



Eerste Kamer: Verwerpen of Verbeteren?

Een onderzoek naar de meerwaarde van een senaat in Nederland

Bachelorscriptie Politicologie

Universiteit Leiden

Student: Michiel Knoester (s1855018)
Begeleider: Dr. J. Oversloot
Inleverdatum: 17 juni 2019
Aantal woorden: 8374

Inhoudsopgave

| | |
|--|--------|
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Nederlands bicameralisme: context en problematiek | 4 |
| 2.1. Geschiedenis van het tweekamerstelsel | 4 |
| 2.2. Het huidige tweekamerstelsel | 5 |
| 2.3. Bedreiging van het Tweede Kamerprimaat | 6 |
| 2.4. Problematiek van getrapte verkiezingen | 7 |
| 2.5. Problematiek van partijpolitiek | 9 |
| 3. Waarom (g)een tweekamerstelsel? | 10 |
| 3.1. Kosten | 10 |
| 3.2. Representatie | 10 |
| 3.3. Wetgevingskwaliteit | 12 |
| 3.4. Machtenspreiding | 13 |
| 3.5. Conclusie | 15 |
| 4. Criteria voor een ideale senaat | 16 |
| 5. Mogelijke samenstellingen van de Eerste Kamer | 17 |
| 5.1. Indirecte verkiezingen | 17 |
| 5.2. Benoeming en corporatisme | 17 |
| 5.3. Directe verkiezingen | 18 |
| 5.4. Loting | 18 |
| 6. Loting, nader beschouwd | 20 |
| 7. Conclusie | 24 |
| Bibliografie | 25 |

Eerste Kamer: Verwerpen of Verbeteren?

Een onderzoek naar de meerwaarde van een senaat in Nederland

1. Inleiding

Het onderwerp van deze scriptie is de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De vraag die daarbij centraal staat, is: *Moet de Eerste Kamer hervormd worden, en zo ja, hoe?* Allereerst zal ik uitleggen hoe aan deze (op zichzelf vrij brede) vraag invulling zal worden gegeven.

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste is het doel om erachter te komen of de aanwezigheid van een Eerste Kamer in het Nederlandse politieke bestel meerwaarde heeft dan wel schadelijk is, en waarin deze meerwaarde of schadelijkheid gelegen is. Het tweede doel is om met een voorstel te komen waarin deze meerwaarde zo goed mogelijk tot haar recht komt, of waarin de schade zoveel mogelijk beperkt wordt. Op voorhand worden hierbij alle opties opgehouden, van het behouden van de status quo tot en met afschaffing van de Eerste Kamer.

Er zijn meerdere redenen waarom dit onderzoek relevant is. Ten eerste is een senaat geen vanzelfsprekendheid. Mensen hebben de neiging om de status quo, de empirische standaard, ook als normatieve standaard te beschouwen, en als zodanig te verdedigen (Ganghof, 2013, p. 101). Het bestaan van een senaat is daarom vaak “taken for granted by practitioners, observers, and citizens” (Mughan & Patterson, 1999, p. 9). Dit zien we terug in het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel, de commissie-Remkes, die de staat van het Nederlandse parlement onderzocht (2018). Betreffende de Eerste Kamer heeft de staatscommissie één belangrijke aanbeveling, het invoeren van een terugzendingrecht (2018, p. 301). In het rapport wordt afschaffing nergens als serieuze optie overwogen, terwijl de aanwezigheid van het instituut niet zo voor de hand liggend is als het lijkt. Wereldwijd beschikt slechts 31 procent van de landen over een tweekamerstelsel (Drexhage, 2014, p. 3). Vierendertig landen schaften hun senaat al af, meer dan de zeventien die er later alsnog een invoerden (Drexhage, 2014, p. 3). Bovendien correleren belangrijke variabelen, zoals de afwezigheid van federalisme, een kleine populatie en klein landoppervlak met een éénkamerstelsel (Massicote, 2001, p. 152), dus zou dat verwacht mogen worden in een land als Nederland. Hierdoor lijkt het erop dat de Nederlandse empirische standaard verdedigd wordt

vanuit de neiging om haar als normatieve standaard te beschouwen. Interessant is de vraag of dit zo is, en of dit erg zou zijn. Zouden wij na een normatieve beschouwing tot dezelfde conclusie komen als de commissie-Remkes? Zo nee, op welke punten wijken we af en welke implicaties heeft dit?

Ten tweede kan zo'n normatieve beschouwing niet met alleen algemene argumenten worden gevoerd. Mughan en Patterson noemen senaten “essentially contested institutions, in the sense that their very existence is inherently a matter of dispute” (1999, p. 338; zie voor *essentially contested concept* Gallie, 1956). Dit komt doordat er geen algemeen geaccepteerde blauwdruk voor is. Hun bestaan wordt om verschillende redenen gerechtvaardigd, blijkt onder meer uit Todd (1999), Norton (2007), Aroney (2011) en Uhr (2018). De functies van senaten zijn dan ook mettertijd veranderd (zie bijvoorbeeld Van Dijk, 2018). Senaten zijn uitgegroeid unieke instituties, ontstaan uit een mix van “inheritance and innovation” (Uhr, 2008, p. 2). Daarom moeten de argumenten betreffende het bestaansrecht en de vormgeving van een senaat onderzocht worden in hun specifieke context. Willen we de Nederlandse situatie kunnen beoordelen en zinvolle aanbevelingen doen, dan is onderzoek naar deze specifieke casus noodzakelijk. Aan het begrip van deze casus kan de scriptie een bijdrage leveren.

Een derde reden waarom het onderzoek relevant is, is dat de huidige opzet van de Eerste Kamer schadelijke elementen kent, die haar voortbestaan onder druk zetten. Deze claim zal ik in het volgende hoofdstuk verder onderbouwen. Kortgezegd zorgen de getrapte kieswijze van de Eerste Kamer en de invloed van partijpolitiek voor problemen.

Ten vierde worden deze problemen steeds urgenter. Kortgezegd nemen de invloed en het activisme van de Eerste Kamer toe (ook dit zal ik nog verder onderbouwen). Dit brengt bovendien nog een extra probleem met zich mee: het primaat van de Tweede Kamer komt in het geding.

Tot slot past de toenemende invloed van de Eerste Kamer in een wereldwijde trend, waarin senaten steeds meer hun stempel drukken op wetgeving, zonder dat ze meer constitutionele rechten krijgen (Patterson & Mughan, 1999, p. 343). Een analyse van bicameralisme de Nederlandse context, met eventueel een oplossing voor de huidige problematiek, zou wellicht ook handvatten bieden voor andere casussen.

2. Nederlands bicameralisme: context en problematiek

De term bicameralisme verwijst naar een parlementair systeem waarin twee verschillende vertegenwoordigingen een rol spelen bij het aannemen van wetgeving (Uhr, 2008, p. 2). In Nederland zijn dit de Tweede en de Eerste Kamer. Zoals gezegd zijn bicamerale systemen gesmeed vanuit “inheritance and innovation” (Uhr, 2008, p. 2). De eerste sectie van dit hoofdstuk zal uitleggen hoe dit proces zich in Nederland voltrokken heeft en de ontwikkeling van het tweekamerstelsel bespreken, met nadruk op de Eerste Kamer. Dit heeft twee functies. Ten eerste moet het laten zien dat instituties veranderlijk zijn, en dat de status quo allerm minst vanzelfsprekend is. Daarmee zou de ontvankelijkheid voor nieuwe hervormingen vergroot moeten worden bij de lezer. Ten tweede biedt deze sectie context. Dit is belangrijk, omdat we geconstateerd hadden dat een normatief oordeel over senaten altijd in hun specifieke context geveld moet worden. Om deze context compleet te maken richt sectie 2.2 zich op het functioneren van het hedendaagse tweekamerstelsel. Secties 2.3 tot en met 2.5 zullen vervolgens uitleggen welke problemen dit systeem met zich meebrengt, zodat aannemelijk wordt gemaakt dát er een probleem is, als wel in welke richting oplossingen gezocht moeten worden. Het hoofdstuk dient dus om zowel de claims uit de inleiding kracht bij te zetten, als om de lijnen uit te zetten voor de rest van het onderzoek.

2.1 Geschiedenis van het tweekamerstelsel

Het Nederlandse tweekamerstelsel is ontstaan in 1815, na het samengaan van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden (Drexhage, 2014, p. 1). Dit systeem heeft zich sindsdien op verschillende vlakken ontwikkeld.

