

University of Groningen

Een Sourdine of een echte volksvertegenwoordiging?

Bijleveld, N.H.; Verstegen, Wybren; Davids, C.A

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bijleveld, N. H., Verstegen, W., & Davids, C. A. (2018). *Een Sourdine of een echte volksvertegenwoordiging? Memo over de senaat aan de Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel.*

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een *Sourdine* of een echte volksvertegenwoordiging?¹

Memo over de senaat aan de Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel

Opgesteld door de uitvoerders van het project *The Senate and the People in North Atlantic small power monarchies The Low Countries, Scandinavia, Ireland and Canada from ca. 1800 to the present*

Dr. N.H. Bijleveld - Rijksuniversiteit Groningen

Dr. S.W. Verstegen - Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. C.A. Davids - Vrije Universiteit Amsterdam (projectleider)

1. Inleiding

In 2016 heeft het KNAW vanuit het Fonds Staatsman Thorbecke aan de Vrije Universiteit geld ter beschikking gesteld voor het uitvoeren van bovenvermeld project. Dit project bestudeert de positie van de senaat tussen volksvertegenwoordiging, het volk en de monarchie vanaf het Revolutietijdperk tot heden. De centrale vraag van het project is die naar de rol van de senaat als 'demper' (*sourdine*) op het werk van de Tweede Kamer. Hoe werd die functie in de verschillende staten vormgegeven en welke positie hadden de vorsten ten opzichte van de senaat? Wanneer en onder welke politieke omstandigheden traden er veranderingen op in de positie van de senaat en wie waren de senatoren aan wie deze taak was toebedeeld? Het project richt zich bewust op de positie van kleine staten die lange tijd onder grote politieke druk van de hen omringende grote mogendheden (de VS, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Rusland) overeind moesten zien te blijven. Senaten zijn onder verschillende benamingen bekend zoals het Hogerhuis, Wetgevende Vergadering, Eerste Kamer (of in sommige landen juist 'Tweede Kamer'), maar in alle gevallen gaat het om een instituut dat functioneert in een bicameraal parlementair stelsel en een controlerende taak heeft ten aanzien van het werk van de volksvertegenwoordiging (Tweede Kamer, House of Commons, etc.).

Omdat de uitvoering van het project in de tijd goeddeels samenvalt met de werkzaamheden van de Staatscommissie, lag het voor de hand dat de projectuitvoerders verslag zouden doen aan de commissie van hun bevindingen. Die zijn niet gebaseerd op het eindresultaat van het project, dat zal bestaan uit een wetenschappelijke bundel van een twintigtal bijdragen van de deelnemers, maar vormen een tussenstand. Eind mei 2018 is een tweedaagse conferentie in Amsterdam gehouden waarbij een groot aantal sprekers na het indienen van een *abstract*, verschillende kanten van het onderwerp ter sprake heeft gebracht. Kort daarop hebben de uitvoerders een zogenaamd *position paper* toegestuurd naar de deelnemers dat de lijnen uitzet voor het vervolg van het onderzoek. Onderstaand verslag is gemaakt op basis van de aanvraag die destijds aan het KNAW is toegestuurd, vernoemd *position paper*, de abstracts en de discussie en lezingen op de conferentie zelf. De conferentie werd bijgewoond door een lid en de secretaris van de Staatscommissie: dr. Eric Jansen de Jonge en dhr. Steven Hillebrink.

Het onderwerp van de conferentie was *Senates in Crises*. De instelling van de Staatscommissie in 2017 maakte dit onderwerp onverwachts actueel. Het was immers vooral de gevoelde behoefte om de rol van de senaat tegen het licht te houden die de aanzet gaf tot het instellen van deze commissie. Overigens is er op de conferentie al op gewezen dat het woord *crises* misschien te zwaar is. Het

¹ "Dat lichaam is niet een *Sénat Conservateur* of een *sourdine*, zegt Buys, maar vertegenwoordigt wel degelijk het volk". C.G.N. de Vooys, 'Potgieter en het liberalisme', *De Beweging*, 2 (1906), p. 329.

politieke bedrijf verandert, o.a. door populisme en een grote rol van de sociale media, maar die kunnen ook gezien worden als *triggers of change* die niet defensief moeten worden benaderd.

