

# Oplossing op zoek naar een probleem?

## Het terugzendrecht van de Eerste Kamer nader verkend

*Mr. Th.C. de Graaf*

De in 2017 ingestelde Staatscommissie Parlementair Stelsel onder voorzitterschap van Johan Remkes kreeg als opdracht zich te buigen over het functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie en met name te adviseren over de toekomstbestendigheid van het stelsel. Eind 2018 presenteerde de staatscommissie haar eindrapport. Bij die gelegenheid lichtte de voorzitter deze toekomstbestendigheid nader toe. Het parlementair stelsel dient zodanig te zijn vormgegeven dat

‘het in een steeds veranderende maatschappelijke omgeving adequaat moet blijven functioneren. Dat wil zeggen dat via de evenredige vertegenwoordiging, via wetgeving en controle op de regering uiteindelijk fundamentele en rechtsstatelijke waarden worden gediend, beschermd en zo nodig worden versterkt’.<sup>1</sup>

In het eindrapport van de staatscommissie zijn 83 aanbevelingen opgenomen. De commissie zelf onderscheidt een top zeven van aanbevelingen die het meest relevant zijn. Hiertoe behoren onder meer een aanpassing van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, invoering van een bindend correctief referendum met uitkomstdrempel, invoering van een gekozen formateur en vestiging van een constitutioneel hof dat belast wordt met toetsing ex post van wetten aan de Grondwet. Ook maakt van deze toplijst deel uit de invoering van een vorm van terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

Ter gelegenheid van het afscheid van Ankie Broekers-Knol als lid (gedurende liefst zestien jaar) en voorzitter (gedurende zes jaar) van de Eerste Kamer, wijd ik graag enkele beschouwingen aan dit terugzendrecht tegen de achtergrond van de geschiedenis, functie en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Als voormalig lid van beide Kamers der Staten-Generaal heb ik enig inzicht mogen krijgen in de wijze waarop de medewetgevingsfunctie wordt uitgeoefend. Als minister heb ik de gevolgen mogen ervaren van de verwerping in tweede lezing door de Eerste Kamer van een voorstel tot grondwetsherziening dat in de Tweede Kamer de steun had verkregen van een ruime tweederdemeerderheid. Ik heb mij toen wel eens afgevraagd of het bestaan van een terugzendrecht van de Eerste Kamer veel verschil voor de uitkomst had gemaakt.

Enig terughoudendheid in de beoordeling van het voorstel is mij geboden, omdat niet uitgesloten is dat de regering overeenkomstige ideeën in wetgeving zal gieten die voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State

---

\* Mr. Th.C. de Graaf is vicepresident van de Raad van State. De auteur dankt drs. R. van der Veer, raadadviseur bij de Raad van State, voor zijn ondersteuning in de totstandkoming van deze bijdrage.

<sup>1</sup> Toespraak bij de aanbidding van het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*, 13 december 2018.

wordt aangeboden. De visie van de vicepresident is echter niet dezelfde als het bezonken oordeel van de gehele Afdeling. Dat moet voor sommigen een geruststelling zijn.

### **Een kleine geschiedenis**

In vergelijking met de Raad van State die in 1531 door Karel V werd ingesteld, is de Eerste Kamer een betrekkelijk jonge loot aan de staatkundige boom. Veelal wordt 1815 als geboortjaar aangehouden, hoewel ook de Bataafse republiek van 1798 tot 1801 al een tweekamerstelsel kende, zij het met een geheel andere functie. Enkele argumenten die de grondwetscommissie in mei 1815 voor de instelling van de Eerste Kamer hanteerde, lijken verrassend veel op die welke vandaag de dag ter verdediging van het bestaansrecht worden genoemd:

‘alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, (...) aan den natie eene volkomene zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag’.<sup>2</sup>

Kortom: tegenwicht bieden tegen de waan van de dag. Veelzeggend was ook dat volgens minister Donker Curtius enkele decennia later het nut van de Eerste Kamer meer gelegen was ‘in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede’.<sup>3</sup>

Was aanvankelijk de Eerste Kamer (naar het woord van de grondwetscommissie 1815) ook beoogd als een bolwerk van de troon, in latere jaren verloor die functie enigszins aan betekenis. Wel werd in het midden van de negentiende eeuw nog vaak de nadruk gelegd op de dam die de Eerste Kamer kon zijn tegen overijling en opgewondenheid die zomaar de regering omver konden werpen.<sup>4</sup>

De Eerste Kamer als onderdeel van een stelsel van *checks and balances* binnen de democratie. Thorbecke had er overigens weinig mee, net als zijn grote tegenstrever in de Tweede Kamer Groen van Prinsterer. De een noemde de Eerste Kamer zonder doel en zonder grond, de ander een mislukte kopie naar Engels model.

