

Versterking van het parlement volgens de Staatscommissie parlementair stelsel

S.P. POPPELAARS*

1. Inleiding

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft zich in haar aanbevelingen bepaald niet terughoudend opgesteld. Het rapport van de commissie richt zich nadrukkelijk ook op de fundamenteën van het huidige staatsrechtelijke bestel. Wijzigingen in het kiesstelsel, de invoering van een bindend correctief referendum, een gekozen formateur en het instellen van een constitutioneel hof zijn een aantal van die verstrekkende voorstellen van de commissie. Terecht ging bij de publiciteit rondom de presentatie van het rapport veel aandacht uit naar deze aanbevelingen.¹

De hiervoor genoemde voorstellen komen op een andere plaats in dit tijdschrift aan de orde. Dit artikel bespreekt de meer onderbelichte aanbevelingen van de Staatscommissie, gericht op de versterking van het parlement. Uitgangspunt is hoofdstuk 7 van het rapport, het derde hoofdstuk waarin oplossingen voor de gesignaleerde gebreken van het huidige stelsel aan bod komen. De commissie merkt aan het begin daarvan zelf op dat zij in dit kader 'niet [pleit] voor een stelselwijziging of voor radicale veranderingen, maar voor een aantal kleinere, praktische oplossingen die bij elkaar tot een substantiële verbetering kunnen leiden.'² Ook erkent zij dat 'de meeste van deze oplossingen [...] al eerder [zijn] voorgesteld in de Kamer, in de wetenschappelijke literatuur of in adviezen.'³ Dat wil overigens niet zeggen dat dit hoofdstuk geen enkel vergaand voorstel bevat. Zo adviseert de Staatscommissie om een terugzendrecht voor de Eerste Kamer te introduceren en de tweede lezing van grondwetsherzieningen aan te passen, zoals hierna aan de orde komt. Het merendeel van de voorstellen in dit hoofdstuk is echter bescheidener van aard.

Dat zorgt ervoor dat deze aanbevelingen misschien wel de meeste kans hebben om in de praktijk toegepast te worden. Voor het doorvoeren van een groot deel is slechts een wijziging van feitelijk beleid nodig, zoals de commissie-Remkes dat noemt, of aanpassing van de Reglementen van

arti- kelen

* Mr. dr. Suzanne Poppelaars is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit. De auteur dankt prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert voor zijn waardevolle feedback op een eerdere versie van deze bijdrage.

¹ Zie bijvoorbeeld: NRC, 'Deze vijf politieke hervormingen stelt de staatscommissie voor', 13 december 2018, te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/13/deze-vijf-politieke-hervormingen-stelt-de-staatscommissie-voor-a3060594>; de Volkskrant, 'Deze drie voorstellen moeten onze democratie weer bij de tijd krijgen, en dat is broodnodig', 13 december 2018, te raadplegen via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/deze-drie-voorstellen->

Orde van (een van) beide Kamers.⁴ Dat alleen al zorgt ervoor dat de voorstellen uit dit hoofdstuk nadere bespreking en reflectie verdienen. Deze bijdrage gaat allereerst in op enkele verschillen tussen de Staatscommissie Grondwet die in 2010 met haar rapport kwam en de Staatscommissie parlementair stelsel, die van belang zijn voor de inhoud van het hier te bespreken hoofdstuk (par. 2). Vervolgens ga ik op basis van de probleemanalyse van de Staatscommissie (par. 3) in op de voorgestelde oplossingen voor de werkwijze van de Tweede Kamer (par. 4), het tweekamerstelsel en de rol van de Eerste Kamer daarin (par. 5) en tot slot het domein van het parlement (par. 6). Ik rond af met een korte conclusie (par. 7).

2. Wat voorafging

De Staatscommissie parlementair stelsel lijkt op ten minste twee punten een tegenreactie op de vorige staatscommissie die zich in 2010 over de versterking van de Grondwet boog.⁵ Ten eerste bestond die commissie vrijwel geheel uit wetenschappers met een staatsrechtelijke achtergrond. Ditmaal is ervoor gekozen om meer personen toe te voegen met politieke ervaring. Ook bestaat de commissie deels uit vertegenwoordigers van de politicologische wetenschap.

Die andere samenstelling van de commissie is terug te zien in het rapport. Het bevat, naast juridische analyses, ook meer empirische dimensies. Zo stelt de commissie voorop dat het al behoorlijk goed gesteld is met het functioneren van het Nederlandse parlement.⁶ Als bewijs daarvoor verwijst zij naar cijfers van de Eurobarometer van november 2017, die het vertrouwen onder burgers in het parlement peilt. Dat blijkt in Nederland sterk te fluctueren, maar hoger te zijn dan in andere landen (het vertrouwen in het parlement lag bij de meting op 67%). Het gemiddelde in de EU-landen was op het moment van meting overigens slechts een magere 35%.

Een tweede verschil met de Staatscommissie Grondwet is dat die commissie wel werd verweten enigszins in isolement aan haar rapport te hebben gewerkt en zo weinig te hebben bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak voor haar rapport.⁷ Dat kan van de Staatscommissie parlementair stelsel niet gezegd worden. Op allerlei manieren heeft de commissie geprobeerd anderen te betrekken bij haar bevindingen. Via een 'digitale werkruimte' konden daartoe uitgenodigde deskundigen opvattingen en suggesties uitwisselen.⁸ Voor het eindrapport bracht de commissie al een zogenoemde Probleemverkenning en een Tussenstand uit, waarover

moeten-onze-democratie-weer-bij-de-tijd-krijgen-en-dat-is-broodnodig-~brb335eb/; Trouw, 'Commissie-Remkes: Voorkeurstemmen moeten belangrijker worden', 13 december 2018, te raadplegen via: <https://www.trouw.nl/democratie/commissie-remkes-voorkeurstemmen-moeten-belangrijker-worden~a5093bod/>.

2 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 265.

3 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 265.

4 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 368-373.

5 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 31570, 17.

6 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 262.