Een groot deel van de inhoud van de conferentie had betrekking op de oudere, negentiende- en vroeg twintigste-eeuwse geschiedenis van de senaten in het in de titel genoemde gebied en is voor de staatscommissie niet altijd relevant. De schrijvers richten zich hier dus niet op een historisch verslag maar hebben getracht aan te geven welke elementen in de discussies naar hun oordeel van waarde zijn voor de oordeelsvorming van de commissie op deelgebieden van de zes thema's die door de staatscommissie zijn geformuleerd.

In het navolgende komen drie gerelateerde zaken aan de orde. Dat is in de eerste plaats een beschouwing over de vraag of een senaat überhaupt nodig is. De tweede beschouwing betreft die naar de vraag van de legitimiteit van een senaat. In deze paragrafen maken we vaak vergelijkingen met de situatie in andere landen die volgens ons relevant zijn. Afsluitend stellen we aan de orde of dit alles helderheid kan scheppen in de kwesties die de Staatscommissie aan de orde wil stellen. Als luchtige inzet willen we hier tevens de cartoon gebruiken die in *Ad Valvas* stond bij een opiniërend artikel van Bijleveld en Versteegen: de senaat als een oude, deftige, auto die aan reparatie toe is.² Dit beeld en de titel van het stuk komen overigens voor rekening van de redactie en de cartoonist van *Ad Valvas* en geeft niet de mening van de projectuitvoerders weer. De Nederlandse Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn immers even oud, maar de cartoon is tekenend voor de gangbare gedachte dat de senaat een 'ouderwets' instituut is. Het is een kwalificatie die voor de Tweede Kamer niet gauw gebruikt zal worden. We zitten daarmee wel in het hart van de problematiek omtrent de positie van de senaat in Nederland: is de senaat een overbodig, ouderwets instituut?



Afbeelding 1: de Eerste Kamer als oud en deftig instituut. Bas van der Schot in: *Ad Valvas*, 65-17 (9 mei 2018), p. 8, 9.

² Nikolaj Bijleveld, Wybren Versteegen, 'Hoog tijd om de rol van de Eerste Kamer te herzien', *Ad Valvas*, 65-17 (9 mei 2018), p. 8, 9. Zie ook Nikolaj Bijleveld en Wybren Versteegen, 'Zoek naar verankering democratie', *Trouw* 26-3 2018, p. 19.

2. Is er behoefte aan een senaat?

In een wat teleologische benadering van de parlementaire geschiedenis lijkt het zo te gaan dat naarmate de democratie zich steviger wortelt en het kies- en stemrecht steeds algemener wordt, de rol van de senaat door de geschiedenis wordt ingehaald. De Scandinavische landen, waartoe hier ook Finland wordt gerekend, staan daarvoor model. Zij hebben in de twee eeuwen na 1800 niet altijd een senaat gekend. Finland, dat in de negentiende eeuw onder gezag van de Russische Tsaar viel, heeft er bij de politieke hervormingen begin twintigste eeuw bewust voor gekozen het zonder senaat te stellen. De ervaring van de Scandinavische buurlanden Denemarken en Zweden - waar de senaat lange tijd politieke hervormingen blokkeerde en in de twintigste eeuw werd afgeschaft - had geleerd dat een senaat kon zorgen voor politieke verdeeldheid. Mede omdat de Finse volksraad gezien werd als 'kalm' vonden politieke hervormers het ook niet nodig een *chambre de réflexion* in het leven te roepen. Noorwegen kende evenmin een aparte senaat. De reflectie werd daar tot in de eenentwintigste eeuw anders georganiseerd, namelijk binnen de volksvertegenwoordiging. Een deel van de gekozenen splitste zich (tijdelijk) af als een soort *chambre de réflexion* - een constructie die ook in Nederland in de Bataafs-Franse tijd bestond.