In de praktijk viel het in de tweede helft van de negentiende eeuw wel mee met die dam tegen oprukkend volks gevaar. Enkele spraakmakende zaken daargelaten verwierp de Eerste Kamer in de regel alleen voorstellen om redenen die ook vandaag de dag herkenbaar zijn: strijd met de Grondwet, juridische tekortkomingen, financiële bezwaren of strijdigheid met eerder door de regering gedane toezeggingen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Bert van der Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag 1998, p. 37.

<sup>3</sup> Bijlagen Handelingen II 1847/48, p. 576.

<sup>4</sup> Zie: W.C.D. Olivier, *Van de Staten-Generaal*, 1876, p. 65.

<sup>5</sup> J.J. Vis, Van ‘menagerie du Roi’ tot politiek college. De Eerste Kamer van 1849 tot 1887, in: A. Postma (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1990, p. 190.

Is er sedertdien dan helemaal niets veranderd? Integendeel. Zeker in vorm en samenstelling heeft de Eerste Kamer een gedaanteverwisseling ondergaan. Het persoonlijk benoemingsrecht van de Koning werd al in 1848 ingeleverd. Het passief kiesrecht werd geleidelijk verruimd totdat het in 1917 werd gelijkgetrokken met dat voor de Tweede Kamer. De zittingsduur van leden werd bekort: van benoeming voor het leven in 1815 naar vier jaar sinds 1983. Het aantal leden werd stelselmatig verhoogd van 39 in 1848 naar 75 sedert 1956. Een belangrijke wijziging was voorts dat de Eerste Kamer die ooit in drie gedeelten werd vervangen (1848) en later in twee (1922), sinds de Grondwet van 1983 integraal wordt vernieuwd. Velen menen dat deze laatste vernieuwing geen verbetering is geweest en te zeer de nadruk heeft gelegd op het politieke karakter van de Eerste Kamer.

### **Achterstallig onderhoud**

Het Nederlands parlement presteert internationaal gezien uitstekend en wordt door de eigen inwoners gewaardeerd en vertrouwd, zo constateert de staatscommissie met een beroep op Europees opinieonderzoek.<sup>6</sup> Dat wil echter niet zeggen dat er niets aan de hand is. Velen hebben hun zorgen geuit over de gebrekkige aansluiting van de politieke democratie bij de maatschappelijke realiteit waarin een tweedeling is ontstaan tussen hoog opgeleide, gezonde en goed toegeruste burgers en anderen die achterblijven en buitenspel komen te staan.<sup>7</sup> Opkomende flank- of protestpartijen vormen daar wellicht de beste illustratie van.

Binnen het parlementaire stelsel zelf noemt de staatscommissie als zorgelijke ontwikkelingen onder meer het toenemende monisme en de daarmee samenhangende neiging tot 'meeregeren'. De controlefunctie komt zo in het gedrang en het onderscheid tussen parlement en staat of overheid vervaagt.

Andere door de staatscommissie gesignaleerde problemen zijn de hogere 'omloopsnelheid' van volksvertegenwoordigers en de afnemende aandacht in de Tweede Kamer voor de medewetgevende taken, bijvoorbeeld waar het gaat om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving. Dit laatste sluit aan bij de waarneming van de Raad van State, dat door regering en parlement onvoldoende aandacht wordt besteed aan de waarde van het wetgevingsproces als de essentiële borg dat normen en regels die burgers binden diepgaand en zorgvuldig worden afgewogen in het gemeen overleg tussen regering en volksvertegenwoordiging.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Zie Eurobarometer, november 2017:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index>. Alleen in Zweden ligt het vertrouwen in het parlement hoger (73%) dan in Nederland (67%). Gemiddeld is dit in de landen van de EU 35%.

<sup>7</sup> Zie bijv. Kim Putters, *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen in de politieke en maatschappelijke democratie* (lezing voor Genootschap van oud-senatoren), 24 september 2015.

<sup>8</sup> Jaarverslag Raad van State 2018, hoofdstuk I De raad in de staat. De waarde van de wet en van het wetgevingsproces.

Meer in het algemeen kan worden geconstateerd dat de Nederlandse parlementaire democratie weliswaar tegen een stootje kan, maar de laatste honderd jaar weinig onderhoud heeft ondergaan. Kiesstelsel, partijstelsel en betrokkenheid van burgers bij de machtsvorming zijn nauwelijks veranderd sinds de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging. Dat aan de staatscommissie-Remkes vele staats- en andere adviescommissies zijn voorafgegaan met soortgelijke analyses en aanbevelingen die niet of nauwelijks zijn opgevolgd, zegt iets over de veranderbestendigheid van het Nederlandse politieke stelsel.