De belangrijkste ontwikkeling betreft de functie van de kamers. De Eerste Kamer begon in 1815 als een anti-democratisch instituut. Ze moest de adel en de koning macht geven en overhaaste wetgeving voorkomen (Drexhage, 2014, p. 71). Eerste Kamerleden werden door de koning voor het leven benoemd. De Tweede Kamer maakte als ietwat democratischer instituut het “evenwicht tussen Vorst en volk” compleet (Drexhage, 2014, p. 71). Zij werd op getrapte wijze gekozen door de Provinciale Staten en mocht wetten initiëren, waar de Eerste Kamer alleen wetten kon verwerpen (Bovend’Eert & Kummeling, 2010, p. 32). Dit veranderde met de grondwetswijziging in 1848. De Tweede Kamer werd voortaan direct gekozen en kreeg het amendementsrecht. De Eerste Kamer werd voortaan door de Provinciale Staten gekozen – een compromis, omdat voor zowel directe verkiezing als voor benoeming geen animo was

(Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 33). In de loop van de 19^e eeuw werd de Eerste Kamer steeds meer gezien als “chambre de réflexion”, die “moest waken tegen de waan van de dag” (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 34) – straks meer over de hedendaagse invulling van deze functie.

Andere vlakken waarop het parlement zich ontwikkeld heeft betreffen zittingsduur, samenstelling en electoraat (zie Drexhage, 2014, p. 1). Na een lang democratiseringsproces kwam er algemeen passief kiesrecht voor de Eerste Kamer in 1917 en algemeen actief kiesrecht voor de Tweede Kamer in 1919. De zittingsduur van de senaat werd verkort, van negen (in 1848) naar zes (in 1922) naar uiteindelijk vier jaar in 1983. Toen werd ook het stelsel afgeschaft waarbij per verkiezing slechts een derde (sinds 1848) of de helft (sinds 1922) van de senaat werd gekozen, omdat de samenstelling van de Eerste Kamer te ver zou afstaan van de actuele voorkeuren van de kiezer (staatscommissie, 2018, p. 310). Andere belangrijke ontwikkelingen waren de invoering van evenredige vertegenwoordiging (1917) en geleidelijke uitbreiding van het zeteltal (Eerste Kamer van oorspronkelijk 39 naar 75 Kamerleden in 1956; Tweede Kamer van oorspronkelijk 110 naar 150 in 1956).

2.2 Het huidige tweekamerstelsel

Nog steeds wordt de functie van de Eerste Kamer omschreven in termen van heroverweging. In het bijzonder let de Eerste Kamer op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 44). Deze aspecten zouden buiten zicht raken “in het politieke krachtenspel tijdens de eerdere fases van het wetgevingsproces” (staatscommissie, 2018, p. 293). Zodoende biedt de Eerste Kamer een tegenwicht aan het monisme in de Tweede Kamer, oftewel de nauwe band tussen de regering en de Tweede Kamerfracties die deel uitmaken van de coalitie (staatscommissie, 2018, p. 60). Monisme brengt het risico met zich mee van “gebrekkige controle op het regeringsbeleid en dito gebrekkige wetgeving” (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 30). De Eerste Kamer wordt daarom als nuttig extra controlemechanisme beschouwd; het houdt immers meer afstand van de regering dan de Tweede Kamer (staatscommissie, 2018, p. 293). Zij doet niet aan mee bij regeerakkoorden, kabinetsformaties, of het Torentjesoverleg. Bovendien is lidmaatschap van de Eerste Kamer, die slechts één dag per week vergadert, vaak een nevenfunctie. Ook hierdoor zouden Eerste Kamerleden met grotere afstand (met één been in de maatschappij) wetsvoorstellen beoordelen.

Een belangrijk aspect van het Nederlandse tweekamerstelsel is dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt, waardoor de Eerste Kamer zich overwegend terughoudend moet opstellen. Dit primaat komt op drie manieren tot uiting. Ten eerste blijkt volgens Bovend'Eert en Kummeling uit de woordvolgorde in de grondwet dat aan de Tweede kamer meer belang gehecht wordt (2010, p. 39). Ten tweede wordt de Tweede Kamer direct gekozen en de Eerste Kamer slechts indirect. Ten derde heeft de Tweede Kamer meer bevoegdheden dan de Eerste. De Tweede Kamer heeft het vragenrecht en de rechten van budget, initiatief, amendement, interpellatie en enquête. Beide kamers kunnen moties aannemen. Als een meerderheid van een kamer een motie van wantrouwen steunt tegen een minister of het gehele kabinet, moet deze aftreden; dit wordt de vertrouwensregel genoemd (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 12). De Eerste Kamer heeft daarentegen geen rechten van initiatief en amendement; zij mag alleen wetten goedkeuren of afkeuren. Bovendien mag zij buiten de interpellaties om alleen schriftelijke vragen stellen aan de regering. Overigens heeft de Eerste Kamer wel andere manieren om wetgeving aan te passen dan het recht van amendement. Op verzoek van de senaat kan een verantwoordelijk minister de behandeling van een wetsvoorstel schorsen en een zogenaamde novelle indienen, een door de senaat gesuggereerd “bijzonder wijzigingsvoorstel” (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 44). Novelles kunnen inhoudelijk en niet-inhoudelijk zijn (om bijvoorbeeld technische fouten uit het wetsvoorstel halen). Het primaat van de Tweede Kamer heeft als doel een patstelling tussen de twee kamers te voorkomen. Als beide kamers even assertief zijn, ontstaat er vanwege de vertrouwensregeling een onoplosbaar probleem indien zij allebei een andere regering prefereren (Drexhage, 2014, p. 32).

2.3 Bedreiging van het Tweede Kamerprimaat

Een probleem van het huidige systeem is dat het Tweede Kamerprimaat steeds meer onder druk komt te staan. De invloed van de Eerste Kamer op wetgeving is flink toegenomen. Volgens Andeweg en Irwin verdubbelde tussen 1992 en 2011 het aantal inhoudelijke novelles bijna ten opzichte van de periode 1972-1991: van 15 naar 28 (zie de tabel in 2011, p. 166 voor een overzicht). Verder was er tussen deze periodes een enorme toename in terugtrekkingen van wetsvoorstellen door de regering: van 12 naar 32. Het aantal veto's van de senaat werd gehandhaafd op 22, nog altijd een verdubbeling van de 12 veto's in de periode 1952-1971. Na 2011 nam de invloed van de Eerste Kamer onder de kabinetten Rutte-I en Rutte-II verder toe. De jaarlijkse som van het aantal verworpen wetsvoorstellen, ingetrokken wetsvoorstellen en inhoudelijke novelles lag bij deze kabinetten hoger dan in de voorgaande 50 jaar

(staatscommissie, 2018, p. 298). Gezien het proportionele kiessysteem en het versplinterde politieke landschap, is het aannemelijk dat een minderheid van het kabinet in de Eerste Kamer (zoals bij de kabinetten-Rutte) vaker zal voorkomen. Er mag dus verwacht worden dat de toegenomen invloed blijvend zal blijken, en wellicht zelfs verder zal toenemen – te meer omdat de Eerste Kamer ook in toenemende mate een activistischer karakter krijgt. Eerste Kamerleden zijn steeds vaker beroepspolitici, en jonger dan voorheen, dus zij zouden zich ook meer willen profileren dan voorheen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 59). Niet alleen brengt dit het Tweede Kamerprimaat in gevaar; ook dreigt de Eerste Kamer hierdoor een doublure te worden van de Tweede Kamer (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 59). Op langere termijn zullen deze ontwikkelingen de legitimiteit van de Kamer onder druk zetten.

2.4 Problematiek van getrapte verkiezingen

Een ander probleem is dat de Eerste Kamer middels getrapte verkiezingen wordt gekozen. Burgers verkiezen zelf 570 Statenleden, die op hun beurt 75 Eerste Kamerleden kiezen. Er wordt verwacht dat Statenleden bij de Eerste Kamerverkiezingen op een vooraf vastgestelde lijst van partijgenoten stemmen (Andeweg & Irwin, 2011, p. 164). Een kiezer die stemt op een partij voor de Provinciale Staten, stemt in principe dus ook indirect op diezelfde partij voor de Eerste Kamer. Deze praktijk is om drie redenen problematisch.