Dat deze Scandinavische landen, IJsland inclusief, het vaak al decennialang stellen zonder senaat is geenszins van invloed geweest op hun democratisch gehalte en het vertrouwen dat de inwoners hebben in de democratie. Bovendien kampen zij eveneens met thema's als kiezervolatiliteit en populisme. Daarbij moet worden opgemerkt dat bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen wel nieuwe instrumenten introduceerden om te voorkomen dat de volksvertegenwoordiging te zeer een stempel zou kunnen gaan drukken op de wetgeving. Zo verruimde Denemarken na afschaffing van de senaat in de jaren vijftig de mogelijkheid een bindend referendum te houden. Overigens werd van deze nieuwe mogelijkheden weinig gebruik gemaakt. De Scandinavische landen onderscheiden zich echter al met al niet wezenlijk van de staten waar zij vaak mee worden vergeleken, zoals Nederland en België die wel een senaat kennen.

België biedt een ander zicht op de vraag of een senaat noodzakelijk is. In het Vlinderakkoord in 2011, dat tot stand kwam onder voorzitterschap van de man met de vlinderstrik, Elio di Rupo, werd de vanouds machtige Belgische senaat hervormd tot een tandeloos lichaam waarvan bovendien het voortbestaan niet zeker is. Of dat in negatieve zin invloed heeft of heeft gehad of gaat hebben op de Belgische politiek is onduidelijk. Er zijn verder natuurlijk veel meer stabiele democratieën waar een senaat ontbreekt, zoals Zwitserland en Nieuw-Zeeland.

Opmerkelijker dan het afschaffen van de senaat, zoals dat inmiddels in veel Westerse landen gebeurde, is, dat er ook landen zijn waar juist een senaat wordt ingevoerd. Veel van die landen liggen in Afrika, Azië en het Midden-Oosten. De senaten lijken daar een rol te spelen in de overgang van een meer autoritair naar een democratischer systeem, hetgeen uiteraard de vraag oproept of de negentiende-eeuwse senaten in Europa eigenlijk niet ook zo'n rol vervulden. De gedachtegang is dan dat de senaat ofwel democratie verteerbaar maakte voor de elite dan wel een nieuwe rol voor de oude elite creëerde die acceptabel was voor meer democratische stromingen. In die zin is ook wel gesuggereerd dat de senaat een compromis was tussen het oude en het nieuwe regime. In beide gevallen is het evenwel zo dat de senaat als een overgangsinstituut wordt gezien. Zo'n instituut hoeft in die gedachtegang niet meer voort te bestaan zodra de macht van de oude elite en de monarchie is 'gebroken' met de komst van het algemeen kiesrecht en de indaling van de democratie. Het is echter de vraag of dat werkelijk zo is.

In Ierland en Canada is er namelijk geen sprake van dat de senaat staat te verdwijnen of overleefd is. Dat is niet alleen zo omdat in deze landen hervormingen dan wel afschaffing constitutioneel

bijzonder moeilijk te realiseren zijn, zoals in Nederland. Dit is anders in bijvoorbeeld Zweden waar grondwettelijke hervormingen tamelijk eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. Wat in Zweden en Denemarken (evenzo in Noorwegen) echter speelde, was dat de senaat en volksvertegenwoordiging in samenstelling en taken steeds meer op elkaar gingen lijken. Zij herhaalden daarmee elkaars werk zonder dat dit een meerwaarde opleverde. Dat maakte een van beide kamers overbodig en gaf voeding aan de stemmen die riepen om afschaffing van de senaat. De roep om afschaffing weerklonk ook als de senaat zo'n grote politieke macht kreeg dat hij het kabinet en de volksvertegenwoordiging daadwerkelijk ging tegenwerken. Vaak duurde het nog wel enkele decennia voordat dit streven naar afschaffing ook daadwerkelijk resultaat had, alleen al omdat het niet altijd prioriteit kreeg en vaak verweven raakte met allerlei andere politieke (en soms grondwettelijke) kwesties.