### **Een activistischer Eerste Kamer?**

In de Eerste Kamer werd meermalen gesproken over de mogelijke instelling van een Staatscommissie Parlementair Stelsel.<sup>9</sup> Hoewel in de door de Kamer aanvaarde motie-Duthler c.s.,<sup>10</sup> die de basis vormde van de in het instellingsbesluit opgenomen opdracht van de staatscommissie, een brede bezinning werd gevraagd op verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie, kwam de oorspronkelijke suggestie voor een staatscommissie vooral voort uit bezorgdheid over het functioneren van het tweekamerstelsel in tijden waarin de regering niet vanzelfsprekend kan rekenen op meerderheden in beide Kamers. De vraag rees of de regeerbaarheid niet onder druk zou komen te staan.

Zo'n vaart lijkt het niet te hebben gelopen. De Eerste Kamer verliest niet zomaar haar identiteit om in politiek gedrag een kopie te worden van wat men gewoonlijk aanduidt met de 'overkant'. De staatscommissie komt tot een redelijk positief oordeel over de werking van wat oud-Eerste Kamerlid Joop van den Berg ooit fraai omschreef als de 'voor dames toegankelijke Heerensociëteit'.<sup>11</sup> De Eerste Kamer biedt tegenwicht tegen de neiging tot monisme in de Tweede Kamer en houdt in de praktijk dan ook meer afstand tot de regering. Om die afstand te verzekeren is het wel noodzakelijk dat Eerste Kamerleden wegblijven van coalitieonderhandelingen of binding aan het regeerakkoord en vergelijkbare afspraken die in de Tweede Kamer tussen fracties worden gemaakt.

De Eerste Kamer is wellicht wel activistisch geworden in de loop der decennia, maar dat is een ontwikkeling die niet afhankelijk is geweest van meerderheden of minderheden. Veeleer lijkt dit samen te hangen met een zekere compensatie voor het toegenomen monisme in de Tweede Kamer<sup>12</sup> en wellicht ook met een andere samenstelling van de fracties waarin vergeleken met vroeger jongere leden zitting hebben en meer voormalige Tweede Kamerleden en oud-

---

<sup>9</sup> Zie Algemene beschouwingen 2014 Eerste Kamer, 14 oktober 2014, Verslag I 2014/15, nr. 4, item 3, 6 en Debat over een eventueel in te stellen Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel, 19 januari 2016, Verslag I 2015/16, item 5.

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34000, Q.

<sup>11</sup> J.Th.J. van den Berg, *De Eerste Kamer of: de zin van realiteit* (afscheidsrede Universiteit Leiden), 29 september 2006, p. 4.

<sup>12</sup> F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 358.

bewindslieden.<sup>13</sup> Dat toegenomen activisme leidt overigens zelden tot vergelijkbare taferelen als in de Tweede Kamer: ministers en staatssecretarissen worden niet regelmatig met moties van wantrouwen bedreigd en de actualiteit van de dag laat men met liefde aan de voltijds werkende Tweede Kamerleden over.

Een door de staatscommissie genoemd pluspunt van het tweekamerstelsel spreekt vanuit het perspectief van de Raad van State in het bijzonder aan. Het betreft de waarborging van de rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, met name, aldus de staatscommissie, 'wanneer deze in de eerdere fase van het wetgevingsproces onvoldoende aandacht hebben gekregen'.<sup>14</sup>

Hierin is de Eerste Kamer een bondgenoot van de Raad van State. De Afdeling advisering heeft immers tot taak te adviseren over voorgenomen wetsvoorstellen en algemene maatregelen. De Afdeling advisering toetst op constitutionele aspecten, inclusief verenigbaarheid met Europees en internationaal recht, op technisch-juridische kwaliteit en sinds het begin van deze eeuw ook op beleidsmatige consistentie en effectiviteit. Deze *beleidsanalytische* toets richt zich op de probleembeschrijving, de gekozen probleemaanpak en de uitvoering, zoals in het voorstel en de memorie van toelichting verwoord.

In de Eerste Kamer bestaat veel belangstelling voor deze toetsing door de Afdeling advisering als aanvulling op de juridische en wetstechnische toets. De beoordeling van de Afdeling advisering sluit ook goed aan op het toetsingskader van de Kamer zelf, waarin wordt gekeken naar noodzaak, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, overgangsrecht en de verhouding met constitutie en internationaal recht.<sup>15</sup> In het algemeen kan gesteld worden dat beide Hoge Colleges van Staat elkaar goed aanvullen en versterken.<sup>16</sup> Om de meerwaarde van de Eerste Kamer volledig tot haar recht te laten komen, is naar het oordeel van de staatscommissie enige distantie vereist ten opzichte van de regering en het dagelijkse krachtenspel in de Tweede Kamer. Te veel betrokkenheid vooraf (of tijdens de rit) maakt het lastig om uiteindelijk een enigszins afstandelijke heroverweging te kunnen maken.