Om te beginnen levert het een verantwoordingsprobleem op. In deze context komt de principaal-agenttheorie van pas. Volgens deze theorie legt het volk (de principaal) zijn macht in de handen van volksvertegenwoordigers (de agenten), die worden geacht wetten te maken in het belang van het volk. Een belangrijke veronderstelling in de principaal-agenttheorie is dat van macht een corrumperende werking uitgaat (Olsen, 2013, p. 447). In de praktijk blijkt deze assumptie van machtscorrumpering slechts gedeeltelijk op te gaan, maar wel degelijk een reëel risico. Bij mensen met een sterke morele identiteit wordt hun morele besef in een machtspositie vergroot, maar bij mensen met een zwakke morele identiteit gebeurt het omgekeerde, met als gevolg dat zij meer in hun eigenbelang gaan handelen (DeCelles et al., 2012; zie ook Kipnis, 1972). Om de gevolgen hiervan te beperken gaat de principaal-agenttheorie ervan uit dat agenten ter verantwoording moeten kunnen worden geroepen. Dit betekent dat zij door de principaal gedwongen kunnen worden hun keuzes uit te leggen, en op basis daarvan gesanctioneerd dan wel beloond kunnen worden (Olsen, 2013, p. 448). In een democratie gebruiken burgers hiervoor voornamelijk verkiezingen.

Het verantwoordingsprobleem van het getrapte kiesstelsel kent twee componenten. Enerzijds zijn Eerste Kamerleden als gekozenen geen verantwoording verschuldigd aan degenen die hen gekozen hebben, de Statenleden. Anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar senatoren hun eigen staat vertegenwoordigen, hoeven senatoren geen verantwoording af te leggen aan regionale entiteiten. Door de sterke partijdiscipline kunnen Statenleden Eerste Kamerleden ook niet belonen of afrekenen bij de Eerste Kamerverkiezingen; in de praktijk komt die keuze op het bordje van de burger terecht. Anderzijds is deze burger óók niet goed in staat om de Eerste Kamer ter verantwoording te roepen. Kiezers moeten met één stem namelijk twee agenten ter verantwoording roepen – provincie en Eerste Kamer – die beide over andere zaken jurisdictie hebben. Mogelijk prefereren kiezers voor de Provinciale Staten de ene partij, en voor de Eerste Kamer de andere. In zo'n geval wordt het principe van verantwoording gefrustreerd. Dit wordt nog verergerd door het feit dat de kiezer geen voorkeursstem kan uitbrengen voor de Eerste Kamer, waardoor de personele samenstelling van de Kamer niet beïnvloed kan worden.

Naast een verantwoordingsprobleem, levert het huidige stelsel ook een probleem op qua vertegenwoordiging. Daarmee bedoel ik dat de samenstellingen van de Provinciale Staten en de senaat geen goede afspiegeling van kiezersvoorkeuren zijn. De praktisch gelijktijdige verkiezing beider instituten vertroebelt het verkiezingsdebat; kwesties die spelen in landelijke en regionale politiek lopen door elkaar heen. Kiezers kunnen hierdoor vanwege 'landelijke overwegingen' op een partij stemmen, waarop ze op basis van regionale overwegingen niet zouden stemmen, en vice versa. Daarmee belichamen deze volksvertegenwoordigingen minder accuraat kiezerspreferenties, dan wanneer kiezers voor beide instituties apart hun preferenties kenbaar zouden maken. Dit is problematisch, omdat deze instituties hun legitimiteit voor een groot deel ontleen aan de veronderstelling dat zij deze preferenties wel degelijk vertegenwoordigen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 9).

Ten derde schaden getrapte verkiezingen de politieke gelijkheid tussen burgers, die samen met volkssoevereiniteit de basis van de democratie is (Beetham, 1994, p. 28). Stel, kiezer A prefereert voor de provincie en de senaat dezelfde partij, en kiezer B voor beide een verschillende partij. Dan wordt B benadeeld ten opzichte van A, omdat B's stem naar een partij gaat die anders is dan zijn preferentie. De preferenties van A worden daarentegen een-op-een vertaald naar de respectievelijke volksvertegenwoordigingen. Zo heeft deze stem meer waarde voor A dan voor B. De politieke ongelijkheid wordt nog erger wanneer we bedenken dat Statenleden van regionale partijen een "aanlokkelijk doel" zijn voor "politieke koehandel", in een spel waarbij landelijke partijen hun stem proberen te werven voor de Eerste

Kamerverkiezingen (staatscommissie, 2018, p. 310), en dat Statenleden soms strategisch stemmen teneinde de restzetelverdeling te beïnvloeden (staatscommissie, 2018, p. 309). Hierdoor kan het gebeuren dat een Statenlid op een andere partij stemt dan zijn eigen. De preferenties van kiezers in zijn provincie worden daarmee genegeerd. Zodoende worden zij benadeeld ten opzichte van kiezers wier Statenleden wel op hun eigen partij stemmen.

2.5 Problematiek van partijpolitiek

Een laatste probleem is de dominantie van partijpolitiek in de senaat. Het beoordelen van wetgeving in de Eerste Kamer is “ondanks de onmiskenbare focus op wetgevingskwaliteit uiteindelijk politiek van aard” (staatscommissie, 2018, p. 296). Dit politieke karakter komt naar voren bij de kabinetsformatie, waarbij doorgaans gezocht naar een coalitie die een meerderheid heeft in niet alleen de Tweede, maar ook de Eerste Kamer. Men leeft dus in de veronderstelling dat senatoren over het algemeen meestemmen met hun partijgenoten in de Tweede Kamer. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval (zie Bovend’Eert & Kummeling, 2010, pp. 55-58 voor een aantal incidenten) maar dit wordt als uitzondering op de regel beschouwd. Veel Eerste- en Tweede Kamerleden vinden dat dit de kwaliteitsbewaking van wetgeving in de Eerste Kamer “vervuilt” (Andeweg & Van Vonno, 2018, p. 30). Het bijna apolitieke heroverwegen valt immers moeilijk te rijmen met een praktijk waarin machtspolitiek de boventoon voert.

Dit brengt ons bij een klassiek dilemma van senaten, zoals omschreven door onder meer Aroney (2011, p. 213). Enerzijds vindt heroverweging het beste plaats, wanneer de senaat op enige afstand opereert van de andere kamer en de regering. Anderzijds wordt deze afstand vaak gecreëerd door de senaat op relatief ondemocratische wijze samen te stellen. Directe verkiezingen leiden namelijk tot partijpolitiek, en dus tot partijdiscipline, die de afstand tot regering en Lagerhuis juist verkleinen (Waldron, 2016, p. 82). Het dilemma betekent volgens Aroney dat een senaat ofwel ondemocratisch is, en dus illegitiem, ofwel democratisch, en dus overbodig – het herhaalt namelijk alleen de machtspolitieke zinnen die in de andere kamer reeds gezet zijn (2011, p. 213). In het geval van Nederland wordt met beide problemen van het dilemma gekampt. Noch is de Eerste Kamer vrij van partijpolitiek, noch is zij direct gekozen. Vooralsnog heeft dit haar legitimiteit nog niet ernstig aangetast, maar dit kan veranderen als de trend van toenemende invloed en activisme van de Kamer zich doorzet.

3. Waarom (g)een tweekamerstelsel?

In het vorige hoofdstuk zijn de gebreken van het huidige tweekamerstelsel blootgelegd. Daarmee kunnen we echter nog niet zeggen dat we het tweekamerstelsel *an sich* moeten verwerpen. Wellicht kunnen de baten hoger zijn dan de kosten. Het doel van dit hoofdstuk is om daar duidelijkheid over te scheppen. Secties 3.1 tot en met 3.4 zullen daarom de argumenten voor en tegen een senaat behandelen, en kijken hoe deze zich verhouden tot de Nederlandse context. In sectie 3.5 zal vervolgens de vraag beantwoorden of Nederland wel of niet beter af is met een tweekamerstelsel.

3.1 Kosten

Een argument tegen een senaat is uiteraard de kosten van zo'n wetgevend orgaan. Deze kosten omvatten naast geld ook tijd, omdat men ervan uit mag gaan dat een senaat wetgeving vertraagt. Deze vertraging wordt overigens deels tenietgedaan, doordat kamers “de werklast van het wetgevingswerk” kunnen verdelen en zo efficiënter kunnen werken (Drexhage, 2014, p. 12). Omdat kosten desalniettemin onvermijdelijk zijn, zal als startpunt een eenkamerstelsel moeten worden genomen, en zal de bewijslast moeten liggen bij hen die meer dan één kamer voorstaan. Ik zal dit het ‘éénkamerprincipe’ noemen; van dit principe zal in de rest van de scriptie worden uitgegaan.

