

Het tweekamerstelsel in de Grondwet en het constitutionele recht. Actuele ontwikkelingen

1. Inleiding

Het tweekamerstelsel staat in het brandpunt van de belangstelling, deels door politieke situatie van de afgelopen tien jaar (kabinetten- Rutte met een krappe meerderheid in de Tweede Kamer en een minderheid in de Eerste Kamer), deels ook door de twee lopende grondwetsherzieningen.

Hierna volgen eerst enkele opmerkingen over de historische ontwikkeling van het tweekamerstelsel sinds de grondwetsherziening van 1848.

Daarna wordt aandacht besteed aan de rolverdeling tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer op basis van de Grondwet.

Vervolgens worden enige tweekamerstelsels in andere landen met elkaar vergeleken, waarbij nader wordt ingegaan op verschillende conflictenregelingen.

Op basis daarvan kan een beoordeling van het Nederlandse tweekamerstelsel plaatsvinden. Ten slotte volgen nog enige opmerkingen over de aanhangige voorstellen voor grondwetsherziening.

2. Historische ontwikkeling

Het tweekamerstelsel dateert van de grondwetsherziening van 1815. Daarbij werd bepaald dat de Tweede Kamer indirect gekozen werd, terwijl de leden van de Eerste Kamer benoemd werden door de Koning uit aanzienlijken in het land. Naar het voorbeeld van de Britse House of Lords zou de Senaat een bolwerk voor de Kroon zijn.

De grondwetsherziening van 1848 bracht de huidige contouren van tweekamerstelsel, namelijk een direct gekozen Tweede kamer en een indirect gekozen Eerste Kamer. Thorbecke was destijds tegen handhaving van de Eerste Kamer. Zij was volgens hem 'zonder grond en zonder doel'. De Eerste Kamer was een nutteloze vertraging als het tot hetzelfde oordeel kwam als Tweede Kamer. Maar Thorbecke stond in 1848 aan de zijlijn. De andere 'founding fathers' Donker Curtius en Luzac, belast met grondwetsherziening, wensten het tweekamerstelsel te handhaven.

Het tweekamerstelsel is door de jaren heen nooit erg populair geworden. Steevast was de kritiek, dat de Eerste Kamer ofwel een overbodige doublure

van de Tweede Kamer was, ofwel een lastig politiek orgaan dat de Tweede Kamer onnodig voor de voeten liep.

De Eerste Kamer is ook in de staatsrechtwetenschap nooit echt populair geworden. Staatsrechtgeleerden zoals Buys, Kranenburg en Oud waren kritisch over tweekamerstelsel. Later was men in de staatsrechtelijke literatuur wat milder. Prakke en Kortmann plaatsten het tweekamerstelsel in de context van de checks and balances, de noodzaak van beperking van overheidsmacht door verdeling van het parlement in twee zelfstandige kamers.

De Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben zich in de loop der jaren als twee sterk verschillende kamers ontwikkeld.

In de praktijk waren er in de samenstelling en functioneren zeker geen doublures.

De Tweede Kamer ontwikkelde zich tot de volksvertegenwoordiging van fulltime politici, elke vier jaar in zijn geheel rechtstreeks gekozen door het volk (vanaf 1917/1922), een Kamer waarin de wetgevingsfunctie en de controlefunctie en de functie van regeringsvorming volop worden uitgeoefend. De belangrijkste Kamer in de politieke verhoudingen. Het primaat is aan de Tweede Kamer toegekomen. De ministeriële verantwoordelijkheid kreeg in de praktijk vooral betekenis in de Tweede Kamer. Het Parlementaire stelsel met vertrouwensregel kwam vooral in de Tweede Kamer tot ontwikkeling.

De Eerste Kamer ontwikkelde zich tot Kamer van parttime politici, indirect gekozen door Provinciale Staten voor negen, later zes jaar (elke drie jaar voor de helft vernieuwd), met een beperkte parlementaire functie, namelijk een focus op wetgeving, een beperkte controlefunctie en niet betrokken bij de regeringsvorming.

