Vormgeving tweekamerstelsels

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Tweekamerstelsels – enkele cijfers
3. Oorsprong van Tweekamerstelsels en de daaraan toegedachte functies
4. Overeenkomsten en verschillen tussen tweekamerstelsels
    4.1 Samenstelling van senaten
    4.2 Bevoegdheden van senaten
    4.3 Sterk en zwak bicameralisme
5. Effecten
6. Ontwikkelingen en discussies in andere landen
Geraadpleegde literatuur

1. Inleiding

Het Koninkrijk Nederland begon zijn bestaan in 1814 met een eenkamerstelsel. Al een jaar later moest een nieuwe grondwet worden gemaakt wegens de fusie met België en die tweede grondwet voorzag, op aandringen van de Belgische leden van de grondwetscommissie, in een tweekamerstelsel. Sindsdien is de rol en samenstelling van de Eerste Kamer met grote regelmaat ter discussie gesteld. Dit vond zijn weerslag in rapporten van staatscommissies, regeringsvoorstellen, initiatiefvoorstellen en kamernotities. Een volledig overzicht van de gedane voorstellen en van hun lotgevallen is te vinden in de bijlage bij deze notitie. Per saldo bleek er meestal onvoldoende draagvlak voor veranderingen. Wat wel veranderde is:

1) Het benoemingsrecht van de Koning werd afgeschaft en vervangen door verkiezing door provinciale staten (1848).
2) Het passief kiesrecht werd geleidelijk verruimd totdat het in 1917 werd gelijkgetrokken met dat voor de Tweede Kamer.
3) De zittingsduur van de Eerste Kamer werd bekort: van benoeming voor het leven (1815) naar 9 jaar (1848), naar 6 jaar (1922), naar 4 jaar (1983). Het stelsel van vervanging van de Kamer in drie (1848) of twee (1922) gedeelten werd in 1983 bovendien verlaten.
4) Het aantal leden werd uitgebreid: van 39 in 1848 naar 50 (1887) naar 75 in 1956.

Naast kennis van de historie kan ook kennis van de vormgeving van kamerstelsels in andere landen nuttig zijn voor de oordeelsvorming. Over dat laatste is de afgelopen tijd veel informatie beschikbaar gekomen doordat de Interparlementaire Unie (IPU) een database heeft gemaakt met informatie over alle bij de Unie aangesloten parlementen (bijna 200), die weer heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een groot aantal publicaties over tweekamerstelsels door politieke wetenschappers en door parlementaire onderzoeksbureaus.

Hierna wordt eerst ingegaan op het aandeel van tweekamerstelsels in parlementaire democratieën (paragraaf 2) en op de oorsprong ervan en de eraan toegedachte functies (paragraaf 3). Daarna wordt gekeken naar de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen tweekamerstelsels in een aantal ontwikkelde democratieën (paragraaf 4) en naar de aan tweekamerstelsels toegeschreven effecten (paragraaf 5). Tenslotte wordt voor diezelfde landen een indruk gegeven van de discussies die daar hebben plaatsgevonden en de ontwikkelingen die daar aanleiding voor waren (paragraaf 6).

In de literatuur worden de kamers in een tweekamerstelsel vaak aangeduid als 'eerste kamers' en 'tweede kamers', maar dat is in de Nederlandse context nogal verwarrend, omdat onze

benamingen net andersom zijn. Daarom worden hierna steeds de begrippen 'lagerhuis' (bij ons de Tweede Kamer) en 'senaat' (bij ons de Eerste Kamer) gebruikt.

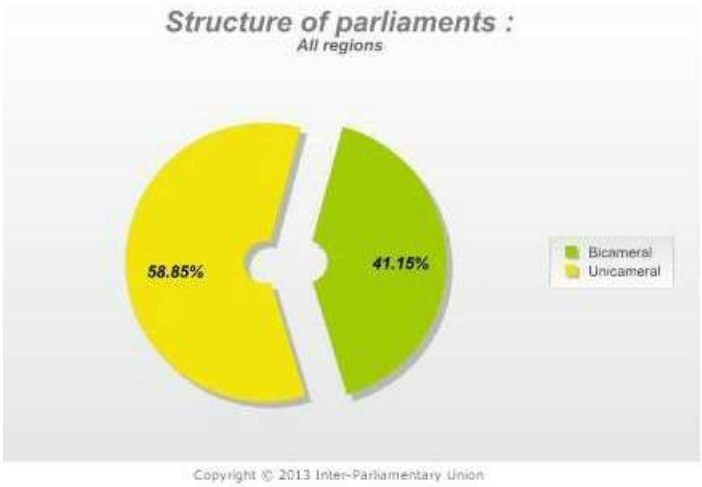
De belangrijkste geraadpleegde literatuur is in de voetnoten verkort aangeduid. Aan het eind van deze notitie is een literatuurlijst opgenomen. De gegevens zijn zoveel mogelijk geactualiseerd aan de hand van de database van de IPU,[1] de websites van de betrokken parlementen zelf, de actuele grondwetteksten en een overzicht van senaten dat is opgenomen op de website van de Franse senaat.[2]

[1] www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp.
[2] www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html.

2. Tweekamerstelsels – enkele cijfers

Wereldwijd heeft een minderheid van de landen met een parlementaire democratie een tweekamerstelsel. In de recente literatuur wordt hun aandeel doorgaans op dertig tot veertig procent getaxeerd. In april 2014 stonden er in de database van de Interparlementaire Unie 79 tweekamerstelsels (41,15 %) en 113 eenkamerstelsels geregistreerd:[3]

Figuur 1 – Verhouding een- en tweekamerstelsels wereldwijd

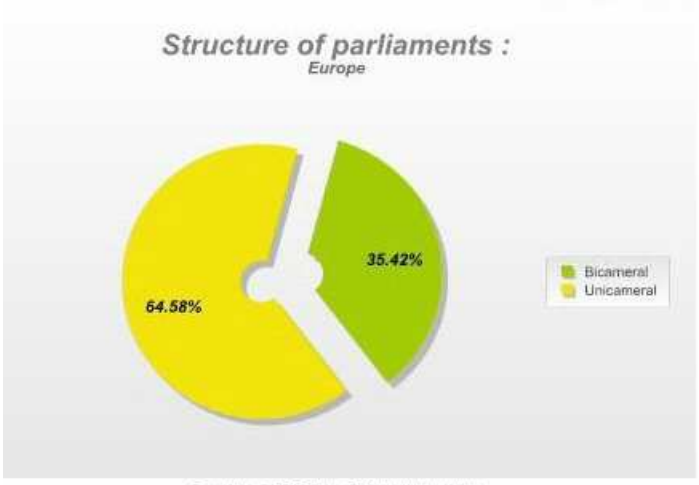


Dataset

Structure of parliaments	Number of countries
Bicameral	79 (41.15 %)
Unicameral	113 (58.85 %)

In de landen die de IPU tot de Europese regio rekent, is de verhouding ongeveer hetzelfde: 17 landen met een tweekamerstelsel (35,42 %) en 31 die het met één kamer doen:

Figuur 2 – Verhouding een- en tweekamerstelsels in Europa



Dataset

Structure of parliaments	Number of countries
Bicameral	17 (35.42 %)
Unicameral	31 (64.58 %)

[3] De gegevens in de IPU-database zijn gebaseerd op opgaven van de landen zelf. In de literatuur worden sommige landen die volgens de IPU-gegevens een tweekamerstelsel hebben, tot de eenkamerstelsels gerekend, omdat hun 'senaat' uitsluitend adviserende taken heeft (bv. Yemen, Ehiopië, Oman, Slovenië) en, andersom, worden sommige landen die dat in de IPU-database niet zijn, tot de tweekamerstelsels gerekend, omdat er twee besluitvormende gremia aan de wetgeving te pas komen (bv. Botswana, Iran, Indonesië). Zie o.a. Russell 2013, p. 134/135, noot 5, en Norton 2004. In deze notitie worden de IPU-gegevens als uitgangspunt genomen.

Een- en tweekamerstelsels in de Europese regio volgens de IPU-gegevens:

Eén kamer	Twee kamers
1. Albanië 2. Andorra 3. Armenië 4. Azerbeidzjan 5. Bulgarije 6. Cyprus 7. Denemarken 8. Estland 9. Finland 10. Georgië 11. Griekenland 12. Hongarije 13. Kroatië 14. Letland 15. Liechtenstein 16. Litouwen 17. Luxemburg 18. Macedonië 19. Malta 20. Moldavië 21. Monaco 22. Montenegro 23. Noorwegen 24. Oekraïne 25. Portugal 26. San Marino 27. Servië 28. Slowakije 29. Turkije 30. IJsland 31. Zweden	1. Belarus (Wit-Rusland) 2. België 3. Bosnië en Herzegovina 4. Duitsland 5. Frankrijk 6. Ierland 7. Italië 8. Nederland 9. Oostenrijk 10. Polen 11. Roemenië 12. Rusland 13. Slovenië 14. Spanje 15. Tsjechië 16. Verenigd Koninkrijk 17. Zwitserland

Bron: IPU/Parline database (april 2014)

Het beeld is niet statisch. Aan het begin van de twintigste eeuw waren eenkamerstelsels veel zeldzamer. Slechts twaalf van de toen ruim vijftig parlementaire staten in de wereld hadden een eenkamerstelsel, vooral op de Balkan en in Centraal Amerika en daarnaast enkele zeer kleine Europese landen (Luxemburg, Liechtenstein, Monaco).[4] Rond 1950 was dit toegenomen tot meer dan 35 procent (29 van de toen 80 soevereine parlementaire staten) en in 1980 had 67,5 procent van de parlementaire landen een eenkamerstelsel.

Massicotte vermeldt 33 landen die nu een eenkamerstelsel hebben, maar die ooit een tweekamerstelsel hadden. Landen die in de twintigste eeuw van een tweekamerstelsel op een eenkamerstelsel overstapten, zijn onder andere Griekenland (1935), Nieuw Zeeland (1951), Denemarken (1953), Zweden (1970), Portugal (1974), Turkije (1980), IJsland (1991) en Peru (1993). In 2009 deed Noorwegen hetzelfde. De deelstaten van federaties laten eenzelfde trend zien. De deelstaten van de VS en Australië hebben bijna allemaal een tweekamerstelsel; dit is alleen afgeschaft in Nebraska (1937) en Queensland (1922). De Canadese provincies, Braziliaanse deelstaten en Nigeriaanse regio's schaften hun senaat echter allemaal af. In het Duitse Keizerrijk hadden negen van de 25 staten een tweekamerstelsel, maar onder de Weimar Republiek alleen nog Pruisen. Na 1949 was Beieren de enige deelstaat met een senaat, die echter in 1998 werd afgeschaft. Ook in India en Argentinië is het aantal deelstaten met een eenkamerstelsel sterk toegenomen. De Zwitserse kantons hebben nooit een tweekamerstelsel gekend.

[4] Massicotte 2001, p. 153 e.v., waaraan ook de hierna volgende gegevens zijn ontleend.

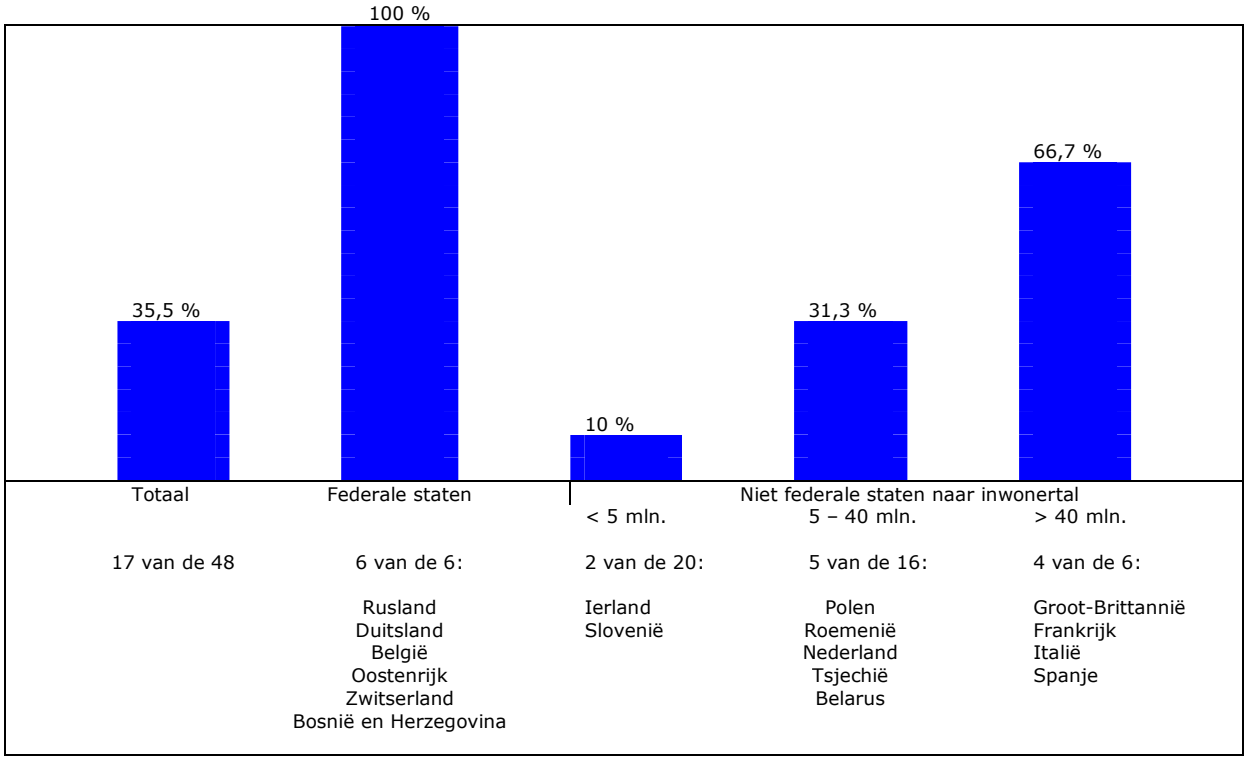
Aan de andere kant zijn er ook tweekamerstelsels nieuw gecreëerd of in ere hersteld. Volgens Massicotte waren dat er zeventien in de periode tussen 1950 en 1979 (tegenover negentien gevallen waarin ze werden afgeschaft) en 25 in de periode tussen 1980 en 1999 (tegenover zes gevallen waarin ze werden afgeschaft). Over het geheel genomen lijkt de trend dus licht omgebogen. Had in 1980 67,5 procent van de parlementaire landen een eenkamerstelsel, in 2000 was dat gedaald naar 64 en momenteel is het volgens de hierboven vermelde IPU-gegevens ongeveer 59 procent. Nieuwe of in ere herstelde tweekamerstelsels zien we vooral in landen die hun constitutie na een periode van autoritair bestuur opnieuw hebben vorm gegeven in democratische zin (Spanje, Zuid Afrika, enkele Oost-Europese, Afrikaanse en Aziatische landen), maar nergens in al langer gevestigde democratieën. In Oost-Europa kozen de meeste staten na 1989 voor een eenkamerstelsel. Voor een tweekamerstelsel kozen Slovenië, Polen, Tsjechië, Roemenië, Kroatië, Servië, Belarus en de Russische Federatie. Kroatië en Servië schaften hun senaat inmiddels weer af (respectievelijk in 2001 en 2003). In Roemenië stemde driekwart van de kiezers in 2009 voor afschaffing van de senaat, maar daar is tot op heden geen gevolg aan gegeven.[5]

Lijphart onderzocht in 1999 en 2012 de zesendertig meest gevestigde democratieën. Twee van zijn bevindingen waren:

1. Kleinere landen hebben meestal een eenkamerstelsel; onder de grotere verschilt het.
2. De federale staten hebben allemaal twee kamers; onder de niet-federale verschilt het.

In de Europese regio zien we datzelfde, zoals uit het navolgende staatje blijkt.

Aandeel staten met een tweekamerstelsel in de Europese regio



Bron: IPU/Parline database (april 2014); bevolkingscijfers ontleend aan CIA The World Factbook.

De Europese federale staten hebben zonder uitzondering een tweekamerstelsel en de grootste unitaire staten meestal ook. Slechts twee niet-federale staten met een bevolking boven de 40 miljoen hebben een eenkamerstelsel: Oekraïne en Turkije. Onder de zestien niet-federale staten

[5] Walter 2010, p. 333.

met een bevolkingsomvang tussen 5 en 40 miljoen zijn elf landen met een eenkamerstelsel: Portugal, Griekenland, Hongarije, Azerbeidzjan, Zweden, Servië, Bulgarije, Denemarken, Slowakije, Finland en Noorwegen. Niet-federale staten met een bevolkingsomvang van minder dan 5 miljoen hebben bijna allemaal een eenkamerstelsel (achttien van de twintig). Al met al zijn er in Europa slechts vier niet-federale staten die, gemeten naar bevolkingsomvang, kleiner zijn dan Nederland en die een tweekamerstelsel hebben: Tsjechië, Belarus, Ierland en Slovenië.

3. Oorsprong van tweekamerstelsels en de daaraan toegedachte functies[6]

Het fenomeen tweekamerstelsel kent in de historie twee heel verschillende oorsprongen. Het is eerst in Engeland ontstaan en later opnieuw bij de vorming van de Verenigde Staten van Amerika. In beide gevallen gebeurde dit min of meer toevallig; er lag niet een doordachte filosofie over de institutionele vormgeving van het staatsbestuur aan ten grondslag. Beide modellen hebben vervolgens veel navolging gevonden.

Meerkamerstelsels ontstonden het eerst in unitaire staten als een methode om verschillende standen te vertegenwoordigen. In de middeleeuwen overlegden vorsten met hun leenmannen over zaken als oorlogvoering en belastingen. De toenemende behoeften van de vorstelijke schatkisten hadden tot gevolg dat de kring van degenen waarmee overlegd moest worden, zich allengs uitbreidde en zo ontstonden vaak verschillende overleggremia naast elkaar voor de verschillende maatschappelijke standen. Zweden kende bijvoorbeeld vier aparte 'kamers' voor dergelijk overleg: voor adel, geestelijken, burgers en boeren. Na verloop van tijd – met de opkomst van het absolutisme – raakte dit type overleg in de meeste landen weer in onbruik, al bleven de kamers vaak wel bestaan. De ontwikkeling in Engeland was in twee opzichten bijzonder. Ten eerste omdat daar in de veertiende eeuw een stelsel met slechts twee kamers ontstond: een kamer waarin overleg plaatsvond met de feodale leenmannen (zowel burgerlijke als kerkelijke) en een kamer waarin de burgers (*commoners*) van de *counties* en *boroughs*, met inbegrip van de lagere adel (*gentry*), waren vertegenwoordigd.[7] Daarnaast was Engeland bijzonder doordat het parlement geleidelijk juist steeds sterker werd als machtsfactor naast de Kroon. Het tweekamerstelsel werd zo een blijvend instituut waarbinnen beide kamers hun eigen bestaansrecht en legitimiteit konden ontwikkelen.