Senaten mogen dan niet noodzakelijk geacht worden in Scandinavische landen, senaten opheffen is een ander verhaal. Uit de geschiedenis van Ierland en Canada blijkt dat politici wel hebben gedacht stemmen te winnen door de strijd aan te gaan tegen het voortbestaan van dit 'oude' dan wel 'elitair' instituut, maar vaak tevergeefs. Daarvoor vindt een groot deel van het electoraat het onderwerp niet belangrijk genoeg. In het begin van de twintigste eeuw werd er ook in Nederland door vooraanstaande politieke commentatoren gezegd dat het grote publiek eigenlijk geen interesse had in het bestaan van de senaat. Of het nu anders is? De afschaffing van senaten omdat het 'verouderde' instituten zijn heeft meer te maken met hun (veronderstelde) verleden dan met hun potentie in de hedendaagse politiek. Waar senaten functioneerden als een 'bolwerk van de kroon' tegen democratische krachten, zoals in Nederland in de eerste- en in Denemarken in de tweede helft van de negentiende eeuw, is dit 'ouderwetse' stempel wel begrijpelijk. Maar die positie is in ieder geval in Canada niet aan de orde. Dit omdat de senaat een bijzonder belangrijke politieke functie vervult als vertegenwoordiger van de (vaak dunbevolkte) provincies en van religieuze en etnische minderheden. Zoals één van de Canadese deelnemers op de conferentie opmerkte: als de reden waarom de senaat bestaat niet is verdwenen, heeft het geen zin de senaat op te heffen. Daarmee komen we vanzelf op de meest belangrijke vraag: die naar het bestaansrecht van de senaat.

3. De legitimiteit van de senaat

De 'oude' legitimiteit van de senaat, die van bolwerk van de monarchie tegenover de volksvertegenwoordiging, is eigenlijk in de loop van de vorige eeuw met de invoering van het algemeen kiesrecht uitgehold. In de loop van de negentiende en twintigste eeuw is het politieke primaat verschoven van de monarch naar de volksvertegenwoordiging en is een daaraan gelijkwaardige of dominante senaat steeds minder gewenst. De functie van de senaat draait sindsdien om twee zaken. De eerste is dat een senaat ofwel van begin af aan, zoals men pretendeerde in Denemarken en Zweden, ofwel geleidelijk aan, de functie verkreeg van *chambre de réflexion*. De tweede is dat een senaat op een *andere* manier de bevolking vertegenwoordigt dan de Tweede Kamer.

De eerste functie, die van een kamer van reflectie, van *sober thought*, is een functie die voortvloeide uit die van 'bolwerk' om de regering (en daarmee de monarchie) te beschermen tegen 'het volk'. De bolwerkfunctie kan en kon puur formeel zijn, zoals in Nederland, indien de senaat over de wettige middelen beschikt om wetsvoorstellen van de volksvertegenwoordiging te blokkeren. In Nederland heeft de senaat daarbij niet het recht van amendement en daarom is deze bevoegdheid door Otjes gekwalificeerd als de 'nucleaire optie'.³ De Tweede kamer kan natuurlijk in overleg met de Eerste Kamer anticiperen op zo'n blokkade en het wetsvoorstel bijtijds aanpassen. Dat het ook anders kan

³ Simon Otjes, 'De toekomst van de Eerste Kamer, Vier Scenario's', in: B. van den Braak (ed.), *Het 'Probleem Eerste Kamer'. Visies op de toekomstige rol van de Senaat* (Montesquieu Instituut, Den Haag 2015), p. 19.

leert het voorbeeld van de senaat in de Helvetische (Zwitserse) republiek uit het revolutietijdperk. Deze kon, net als de latere Nederlandse, ook zijn veto uitspreken over een wetsvoorstel. In een wel èrg strikte scheiding tussen de beide kamers kreeg de volksvertegenwoordiging daar evenwel niet eens te horen waaróm een wet door de senaat werd getorpedeerd.