7 Verhey 2010, p. 2809.

8 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 15.

bijeenkomsten met burgers en deskundigen hebben plaatsgevonden.⁹ Ook zijn in een twaalfstal 'focusgroepen' door het hele land gesprekken gevoerd over democratie en politiek met verschillende groepen burgers, zoals jongeren, hoger-, middelbaar- en lageropgeleiden en kiezers met een migratieachtergrond.¹⁰ Afzonderlijke bijeenkomsten vonden verder plaats met docenten maatschappijleer en Kamerleden. De laatste groep kon tevens zijn opvattingen laten horen via een enquête.¹¹

Ook deze andere werkwijze heeft gevolgen voor de inhoud van het rapport. Naar eigen zeggen is een van de belangrijkste conclusies van de Staatscommissie parlementair stelsel dat de inhoudelijke representatie tekortschiet.¹² De commissie doelt hiermee op de vertegenwoordigende of representatieve functie van het parlement (zie daarover uitgebreider de bijdrage van Eva van Vught op een andere plaats in dit tijdschrift).

Volgens de commissie wordt die vertegenwoordigende functie op dit moment niet goed genoeg tot uitdrukking gebracht.¹³ De commissie maakt daarbij een onderscheid tussen onder meer afspiegeling en inhoudelijke vertegenwoordiging. De belangen en ideeën van Nederlandse burgers moeten adequaat vertegenwoordigd en voor zover mogelijk verwezenlijkt worden. Daarvoor is niet vereist dat het parlement een exacte afspiegeling is van de Nederlandse bevolking, naar demografische kenmerken als geslacht, etniciteit en leeftijd, en sociale kenmerken als opleidingsniveau, woonplaats en sociale afkomst, aldus de commissie.¹⁴

Tegelijkertijd stelt de commissie dat 'de aanname gewettigd [lijkt] dat een al te gebrekkige afspiegeling de kwaliteit van de inhoudelijke [...] representatie vermindert'. Gegevens van het Parlementair Documentatie Centrum laten vervolgens zien dat 'de Tweede en de Eerste Kamer op meerdere van de onderzochte kenmerken geen evenredige afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving'.¹⁵ De verschillen blijken het grootst bij opleidingsniveau en geslacht, waarbij mannen en hoogopgeleiden oververtegenwoordigd zijn.

Hoewel zij dat verband zelf niet letterlijk legt, lijkt een van de belangrijkste conclusies van de commissie, dat de inhoudelijke representatie tekortschiet, met name gebaseerd op deze gegevens en de gesprekken die zij heeft gehouden. De Staatscommissie is over het tekortschieten van die inhoudelijke representatie duidelijk zeer bezorgd. De noodzaak om de inhoudelijke representatie te verbeteren noemt de commissie een van de twee rode draden in het eindrapport, die leidt tot 'een krachtige oproep aan de (grond)wetgever om zowel de aard en de omvang van de maatschappelijke tweedeling als ook de gevaren die onze democratische rechtsstaat binnen én buiten het politieke systeem kunnen bedreigen, serieus te nemen'.¹⁶ Ook stelt de commissie dat '[d]e maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor

9 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 15.

10 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 22-23 en bijlage 3.

11 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 22.

12 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 15. Zie ook hoofdstuk 8 van het eindrapport.

13 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 53.

14 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 54.

15 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 55.

16 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 15.

iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of al afgehaakt zijn.¹⁷ Of: '[d]e staatscommissie stelt vast dat het stelsel op dit moment onvoldoende in staat is om een aanzienlijke groep burgers op een adequate manier inhoudelijk te vertegenwoordigen.'¹⁸

Deze stellige conclusies roepen de vraag op wat nu precies de onderbouwing daarvoor is. Dat is belangrijk, omdat de voorstellen die de commissie vervolgens doet, met name de wijzigingen in het kiesstelsel, de invoering van een bindend correctief referendum en een gekozen formateur, maatregelen zijn om het (in de ogen van de commissie) tekortschieten van de representatieve functie van het parlement te compenseren. Ook de voorstellen die hierna aan de orde komen, over de versterking van het parlement, moeten in dat licht begrepen worden. Voor zover de onderbouwing gezocht moet worden in de gegevens van het Parlementair Documentatie Centrum en de gesprekken die zijn gehouden, is het de vraag of deze informatie de vergaande conclusies die de Staatscommissie daaruit trekt, werkelijk ondersteunt. Juist het evenredige kiesstelsel zonder kiesdrempel zorgt ervoor dat in Nederland maatschappelijke overtuigingen snel een plaats in het parlement kunnen krijgen, zoals de Staatscommissie ook erkent.¹⁹ Voor wie minder problemen heeft met het feit dat het parlement op een aantal punten geen precieze evenredige afspiegeling vormt van de Nederlandse samenleving en er een wat optimistischer beeld over de stand van het land op nahoudt, is het jammer dat de Staatscommissie niet nadrukkelijker aangeeft waarom zij nu precies zo negatief gestemd is over de representatiefunctie van het parlement. Dat doet afbreuk aan de overtuigingskracht van sommige conclusies die in het rapport zijn opgenomen.

3. Versterking van het parlement: een probleemanalyse

Meer concreet ziet de commissie, nadat zij zoals gezegd benadrukt dat het in het algemeen al behoorlijk goed gesteld is met het functioneren van het Nederlandse parlement, vier problematische ontwikkelingen rondom de werkwijze van het Nederlandse parlement.²⁰ Ten eerste signaleert de commissie dat de controlerende taak van het parlement wordt bemoeilijkt door de nauwe band tussen de regering en de coalitiefracties in de Tweede Kamer. Die nauwe band komt onder meer tot uitdrukking in gedetailleerde regeerakkoorden en frequent overleg tussen partijleiders van de coalitie, aldus de commissie. Ten tweede wijst zij op de ontwikkeling van gouvernementalisering: Kamerfracties zouden steeds meer gericht zijn op het beïnvloeden van regeringsbeleid en de agenda van de Kamer zou

17 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 16.

18 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 27.

19 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 106.