Niettemin bleef het uitgangspunt dat beide Kamers deel uitmaken van de volksvertegenwoordiging en beide een politieke functie vervullen.

In het tweekamerstelsel maakt de Eerste Kamer een eigen afweging, waakt tegen overijling, tegen de waan van de dag in de Tweede Kamer. Die eigen afweging is een verklaring voor eventuele politieke tegenstellingen tussen de twee Kamers.

Sinds de jaren zestig van 20ste eeuw heeft de Eerste Kamer zich vooral geprofileerd als Kamer van reflectie (chambre de reflexion)

De Eerste Kamer eigende zich in de jaren zestig/zeventig een eigen wetgevingstaak toe, namelijk het toetsen van wetsvoorstellen op

rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Tot op zekere hoogte een toetsingstaak die overeenkomt met de adviestaak van de Raad van State.

De grondwetsherziening van 1983 bracht geen fundamentele verandering in het tweekamerstelsel. De in de Tweede Kamer aangenomen motie-De Kwaadsteniet vroeg om handhaving van het bestaande takenpakket.

Wel kwam er een wijziging in zittingsduur en in het kiesstelsel: Voortaan kende de Eerste Kamer een algehele indirecte verkiezing elke vier jaar (eerder bepleit door de staatscommissie Van Schaik 1954, de staatscommissie Cals/Donner 1971, en het kabinet-Den Uyl 1974). Deze wijziging in 1983 was politiek geen heet hangijzer. De van oudsher bestaande aansluiting met verkiezingen voor Provinciale Staten (verdeling in groepen) werd breed als problematisch beschouwd.

Er waren in 1983 overigens ook voorstanders van rechtstreekse verkiezingen (meer invloed voor kiezers) maar dit plan had onvoldoende steun uiteindelijk. En er waren in 1983 ook zoals te doen gebruikelijk tegenstanders van het tweekamerstelsel. Een motie-Klaas de Vries (PvdA) om de Eerste kamer af te schaffen werd verworpen.

De Eerste Kamer werd in 1983 vooral gezien als Kamer van revisie/heroverweging (dus rechtstreekse verkiezing niet nodig).

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd bevestigd dat de Tweede Kamer het politieke primaat heeft. De Eerste Kamer stelt zich in de praktijk terughoudend op. De nieuwe verkiezingswijze zou moeten leiden tot een minder politieke Kamer.

Senator Jan Vis (D66) formuleerde destijds scherp de bezwaren tegen deze wijziging van het kiesstelsel naar algehele verkiezing elke vier jaar.

- 1. Een rechtstreekse verkiezing verhoudt zich lastig tot het politieke primaat van de Tweede Kamer;
- 2. Provinciale Statenverkiezingen verliezen hun karakter van vrijblijvende peilingen over de regeringscoalitie. Zij worden daarentegen een serieuze peiling over de regeringscoalitie;
- 3. De Eerste Kamer krijgt een sterkere legitimatie, belang van de Eerste Kamer voor politieke partijen neemt toe;
- 4. Er is minder reden voor de Eerste Kamer om terughoudend te zijn.

Na 1983 is het tweekamerstelsel betrekkelijk frequent ter discussie gesteld: zie de rapporten van de Commissie-Deetman 1991, de Commissie-De Koning

1993, de notitie-Peper 2000, het voorstel Jurgens 2001, de nationale conventie 2006, de Staatscommissie-Remkes 2018.

In al deze rapporten was er met name aandacht voor het introduceren van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer bij wetgeving. Het kiesstelsel stond niet meer centraal in de discussie.

Ten slotte zijn er, als het gaat om de ontwikkeling van het tweekamerstelsel, nog twee recente grondwetsherzieningen betreffende de Eerste Kamer geweest: de instelling van een kiescollege voor Caribisch Nederland (2017) (art. 132 en art. 55 Gw) en de instelling van een kiescollege voor niet-ingezetenen (art. 55 Gw (2022)).

