

Reactie op Grondwetsherziening zittingsduur Eerste Kamer

Prof.dr. T.W.G. van der Meer

Hoogleraar Politicologie, ihb Legitimiteit, Ongelijkheid, en Burgerschap
Universiteit van Amsterdam

Het voorstel is om de leden van de Eerste Kamer voor een termijn van 6 jaar te verkiezen, waarbij om de drie jaar 38 resp 37 leden van de senaat worden verkozen. Dat plan wijkt af van het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel waarop het reageerde, maar grijpt terug op het stelsel dat gebruikelijk was tot 1983: Indirect en gespreid.

In deze reactie wil ik ingaan op de gebrekkige relatie tussen het gestelde doel (rolbewustzijn Eerste Kamer) en voorgenomen middel (kiesstelselwijziging), en wijzen op de onvolledige inventarisatie van de te verwachten gevolgen. Deels zijn deze mathematisch vast te stellen, deels komen deze voort uit gedragswetenschappelijk onderzoek.

Doel vs middel

Het beoogde doel van deze grondwetswijziging is een aanpassing van het gedrag van gekozenen. Zoals de Memorie van Toelichting opent wordt de verkiezingswijze van de Eerste Kamer direct in verband gebracht met de rolverdeling tussen de twee huizen van ons parlement.

Daar is het kiesstelsel geen ideaal middel voor. Het kiesstelsel is immers een krachtige hefboom voor institutionele en gedragsmatige veranderingen van kiezers, maar vaak niet heel erg precies. Zeker als de aanpassingen aan het kiesstelsel niet tot doel hebben om het stemproces zelf te verbeteren, is het advies al snel: Niet doen. Dat geldt des te meer wanneer wordt beoogd om het gedrag van gekozenen te veranderen.

De memorie stelt in paragraaf 2 dat de ongespreide verkiezing van de Eerste Kamer het politieke karakter van de Eerste Kamer heeft benadrukt. Dat is niet onwaarschijnlijk. Maar deze argumentatie gaat voorbij aan de veel grotere invloed die de toegenomen electorale volatiliteit heeft gehad. Het politieke karakter van de Eerste Kamer is niet nieuw, maar komt eerder aan de oppervlakte wanneer een meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer een krappere (of zelfs geen) meerderheid heeft in de Eerste Kamer. Dit is door de Staatscommissie Parlementair Stelsel inzichtelijk gemaakt (zie Lage Drempeles, Hoge Dijken, p. 295; zie ook figuur 1). De samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer loopt steeds verder uiteen. Het jaar 1983 en het daaropvolgende decennium zijn echter geen opmaat of breekpunt geweest in deze trend. Deze trend valt te herleiden tot de volatiele kiezer.

Figuur 1. Verschil in samenstelling Tweede en Eerste Kamer (bron: Lage Drempeles, Hoge Dijken)

We kunnen dit ook op andere wijze inzichtelijk maken, namelijk als het surplus of deficit aan zetels dat de coalitiepartijen hebben in de Eerste Kamer. Hierover heb ik eerder geschreven op StukRoodVlees.nl. Waar coalitiepartijen in de Tweede Kamer tot begin jaren 90 konden rekenen op een ruimer jasje in de Eerste Kamer dan in de Tweede – mede een gevolg van de hoge kiesdrempel in

de Eerste Kamer – begint dit vanaf 1994 af te wijken. Dat houdt wederom verband met de volatiele kiezer. De verkiezingswijze van de Eerste Kamer zelf is hieraan ondergeschikt.

De mathematische effecten van de gespreide verkiezing

Een eerste reeks effecten is mathematisch vast te stellen. De drie relevante verkiezingen - (vierjaarlijkse TK-verkiezingen, vierjaarlijkse PS-verkiezingen, driejaarlijkse gespreide EK-verkiezingen – leveren een cyclus op van 12 jaren, waarin alle mogelijke constellaties door te rekenen zijn. Daar baseer ik deze paragraaf op. Desgewenst stuur ik u graag achterliggende berekeningen toe.

