

Eerste Kamer en terugzendrecht

Korte inleiding van vice-president mr. Thom de Graaf tijdens het afscheidssymposium voor mr. A. Broekers-Knol als voorzitter van de Eerste Kamer op donderdag 6 juni 2019.

Dames en heren,

Maximaal vijf minuten om mijn licht te laten schijnen over het terugzendrecht voor de Eerste Kamer is wel een erg zware opgave. Vooral omdat ik dan geen tijd meer over heb om iets aardigs over Ankie Broekers zelf te zeggen. Bijvoorbeeld dat ik Ankie niet alleen bewonder om haar licht-koninklijke toon en dictie – niemand kan zo mooi op Prinsjesdag ‘leve de Koning’ roepen en vooral die drie hoeraatjes daarna –, maar ook om haar duidelijkheid die zij altijd, in en buiten de voorzittersstoel, etaleert. Geen mistige compromissen, geen onheldere procedures, geen gedoe.

Juist tegen deze achtergrond van een klare lijn die zo typerend is voor Ankie wil ik het terugzendrecht bespreken. Maar wel met een zekere terughoudendheid, omdat nog onduidelijk is of de regering wellicht advies zal vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State over een voorstel tot grondwetsherziening in dit verband.

De staatscommissie waar Ruud Koole prominent deel van uitmaakte voordat hij nu zijn lidmaatschap van de Eerste Kamer weer herneemt – mijn gelukwensen met je herverkiezing, Ruud! - heeft een duidelijke voorkeur voor een terugzendrecht uitgesproken, inclusief een specifieke vorm daarvan. Ik was zelf, meer dan vijftientig jaar geleden, lid van een andere commissie, de commissie-De Koning, die aan de Tweede Kamer advies uitbracht over onder meer ook het terugzendrecht. Het onderwerp speelt dus al eventjes. Honderd jaar geleden kwamen de eerste voorstellen los en tot dusverre is er helemaal niets mee gebeurd. Wellicht een goede illustratie hoe het in het algemeen gaat met staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing in ons land: *adagio* tot *larghissimo*.

Ik ben voor mijzelf nagegaan of ik nog steeds achter het advies sta dat de commissie-De Koning in 1993 uitbracht en hoe zich dat verhoudt tot de aanbeveling van de staatscommissie-Remkes. Daarbij heb ik ook in overweging genomen of juist de politieke praktijk van de afgelopen decennia reden oplevert om van opvatting te veranderen.

Hoewel het er soms net op lijkt dat de positie van de Eerste Kamer pas recentelijk ter discussie is gesteld, is deze discussie in werkelijkheid al zo oud als het parlementair stelsel zelf. Thorbecke vond een aparte senaat ‘zonder doel en zonder grond’ en Groen van Prinsterer had het over een mislukte kopie naar Engels model. Toch is er sindsdien nooit meer een serieuze poging gedaan om haar af te schaffen. In en direct na de Tweede Wereldoorlog discussieerde men over de democratie in een vernieuwd Nederland. Daarbinnen zou voor de Eerste Kamer geen plaats meer zijn, maar verder dan een voorstel van de Staatscommissie-Van Schaik uit 1954 om de Eerste Kamer het budgetrecht te ontnemen, kwam het niet. D66 stelde het bestaansrecht van de Eerste Kamer eind jaren zestig opnieuw ter discussie, maar voor de algehele grondwetsherziening van 1983 had dat geen gevolgen.

De laatste decennia popt het ongemak weer op. Nu eens omdat de fractievoorzitter van een regeringspartij in eigen gelederen te eigengereid werd bevonden, dan weer omdat potentieel andere meerderheden in de Eerste Kamer de regeringscoalitie in de wielen kunnen rijden. De Eerste Kamer zou te politiek zijn geworden en daar moet paal en perk aan worden gesteld! Maar is dat werkelijk zo? De staatscommissie-Remkes komt tot een redelijk positief beeld over de werking van wat door de dagvoorzitter ooit fraai is omschreven als ‘een voor dames toegankelijke herensociëteit’. De Eerste Kamer biedt tegenwicht tegen de neiging tot monisme van de overzijde en houdt in de praktijk een redelijke afstand tot de regering.