3. Staatsrechtelijke rolverdeling van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer op grond van de Grondwet

De Grondwet van 1983 gaat uit van het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer.

Art. 51 Gw bepaalt dat de Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Zij zijn twee afzonderlijk samengestelde en zelfstandig functionerende Kamers.

De Grondwetgever van 1983 had een voorkeur voor handhaving van het tweekamerstelsel. De belangrijkste reden was dat het een waarborg voor deugdelijke en weloverwogen wetgeving was. Heroverweging van wetsvoorstellen werd als een waardevol element in wetgevingsproces beschouwd.

Overigens zag de grondwetgever voor de Senaat ook een zinvolle functie op terrein van controle van regeringsbeleid, een mogelijkheid van een aanvullende toetsing met eigen karakter.

De grondwetgever zag geen noodzaak voor een conflictenregeling om tegenstellingen te overbruggen. De praktijk van novelles leverde een nuttige functie, vond de regering.

Het vooropstellen van de Tweede Kamer in art. 51 Gw drukt de grotere betekenis uit van de Tweede Kamer (primaat) uit.

Regeringscommissaris Simons betoogde bij de grondwetsherziening van 1983 dat het overwicht van de Tweede Kamer ten eerste volgt uit de rechtstreekse verkiezing. De Tweede Kamer heeft een sterkere democratische legitimatie. Daarnaast staat de Tweede Kamer voorop in de wetsprocedure en heeft zij

meer wetgevingsbevoegdheden (initiatief en amendement).

Ik zou hieraan toevoegen: ook op terrein van de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, en de werking van het parlementaire stelsel heeft de Tweede Kamer staatsrechtelijk en politiek het primaat verworven. De Eerste Kamer is in de praktijk grotendeels wetgevingskamer voor parttime politici, geen fulltime volksvertegenwoordiging. Sommigen vinden dat het verschil tussen directe en indirecte verkiezing niet relevant is voor het primaat van de Tweede Kamer, omdat het electoraat voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hetzelfde is. Maar de verkiezingscampagne voor Provinciale Statenverkiezingen heeft een heel ander karakter, partijvoorkeuren kiezers op provinciaal of nationaal niveau zijn verschillend, er zijn geen voorkeurstemmen op Eerste Kamerkandidaten, de Provinciale Staten vormen een klein kiezerscorps.

De conclusie kan zijn dat de Grondwet niet uitgaat van twee gelijkwaardige kamers, maar ondubbelzinnig kiest voor het primaat van de Tweede Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd benadrukt dat de Eerste Kamer zich in het algemeen terughoudend opstelt. Die terughoudende opstelling betreft de bevoegdheid om al of niet wetsvoorstellen te verwerpen.

De terughoudendheid is echter niet in de Grondwet of in het ongeschreven staatsrecht vastgelegd. Het vetorecht van de Eerste Kamer is niet afgebakend, een conflictenregeling ontbreekt.

Daarmee is het zwakste punt in Nederlandse tweekamerstelsel gegeven. Het primaat van de Tweede Kamer wordt met de mond beleden, maar een regeling waaruit daadwerkelijk blijkt dat de Tweede Kamer het primaat, d.w.z. het laatste woord, heeft, ontbreekt.

Het is dus puur en alleen van de opstelling van de Eerste Kamerleden afhankelijk of de Eerste Kamer daadwerkelijk zich terughoudend opstelt en het primaat van de Tweede Kamer erkent.

Overigens is ook wel gesteld dat de Tweede Kamer helemaal niet het primaat heeft. Verwezen wordt daarbij naar art. 62 Gw: Voorzitter van de Eerste Kamer is voorzitter van de verenigde vergadering. Het voorzitterschap van de verenigde vergadering was punt van discussie in 1983, maar geen halszaak. De verenigde vergadering heeft in de praktijk weinig betekenis, daaruit kun je zeker niet afleiden dat de Tweede Kamer niet het primaat heeft.