Recenter mandaat Het instrumentele doel van de grondwetswijziging is het voorkomen dat de Eerste Kamer gemiddeld een recenter (indirect) mandaat heeft dan de Tweede Kamer. Dat doel zal slagen met dit voorstel. De Eerste Kamer zal in dit systeem gemiddeld geen recenter indirect mandaat hebben dan de Tweede Kamer. Belangrijk is wel dat de vierjaarlijkse Provinciale Statenverkiezingen dan ofwel 1 ofwel 3 jaar na de Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden. Als de twee typen verkiezingen elkaar structureel om de twee jaar afwisselen, gaat het 17% van de tijd voorkomen dat de Eerste Kamer ook in dit systeem een gelijktijdig mandaat heeft als de Tweede Kamer. Dat is in Nederland echter niet gebruikelijk. Formeel zal de Eerste Kamer in dit systeem van voor 1983 dus geen recenter juridisch mandaat hebben.

Vertraging Deze beoogde wijziging heeft echter ook democratische kosten. De politieke samenstelling van de Eerste Kamer zal soms erg verouderd kan zijn. Dat heeft implicaties voor kiezers, Kamerleden, en parlement als geheel. Voor kiezers geldt dat hun stem geldig blijft tot wel 9 jaar nadat zij die hebben uitgebracht, zelfs als zij inmiddels zouden zijn overleden of geëmigreerd. Dat geldt in het huidige systeem uiteraard ook, maar met een aanzienlijk kortere termijn (4 jaar). Omgekeerd geldt voor Eerste Kamerleden dat hun zittingstermijn weliswaar zes jaar is, maar hun indirecte mandaat tot wel negen jaar oud kan zijn. Wat dit gedragsmatig voor implicaties heeft, is nog onduidelijk.

Op Kamerniveau zijn problemen nog groter. Elke 12 jaar zal de Eerste Kamer de politieke verhoudingen van wel 6,5 jaar geleden weerspiegelen. En in nog eens 3 van die 12 jaren zal de Eerste Kamer zijn samengesteld volgens de politieke verhoudingen van 5 tot 6 jaar terug. Met andere woorden: een derde van de tijd kent de Eerste Kamer *gemiddeld* een flink verouderde partijpolitieke samenstelling.

Demping, maar slechts 75% van de tijd De beoogde demping van grote politieke schokken in de Eerste Kamer zal slechts 75% van de tijd optreden. Elke twaalf jaar zal er een lichter verkozen PS-leden zijn die zowel de 38 als de 37 leden van de Eerste Kamer zal verkiezen (resp 3 maanden na hun

installatie, en 3 jaar en 3 maanden erna). Dit is een direct gevolg van de gekozen termijnen in het wetsvoorstel (4 jaar resp 3 jaar). De demping zal hierdoor gedurende 3 van de 12 jaren niet werken. Maar de situatie is in die drie jaren (25% van de tijd) niet te vergelijken met de huidige situatie. Immers, wanneer dit fenomeen zich voordoet, zal de Eerste Kamer gemiddeld een indirect mandaat hebben van 3,3 tot 6,3 jaar eerder.

Gegeven het hoge niveau van electorale volatiliteit, dat naar verwachting geenszins zal afnemen, betekent dit dat de samenstelling van de Eerste Kamer in elk geval in deze kwart van de tijd nog veel verder uit de pas zal lopen met die van de Tweede Kamer. Een volatiele uitslag kan onder de juiste constellatie van verkiezingen met een vertraging van enkele jaren de politieke verhoudingen in Den Haag over 5 tot 6 jaar beïnvloeden. Dit is gezien de pieken in volatiliteit in peilingen van een groot aantal partijen in de laatste twee decennia bepaald geen denkbeeldige mogelijkheid. Korte oplevingen van politieke partijen kunnen dan tot maar liefst 6,3 jaar later belangrijke *ongedempte* gevolgen hebben voor de politieke machtsverhoudingen in Den Haag.