20 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 262-264.

in steeds grotere mate bepaald worden door de bestuurlijke agenda van de coalitie. Ten derde ziet de commissie problemen rondom de rol van de Tweede Kamer als medewetgever. Doordat Kamerleden meer gericht zijn op de werkzaamheden van de regering, ligt de nadruk minder op wetgeving en besteedt de Kamer in de ogen van de commissie te weinig aandacht aan de kwaliteit, handhaafbaarheid en uitvoering van de wet. Tot slot wijst de Staatscommissie op de vaker gehoorde klacht dat Kamerleden steeds minder parlementaire ervaring hebben. De gemiddelde zittingsduur van Tweede Kamerleden was op 1 januari 2018 4,3 jaar.²¹ Kamerleden hebben zo minder tijd 'om het vak te leren', aldus de commissie.

Op basis van deze gesignaleerde problematische ontwikkelingen komt de commissie met een divers palet aan oplossingen. Zij zijn onder te verdelen in drie richtingen. Ten eerste besteedt de commissie aandacht aan de vraag hoe Tweede Kamerleden invloedrijker kunnen worden. Een tweede groep oplossingen gaat in op de rol van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel. Ten derde zoomt de commissie in op het domein van het parlement, waarbij zij zowel aandacht heeft voor decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen als de wisselwerking met de Europese Unie (EU).

4. De Tweede Kamer

Binnen de eerste groep oplossingen komt de commissie met een veelheid aan tamelijk praktische denkrichtingen. Het gaat de commissie daarbij niet zozeer om een versterking van de positie van individuele Kamerleden ten opzichte van hun fractie,²² maar meer om de verhouding tussen Kamer en kabinet. Zo wil de commissie de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer versterken. De commissie denkt dan aan Kamerleden die spreken met belanghebbenden en deskundigen, gericht informatie opvragen, werkbezoeken afleggen of op een andere manier informatie uit de eerste hand inwinnen.²³ De commissie zet sterk in op het zelf inwinnen van informatie door Kamerleden, zodat de Kamer haar controlerende taak beter kan uitvoeren en minder afhankelijk is van de regering. De commissie merkt op dat ook het parlement zelf deze wens eerder heeft geformuleerd: uit een zogenoemde Parlementaire Zelfreflectie die tussen 2007 en 2009 plaatsvond kwam naar voren dat de Kamer haar aandacht meer op onderzoek moest richten.²⁴ Daarop werd het onderzoeksbudget verhoogd en formuleerde de Kamer een eigen toekomst- en onderzoeksagenda. Uit een evaluatie van deze wijzigingen vijf jaar later bleek echter dat de doelen achter deze agenda niet bereikt werden. Onderzoeken die

21 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 264. Overigens blijkt uit bijbehorende figuur 9 in het rapport dat het precieze meetmoment van grote betekenis is voor dit gemiddelde. Bij de aanvang van een nieuwe Tweede Kamertermijn is dit gemiddelde vanzelfsprekend beduidend lager dan aan het einde.

22 Zie in dat kader de voorstellen van de Staatscommissie voor wijziging van het kiesstelsel in par. 5.1 van het rapport.

23 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 266.

24 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 267.

men bij de start voor ogen had werden slechts een paar keer verricht, waarna het project werd beëindigd.

In plaats daarvan kregen vaste commissies een kenniscoördinator aangewezen, die bijhoudt welke onderzoeken er op het werkgebied van de commissie worden verricht en deze voor de commissie samenvat en analyseert. Ook ondersteunt de kenniscoördinator de leden bij andere kennisvragen en onderhoudt diegene contacten met andere hoge colleges van staat en adviesorganen.

Gelet daarop is het de vraag wat de aanbeveling van de commissie nog meer kan behelzen. Zij stelt voor om een aantal Kamerleden binnen een vaste commissie specifiek met een onderzoekstaak te belasten. Niet geheel duidelijk wordt echter hoe dat precies tot een beter geïnformeerd parlement moet leiden dan nu het geval is, waarbij die taak aan alle Kamerleden toekomt met een ambtelijke ondersteuning die daarbij een belangrijke rol vervult. Het lijkt bovendien wijsheid om de pas recent gewijzigde organisatie van de ambtelijke ondersteuning een langere periode de tijd te geven om tot wasdom te komen.

Samenhangend daarmee is de aanbeveling om het commissiestelsel te versterken.²⁵ Een van de mogelijkheden hiertoe is het vaker benoemen van rapporteurs, die nu alleen bij grotere wetsvoorstellen die politiek minder gevoelig zijn, worden aangewezen.²⁶ Een rapporteur analyseert een wetsvoorstel, wint informatie in over het onderwerp en brengt daarover verslag uit aan een Tweede Kamercommissie. De Staatscommissie noemt als mogelijk bezwaar tegen het vaker aanwijzen van rapporteurs dat een rapporteurschap veel tijd kost en weinig zichtbaarheid oplevert. Om dat te compenseren zou een rapporteur intensiever kunnen worden ondersteund vanuit de staf van de commissie waarbinnen hij is aangesteld. Op die manier komt men opnieuw terug bij de spilfunctie die de ambtelijke ondersteuning kan vervullen bij de begeleiding van Kamerleden in hun onderzoeksfunctie.²⁷ Daarop inzetten en de ambtelijke ondersteuning laten terugkoppelen aan de voorzitter van de commissie en waar nodig aan de voltallige vaste commissie lijkt het vaker aanwijzen van rapporteurs wellicht wat overbodig te maken. Bovendien zullen de leden van de vaste commissie een analyse van een neutrale ambtenaar wellicht eerder als brandstof voor een discussie aannemen dan wanneer die afkomstig is van partijpolitieke collega's.

Een andere aanbeveling die de Staatscommissie doet om het commissiestelsel te versterken, is het uitbreiden van de bevoegdheden van Kamercommissies.²⁸ Welke bevoegdheden de Staatscommissie hierbij precies voor ogen heeft, maakt het rapport echter weinig concreet. De Staatscommissie noemt als voorbeeld het schrappen van de bepaling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer waarin staat dat een vaste

25 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 270 e.v.

26 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 276.

27 Zie in dit kader ook de aanbeveling van de Staatscommissie om de ondersteuning van de vaste commissies uit te breiden: Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 279-280.

