspraak en de samenstelling van dit deel van de volksvertegenwoordiging. En zo wissel je het ene legitimatieprobleem in door het andere.

Ik verwacht van een staatscommissie op deze punten weinig. Veel is al in kaart gebracht, ook over de optie van het terugzendrecht. Dat is mogelijk als alternatief voor het vetorecht van de Eerste Kamer, maar ook in combinatie daarmee. Ook hier is door de commissie-De Koning 23 jaar geleden uitvoerig naar gekeken. Inmiddels hebben we staatscommissie op staatscommissie gestapeld, Kamercommissies ingesteld en zelfs een hele Nationale Conventie (2006). Ik vrees dat er bedroevig weinig mee is gedaan. Is dat reden om het dan maar niet nog eens te proberen? Nee, maar het tempert wellicht wel de verwachtingen.

Voorzitter,

Ik zei al dat wij grote zorgen hebben over het functioneren van onze democratie. Dat heeft vooral te maken met het afnemend vertrouwen in onze instituties en met de beperkte slagkracht. De grote electorale volatiliteit is een uitdrukking van snel wisselende maatschappelijke omstandigheden maar ook van politieke instabiliteit. Daartegen kan een staatscommissie ons niet wapenen. Wellicht wel tegen uitwassen zoals de enorme versplintering die mede in de hand wordt gewerkt door ons kiesstelsel. Het vertrouwen in de democratie als zodanig is overigens, blijkt uit SCP-

rapporten, een stuk groter dan het vertrouwen in politici. Eén hoeraatje van de kiezers voor de democratie en boegeroep voor degenen die zij democratisch hebben aangewezen. Dat moet ons te denken geven. Volksvertegenwoordigers worden gezien als een aparte maatschappelijke kaste die zichzelf in plaats van het volk verheffen. Er zijn veel redenen te bedenken voor die grote kloof tussen kiezers en gekozenen: complexiteit, opleidingsniveau, fysieke en mentale afstand, beroepsdeformaties en bijbehorend jargon.

De grote afstand hangt ongetwijfeld ook samen met de wijze waarop de meeste volksvertegenwoordigers worden gekozen: zonder eigen rechtstreeks mandaat, achter de brede rug van hun lijsttrekker en zonder eigen constituency, een eigen herkenbare kring van kiezers. Het kiesstelsel dat wij sinds 1917 kennen, creëert door het politieke gebruik ervan de facto één grote kieskring waarin slechts een zeer gering aantal Kamerleden rechtstreeks, op eigen doft, wordt gekozen. Het overgrote deel komt via de stemoverdracht op andermans stemmen binnen en begint geheel anoniem het Kamerbestaan om vaak ook zo te eindigen.

Ons stelsel vergt slechts een geringe verantwoordelijkheid van burgers. Zij brengen een stem uit voor de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en moeten maar afwachten wat er met die stem gebeurt in de kabinetsformatie. Om met de staatscommissie-Biesheuvel uit 1984 te spreken: er is slechts een zeer indirect verband tussen de kiezersuitspraak en de machtsvorming. De laatste verkiezingen leverde op dit punt natuurlijk een fraaie en tegelijkertijd zorgwekkende illustratie: je stemde voor Rutte om Samsom uit de macht te houden, of juist omgekeerd en je kreeg ze beiden aan het roer. Of je stemde juist voor GroenLinks, ChristenUnie of D66 voor een sterke oppositie en die oppositie gaat vervolgens in meer of mindere mate aan de macht deelnemen door tussentijdse akkoorden. Allemaal verklaarbaar vanuit de binnenkant van ons stelsel maar voor de buitenstaander, en dat is de kiezer, nauwelijks meer te volgen.

Biesheuvel was niet de eerste die dat constateerde. Bijna 45 jaar geleden legde de staatscommissie Cals-Donner, met alle grote staatsrechtbanken van die tijd (Van der Hoeven, Simons, Scholten, Jeukens), de vinger op dezelfde zere plek. En er gebeurde weinig tot niets. De zucht tot behoud in de Nederlandse politiek is groot, vaak veel té groot. Er is tot dusverre ook geen kabinet of minister geweest die dat wist te doorbreken, zeg ik met enige ervaring op dit punt en zelfkennis. Staatscommissies die op grote afstand van die politiek opereren lopen op het terrein van staatkundige vernieuwing haast per definitie het risico om aan het einde ter worden genegeerd omdat het politieke commitment volstrekt heeft ontbroken. Dat zie ik als een grote valkuil voor deze hernieuwde poging.