4. Rechtsvergelijking: een tweekamerstelsel zonder conflictenregeling is uniek

Veel westerse landen kennen nog altijd een tweekamerstelsel in het parlement. Er is grote variatie in het functioneren van die tweekamerstelsels. De inrichting

van een tweekamerstelsel in elk van die landen heeft een eigen bijzondere staatkundige en historische achtergrond, elk tweekamerstelsel heeft een eigen, bijzondere functie in het staatsbestel.

Vrijwel alle westerse parlementen kennen een conflictenregeling binnen zo'n tweekamerstelsel. De conflictenregeling sluit aan bij de bijzondere aard van het betreffende tweekamerstelsel.

Ten eerste kan sprake zijn van een conflictenregeling in tweekamerstelsels in federale staten.

Daarbij kan sprake zijn van twee gelijkwaardige kamers in een federale staat, het zogeheten Amerikaanse Senaatsmodel.

Zoals bekend bestaat het Amerikaanse Congres uit een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, het Huis van Afgevaardigden (435 leden), en een rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging van de deelstaten, de Senaat (50x2 leden).

Er waren twee redenen om te kiezen voor dit tweekamerstelsel: de federale structuur noopte tot een (gelijkwaardige) vertegenwoordiging van de deelstaten, en de founding fathers beoogden checks and balances in het parlement (US Senate zou besluiten nemen 'With more coolness, system and wisdom').

Kenmerkend voor dit tweekamerstelsel is dat er twee gelijkwaardige, fulltime wetgevingskamers zijn, zeer verschillend in samenstelling en werkwijze, beide met dezelfde wetgevingsbevoegdheden (initiatief/amendement).

In de praktijk leidt dit tweekamerstelsel met twee gelijkwaardige kamers tot zeer moeizame en complexe besluitvorming, in feite twee zelfstandige parlementen die samen wetten moeten maken, vaak een onmogelijke opgave. Er is veel kritiek op dit tweekamerstelsel.

De conflictenregeling sluit aan op deze eigen aard van het tweekamerstelsel. De ene kamer kan een wetsvoorstel van de andere kamer wijzigen en aannemen, terugzenden, waarna er de mogelijkheid van conciliatieprocedure is: het instellen van een conference committee op verzoek van een van de kamers, delegaties van beide kamers zoeken compromissen over de amendementen (kan soms de complete tekst van een wetsvoorstel zijn), daarna eindstemming in beide kamers. Geen van de kamers heeft laatste woord.

Daarnaast kan sprake zijn van twee niet gelijkwaardige kamers in een federale staat, het zogeheten Duitse bondsraad model.

Dit is een heel aparte constructie. De rechtstreeks gekozen bondsdag is de

Duitse volksvertegenwoordiging, de bondsraad is de vertegenwoordiging van de deelstaten.

De bondsraad is eigenlijk geen kamer van het parlement, maar een vergadering van ministers van deelstaten (er zijn geen vaste leden, maar zetels per deelstaat).

De federale staatsstructuur is de grondslag van tweekamerstelsel. De deelstaten dienen daarin zeggenschap te hebben op bondswetgeving. De bondsraad heeft initiatiefrecht maar geen amendementsrecht. Een wetsvoorstel van de regering gaat eerst door bondsraad voor commentaar van de deelstaten (geen stemming), dan naar de bondsdag en dan volgt nog een tweede behandeling in bondsraad.

De bondsraad kan slechts een beperkt aantal wetten (die belangen van deelstaten betreffen) verwerpen (40 %); voor het overige slechts bezwaar maken.

De conflictenregeling sluit aan op de federale structuur. Alleen voor de wetgeving waartegen de bondsraad slechts bezwaar kan maken, geldt een verplichte conciliatieprocedure. Een gemengde commissie stelt een compromis op, de bondsdag heeft laatste woord. Voor andere wetten kan de bondsraad om een conciliatie verzoeken of het wetsvoorstel verwerpen.