De reflecterende functie van een senaat kan zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Als de staatsmacht met de invoering van het algemeen kiesrecht verschuift van monarchie naar volkssoevereiniteit wordt de blokkerende functie van de senaat minder geduld. De senaat kan zichzelf dan een andere rol aanmeten door een zekere distantie tegenover de volksvertegenwoordiging in te nemen. Zo ging de Nederlandse Eerste Kamer wetsvoorstellen vooral beoordelen op hun interne consistentie, uitvoerbaarheid, en eventuele tegenstrijdigheden met andere wetten. Deze taak wordt in democratische zin acceptabeler naarmate het elitaire karakter van de verkiezing van de senaat en daarmee de 'deftigheid' van de senaat verdwijnt. Er bestaan in de Westerse wereld nauwelijks nog formele criteria die een senator onderscheiden van een volksvertegenwoordiger. Canada hanteert wel een bezitscriterium maar alleen om de binding van een senator met zijn provincie te bestendigen. Voor de kleine staten van Europa, die bovendien geen federale staten zijn, is dat niet zo relevant.



Afbeelding 2 Zwitserse senator in 1803. Uit: Thomas Baumann, *Das Helvetische Parlament. Parlamentarismus im Lichte des Gegensatzes zwischen aufgeklärter Bildungselite und revolutionären Patrioten* (Masterarbeit Universität Bern, 2008), p. 21.

De senaten in de Lage Landen hebben duidelijk al zeer lang de functie van een kamer voor *second thought*. Dit is inmiddels een waardevolle bestaansreden gebleken voor een Eerste Kamer. Eén van de problemen waar de huidige politiek, niet alleen in Nederland, maar net zo goed in Canada, mee te maken heeft, is de volatiliteit van de stemmers. Dat kan juist een bijzonder goede legitimatie van het voortbestaan van de senaat zijn omdat die, tegen deze wisselvalligheden in, een controlerende functie kan hebben. Dit ligt geheel in lijn met de traditie, waarbij de senaat waakt tegen radicale wetsvoorstellen en een te grote invloed van actuele kwesties. Om met de oude negentiende-eeuwse rechtsgeleerde Buys te spreken: de Eerste Kamer moest waken over haar 'driftige zuster'. Dat dit een spanningsveld oplevert met het feit dat de kiezers zich vertegenwoordigd moeten voelen, is dus eerder een oud dan een nieuw probleem. Er kleeft ook het risico aan dat de senaat zwaar onder vuur komt te liggen als zij teveel tegen de stroom ingaat. Een mooi voorbeeld daarvan is te vinden in het Deense parlamentsgebouw (zie afbeelding 3). De Deense conservatieve senaat remde, zo niet blokkeerde, decennialang belangrijke politieke hervormingen. De roep om de senaat dan op te heffen omdat zij te conservatief is kan er door worden versterkt.



Afbeelding 3. Op de fries in het Deense parlamentsgebouw is bij de vergaderzaal van de Deense *Landstinget* (de Eerste Kamer) onder andere een koe met de staart omhoog afgebeeld om het misprijzen van de kunstenaar (Rasmus Larsen) voor de Eerste Kamer uit te drukken. De fries is geschilderd in de jaren 1918-1921. Foto: Torben Eskerod. Bron: Google Cultural Institute.

Een risico dat senaten lopen is dat zij als een verdubbeling gezien worden van de Tweede Kamer. Dat speelde in België omdat zowel de Eerste als de Tweede Kamer door hetzelfde kiezerscorps werden verkozen. We belanden zo bij de tweede functie van een moderne senaat. Als een senaat een ander geluid wil laten horen dan wordt belangrijker dat die *second opinion* iets 'anders' vertegenwoordigt dan alleen de volkswil. Dat 'anders' kan twee vormen aannemen: wie of wat de senaat *vertegenwoordigt* en wat de senaat *doet*. Het zou in de Nederlandse situatie zo kunnen zijn dat de senaat bijvoorbeeld, omdat hij daaruit voortkomt, de provincies zou vertegenwoordigen, maar dat is niet het geval. In Canada is dat juist de bestaansreden van de senaat. Daarmee vergelijkbaar is de senaat in de VS die de belangen van de individuele staten vertegenwoordigt.