28 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 277.

commissie toestemming nodig heeft van de plenaire vergadering voor het houden van een wetgevingsoverleg. Dit lijkt mij echter een betrekkelijk kleine kwestie, die niet direct zal bijdragen aan een toegenomen gewicht van een Kamercommissie. Ook noemt de Staatscommissie in deze context het tijdelijk toekennen van bevoegdheden van een enquêtemissie aan een vaste commissie. Het lijkt de Staatscommissie daarbij met name te gaan om een toepassing van deze mogelijkheid in de praktijk, nu die optie als zodanig al bestaat, zo stelt de commissie zelf elders in het rapport ook vast.²⁹

Zinvoller voor de versterking van het commissiestelsel lijkt mij echter de in de literatuur voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden voor een commissie om een oordeel te vormen over een wetsvoorstel en ingediende amendementen.³⁰ Anders dan nu het geval is, waarbij commissies vooral per partij hun opvattingen op papier zetten, beraadslaagt een commissie dan uitvoerig over het wetsvoorstel en de ingediende amendementen en rapporteert zij daarover aan de plenaire vergadering. Die dient dan slechts als sluitstuk van de behandeling, op basis van een rapportage van de commissie die het voorstel inhoudelijk grondig heeft onderzocht en daarover een standpunt heeft ingenomen. Op dit voorstel gaat de Staatscommissie helaas niet inhoudelijk in.³¹ Dat is jammer, nu er wel twee pagina's in het rapport zijn gewijd aan een rechtsvergelijkende figuur die de positie van commissies in het wetgevingsproces weergeeft, gebaseerd op tien bevoegdheden die commissies kunnen hebben in het wetgevingsproces, zoals het amenderen of splitsen van een voorstel.³² Juist die precieze bevoegdheden zijn mijns inziens van belang voor een eventuele versterking van het commissiestelsel.

Andere voorstellen van de Staatscommissie om de positie van Kamerleden te versterken, zijn gericht op het verkrijgen van informatie. Kamerleden kunnen niet alleen via eigen onderzoek informatie inwinnen, maar zouden ook meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om dit te doen via ambtenaren bij de ministeries.³³ Dit voorstel is moeilijk te rijmen met de eerdere aanbevelingen van de commissie dat Kamerleden juist zelfstandig, los van de regering, informatie moeten inwinnen. Ook adviseert de commissie om een informatieprotocol op te stellen over de precieze reikwijdte van de inlichtingenplicht van de regering aan de Staten-Generaal.³⁴ Daarbij valt op dat het rapport niet ingaat op de vraag of en zo ja, in welke gevallen de huidige omgang met de inlichtingenplicht tot problemen heeft geleid en in hoeverre de in 2016 opgestelde nota van de minister van Binnenlandse Zaken over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet actualisering behoeft.³⁵

29 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 269-270.

30 Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 279.

31 Zie slechts een verwijzing naar deze suggestie:

Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 274.

32 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 272-273; de figuur is afkomstig van: Mickler & Otjes 2018.

33 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 287-289.

34 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 289.

35 Zie voor deze nota: *Kamerstukken II 2015/16*, 28362, 8. Zie hierover ook: Hillebrink 2016.

Interessant is verder de aandacht die de commissie vraagt voor de werkzaamheden van de Tweede Kamer en digitalisering. Zo onderschrijft de commissie de inspanningen van de Kamer om te komen tot een openbaar register met toezeggingen van de regering aan de Kamer.³⁶ Ook merkt de commissie op dat de Kamer informatie over het parlementaire proces zo veel mogelijk als open data moet aanbieden.³⁷ In andere landen heeft dat geleid tot websites waarop bijvoorbeeld te zien is waar individuele Kamerleden mee bezig zijn via overzichten van ingediende moties en gestelde vragen, hun inbreng in het debat, stemgedrag en aanwezigheid.³⁸ Juist deze informatie, mits overzichtelijk en aantrekkelijk gepresenteerd, kan voor kiezers van groot belang zijn voor het volgen van het parlementaire werk en bij het uitbrengen van een stem bij verkiezingen. De commissie merkt terecht op dat deze informatie nu deels al (versnipperd) online te vinden is en dat deze buitenlandse voorbeelden worden beheerd door organisaties die losstaan van het parlement, maar benadrukt tegelijkertijd dat dergelijke platformen volledig afhankelijk zijn van de data die het parlement beschikbaar stelt. De Tweede Kamer ontwikkelt bijvoorbeeld sinds 2017 een open-dataportaal waar onderzoekers, journalisten en softwareontwikkelaars gegevens over het parlementaire proces kunnen downloaden.³⁹ De oproep van de commissie om dit verder uit te bouwen, kan alleen maar van harte onderstreept worden.

Een andere aanbeveling die de Staatscommissie doet om de positie van de Kamer te versterken, is het wijzigen van de huidige dertigledendebatten naar vijftigledendebatten.⁴⁰ Dergelijke debatten zouden dan, anders dan nu in de praktijk het geval is, snel na het aanvragen daarvan moeten plaatsvinden. Ook benadrukt de Staatscommissie het belang van adequaat toezicht op de naleving van de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen.⁴¹ De belangrijke vraag hoe een en ander precies vorm zou moeten krijgen, laat de commissie overigens nog onbeantwoord.

5. De Eerste Kamer

Een tweede groep oplossingen is gericht op de rol en functie van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel. Twee aspecten trekken daarbij met name de aandacht. Ten eerste stelt de Staatscommissie voor om een terugzendrecht voor de Eerste Kamer te introduceren. Ten tweede adviseert de Staatscommissie om de Tweede en Eerste Kamer in verenigde vergadering de tweede lezing van grondwetsherzieningen te laten behandelen. Anders dan voor de andere aanbevelingen uit dit hoofdstuk van het

³⁶ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 281. De Staatscommissie vermeldt dat de Eerste Kamer al een dergelijk register heeft (zie: www.eerste-kamer.nl/toezeggingen_2) en dat de Tweede Kamervoorzitter recent heeft aangekondigd dat zij de Kamer zal informeren over de mogelijkheden om dit voorbeeld te volgen (zie: *Kamerstukken II 2017/18, 34892, 15, p. 45*).

³⁷ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 284.