De macht van Engeland en de stabiliteit van haar politieke instituties maakten dat het land in de zeventiende en achttiende eeuw vaak model kwam te staan in theorieën over goed bestuur. Dat gold ook voor het Engelse tweekamerstelsel, dat weliswaar uit praktische overwegingen was ontstaan, maar dat in deze latere theorievorming een rechtvaardiging vond. Daarbij werd teruggegrepen op het antieke concept van *'mixed government'* dat al te vinden is bij Aristoteles: een wijze constitutie diende elementen van monarchie, aristocratie en democratie te combineren om corruptie en veronachtzaming van het algemeen belang te voorkomen. Zo was Montesquieu van oordeel dat de politieke vrijheden van burgers in Engeland het beste waren verzekerd, omdat de politieke macht daar was verdeeld over de koning, die de uitvoerende macht had, en twee wetgevende vergaderingen waarin de verschillende standen vertegenwoordigd waren. Op die manier was verzekerd dat de stem van de minderheid die zich van de massa onderscheidde door geboorte, rijkdom of verdienste, niet ten onder ging, wat in een eenkamerstelsel het geval zou zijn:

> *"Er zijn in een land altijd mensen die zich onderscheiden door afkomst, rijkdom of verdiensten, maar als zij vervolgens zonder onderscheid in het volk zouden opgaan en net*

[6] Tenzij anders vermeld, zijn de historische gegevens in deze paragraaf ontleend aan Hoofdstuk 1 van Tsebelis & Money 1997 en aan Shell 2001.
[7] Daarover o.a. Patterson & Mughan 1999a, p. 2-3.

als de anderen maar één stem zouden kunnen uitbrengen, dan werd de algehele vrijheid hun slavernij en hadden ze er geen enkel belang bij die vrijheid te verdedigen; de meeste besluiten zouden dan immers in hun nadeel zijn. Hun invloed op de wetgeving moet dus evenredig zijn aan de voorrechten die ze in de staat genieten, en dat bereiken ze door een lichaam te vormen dat het recht heeft om een veto uit te spreken over hetgeen het volk onderneemt, zoals het volk het recht heeft dat andersom te doen.
De wetgevende macht dient dus te worden toevertrouwd aan zowel het vertegenwoordigend lichaam van de adel als aan de door het volk gekozen vertegenwoordiging, en beide instanties zullen apart vergaderen en beraadslagen, vanuit hun eigen gezichtspunten en belangen."[8]

In oude confederale stelsels werd juist niet met twee of meer kamers gewerkt, maar golden voor het nemen van belangrijke gezamenlijke beslissingen vaak vereisten van unanimiteit of gekwalificeerde meerderheden. Dit was bijvoorbeeld het geval in de Duitse confederatie (1815-1866) en de Zwitserse confederatie (1291-1798) en ook in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1579-1795). In de Staten-Generaal van de Republiek kon alleen met "gemeen advys ende consent" van alle provincies worden beslist over zaken van oorlog, vrede, bestand of financiële bijdragen (artikel IX, Unie van Utrecht).[9] Ook toen de dertien Engelse koloniën in Noord Amerika aan het eind van de achttiende eeuw een confederatie vormden, richtten zij één gezamenlijk Congres in, waarin elke staat één stem had en waarin voor belangrijke beslissingen een meerderheid van negen staten was vereist (*Articles of Confederation*, artikel 9, par. 6).

Bij het tot stand brengen van een grondwet voor de nieuw gevormde Verenigde Staten werd uiteindelijk voor een tweekamerstelsel gekozen. Die keuze was een compromis tussen degenen die een volksvertegenwoordiging wilden waarin de staten, ongeacht hun inwonertal, een gelijke stem zouden hebben (zoals in het confederale congres het geval was), en degenen die voor de nieuw gevormde federale staat een volksvertegenwoordiging wilden waarin de deelnemende staten naar gelang hun bevolkingsaantal waren vertegenwoordigd. Men kon het hierover niet eens worden en een stelsel met twee verschillend samengestelde kamers bleek uiteindelijk de enige manier om uit de impasse te komen. De gevonden oplossing bestond uit een direct gekozen Huis van Afgevaardigden, bij de verkiezing waarvan elke kiezer een even zware stem had, en een Senaat waarnaar elke staat twee leden mocht afvaardigen, indirect door de staatsparlementen te verkiezen.[10]
Dit is het eerste voorbeeld van een tweekamerstelsel dat niet bedoeld was om verschillende standen of maatschappelijke klassen te vertegenwoordigen. Daarvoor in de plaats kwam een vertegenwoordiging op territoriale grondslag. Wetgeving zou aldus niet alleen een meerderheid van de bevolking achter zich moeten krijgen, maar ook – en apart daarvan – een meerderheid van de staten.[11] In de *Federalist Papers*, nadien geschreven om de vertegenwoordiging van de staat New York over te halen de constitutie te ratificeren, werden de voordelen opgesomd die de *Federalists* eraan toeschreven. In de passages over de senaat (Federalist LXII) geeft Madison toe dat deze berust op een compromis, maar hij voegt eraan toe dat dit deel van de constitutie in de praktijk nuttiger kan blijken dan het in theorie lijkt, omdat het kan voorkomen dat de grotere staten zichzelf bevoordelen ten koste van de kleine.[12] Hij ziet dit in het vervolg van zijn betoog echter niet als de werkelijke bestaansreden van de senaat. Die is gelegen in vier functies die de senaat in zijn ogen heeft te vervullen: 1) een senaat verdubbelt de zekerheid dat de regering haar taken niet

[8] Montesquieu 1748, p. 223/224.
[9] Fruin 1922, p. 187.
[10] Sinds 1913 schrijft het zeventiende amendement bij de Amerikaanse constitutie voor dat ook de leden van de senaat direct worden gekozen.
[11] Zie over de wording van het Amerikaanse tweekamerstelsel ook Pole 1992.
[12] Madison, Hamilton & Jay 1788, p. 366.

verwaarloost doordat hij een extra check daarop levert; (2) een senaat kan de andere kamer corrigeren wanneer die zou toegeven aan de impuls van plotselinge en hevige gemoedsbewegingen; (3) een senaat kan voorzien in de behoefte aan kennis over de wetten en de belangen van het land en zo helpen fouten te voorkomen; en (4) de senaat kan een stabiele factor zijn die continuïteit in het landsbestuur verzekert en zo het vertrouwen van andere landen versterkt en voorkomt dat er teveel wetten worden gemaakt en wetten te snel weer veranderen. In zijn eigen woorden:

> "First. *It is a misfortune incident to republican government, though in a less degree than to other governments, that those who administer it may forget their obligations to their constituents, and prove unfaithful to their important trust. In this point of view, a senate, as a second branch of the legislative assembly, distinct from, and dividing the power with, a first, must be in all cases a salutary check on the government. It doubles the security to the people, by requiring the concurrence of two distinct bodies in schemes of usurpation or perfidy, where the ambition or corruption of one would otherwise be sufficient. (…)*
> Second. *The necessity of a senate is not less indicated by the propensity of all single and numerous assemblies to yield to the impulse of sudden and violent passions, and to be seduced by factious leaders into intemperate and pernicious resolutions. Examples on this subject might be cited without number; and from proceedings within the United States, as well as from the history of other nations. (…)*
> Third. *Another defect to be supplied by a senate lies in a want of due acquaintance with the objects and principles of legislation. It is not possible that an assembly of men called for the most part from pursuits of a private nature, continued in appointment for a short time, and led by no permanent motive to devote the intervals of public occupation to a study of the laws, the affairs, and the comprehensive interests of their country, should, if left wholly to themselves, escape a variety of important errors in the exercise of their legislative trust. It may be affirmed, on the best grounds, that no small share of the present embarrassments of America is to be charged on the blunders of our governments; and that these have proceeded from the heads rather than the hearts of most of the authors of them. (…)*
> Fourth. *The mutability in the public councils arising from a rapid succession of new members, however qualified they may be, points out, in the strongest manner, the necessity of some stable institution in the government. Every new election in the States is found to change one half of the representatives. From this change of men must proceed a change of opinions; and from a change of opinions, a change of measures. But a continual change even of good measures is inconsistent with every rule of prudence and every prospect of success. (…).*"[13]

Daarom moet de senaat volgens Madison klein zijn en moeten de senatoren voor geruime tijd gekozen worden. Hun minimumleeftijd werd hoger vastgesteld (30 jaar) dan voor leden van de andere kamer (25 jaar) en ze moesten langer Amerikaans staatsburger zijn (negen jaar).

Het VS-model heeft al snel navolging gevonden in andere federale staten en is daar tot op de dag van vandaag algemeen.[14] Een tweekamerstelsel is in federale staten een middel om op het niveau van de lidstaten een gelijkwaardiger vertegenwoordiging te bieden dan het geval zou zijn in een eenkamerstelsel met alleen een op basis van *one man one vote* samengestelde kamer. In Europa is

[13] Madison, Hamilton & Jay 1788, p. 366-369.
[14] Met enkele uitzonderingen: Venezuela schafte zijn senaat af in 1999 en ook enkele mini-federaties kennen een eenkamerstelsel (Verenigde Arabische Emiraten, Micronesië, Comoren, St.Kitts & Nevis).

dit bijvoorbeeld de ratio geweest van het tweekamerstelsel in Zwitserland, dat in 1848 het VS-stelsel bij wege van compromis kopieerde om uit eenzelfde impasse te komen.

In unitaire staten vond in de negentiende eeuw het Engelse Hogerhuis veel navolging. Ondanks het toen nog zeer beperkte kiesrecht, zag men een extra, aristocratische kamer of een senaat met leden die uit de aanzienlijksten werden geselecteerd, als een bescherming tegen de risico's van de opkomende democratisering en als een noodzakelijke buffer tussen de vorst en het volk. De keuze tussen een een- of tweekamerstelsel was vaak fel omstreden, maar werd doorgaans beslecht in het voordeel van de adel of de landbezittende en bestuurlijke elite. Dat gold bijvoorbeeld voor Nederland vanaf 1815, onder invloed van de Belgische leden van de grondwetscommissie.[15] Leden van de senaat werden in veel landen dan ook niet gekozen maar waren het *qualitate qua* of ze werden benoemd. Soms was het lidmaatschap overerfbaar, zoals in Engeland. In de literatuur wordt het bicameralisme in dit verband wel aangeduid als een nieuw institutioneel mechanisme, gecreëerd onder invloed van een veranderende maatschappelijke machtsbalans,[16] of van een geïnstitutionaliseerd compromis tussen oude en nieuwe legitimiteitsopvattingen.[17] Lijphart spreekt van een 'conservatieve rem' als belangrijkste oorspronkelijke functie van de meeste senaten.[18] Door de uitbreiding van het kiesrecht, de afnemende maatschappelijke rol van de adel en van grondbezit en het verdwijnen van het idee van standenvertegenwoordiging, nam de politieke betekenis van senaten in unitaire staten geleidelijk af, werd hun bestaansrecht minder vanzelfsprekend en werd hun samenstelling onderwerp van discussie.[19] Dat leidde ertoe dat ofwel hun bevoegdheden werden ingeperkt – bijvoorbeeld het Hogerhuis in het Verenigd Koninkrijk in 1911 en 1947; de Franse Sénat in de Vierde en Vijfde Republiek – ofwel hun samenstelling werd gelijkgetrokken met die van het lagerhuis, zoals in Italië in 1948 en in Nederland in 1917 (afgezien van het getrapte karakter van de verkiezingen). Dit laatste gold ooit ook voor landen als Zweden, Denemarken en Nieuw Zeeland, maar die hebben nadien hun senaat afgeschaft. Voor België gold het eveneens, maar dat land is sinds 1993 federaal opgebouwd en het heeft de samenstelling van zijn senaat bij die gelegenheid gewijzigd en tevens de bevoegdheden ervan drastisch ingeperkt.

Historisch was het ontstaan van tweekamerstelsels, zowel in de federale als de aristocratische variant, dus steeds een tegemoetkoming aan degenen (staten of standen) die in de nieuwe setting aan invloed dreigden te verliezen. In zich nieuw ontwikkelende democratieën lijkt de keuze voor een tweekamerstelsel ook tegenwoordig nog een middel om vrees voor de gevolgen van democratisering weg te nemen en gevestigde elites zich te laten verzoenen met het democratiseringsproces.[20] In ontwikkelde democratieën wordt de rationale van een tweekamerstelsel tegenwoordig vooral gezocht in de mogelijkheid om verschillende stelsels van vertegenwoordiging te combineren (met name in federale stelsels) en in de mogelijkheid van heroverweging door een andere kamer in het wetgevingsproces, waardoor fouten beter kunnen worden voorkomen en zowel de kwaliteit als de stabiliteit van de wetgeving wordt bevorderd.[21] In meerderheidsstelsels van het Westminster-model – waarin de regering deel uitmaakt van het lagerhuis en daarin een stabiele meerderheid pleegt te hebben – wordt aan een senaat bovendien wel de rol toegedicht een meer onafhankelijke, minder door partijdiscipline bepaalde inbreng te hebben in het parlementaire werk en meer aandacht voor de belangen van minderheden.[22] Een tweekamerstelsel wordt om die reden ook wel aanbevolen als een van de middelen om minderheden te beschermen tegen een *tyranny of the majority*, bijvoorbeeld in de Arabische staten

[15] Zie over de discussies in de grondwetscommissie Nifterik 2011.
[16] Tsebelis & Money 1997, p. 31.
[17] Schüttemeyer & Sturm, aangehaald door Degener 2010a, p. 489.
[18] Lijphart 2012, p. 190.
[19] Zie hierover ook Wasowicz 1992.
[20] Ketterer 2001, p. 146.
[21] Patterson & Mughan 1999a, p. 9-16; Tsebelis & Money 1997, p. 32-35 en p. 37-42; Norton 2007, p.6-7.
[22] Russell 2001, p. 442.

die met brede islamitische volksbewegingen te maken hebben.[23] Ten slotte kan een tweekamerstelsel ook de efficiency dienen doordat het mogelijk is de werklast van het wetgevingswerk over twee kamers te verdelen.[24] Dat kan het geval zijn wanneer de beide kamers er onderling een soort taakverdeling op na houden (bijvoorbeeld een accent op wetstechnische kwaliteit in de senaat). In veel tweekamerstelsels kunnen wetsvoorstellen bovendien naar keuze in een van beide kamers worden ingediend en heeft ook de senaat het initiatiefrecht.
In unitaire staten zijn tweekamerstelsels zeldzamer naarmate zo'n staat kleiner is en minder inwoners heeft. Uit de geraadpleegde literatuur valt niet goed af te leiden of en waarom in die staten minder behoefte zou bestaan aan (onafhankelijke) heroverweging of aan werkverdeling. Een enkele keer wordt het vermoeden uitgesproken dat dit iets te maken heeft met de grotere homogeniteit van kleine staten of de geringere economische complexiteit en politieke gelaagdheid.[25]

4. Overeenkomsten en verschillen tussen tweekamerstelsels

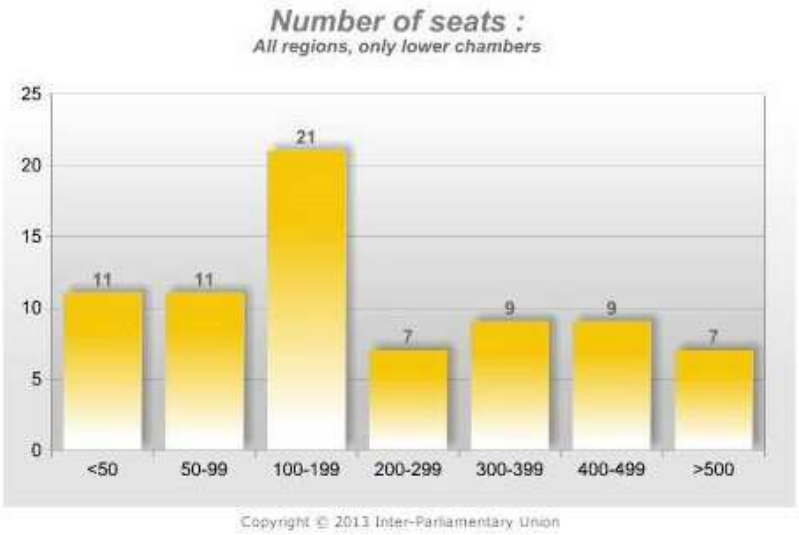
Wanneer we parlementen in verschillende landen met elkaar vergelijken, dan blijken de lagerhuizen erg op elkaar te lijken, zowel in samenstelling als in bevoegdheden. Ze worden allemaal rechtstreeks gekozen op basis van een *one man one vote* systeem, hun medewerking is vereist voor het tot stand brengen van alle formele wetgeving en voor de goedkeuring van begrotingen en rekeningen en ze kunnen – in landen met een parlementair stelsel – de regering of individuele ministers ter verantwoording roepen en eventueel naar huis sturen. De samenstelling en bevoegdheden van senaten vertonen daarentegen een zeer grote variëteit. Ze lijken vaker de uitkomst van historische compromissen.[26] In deze paragraaf wordt geprobeerd die variëteit inzichtelijk te maken. Daarbij beperken we ons tot ontwikkelde democratieën – geoperationaliseerd als landen die lid zijn van de OESO – omdat een vergelijking daarmee het meest zinvol is. Om dezelfde reden beperken we ons daarbinnen tot landen met een parlementair stelsel. Buiten Nederland zijn er binnen de OESO vijftien landen met een parlementair stelsel die hun parlement in twee kamers hebben verdeeld. Daaronder zijn negen unitaire staten, in volgorde van bevolkingsomvang: Japan, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Spanje, Polen, Tsjechië, Ierland en Slovenië. De overige zes zijn federale staten: Duitsland, Canada, Australië, België, Oostenrijk en Zwitserland.[27] De gegevens zijn hoofdzakelijk ontleend aan de database van de IPU, de websites van de betrokken parlementen, de grondwetten van de betrokken landen en het overzicht dat de Franse senaat op zijn website heeft opgenomen, aangevuld met waarnemingen uit de literatuur. In de tabellen zijn de federale en de niet-federale (unitaire) staten steeds apart weergegeven in volgorde van hun bevolkingsomvang.

4.1. Samenstelling van senaten

Omvang
In bijna alle landen met een senaat is de senaat kleiner – vaak aanzienlijk kleiner – dan het lagerhuis. Lagerhuizen hebben meestal meer dan 100 zetels, maar het merendeel van de senaten heeft er minder dan 100. Hieronder de verdeling van respectievelijk lagerhuizen en senaten naar zetelaantal volgens de gegevens van de IPU (april 2014).

[23] Albright & Weber 2005.
[24] Russell 2001, p. 442 en Norton 2007, p. 8.
[25] Bv. Muthoo & Shepsle 2008, Anckar 2013.
[26] O.a. Wasowicz 1992, p. 137.
[27] Vijftien OESO-leden hebben een eenkamerstelsel: Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Israël, Korea, Luxemburg, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Portugal, Slowakije, Zweden en Turkije. Drie OESO-landen hebben geen parlementair, maar een presidentieel stelsel: de VS, Mexico en Chili.

