

Reactie op Witteveen

H.R.B.M. KUMMELING*

Na decennia gepraat en geschrijf over staatkundige vernieuwing zijn alle problemen wel geanalyseerd en zijn zo ongeveer alle mogelijke oplossingsrichtingen wel aangegeven. Wie dan nog met iets nieuws komt, is ofwel een originele denker, dan wel iemand die niet lang genoeg heeft nagedacht. Willem Witteveen schaar ik onder eerste categorie, maar ik ben er ook van overtuigd dat Witteveen over bepaalde onderdelen van zijn analyse en oplossing onvoldoende lang heeft nagedacht. Dat laatste manifesteert zich eigenlijk al bij de allerbelangrijkste vraag: wat is het probleem? Dat blijft in het stuk van Witteveen wat diffuus. Vlak voordat hij de Beleidskamer als oplossing introduceert, lijkt het erop dat het hem er vooral om te doen is dat burgers zich meer vertegenwoordigd voelen door het parlement en dat zij zich op die manier meer betrokken weten bij de politiek.

Volgens mij is het vertrouwen in de politiek, want als zodanig laat deze insteek zich vertalen, op dit moment niet het allergrootste probleem. Zoals Bovens en Wille onlangs overtuigend hebben aangetoond, is het vertrouwen in de Nederlandse politieke instituties, in het bijzonder het parlement, de afgelopen decennia alleen maar toegenomen.¹ Het vertrouwen in de politiek en politieke instituties is alleen gedaald onder de lager opgeleiden. En die hebben daar ook alle redenen toe: het marktdenken dat de afgelopen decennia ook in overheidsland hoogtij vierde heeft vooral voor deze categorie mensen veel onzekerheid gebracht voor de toekomst, in het bijzonder voor hun werkgelegenheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij de laatste tijd bij verkiezingen vooral hun proteststem laten horen en dat de LPF en later de PVV enorm hebben geprofiteerd van het ongenoegen van dit deel van de bevolking.

Populistische partijen hebben het door de eeuwen heen altijd moeten hebben van spektakel en gekrakeel. Dat dergelijke partijen alle parlementaire (en soms ook onparlementaire) middelen uit de kast halen om een voortdurende staat van politieke opwinding te etaleren is niet zo

* Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling is hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

¹ M.A.P. Bovens, A.C. Wille, *Diplomademocratie, Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2011.

verwonderlijk. Het bijzondere van de afgelopen jaren is dat de gevestigde politieke partijen in een poging om een deel van hun electoraat terug te winnen meegegaan zijn in het stunt-en-vliegwerk van de populistische partijen. Dit heeft geleid tot een eindeloze stroom aan Kamervragen en spoeddebatten, die vooral de indruk wekken dat het stellen van de vraag vaak belangrijker wordt geacht dan het verkrijgen van een antwoord. Dit alles heeft de controlefunctie van de Tweede Kamer geen goed gedaan. Ik zie dan ook de problematiek, anders dan Witteveen, niet in de sleutel van vertegenwoordiging, maar in de sfeer van controle. Als vertegenwoordiging daadwerkelijk het probleem zou zijn, dan zou ik ook niet zo snel met de oplossing van een Beleidskamer komen: wie wil er nou een 'regering' naast de regering? Daar valt voor de gemiddelde burger, laat staan de lager opgeleide, helemaal geen touw meer aan vast te knopen. Als het werkelijke probleem is dat groepen van burgers zich niet meer vertegenwoordigd weten door de politiek en politieke partijen, dan zou ik veel eerder kijken naar aanpassingen van het kiesstelsel, die politici meer dan nu dwingen een directer contact te onderhouden met hun electoraat. Maar dat onderwerp is ook al zo vaak aangekaart...