³⁸ De commissie wijst op websites als www.abgeordnetens-watch.de (over de Duitse Bondsdag en deelstaatarlamenten), www.theyworkforyou.com (over het Britse Lagerhuis) en www.votewatch.eu (over het Europees Parlement).

³⁹ Zie: <https://opendata.tweede-kamer.nl>.

⁴⁰ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 281.

⁴¹ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 283.

rapport is voor beide voorstellen een wijziging van de Grondwet nodig. Daarmee zijn deze twee aanbevelingen veruit de meest vergaande van dit hoofdstuk. Ik bespreek hieronder beide.

5.1 Terugzendrecht

Voor de Staatscommissie bestaat er geen twijfel over de meerwaarde en het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Volgens de Staatscommissie zorgt het tweekamerstelsel onder meer voor een betere waarborging van de rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen.⁴² Ook maakt de Eerste Kamer onderdeel uit van het gehele stelsel van *checks and balances*, dat een tegenwicht kan bieden tegen de regering en de Tweede Kamerfracties van de coalitiepartijen. Het (voort)bestaan van de Eerste Kamer, en overigens ook de wijze van verkiezing en zittingsduur,⁴³ zijn daarmee voor de Staatscommissie vaststaande uitgangspunten.

In de praktijk komt de rol van de Eerste Kamer als correctiemechanisme echter onvoldoende uit de verf, aldus de Staatscommissie.⁴⁴ De commissie signaleert dat de Eerste Kamer, zelfs als er grote twijfels en bezwaren leven over een voorstel, dat meestal toch aanneemt. Het verworpen van voorstellen door de Eerste Kamer of het afdwingen van novelles komt weinig voor, al gebeurde dit vaker tijdens de kabinetten-Rutte I en II die niet steunden op een meerderheid in de Eerste Kamer.⁴⁵ Verwerping wordt vaak te zeer gezien als een inbreuk op het politieke primaat van de Tweede Kamer, waardoor alleen het aannemen van een voorstel overblijft.⁴⁶ Ook scheidend voorzitter van de Eerste Kamer Ankie Broekers-Knol (VVD) gaf in een interview met *NRC* onlangs aan dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen vaak aanneemt, ondanks gesignaleerde en soms vergaande tekortkomingen.⁴⁷

Tegelijkertijd is de rol van de Eerste Kamer juist tijdens de kabinetten-Rutte I en II sterker geworden, omdat deels via oppositiepartijen een meerderheid voor voorstellen moest worden gezocht. Ook probeert de Eerste Kamer via informele wegen wetgeving bij te sturen. De Staatscommissie uit op dat laatste mijns inziens terechte kritiek. Zo haalt de Staatscommissie voorbeelden aan waarbij de regering toezegt aan de Eerste Kamer dat een deel van een wetsvoorstel niet in werking zal treden of op een andere manier zal worden uitgelegd of toegepast dan tot dan toe werd aangenomen.⁴⁸ Evidente nadelen van deze werkwijze zijn dat de Tweede Kamer zo geen zeggenschap heeft over deze inhoudelijke wijzigingen en dat de toepassing van de wet vertroebelt.

De conclusie van de Staatscommissie is daarom dat het nu beperkte grondwettelijke instrumentarium van de Eerste Kamer moet worden uitgebreid. Deze gevolgtrekking is goed te begrijpen en ook niet nieuw.⁴⁹ De

42 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 292-293.

43 De Staatscommissie overweegt wel allerlei alternatieven, zelfs om de samenstelling van de Eerste Kamer te laten bepalen door middel van loting. Zie: Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 308-312.

44 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 294.

45 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 294-298.

46 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 294.

47 *NRC*, 'Als ik het in m'n eentje kon beslissen, had ik nee gezegd tegen strafbeschikking', 18 december 2018, te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/17/als-ik-het-in-mn-eentje-kon-beslissen-had-ik-nee-gezegd-tegen-strafbeschikking-a3060990>.

48 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 300.

49 Zie onder meer: Bovend'Eert 2017, p. 652-653; Drexhage 2014, p. 2354-2355; Korevaar 2014, p. 2356-2357; Peters 2007, p. 152-155; De Vries 2000, p. 375; *Kamerstukken II 1999/2000*, 26976, I, p. 13-18.

Staatscommissie kiest daarbij voor de introductie van een terugzendingrecht op basis van een aantal criteria.⁵⁰ Zo moet een uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer zorgen voor een effectieve, snelle en transparante manier om haar bezwaren tegen een wetsvoorstel voor het voetlicht te brengen. Ook moet het grondwettelijk primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht komen, aldus de Staatscommissie, en moet de Eerste Kamer het recht behouden om wetsvoorstellen te verwerpen. Op basis van deze maatstaven adviseert de Staatscommissie dat de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt om een wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer te amenderen.⁵¹ Kiest zij hiervoor, dan heeft de Tweede Kamer het laatste woord. Die kan het teruggestuurde en gewijzigde voorstel accepteren, verwerpen of (deels) terugdraaien. De Eerste Kamer heeft dus enkel de bevoegdheid om een wetsvoorstel te verwerpen als zij geen gebruikmaakt van haar terugzendingrecht. Per wetsvoorstel zal de Eerste Kamer moeten beslissen of zij haar verwerpingsrecht wil inruilen voor een eenmalig terugzendingrecht.⁵²

Hoewel het toekennen van een terugzendingrecht aan de Eerste Kamer vaker is geopperd, is de vorm die de Staatscommissie voorstelt bijzonder.⁵³ Op basis van het geadviseerde terugzendingrecht neemt de Eerste Kamer namelijk een behoorlijke gok bij gebruikmaking ervan. Zij weet immers niet wat de Tweede Kamer met haar wijzigingen gaat doen en mogelijk draait de Tweede Kamer die met een normale meerderheid terug. Hoewel dat politiek een vergaande stap lijkt, moet de Eerste Kamer er bij gebruikmaking van het voorgestelde terugzendingrecht maar op hopen dat de Tweede Kamer haar bezwaren serieus neemt. Het werk van de Eerste Kamer wordt daarmee deels een gokspel. Om dit te voorkomen, bevatten de meeste eerder gedane voorstellen voor een terugzendingrecht een overleg- of herbeoordelingsmogelijkheid voor de Eerste Kamer nadat zij haar bezwaren kenbaar heeft gemaakt, zodat zij enige zeggenschap over het definitieve voorstel behoudt.⁵⁴