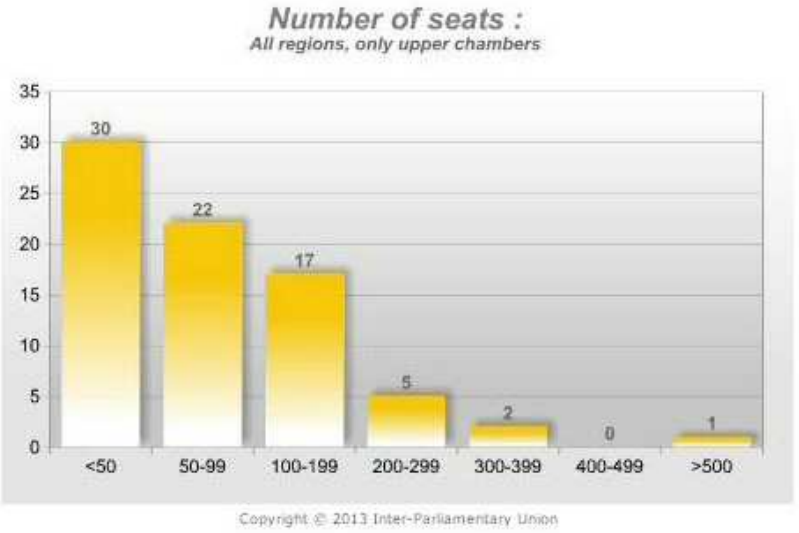
Figuur 3 – Omvang lagerhuizen wereldwijd



Dataset

Range	Number of countries
<50	11
50-99	11
100-199	21
200-299	7
300-399	9
400-499	9
>500	7

Figuur 4 – Omvang senaten wereldwijd



Dataset

Range	Number of countries
<50	30
50-99	22
100-199	17
200-299	5
300-399	2
400-499	0
>500	1

In Europa is het Verenigd Koninkrijk het enige land met een senaat die groter – zelfs veel groter – is dan het lagerhuis. Het Hogerhuis had en heeft nog steeds een ongebruikelijk groot aantal leden, al is de omvang ervan al wel teruggebracht van ongeveer 1200 in 1999 naar ongeveer 780 volgens de huidige opgave op de website van het Hogerhuis. Bij de wijziging van de samenstelling door de *House of Lords Act* eind 1999 lukte het niet om alle erfelijke *peers* uit het Hogerhuis te verwijderen, maar hun aantal werd wel tot een tiende teruggebracht, in afwachting van verdere hervormingen. Buiten Europa hebben alleen Kazakstan en Burkina Faso tot voor kort een senaat gekend die groter was dan hun lagerhuis,[28] maar die van Kazakstan is inmiddels verkleind naar 47 leden (tegen 115 in het lagerhuis) en Burkina Faso heeft zijn senaat afgeschaft, maar in 2013 besloten er weer een in te stellen, dit keer bestaande uit 89 leden (het lagerhuis telt er 127).

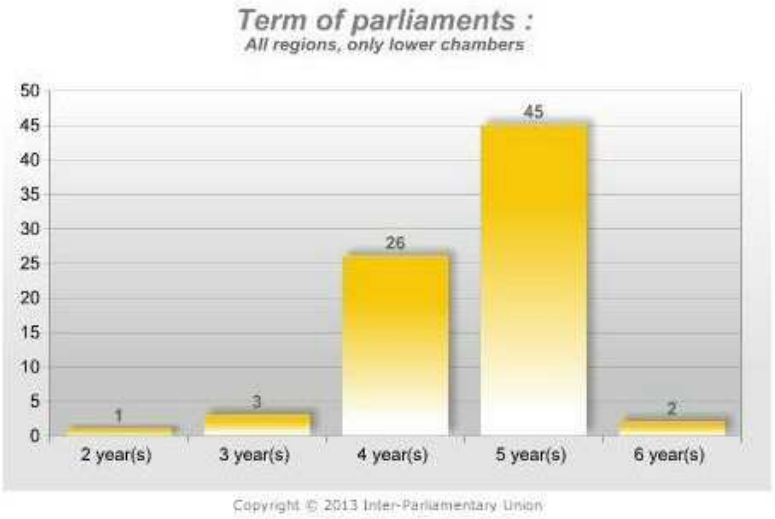
Zittingsduur

Net als lagerhuizen, worden senaten in de meeste landen periodiek opnieuw samengesteld en

[28] Borthwick 2001, p. 26, noot 6.

hebben de senatoren dus een gefixeerde ambtstermijn. De zittingsduur is soms gelijk, maar meestal langer dan die van het lagerhuis. Voor lagerhuizen is de zittingsduur doorgaans vier of vijf jaar, een enkele keer twee, drie of zes. Volgens de gegevens van de IPU (april 2014) zitten senaten nooit korter dan vier jaar, zijn zittingstermijnen van vijf of zes jaar het meest gebruikelijk, en komen ook zittingstermijnen van acht of negen jaar voor. Hieronder de verdeling van lagerhuizen en senaten naar zittingsduur volgens de gegevens van de IPU (april 2014).

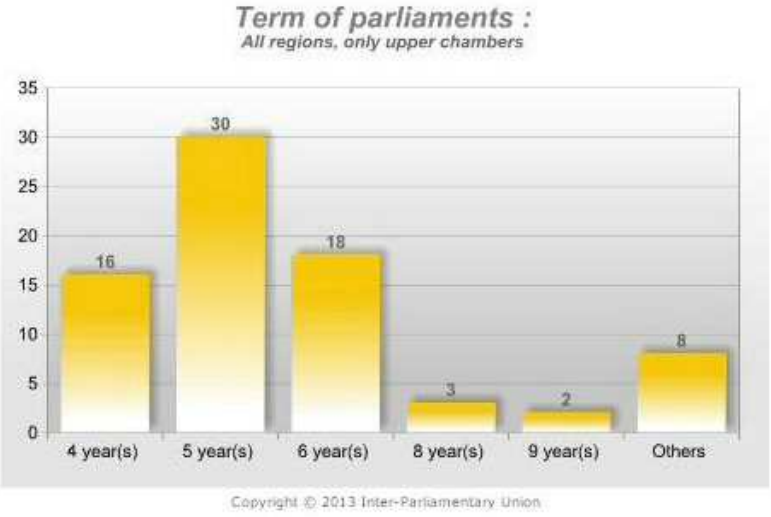
Figuur 5 – Zittingsduur lagerhuizen wereldwijd



Dataset

Term	Number of countries
2 year(s)	1 (1.27 %)
3 year(s)	3 (3.8 %)
4 year(s)	26 (32.91 %)
5 year(s)	45 (56.96 %)
6 year(s)	2 (2.53 %)

Figuur 6 – Zittingsduur senaten wereldwijd



Dataset

Term	Number of countries
4 year(s)	16 (19.75 %)
5 year(s)	30 (37.04 %)
6 year(s)	18 (22.22 %)
8 year(s)	3 (3.7 %)
9 year(s)	2 (2.47 %)
Others	8 (9.88 %)

Veranderingen in zittingsduur houden meestal een verkorting in, zoals bijvoorbeeld in 2003 in Frankrijk, waar de zittingsduur van de senaat werd teruggebracht van negen jaar naar zes jaar (het Franse lagerhuis zit vijf jaar). In landen waar de zittingsduur van de senaat gelijk is aan die van het lagerhuis, worden beide kamers soms ook tegelijk vervangen, zoals in Italië, Polen, Spanje en – tot voor kort – België.

Landen die geen vaste zittingstermijn kennen, zijn het Verenigd Koninkrijk, waar de leden van het Hogerhuis levenslang zitting hebben (met uitzondering van de bisschoppen), en Canada, waar dit vroeger ook het geval was, maar waar sinds 1965 een pensioenleeftijd van 75 jaar geldt. In

sommige senaten wordt een klein deel van de leden voor het leven benoemd, bijvoorbeeld in Italië. Een heel ander type uitzondering wordt gevormd door de federale landen waar de senaat bestaat uit afgevaardigden van de deelstaten, zoals in Duitsland, waar de leden van de Bundesrat door de deelstaatregeringen worden benoemd, en Oostenrijk, waar senatoren worden gekozen door de deelstaatparlementen. Hun zittingstermijn loopt gelijk op met de zittingsduur van de afvaardigende organen. Dit geldt ook voor de Spaanse senatoren die worden afgevaardigd door de parlementen van de autonome regio's.
Nogal wat senaten worden niet in een keer vernieuwd, maar periodiek gedeeltelijk, zoals dat vroeger ook in Nederland het geval was. Onder de vijftien OESO-landen geldt dat bijvoorbeeld voor de senaten van Japan, Frankrijk, Tsjechië en Australië. De samenstelling van de senaten van Duitsland en Oostenrijk verandert naar gelang de samenstelling van de afvaardigende organen verandert en verloopt dus ook geleidelijk. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor Zwitserland waar het kiesrecht voor de senaat een kantonale aangelegenheid is.

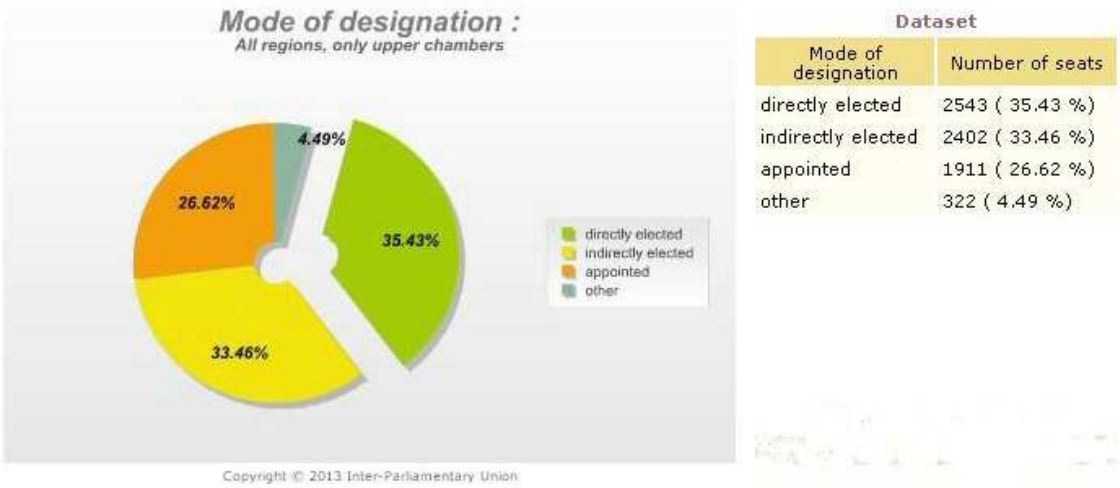
Vertegenwoordiging
De samenstelling van lagerhuizen is in het algemeen gebaseerd op het idee van directe vertegenwoordiging van de bevolking en de individuele kiezers. Voor senaten is doorgaans naar een daarvan afwijkende basis gezocht, die tegenwoordig niet meer gevonden kan worden in standsverschillen.
In federale staten is de basis meestal een territoriale: vertegenwoordiging van de deelstaten. We zagen dat al voor de Verenigde Staten, waar elke staat een gelijk aantal zetels bezet in de senaat. Hetzelfde geldt onder andere in Australië, de Russische Federatie, Brazilië, Argentinië en Mexico. In Zwitserland is dit eveneens het uitgangspunt, maar het land telt naast hele ook een aantal 'halve kantons' die niet twee, maar slechts één senator mogen afvaardigen. In Duitsland verschilt het aantal zetels enigszins – maar niet proportioneel – naar gelang de omvang van de deelstaten. In Oostenrijk worden de senatoren benoemd door de deelstaatparlementen naar rato van de bevolkingsaantallen. In België wordt het grootste deel van de senatoren vanuit de gemeenschapsparlementen benoemd. In Canada hebben de (door de regering benoemde) senatoren eveneens een link met de verschillende provincies.
Ook in unitaire staten hebben senaten vaak een sterkere territoriale basis dan de lagerhuizen, zoals bijvoorbeeld in Spanje, waar de Grondwet met zoveel woorden stelt dat de senaat het huis is van territoriale vertegenwoordiging (artikel 69). Een deel van de Spaanse senatoren wordt aangewezen door de parlementen van de autonome regio's en de overigen worden gekozen door de regionale bevolkingen (elke provincie evenveel), hoofdzakelijk via een meerderheidsstelsel. Ook Polen en Tsjechië, die hun lagerhuis op basis van evenredige vertegenwoordiging samenstellen, hebben voor de verkiezing van hun senatoren een meerderheidsstelsel op basis van territoriale eenheden. De Franse senaat wordt door de grondwet omschreven als de vertegenwoordiging van de territoriale gemeenschappen van de republiek (art. 24). De senatoren worden door departementale kiescolleges gekozen en de manier waarop het kiesstelsel is vormgegeven, zorgt voor een zodanig forse oververtegenwoordiging van het platteland daarin, dat de Franse senaat wel pleegt te worden aangeduid als *Chambre d'Agriculture.*[29] In Italië had men in 1948 eveneens een samenstelling op regionale basis (20 regio's) op het oog, maar omdat de regionalisering door politieke onenigheden zeer traag verliep en uiteindelijk pas in 1970 werd voltooid, is het daar niet meer van gekomen. Italië is daardoor in Europa het enige land met een senaat die op dezelfde datum en volgens een nagenoeg gelijk kiesstelsel wordt gekozen als het lagerhuis. Doordat Nederland voor de verkiezing van beide kamers met evenredige vertegenwoordiging werkt, wordt het in de literatuur wel in een adem genoemd met Italië,[30] maar de getrapte wijze van verkiezing en de niet gelijktijdige vervanging van beide kamers zorgen in Nederland gewoonlijk voor iets

[29] Lijphart 2012, p. 197.
[30] Zie bijvoorbeeld Tsebelis & Money 1997, p. 53.

grotere verschillen tussen beide kamers dan in Italië. De Ierse senaat is overwegend op corporatistische basis samengesteld. Datzelfde geldt voor de senaat van Slovenië.

Benoeming of verkiezing
Senatoren kunnen in beginsel op vier manieren aan hun zetel komen: door directe verkiezing, door indirecte verkiezing, door benoeming of ambtshalve. De IPU heeft dit in beeld gebracht voor het totaal aan zetels van alle senaten tezamen:[31]

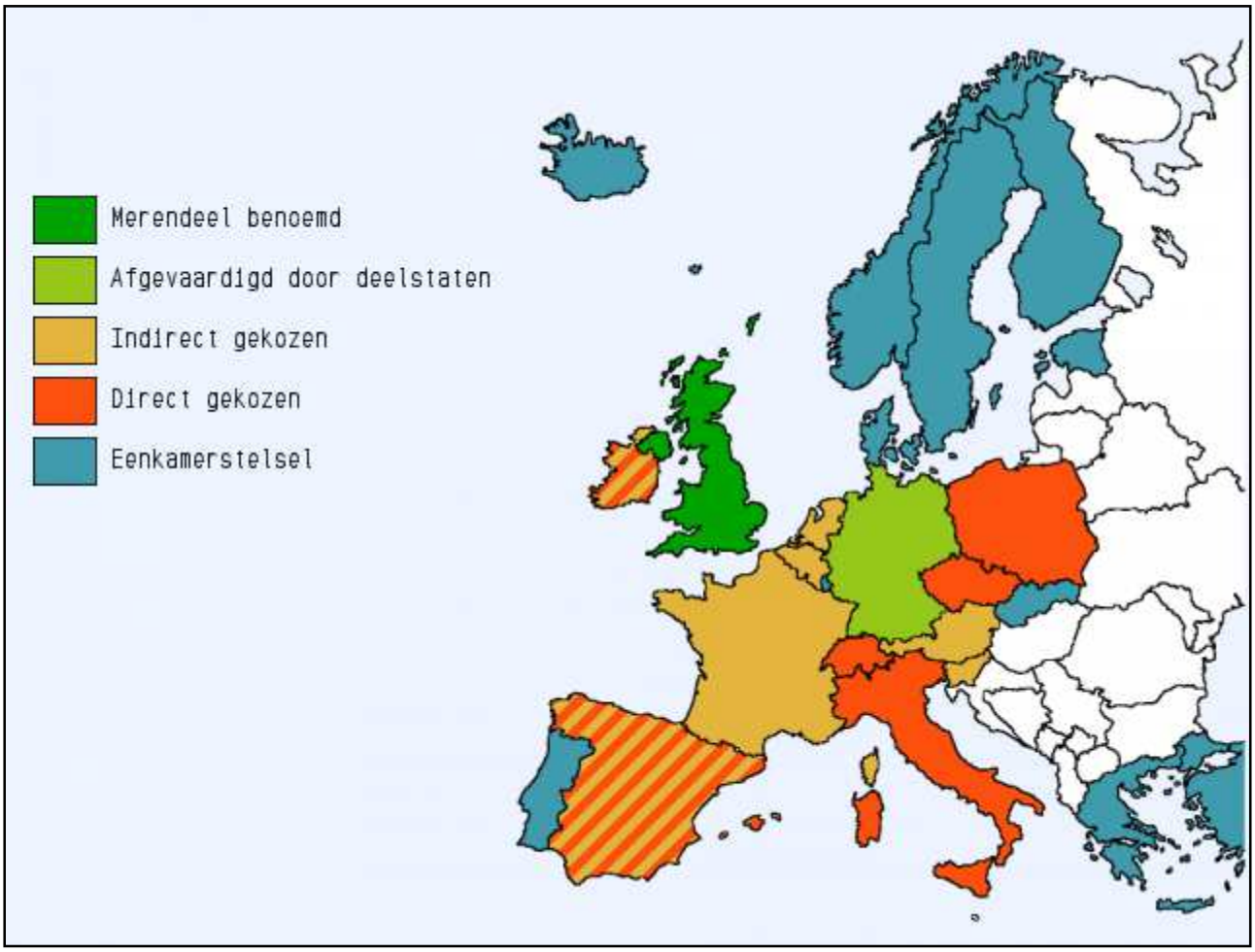
Figuur 7 – Benoeming of verkiezing senatoren wereldwijd



Senaten waarin alle of de meeste leden worden benoemd, zijn onder de OESO-landen zeldzaam. Het geldt alleen voor het Britse Hogerhuis en de Canadese senaat. Sinds 1999 bestaat het Britse Hogerhuis voor het overgrote deel uit voor het leven benoemde leden (*life peers*). Benoemingen vinden plaats door de Kroon op voordracht van de minister-president. De leden van de Canadese senaat worden formeel door de gouverneur-generaal benoemd, maar in de praktijk door de minister-president. De leden van de Duitse Bundesrat worden door de deelstaatregeringen uit hun midden aangewezen en treden ook op namens hun regering. In België worden de meeste leden van de senaat sinds mei 2014 benoemd door en vanuit de gemeenschapsparlementen en wordt de rest door de overige leden gecoöpteerd. Coöptatie is ook de manier waarop sinds 1999 de *hereditary peers* in het Britse Hogerhuis hun gelederen aanvullen als er een vacature ontstaat. In Ierland worden elf van de zestig senaatsleden door de president benoemd, die daarmee doorgaans een regeringsmeerderheid in de senaat kan verzekeren.[32] In Italië kan de president vijf senatoren voor het leven benoemen als beloning voor uitzonderlijke verdiensten op sociaal, wetenschappelijk, artistiek of literair gebied. Voormalige presidenten kunnen *qualitate qua* zitting nemen in de Italiaanse senaat. Hetzelfde geldt voor de bisschoppen in het Britse hogerhuis.
In de meeste senaten worden de leden echter gekozen, direct of indirect. Volgens Patterson & Mughan werden in 2001 wereldwijd in 21 senaten alle senatoren rechtstreeks gekozen.[33] Onder de vijftien OESO-landen geldt dit – in hoofdzaak – voor zes landen: Japan, Italië, Polen, Tsjechië, Australië en Zwitserland. Elders wordt gewerkt met een mix van directe en indirecte verkiezingen (bijvoorbeeld in Spanje en Ierland) of met alleen indirecte verkiezingen, zoals in Frankrijk, Oostenrijk, België en Slovenië.