Wat Nederland betreft, vallen de senaatskosten mee. De Eerste Kamer kostte tussen 2016 en 2018 gemiddeld ongeveer 11 miljoen euro per jaar (Eerste Kamer, 2018, p. 69), op een rijksbegroting van meer dan driehonderd miljard euro per jaar (Rijksoverheid, 2018). Verder lag de gemiddelde doorlooptijd van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer in deze periode rond de negentig dagen, slechts de helft van de gemiddelde doorlooptijd in de Tweede Kamer (Eerste Kamer, 2018, p. 65).

Daarom mag geconcludeerd worden dat er, kijkend naar de kosten, weinig bezwaar is tegen een senaat in Nederland. Het geeft ons echter ook geen argumenten waarom we voorstander van een senaat zouden moeten zijn.

3.2 Representatie

Wat wel genoemd wordt als argument vóór senaten, is dat ze zorgen voor betere representatie van het volk in het wetgevingsproces. De kernassumptie van dit argument is dat het volk niet een ondeelbare en homogene eenheid is, wier wil in één kamer kan worden uitgedrukt. Men

zou kunnen stellen dat elk land meerdere *peoples* herbergt (Aroney, 2011, p. 215). Dit wordt bijvoorbeeld impliciet erkend wanneer we afzonderlijk verkiezingen houden voor gemeente, provincie, en rijk. Men zou echter nog verder kunnen gaan door te stellen dat er überhaupt geen *peoples* zijn, alleen een veelheid aan individuen (Waldron, 2016, p. 77). Deze individuen verschillen van elkaar langs duizenden scheidlijnen, meer dan ooit kunnen worden verwerkt in één enkel electoraal systeem; dit wordt ook wel de anti-perfectiethese genoemd (Waldron, 2016, p. 78). De anti-perfectiethese betekent dat een unicameraal systeem moeite zal hebben het volk in al zijn diversiteit te vertegenwoordigen (Aroney, 2011, p. 219). De oneindigheid van scheidlijnen stelt ons echter voor een probleem: dit zou pleiten voor oneindig veel kamers in het parlement, die allemaal met een andere representatieloga zijn samengesteld. Het zojuist geformuleerde éénkamerprincipe schrijft ons voor dat vanwege de kosten in dat geval een eenkamerstelsel de voorkeur geniet, tenzij er overtuigende, meer specifieke redenen zijn om een kamer toe te voegen.

Een van deze specifieke voordelen zou zijn dat in een senaat geografische entiteiten vertegenwoordigd kunnen worden. Zoals gezegd speelt dit in Nederland echter geen rol, en ligt dit vanwege variabelen als landoppervlak en afwezigheid van federalisme ook niet voor de hand.

Een ander argument voor een extra kamer vinden we in landen met een disproportioneel kiesstelsel. Zo worden in Australië de Hogerhuizen van de deelstaten gewaardeerd omdat ze middels evenredige vertegenwoordiging samengesteld zijn, en dus een betere afspiegeling van kiezersvoorkeuren (Aroney, 2011, p. 242). Omdat de Tweede Kamer sowieso al een evenredig kiessysteem kent, verliest ook dit argument in de Nederlandse context aan waarde.

Ten slotte zou volgens voorstanders zelfs een senaat met exact dezelfde samenstellingswijze als het Lagerhuis voor betere representatie zorgen. Dit komt doordat beide kamers een andere verzameling van persoonlijkheden hebben (Waldron, 2016, p. 79). Hierdoor vertegenwoordigt elke kamer het volk op eigen wijze, en zou genoeg ruimte ontstaan voor andere inzichten (Waldron, 2016, p. 79). Dit argument kent echter twee problemen. Ten eerste is er alleen ruimte om wat met andere inzichten te doen, wanneer dominantie van partijpolitiek afwezig is. Ten tweede representeren beide kamers precies hetzelfde volk, en zijn zij op dezelfde wijze samengesteld, dus zouden ze gelijkwaardig moeten worden geacht. Dit kan echter leiden tot een patstelling tussen de kamers, die zoals gezegd moeilijk kan worden opgelost in een parlementair stelsel zoals in Nederland (Drexhage, 2014, p. 32).

Samenvattend moet daarom geconcludeerd worden dat er op basis van representatieargumenten weinig bestaansgrond is voor een extra kamer in Nederland.

3.3 Wetgevingskwaliteit

Een tweede argument is dat een senaat tot betere wetgeving leidt. Aan de kern van dit argument ligt het *Tristram Shandy principle*, afgeleid van het verhaal dat de Goten twee keer discussieerden over belangrijke besluiten: één keer dronken, en één keer nuchter (Waldron, 2016, p. 76). Het achterliggende idee van het *Tristram Shandy principle* is dat, net als representatie, deliberatie niet perfect is. Daarom is het verstandiger om twee kamers hebben, “rather than putting all one’s eggs in one basket” (Waldron, 2016, p. 76). Een senaat zou de imperfecties van het wetgevingsproces in belangrijke mate compenseren. Hier zijn meerdere redenen voor.

Ten eerste biedt een tweekamerstelsel ruimte aan het publieke debat. Een beslissing van de Tweede Kamer kan door burgers nog ter discussie worden gesteld, alvorens de Eerste Kamer erover beslist. Hierdoor kunnen beslissingen met minder maatschappelijk draagvlak dan verwacht nog tegengehouden worden. Dit is belangrijk, omdat de mogelijkheid van het volk op het aanvechten van collectieve besluitvorming datgene is, wat een democratie democratisch maakt (Pettit, 1997, p. 185). Het bestaan van deze mogelijkheid heeft dus democratische waarde op zichzelf. Daarnaast is er ook in de praktijk gebruik van gemaakt. Zo sneuvelde in 1991 en 1997 wetsvoorstellen in de Eerste Kamer onder invloed van het maatschappelijke debat (Bovend’Eert & Kummeling, 2010, p. 50).

Ten tweede zorgt een senaat voor de heroverweging van wetten, waarbij bovendien naar aspecten wordt gekeken die eerder in het wetgevingsproces minder aandacht hebben gekregen (staatscommissie, 2018, p. 293). Zo let de Eerste Kamer op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid van wetten (inhoudelijk), maar ook op wetgevingstechniek, duidelijkheid en correctheid (technisch) (Bovend’Eert & Kummeling, 2010, p. 49). Qua rechtmatigheid dient opgemerkt te worden dat in Nederland geen rechterlijke toetsing van wetten aan de grondwet bestaat. Grondwettelijkheid van wetsvoorstellen wordt weliswaar beoordeeld door de Raad van State, maar die brengt slechts een niet-bindend advies uit aan de regering. Nederland heeft dus meer baat bij een rechtmatigheidstoets door de senaat dan andere landen.

Een argument tegen heroverweging is dat een Lagerhuis wellicht minder streng haar eigen voorstellen controleert, omdat ze weet dat de senaat toch nog fouten eruit kan halen. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de Tweede Kamer beter in staat is haar fouten te corrigeren dan de Eerste Kamer, zelfs als zij daartoe meer inspanning zou leveren. Twee zien immers meer dan één, zeker wanneer de tweede met frisse blik kan kijken.

Een ander argument tegen de meerwaarde van heroverweging is wederom partijpolitiek. Zoals gezegd ervaren Kamerleden coalitievorming in de Eerste Kamer als belemmering op het kritisch beoordelen van wetgeving (Andeweg & Van Vonno, 2018, p. 30; zie ook NRC, 2019).

Samenvattend moet daarom geconcludeerd worden dat het effect van een extra kamer op wetgevingskwaliteit gemengd is. Enerzijds is het goed dat er ruimte is voor het publieke debat; anderzijds komt de meerwaarde van heroverweging door partijpolitiek niet voldoende uit de verf.

3.4 Machtenspreiding

Een derde argument ten faveure van senaten is dat ze machtenspreiding bewerkstelligen.

Om het nut van machtenspreiding in te zien moeten we terug naar de stelling dat macht corrupteert. Destijds zagen we deze stelling in de context van een principaal-agentverhouding tussen volk en volksvertegenwoordiging. Daarbij kwam naar voren dat de mogelijkheid om ter verantwoording te worden geroepen machts corruptering van de agent tegengaat. Van oudsher is dit argument ook gebruikt om een tweekamerstelsel te verdedigen. Zo zei John Stuart Mill hier in 1861 het volgende over: “A majority in a single assembly ... easily becomes despotic and overweening, if released from the necessity of considering whether its acts will be concurred in by another constituted authority” (Mill, 2015, p. 336). Volgens Mill is een Hogerhuis van waarde, omdat het Lagerhuis dan niet onbekommerd zijn wil kan doorvoeren. In plaats daarvan is het Lagerhuis – om in het discours van het principaal-agentmodel te blijven – verantwoording verschuldigd aan het Hogerhuis. Zo moeten besluiten goed gemotiveerd worden, willen ze worden aangenomen. Dit zogenaamde “Principle of Separate Concurrence” gaat overigens slechts op zolang de ene kamer niet door de andere beheerst wordt (Waldron, 2016, p. 80), dus is wederom de dominantie van partijpolitiek in de senaat een probleem.