De conflictenregeling hangt sterk samen met de beperkte positie van de bondsraad in een federale staat.

Ten tweede kan sprake zijn van een conflictenregeling in eenheidsstaat met twee niet gelijkwaardige kamers, het zogeheten het Britse model.

Dit is een eigenaardige constructie in deze moderne tijd.

Het Lagerhuis is de nationale volksvertegenwoordiging (651) en het Hogerhuis een soort elite vertegenwoordiging (erfelijk/bisschoppen of benoemd voor het leven).

De kamers hebben gelijke wetgevingsbevoegdheden (initiatief/amendement) maar sinds 1911/1948 geeft het Lagerhuis de doorslag.

De conflictenregeling houdt in dat het Hogerhuis een suspensief vetorecht heeft, het kan voorstel één zittingsjaar tegenhouden, daarna beslist Lagerhuis. Daarnaast is er de zogeheten Salisbury convention, het Hogerhuis verzet zich niet tegen wetgeving uit het regeringsprogramma van het kabinet.

Deze conflictenregeling past in een tweekamerstelsel met een kamer die geen enkele democratische legitimatie heeft, relict is uit voorbije tijden. Het tweekamerstelsel is overigens al heel lang (meer dan 20 jaar) in transitie!

Een alternatie model van een conflictenregeling in een tweekamerstelsel in een eenheidsstaat met twee niet gelijkwaardige kamers biedt ten slotte het Franse model.

Uitgangspunt is dat er een direct gekozen nationale volksvertegenwoordiging (Assemblee) is, en een indirect gekozen vertegenwoordiging van de lagere overheden (Senaat).

Ander belangrijk uitgangspunt is dat de regering een centrale positie in het staatsbestel inneemt

Beide kamers hebben bij wetgeving initiatief- en amendementsrecht.

De conflictenregeling betreft een conciliatieprocedure om een eenduidige tekst te bereiken als er meningsverschillen zijn tussen de kamers. Een conciliatiecommissie maakt een compromis.

De regering kan de Assemblee het laatste woord geven. Op deze wijze is het primaat van de Assemblee in de constitutie gewaarborgd.

5. Beoordeling van het Nederlandse TK-stelsel: wat zijn de uitgangspunten?

a. Checks and balances

Nederland is een eenheidsstaat dus het argument van een aparte vertegenwoordiging van deelgebieden is geen argument voor het tweekamerstelsel. Ook het Franse model van vertegenwoordiging van territoriale eenheden speelt niet in Nederland. Art. 50 Gw bepaalt dat beide Kamers der Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Er is ook geen reden om op die grond te kiezen voor twee gelijkwaardige kamers, zoals in de VS of voor een systeem zoals in de BRD.

Het enige belangrijke argument voor een tweekamerstelsel in Nederland is het belang van checks and balances in de wetgevende macht

Dat kan een doorslaggevend argument zijn. Voor een evenwichtige uitoefening van staatsmacht is het belangrijk dat binnen de wetgevende macht controlemechanismen en gedeelde bevoegdheden voorhanden zijn.

Deze noodzaak van controlemechanismen binnen de wetgevende macht is er overigens onverminderd ook als er bijvoorbeeld een mogelijkheid van rechterlijke toetsing van wetgeving is. De (politieke) toetsing door de Eerste Kamer is immers niet op een lijn te stellen met rechterlijke toetsing.

Het belang van checks and balances binnen de wetgevende macht hangt voor een belangrijk deel samen met de werking van het parlementaire stelsel in Nederland.

In dat parlementaire stelsel zijn er in de praktijk sterke politieke bindingen tussen de regering en een meerderheid in de Tweede Kamer. Die politieke

binding komt tot stand bij de vorming van een nieuw kabinet na Tweede Kamerverkiezingen, veelal vastgelegd in gedetailleerde regeerakkoorden. Kabinet en Tweede Kamermeerderheid zijn in het Nederlandse Parlementaire Stelsel nauw met elkaar vervlochten. De hoofdpunten van regeringsbeleid liggen op voorhand vast in regeerakkoorden.