[31] De categorie '*other*' in de grafiek betreft volgens de IPU senatoren over de benoeming waarvan men geen gegevens heeft. De ambtshalve senatoren zijn door de IPU vermoedelijk meegeteld onder de benoemde senatoren.
[32] Russell 2000, p. 69.
[33] Patterson & Mughan 2001, p. 41.

Figuur 8 – Wijze van samenstelling senaten in Europese OESO-landen



De leeftijdsgrenzen voor actief en vooral passief kiesrecht liggen soms voor de senaat hoger dan voor het lagerhuis. In Italië moet een senator tenminste 40 jaar oud zijn (25 jaar voor leden van het lagerhuis) en de kiezers tenminste 25 jaar (18 jaar voor het lagerhuis). Ook in Tsjechië moeten senatoren tenminste 40 jaar oud zijn en in Polen, Canada en Japan 30. In Frankrijk moeten kandidaten voor de senaat tenminste 24 jaar oud zijn (tegen 18 voor het lagerhuis); tot 2011 was dat 35 jaar. In Ierland geldt zowel voor het passief als het actief kiesrecht een grens van 21 jaar, tegen 18 voor de verkiezing van het lagerhuis. Het actief kiesrecht voor het deel van de senaat dat rechtstreeks wordt gekozen (zes senatoren), is in Ierland beperkt tot de afgestudeerden van de twee belangrijkste universiteiten.

In schema

In het hierna volgende overzicht zijn de omvang, zittingsduur en verkiezingswijze van de senaten in de genoemde vijftien OESO-landen weergegeven, apart voor de unitaire en de federale staten. De landen zijn daarbij telkens aflopend gerangschikt naar bevolkingsomvang. Onder verkiezingswijze staat de afkorting 'EV' voor evenredige vertegenwoordiging en 'MS' voor meerderheidsstelsel.

Unitaire staten	Aantal leden senaat (tussen haakjes: aantal leden lagerhuis)	Zittingsduur senaat in jaren (tussen haakjes: zittingsduur	Verkiezingswijze senaat	Verkiezingswijze lagerhuis

		lagerhuis)		
Japan	242 (475)	6 (4)	Direct. Elke drie jaar wordt de helft vervangen: 146 via MS en 96 via EV.	Direct (300 MS; rest EV)
Frankrijk	348 (577)	6 (5)	Indirect gekozen door speciale kiescolleges per departement (326) en voor de overzeese gebiedsdelen (10) en buitenslands wonende Fransen (12). 168 via MS in de kleinere departementen; de rest via EV. Elke 3 jaar wordt de helft van de senatoren vervangen.	Direct (MS)
Groot Brittannië	779 (650)	n.v.t. (5)	665 benoemd (life peers), 88 gekozen door (deel van) Hogerhuisleden zelf (hereditary peers) en 26 qualitate qua (Bishops).[34]	Direct (MS)
Italië	315+ (630)	5 (5)	315 direct gekozen in regio's (EV; 12 zetels MS). Benoemd: elke president mag 5 senatoren voor het leven benoemen (momenteel zitten er 7 in de senaat). Qualitate qua: voormalige presidenten (momenteel 1)	Direct (EV; 1 zetel MS)
Spanje	266 (350)	4 (4)	208 leden direct gekozen (MS) vanuit provincies (elk 4), eilanden en overzeese gebieden (3, 2 of 1); 58 gekozen door en meestal ook vanuit de parlementen van de 17 autonome regio's (afspiegeling indien meer dan 1 senator mag worden benoemd).	Direct (EV; 2 zetels MS)
Polen	100 (460)	4 (4)	Direct (MS)	Direct (EV)
Tsjechië	81 (200)	6 (4)	Direct gekozen (MS). Elke twee jaar wordt een derde vervangen.	Direct (EV)
Ierland	60 (166)	5 (5)	43 (verdeeld over 5 maatschappelijke sectoren) indirect gekozen door een panel bestaande uit leden van het nieuwe lagerhuis, het vertrekkende Hogerhuis en decentrale volksvertegenwoordigingen. 6 direct gekozen door afgestudeerden van de twee belangrijkste universiteiten (elk 3). De overige 11 benoemd door de president.	Direct (EV)
Slovenië	40 (90)	5 (4)	Indirect gekozen door gekozen vertegenwoordigers van belangengroepen: 22 door lokale vertegenwoordigers (MS), 6 uit non-profitsectoren, 4 werkgeversvertegenwoordigers, 4 werknemersvertegenwoordigers, 4 voor boeren, ambachtslieden, handelaren en vrije beroepen samen.	Direct (EV)

[34] Volgens de website van het House of Lords, geraadpleegd 14 april 2014. De aantallen zijn veranderlijk. Lords die niet mogen deelnemen aan het werk van het House of Lords omdat ze een onverenigbare betrekking vervullen of omdat ze 'leave of absence' hebben gevraagd en gekregen, zijn hierin niet meegeteld. Op dezelfde datum waren dat er volgens opgave op de website 55.

Federale staten	Aantal leden senaat (tussen haakjes: aantal leden lagerhuis)	Zittingsduur senaat in jaren (tussen haakjes: zittingsduur lagerhuis)	Verkiezingswijze senaat	Verkiezingswijze lagerhuis
Duitsland	69 (598+)	n.v.t. (4)	Benoemd door de deelstaatregeringen.	Direct (MS;aanvulling tot EV) [35]
Canada	105+ (308)	n.v.t. (4)	Benoemd voor het leven door de gouverneur-generaal op voordracht van de premier (regionale indeling). Ontslag op 75-jarige leeftijd. Mogelijkheid 4-8 leden toe te voegen bij patstelling kamers.	Direct (MS)
Australië	76 (150)	6 (3)	Direct gekozen (EV). Elke drie jaar wordt de helft vervangen.	Direct (MS)
België[36]	60 (150)	4 (4)	50 gekozen door en vanuit de gemeenschapsparlementen, 10 leden gecoöpteerd. Daarnaast zitten de volwassen kinderen van de Koning q.q. in de senaat, maar stemmen niet mee.	Direct (EV)
Oostenrijk	62 (183)	n.v.t. (5)	Gekozen door en vanuit de deelstaatparlementen (EV).	Direct (EV)
Zwitserland	46 (200)	4 (4)	Direct gekozen vanuit kantons. Doorgaans MS (maar kan verschillen per kanton).	Direct (EV; 5 zetels MS)

Bron: IPU/Parline april 2014 en parlementaire websites

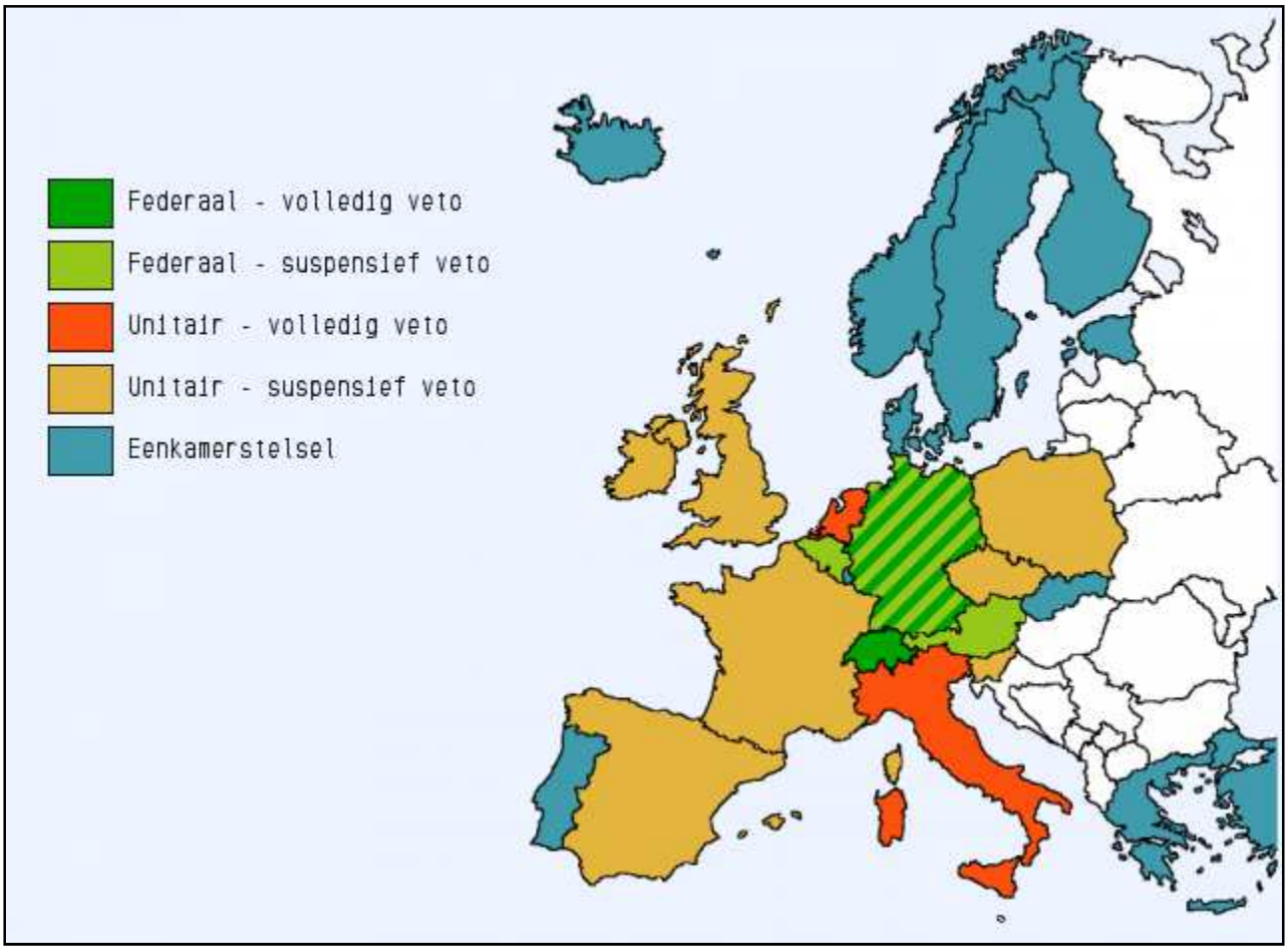
4.2. Bevoegdheden van senaten

Wetgevende bevoegdheden

Voor alle senaten is de deelname aan het tot stand brengen van wetgeving de belangrijkste taak. Doorgaans heeft een senaat daarbij een vetorecht. Dat kan een volledig vetorecht zijn – de instemming van de senaat is een vereiste – of een suspensief vetorecht, waarbij de senaat een voorstel wel met zijn commentaar of amendementen kan terugsturen naar het lagerhuis (soms meerdere keren), maar waarbij het lagerhuis uiteindelijk het laatste woord heeft. Een volledig vetorecht voor de senaat zien we vooral in federale presidentiële stelsels (zoals de Verenigde Staten en enkele Zuid-Amerikaanse landen). In landen met een parlementair stelsel is een volledig vetorecht zeldzamer, ook als het federaties zijn. De senaten in Canada, Zwitserland en Australië hebben een volledig vetorecht bij alle wetgeving. Voor de Duitse Bundesrat geldt dit alleen voor grondwetswijzigingen en voor wetgeving die de positie van de deelstaten raakt (circa 39 procent van het totaal). Bij andere wetgeving heeft de Bundesrat alleen een suspensief veto. In Oostenrijk heeft de senaat alleen een volledig vetorecht bij wijzigingen van de constitutionele bepalingen over de competenties van de deelstaten of over de senaat zelf. De Belgische senaat heeft uitsluitend een suspensief vetorecht en dat sinds kort nog alleen bij wijziging van de Grondwet en bij sommige andere wetgeving met een constitutioneel karakter. Aan de meeste wetgeving komt de Belgische senaat niet meer te pas. In unitaire staten lijkt het suspensief vetorecht het meest gebruikelijk. Van de negen bestudeerde unitaire OESO-landen met een tweekamerstelsel kent alleen Italië een volledig vetorecht voor de senaat.

[35] Het aantal leden van de Duitse Bundestag varieert door zgn. *Ausgleichsmandate* en *Überhangmandate*. In april 2014 telde de Bundestag als gevolg daarvan 631 zetels.
[36] Voor België is de situatie weergegeven zoals die sinds mei 2014 geldt.

Figuur 9 – Vetorechten in Europese OESO-landen met een tweekamerstelsel



Veel senaten hebben zowel het recht van initiatief als het recht van amendement. In elk van de OESO-staten uit ons overzicht heeft de senaat het initiatiefrecht. Het amendementsrecht ontbreekt alleen in Oostenrijk en Duitsland.

In veel landen moet de senaat een wetsvoorstel binnen een bepaalde tijd agenderen of behandelen en geldt een voorstel als aangenomen zodra die tijd ongebruikt is verstreken. Waar termijnen gelden, zijn die vaak korter voor begrotingsvoorstellen en spoedeisende voorstellen. Überhaupt gelden voor begrotingen en andere financiële voorstellen nogal eens afwijkende regels. Sommige senaten komen daar in het geheel niet aan te pas (bijvoorbeeld in Tsjechië, België en Oostenrijk) en sommige senaten kunnen gewone wetten wel, maar begrotingswetten niet amenderen (bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Ierland) of verwerpen (Polen).

Conflictoplossing in de wetgevingsprocedure
Wanneer een senaat een suspensief vetorecht en/of een recht van amendement heeft, is het oordeel daarover in sommige landen zonder meer overgelaten aan het lagerhuis. Dat is bijvoorbeeld het geval in Spanje, Polen, Tsjechië, Ierland, Slovenië, Japan en Oostenrijk. Wanneer dat niet of niet zonder meer mogelijk is of in sommige gevallen onwenselijk wordt gevonden, is er een mechanisme nodig om te bevorderen dat beide kamers tot aanvaarding van gelijkluidende teksten komen. Zo'n mechanisme is overigens ook mogelijk wanneer een senaat een volledig vetorecht zonder formeel amendementsrecht heeft, zoals in Duitsland, waar een voorstel kan worden doorverwezen naar een bemiddelingscommissie.

Het meest gebruikelijke conflictoplossingmechanisme is de zogenoemde *shuttle* of *navette*, waarbij de teksten een of meer keren heen en weer gaan tussen beide kamers. In Italië, Canada en Australië blijft het daarbij: een voorstel gaat daar net zo lang heen en weer totdat in beide kamers een gelijkluidende tekst is aangenomen of het voorstel van de agenda wordt afgevoerd. In Australië wordt dit eventueel nog gecombineerd met ontbinding van beide kamers en in het uiterste geval een verenigde vergadering. Groot-Brittannië kent ook een shuttle, maar die kan sinds 1911 onder bepaalde voorwaarden na één ronde worden beëindigd, mits ten minste een jaar (tot 1949 was dat twee jaar) is verlopen sinds het voorstel voor de eerste keer door het lagerhuis werd aangenomen. In zo'n geval geeft de beslissing van het lagerhuis de doorslag. Van deze mogelijkheid wordt overigens weinig gebruik gemaakt. In de praktijk is de ongeschreven *Salisbury doctrine* belangrijker, volgens welke het Hogerhuis geen voorstellen afstemt die in het verkiezingsprogramma van de regerende partij waren aangekondigd.

In Frankrijk en Zwitserland begint men met een shuttle, maar kan die worden gevolgd door de instelling van een commissie, bestaande uit leden van beide kamers, die de opdracht heeft een compromistekst te ontwerpen. In Zwitserland stemmen vervolgens beide kamers opnieuw over de compromistekst. In Frankrijk ook, maar daar kan uiteindelijk het lagerhuis – op verzoek van de regering – de doorslag geven. In Duitsland is een bemiddelingscommissie een optie waartoe de Bundestag of de regering kan beslissen of waarvoor de Bundesrat zelf het initiatief kan nemen. Wordt het voorstel van de commissie in de Bundestag aangenomen, maar in de Bundesrat afgewezen, dan zijn er twee mogelijkheden. Een voorstel waarvoor instemming van de Bundesrat vereist is, is dan verworpen. Bij andere voorstellen kan de Bundestag het oordeel van de Bundesrat *overrulen,* maar als de Bundesrat het met tweederde meerderheid verwierp, is hiervoor ook in de Bundestag een tweederde meerderheid nodig.

Controlerende bevoegdheden

De meeste auteurs vinden het vanzelfsprekend en terecht dat in een parlementair stelsel het lagerhuis – en niet de senaat – de plek is waar regeringen zich presenteren en waar zij naar huis gestuurd kunnen worden.[37] Veel grondwetten bepalen dit ook met zoveel woorden. De meeste senaten hebben wel een inlichtingenrecht en vaak ook een recht van enquête en zij kunnen aanbevelingen aan de regering doen of hun oordeel over regeringsdaden uitspreken, maar het uitspreken van vertrouwen in de regering en het indienen van moties van wantrouwen is meestal voorbehouden aan het lagerhuis. Alleen in Italië kunnen beide kamers – dus ook de senaat – een regering naar huis sturen door het aannemen van een motie van wantrouwen, maar in de praktijk worden politieke conflicten meestal uitgevochten in het lagerhuis.[38] De enige voorbeelden waarin een regering moest opstappen na een motie van wantrouwen in de senaat, waren de regeringen van Andreotti in 1972 en Prodi in 2008. In Zwitserland is de positie van beide kamers weliswaar gelijk (art. 148 grondwet), maar daar kan geen van beide kamers de regering naar huis sturen.[39] Hoewel de Australische senaat de regering niet via een motie van wantrouwen naar huis kan sturen, kan het datzelfde wel bereiken door begrotingen af te stemmen of te weigeren die te behandelen, zoals in 1974 en 1975 ook is gebeurd.[40] In veel andere landen komt de senaat echter ofwel niet te pas aan de begroting, ofwel is zijn vetorecht daarbij beperkt.

Omgekeerd kunnen de meeste senaten ook niet worden ontbonden, of worden zij dit alleen tegelijk met de ontbinding van het lagerhuis. In Polen brengt ontbinding van het lagerhuis van rechtswege ontbinding van de senaat mee. In Italië en Spanje staat de grondwet weliswaar afzonderlijke ontbinding van de kamers toe, maar in de praktijk worden beide kamers tegelijk verkozen en vindt

[37] Tsebelis & Money 1997, p. 1-2; Russell 2000, p. 193; Paterson & Mughan 2001, p. 48, Norton 2007.
[38] Paterson & Mughan 2001, p. 48.
[39] www.Swissworld.org > Politics > Government and Parliament > Electing the government.
[40] Russell 2000, p. 203.

ontbinding dus alleen plaats voor beide kamers tegelijk. In Australië is gelijktijdige ontbinding van beide kamers een mogelijkheid wanneer er geen overeenstemming bereikbaar blijkt over een wetsvoorstel.