---

<sup>13</sup> Zie hiervoor o.a. *Aan deze zijde van het Binnenhof, Gedenkboek t.g.v. het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag 1990 en *Veelzijdig in deeltijd. Tweehonderd jaar Eerste Kamer. De laatste 25 jaar in het vizier*, Den Haag 2015.

<sup>14</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 291.

<sup>15</sup> Zie ook het verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A1. De commissie beveelt de vaste commissies uit de Kamer aan om per wetsvoorstel te bezien of aanvullende toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gewenst zijn en daar de regering dan om te vragen.

<sup>16</sup> Hoewel er geen beleid in het spel is, mag het ook niet als zuiver toeval worden afgedaan dat tussen Eerste Kamer en Afdeling advisering een personele verbinding bestaat. Sinds medio 2017 zijn vier leden van de Eerste Kamer overgestapt, inclusief de auteur, en dat was niet voor het eerst.

## Politieke functie

Dit roept de vraag op naar de politieke functie van de Eerste Kamer. In bevoegdheden is er maar weinig verschil tussen beide Kamers der Staten-Generaal. Zij vertegenwoordigen tezamen het gehele Nederlandse volk. De zittingsduur van beide Kamers is dezelfde, namelijk vier jaar, en voor beide geldt de evenredige vertegenwoordiging als grondslag voor de samenstelling. De vereisten voor het lidmaatschap zijn voor beide Kamers dezelfde en in beide Kamers stemmen de leden zonder last. Bewindslieden hebben een inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens zowel de Tweede als de Eerste Kamer. De regering kan beide Kamers om dezelfde redenen tussentijds ontbinden en dat leidt in beide gevallen tot nieuwe verkiezingen, zij het dat in geval van de Eerste Kamer dan de termijn van de ontbonden Kamer wordt afgemaakt en voor de Tweede Kamer een nieuwe periode start. Voor beide Kamers geldt de immuniteitsregeling en beide kennen het recht van enquête en het goedkeuringsrecht van internationale verdragen.

Natuurlijk zijn er verschillen, maar die zijn minder groot dan wel eens wordt gedacht. Het kiescollege van beide Kamers is verschillend. De rechten van amendement en initiatief komen alleen de Tweede Kamer toe en wetsvoorstellen dienen eerst naar de Tweede en daarna pas naar de Eerste Kamer te worden gezonden.

In de parlementaire praktijk heeft zich niettemin een informele vorm van wijzigingsrecht ontwikkeld middels de zogenoemde novelles. Ook door de Eerste Kamer afgedwongen reparatiewetten kunnen onder deze praktijk worden gerangschikt.

Volgens de Grondwet is de Eerste Kamer een volwaardige parlementaire instelling. Uit onze constitutie valt op geen enkele manier een opdracht aan leden van de Eerste Kamer af te leiden om zich bijzonder terughoudend of apolitek op te stellen. Geschreven noch ongeschreven staatsrecht verplichten de Eerste Kamer om zich te beperken tot een zuiver juridische of uitvoeringstechnische beoordeling van wetsvoorstellen en verdragen.

Dat wil echter niet zeggen dat er geen gegronde redenen bestaan om de Tweede Kamer aan te merken als de politiek dominante instelling en de Eerste Kamer te wijzen op de deugd van parlementaire bescheidenheid. Het indirecte mandaat van de leden van de Eerste Kamer is wel het krachtigste argument. Niet voor niets zet de Grondwet de Tweede Kamer, ondanks de misleidende aanduiding, op de eerste plaats.<sup>17</sup> Het politieke primaat van de Tweede Kamer komt al meer dan honderdvijftig jaar tot uiting in de betrokkenheid van die Kamer bij de kabinetsvorming en het vertrouwen dat het kabinet juist in die Kamer dient te bezitten en te behouden om te kunnen overleven.

---

<sup>17</sup> Vgl. art. 51 Gw.