In die constellatie kan de andere Kamer, de Eerste Kamer, een nuttige correctiefunctie vervullen.

Uitgangspunt is dan wel dat sterke politieke bindingen tussen kabinet en Eerste Kamermeerderheid ontbreken. Er is geen binding aan een regeerakkoord. De Eerste Kamer neemt een meer zelfstandige positie in ten opzichte van het kabinet, en geeft sterker invulling aan het uitgangspunt dat het parlement een zelfstandige staatsmacht is.

Vanuit een oogpunt van checks and balances kan de Eerste Kamer aldus een belangrijke eigen functie vervullen in een parlementaire democratie.

Voorwaarde is wel dat de Eerste Kamer deze eigen positie in acht neemt en geen sterke politieke bindingen aangaat met het kabinet, maar zich zelfstandig en onafhankelijk opstelt.

Zie echter de gang van zaken bij de kabinetsformatie van 2010 en 2012 toen vanuit de Eerste Kamer werd aangedrongen op deelname aan de formatieonderhandelingen; dat zou dan in deze constellatie niet de juiste weg zijn; de Eerste Kamer zou een doublure worden van de Tweede Kamer.

Het belang van adequate checks and balances veronderstelt dat de Eerste Kamer voldoende bevoegdheden heeft om de TK te controleren.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht, heeft de bevoegdheid om wetsvoorstellen aan te nemen of te verwerpen, heeft de bevoegdheid om ministers ter verantwoording te roepen, heeft de bevoegdheid om minister te dwingen heen te gaan op grond van de vertrouwensregel.

Ga je morrelen aan specifieke bevoegdheden, zoals het budgetrecht, dan loop je het risico dat checks and balances verloren gaan: het begin van het einde van het tweekamerstelsel, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het tweekamerstelsel in België geleerd heeft.

Uitgangspunt van het Nederlandse tweekamerstelsel is dat de twee Kamers niet gelijkwaardig zijn.

De Grondwet gaat zoals gezegd in art 51 Gw uit van het primaat van de Tweede Kamer. Het verschil in democratische legitimatie rechtvaardigt dat Tweede Kamer het primaat heeft en de Eerste Kamer op de tweede plaats komt.

Het probleem met betrekking tot de vaststelling van wetten is dat de Eerste Kamer een ongeclausuleerde bevoegdheid heeft om wetsvoorstellen te verwerpen, oftewel het laatste woord in de wetsprocedure.

Dat ongeclausuleerde vetorecht verdraagt zich mijns inziens in de praktijk niet goed met het primaat van de Tweede Kamer.

Het risico bestaat in dit tweekamerstelsel dat het primaat van de Tweede Kamer op de achtergrond raakt en de Eerste Kamer een meer gelijkwaardige positie inneemt.

De praktijk sinds 2010 is geweest dat kabinetten een geringe meerderheid in de Tweede Kamer hadden, en een meerderheid verloren of niet hadden in de Eerste Kamer.

De fracties van de regeringscoalitie voelden zich meer en meer ook in de Eerste Kamer gebonden aan het regeerakkoord (VVD/ PvdA). Het kabinet zocht bovendien steun bij oppositiegroepen in de Tweede Kamer om meerderheidssteun in de Eerste Kamer te verwerven. De rol van de Eerste Kamer werd hierdoor meer en meer politieker en meer en meer een doublure van de Tweede Kamer.

Op zichzelf is deze ontwikkeling niet ongrondwettig. De Grondwet gaat uit van een open rechtssysteem en laat ruimte hiervoor. Maar het nadeel is dat beide Kamers min of meer gelijkwaardig worden en het primaat van de Tweede Kamer achter de horizon verdwijnt.

De oplossing van het probleem is mijns inziens de invoering van een conflictenregeling die recht doet aan primaat van de Tweede Kamer.