Er zijn nog veel meer opmerkingen te maken over de Beleidskamer, maar die stel ik pas aan de orde nadat ik een ander onderdeel van de analyse van Witteveen heb besproken. Hij stelt namelijk dat er (ook) bij de Eerste Kamer sprake zou zijn van conceptuele verwarring over de eigen constitutionele rol. Hij voert daarbij onder andere aan dat senatoren geen natuurlijke achterban hebben. Dat lijkt mij onjuist. Senatoren hebben dezelfde achterban als Tweede Kamerleden, namelijk de politieke partij waarvoor ze op de lijst hebben gestaan, en net als bij de Tweede Kamer is het niet het electoraat dat de Kamerleden scherp houdt, maar de eigen partij en fractie. Voor de regeringspartijen in de Eerste Kamer komt daar nog eens bij dat het regeerakkoord weliswaar niet met hen gesloten is, maar dat er toch ook voor hen een sterke politieke binding van uitgaat. Kortom, senatoren weten wel degelijk wie ze vertegenwoordigen. En als ze dat even vergeten, dan worden ze daar wel weer aan herinnerd, door hun eigen partij. Het komt dan ook slechts bij hoge uitzondering voor dat senaatsfracties een andere opvatting etaleren dan hun partijgenoten in de Tweede Kamer.

Van een heel andere orde is Witteveens punt dat senatoren vaak een dubbele pet hebben. Ze hebben een hoofdbetrekking elders, ze zijn bestuurder of anderszins vertegenwoordiger van een (belangen)organisatie, 'waardoor zij de neiging hebben niet het Algemeen Belang, maar een geringer belang voorop te stellen'. Door algemeen belang met hoofdletters te schrijven, wordt artikel 50 van de Grondwet niet belangrijker. De normatieve betekenis van deze bepaling is en blijft zeer gering; iedere volks-



de
stelling

vertegenwoordiger kan het 'gehele Nederlandse volk' vertegenwoordigen op de wijze waarop hem dat goeddunkt. Maar los daarvan: het is juist een groot voordeel van de Eerste Kamer dat daarin veelal mensen zitten met een brede maatschappelijke ervaring, en voor wie het Kamerlidmaatschap meestal niet als hoofdbetrekking geldt. Die grote voordelen komen onder andere tot uitdrukking bij de beoordeling van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving. Het hebben van verstand zaken hoeft ook niet meteen te leiden tot vooringenomenheid. Veel belangrijker is dat de Eerste Kamer nog te vaak wetgeving met grote tekortkomingen door laat gaan, een fenomeen waar ook Witteveen op wijst. En dat probleem wordt veroorzaakt door het feit dat de senatoren zich wel degelijk bewust zijn van de eerder besproken achterban, een achterban waarvan Witteveen ontkent dat deze bestaat. Ook bij de Eerste Kamer zie ik vertegenwoordiging niet als het grootste probleem.

Het zal duidelijk zijn: in mijn ogen hebben we niet te maken met een vertegenwoordigingsprobleem, maar is de problematiek vooral gelegen in het functieverlies van het parlement ten aanzien van zijn kerntaken, te weten controle en wetgeving. Zou Witteveens oplossing, het inrichten van twee gelijkwaardige organen met eigen functies en bevoegdheden, een Beleidskamer en een Wetgevingskamer hier ook nuttige diensten kunnen bewijzen? Op het eerste gezicht wel. Het inrichten van een Beleidskamer biedt in ieder geval een duidelijke keuze in het voortwoekerende debat over de vraag waar de Twee Kamer eigenlijk voor staat. Gaat het vooral om controle achteraf, en dan vooral op hoofdlijnen, of dient sprake te zijn van een duidelijk (vooraf) sturende kamer? De Tweede Kamer kwam er zelf tijdens de 'parlementaire zelfreflectie' in 2009 niet uit.² Het feit dat de kamer zelf ter zake geen duidelijke visie wist te ontwikkelen, is een teken aan de wand. Wellicht kan ook moeilijk iets anders worden verwacht. Oppositiepartijen kiezen natuurlijk vooral voor een 'sturende rol' omdat ze de regeringsboot gemist hebben, terwijl partijen die de regeringscoalitie schragen veel liever de rol van controleur op hoofdlijnen aannemen. Om redenen van machtsverdeling, maar ook uit praktische overwegingen, lijkt mij een sterk sturende Beleidskamer mij in dit licht onwenselijk en eigenlijk onmogelijk. Het failliet van het conventionele stelsel op centraal niveau heeft dat al aangetoond. Tenzij we de Tweede Kamer toerusten met een vergelijkbaar ambtenarenapparaat als de regering, is het bovendien onmogelijk om de kamer als een met de regering concurrerend beleidscentrum met 'een eigen agenda voor nieuw beleid' in te richten. Volgens mij is één regering voldoende, en is het uit het oogpunt van machtsverdeling en -evenwicht veel belangrijker dat de Tweede Kamer veel diepgaander en diepzinniger werk maakt van haar controletaak. Vele