De indirecte verkiezing van de Nederlandse senaat via de provincies was ooit bedoeld om te zorgen voor een elitair kiezerscorps: de leden van de provinciale staten die zelf al gekozen waren uit een kleine kring van welgestelden. Zo'n indirecte verkiezing van de senaat is niet uniek. Ook in Zweden bestond een systeem waarbij de senaat indirect werd gekozen, namelijk via de gemeenten. Canada daarentegen kent benoemde senatoren, een procedure die in de loop van de tijd ook is benut om etnische en religieuze minderheden van zetels in het parlement te voorzien. In Denemarken (en

Nederland) wordt wel gespeeld met de gedachte een senaat te laten samenstellen via een 'niet-elitair' loterij- systeem, maar daar is nog geen ervaring mee opgedaan en het heeft nogal wat voeten in aarde. De bedoeling hierbij is uiteraard om de betrokkenheid van het publiek bij de politiek te vergroten. De gedachtegang is dat dit tot een betere afspiegeling van de samenleving zou leiden. Immers, senatoren zijn momenteel overwegend mannelijk, grijs en hoog opgeleid. Een loterij is evenwel juist het tegenovergestelde van het hierboven genoemde idee dat de senaat meer op afstand moet staan van beladen kwesties die in de politiek spelen. Wat dat betreft is Ierland interessant. Dit land kent benoemde senatoren die wel degelijk een goede reputatie bij het publiek hebben. Het gaat dan om senatoren die onder andere door universiteiten worden gekozen, maar ook om zetels die worden gevuld met mensen die worden gekozen door panels van parlementsleden, zittende senatoren en lokale politici. Het idee om bepaalde groepen via de senaat invloed te laten uitoefenen is één van de achtergronden van de populariteit van een senaat in jonge democratieën in Afrika, Azië en het Midden-Oosten. Destijds in Ierland, toen het land zich losmaakte van Engeland en de geprivilegieerde positie van de protestanten op de tocht stond, verzachtte een tweekamerstelsel de overgang van het oude naar het nieuwe regime. Iets vergelijkbaars speelt in de voornoemde jonge democratieën. Zo worden er wel zetels gereserveerd voor vrouwen, gehandicapten, sociale en etnische groeperingen en religieuze minderheden. Op deze wijze kunnen meerdere bevolkingsgroepen zich vertegenwoordigd voelen in de senaat.

De distantie tot de actuele politiek en de volksvertegenwoordiging hoort ook bij het 'andere' dat een senaat kan vertegenwoordigen. Een gevoelig punt volgens een aantal case-studies is, dat dit electoraat zegt genoeg te hebben van 'partijpolitiek'. Het is wel duidelijk dat dit één van de achtergronden is van het onbehagen in het politieke systeem als zodanig. Één van de beste manieren voor een senaat om legitimiteit te verwerven of te behouden is 'boven de partijen staan'. Senaten kunnen zich richten op het belang van de natie, in plaats van op het belang van een partij. Ook dat is een idee dat niet alleen geuit werd op de conferentie, maar ook werd gepropageerd in Nederland in de late negentiende eeuw. In dat geval komt een senaat losser te staan van de politiek. De versplintering van de politiek zoals die zichtbaar is in het aantal partijen dat in de Tweede Kamer zit en dat meedoet aan de verkiezingen is dan een reden te meer voor de senaat om de band met politieke partijen los te houden. Zo'n senaat is dan meteen een antwoord op het monisme: als de wetten die in de Eerste Kamer worden besproken niet worden beoordeeld op hun politieke wenselijkheid vanuit de partijen die gezamenlijk een meerderheid hebben, maar op hun kwaliteit(en), zet dat een rem op het monisme en een machtige centrale overheid. Die rem hoeft niet noodzakelijkerwijs de 'nucleaire' optie in te houden. Een Eerste Kamer kan een opschortend veto hebben of een veto dat alleen betrekking heeft op bepaalde kwesties, bijvoorbeeld het veranderen van de grondwet. Wantrouwen tegen de centrale overheid was één van de redenen waarom de Ieren in een referendum in 2013 aangaven hun senaat te willen behouden. Kiezers hebben wellicht meer vertrouwen in een instituut dat niet te zeer gebonden is aan partijen of de regering. De Nederlandse senaat speelde vanouds ook die rol maar daarin is met de kabinetten Rutte de klad gekomen.