Wellicht is de Eerste Kamer wel ietsje meer activistisch geworden, maar ook dat moeten we niet overdrijven: sinds 1945 heeft de Eerste Kamer zo'n zeventig keer een wetsvoorstel verworpen, sinds de eeuwwisseling vierentwintig maal. En dat op een totaal van duizenden voorstellen. Dat valt alleszins te kwalificeren als terughoudend, ook de laatste jaren. Het bestaansrecht van de Eerste Kamer hangt daar ook mee samen: een volwaardig parlementair orgaan dat niettemin vanwege zijn aard en zijn indirecte legitimatie politieke matiging in acht neemt. Voormalig Eerste Kamerlid voor de PvdA Mies Westerveld, formuleerde het adequaat: " Een Eerste Kamer heeft bestaansrecht en bestaansgrond zolang ze weet te laveren tussen de Scylla van de overbodigheid (...) en de Charybdis van een als te groot ervaren hindermacht."

Ik zie geen reden om te concluderen dat de Eerste Kamer de afgelopen jaren tegen een van deze mythische rotsen is aangevaren. Het vetorecht wordt over het algemeen bescheiden gehanteerd, vooral als stok achter de deur en dat leidt dan meestal tot novelles of reparatiewetgeving waar de Tweede Kamer mee instemt en die vaak een verbetering betekenen. De vraag is dus hoe groot het probleem eigenlijk is dat met een terugzendrecht zou kunnen worden bestreden? Ik heb op die vraag vooralsnog geen overtuigend antwoord gehoord.

Indien dat echter – alsnog – wordt gegeven, is de vormgeving van dat terugzendrecht nog wel een discussie waard. De commissie-De Koning kwam tot de aanbeveling van een eenmalig terugzendrecht waarbij het eindoordeel aan de Eerste Kamer blijft voorbehouden. Dit brengt uitkomst, zo schreef de commissie, doordat de Eerste Kamer er als het ware tijd mee koopt en de regering en Tweede Kamer dwingt tot openbare heroverweging. Uiteindelijk blijft de Eerste Kamer de laatste beslisser.

De staatscommissie waarvan Ruud Koole deel uitmaakte, kiest naast de bestaande mogelijkheid om een wetsvoorstel te aanvaarden of te verwerpen voor de modaliteit om een wetsvoorstel naar de wensen van een meerderheid aan te passen en dan terug te zenden naar de Tweede Kamer. Kiest de Eerste Kamer daarvoor, dan besluit de Tweede Kamer over het al dan niet overnemen van de amendementen en finaal over het gehele voorstel. Een interessante suggestie, waar ik twee kanttekeningen bij plaats: de variant Remkes-Koole rijdt het amendementsrecht via de hoofdingang de Eerste Kamer binnen. Wat zal het effect van dit amendementsrecht zijn op de zojuist geroemde politieke terughoudendheid van senatoren?

Willen wij op deze wijze wetgeving mogelijk maken waarover de Eerste Kamer uiteindelijk geen definitieve uitspraak heeft gedaan omdat ze haar recht uit handen heeft gegeven? Willen we zo'n tweedeling in de wetgevingsprocedure? En zal de Eerste Kamer daar ook echt gebruik van maken of liever gewoon het heft in eigen hand houden? U hoort: ik heb enige twijfel.

We zullen zien hoe het verder gaat. De parlementaire geschiedenis leert dat voor hervormers een terugzendrecht vaak niet ver genoeg gaat en voor constitutioneel conservatieven juist veel te ver. Hoe dan ook: de oplossingen zijn inmiddels wel op voorraad leverbaar, nu is alleen nog overeenstemming nodig over de urgentie van het probleem. Aan de zijlijn zal Ankie Broekers belangstellend toekijken en er vermoedelijk het hare over denken én zeggen. Met licht-koninklijke dictie en in duidelijke bewoordingen