² Zie P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg, 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie', *TvCR* 2010, p. 24-50.

collega's, zoals Bovend'Eert en Verhey, hebben daar al vaker waardevolle suggesties voor gedaan, en ik acht me ontslagen van de verplichting om deze hier te herhalen. Dat wil niet zeggen dat de Tweede Kamer in mijn ogen wetgeving als secundaire taak moet gaan beschouwen. De Tweede Kamer is medewetgever en zal dus zelfstandig moeten nagaan of zij bepaalde wetgeving voor haar eigen verantwoordelijkheid wenst te nemen. Daar zie ik ook een ander probleem met Witteveens oplossing: beleid en wetgeving zijn zodanig met elkaar verweven, dat het alleen theoretisch mogelijk is dat ze door de beide kamers van het parlement afzonderlijk worden beoordeeld. Natuurlijk wil ook een Beleidskamer weten hoe haar wensen uiteindelijk worden vormgegeven en zal een Wetgevingskamer willen weten welk beleid wordt verwoord door de voorgelegde regelgeving. Zeker in de door Witteveen voorgestelde constructie waarbij beide kamers rechtstreeks en gelijktijdig worden gekozen, na verkiezingen waarin het – naar ik mag aannemen – toch vooral zal zijn gegaan over de beleidsplannen van de politieke partijen, zullen de leden van beide kamers toch vooral bezig zijn met het 'uitvoeren' van de wensen van hun electoraat, althans zoals zij dat percipiëren. Conflicten tussen beide kamers liggen dan ook op de loer, en gegeven de identieke democratische legitimatie, zijn deze niet eenvoudig op te lossen, tenzij in de Grondwet een bijzondere conflictenregeling wordt opgenomen.

Met Witteveen ben ik van harte eens 'dat het mogelijk lijkt om met behoud van het tweekamerstelsel een veel sterker parlement te construeren dat voor de burgers meer nuttig werk kan verzetten'. Ik heb daarbij echter een heel andere richting voor ogen dan die Witteveen voorstaat. De Tweede Kamer zou veel meer werk moeten maken van haar controlefunctie, en de Eerste Kamer zou meer moeten worden toegerust om haar rol als 'wetgevingskamer' waar te maken. Die onderscheiden rollen kunnen alleen maar waargemaakt worden als de beide kamers duidelijk verschillende bevoegdheden en legitimatie hebben. De Tweede Kamer kan haar onderzoeksfunctie nog op diverse manieren uitbouwen en verbeteren. Ten aanzien van de Eerste Kamer nog het volgende. Ter versterking van haar wetgevende rol moet zij een terugzendrecht krijgen, in welke vorm dan ook. Alles is beter dan het botte alles-of-niets vetorecht dat zij nu heeft. En ter versterking van haar afzonderlijke/onafhankelijke positie zou ernstig moeten worden overwogen of het electoraat van de Eerste Kamer niet zou moeten worden uitgebreid tot de leden van gemeenteraden.