Slechts enkele keren is een bewindspersoon afgetreden na een (door hem als zwaar gevoelde) nederlaag in de Eerste Kamer<sup>18</sup> en maar éénmaal ging een staatssecretaris heen nadat hem uit het verloop van de begrotingsbehandeling gebleken was dat hij niet langer het vertrouwen van de meerderheid van de Eerste Kamer genoot.<sup>19</sup> Uit deze laatste gebeurtenis mag echter niet worden afgeleid dat de vertrouwensregel in beide Kamers in gelijke mate gelding heeft. Algemeen wordt aangenomen dat bewindslieden die voldoende steun in de Tweede Kamer bezitten, door de Eerste Kamer niet naar huis kunnen worden gestuurd. Dat geldt al helemaal voor het kabinet als geheel, al kan een kabinet natuurlijk wel een machtswoord uitspreken of zelf consequenties trekken uit een nederlaag in de Eerste Kamer.<sup>20</sup>

Uit de parlementaire geschiedenis kan naar mijn oordeel worden afgeleid dat de Eerste Kamer een volwaardig parlementair orgaan is dat niettemin vanwege zijn aard enige politieke terughoudendheid past en in acht neemt. Het bestaansrecht van de Eerste Kamer hangt daar ook mee samen. Dat wordt tot op de dag van vandaag verdedigd met het oog op de rol van *chambre de reflection*. Naarmate de Eerste Kamer zich meer politiek positioneert, komt de heroverwegingsfunctie in een geheel ander daglicht te staan. De Eerste Kamer zou een doublure worden van de Tweede Kamer en daarmee zowel de betekenis van die laatste als de eigen *raison d'être* ondermijnen. Oud-senator Marie Westerveld formuleerde in 2006 trefzeker:

‘Een Eerste Kamer heeft bestaansrecht en bestaansgrond zolang ze weet te laveren tussen de Scylla van de overbodigheid (...) en de Charybdis van een als te groot ervaren hindermacht.’<sup>21</sup>

Een verstandige Eerste Kamer kent haar grenzen. Dat blijkt in de parlementaire praktijk en in de werkwijze. Er is bijvoorbeeld geen voorziening voor het stellen van mondelinge vragen, schriftelijke vragen zijn een hoge uitzondering en mondeling overleg komt slechts sporadisch voor. Beleidsoverleg wordt niet als kerntaak van de senaat beschouwd. Plenaire behandeling van een departementsbegroting (in de Tweede Kamer het hoogtepunt in het parlementaire jaar van de fractiewoordvoerders) vindt slechts een enkele keer plaats. Hetzelfde geldt voor interpellaties.

Een verstandige Eerste Kamer houdt zich ook verre van de kabinetsvorming en het regeerakkoord. Vanzelfsprekend zal in de formatie rekening worden gehouden met de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer en zullen de fractievoorzitters uit de Eerste Kamer wel worden geraadpleegd door hun

---

<sup>18</sup> Van Karnebeek, 1927; schrijver dezes, 2005.

<sup>19</sup> Kranenburg, 1958.

<sup>20</sup> Zie Van der Braak, a.w., p. 304-306 en p. 410-412. Het kabinet-De Meester bood in 1907 zijn ontslag aan na verwerping in de Eerste Kamer van de begroting van Oorlog. Het ontslag dat het kabinet-Kok II aanbood de dag volgend op de Nacht van Wiegel in 1999 kan niet worden gezien als de consequentie van een vertrouwensbreuk met de Eerste Kamer, maar als het gevolg van de opstelling van verschillende partijen binnen de paarse coalitie.

<sup>21</sup> M. Westerveld, Hoe zinloos is de Eerste Kamer?, in: *Het parlement, staatsrechtconferentie 2006*, p. 157.

onderhandelende partijgenoten aan de overzijde. Dat is echter iets anders dan zelf aan tafel zitten en met akkoorden instemmen.

De Eerste Kamerleden zijn (deeltijd) volksvertegenwoordigers die op politieke lijsten zijn gekozen. Zij zijn mede op politieke verbondenheid gekozen en onderschrijven hun partijprogramma. Dat rechtvaardigt dat zij bij belangrijke politieke voorstellen de opvattingen van de geestverwanten in de Tweede Kamer bij hun overwegingen betrekken. Daarbij geldt in het algemeen het door voormalig PvdA-fractievoorzitter in de Eerste Kamer Han Noten geformuleerde axioma: als de verwante Tweede Kamerfractie voor een wetsvoorstel stemt, kan het goed zijn dat de Eerste Kamerfractie om kwalitatieve redenen toch tegenstemt. Maar als de geestverwanten in de Tweede Kamer om politieke redenen tegen een wetsvoorstel stemmen, is de kans klein dat de Eerste Kamerfractie alsnog voorstemt.<sup>22</sup>

Dit is niet wezenlijk anders ingeval de politieke meerderheden in beide Kamers verschillen. 'Gedoogafspraken' worden door de Tweede Kamerfracties gemaakt in de verwachting dat deze worden meegewogen door de partijgenoten aan de overzijde.