Hoe kijken de andere fracties daarnaar? Hoe organiseren we dat politieke commitment aan de voorkant of is dat een onmogelijke opdracht? In zijn eerdere suggesties opperde de heer Hermans namens de VVD-fractie een breed samengestelde commissie van deskundigen, waaronder politici die met adequate binding aan hun partijen aan de beraadslagingen kunnen deelnemen. Maar ik kreeg niet de indruk dat hij daar de handen voor op elkaar kreeg, misschien zelfs niet in eigen kring. En is het dan wellicht niet verstandiger om de beide Kamers zelf en gezamenlijk een zware politieke commissie uit hun midden te laten instellen? Een figuur die nog niet eerder is gebezigd, maar de staatsrechtelijke vernieuwing moet toch ergens beginnen. Ik zou daar eerlijk gezegd wel voor voelen omdat op deze wijze de politieke kanalen blijven stromen en afstand nemen van een door de commissie gedragen resultaat een stuk moeilijker wordt. Ik hoor graag in tweede termijn de reactie van de andere fracties.

Voorzitter,

Door diverse fracties zijn ontwikkelingen en nieuwe realiteiten geschetst die tot fundamenteel nadenken over onze democratie nopen. De toegenomen verwevenheid van de Europese en de Nederlandse rechtsorde en democratische besluitvorming bijvoorbeeld. Ik noem zelf ook de onder spanning staande verhouding tussen de wetgevende en uitvoerende machten aan de ene kant en de rechtsprekende aan de andere kant. Het is in ons land nog steeds niet mogelijk dat de rechter wetgeving toetst aan de Grondwet, bijvoorbeeld de grondrechtelijke bepalingen daarin, terwijl hij wel diezelfde wetgeving aan internationale verdragen mag spiegelen, bijvoorbeeld het EVRM of het Verdrag van New York. De partij van mevrouw Duthler wil overigens dat laatste de rechter ook nog ontzeggen. Ik mag hopen dat zij dat onmogelijke voorstel van haar partijgenoot Taverne niet de inzet van de staatscommissie wil maken.

Graag vraag ik ook aandacht voor de verhouding tussen de formele statelijke democratie en de dynamiek in de samenleving die steeds meer uitgaat van snelle betrokkenheid en actieve participatie in concrete zeggenschap. In buurten, projecten, in wisselende allianties en deels ver weg van de formele kaders van inspraak en vertegenwoordiging. Hoe gaan we daarmee om? Kunnen we bruggen slaan tussen de wel degelijk bestaande actieve houding en bereidheid van mensen om concreet en dichtbij aan de samenleving bij te dragen enerzijds en hun afwezigheid in de formele politiek-democratische circuits anderzijds? Zijn vormen van directe zeggenschap als aanvulling op die representatieve democratie daarop een voldoende antwoord? Wij zullen daarbij ook de informatie- en communicatietechnologie een logische plek in ons bestel moeten geven. Het bij de tijd brengen van de parlementaire democratie mag overigens wat ons betreft ook inhouden dat het instrumentarium dat beide Kamers ter beschikking staat, de uitrusting zagezegd, wordt aangepast. Eerste Kamerleden die in hun wetgevende taken niet of nauwelijks ondersteuning kennen, Tweede Kamerleden die met een halve medewerker de strijd aanbinden tegen mega-departementen, op den duur is dat niet houdbaar.

Voorzitter,

Tot besluit in deze eerste termijn. D66 wil meewerken aan een initiatief om samen met de Tweede Kamer tot een commissie te komen die fundamenteel en in volle ernst naar de onvolkomenheden in onze democratie en ons parlementair stelsel zal kijken en met concrete voorstellen komt. Dat kan een staatscommissie zijn, maar dat hoeft niet en de vraag is wat beter is.

Voorop staat wat de opdracht wordt. Als die alleen maar betrekking heeft op de verhouding tussen de beide Kamers en enkele aanpalende onderwerpen zoals de vertrouwensregel wel of niet in de Grondwet, dan is het vergeefse moeite. Dan blijft het bij de fysieke verbouwing van ons parlement die de komende jaren op stapel staat. Mijn fractie begrijpt de wenselijkheid van stabiliteit in ons regeringssysteem en dus mogen dit soort kwesties of bijvoorbeeld kiesdrempels best aan de orde komen, prima zelfs. Maar het moet om meer gaan: om een substantiële opdracht en dus in ieder geval ook om de verbinding tussen het electoraat en het mandaat van de volksvertegenwoordiging en om de plek van de politieke democratie in de moderne communicatie-maatschappij. Met andere woorden kiesstelsel en machtsvorming en de verhouding tussen representatieve democratie en actieve burgerparticipatie. Onder die conditie willen wij graag verder praten en wellicht in tweede termijn meewerken aan een opdracht en vorm die breed draagvlak kunnen krijgen.