Afgezien van Italië en – in mindere mate – Japan en Zwitserland, zijn in de geraadpleegde bronnen en literatuur geen voorbeelden aangetroffen van parlementaire stelsels waarin de senaat een rol speelt bij het instellen van regeringen. Italië is ook op dit punt uitzonderlijk. De Italiaanse grondwet bepaalt dat de regering het vertrouwen moet hebben van beide kamers. Een nieuwe regering moet zich binnen tien dagen na haar aantreden in beide kamers presenteren om uitdrukkelijk het vertrouwen te krijgen. In Japan, waar het lagerhuis de minister-president benoemt, moet de senaat hiermee instemmen. Bij verschil van mening neemt echter uiteindelijk het lagerhuis de beslissing. De Japanse senaat kan de regering niet naar huis sturen. In Zwitserland worden de leden van de regering benoemd door de beide kamers samen, maar in de Zwitserse traditie worden de leden van de zittende regering steevast herbenoemd, tenzij zij zelf ontslag nemen. Ze kunnen door geen der kamers tussentijds naar huis gestuurd worden.

Overige bevoegdheden
In sommige landen heeft de senaat nog enkele specifieke bevoegdheden, bijvoorbeeld bij *impeachment* of het instellen van strafvervolging wegens ambtsmisdrijven tegen de president (Italië, Ierland, Tsjechië), bij de benoeming van een president (Italië) of bij de benoeming van leden van een constitutioneel hof (Tsjechië, Italië). In Italië worden die bevoegdheden uitgeoefend als onderdeel van een verenigde vergadering van beide kamers.

In schema
Het hierna volgende overzicht geeft voor de vijftien OESO-landen met een parlementair tweekamerstelsel de bevoegdheden van de senaat bij wetgeving, de methoden van conflictoplossing in de wetgevingsprocedure en de toepasselijkheid van de vertrouwensregel in de senaat.

Unitaire staten	Wetgeving	Afwijkende regels t.a.v. begroting	Conflictoplossing bij tegenstrijdige standpunten beide kamers	Vertrouwensregel ook in senaat?
Japan	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging grondwet). Recht van amendement. Recht van initiatief. Tijdlimiet: 60 dagen.	Tijdlimiet 30 dagen	Lagerhuis kan eindbeslissing nemen met 2/3 meerderheid. Eventueel gezamenlijke commissie. Bij begroting altijd gezamenlijke commissie, maar als dat niet helpt, geldt beslissing lagerhuis. Bij wijziging grondwet instemming senaat vereist.	Nee
Frankrijk	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging grondwet). Recht van amendement. Recht van initiatief.	Tijdlimiet 15 dagen	Shuttle, eventueel gevolgd door gezamenlijke commissie (op initiatief regering), eventueel gevolgd door eindbeslissing lagerhuis (op initiatief regering). Bij wijziging grondwet gaat de shuttle door tot men het eens is.	Nee
Groot Brittannië	Suspensief veto. Recht van amendement. Recht van initiatief.	Bij '*money bills*' geen recht van amendement of initiatief.	Shuttle, maar na een tweede verwerping door het House of Lords kan de wet toch bekrachtigd worden, mits een jaar is verstreken (een maand bij *money bills*) tussen de eerste keer dat het voorstel in de Commons is aangenomen en de tweede verzending aan de Lords.	Nee
Italië	Veto. Recht van amendement. Recht van initiatief.		Shuttle tot in beide huizen gelijkluidende tekst is aangenomen of een van beide huizen het voorstel verwerpt.	Ja
Spanje	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging grondwet). Recht van amendement. Recht van initiatief. Tijdlimiet: 2 maanden (of 20 dagen als voorstel urgent).		Lagerhuis heeft altijd laatste woord. Soms voorafgegaan door gezamenlijke commissie. Bij wijziging grondwet altijd gezamenlijke commissie, waarna beide huizen opnieuw stemmen.	Nee
Polen	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging grondwet). Recht van amendement.	Begroting kan niet worden verworpen.	Lagerhuis heeft altijd laatste woord (behalve bij wijziging grondwet).	Nee

	Recht van initiatief. Tijdlimiet: 30 dagen (14 als voorstel urgent; 60 bij wijziging grondwet).	Tijdlimiet 20 (of 7) dagen.		
Tsjechië	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging grondwet, kieswet, regels over parlement en goedkeuring mensenrechtenverdragen). Recht van amendement. Recht van initiatief. Tijdlimiet: 30 dagen.	Geen rol bij vaststelling begroting	Lagerhuis heeft het laatste woord (m.u.v. wijziging grondwet, kieswet, regels over parlement en goedkeuring mensenrechtenverdragen).	Nee
Ierland	Suspensief veto. Recht van amendement. Recht van initiatief.	Bij 'money bills' geen recht van initiatief of amendement. Tijdlimiet: 21 dagen.	Lagerhuis heeft altijd het laatste woord (ook bij wijziging grondwet; daar wel referendum verplicht).	Nee
Slovenië	Suspensief veto. Recht van amendement. Recht van initiatief. Tijdlimiet: 7 dagen.		Lagerhuis heeft altijd het laatste woord.	Nee

Bron: parlementaire websites, www.senat.fr/senatsdumonde (april 2014).

Federale staten	Wetgeving	Afwijkende regels t.a.v. begroting	Conflictoplossing bij tegenstrijdige standpunten beide kamers	Vertrouwensregel ook in senaat?
Duitsland	Veto bij ca. 40% van alle wetten. Bij andere wetten alleen mogelijkheid bezwaar te maken (komt in feite neer op suspensief veto en recht van amendement). Recht van initiatief.	Tijdlimiet: 6 of 3 weken	Bij vetowetten: bemiddeling door een gezamenlijke commissie, gevolgd door hernieuwde lezing. Bij niet-vetowetten evt. ook gezamenlijke commissie, maar lagerhuis heeft laatste woord (soms 2/3 meerderheid nodig).	Nee
Canada	Veto. Recht van initiatief. Recht van amendement.	Recht van amendement beperkt	Shuttle totdat overeenstemming is bereikt of verdere behandeling wordt gestaakt.	Nee
Australië	Veto. Recht van initiatief. Recht van amendement.	Geen recht van initiatief of amendement.	Shuttle totdat overeenstemming is bereikt of verdere behandeling wordt gestaakt. Na twee rondes kan de gouverneur-generaal eventueel beide kamers ontbinden en – als het conflict daarmee niet is opgelost – een verenigde vergadering bijeenroepen om de eindbeslissing te nemen.	Nee
België	Alleen bij sommige wetten suspensief veto en recht van amendement en initiatief. Bij de meeste wetten geen rol.	Geen rol bij begrotingswetten.	Shuttle maar lagerhuis heeft steeds het laatste woord.	Nee
Oostenrijk	Suspensief veto (volledig veto bij wijziging constitutionele regels over senaat of bevoegdheden deelstaten). Recht van initiatief. Geen recht van amendement. Tijdlimiet: 8 weken.	Geen rol.	Lagerhuis heeft laatste woord (m.u.v. wetten waarvoor volledig veto geldt)	Nee
Zwitserland	Veto. Recht van initiatief. Recht van amendement.		Shuttle met na drie ronden een gezamenlijke commissie, gevolgd door een laatste stemming in beide kamers.	Nee

Bron: parlementaire websites en www.senat.fr/senatsdumonde (april 2014).

4.3. Sterk en zwak bicameralisme

Het is de combinatie van de wijze van samenstelling en de bevoegdheden van senaten die hun kracht bepaalt in verhouding tot de andere kamer en de regering. Lijphart noemt drie factoren die – in onderlinge samenhang – bepalend zijn voor het beantwoorden van de vraag of we van sterk of zwak bicameralisme kunnen spreken.[41]

[41] Lijphart 2012, p. 192 e.v.

Ten eerste de formele bevoegdheden van de senaat. Meestal moet een senaat zich bij een eventueel conflict schikken naar de besluiten van het lagerhuis. Onder de 36 landen die Lijphart in 2012 onderzocht – zowel parlementaire als presidentiële stelsels – noemt hij Italië, Zwitserland, de VS, Argentinië en Uruguay als stelsels waar beide kamers formeel een gelijke positie hebben. Ooit was dat ook zo in België, Denemarken en Zweden, maar die laatste twee landen zijn inmiddels op een eenkamerstelsel overgestapt en in België is sinds 1993 geen sprake meer van gelijkwaardigheid.
De tweede factor die Lijphart van belang acht, is de wijze van verkiezing of selectie van de senatoren. Senaten die geen directe electorale legitimatie hebben, omdat ze indirect zijn gekozen of zelfs benoemd, ontberen de democratische legitimiteit en daarmee de werkelijke politieke invloed die ze zouden hebben als ze direct zouden zijn gekozen, ook al hebben ze soms stevig uitziende bevoegdheden (bijvoorbeeld in Canada). Andersom kan een senaat die wel direct gekozen is, daarmee tot op zekere hoogte een gemis aan formele bevoegdheden compenseren.
De derde factor die Lijphart in aanmerking neemt, is de vraag of er gesproken kan worden van een oververtegenwoordiging van minderheden in de senaat. Meestal neemt dit de vorm aan van een oververtegenwoordiging van kleinere regio's of deelstaten in verhouding tot hun omvang, zoals in de VS, Canada, Australië, Duitsland en Zwitserland, of van een oververtegenwoordiging van het platteland ten opzichte van de steden, zoals in Frankrijk. In Australië zijn bovendien minderheden in de senaat beter vertegenwoordigd, doordat bij de verkiezing van de senaat met evenredige vertegenwoordiging wordt gewerkt, terwijl voor de verkiezing van het lagerhuis een meerderheidsstelsel geldt. In andere tweekamerstelsels worden beide kamers via een vergelijkbaar kiessysteem gekozen, zoals in Italië en (afgezien van het getrapte karakter van de verkiezingen) ook in Nederland. Lijphart acht een senaat sterker als de samenstelling ervan juist verschilt van die van de andere kamer.

Op basis van deze drie factoren maakt Lijphart een analyse van de sterkte van het bicameralisme in de door hem onderzochte landen. Het sterkst noemt hij de stelsels waarin zowel de bevoegdheden als de legitimatie van beide kamers ongeveer even sterk zijn (de kamers zijn symmetrisch) en de senaat bovendien zorgt voor een oververtegenwoordiging van minderheden in vergelijking met de andere kamer (de samenstelling van de kamers is incongruent).

Voor de belangrijkste van de door hem bestudeerde staten levert dat het volgende staatje op:

	Symmetrisch (bevoegdheden en legitimatie ongeveer gelijk)	A-symmetrisch (bevoegdheden en/of legitimatie zeer ongelijk)
Incongruent (oververtegenwoordiging minderheden in senaat)	**Sterk bicameralisme** Argentinië Verenigde Staten Zwitserland Australië Duitsland	**Middelsterk bicameralisme** Canada Spanje India Frankrijk
Congruent (geen oververtegenwoordiging minderheden in senaat)	**Middelsterk bicameralisme** Italië Nederland België (tot 1993) Japan Uruguay	**Zwak bicameralisme** Oostenrijk België (sinds 1993) Ierland

Nederland noemt hij middelsterk vanwege het absolute vetorecht van de Eerste Kamer. Het Verenigd Koninkrijk is een apart geval, omdat het (a-symmetrische) hogerhuis strikt genomen incongruent is (oververtegenwoordiging van minderheden), maar dit een reliek is uit een pre-democratische periode. Lijphart positioneert het daarom tussen middelsterk en zwak.

Russell komt tot vergelijkbare conclusies in haar vergelijkende studie waarin ze voor de hervorming van het House of Lords lessen probeert te trekken uit buitenlandse tweekamerstelsels.[42] Zij noemt samenstelling, bevoegdheden en legitimiteit als de drie factoren die de sterkte van een senaat bepalen. Een senaat is sterker als de samenstelling verschilt van die van het lagerhuis, zoals bij het House of Lords ook het geval is. Daartegenover is de Italiaanse senaat niet te onderscheiden van het Italiaanse lagerhuis, omdat hij op dezelfde dag en volgens een nagenoeg identiek kiessysteem wordt gekozen. Hoewel de Italiaanse senaat sterke bevoegdheden en – door zijn directe verkiezing – ook een sterke legitimiteit heeft, heeft hij volgens Russell geen duidelijke invloed en voegt hij eigenlijk alleen maar vertraging en verwarring toe. De daaruit voortvloeiende frustratie heeft in Italië geleid tot hervormingsvoorstellen die gericht zijn op een andere samenstelling of op afschaffing van de senaat. Ook de Ierse senaat onderscheidt zich in de praktijk niet van het Ierse lagerhuis. Hoewel de Ierse senaat op papier op een heel andere wijze wordt samengesteld, wordt de benoeming van senatoren geheel beheerst door de politieke partijen en kan de zittende regering – doordat bovendien de minister-president een aantal senatoren benoemt – altijd voor een meerderheid in de senaat zorgen. De kracht van de Australische senaat komt juist voort uit het feit dat de partijsamenstelling anders pleegt te zijn dan die in het Australische lagerhuis: doordat de senaat op basis van evenredige vertegenwoordiging wordt gekozen, zijn er meer kleine partijen in vertegenwoordigd en hebben doorgaans regering noch oppositie er een vaste meerderheid. Daarnaast heeft de Australische senaat een sterke legitimiteit, omdat hij direct wordt gekozen, en ook stevige bevoegdheden, omdat hij een absoluut veto heeft en wetgeving zonder tijdslimiet kan ophouden. In de senaten van Ierland en Spanje heeft de regering niet alleen steeds een meerderheid, maar ze hebben bovendien slechts een beperkte periode om wetsvoorstellen te behandelen en ze kunnen ze alleen voor zeer korte tijd vertragen. Deze senaten worden algemeen als zeer zwak betiteld.

Russell merkt hierbij op dat het ontbreken van sterke bevoegdheden juist ook kan bijdragen aan de vaak aan senaten toegedachte functies van onafhankelijke oordeelsvorming en concentratie op wetgevingskwaliteit: de partijdiscipline zal er minder gevoeld worden en de media-aandacht zet de besluitvorming ook minder onder druk, mede doordat senaten over het algemeen regeringen niet naar huis kunnen sturen. In de literatuur wordt daarom ook een partijpolitiek gelijke samenstelling van beide kamers juist wel als een voordeel gezien: een senaat kan zich dan wijden aan het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving zonder de verdenking op zich te laden dat hij dit om partijpolitieke redenen doet.[43]

Legitimiteit is de derde factor die volgens Russell de kracht van een senaat bepaalt. Het House of Lords is hiervan een goed voorbeeld. Op papier is het redelijk machtig, maar het gebruikt zijn bevoegdheden zelden, omdat het daarvoor vanwege zijn samenstelling de legitimiteit mist. Voor de Canadese senaat geldt dit ook: op papier is het een van de sterkste senaten, maar hij heeft door zijn samenstelling zo weinig politieke geloofwaardigheid, dat hij in de praktijk een van de zwakste senaten is. De feitelijke invloed van een senaat kan dus nogal afwijken van zijn formele bevoegdheden.

[42] Russell 2000, p. 245 e.v.
[43] Oireachtas Library & Research Service 2012, p.11 en de daar vermelde literatuur.

Zowel Russell als Tsebelis & Money nuanceren de bevindingen van Lijphart. Russell meent dat Lijphart de legitimiteit van een senaat te eenzijdig relateert aan de vraag of deze wel of niet direct wordt gekozen. Daarnaast is haars inziens van belang in hoeverre de partijverhoudingen binnen de senaat geacht kunnen worden een afspiegeling te zijn van de kiezersvoorkeuren, ook als een senaat niet rechtstreeks wordt gekozen. Die afspiegeling is in het House of Lords, na de verwijdering van een groot aantal conservatieve *hereditary peers* in 1999 en de benoeming van een groot aantal nieuwe *life peers,* sterk verbeterd en er zijn aanwijzingen dat de Lords sindsdien aan zelfvertrouwen hebben gewonnen en dientengevolge door de regering ook meer serieus wordt genomen, al was dit beslist niet het oogmerk van de wijzigingen.[44] Tsebelis & Money benadrukken eveneens het belang van partijverhoudingen en daarnaast de invloed die geïnstitutionaliseerde conflictoplossingmechanismen hebben op de relatie tussen beide kamers en op de positie van een senaat.[45]

In een bespreking van het Amerikaanse stelsel van machtenscheiding komt de staatsrechtgeleerde Ackerman tot de conclusie dat sterk bicameralisme (twee verschillend samengestelde, maar qua bevoegdheden gelijkwaardige kamers) niet verenigbaar is met een parlementair stelsel, omdat er geen oplossing valt te bedenken voor het geval beide kamers een andere regering zouden willen.[46] Als beide kamers op verschillende wijze zijn samengesteld – wat in federale stelsels eigenlijk per definitie het geval is – kunnen zij alleen volstrekt gelijkwaardig zijn als daarnaast de uitvoerende macht is opgedragen aan een niet van het parlement afhankelijke president. Zwitserland lijkt met zijn verschillend samengestelde, maar volstrekt gelijkwaardige kamers aan deze wetmatigheid ontsnapt te zijn, maar het betaalt daarvoor volgens Ackerman een andere prijs: de Zwitserse regering is niet afzetbaar en het Zwitserse stelsel is in feite a-politiek; het komt onder druk te staan zodra de politieke verhoudingen volatieler worden. Als de samenstelling van beide kamers niet of niet noemenswaardig verschilt – zoals in Italië – is een volstrekt symmetrisch tweekamerstelsel volgens Ackerman wel verenigbaar met een parlementair stelsel. Daarbij loopt een senaat echter weer het gevaar te verworden tot een '*pointless extra wheel'*, dat vooral zorgt voor extra complexiteit en ondoorzichtigheid en dat weinig toegevoegde waarde heeft in termen van zinvolle heroverweging.

Norton – zelf lid van het House of Lords – relativeert voor de Britse context het hele onderscheid tussen sterk en zwak bicameralisme. Een senaat die zich sterk maakt, verzwakt in zijn ogen juist de politieke verantwoordelijkheid en daarmee de positie van zowel het parlement als de kiezer, doordat het de aflegging van verantwoordelijkheid verdeelt: als regering en lagerhuis niet meer samen de dienst uitmaken, kunnen de kiezers hen bij verkiezingen ook niet goed meer afrekenen. Wie *checks and balances* erg belangrijk vindt, kan zijns inziens kiezen voor een stelsel met verdeelde *accountability*, maar wie er meer aan hecht dat de kiezers zich kunnen uitspreken, kiest voor unicameralisme, of voor asymmetrische kamers waarin niet wordt afgedaan aan de verantwoordelijkheid tegenover het lagerhuis. Daarom is het in zijn ogen logisch dat degenen die – zoals hij zelf – een benoemd House of Lords willen handhaven, als tweede keus meestal afschaffing van het hogerhuis bepleiten en niet een direct gekozen hogerhuis.[47]

5. Effecten

Studies naar de effecten van tweekamerstelsels komen hoofdzakelijk uit de hoek van de politieke economie. De auteurs ervan gebruiken over het algemeen formele, speltheoretische modellen van besluitvorming en stemgedrag om op basis daarvan hypotheses te ontwikkelen die vervolgens

[44] Russell 2010.
[45] Tsebelis & Money 1997, p. 229-231.
[46] Ackerman 2000, p. 670-685.
[47] Norton 2007.

getoetst worden aan case studies of omvangrijke dataverzamelingen. In de vroegste studies lag het accent sterk op het Amerikaanse Congres en daarmee vergelijkbare zeer sterke senaten in presidentiële regeringsstelsels, maar latere studies besteden ook aandacht aan parlementaire tweekamerstelsels.