### **Het terugzendrecht door de jaren heen**

Tegen deze achtergrond moeten voorstellen voor een terugzendrecht van de Eerste Kamer worden beoordeeld. Over het terugzendrecht wordt inmiddels al meer dan een eeuw gesproken. Staatscommissies aan het begin van de twintigste eeuw kwamen niet tot vruchtbare voorstellen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog en de eerste jaren daarna werd veel geschreven over een toekomstige staatkundige ordening van het 'vernieuwde' Nederland. Velen kwamen daarbij tot de slotsom dat er geen plaats meer zou zijn voor de Eerste Kamer. Slechts een enkeling bepleitte het recht om met tweederdemeerderheid een voorstel terug te zenden aan de Tweede Kamer.<sup>23</sup> Oud wilde een suspensief vetorecht voor de Eerste Kamer met de beperking dat begrotingswetten alleen door de Tweede Kamer worden behandeld, terwijl Van der Pot pleitte voor een rol van de Verenigde Vergadering bij wijze van conflictbeslechting.<sup>24</sup> De Staatscommissie-Van Schaik adviseerde in 1954 in meerderheid om de begrotingsbehandeling aan de Eerste Kamer te ontnemen; een minderheid van de leden, waaronder de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamer Jonkman, was fel tegen. Een vorm van terugzendrecht werd niet voorgesteld.<sup>25</sup>

In de aanloop naar de grondwetsherziening 1983 werd het debat over terugzending nadrukkelijker gevoerd. In 1975 werd in de Tweede Kamer een motie-De Kwaadsteniet, waarin de Eerste Kamer de mogelijkheid kreeg om met tweederdemeerderheid te besluiten een wetsvoorstel terug te zenden, wegens

---

<sup>22</sup> Deze 'wet' wordt echter weleens doorbroken, zie: S.P. Otjes, De vier Wetten van Noten getoetst, in: B.M. van den Braak (red.), *Het 'probleem' Eerste Kamer. Visies op de toekomstige rol van de senaat*, Den Haag 2015, p. 52-67.

<sup>23</sup> Zie J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal* (diss. Nijmegen), 1957, p. 142 e.v.

<sup>24</sup> P.J. Oud, *Constitutioneel recht, I en II*, Zwolle 1948/49, p. 454 en C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle 1953, 5<sup>de</sup> druk, p. 224.

<sup>25</sup> Zie De Ruwe, a.w., p. 150-159.

onvoldoende steun ingetrokken.<sup>26</sup> Een motie-Van Thijn, die vroeg om een suspensief vetorecht voor de Eerste Kamer met finale besluitvorming door de Tweede Kamer, werd enkele jaren later verworpen.<sup>27</sup>

De toegenomen kans op eventuele conflicten tussen beide Kamers door de sterkere politieke legitimatie van de Eerste Kamer sinds 1983 stimuleerde een hernieuwd debat. De door de Tweede Kamer in het leven geroepen bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Deetman) wilde in 1991 de Eerste Kamer het recht tot verwerping van wetsvoorstellen laten behouden, maar de Eerste Kamer zou ook kunnen kiezen voor terugzending, waarna de Tweede Kamer dan definitief zou besluiten.<sup>28</sup>

De commissie-De Koning die in opdracht van de Tweede Kamer vervolgens de positie van de Eerste Kamer onderzocht, meende dat deze laatste suggestie te zeer afbreuk zou doen aan de positie van de Eerste Kamer.<sup>29</sup> Zij kwam zelf tot het oordeel dat een eenmalig terugzendrecht, waarbij het eindoordeel aan de Eerste Kamer blijft voorbehouden, een betere optie is:

‘Dit brengt uitkomst doordat de Eerste Kamer er als het ware tijd mee koopt. Zij behoeft een voorstel niet te verwerpen en evenmin onder druk te aanvaarden, maar zij dwingt regering en Tweede Kamer tot een openbare heroverweging (...). Leidt deze heroverweging niet tot bijstellingen, dan kan de Eerste Kamer aan het door haar erkende politieke primaat van de Tweede Kamer een argument ontlenuen om – ondanks haar bezwaren – het voorstel alsnog te aanvaarden.’<sup>30</sup>

Dit voorstel heeft evenwel geen gevolg gekregen, ook niet toen het nog eens werd herhaald in het rapport van de Nationale Conventie uit 2006.<sup>31</sup>

Minister Peper bepleitte na de Nacht van Wiegel (1999) in een notitie een terugzendrecht waarbij de Tweede Kamer het teruggezonden voorstel uiteindelijk afhandelt en suggereerde zelfs terugzending van rechtswege als verwerping in de Eerste Kamer plaats zou vinden met minder dan een tweederdemeerderheid. Voorstellen à la de commissie-De Koning werden in de notitie afgewezen, omdat die afbreuk zouden kunnen doen aan de taak van heroverweging en aan het respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer.<sup>32</sup> Het behoeft nauwelijks betoog dat de in de notitie ontvouwde gedachten in de Eerste Kamer ‘zeer gemengde gevoelens’ opriep.<sup>33</sup> Van een concreet voorstel tot grondwetsherziening kwam het uiteindelijk niet.