Dit probleem is eenvoudig op te lossen door de Eerste Kamerleden niet voor 6 maar voor 8 jaar te verkiezingen. Maar dat vergroot het probleem van de vertraging.

Kiesdrempel Het indirecte en gespreide kiesstelsel in het voorstel heeft als bijeffect een verdubbeling van de kiesdrempel voor de Eerste Kamer. De Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft zich herhaaldelijk, en met onderbouwing, uitgesproken tegen een verhoging van de kiesdrempel. Er zijn complexe manieren denkbaar om dit te voorkomen, maar die zullen weer spanning opleveren met de andere beoogde doelen in het voorstel.

Beoogde gedragsmatige effecten van gespreide verkiezing

Politieke Kamer De Eerste Kamer is een inherent politiek orgaan. Dit komt helder aan de oppervlakte wanneer partijpolitieke meerderheden in de Tweede Kamer niet overeenkomen met die in de Eerste Kamer. Dat wijzigt niet met een gespreide verkiezing.

De hoop klinkt door in de Memorie van Toelichting dat de Eerste Kamer nog terughoudender zal worden dan deze nu al is. Dat lijkt me bepaald niet evident. Zeker met het oog op de Wetten van Noten die onder andere stellen dat partijen in de Eerste Kamer zelden anders stemmen dan hun partijgenoten in de Tweede, en dat oppositiepartijen dat al helemaal niet doen als ze daardoor de regeringspartijen aan een meerderheid zouden helpen. De juridische realiteit van een niet alleen indirect maar ook ouder mandaat hoeft niet politiek zo ervaren te worden, wanneer sprake is van grote electorale volatiliteit.

De kans wordt aanzienlijk groter dat de partijpolitieke samenstelling van de Eerste Kamer uit de pas loopt met die van de Tweede Kamer. Het gevolg kan dan zijn dat er nog bredere coalities gevormd moeten worden (of nog bredere deelakkoorden gesloten) om steun in beide deelparlementen te kunnen garanderen. Dat gaat direct in tegen de aanbeveling van de Staatscommissie Parlementair Stelsel dat de Eerste Kamer juist meer op afstand moet worden gezet van akkoordenpolitiek in de Tweede Kamer om de eigen rol te kunnen vervullen.

Dominantie PS-verkiezingen De hoop dat Provinciale Statenverkiezingen hierdoor minder gedomineerd gaan worden door de nationale politiek valt te betwijfelen. Enerzijds werden deze verkiezingen ook voor 1983 wel ingezet als tussentijdse evaluatie van de regering; anderzijds zien we ook bij bijvoorbeeld Gemeenteraadsverkiezingen en zelfs de verkiezingen voor het Europees Parlement in de campagne een dominantie van de nationale politiek. Hiervoor lijken gedrag en cultuur van nationale politieke partijen, en een gebrek aan zichtbaar waardengedreven provinciale politiek bepalender.

Wat dan wel?

Het kiesstelsel is een bot middel om problemen met parlementaire verhoudingen aan te pakken. Wie de verhoudingen tussen de Eerste en de Tweede Kamer wil aanpakken zonder de Eerste Kamer af te schaffen, kan dit beter niet doen via de verkiezingswijze van de Eerste Kamer, maar doen via het instrumentarium en de communicatiekanalen van de beide kamers. Er zijn verschillende wijzen

denkbaar hoe eventuele conflicten tussen de twee deelparlementen geregeld kunnen worden. Het door de Staatscommissie Parlementair Stelsel aangeraden terugzendrecht voor de Eerste Kamer (dat ingezet wordt in ruil voor het veto-recht op dat specifieke wetsvoorstel) zou bij goed gebruik een preciezer en effectiever middel kunnen zijn.