Een tweede voordeel van het *Principle of Separate Concurrence* dat Mill noemt, is dat het een cultuur bevordert van samenwerking, “mutual give and take” (2015, p. 336). Dit heeft echter geen meerwaarde voor een land als Nederland, waar door het evenredige kiesstelsel de noodzaak om compromissen te sluiten een onmiskenbaar kenmerk van de politieke praktijk is.

Een derde voordeel van machtenspreiding heeft wederom betrekking op het principaal-agentmodel. Dat is ook toepasbaar op de relatie tussen wetgevende macht (principaal) en uitvoerende macht (agent). Een van de kerntaken van parlementen is daarom om de regering ter verantwoording te roepen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 25). Maar zoals gezegd belemmert het monisme de Tweede Kamer in het uitoefenen van deze functie. De Eerste Kamer

is daarom een nuttige extra check op de uitvoerende macht. Zij kan een parlementaire enquête instellen, ministers en staatssecretarissen om uitleg vragen, en zelfs bewindslieden of het kabinet tot aftreden dwingen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 40).

Hier kan men tegen inbrengen dat de Eerste Kamer “niet of slechts spaarzaam” gebruikmaakt van haar controlebevoegdheden: het enquêterecht heeft zij nog nooit gebruikt en het jaarlijkse aantal schriftelijke vragen, interpellaties en moties is een fractie van wat de Tweede Kamer indient (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 39). Dit komt doordat het primaat bij de Tweede Kamer ligt, en senatoren zich daarom verplicht voelen om zich terughoudend op te stellen. Daarnaast is de Eerste Kamer een deeltijdparlement zonder ondersteuning van fractiemedewerkers, waardoor Eerste Kamerleden in hun tijd en mogelijkheden beperkt zijn (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 39). Hoewel de Eerste Kamer relatief weinig gebruikmaakt van haar controletaken, betekent dat overigens niet dat zij op dit vlak niets toevoegt. Omdat de Eerste Kamer niet zo vaak moties indient, worden deze moties wel serieuzer genomen (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 53). Bovendien is een actievere controlerende rol niet per definitie ondenkbaar. Zo zouden de capaciteiten van de Eerste Kamer voor zo'n rol al flink toenemen indien zij een voltijdparlement zou worden.

Er kleven ook nadelen aan machtenspreiding. Een belangrijk argument *tegen* een senaat is dat het parlement minder responsief kan zijn naar actuele kiezerspreferenties (Todd, 1999, p. 2). Hoe meer instituties een veto kunnen uitspreken, hoe moeilijker het immers is om wetgeving aan te passen (Tsebelis, 1995). Vanuit dat oogpunt is een tweekamerstelsel een belemmering van de democratische machtsuitoefening van burgers, al helemaal wanneer een senaat ondemocratisch samengesteld is. Bovendien is een tweekamerstelsel ingewikkelder en minder transparant, waardoor het voor burgers moeilijker is om hun vertegenwoordigers, indien deze wél democratisch gekozen zijn, ter verantwoording te roepen (Todd, 1999, pp. 4-5). Deze argumenten zijn ook van toepassing op de Nederlandse casus, waar bijvoorbeeld de getrapte verkiezingen een verantwoordingsprobleem opleveren.

Maar anderen beschouwen beleidsstabiliteit als een voordeel van een tweekamerstelsel. Zij voeren hiervoor verschillende argumenten aan.

Ten eerste zou het negatieve effect van districtenstelsels, dat een minderheid van het electoraat de meerderheid wat kan opleggen, worden afgezwakt (Uhr, 2008, p. 9). Dit gaat echter niet op in Nederland, waar we evenredige vertegenwoordiging kennen.

Ten tweede bevordert beleidsstabiliteit de consistentie van wetgeving (Todd, 1999, p. 3). Enerzijds is dit een begrijpelijk argument. Het is onwenselijk als elke regering veel bewegingsvrijheid heeft om haar stempel te drukken en wetgeving daardoor te veel en te

tegenstrijdig wordt. Dit zou de kenbaarheid en handhaafbaarheid van wetten schaden, evenals volgens James Madison het vertrouwen van andere landen (Drexhage, 2014, p. 9). Anderzijds zijn er belangrijker aspecten van wetgeving dan consistentie. Als een wet problemen oplost die anders onopgelost blijven, zal niemand daar enkel vanwege de inconsistentie met een voorgaande wet (die wellicht juist verantwoordelijk is voor de problemen) op tegen zijn. Dit argument is dus niet zo overtuigend.

Ten derde bevordert de rigiditeit van wetgeving de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Het is denkbaar dat een democratisch gekozen parlementaire meerderheid de democratie wil afschaffen, of maatregelen wil nemen die schadelijk zijn voor de rechtsstaat. Het idee is dat in zo'n geval de aanwezigheid van een onafhankelijk opererende senaat de kans verkleint dat dit soort wetgeving wordt aangenomen. Helaas is hier weinig empirisch bewijs voor. Wat de empirie wel uitwijst, is dat autoritaire regimes regelmatig senaten ingesteld hebben met als onder andere het motief om hun grip op het parlement te versterken (overigens ook om andere constitutionele aanpassingen te maskeren) (Baturó & Elgie, 2018). Aannemelijk lijkt dat deze logica omgekeerd ook enig effect sorteert. Bovendien kent Nederland tegen anti-democratische invloeden weinig andere institutionele waarborgen, zoals rechterlijke toetsing van wetten aan de grondwet, dus is een senaat in dat opzicht geen overbodige luxe.

Samenvattend mag geconcludeerd worden dat een extra kamer op basis van machtenspreiding te verdedigen is. Regering en Tweede Kamer kunnen beter ter verantwoording worden geroepen, en hoewel enige democratische responsiviteit moet worden opgegeven, zorgt de machtenspreiding voor bescherming van de democratische rechtsstaat. Wel werkt partijpolitiek de hiervoor zo cruciale onafhankelijkheid van de senaat tegen.

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk onderzocht de voors en tegens van een senaat in relatie tot de Nederlandse context. Er werd geconcludeerd dat een senaat qua representatie weinig toevoegt; dat er op basis van kosten weinig bezwaar tegen is; en dat er op basis van wetgevingskwaliteit en machtenspreiding zelfs goede redenen voor zijn. Verder kan geconcludeerd worden dat de argumenten voor een tweekamerstelsel geen driekamerstelsel noodzakelijk maken. Eén extra kamer bevordert al het publieke debat, de kwaliteit van wetgeving, en de bescherming van de democratie. Er zijn geen andere, specifieke redenen gevonden op basis waarvan we het éénkamerprincipe een tweede maal moeten schenden.

4. Criteria voor een ideale senaat

Nu de potentiële meerwaarde van de Eerste Kamer duidelijk is, is het de moeite waard om haar mogelijke samenstellingswijzen nader te onderzoeken, en te beoordelen. Eerst zal ik echter de criteria specificeren die bij deze beoordeling gehanteerd zullen worden. Deze criteria vloeien voort uit de problemen met senaten waar we tot nu toe tegenaan zijn gelopen. Uiteraard zijn de criteria niet alomvattend, maar ze bieden wel een nuttige leidraad voor de latere analyse.

Democratisch karakter

Ook democratie is een “essentially contested concept” (Coppedge, 2012, p. 11). Wel verenigt democratie altijd de principes van volkssoevereiniteit en politieke gelijkheid (Beetham, 1994, p. 28). Volkssoevereiniteit betekent dat politieke macht in handen ligt van het volk, of op zijn minst volksvertegenwoordigers (Beetham, 1994, p. 28). Politieke gelijkheid betekent dat elke burger gelijke politieke rechten heeft; zo telt elke stem even zwaar mee (Beetham, 1994, p. 28). Idealiter voldoet een senaat aan deze twee principes, zodat zijn legitimiteit het grootst is. Voldoet een senaat hier niet aan, dan moeten hier zwaarwegende redenen voor zijn.

Voorkomen patstelling

Zoals gezegd is het primaat van de Tweede Kamer een belangrijk aspect van het Nederlandse parlementaire stelsel, omdat het voorkomt dat er een patstelling tussen de twee kamers ontstaat. Als beide een andere regering wensen, is dit in een parlementair systeem niet goed op te lossen. Idealiter zou een senaat daarom zo zijn vormgegeven dat een patstelling voorkomen wordt.