---

<sup>26</sup> Zie Van der Braak, a.w., p. 305.

<sup>27</sup> Van der Braak, a.w., p. 305-306.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 1990/91, 21427, nr. 3, p. 23.

<sup>29</sup> *Het bestel bijgesteld*, rapport van de commissie-De Koning, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 36-37, p. 66.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag 2006, p. 26-27.

<sup>32</sup> *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer*, Kamerstukken II 1999/2000, 26976, nr. 1.

<sup>33</sup> Aldus enkele leden in de schriftelijke gedachtewisseling, Kamerstukken I 1999/2000, 26976, nr. 254, p. 1.

De Staatscommissie-Remkes heeft nu een nieuwe poging ondernomen. Vanuit een positief oordeel over de rol van de Eerste Kamer als tegenwicht tegen te sterk monistische verhoudingen in de Tweede Kamer en vanuit de gedachte dat een tweekamerstelsel waarborgt dat er voldoende aandacht is voor rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten, stelt de staatscommissie het bestaansrecht van de senaat niet ter discussie. De gegroeide praktijk van novelles en toezeggingen aan de Eerste Kamer door de regering ziet zij echter als omslachtig en vertragend. Daarom heeft de staatscommissie gezocht naar een instrument

‘waarmee de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante manier haar bezwaren tegen een wetsvoorstel voor het voetlicht kan brengen, waarbij het grondwettelijk primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht komt en de Eerste Kamer het recht behoudt om wetsvoorstellen te verwerpen’.

Dit instrument heeft de staatscommissie gevonden in een bevoegdheid van de Eerste Kamer om een aan haar gezonden wetsvoorstel aan te passen en terug te zenden aan de Tweede Kamer. De Eerste Kamer kan er ook voor kiezen het wetsvoorstel zoals het is toegezonden te aanvaarden of te verwerpen. Kiest zij voor de amenderingsoptie, dan besluit de Tweede Kamer over de aangebrachte wijzigingen en in finale zin over het wetsvoorstel als geheel.<sup>34</sup>

Het voordeel hiervan is dat de Eerste Kamer op een directe en snelle manier met regering en Tweede Kamer kan communiceren over bezwaren tegen het voorstel en welke concrete verbeteringen zij mogelijk acht. Heeft de Kamer echter doorslaggevende bezwaren die niet met amendering te verhelpen zijn (of vertrouwt zij de besluitvorming in de Tweede Kamer niet), dan behoudt zij het recht direct tot verwerping over te gaan.

### **De voors en tegens van het terugzendrecht**

Het zal wellicht geen verwondering wekken dat ik, in een vroeger leven deel uitmakend van de commissie-De Koning, nog altijd de charme onderken van een terugzendrecht met behoud van finale besluitvorming door de Eerste Kamer. Deze gedachte komt tegemoet aan de heroverwegingstaak van de Eerste Kamer en maakt een derde weg mogelijk tussen aanvaarden of afwijzen. Naar mijn oordeel wordt de Eerste Kamer hiermee niet machtiger, wel genuanceerder. Zij behoudt haar huidige rechten, maar kan een moment van nader beraad inlassen, waarin Tweede Kamer en regering wordt gevraagd nog eens na te denken over het voorliggende voorstel. Uit de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling in de Eerste Kamer moet voldoende af te leiden zijn over de inhoud van de aarzelingen, bezwaren en wensen die aldaar leven. Levert dat nader beraad aan de overzijde slechts het opnieuw toezenden van het ongewijzigd voorstel op, dan kan zulks reden zijn voor verwerping, maar

---

<sup>34</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 301.

even goed kan de Eerste Kamer uiteindelijk zwichten voor het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Het voorstel van de staatscommissie-Remkes is echter tegen de achtergrond van de politieke ontwikkeling van beide Kamers der Staten-Generaal evenzeer de moeite van het nader overdenken waard. Vooral nog zie ik twee mogelijke bezwaren. Allereerst is het de vraag of op deze wijze het amendementsrecht via de zijdeur moet worden geïntroduceerd, nog daargelaten of daar terughoudend mee zal worden omgesprongen.