In een recent overzicht van de speltheoretische literatuur wordt als een van de belangrijkste bevindingen eruit aangemerkt, dat het in symmetrische en incongruente tweekamerstelsels (sterk bicameralisme in de termen van Lijphart) moeilijker is om de status quo te veranderen: beslissingen over wetgeving komen moeilijker tot stand en als ze eenmaal zijn genomen, zijn ze ook moeilijker weer te wijzigen.[48] Volgens Tsebelis & Money geldt dit voor alle tweekamerstelsels: het bestaan van een extra kamer verandert de uitkomsten van wetgevingsprocedures, ook als de extra kamer geen volledig vetorecht heeft (zoals in Frankrijk of Groot-Brittannië) en zelfs als de politieke samenstelling van de kamers niet of nauwelijks verschilt (zoals in Italië).[49] Uitstel (of de dreiging daarvan) is het belangrijkste machtsmiddel van een senaat en zijn onderhandelingspositie is sterker naarmate regering of lagerhuis meer haast hebben en zij minder in staat zijn het uitstel te doorbreken. Per saldo is het daardoor in elk type tweekamerstelsel moeilijker om de status quo te veranderen dan in een eenkamerstelsel. Regeringen hebben er meer moeite om hun beleidsprogramma's te verwezenlijken.[50] De stabiliteit van beleid en wetgeving is in een tweekamerstelsel dus groter, maar de regeringsstabiliteit is er juist zwakker.[51] Beide effecten zijn sterker naarmate de samenstelling van beide kamers meer verschilt. Of men de grotere beleidsstabiliteit als een voordeel of een nadeel van tweekamerstelsels wil zien, hangt volgens Tsebelis & Money uit de aard der zaak af van de waardering van de status quo. Er zijn ook auteurs die in dit verband niet spreken van 'beleidsstabiliteit', maar van 'innovatieve zwakte' of 'inertia'.[52]

Sommige vroege speltheoretische auteurs waardeerden een tweekamerstelsel positief, omdat volgens hen daarin het risico kleiner is dat een minderheid in ingewikkelde kwesties de besluitvorming 'kaapt' en dus de waarborgen groter dat parlementaire besluiten gedragen worden door een maatschappelijke meerderheid.[53] Tsebelis & Money vinden deze veronderstelling niet overtuigend, omdat het risico waarop deze auteurs (vanuit hun speltheoretische modellen) doelden, in de praktijk ofwel niet bestaat, ofwel alleen onder zeer uitzonderlijke omstandigheden en ook dan zijn die risico's juist nog kleiner wanneer eenvoudigweg zou worden gewerkt met gekwalificeerde meerderheden in een eenkamerstelsel.[54] Ackerman sluit zich daarbij aan en noemt de speltheoretische pogingen om een senaat te rechtvaardigen getuigen van *'a certain amount of intellectual desperation'*, uitmondend in moeizame rationalisaties voor een institutie die misschien zijn *raison d'être* heeft verloren.[55] Cutrone & McCarty analyseerden in 2006 in een overzichtsartikel de hele speltheoretische literatuur over tweekamerstelsels en komen tot vergelijkbare conclusies.[56] Aan de speltheorie kunnen huns inziens geen argumenten worden ontleend om een tweekamerstelsel te verkiezen boven een eenkamerstelsel.

Coalitieregeringen (en dus meerpartijenstelsels) hebben overigens vergelijkbare effecten op het nemen van beslissingen als tweekamerstelsels, omdat ook daarin de macht verdeeld is over meer partijen waartussen steeds overeenstemming moet worden bereikt.[57] Brennan & Hamlin wijzen

[48] Uhr 2008.
[49] Tsebelis & Money 1997, p. 209 e.v.
[50] Zie voor voorbeelden o.a. Tsebelis & Money 1997, hoofdstukken 6, 7 en 8, Vatter 2005, Uhr, Bach & Massicotte 2011, Congleton 2003.
[51] Zie over dat laatste ook Druckman & Thies 2002, dat hierna nog aan de orde komt.
[52] Bv. Vatter 2005.
[53] Bv. Riker 1992 en Levmore 1992.
[54] Tsebelis & Money 1997, p. 214-217.
[55] Ackerman 2000, p. 681.
[56] Cutrone & McCarty 2006.
[57] Brennan & Hamlin 2004, p. 235-236.

erop dat er, naast de langere duur van de besluitvorming en het risico van *gridlocks*, nog andere kosten zijn verbonden aan deze vormen van machtsverdeling: de politieke verantwoordelijkheden worden minder helder en regeringen worden minder vertrouwenwekkend gevonden wanneer beslissingen door de kiezers gezien worden als het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen partijen of als de uitkomst van strategisch gedrag van rivaliserende machtscentra.[58]

Er zijn enkele studies geweest naar het effect van tweekamerstelsels op de hoogte van overheidsuitgaven en begrotingstekorten, maar de uitkomsten daarvan zijn niet eenduidig.[59] Voor de Verenigde Staten bleek te gelden dat begrotingstekorten hoger zijn wanneer beide kamers door verschillende partijen gedomineerd worden. In een studie onder parlementaire stelsels concludeerde Heller dat begrotingstekorten in het algemeen hoger zijn wanneer twee kamers met de begroting moeten instemmen,[60] maar naarmate de partijpolitieke samenstelling van beide kamers meer verschilt, lijkt het verschil juist kleiner.[61] Hij verklaart dit laatste uit de grote mate van fractiediscipline in parlementaire stelsels, waardoor electorale overwegingen daar anders uitpakken dan in het Amerikaanse systeem, waar individuele congresleden erop uit zijn '*to bring the bacon home'* naar hun kiesdistricten. Schwarz stelde voor Duitsland vast dat het (federale) begrotingstekort hoger was in perioden waarin de zittende regering geen meerderheid in de Bundesrat had.[62] Hij verklaart dit uit het feit dat de oppositie in de Bundesrat straffeloos regeringsvoorstellen kan tegenwerken en het begrotingstekort hoog kan houden, omdat de kiezers de partijen in de Bondsregering plegen af te straffen voor een haperende economie en niet de partijen van de oppositie of (in het Duitse geval) de deelstaatregeringen.

In de literatuur wordt wel aangenomen dat het aantal aangenomen wetten in een tweekamerstelsel lager is dan in een eenkamerstelsel, maar in een studie hiernaar onder vier Amerikaanse deelstaten die ooit een transitie van het ene naar het andere stelsel doormaakten, kon dit niet worden aangetoond. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de betrokken senaten niet alleen wetsvoorstellen konden verwerpen, maar ook een initiatiefrecht hadden.[63]

De invloed van tweekamerstelsels op de regeringsstabiliteit is onderzocht door Druckman & Thies aan de hand van een steekproef van 202 regeringen in tien landen (waaronder Nederland).[64] In hun steekproef stelden zij vast dat regeringen die in beide huizen over een meerderheid beschikten, gemiddeld – in overigens vergelijkbare omstandigheden – langer meegingen dan regeringen die alleen een meerderheid in het lagerhuis hadden. Ze vonden geen aanwijzingen dat het daarbij uitmaakte of beide kamers al of niet over gelijke bevoegdheden beschikten (in de steekproef was dat voor bijna de helft van de onderzochte landen het geval).
In een latere studie maken Druckman, Martin & Thies aannemelijk dat partijen bij de regeringsvorming vaak rekening houden met de samenstelling van de senaat. Ook in deze studie vonden ze geen aanwijzingen dat de bevoegdheden van de senaat voor de uitkomst verschil maakten.[65] Volden & Carruba stelden vast dat het enkele feit dat een mogelijke regeringscoalitie geen meerderheid heeft in de senaat, nog geen verklaring biedt voor het ontstaan van *oversized* coalities, maar wanneer de grootste partij in het lagerhuis een andere is dan de grootste partij in de senaat, worden coalities wel significant vaak breder samengesteld dan alleen op grond van de samenstelling van het lagerhuis noodzakelijk zou zijn.[66]

[58] Brennan & Hamlin, p. 252.
[59] Zie met name Heller 1997 en Heller 2001 en de daar vermelde literatuur.
[60] Heller 1997.
[61] Heller 2001.
[62] Schwarz 2006.
[63] Rogers 2003. De door hem bestudeerde transities waren: Georgia (1789), Pennsylvania (1790), Vermont (1836) en Nebraska (1937).
[64] Druckman & Thies 2002.
[65] Druckman, Martin & Thies 2005.
[66] Volden & Carruba 2004.

Het beëindigen van de volstrekte gelijkwaardigheid van beide kamers in een stelsel als het Italiaanse, zal volgens Diermeier, Eraslan & Merlo niet zozeer tot gevolg hebben dat de regeringen er stabieler worden en dus gemiddeld langer kunnen aanblijven, maar vooral dat regeringscoalities er smaller zullen worden samengesteld.[67] Zij baseren deze conclusie op gegevens over België, Zweden en Denemarken. De verklaring hiervoor ligt volgens hen in het feit dat kabinetsformateurs niet alleen streven naar een zo lang mogelijke zittingsduur van een kabinet, maar ook naar een zo groot mogelijk aandeel voor hun partij in de beleidsvorming en in het aantal kabinetszetels. Het resultaat is daarom altijd een *trade off* tussen beide factoren.

6. Ontwikkelingen en discussies in andere landen

Senaten zijn volgens Russell naar hun aard controversieel.[68] In sommige landen is er kritiek op de ondemocratische samenstelling (Groot-Brittannië, Canada) of op de ongelijke vertegenwoordiging van de bevolking (Frankrijk, Australië, Canada), maar waar een senaat op gelijke wijze is samengesteld als het lagerhuis (zoals in Italië) wordt aan het nut van de senaat getwijfeld. Sterke senaten (zoals in Japan, Duitsland, Australië) worden soms als hinderlijke bemoeials gezien, maar zwakke (zoals in Ierland) worden juist vanwege hun zwakte bekritiseerd. Met uitzondering van Duitsland staan vormgeving, bevoegdheden of voortbestaan van de senaat in alle landen met een tweekamerstelsel geregeld ter discussie.[69] Hervormingsvoorstellen nemen allerlei vormen aan, maar van daadwerkelijke hervormingen komt het zelden. Als belangrijkste oorzaak daarvoor zien Russell & Sandford het gebrek aan helderheid over het doel van een senaat.[70] Daarnaast vergen veranderingen vaak wijziging van de grondwet en raken discussies over senaatshervorming vaak verweven met discussies over andere constitutionele kwesties, zoals de positie van provincies of autonome regio's of de vormgeving van het kiesstelsel. Bovendien lopen volgens deze auteurs de belangen van parlementsleden (beide kamers), politieke partijen en regering doorgaans niet parallel en wijzigen ze soms ook in de tijd. Tenslotte is volgens hen de publieke opinie meestal in andere zaken geïnteresseerd of wantrouwt men regeringsvoorstellen voor hervormingen.
Hieronder is informatie opgenomen over ontwikkelingen en discussies in veertien van de zestien parlementaire OESO-landen met een tweekamerstelsel.[71] Tot slot is enige informatie toegevoegd over de Scandinavische landen die op een eenkamerstelsel overstapten.

Japan[72]
Het keizerlijke Japan kende voor de tweede wereldoorlog een tweekamerstelsel met – naast het lagerhuis – een klassieke adelskamer. Bij de onderhandelingen met het Amerikaanse hoofdkwartier van generaal MacArthur vanaf eind 1945 was de keuze tussen een- en tweekamerstelsel een van de belangrijkste twistpunten. De Amerikanen waren voorstander van een eenkamerstelsel, omdat Japan nu eenmaal – anders dan de Verenigde Staten – geen federale staat was. De Japanse regering stond wantrouwig tegenover de partijendemocratie naar westers model die de Amerikanen voorstonden, en drong aan op een tweekamerstelsel met als argument dat dit een grondiger behandeling van wetgevingsvoorstellen zou verzekeren. De uitkomst was een tweekamerstelsel waarin beide kamers rechtstreeks worden gekozen en waarin het lagerhuis de senaat weliswaar kan overstemmen, maar daarvoor in de meeste gevallen een tweederde meerderheid nodig heeft. In de praktijk komt dat al gauw in de buurt van een volledig vetorecht (bij grondwetswijzigingen heeft de senaat sowieso een volledig vetorecht). Bij geschillen tussen de kamers kan een

[67] Diermeier, Eraslan & Merlo 2004.
[68] Russell 2013, p. 128.
[69] Russell 2000, p. 229.
[70] Russell & Sandford 2002.
[71] Slovenië en Nederland ontbreken: in de beschikbare literatuur kon op dit punt onvoldoende informatie worden gevonden over Slovenië; voor Nederland is uitgebreide informatie te vinden in de bijlage en de daarin vermelde rapporten en kamerstukken.
[72] Ontleend aan Rosenzweig 2010, Thies & Janai 2013, Tsebelis & Money 1997, p. 185-189.

gezamenlijke commissie worden ingesteld die een compromisvoorstel uitwerkt, maar in die commissie is eveneens een tweederde meerderheid nodig om besluiten te nemen. Gevolg is, dat Japan op papier een van de sterkste senaten heeft. Verschil met Australië is dat de Japanse senaat begrotingswetten niet kan blokkeren en met Italië dat de Japanse senaat de regering niet naar huis kan sturen. Anders dan in Italië worden de beide kamers in Japan niet tegelijk verkozen (de senaat wordt bovendien in delen vervangen) en verschilt het kiesstelsel ook enigszins, waardoor de samenstelling van de senaat niet zonder meer overeenkomt met die van het lagerhuis.

De eerste decennia onder de nieuwe grondwet gaf dit voor de zittende regeringen geen problemen: door de overmacht van de liberaal-democraten (LDP) in beide huizen, de nauwe samenwerking tussen regering en regeringsfracties en de grote mate van fractiediscipline kon de Japanse senaat toen nauwelijks een eigen positie verwerven in de besluitvorming. Pas aan het eind van de twintigste eeuw begon daar verandering in te komen door het afbrokkelen van de machtsbasis van de regerende LDP. Vanaf 1989 heeft geen enkele partij meer in beide kamers tegelijk een meerderheid gehad en regerende coalities hadden dat slechts de helft van de tijd en dan nog vaak doordat bij de vorming van de regering extra partijen waren betrokken met het oog op de samenstelling van de senaat. Vooral in de jaren tussen 2007 en 2009, toen de LDP-coalitie in het lagerhuis een meerderheid had maar de belangrijkste oppositiepartij in de senaat over een meerderheid beschikte, kwam het geregeld tot aanvaringen tussen beide kamers. Weliswaar beschikte de regering in het lagerhuis over een tweederde meerderheid, maar het gebruik daarvan wordt door de meeste Japanse kiezers (76 %) als een zwaktebod gezien. Toch is daarvan in die twee jaar nog zeventien keer gebruik gemaakt en er zal vermoedelijk veel vaker mee gedreigd zijn. In het algemeen stranden in een verdeeld parlement meer dan twee keer zoveel wetten, terwijl er al veertig procent minder voorstellen worden ingediend. Na lagerhuisverkiezingen aangetreden regeringen hebben geregeld grote moeite hun programma in wetgeving om te zetten.

Vanaf 1945 is de bestaansreden van de Japanse senaat veelvuldig ter discussie gesteld. Eerst gebeurde dat omdat het bestaan ervan geen meerwaarde leek te hebben en hoofdzakelijk een verdubbeling van procedures betekende. Hervormingsvoorstellen gingen toen hoofdzakelijk in de richting van een andere wijze van samenstelling teneinde een onafhankelijker opstelling te verzekeren, of ook wel een striktere scheiding van bevoegdheden tussen beide kamers. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw gaan er ook stemmen op om de bevoegdheden van de senaat in te perken. Voor een wijziging van de positie van de senaat is echter grondwetswijziging noodzakelijk, die in beide kamers een tweederde meerderheid vergt. De kansen daarop lijken niet groot.

Frankrijk[73]

De huidige Franse senaat vindt zijn grondslag in de grondwet van de Vijfde Republiek, tot stand gekomen in 1958 onder De Gaulle. Afgezien van de leden die de Fransen overzee en in het buitenland vertegenwoordigen, worden de leden per departement gekozen door speciale kiescolleges, die bestaan uit leden van het lagerhuis en regionale, provinciale en lokale volksvertegenwoordigers. In totaal tellen die kiescolleges ongeveer 150.000 *'grand électeurs'*, waaronder meer dan 140.000 afgevaardigden van de gemeenteraden. De verdeling van het aantal senatoren over de departementen en het gehanteerde kiesstelsel – zowel voor de verkiezing van de leden van het kiescollege als voor de verkiezing van de senatoren zelf – veroorzaken een sterke oververtegenwoordiging van het platteland en van conservatieve politieke groeperingen. Tot aan 2011 heeft de senaat nooit een linkse meerderheid gekend. Het aantal dubbelmandaten is (net als trouwens in het Franse lagerhuis) groot: in 1993 had meer dan 90 procent van de senatoren daarnaast een positie in het lokale of regionale bestuur als bestuurder of volksvertegenwoordiger.

[73] Ontleend aan Mastias 1999, Russell 2000, p. 61-64 en 236-237, Dutheillet de Lamothe 2006, Ruß 2010.

De senaat levert een bijdrage aan de wetgeving door wetsvoorstellen te amenderen, soms ingrijpend. Volgens Mastias levert de senaat sinds de jaren 70 zo'n 5.000 amendementen per jaar en wordt – afhankelijk van de politieke situatie – 50 tot 85 procent daarvan door het lagerhuis geaccepteerd. Meestal worden beide kamers het eens, maar als dat niet zo is, hebben regering en lagerhuis het laatste woord. De regering kan eventueel al na één behandelingsronde in beide kamers een gezamenlijke bemiddelingscommissie van beide huizen (*Commission Mixte Paritaire*) instellen. Het voorstel van de commissie kan vervolgens alleen nog door de regering worden geamendeerd en als de senaat er niet mee instemt, kan de regering verklaren dat de beslissing van het lagerhuis de doorslag geeft. Alleen bij grondwetswijzigingen en bij wetgeving die de senaat zelf betreft, heeft de senaat een volledig vetorecht.