Voorkomen partijpolitieke dominantie

Tot dusverre kwam partijpolitiek naar voren als grootste spelbreker van de vermeende voordelen van senaten. Idealiter is partijpolitiek daarom geen dominante factor in de senaat, of zelfs helemaal afwezig.

Expertise

Tot slot is het van belang dat de senaat de capaciteiten heeft om haar taken te vervullen. Het beoordelen van vaak nogal complexe wetgeving vereist kennis van zaken. Dit betekent dat senatoren ofwel over veel kennis moeten beschikken, ofwel dat ze de tijd en ondersteuning krijgen om zich de benodigde kennis eigen te maken.

5. Mogelijke samenstellingen van de Eerste Kamer

Nu de criteria voor een ideale senaat helder zijn, is het tijd om te kijken hoe de verschillende samenstellingswijzen van de Eerste Kamer hierop scoren, en in hoeverre ze de voordelen van een senaat tot hun recht laten komen.

5.1 Indirecte verkiezingen

Een eerste mogelijkheid is om het huidige kiessysteem van getrapte verkiezingen te behouden. Over dit systeem is reeds veel gezegd. Het kampt met een verantwoordingsprobleem en een vertegenwoordigingsprobleem. Bovendien hebben stemmen niet voor alle kiezers evenveel waarde en wordt zo het politieke gelijkheidsprincipe geschonden. Verder vormt partijpolitiek een obstakel bij het afstandelijke beoordelen van wetgeving.

Een voordeel is dat Eerste Kamerleden met hun maatschappelijke ervaring een toevoeging zijn op de expertise van Tweede Kamerleden. Een ander voordeel is dat door dit systeem het primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer kan liggen. Al met al kan deze samenstellingswijze echter niet overtuigen.

5.2 Benoeming en corporatisme

Eerste Kamerleden zouden ook geselecteerd kunnen worden op basis van hun lidmaatschap van maatschappelijke belangengroepen en bedrijven, of op basis van hun ervaring en kennis op een specifiek beleidsterrein. Dit wordt ook wel corporatisme genoemd. In Nederland zien we dit terug bij de waterschappen, waar een aantal zetels gereserveerd is voor belangengroepen. Een voorbeeld van een senaat met corporatistische elementen is het Ierse Hogerhuis, dat een ingewikkelde samenstelling kent. Zes leden worden verkozen door afgestudeerden van Ierse universiteiten; elf worden benoemd door de premier; en 43 worden indirect gekozen op basis van hun expertise in een van vijf beleidsterreinen (cultuur, landbouw, arbeidsmarkt, economie en ambtenarij) (McGowan-Smyth, 2000, p. 148).

Benoeming van Eerste Kamerleden zou ervoor zorgen dat het primaat bij de Tweede Kamer intact blijft. Die zou namelijk als democratisch gelegitimeerd instituut het eindwoord kunnen houden. Bovendien hoeven benoemde senatoren zich niet druk te maken om coalitiepolitiek of om herverkiezing, waardoor ze afstandelijker kunnen oordelen en impopulaire besluiten makkelijker durven nemen. Verder kan de expertise die dit soort Kamerleden met zich meebrengt van pas komen bij het beoordelen van complexe wetgeving.

Een onmiskenbaar nadeel van benoeming is echter het ondemocratische karakter ervan. Een corporatistische kamer is niet representatief en burgers kunnen er geen invloed op uitoefenen, wat in gaat tegen het politieke gelijkheidsprincipe. Het volkssoevereiniteitsprincipe zou wel kunnen worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door de Eerste Kamer het recht op een veto te ontnemen, maar dan zou zij ook minder goed haar controlerende taken kunnen uitoefenen. Tot slot worden de politieke voorkeuren van benoemde vertegenwoordigers na verloop van tijd vanzelf duidelijk (McGowan-Smyth, 2000, p. 150). Hierdoor kan partijpolitiek toch weer de senaat in sluipen. Om deze redenen lijkt ook deze samenstellingswijze niet overtuigend.

5.3 Directe verkiezingen

Directe verkiezingen zouden het ondemocratische gehalte van de senaat wegnemen. Tegelijkertijd zou dit het probleem van een mogelijke patstelling tussen twee gelijk gelegitimeerde organen met zich meebrengen. Een oplossing zou zijn om de Eerste Kamer in fases te verkiezen zoals in de Verenigde Staten, waar iedere twee jaar een derde van de senaat vervangen wordt. Zo zou voorkomen worden dat de senaat zich vanwege een recentere kiezersuitspraak sterker gelegitimeerd voelt dan de Tweede Kamer. Een aanvullende oplossing zou zijn om beide kamers een andere functie te geven. Kiezers zouden voor de Tweede Kamer naar de stembus kunnen gaan om de samenstelling van de regering te beïnvloeden en om vertegenwoordigers te selecteren die wetsvoorstellen initiëren; en voor de Eerste Kamer om vertegenwoordigers te selecteren die delibereren, wetsvoorstellen nader bestuderen en zo nodig amenderen (Waldron, 2016, p. 88). Wat expertise betreft, zou het mogelijke verlies aan maatschappelijke ervaring van Eerste Kamerleden gecompenseerd kunnen worden door het Kamerlidmaatschap een voltijdbaan te maken.

Echter, directe verkiezingen brengen partijpolitiek met zich mee. Bij een indirect gekozen Eerste Kamer ondervindt men al dat coalitievorming het beoordelen van wetgeving vervuult. Bij direct verkozen carrièrepolitici zal de besluitvorming naar verwachting alleen maar politieker worden. Dit zal veel voordelen van de Eerste Kamer wegnemen. Al met al is het daarom de moeite waard om te kijken wat de laatste optie, loting, te bieden heeft.

5.4 Loting

Loting is een a-rationeel proces dat elke vorm van manipulatie elimineert (Dowlen, 2009). Het is daarmee uitermate geschikt om partijpolitiek tegen te gaan. Gelote vertegenwoordigers zijn

niet gebonden aan een partij, regeerakkoord, of de noodzaak tot herverkiezing, en kunnen zich volledig richten op hun wetgevingstaken (Van Reybrouck, 2016, p. 143).

Verder is loting democratisch. Bij een steekproef van afdoende omvang is er sprake van een representatieve afspiegeling van de bevolking (hierover later meer), waarmee aan het principe van volkssoevereiniteit wordt voldaan. Aan het politieke gelijkheidsprincipe wordt voldaan doordat iedere burger gelijke kansen heeft om ingeloot te worden.

Een patstelling tussen de kamers zou voorkomen worden door Waldrons ‘tactiek van verschillende taken’ toe te passen. Tweede Kamerverkiezingen zouden dienen om richting te geven aan de samenstelling en het beleid van de regering. De Eerste Kamer zou dienen als extra check en om wetgeving beter onder de loep te leggen, en waar nodig te verbeteren. Een aanvullende maatregel zou zijn om de senaat niet langer de regering te laten controleren, en alleen naar wetgeving laten kijken. Dan zou zijn meerwaarde grotendeels behouden blijven, maar ook gedeeltelijk opgegeven worden.

Tot slot zou net als bij direct verkozen Kamerleden een eventueel gebrek aan expertise kunnen worden tegengegaan door het ondersteuningsapparaat uit te breiden, en van de senaat een voltijdparlement te maken. Het gebrek aan expertise van de ingelotenen kan vervolgens worden tegengegaan via het horen van experts, het lezen van dossiers, het delibereren over beleid, enzovoorts (Van Reybrouck, 2016). Een andere optie is de senaat op te splitsen in meerdere panels (hierover later meer), waardoor ook meer expertise in het wetgevingsproces verwerkt zou worden.

Al met al lijkt loting het best aan de criteria van een ideale senaat tegemoet te kunnen komen. Daarom zal ik in het volgende hoofdstuk de belofte van loting nader onderzoeken.

6. Loting, nader beschouwd

Zo simpel als het idee van loten zelf is, zo ingewikkeld is het om een daarbij passend institutioneel ontwerp te vinden. Grofweg zijn er twee varianten van loting denkbaar.

De eerste variant is een gelote Eerste Kamer die, net zoals nu, bestaat uit één groep mensen, die omwille van de representativiteit wel fors moeten worden uitgebreid. Sommigen gaan uit van 400 vertegenwoordigers (Van Reybrouck, 2016), maar bij opiniepeilingen spreekt men bij 1000 à 1500 respondenten pas van een representatieve steekproef (staatscommissie, 2018, p. 309). De gelote volksvertegenwoordigers zouden de taken van de huidige Eerste Kamerleden overnemen, eventueel in voltijd en met een groter ondersteuningsapparaat tot hun beschikking.