4. Een toekomst voor de Nederlandse Eerste Kamer?

De huidige Staatscommissie Parlementair Stelsel werd in februari 2017 in het leven geroepen. Het is overigens niet voor het eerst dat een staatscommissie zich buigt over de rol van de Eerste Kamer.⁴ Belangrijke aanleiding was een groeiende onduidelijkheid over de positie van de Eerste Kamer in het politieke bestel nu kabinetten sinds 2012 niet meer op voorhand kunnen rekenen op steun vanuit de

⁴ Zie bijvoorbeeld het artikel van H.R.B.M. Kummeling, 'De Eerste Kamer: chambre de révolution?', *Nederlands Juristenblad*, 7, 17-2 (1990), 261-268.

Eerste Kamer.⁵ De opdracht die de staatscommissie bij haar instelling ontving was echter veel breder. Dit illustreert dat vraagstukken van hervorming of afschaffing van de senaat vaak verwickeld raken in bredere (constitutionele) vraagstukken. De commissie formuleerde vervolgens zes thema's waarover zij zich wilde buigen: vertegenwoordiging, politieke partijen, macht van de nationale overheid, tweekamerstelsel, kabinetsformatie, bescherming van de democratie. Een aantal van deze zaken zijn in het voorgaande direct of indirect aan de orde gesteld en leveren, hopen wij, *food for thought* voor de commissie.

Vanzelfsprekend valt het vraagstuk van de toekomst van de Eerste Kamer in enge zin onder het thema 'tweekamerstelsel', maar tegelijkertijd is het veel breder dan dat. Alhoewel er geen redenen zijn om aan te nemen dat een staat een senaat nodig heeft om een goed functionerende democratie te kunnen zijn, kan een senaat wel een mogelijk antwoord zijn op de uitdagingen waar elke moderne democratie tegenwoordig mee worstelt.

Historisch en comparatief onderzoek toont aan dat kritiek op de Nederlandse politiek ten dele beantwoord moet worden met voorlichting over het politieke bestel en met het leggen van contacten met de burgers. De senaat kan zichzelf een compenserende en reflecterende rol aanmeten bij het probleem van het ontbrekende gevoel van vertegenwoordiging van het electoraat in de Tweede Kamer. Partijpolitiek kan terzijde worden geschoven mits de senaat ook via een andere samenstelling een betere afspiegeling van de samenleving wordt.

5. Samenvattend

- Zoals in het verleden in Europa het geval was kan een senaat in jonge democratieën een nuttige functie vervullen in de overgang van een autoritair naar een democratisch bestel.
- De legitimiteit van de Eerste Kamer kan verzwakken als zij dezelfde rol in het wetgevende proces gaat spelen als de Tweede Kamer.
- De legitimiteit van de Eerste Kamer kan worden versterkt als de senaat meer afstand houdt van partijpolitieke kwesties.
- Een senaat is geen (dwingende) voorwaarde voor het goed functioneren van een democratisch bestel.
- Kritiek op het politieke bestel en de Eerste Kamer in het bijzonder kan deels worden gepareerd via een andere samenstelling van de senaat, door betere voorlichting en het leggen van directe contacten met de burgers.
- Kritiek op en scepsis ten aanzien van het functioneren van de Eerste Kamer kan worden gepareerd als de leden een betere afspiegeling vormen van de samenleving.

Amsterdam, 24 september 2018

⁵ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Opdracht en Aanpak*.

<https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/opdracht-en-aanpak/hoe-is-deze-staatscommissie-tot-stand-gekomen>. Geraadpleegd op 19 september 2018.