De positie van de senaat en zijn manier van optreden heeft door de jaren heen sterk gewisseld, afhankelijk van de politieke kleur van de regering en van de vraag of de rechtstreeks gekozen president en de meerderheid van het lagerhuis van dezelfde politieke kleur zijn. In de eerste jaren van het bestaan van de senaat, vooral vanaf 1962 toen president De Gaulle rechtstreeks werd gekozen en hij bovendien een meerderheid in het lagerhuis had, werd de senaat nauwelijks serieus genomen en dreigde hij gemarginaliseerd te worden. In een grondwetsvoorstel van De Gaulle zou de senaat deels worden omgevormd tot een kamer op corporatistische basis, maar dit voorstel, dat meer onderwerpen bevatte, werd in 1969 bij referendum afgewezen. In perioden waarin de regering een meerderheid heeft in de senaat, maar niet in het lagerhuis (minderheidsregering) of de regering een andere politieke kleur heeft dan de president (*cohabitation*) bleek de senaat steeds een steunpilaar voor de regering en werd hij door de regering ook als zodanig ingezet. De betoonde hulpvaardigheid ging dan volgens Mastias echter al gauw ten koste van de kwaliteit van het senaatswerk, omdat de traditionele kalmte en het werktempo onder druk kwamen te staan. Linkse regeringen hebben daarentegen altijd veel problemen in de (conservatieve) senaat ondervonden, ook als zij van dezelfde politieke kleur waren als de president en ze bovendien een royale meerderheid hadden in het lagerhuis, zoals bijvoorbeeld na 1981 onder president Mitterrand het geval was. De senaat ging toen systematisch gebruik maken van ordebevoegdheden en andere vertragingstactieken en van beroepen op het Constitutioneel Hof (73 in vijf jaar tijd). Het aantal wetten dat uiteindelijk met alleen de steun van het lagerhuis werd aangenomen, steeg in deze periode naar 26 procent (tegen 3 procent in de periode 1959-1980).

De kritiek op de senaat en op de senatoren verhevigde hierdoor onder het presidentschap van Mitterrand en kwam ook niet meer hoofdzakelijk van de linkse partijen. Zowel de rekrutering van senatoren als de werkwijzen van de senaat kwamen ter discussie te staan. De senaat werd een *bastion du conservatisme* genoemd, *la forteresse de l'opposition* en *une anomalie historique.* Hem werd een gebrek aan daadwerkelijke reflectie op wetsvoorstellen verweten. Intern was de senaat ook in een crisis beland, maar geen enkel hervormingsvoorstel leidde ergens toe. Een wetsvoorstel tot verandering van de samenstelling van de senaat met als doel de vertegenwoordiging proportioneler te maken en meer in overeenstemming met de inwoneraantallen van de gemeenten, strandde in 1991 nadat de senaat had geweigerd het te agenderen. In 1999 is een ongeveer identiek wetsvoorstel ingediend door de socialistische regering Jospin en dat heeft het na veel discussie – en amendering door de senaat – uiteindelijk wel tot wet gebracht, zij het pas in 2003. Daarbij werd ook de zittingsduur van de senaat teruggebracht van negen naar zes jaar. In 2007 stelde een breed samengestelde grondwetscommissie (o.l.v. Balladur) ingrijpender maatregelen voor om de scheve vertegenwoordiging in de senaat recht te trekken, maar in de grondwetsherziening van 2008 was dit niet overgenomen en een in 2008 ingediend initiatiefvoorstel van de socialistische fractievoorzitter in het lagerhuis (Ayrault), dat er wel uitvoering aan wilde geven, heeft het al in het lagerhuis niet gehaald.

Na de crisis van de jaren '80 en '90 heeft de senaat zich weer meer toegelegd op het verbeteren van de wetgevingskwaliteit en de bescherming van grondrechten. Ook heeft de senaat zijn procedures hervormd en is hij communicatiever geworden naar de buitenwereld. Het tweekamerstelsel staat als zodanig volgens Mastias niet meer ter discussie in Frankrijk, maar de rolopvatting van de senaat is in zijn ogen tot nu toe onvast, doordat die wisselde tussen ofwel het matigen en verbeteren van de regeringsplannen, ofwel – onder linkse regeringen – het zwemmen tegen het politieke tij. Zijn nauwelijks veranderbare politieke samenstelling maakt het de senaat onmogelijk om wisselende meerderheden te produceren en zich zo aan veranderende omstandigheden aan te passen. Dat is volgens Mastias echter niet het beeld in de publieke opinie. Daarin staat de senaat symbool voor kalmte en waakzaamheid, ook al bleek hij niet altijd aan dit ideaal te kunnen voldoen. Russell haalt een onderzoek aan waaruit blijkt dat 46 procent van de Franse kiezers van oordeel is dat de senaat zijn werk goed doet, tegenover 38 procent die datzelfde vindt van het lagerhuis, waarbij zij niet uitsluit dat veel ondervraagden de senaat verward hebben met het Constitutionele Hof.[74]

Groot-Brittannië[75]
Hervorming van het House of Lords staat al zeer lang op de politieke agenda in Groot-Brittannië. De bevoegdheden van de Lords zijn in 1911 aanzienlijk ingeperkt, nadat de conservatief gedomineerde Lords in 1909 de begroting van de liberale regering hadden afgestemd, maar die regering tot twee maal toe na nieuwe verkiezingen in het zadel bleef. Voortaan zouden de Lords begrotingen niet meer kunnen verwerpen en werd bij andere wetten hun vetorecht vervangen door een *power of delay* van ongeveer twee jaar. Daarna zou het lagerhuis de doorslag kunnen geven. In de considerans van de *Parliament Act 1911* werden verdere hervormingen aangekondigd: de vervanging van het House of Lords door een *'Second Chamber constituted on a popular instead of hereditary basis*'. De wet werd aangenomen met steun van de Lords (131 tegen 114 stemmen) onder de dreiging van benoeming van een groot aantal extra, liberale Lords. Op voorstel van de Labourregering werd in 1949 de mogelijkheid voor de Lords om wetgeving op te houden, teruggebracht naar één jaar. De *Parliament Act 1949* werd aangenomen onder toepassing van de procedure van de *Parliament Act 1911* (na een vertraging van twee jaar dus). In de praktijk is de procedure van de *Parliament Acts* weinig toegepast,[76] al zal de mogelijkheid ervan wel de nodige invloed hebben op het gedrag van de Lords. Belangrijk was ook de wijze waarop sinds dezelfde tijd de zgn. *Salisbury convention* werd toegepast: de Lords blokkeren geen wetgeving die in het verkiezingsprogramma van de regerende partij is aangekondigd.[77]

Een volgende belangrijke verandering was de introductie van *life peerages* in 1958. Bedoeld (door een conservatieve regering) om het aantal leden van de Lords binnen de perken te houden, had het juist het omgekeerde effect. Een regeringsvoorstel uit 1968 dat onder andere de bevoegdheden van de Lords verder wilde inperken, werd in 1969 weer ingetrokken, omdat de behandeling ervan veel tijd vergde en de regering Wilson andere prioriteiten had. Verschillende nadien nog ingediende initiatiefvoorstellen brachten het niet tot wet.

In 1999 stelde de Labourregering voor om alle erfelijke *peers* uit het Hogerhuis te verwijderen, als eerste stap op weg naar verdere hervormingen. In de wet die uiteindelijk na een uitgebreide behandeling en veel overleg werd aangenomen, werden als compromis echter – via een amendement vanuit de Lords – toch nog 92 plaatsen voor erfelijke *peers* behouden.[78] In

[74] Russell 2000, p. 227.
[75] Ontleend aan Russell 2000, p. 9 e.v., Russell 2013 en de website van het House of Lords.
[76] Volgens de website van het Engelse parlement is dit sinds 1911 zeven keer gebeurd, waarvan vier keer na 1949 en daarvan drie keer onder de Labour-regering Blair (1999, 2000 en 2004).
[77] Dymond & Deadman 2006.
[78] Zie daarover Cockerell 2001.

combinatie met de benoeming van een groot aantal nieuwe *life peers* door de Labourregering, heeft dit gezorgd voor een politiek evenwichtiger samenstelling van de Lords en als gevolg daarvan een relatief sterke positie voor de liberaal-democraten en de bijna 200 niet partijgebonden zgn. *crossbenchers*.

In de literatuur (o.a. door Lijphart) werd het House of Lords van voor 1999 als een van de zwakste senaten beschouwd. Volgens sommigen had Groot-Brittannië zelfs in feite een eenkamerstelsel. Volgens Russell is dat na 1999 duidelijk aan het veranderen, hoewel dat niet het doel van de hervormingen was.[79] Door de grotere ervaren legitimiteit hebben de Lords een groter vertrouwen gekregen, wat tot uitdrukking komt in een groter aantal nederlagen voor regeringsvoorstellen, zowel van Labour- als van conservatieve regeringen. Anders dan voorheen worden de voorstellen van de Lords ook veel vaker overgenomen door regering en lagerhuis. Zij meent dat hierdoor ook de positie van *backbenchers* binnen de regeringsfracties in het lagerhuis is versterkt. De veranderingen sinds 1999 hebben ook discussie opgeroepen over de geldigheid van de *Salisbury convention*. De liberaal-democraten achten zich er niet aan gebonden (zij zien het als een afspraak tussen Labour en Conservatieven), maar een gezamenlijke commissie uit beide huizen concludeerde in 2006 dat de conventie nog steeds geldt, maar dat heroverweging van de verhouding tussen beide kamers en dus van de daarmee samenhangende conventies wel noodzakelijk wordt, indien zou worden besloten het hogerhuis geheel of voor een belangrijk deel te gaan verkiezen.[80]

Van de aangekondigde verdere hervormingen is het tot op heden niet gekomen, al zijn ze verschillende keren in troonredes aangekondigd en zijn er ook verschillende regeringsnota's en partijrapporten aan gewijd, terwijl ook een staatscommissie en een gezamenlijke parlementaire commissie zich ermee hebben bezig gehouden.[81]

De huidige conservatief-liberale regering kondigde in haar regeringsprogramma voorstellen aan om te komen tot een in hoofdzaak gekozen hogerhuis op basis van evenredige vertegenwoordiging. In juni 2012 werd een wetsvoorstel in het lagerhuis ingediend, dat voorzag in een House of Lords van 450 leden, waarvan 360 gekozen en de rest benoemd. De zittingsduur van alle leden, met uitzondering van de bisschoppen, zou 15 jaar worden zonder mogelijkheid van herverkiezing of herbenoeming. Verkiezingen zouden elke vijf jaar worden gehouden, steeds voor 120 van de 360 zetels, tegelijk met de verkiezingen voor het lagerhuis. In de bevoegdheden van het hogerhuis zou geen verandering worden gebracht (de *Parliament Act 1949* zou geldig blijven).[82] Het wetsvoorstel stuitte op nogal wat weerstand onder conservatieve *backbenchers* in het lagerhuis. Sommigen vreesden dat het primaat van het lagerhuis zou worden aangetast, wanneer de leden van de Lords direct zouden worden gekozen. Anderen vonden dat de regering beter andere prioriteiten kon stellen in een tijd van economische crisis. In andere partijen en in het House of Lords bestond ook de nodige kritiek. Het wetsvoorstel is in september 2012 ingetrokken.

In de publieke opinie in Groot-Brittannië blijken vraagstukken van constitutionele vernieuwing, waaronder de hervorming van het House of Lords, weinig belangstelling te genieten, vergeleken met bijvoorbeeld economische vraagstukken of criminaliteit. Ondervraagden blijken zowel te

[79] Russell 2013, p. 294-299.
[80] Joint Committee on Conventions 2006, p. 23 e.v.
[81] Clarke & Purvis 2010 en Purvis 2011. Zie ook Russell 2013, p. 452-487 en www.parliament.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/.
[82] House of Lords Reform Bill 2012-2013; inhoud en wederwaardigheden van het wetsvoorstel zijn te vinden via services.parliament.uk/bills/2012-13/houseoflordsreform.html.

hechten aan versterking van de legitimiteit via de introductie van verkiezingen, als aan de onafhankelijkheid van veel van de huidige, benoemde leden van de Lords.[83]

Italië[84]

In reactie op het Mussolini-tijdperk was het uitdrukkelijke doel van de nieuwe Italiaanse grondwet van 1948 om de macht zoveel mogelijk te spreiden en een groot aantal *checks and balances* in het politieke systeem te incorporeren. Daar hoorde volgens velen – naast een keuze voor evenredige vertegenwoordiging – een tweekamerstelsel bij waarin de senaat gelijke bevoegdheden kreeg als het lagerhuis. De communistische en socialistische vertegenwoordigers in de grondwetscommissie, die liever een eenkamerstelsel hadden gezien, stemden daarmee in onder de voorwaarde dat beide kamers direct verkozen zouden worden. De senaat was daarnaast bedoeld om de regio's te vertegenwoordigen. In theorie werd in elke regio driekwart van de zetels verdeeld in enkelvoudige kiesdistricten en werd de rest van de senaatszetels aangevuld op basis van evenredige vertegenwoordiging. Omdat in de enkelvoudige districten een meerderheid van 65 procent vereist was om rechtstreeks gekozen te worden, en dit zelden door een kandidaat werd gehaald, kwam het in de praktijk neer op een volledig evenredige zetelverdeling, zoals ook voor het lagerhuis gold. Het enige verschil tussen de verkiezing van beide kamers was per saldo, dat de leeftijden voor actief en passief kiesrecht voor de verkiezing van de senaat veel hoger lagen dan voor de verkiezing van het lagerhuis. Ook de bevoegdheden van beide kamers waren nagenoeg identiek.

Het kiesstelsel droeg eraan bij dat in beide kamers steeds een zeer groot aantal partijen was vertegenwoordigd, dat de regeringsvorming moeizaam verliep, dat regeringen meestal weer snel ten val kwamen en dat er geregeld nieuwe verkiezingen gehouden moesten worden (steeds voor beide kamers tegelijk). De geringe slagvaardigheid van de regeringen werd nog versterkt door de lange duur van wetgevingsprocessen, die veroorzaakt werd door de volstrekte gelijkwaardigheid van beide kamers van het parlement en door het ontbreken van een effectief conflictoplossingsmechanisme (voorstellen kunnen eindeloos heen en weer gaan). Pogingen – sinds het begin van de jaren 70 – om tot herziening van de grondwet te komen, liepen echter op niets uit. Critici van het tweekamerstelsel die inperking van de senaatsbevoegdheden of afschaffing van de senaat voorstonden, vereenzelvigden hem met het disfunctioneren van het hele politieke systeem, maar de werkelijke oorzaak daarvan lag volgens Lodici niet in het tweekamerstelsel, hoewel dat wel wat afgezwakt zou moeten worden, maar in het extreem grote aantal politieke partijen in Italië en in het grote aantal geagendeerde, vaak futiele wetsvoorstellen.

Te midden van politieke schandalen kozen de Italianen in 1993 bij referendum voor een gemixt en per saldo minder evenredig kiesstelsel, mede geïnspireerd door de situatie in Groot-Brittannië. Naar aanleiding van dit referendum is voor de verkiezingen van de senaat in 1993 de 65-procentdrempel afgeschaft en werden de zetels in de enkelvoudige districten voortaan toegewezen aan de kandidaat met de meeste stemmen. Voor het lagerhuis ging een vergelijkbaar kiesstelsel gelden. Daarnaast werd een kiesdrempel ingevoerd. Dit leidde er echter niet toe dat de partijverhoudingen gingen lijken op die in Groot-Brittannië. In 1999 waren in beide kamers nog steeds 44 politieke bewegingen vertegenwoordigd, waarvan 26 slechts met één zetel. De oorzaak daarvan lag mede in een door corruptieschandalen gevoede politieke crisis, waardoor de oude partijen – in het bijzonder de christen-democraten – zo goed als weggevaagd werden. Het nieuwe kiesstelsel leidde vooral tot ingewikkelde verkiezingsafspraken tussen politieke groeperingen binnen tamelijk losse coalities en tot een aanmerkelijke centralisatie van de kandidaatstelling. Doordat de senaat minder leden telde, was het aantal groeperingen daar wel wat kleiner dan in het

[83] Cruse 2012.
[84] Ontleend aan Lodici 1999, Russell 2000, p. 57-59 en p. 231-232, Bartole 2006, Hornig 2010, Zucchini 2008 en de IPU/Parline database.

lagerhuis. Ook verschilden de uitslagen van de verkiezingen na 1993 voor het eerst tussen beide kamers: de eerste regering Berlusconi (1994/1995) had een meerderheid in het lagerhuis, maar niet in de senaat; voor de twee regeringen tussen 1999 en 2001 gold het omgekeerde. Sinds 1993 zijn de kamers het in een aanmerkelijk groter aantal gevallen oneens over wetsvoorstellen (circa 22 procent tussen 1996 en 2006), ook in perioden waarin de meerderheden in beide kamers wel overeenkomen. Zucchini ziet de oorzaak daarvan niet alleen in de wijziging van het kiesstelsel, maar ook en vooral in de afgenomen discipline binnen de fracties in de kamers, vergeleken met de periode voor 1993.

In 2005 werd het kiesstelsel opnieuw veranderd en vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met regionale kieslijsten. Daarbinnen wordt een bonus toegedeeld aan de partij of coalitie die binnen een regio de meeste stemmen haalt: die is daarmee verzekerd van 55 procent van de regionale zetels. Voor het lagerhuis geldt een vergelijkbaar systeem, maar dan op nationale schaal: de politieke partij of coalitie die de meeste stemmen haalt, is daarmee verzekerd van tenminste 340 van de 630 kamerzetels. Een klein verschil in verkiezingsresultaat tussen partijcoalities kan daardoor tot een groot verschil in zetels leiden, vooral in het lagerhuis. In de senaat zijn de effecten minder uitgesproken, doordat de bonus daar per regio wordt bepaald. De roep om wijziging van het kiesstelsel teneinde levensvatbaarder regeringen te verzekeren, is sindsdien niet verflauwd, maar een in 2009 gehouden referendum waarin werd voorgesteld de bonusregel alleen nog op partijen toe te passen en niet meer op coalities, was niet geldig wegens een te lage opkomst (78 procent van de uitgebrachte stemmen was voor het voorstel bij een opkomst van ruim 23 procent).
In 2013 resulteerde het nieuwe kiesstelsel in uitslagen die geen meerderheid in de senaat opleverden voor de partijencoalitie die de lagerhuisverkiezingen won. In december van datzelfde jaar besliste het constitutionele hof van Italië dat het huidige kiesstelsel onconstitutioneel is, onder andere omdat er geen benedengrens is verbonden aan de bonusregel en een partijencoalitie die slechts een zeer kleine meerderheid behaalt, de volle bonus toegewezen krijgt.[85]

De huidige regering Renzi wil de senaat hervormen en heeft daaraan haar politieke lot verbonden. Op 31 maart 2014 heeft het Italiaanse kabinet ingestemd met een voorstel tot wijziging van de grondwet dat een einde moet maken aan de gelijkwaardigheid van beide kamers en dat het totaal aantal volksvertegenwoordigers moet terugbrengen. Volgens dat voorstel zal de nieuwe *Senato delle Autonomie* honderd leden tellen en gaan bestaan uit de presidenten van de autonome regio's en provincies, de burgemeesters van de regionale en provinciale hoofdsteden, per regio of provincie twee afgevaardigden, te kiezen uit en door de regionale en provinciale parlementen, en twee burgemeesters, te kiezen door een kiescollege waarin alle burgemeesters uit de regio of provincie zitting hebben. De nieuwe senaat zal niet langer het vertrouwen in de regering kunnen opzeggen en krijgt bij de meeste wetgeving alleen nog de mogelijkheid om amendementen voor te stellen aan het lagerhuis, dat te allen tijde de beslissing neemt. Een vetorecht krijgt hij alleen nog bij sommige constitutionele wetten.[86] Op 2 augustus 2014 heeft de Italiaanse senaat met de voorgestelde wijzigingen ingestemd.[87]

Spanje[88]
Na beëindiging van het Franco-tijdperk en herstel van de democratie in Spanje koos het land voor een tweekamerstelsel. Er was van het begin af aan veel discussie over de samenstelling van de

[85] Reuters, 4 december 2013, *Italy's top court rules electoral law breaches constitution*, www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE9B30YW20131204.
[86] www.governo.it/governoinforma/dossier/ddl_revisione_constituzionale/
[87] www.ansa.it/english/news/2014/08/04/renzi-denies-secret-berlusconi-deal-amid-reform-rush_d1da83b8-0958-462f-bfe7-2d36d096cb91.html.
[88] Ontleend aan Juberías 1999, Russell 2000. p. 65-68 en p.233-234, Sánchez Navarro 2006, Cordes & Kleiner-Liebau 2010.

senaat, in samenhang met discussies over de status van autonome regio's binnen Spanje. In de grondwet van 1978 werd uiteindelijk gekozen voor een senaat waarin vanuit elk van de Spaanse provincies vier leden direct zouden worden gekozen en waarin de nog te vormen autonome regio's elk een eigen afvaardiging zouden krijgen, in overeenstemming met hun inwonertal. De beide kamers worden in de praktijk tegelijkertijd gekozen en hun politieke samenstelling verschilt nauwelijks. Wel zijn de landelijke provincies – en daarmee de conservatieve partijen – in de senaat enigszins oververtegenwoordigd. Door de werking van het kiesstelsel heeft de regering in de senaat vaak een grotere meerderheid dan in het lagerhuis. De volksvertegenwoordigingen van de – inmiddels zeventien – autonome regio's wijzen hun senatoren aan op basis van evenredige vertegenwoordiging. In de meeste regio's worden deze senatoren ook uit de leden van de volksvertegenwoordiging gekozen en dienen zij terug te treden bij verlies van hun regionale zetel.