Er zitten echter nogal wat haken en ogen aan deze variant. Via zelfselectie kan toch weer een niet-representatieve groep ontstaan, want niet iedere burger heeft evenveel zin in een Kamerlidmaatschap, en burgers dwingen om Kamerlid te worden is “een onaanvaardbare inbreuk is op de vrijheid van burgers” (staatscommissie, 2018, p. 309). Een ander probleem is dat na verloop van tijd, net als bij een corporatistische kamer, de politieke voorkeuren van ingelotenen kenbaar zullen worden. Democratisch gelegitimeerde (en doorgaans retorisch sterke) Tweede Kamerleden zouden daardoor druk op hen kunnen uitoefenen, zeker bij politiek zeer geladen zaken, en zo het besluit van de senaat kunnen beïnvloeden (Bouricius, 2018, p. 10). Het belangrijkste argument voor loting, eliminatie van partijpolitiek, komt zo onder druk te staan. Een ander bezwaar is dat delibereren in een kamer met 400 á 1500 man moeilijk en omslachtig zal zijn. Tot slot is ook het voorkomen van een patstelling niet zeker. Er kan blijken dat de ingelotenen stelselmatig regeringsbeleid wegstemmen. Dit kan tot kabinetcrises leiden en de steun voor een gelote senaat ondermijnen.

Vanwege de nadelen van een half geloot, half gekozen parlement pleiten sommige voorstanders van loting voor de algehele afschaffing van verkiezingen (Bouricius, 2018). Dit is echter geen goed idee. Het systeem van een gekozen Tweede Kamer heeft voordelen die niet met het badwater weggegooid moeten worden. Zo biedt een regeerakkoord een coherente richtlijn voor beleid en voor de samenstelling van de regering. Bovendien is de legitimiteit van collectieve besluitvorming naar alle waarschijnlijkheid groter als alle burgers de mogelijkheid hebben gehad om hierop invloed uit te oefenen. Los daarvan is een volledig geloot parlement een zeer radicaal streven, waaraan veel onzekerheden kleven.

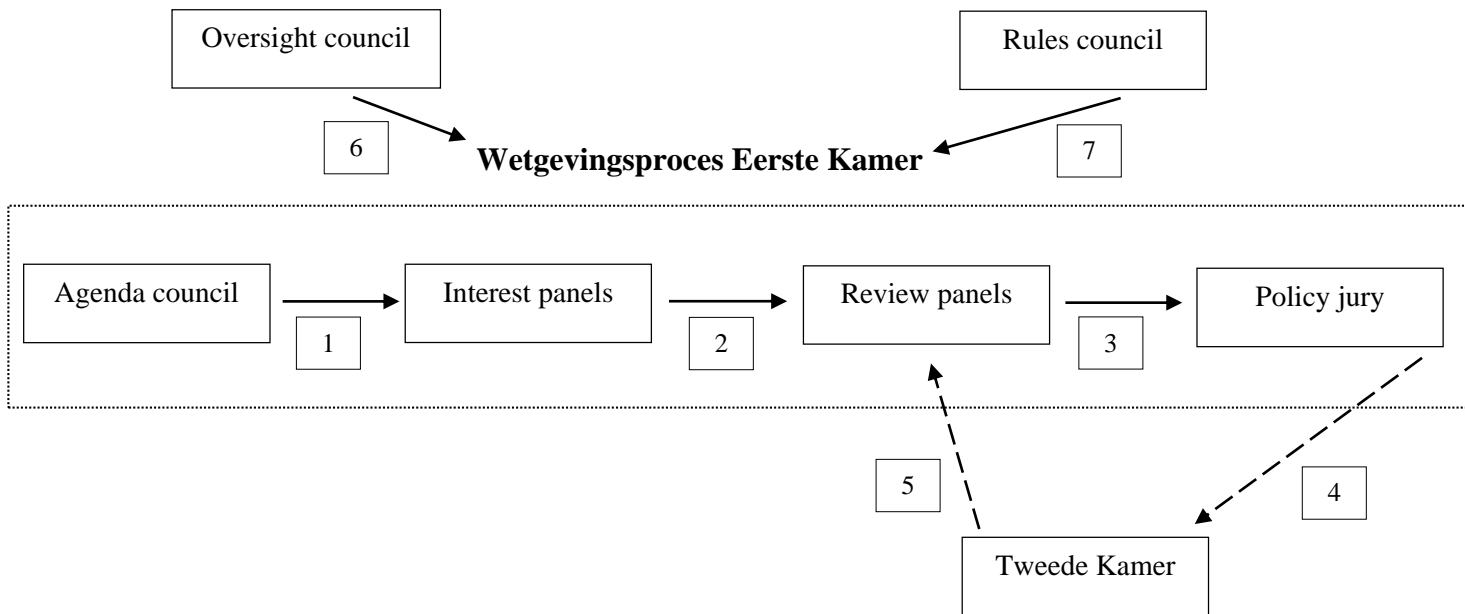
In plaats van het nemen van zo'n grote gok, kunnen we ook eerst naar een tweede variant van loting kijken, die de hierboven genoemde nadelen tegengaat. Deze tweede variant is *multi-body sortition* (Bouricius, 2013). Bij deze variant bestaan er niet één, maar meerdere 'panels' in het wetgevingsproces (zie Van Reybrouck, 2016, pp. 131-132; zie figuur 1 verderop voor een schematische weergave):

- (1) *agendapanel*: kiest topics voor wetgeving; geloot; 150-400 mensen; rotatiesysteem waarbij elk jaar een derde vervangen wordt
- (2) *interest panels*: stellen topic-gebonden wetgeving voor; kleine groepen van zelf aangeboden vrijwilligers; zitting eindigt via topic-gebonden deadlines
- (3) *review panels*: vergelijkbaar met parlementaire commissies; maken wetsvoorstellen aan de hand van input interest panels en experts; 150 gelote vrijwilligers verdeeld in domeinen; rotatiesysteem als bij (1)
- (4) *policy jury*: 400 of meer gelotenen; slechts één of paar dagen bij elkaar om in geheim en na publieke presentaties over specifiek voorstel te stemmen
- (5) *rules council*: beslist over regels en procedures van wetgevingsproces; 50 gelote vrijwilligers; rotatiesysteem als bij (1)
- (6) *oversight council*: controleert wetgevingsproces en behandelt klachten; 20 gelote vrijwilligers; rotatiesysteem als bij (1)

Door meerdere panels te gebruiken versterken zij elkaars voordelen en worden de nadelen afgezwakt, aldus Van Reybrouck (2016, p. 133). Interest panels, bestaande uit mensen die zich aanbieden, zoals betrokkenen en belangengroepen, halen expertise in huis en verhogen zo de efficiëntie (Van Reybrouck, 2016, p. 134). De grootte van policy jury's waarborgt de representativiteit (Van Reybrouck, 2016, p. 135). En de veelheid aan panels zorgt ervoor dat corruptie en de negatieve gevolgen van groepsprocessen, zoals groepsdenken, beperkt worden (Van Reybrouck, 2016, p. 133).

Ook de nadelen van de eerste variant zouden hiermee gereduceerd kunnen worden. Burgers willen niet vier jaar verplicht zitting moeten nemen in een parlement, maar staan misschien wel ervoor open om voor één dag en tegen vergoeding plaats te nemen in een policy jury. Daarnaast worden policy juryleden niet blootgesteld aan groepsprocessen of de meningen van politici; in plaats daarvan krijgen zij neutrale presentaties voorgeschoteld met de voor- en nadelen van een wetsvoorstel (Van Reybrouck, 2016, p. 136). Hierdoor wordt partijpolitiek definitief buitenspel gezet. Ten slotte wordt een patstelling tussen de kamers over de regering voorkomen: een policy jury stemt hooguit eenmalig een specifiek *wetsvoorstel* weg en kan zodoende nooit een bedreiging vormen voor een geheel regeerakkoord.

Figuur 1: Een opzet van *multi-body sortition* in het tweekamerstelsel (gebaseerd op Bouricius, 2013, p. 5).