Bovendien is het de vraag of het voorgestelde terugzendingrecht in de praktijk niet een andere invulling zou krijgen dan de Staatscommissie voor ogen heeft. Aangezien de Eerste Kamer bij gebruikmaking van het terugzendingrecht in de voorgestelde vorm kiest voor het ongewisse, is goed denkbaar dat zij zal proberen om via overleg met Tweede Kamerfracties bij voorbaat meer zekerheid te verkrijgen over de steun in de Tweede Kamer voor de amendementen die de Eerste Kamer zou willen doorvoeren. Op die manier kan een soort informele conciliatiecommissie ontstaan, als via overleg tussen Tweede en Eerste Kamerfracties in beide Kamers een meerderheid voor een compromis bereikt wordt. De Staatscommissie noemt een dergelijke dialoog tussen beide Kamers ook, als manier waarop de Eerste Kamer de Tweede Kamer kan overtuigen van de

50 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 301.

51 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 301.

52 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 302.

53 Zie bijvoorbeeld: Bovend'Eert 2017; Drexhage 2014; Korevaar 2014; De Vries 2000, p. 375; *Kamerstukken II 1999/2000*, 26976, I, p. 14 e.v.

54 Korevaar 2014, p. 2357-2358. Zie in dit kader ook een door de Staatscommissie voorgestelde alternatieve procedure, waarbij een door de Eerste Kamer teruggezonden voorstel na hernieuwde behandeling in de Tweede Kamer nog één laatste keer aan de Eerste Kamer wordt voorgelegd, als de Tweede Kamer de amendementen van de Eerste Kamer niet (geheel) overneemt. De Staatscommissie stelt voor dat de Eerste Kamer in dat geval het wetsvoorstel slechts met een tweederde meerderheid kan verwerpen. Zie: Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 303.

noodzaak om het wetsvoorstel aan te passen.⁵⁵ De Staatscommissie oordeelt echter dat een ‘sterke conciliatiecommissie’ binnen het Nederlandse stelsel minder goed zou passen.⁵⁶ Waarom precies is mij niet duidelijk. Met name het criterium dat de Eerste Kamer op een ‘effectieve, snelle en transparante manier’ haar bezwaren tegen een wetsvoorstel moet kunnen uiten, lijkt hierbij een rol te spelen.

Daarnaast heeft het voorstel van de Staatscommissie belangrijke consequenties voor de rol van de Eerste Kamer. Het is de vraag of een van de uitgangspunten van de Staatscommissie, dat het politieke primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht komt, op deze manier werkelijk behouden blijft. Mocht er immers een dergelijke informele conciliatiecommissie ontstaan, dan maakt dat de rol van de Eerste Kamer eerder sterker, omdat zij via informele weg een meerderheid in de Tweede Kamer achter haar wijzigingen zal willen krijgen en anders het wetsvoorstel alsnog zal verwerpen. Ook is het de vraag of de meer wetstechnische taak die de Eerste Kamer met het toekennen van een amendementsrecht in het voorstel van de commissie zou krijgen, past bij een Kamer die slechts één dag per week bijeenkomt.

In dat opzicht had de Staatscommissie wat uitgebreider stil mogen staan bij de criteria die zij formuleert voor wenselijke wijzigingen in het tweekamerstelsel. Zij stelt dus het primaat van de Tweede Kamer tot uitdrukking te willen brengen, maar het is de vraag of dat met het voorstel van de commissie ook werkelijk gebeurt. Daarnaast formuleert de Staatscommissie zoals gezegd het uitgangspunt dat de Eerste Kamer het recht behoudt om wetsvoorstellen te verwerpen. De commissie spreekt zich niet uit over de vraag hoe deze maatstaf zich verhoudt tot het primaat van de Tweede Kamer en waarom zij dit criterium formuleert. Wellicht speelt hier een inschatting van de politieke praktijk mee en verwacht de commissie dat de Eerste Kamer niet akkoord zal gaan met het loslaten van de verwerpingsmogelijkheid. Andersom kan echter sterk betwijfeld worden of de Tweede Kamer akkoord zou gaan met de versterking van de rol van de Eerste Kamer die het voorstel van de commissie waarschijnlijk oplevert.

Zou men dit criterium loslaten, dan biedt dat ruimte voor varianten waarbij de Eerste Kamer enkel de keuze krijgt tussen aannemen of terugzenden, zonder recht van amendement. De Eerste Kamer zou dan niet langer de bevoegdheid hebben om een wetsvoorstel te verwerpen, waarmee meer recht wordt gedaan aan het primaat van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer zou dan, al dan niet na een conciliatieprocedure, alleen met een verzwaarde meerderheid de bezwaren van de Eerste Kamer kunnen passeren, zodat de Eerste Kamer niet te gemakkelijk aan de kant kan worden geschoven. Tegelijkertijd komt op die manier het laatste woord in de

55 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 306.

56 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 306.

wetsprocedure toe aan de rechtstreeks gekozen Kamer, zoals het geval is in de meeste westerse democratieën, en levert deze gang van zaken niet te veel vertraging van het wetgevingsproces op.⁵⁷ Waarom de Staatscommissie haar voorstel verkiest boven een dergelijke variant, is mij niet duidelijk. Hoewel de Eerste Kamer met het voorgestelde terugzendrecht dus de extra ruimte krijgt die zij nodig heeft naast de huidige ‘harde’ opties van goedkeuring en verwerping, behoeft het voorstel van de Staatscommissie qua inrichting naar mijn mening nog enige bijstelling om werkelijk recht te kunnen doen aan het uitgangspunt van het politieke primaat van de Tweede Kamer.