6. Een passende conflictenregeling voor het Nederlandse TK stelsel

Drie uitgangspunten moeten in acht genomen worden:

- a. het belang van checks and balances in het parlement;
- b. het behoud van adequate bevoegdheden op het terrein van wetgeving, begroting en controle;
- c. het respecteren van het uitgangspunt dat de Kamers niet gelijkwaardig zijn maar dat het primaat bij de rechtstreeks gekozen Tweede kamer ligt.

Deze drie uitgangspunten moeten het kader vormen bij de inrichting van het tweekamerstelsel en bij een conflictenregeling.

7. Voorstellen voor grondwetsherziening

In de nasleep van de staatscommissie-Remkes zijn twee voorstellen gedaan om het tweekamerstelsel te versterken:

1. Terug naar de oude zittingsduur van zes jaar met verkiezing van de helft om

de drie jaar.

Dit voorstel was niet afkomstig van de commissie-Remkes.

Het voorstel versterkt onmiskenbaar het primaat van de Tweede Kamer, verzwakt de legitimatie van de Eerste Kamer. De algehele verkiezing van de Eerste Kamer verdwijnt.

Het voorstel neemt het nadeel weg dat verkiezingen nu sterk een tussentijdse peiling zijn voor de regeringscoalitie in de Tweede Kamer.

Het voorstel betekent denk ik een versterking van het tweekamerstelsel. Het is in eerste lezing aangenomen in Tweede Kamer.

2. Terugzendrecht Eerste kamer

Het voorstel houdt in dat de Eerste Kamer amendementsrecht krijgt en een wetsvoorstel kan terugsturen. In dat geval heeft de TK wel het laatste woord.

Dit voorstel is afkomstig van de commissie-Remkes.

Het voorstel komt eigenlijk neer op verdere versterking van de positie van de Eerste Kamer. Deze kan voortaan een voorstel aannemen, verwerpen of terugsturen met amendementen.

Het voorstel kreeg denk ik terecht een kritisch advies van de Raad van State; Mijns inziens doet dit voorstel onvoldoende recht aan het primaat van de Tweede Kamer.

Een beter alternatief zou zijn om de Eerste Kamer wel een terugzendrecht te geven, maar geen vetorecht meer. In een dergelijke opzet kan de Eerste Kamer dan een wetsvoorstel aannemen of terugsturen met amendementen. In het laatste geval heeft de Tweede Kamer het laatste woord. Het primaat van de Tweede Kamer in de wetgevingsprocedure wordt dan daadwerkelijk in de Grondwet vormgegeven en in de praktijk gewaarborgd.

Een laatste opmerking. De Eerste Kamer profileert zich, zoals hiervoor bleek, als heroverwegingskamer die toetst op rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Die taakopvatting veronderstelt dat bijzondere eisen gesteld worden aan de personele samenstelling van de Eerste Kamer. Het veronderstelt dat ervaren politici, bestuurders, juridische deskundigen uit de maatschappij zitting nemen in de Eerste Kamer.

De vraag is of de Eerste Kamer nog qua samenstelling opgewassen is voor deze taak.

De laatste jaren zijn er veel wisselingen geweest in de Eerste Kamer, de vorige keer werd de FvD grootste fractie, nu de BBB. Kan de Eerste Kamer gelet op haar samenstelling de laatste jaren de eerdergenoemde belangrijke taak,

toetsing van de kwaliteit van wetgeving, eigenlijk nog wel waarmaken? Ik denk, eerlijk gezegd, dat op dit moment slechts een handvol Eerste Kamerleden daadwerkelijk over de kwaliteiten en deskundigheid beschikt om zo'n zwaarwegend takenpakket bij de beoordeling van wetgeving op zich te nemen. En als dat niet zo is, wat is dan de positie van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel: toch niet meer dan een politieke doublure?

Paul Bovend'Eert
hoogleraar staatsrecht
Radboud Universiteit Nijmegen.