Legenda

1. Stelt topics voor aan:
2. Stellen topic-gebonden wetgeving voor aan:
3. Maken/amenderen wetsvoorstellen en leggen deze voor aan:
4. Stemt over specifiek wetsvoorstel en legt deze voor aan:
5. Maakt/amendeert wetsvoorstellen en legt deze voor aan:
6. Maakt regels voor:
7. Overziet en handhaaft:

Ook op een stelsel van meervoudige loting bestaat kritiek; bijvoorbeeld dat de mensen, die in de panels zo lang over wetgeving hebben gedelibereerd en dus de *ins* en *outs* het beste kennen, niet de eindbeslissing nemen, maar een ‘vers aangevoerde’ policy jury. Om twee redenen is de praktijk van de policy jury echter ter verdedigen. Ten eerste zouden de voordelen van meervoudige loting worden weggenomen, zoals de democratische representativiteit en de eliminatie van corruptie en groepsdenken, indien de panels wetten zelf mogen ontwerpen én aannemen. Dit is bovendien onwenselijk vanuit het oogpunt van het *Principle of Separate Concurrence*. Ten tweede maakt het feit dat policy juryleden minder van het wetsvoorstel weten dan bijvoorbeeld interest panelleden hen nog niet ongeschikt om een oordeel te vellen. Er moet

niet vergeten worden dat burgers het vertrouwen krijgen om mee te stemmen tijdens verkiezingen. In een policy jury tellen hun stemmen zwaarder mee, waardoor zij meer prikkel hebben om zich te verdiepen (Bouricius, 2018, p. 7). Anders dan beroepspolitici, die jaarlijks honderden wetsvoorstellen behandelen, hoeven de gelotenen in een policy jury bovendien slechts één wetsvoorstel te onderzoeken. Zij kunnen bij de jurypresentaties beter geïnformeerd worden over dit thema, dan wanneer zij zich over een langere periode in alle thema's hadden moeten verdiepen, zoals in verkiezingstijd. Als we burgers een stem toevertrouwen bij verkiezingen, zouden we ze dus zeker een stem moeten toevertrouwen in een policy jury.

Al met al zou een systeem van meervoudige loting daarom het meest tegemoetkomen aan de criteria van een ideale senaat. Het systeem is democratisch, voorkomt partijpolitiek, voorkomt een patstelling tussen kamers en verwerkt afdoende kennis en expertise in het wetgevingsproces.

7. Conclusie

Deze scriptie onderzocht of de Eerste Kamer hervormd moet worden, en zo ja, hoe.

Het eerste doel was de meerwaarde of schadelijkheid van de aanwezigheid van de senaat voor het Nederlandse politieke bestel te onderzoeken. Er kwam naar voren dat de Eerste Kamer in huidige vorm schadelijke componenten kent, maar dat zij in potentie wel degelijk van meerwaarde kan zijn. Hierdoor lijkt het rop dat de verdediging van de status quo door de staatscommissie-Remkes deels gestoeld is geweest op de neiging om deze ook als normatieve standaard te beschouwen. Hoewel haar verdediging van een senaat *an sich* geen slechte zaak is, verdedigt zij namelijk een institutionele praktijk met problematische componenten, die geen recht doen aan de mogelijkheden die een senaat te bieden heeft.

Het tweede doel was uitvinden hoe een eventuele meerwaarde van de Eerste Kamer het best tot haar recht zou komen. Er werd geconcludeerd dat een systeem van meervoudige loting hiervoor het best geschikt is. Het zou de schadelijke componenten van het huidige stelsel kunnen tegengaan, zoals de vertegenwoordigings- en verantwoordingsproblematiek van getrapte verkiezingen en de dominantie van partijpolitiek, die het onafhankelijk functioneren van de senaat belemmert.

In relatie tot de hoofdvraag zou dit onderzoek daarom suggereren dat de Eerste Kamer inderdaad hervormd moet worden. Indien hervormingen uitblijven, blijft het huidige systeem intact, evenals de problemen van dit systeem. Dit is onwenselijk. Bovendien zal de legitimiteit van de Eerste Kamer op het spel komen te staan, als de problemen niet aangepakt worden, maar het instituut wel blijft politiseren, en aan invloed blijft winnen. Wanneer de legitimiteit inderdaad in het geding komt, is de kans groot dat afschaffing op de loer ligt. Dit zou gezien de potentiële meerwaarde van de senaat zonde zijn. In plaats daarvan zouden we de democratie ook een impuls kunnen geven, en nu werk kunnen maken van een stelsel van meervoudige loting. Dit zou niet meer dan een logische stap zijn in de lange geschiedenis van “inheritance and innovation” die de Eerste Kamer rijk is.

Bibliografie

- Andeweg, R.B., & Irwin, G. (2014). *Governance and politics of the Netherlands* (4e druk). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andeweg, R.B., & Van Vonno, C.M.C. (2018). *Kamervragen. Een Enquête Onder Leden Van Eerste En Tweede Kamer. Parlementsonderzoek 2017: Verslag Aan De Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Opgevraagd in online catalogus van Universiteit Leiden.
- Aroney, N. (2008). Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. *The Adelaide Law Review*, 29(1/2), 205-246.
- Baturo, A., & Elgie, R. (2018). Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms. *Democratization*, 25(5), 919-937.
- Beetham, D. (1994). *Defining and measuring democracy*. London: Sage Publications.
- Bouricius, T., & Schecter, D. (2013). An idealized design for the legislative branch of government. *Systems Thinking World Journal: Reflection in Action*, 2(1).
- Bouricius, T. (2018). Why Hybrid Bicameralism Is Not Right for Sortition. *Politics & Society*, 46(3), 435-451.
- Bovend'Eert, P.P.T., & Kummeling, H.R.B.M. (2010). *Het Nederlandse parlement* (11e druk). Deventer: Kluwer.
- Coppedge, M. (2012). Defining and measuring democracy. In: *Democratization and Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DeCelles, K., DeRue, D., Margolis, J., Ceranic, T., & Kozlowski, S.W.J. (2012). Does Power Corrupt or Enable? When and Why Power Facilitates Self-Interested Behavior. *Journal of Applied Psychology*, 97(3), 681-689.
- Dowlen, O. (2009). Sorting out sortition: A perspective on the random selection of political officers. *Political Studies*, 57(2), 298-315.
- Drexhage, E. (2014). *Parlementaire tweekamerstelsels: Een internationale vergelijking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW).
- Eerste Kamer (2018). *Jaarbericht Eerste Kamer 2017-2018*. Opgevraagd van <https://www.>

eerstekamer.nl/id/vkxpkfll566q/document_extern/jaarbericht_2017_2018/f=/vkxpkgmj87u8.pdf

- Gallie, W. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Ganghof, S. (2013). Equality-Based Comparison: How to Justify Democratic Institutions in the Real World. *Politics*, 33(2), 101-111.
- Kipnis, D. (1972). Does power corrupt? *Journal of personality and social psychology*, 24(1), 33.
- Massicotte, L. (2001). Legislative unicameralism: A global survey and a few case studies. *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 151-170.
- McGowan-Smyth, J. (2000). The Irish Senate: The case for Seanad Éireann. *Representation*, 37(2), 147-153.
- Mill, J. S. (2015). *On Liberty, Utilitarianism, and other essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, P. (2007). Adding Value? The Role of Second Chambers. *Asia Pacific Law Review*, 15(1), 3-18.
- NRC (7 juni 2019). 'Wie is er bang voor de senaat?' Opgevraagd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/07/wie-is-er-bang-voor-de-senaat-a3963035>
- Olsen, J. (2013). The Institutional Basis of Democratic Accountability. *West European Politics*, 36(3), 447-473.
- Patterson, S., & Mughan, A. (1999). *Senates: Bicameralism in the contemporary world*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: A theory of freedom and government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rijksoverheid (2018). *Miljoenennota 2018*. Opgevraagd van http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/miljoenennota,kst237145_16.html
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Opgevraagd van <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/rapporten/samenvattingen/12/13/eindrapport>
- Todd, T. (1999). *Unicameral or bicameral state legislatures: The policy debate*. Research Department, Minnesota House of Representatives. Opgevraagd van <https://www.leg.state.mn.us/docs/pre2003/other/990527.pdf>
- Tsebelis, G. (1995). Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism,

- parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289.
- Uhr, J. (2008). Bicameralism. In: *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Dijk, B. (2018). *De legitimiteit van de Eerste Kamer. Een onderzoek naar de rechtvaardiging van het bestaan van de Eerste Kamer door de Tweede Kamer*. (Masterscriptie Nederlandse Politiek, Universiteit Leiden). Opgevraagd in online catalogus van Universiteit Leiden.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen Verkiezingen* (12^e druk). Amsterdam: De Bezige Bij.
- Waldron, J. (2016). *Political political theory: Essays on institutions*. Cambridge, MA: Harvard University Press.