5.2 Tweede lezing van grondwetsherzieningen

Naast de invoering van een terugzendrecht stelt de Staatscommissie voor om voortaan de tweede lezing van grondwetsherzieningen in verenigde vergadering te laten plaatsvinden.⁵⁸ Op die manier kan niet een derde van de Eerste Kamer, oftewel 25 indirect gekozen senatoren, een grondwetsherziening tegenhouden, terwijl beide Kamers in meerderheid voor zijn en in een nieuwgekozen Tweede Kamer zelfs een grote meerderheid. De stemverhoudingen in de Eerste Kamer worden zo minder bepalend, terwijl die van de Tweede Kamer een groter gewicht krijgen. Zo is een tweederdemeerderheid in een verenigde vergadering niet haalbaar als niet tenminste de helft van de Tweede Kamerleden voor een voorstel stemt.⁵⁹ De Staatscommissie vindt dat redelijk, omdat de stemverhoudingen in de Tweede Kamer ‘gebaseerd [zijn] op een verkiezing die mede bedoeld was om de grondwetswijziging mogelijk te maken’.⁶⁰ Hoewel de Staatscommissie erkent dat grondwetsherzieningen in de praktijk nauwelijks een rol spelen bij verkiezingen, benadrukt zij, in navolging van de Raad van State, dat dit bij een ingrijpende wijziging anders kan zijn.⁶¹ Het laatste voorbeeld van een situatie waarbij de Eerste Kamer in tweede lezing een grondwetsherziening tegenhield, stamt alweer uit 2005 met de nacht van Van Thijn. De voorbeelden zijn bovendien niet talrijk. Het is daarom de vraag of de Staatscommissie met deze aanbeveling een groot probleem oplost. Tegelijkertijd kunnen de kwesties waarbij de Eerste Kamer dwars kan liggen natuurlijk wel wezenlijk van aard zijn, zoals het geval was bij de discussie over de invoering van een gekozen burgemeester of eerder bij de invoering van een correctief referendum tijdens de nacht van Wiegel. Los van deze wijziging van de herzieningsprocedure, doet de Staatscommissie zoals gezegd in haar rapport een aantal andere verstrekkende voorstellen die een grondwetsherziening behoeven, waaronder (nogmaals) de invoering van een bindend correctief referendum, het oprichten van een constitutioneel hof en het tot stand brengen van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Gelet daarop is het goed te

⁵⁷ Kortmann 2016, p. 336;

Bovend'Eert 2017, p. 653.

⁵⁸ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 312-314.

⁵⁹ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 314.

⁶⁰ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 314.

⁶¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 32334, II, p. 5.

begrijpen dat de Staatscommissie de herzieningsprocedure nog eens tegen het licht heeft gehouden en voornoemde wijziging aanbeveelt. De kans dat haar voorstellen een herzieningsprocedure doorstaan, neemt daarmee immers toe doordat die procedure na de aanbevolen wijziging minder hordes kent.

Wel verandert de betekenis van de verenigde vergadering op deze manier. Nu speelt de verenigde vergadering enkel een rol bij onderwerpen waarbij er geen tegenstelling tussen de beide Kamers kan zijn, zoals rondom het koningschap.⁶² In de constructie van de commissie heeft de verenigde vergadering eerder verzwakking van de positie van de Eerste Kamer als functie. Het is de vraag of dat een wenselijke functie is van de verenigde vergadering.

Tot slot adviseert de Staatscommissie ten aanzien van de Eerste Kamer, in navolging van haar aanbevelingen rondom de Tweede Kamer, dat er adequaat toezicht komt op de registratie van geschenken, mogelijke belangenconflicten en nevenfuncties.⁶³ Zoals het rapport ook vermeldt, staat dit onderwerp al op de agenda van de Eerste Kamer.⁶⁴ Ook beveelt de Staatscommissie in dit kader aan om naar het voorbeeld van decentrale volksvertegenwoordigers voor de Eerste Kamer een regeling in te voeren over ontoelaatbare handelingen en stemonthouding.⁶⁵ De Staatscommissie noemt hierbij onder meer artikel 28, eerste lid, sub a, Gemeentewet, dat bepaalt dat een lid van de gemeenteraad niet deelneemt aan een stemming over “een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken”. Het zou interessant geweest zijn om te zien hoe een dergelijke regeling concreet vorm zou krijgen in de Eerste Kamer en wat de invoering daarvan voor de Eerste Kamer met de huidige samenstelling zou betekenen voor de wetsvoorstellen waarover deze periode gestemd is.

6. Het domein van het parlement

Een laatste groep aanbevelingen die de Staatscommissie in hoofdstuk 7 van haar rapport doet, heeft betrekking op het domein van het parlement. De Staatscommissie bespreekt in dit kader twee aspecten, namelijk enerzijds de gevolgen van decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen voor de werkzaamheden van het parlement, en anderzijds de rol van het parlement binnen de EU. Rondom het eerstgenoemde punt verwijst de Staatscommissie naar eerder onderzoek en beveelt zij aan om te komen tot zowel een Wet op de decentralisaties als een Wet op de overheidsorganisaties, met daarin duidelijkere en meer geconcentreerde

62 Kortmann 2016, p. 227.

63 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 315.

64 Zie het rondetafelgesprek dat de Eerste Kamer op 18 december 2018 hield over haar integriteitsregels, https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20181218/rondetafelgesprek_integriteit, en *Handelingen I* 2018/19, 16, 7.

65 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 315-316.

normen voor zaken als politieke en financiële verantwoordelijkheid en controle.⁶⁶

De aanbevelingen omtrent de EU doen wat sleets aan. De Staatscommissie concludeert dat het parlement meer gebruik kan maken van bestaande instrumenten als het parlementair behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets om de Europese besluitvorming waar gewenst bij te sturen.⁶⁷ Daarvoor is vereist dat nationale parlementen beter samenwerken en dat de Staten-Generaal goed geïnformeerd worden over EU-beleid en -besluitvorming.⁶⁸ In een Europawet kunnen bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen over de informatievoorziening wettelijk worden verankerd.⁶⁹