In de tweede plaats zal een terugzendrecht zonder finale beslismacht de positie van de Eerste Kamer beïnvloeden: er wordt wetgeving mogelijk waar de Eerste Kamer geen definitieve uitspraak over heeft gedaan en die niettemin geldend en legitiem is. Los van de vraag hoe wenselijk een dergelijke tweedeling in de procedure van wetgeving is, kan ook worden betwijfeld of de Eerste Kamer dit echt zal laten gebeuren. Amenderen betekent hier macht afstaan, terwijl inhoudelijk hetzelfde resultaat kan worden bereikt door op de klassieke manier *novelles* of reparatiewetten te entameren. Als subsidiaire optie suggereert de staatscommissie nog de mogelijkheid om de Eerste Kamer toch finale zeggenschap te geven, maar wetsvoorstellen die eerst waren teruggestuurd, kunnen dan slechts met gekwalificeerde meerderheid worden verworpen. Dit zal mogelijk iets van de voorstelbare aarzelingen in de Eerste Kamer kunnen wegnemen.

### **Bestaansrecht, ook zonder terugzendrecht**

De Eerste Kamer 'verschafft een rustig gevoel', zoals Van Maarseveen bijna vijftig jaar geleden schreef.<sup>35</sup> Dat geldt heden ten dage misschien nog wel meer dan toen. Het parlementair stelsel moet toekomstbestendiger worden, ik deel het oordeel van de staatscommissie. Deels zal dat gepaard dienen te gaan met noodzakelijke veranderingen. Deels echter ook door instituties die een bijdrage leveren aan balans en stabiliteit in het staatsbestel vaster te verankeren in plaats van los te slaan.

Ik trek de voorzichtige, maar op grond van het verleden gerechtvaardigde conclusie, dat de Eerste Kamer een van de ankers is die ons politieke bestel houvast geven. Het bestaansrecht van de Eerste Kamer staat nauwelijks ter discussie, het aantal door deze Kamer daadwerkelijk verworpen wetsvoorstellen is verwaarloosbaar. Het vetorecht wordt voornamelijk gehanteerd als stok achter de deur en leidt in de regel hooguit tot verbeteringen via *novelles* of reparatievoorstellen waarmee ook de Tweede Kamer instemt. De Eerste Kamer is overigens naar het mij voorkomt bijzonder terughoudend met het afdwingen van dit soort wijzigingen.

Het tweekamerstelsel in ons land is deels een relict uit het verleden en deels het door dat verleden gewassen resultaat. In een nieuw te ontwerpen staat zou je

---

<sup>35</sup> H.Th.J.F. van Maarseveen, Omtrent het parlement, in: *Een nieuwe Grondwet? Beschouwingen naar aanleiding van het eindrapport van de commissie-Cals-Donner* / J.M. Kan... [et al.], 1971, p. 28.

het wellicht niet verzinnen, maar juist daarom afschaffen is te kortzichtig. Elke institutie vraagt om onderhoud teneinde bestand te blijven tegen de tijd. De Eerste Kamer is als eerste volledig gedigitaliseerde parlement ter wereld al aardig op weg. Misschien zullen ook de benoemingsvereisten tegen het licht moeten worden gehouden, tegen de achtergrond van veranderende opvattingen over nevenfuncties en mogelijke belangenverstremming. Maar met de bevoegdheden en de relatie met de Tweede Kamer lijkt eigenlijk niet erg veel mis. In de politieke praktijk blijkt de regering soms naar ruimere meerderheden in de Tweede Kamer te zoeken om zo meer zekerheid te verkrijgen over de stemmingen in de Eerste Kamer. Daar gaat een zekere matigende invloed van uit. Dat kan in onze consensusdemocratie nooit kwaad.

Blijft over de vraag hoe groot het probleem is dat met een terugzendrecht zal worden opgelost. Deze vraag zal met kracht van argumenten moeten worden beantwoord alvorens een voorstel tot grondwetsherziening wordt ingediend. Het antwoord is temeer relevant, nu de parlementaire geschiedenis leert dat voor eerdere voorstellen in deze richting immer onvoldoende draagvlak bestond: voor hervormers gaat het terugzendrecht niet ver genoeg, voor constitutioneel conservatieven juist veel te ver. De oplossingen zijn inmiddels op voorraad leverbaar, het probleem wil echter maar niet manifest genoeg worden.

Wellicht dat Ankie Broekers-Knol er ook zo over denkt. Dat is niet uitgesloten. Om haar voor veranderingen te winnen, moet men over grote overtuigingskracht beschikken. In de jaren van haar voorzitterschap zijn er niettemin wel hervormingen tot stand gekomen, zoals aanpassingen aan de normen van de Raad van Europa en verbeteringen van de werkwijze van de Kamer. Mede dankzij haar is de Eerste Kamer geheel bij de tijd.

Maar Ankie Broekers-Knol is ook een vrouw van traditie, van een beetje gedragenheid die zo goed samengaat met haar licht koninklijke stem. Zij past dan ook wonderwel in de traditie van onafhankelijkheid die de senaat en de voorzitters door de tijden heen koesteren. De Eerste Kamer zal haar missen, de andere Hoge Colleges van Staat, waaronder de Raad van State, evenzeer.