De Staatscommissie lijkt op dit punt zeer gecharmeerd van het Duitse *Europagesetz* en de beoordeling van het *Bundesverfassungsgericht* rondom de grondwettigheid van Europese maatregelen. Ook in Nederland zou een door de Staatscommissie voorgesteld constitutioneel hof een dergelijke toetsing kunnen uitvoeren, aldus de commissie.⁷⁰ Hoe de Staatscommissie dit precies voor zich ziet, wordt weinig concreet. De Nederlandse Grondwet bevat immers momenteel niet dezelfde inhoudelijke waarborgen als de Duitse Grondwet, zoals een gecodificeerd democratiebeginsel, dat bij de jurisprudentie van het *Bundesverfassungsgericht* over Europese integratie een cruciale rol speelt.⁷¹ Het is daarmee de vraag hoe toetsing van (de wettelijke goedkeuring van) EU-verdragen (en wijziging daarvan) aan de Nederlandse Grondwet op dit moment precies gestalte zou krijgen. Wellicht loopt de Staatscommissie op dit punt vooruit op het voorstel om een algemene bepaling aan de Grondwet toe te voegen met daarin onder andere een codificatie van dit beginsel, waarvan de tweede lezing nog moet aanvangen.⁷² Ook dan blijft de vraag echter of het parlement zelf niet beter in staat is (of zou moeten zijn) om te beoordelen of Europese maatregelen binnen het kader van de Grondwet blijven.⁷³

Een laatste punt dat de Staatscommissie aansnijdt, is het wetsvoorstel-Van der Staaij, dat al in 2006 aanhangig werd gemaakt.⁷⁴ Het voorstel regelt kort gezegd dat in beide Kamers een tweederdemeerderheid nodig zou zijn voor de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen. Waar de Tweede Kamer de behandeling van dit voorstel enige tijd aanhield om te zien wat de Staatscommissie Grondwet hierover zou adviseren, deed de Eerste Kamer hetzelfde naar aanleiding van de Staatscommissie parlementair stelsel.⁷⁵

De beide commissies komen op dit punt tot eensluidende conclusies, namelijk dat het voorgestelde formele criterium voor een versterkte

66 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 317-327.

67 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 330.

68 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 331-332.

69 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 333-334.

70 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 334.

71 Poppelaars 2018, p. 369-440.

72 Zie Kamerstuknummer 34516 voor de eerste lezing.

73 Zie ook: Poppelaars 2018, p. 435-437.

74 Zie Kamerstuknummer 30874 (R1818).

75 *Kamerstukken II 2008/09*, 30874 (R1818), 13; Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 115-124; *Kamerstukken I 2016/17*, 30874 (R1818), G.

meerderheid enerzijds te ruim en anderzijds te beperkt is. Op grond van het voorstel zouden ook verdragen een tweederdemeerderheid nodig hebben die tot weinig discussie aanleiding geven, terwijl andere Europese afspraken, zoals rondom de bankenunie, buiten het bereik van het voorstel vallen. Beide commissies adviseren daarom om aan artikel 91, derde lid, Grondwet een ruimere uitleg te geven 'in die zin dat niet alleen de inhoud van een concrete grondwetsbepaling relevant is, maar ook de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan'.⁷⁶ Dat daarmee niet altijd even duidelijk zal zijn of artikel 91, derde lid, Grondwet van toepassing is, lost de Staatscommissie parlementair stelsel op door een van haar andere aanbevelingen hierop los te laten: een constitutioneel hof kan de bevoegdheid krijgen om te beslissen of dat het geval is.⁷⁷ De discussie over de oprichting van een dergelijk hof valt echter buiten het bestek van deze bijdrage; zie daarvoor een van de andere artikelen in dit tijdschrift.

7. Conclusie

Het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel bevat vele voorstellen voor de verbetering van het huidige parlementaire stelsel. De meeste voorstellen, zo ook die uit het hier besproken hoofdstuk, zijn gericht op versterking van de representatieve functie van het parlement. Of het daar werkelijk zo slecht mee gesteld staat, valt naar mijn mening te betwijfelen. Ikzelf houd vooralsnog graag een positieve bril op. Dat wil niet zeggen dat de aanbevelingen geen serieuze bestudering waard zijn. Met name de introductie van een terugzendingrecht voor de Eerste Kamer zou recht doen aan de al langer luidende roep vanuit de staatsrechtelijke literatuur om het huidige tweekamerstelsel bij te stellen. De vraag is wel of de vorm die de Staatscommissie voorstelt, het meest wenselijk is. Ook andere meer praktische voorstellen, zoals versterking van de ambtelijke ondersteuning van parlementariërs, het aanbieden van informatie over het parlementaire proces als open data en beter toezicht op de registratie van geschenken, mogelijke belangenconflicten en nevenfuncties, zouden mijns inziens bijdragen aan het versterken en toekomstbestendig maken van het parlementaire stelsel. We zullen zien in hoeverre het parlement daar zelf ook zo over denkt.

⁷⁶ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 336-337; Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 118.

⁷⁷ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 211.

Literatuurlijst

Bovend'Eert 2017

P.P.T. Bovend'Eert, 'Bezinning op de positie van de Eerste Kamer en haar leden', *NJB* 2017-10, p. 652-653.

Bovend'Eert & Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 279.

Drexhage 2014

B. Drexhage, 'De Eerste Kamer en het politieke primaat van de Tweede Kamer', *NJB* 2014-34, p. 2346-2355.

Hillebrink 2016

S. Hillebrink, 'Het parlementaire inlichtingenrecht', *TvCR* 2016-4, p. 322-334.

Korevaar 2014

E. Korevaar, 'Het zwarte gat in het politieke staatsrecht', *NJB* 2014-34, p. 2356-2361.

Kortmann 2016

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Kortmann. Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016.

Mickler & Otjes 2018

T.A. Mickler & S. Otjes, 'Door sterkere commissies een sterker parlement', 6 september 2018, <http://stukroodvlees.nl/door-sterkere-commissies-een-sterker-parlement/>.

Peters 2007

J.A. Peters, 'Het Tweekamerstelsel in Nederland: nut en doel', in: J.Th.J. van den Berg, J.L.W. Broeksteeg & L.F.M. Verhey, *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 123-155.

Poppelaars 2018

S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2018.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018.

Verhey 2010

L. Verhey, 'De staatscommissie Grondwet: een doodgeboren kind?', *NJB* 2010-44/45, p. 2809.

De Vries 2000

F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000.