De Spaanse senaat is betrokken bij alle wetgeving, maar zijn positie in het wetgevingsproces is veel zwakker dan die van het lagerhuis. Hij kan – binnen twee maanden – een veto uitspreken over een wetsvoorstel of dit amenderen, maar het lagerhuis heeft altijd het laatste woord. Het lagerhuis of de regering kunnen de periode van twee maanden bij urgente wetten bovendien bekorten tot twintig dagen. Alleen bij belangrijke grondwetswijzigingen is in beginsel – in twee ronden – de uitdrukkelijke instemming van tweederde van de senaat vereist, al kan ook hier het lagerhuis een eventuele patstelling in sommige gevallen doorbreken met een buitengewone meerderheid. De regering is wel verantwoording verschuldigd aan de senaat, maar de senaat kan de regering niet naar huis sturen en is ook niet betrokken bij de regeringsvorming.
De senaat amendeert ongeveer de helft van de wetsvoorstellen die hij te behandelen krijgt, maar wanneer de regering een meerderheid heeft in de senaat, gaat het daarbij hoofdzakelijk om technische verbeteringen of wijzigingen die de regering zelf na de behandeling in het lagerhuis nog wenselijk heeft geoordeeld. Na de verkiezingen van 2004 en 2008, toen de conservatieve oppositie in de senaat een meerderheid had, gebruikte de senaat zijn bevoegdheden ook wel in meer politieke zin.

Hoewel Lijphart de Spaanse senaat – vanwege de oververtegenwoordiging van regionale minderheden – tot de middelsterke senaten rekent, wordt hij verder in de literatuur meestal als uitgesproken zwak aangeduid, vergelijkbaar met de Oostenrijkse senaat. Er is veel onvrede over de samenstelling en het functioneren van de senaat en sinds de jaren negentig is daar veel discussie over. Juberías spreekt van *"a veritable Babel of propositions, programs, projects and plans"* en *"a cacophony of reform plans".* De voorstellen voor verandering lopen zeer uiteen en enige consensus daarover lijkt niet in zicht, mede door de nauwe samenhang met de discussies over autonomie van de regio's. Waar de belangrijkste landelijke partijen het wel over eens lijken te zijn, is dat de rol van de senaat bij de regeringsvorming en bij de controle op de regering niet versterkt moet worden, maar dat hij wel een grotere rol zou moeten krijgen bij wetgeving die de autonomie van de regio's raakt en bij multilaterale onderhandelingen tussen de centrale regering en de regio's.[89] In de literatuur zijn daarvoor allerlei varianten te vinden, waaronder overname van het Duitse model. Na twee mislukte pogingen van opeenvolgende regeringen om tot een hervormingsvoorstel te komen, vroeg de regering Zapatero in 2006 advies aan de Spaanse Raad van State. Die kwam met een gematigd advies dat tamelijk nauw aansloot bij de bestaande situatie, maar wel voorzag in een vermindering van het aantal senatoren, een zwaarder accent op de vertegenwoordiging van de autonome regio's, langere en meer flexibele termijnen voor de senaat en zwaardere bevoegdheden in aangelegenheden die de autonome regio's raken. Tot op heden heeft dit niet tot

[89] De nationalistische partijen in Baskenland en Catalonië willen geen hervorming van de senaat, maar alleen versterking van hun autonomie

concrete voorstellen geleid.[90]

Polen[91]

De Poolse senaat is in 1989 in het leven geroepen als uitvloeisel van de rondetafelconferentie tussen de regerende communistische partij en de – op dat moment nog illegale – oppositiebeweging Solidariteit. De communisten stelden voor dat Solidariteit zou kunnen deelnemen aan de – door de communisten gecontroleerde – verkiezingen voor het unicamerale parlement, maar Solidariteit eiste vrije verkiezingen. Als compromis is toen gekozen voor een aparte senaat van 100 leden waarvoor de kandidaatstelling – anders dan die voor 299 van het 460 zetels tellende lagerhuis – vrij zou zijn. De senaat zou alleen een suspensief veto krijgen: het lagerhuis zou het met een tweederde meerderheid opzij kunnen zetten. De communisten schatten in dat dit hun feitelijke alleenheerschappij niet in gevaar zou brengen en ook niet de verkiezing (met een meerderheid van tweederde) van de communistische partijleider tot president door een verenigde vergadering van beide kamers. Dat pakte anders uit: Solidariteit verwierf alle 161 lagerhuiszetels waarvoor het kandidaten kon stellen en bovendien 99 van de 100 senaatszetels. De onverwachte uitkomst van de verkiezingen van 1989 is een belangrijke factor geweest in de beëindiging van het communistische bewind. De instelling van de senaat werd daarnaast gezien als een terugkeer naar de democratische tradities van Polen uit de tijd voor de communistische machtsovername, die in 1946 gepaard was gegaan met afschaffing van de vroegere senaat.

Sinds 1989 is het partijenlandschap in Polen bij elke verkiezingsronde ingrijpend veranderd, maar dit heeft lagerhuis en senaat steeds gelijkelijk beïnvloed. Hoewel de wijze van verkiezing van beide kamers verschilde en er ook al snel weer aan het kiesstelsel werd gesleuteld, hadden de tegelijkertijd gekozen kamers telkens overeenkomstige meerderheden,.
De senaat heeft weliswaar een belangrijke rol gespeeld in de overgang naar het post-communistische democratische regime, maar de rol, samenstelling en bevoegdheden ervan zijn sindsdien omstreden. Spanningen tussen beide kamers ontstonden al gelijk bij de voorbereiding van een nieuwe grondwet. Het lukte niet een gezamenlijke grondwetscommissie in te stellen en beide kamers maakten toen een eigen ontwerp, wat voor de (vervroegde) verkiezingen van 1991 niet tot overeenstemming leidde. In 1992 is vervolgens een provisorische grondwet tot stand gekomen, die tot 1997 heeft dienst gedaan. Volgens deze 'kleine grondwet' kon het lagerhuis beslissingen van de senaat voortaan met een absolute meerderheid *overrulen*. De senaat kreeg dertig dagen om zijn oordeel te geven over wetsvoorstellen (zeven wanneer het een urgent voorstel betrof). De president werd voortaan rechtstreeks gekozen en voor het lagerhuis werd evenredige vertegenwoordiging ingevoerd.
In de eerste zes jaar van zijn bestaan (1989 – 1995) verwierp de senaat vijftien wetsvoorstellen, amendeerde hij er ruim 200 (ongeveer een derde van het totaal) en diende hij 48 initiatiefvoorstellen in. In iets meer dan de helft van de gevallen werd het senaatsveto *overruled* door het lagerhuis. De lotgevallen van senaatsamendementen en van initiatiefvoorstellen van de senaat laten ruwweg eenzelfde beeld zien. Tot ergernis van de senaat maakten regering en lagerhuis in deze periode volop gebruik van de mogelijkheid de senaat onder druk te zetten door wetsvoorstellen urgent te verklaren.
Bij de totstandkoming van de nieuwe grondwet van 1997 werd een voorstel om de senaat weer af te schaffen, verworpen met een verschil van slechts drie stemmen in de grondwetscommissie die bestond uit 46 lagerhuisleden en tien senatoren. Uiteindelijk is er in 1997 niet veel veranderd in de regels over de senaat. In 2011 is nog wel de wijze van verkiezen veranderd: de senatoren worden sindsdien gekozen in 100 enkelvoudige kiesdistricten. Een en ander heeft de discussie niet doen

[90] El Pais, 4 december 2013, *Reform: mission impossible – 35 years of Spain's constitution*, http://elpais.com/elpais/2013/12/04/inenglish/1386169761_006417.html.
[91] Ontleend aan Jedruch 1992, Olson 1999, Suchocka 2006 en de website van de Poolse senaat.

verstommen. Het Burgerforum, sinds 2007 de belangrijkste partij in de Poolse regering, wil volgens zijn programma de senaat het liefste afschaffen of op zijn minst halveren.[92] Op dit moment beschikt het Burgerforum in de senaat over een royale meerderheid (63 van de 100 zetels) en in het lagerhuis over bijna de helft van de zetels.[93]

Tsjechië[94]

Tsjechië werd op 1 januari 1993 – na de vreedzame splitsing van Tsjecho-Slowakije – een zelfstandige staat. Op dat moment trad ook de nieuwe grondwet in werking, die eind 1992 onder grote tijdsdruk en zonder veel discussie was opgesteld. Op veel punten was teruggegrepen op de pre-communistische grondwet uit 1920, onder andere bij de keuze voor een tweekamerstelsel, waarop de conservatieven hadden aangedrongen. Het duurde echter tot 1996 voordat de senaat daadwerkelijk werd gekozen. Tot die tijd nam het lagerhuis de aan de senaat toegedachte taken waar en maakte het geen haast met de kieswet voor de senaat. Intussen groeide de oppositie tegen het tweekamerstelsel, zelfs in conservatieve kringen. Ook de toenmalige regering zag er eigenlijk het nut niet van in, volgens haar minister-president in een radio-interview. In het lagerhuis werd twee maal voorgesteld om alsnog voor een eenkamerstelsel te kiezen, maar beide pogingen leden schipbreuk. President Havel was een van de belangrijkste voorstanders van een senaat. Hij had daarbij een soort 'raad der wijzen' voor ogen, die vanuit het algemeen belang een tegenwicht zou kunnen bieden aan het door de actualiteit en door partijpolitieke tegenstellingen beheerste lagerhuis (het passief kiesrecht voor de Tsjechische senaat geldt daarom ook pas vanaf de leeftijd van 40 jaar).

De Tsjechische senaat bestaat uit 81 leden die rechtstreeks worden gekozen in enkelvoudige districten (zo nodig in twee ronden). De zittingsduur van de leden is zes jaar en elke twee jaar wordt een derde van de leden vervangen. De senaat kan niet worden ontbonden. Hij heeft alleen een volledig veto bij wijzigingen van de grondwet en de kieswet, en bij de ratificatie van belangrijke verdragen. Voor het overige kan de senaat wetsvoorstellen binnen dertig dagen goedkeuren, afkeuren of amenderen. Na afkeuring of amendering door de senaat stemt het lagerhuis opnieuw. Een door de senaat geamendeerd wetsvoorstel kan het met een eenvoudige meerderheid aannemen. Het kan ook de oorspronkelijke tekst opnieuw aannemen, maar in dat geval is een absolute meerderheid van alle leden vereist. Dat laatste geldt ook voor het alsnog aannemen van een door de senaat verworpen wetsvoorstel.

In de eerste acht jaar van zijn bestaan (1996-2004) heeft de senaat op een totaal van bijna 1150 voorstellen, 44 voorstellen verworpen en 207 geamendeerd. Van de 207 geamendeerde voorstellen werden er 132 door het lagerhuis overgenomen. In 61 gevallen werd alsnog de lagerhuistekst aangenomen en veertien voorstellen werden uiteindelijk niet aangenomen. Na de toetreding van Tsjechië tot de EU heeft de senaat de ratificatie van het Lissabon-verdrag – waarvoor zijn instemming een vereiste was – lange tijd opgehouden.

Bij de bevolking is de senaat niet populair. Hij wordt in brede kring als overbodig beschouwd, wat zich onder andere uit in zeer lage opkomstcijfers bij de senaatsverkiezingen. Al de eerste keer dat de senaat gekozen werd, bedroeg de opkomst in de eerste ronde circa 35 procent en in de tweede ronde krap dertig procent; bij de volgende verkiezingen (1998) bleef in de tweede ronde bijna tachtig procent van de kiezers thuis. Dat beeld is sindsdien niet veranderd. Vooral de sociaal-democratische kiezers blijven thuis, wat er in 2004 zelfs toe leidde dat hun partij geen enkele senaatszetel wist te verwerven. De sociaal-democraten zijn dan ook voorstander van afschaffing van de senaat. Anderen bepleiten een omvorming tot een vertegenwoordiging van de regio's of

[92] www.platforma.org/aktualnosc/3713.
[93] IPU/Parline database.
[94] Ontleend aan Wagnerova 2006, Walter 2010 en de website van de Tsjechische senaat.

indirecte verkiezing door bijvoorbeeld de gemeenteraden. Een wijziging van de grondwet vergt echter de instemming van drievijfde van de senatoren, zodat die niet erg waarschijnlijk is.

Ierland[95]

De huidige Ierse senaat (*Seanad Éireann*) is in het leven geroepen door de grondwet van 1937. Geïnspireerd door de encycliek *Quadragesimo Anno* van paus Pius XI (1931) werd gekozen voor een corporatistische vormgeving, waarbij echter tevens verzekerd werd dat de regering altijd op een meerderheid in de senaat kon rekenen. De senaat bestaat uit zestig leden, waarvan 43 indirect worden gekozen om bepaalde beroepscategorieën (cultuur en onderwijs, landbouw en visserij, werknemers, industrie en handel, de publieke en sociale sector) te vertegenwoordigen. Zes leden worden direct gekozen door de afgestudeerden van de twee belangrijkste universiteiten (elk drie). De overige elf worden benoemd door de minister-president, gewoonlijk vanuit de regeringspartijen. De verkiezingen vinden steeds kort na de verkiezingen van het lagerhuis plaats. De manier waarop de indirecte verkiezingen verlopen is nogal complex. Organisaties van de verschillende beroepsgroepen spelen alleen een rol bij de kandidaatstelling voor een deel van de zetels. Kandidaten kunnen daarnaast worden aangedragen door leden van het lagerhuis en van de senaat. De verkiezing zelf gebeurt door een electoraal college dat bestaat uit de leden van het nieuwe lagerhuis, de leden van de vertrekkende senaat en alle Ierse gemeenteraadsleden (in 1997 bedroeg hun aantal tezamen 992). Er zijn bijna geen kandidaten die geen binding hebben met een politieke partij en de uiteindelijke samenstelling van de senaat is meestal een getrouwe afspiegeling van de partijverhoudingen in het lagerhuis.

De Ierse regering is geen verantwoording verschuldigd aan de senaat. De rol van de senaat is in hoofdzaak beperkt tot de wetgeving. Hij kan wetten die door het lagerhuis zijn aangenomen verwerpen of amenderen, maar het lagerhuis heeft het laatste woord. Per saldo kan de senaat wetten ten hoogste 90 dagen ophouden (21 dagen als het een *money bill* is). Sinds 1937 heeft de senaat twee keer – in 1959 en 1963 – een wet verworpen en in beide gevallen heeft het lagerhuis ze vervolgens toch aangenomen.

Sinds 1937 is er in Ierland discussie over hervorming van de senaat. Er zijn tien officiële rapporten gepubliceerd, vele moties aangenomen en er is een voorstel ingediend om meer universiteiten een rol te geven bij de verkiezing van de universitaire leden, maar dit alles heeft niet tot wijzigingen geleid. Geen van de rapporten stelde opheffing van de senaat voor. Uitbreiding van zijn wetgevende bevoegdheden lijkt ook geen onderwerp van overweging, in elk geval niet in de drie laatste rapporten (1997, 2002 en 2004). Wel stelden alle rapporten voor om het grootste deel van de senaat direct te gaan verkiezen, onder behoud van de universitaire zetels en de door de minister-president te benoemen senatoren.
Vanaf 2009 ging de discussie niet meer over hervorming, maar over afschaffing. Bij de verkiezingen van 2011 bepleitten alle belangrijke politieke partijen, met uitzondering van de Groenen, afschaffing van de senaat als onderdeel van bredere hervormingen die gericht waren op verkleining van de omvang en de kosten van het politieke systeem. In oktober 2013 is een voorstel tot afschaffing van de senaat echter bij referendum door de Ierse kiezers verworpen: 51,8 procent was ertegen en 48,2 procent ervoor (de opkomst was bijna 40 procent).[96]

Duitsland[97]

De vormgeving van de Duitse Bundesrat heeft historische wortels in de staatsordening van het Duitse Rijk en de Weimar republiek. Bij de eenwording van Duitsland in 1871 werd naast de met algemeen (mannen)kiesrecht democratisch gekozen Reichstag, een overlegvergadering van de

[95] Ontleend aan Oireachtas Library & Research Service 2012 en Russell 2000, p. 68-73 en 234-236.
[96] *Irish Times*, 'Seanad to be retained after Government loses referendum', 5 oktober 2013.
[97] Ontleend aan Patzelt 1999, Swenden 2004, Nolte & Meerpohl 2006, Eith & Siewert 2010.

deelstaten gecreëerd waarin de Duitse vorstendommen gezamenlijk een volledig vetorecht hadden over alle wetgeving. Deze Bundesrat was in feite een voortzetting van vergelijkbare raden die al bestonden in het Heilige Roomse Rijk en in de Duitse Bond (1815-1866) en de Noordduitse Bond (1866-1871), waarin ze echter geen gekozen parlement naast zich hadden. Doel van de handhaving ervan in 1871 was een conservatief tegenwicht te bieden aan de democratische ontwikkelingen en de Duitse vorsten een plaats te geven in de ordening van de nieuwe bondsstaat. Bij de totstandkoming van de Weimar republiek in 1919 was volkssoevereiniteit het uitgangspunt en werd ook het federale karakter van de Duitse staat afgezwakt. De naar het voorbeeld van de Bundesrat gecreëerde Reichsrat werd – na de nodige discussie – nog wel een vertegenwoordiging van de landsregeringen, maar hij had voortaan alleen een suspensief vetorecht.
Bij het ontwerp van de nieuwe Bondsrepubliek na de val van het Derde Rijk was de keuze voor een tweekamerstelsel als zodanig niet omstreden, maar wel de vormgeving ervan. De sociaal-democraten en een deel van de christen-democraten wilden een senaat die indirect zou worden gekozen door de parlementen van de deelstaten, waarvan de leden een vrij mandaat zouden moeten hebben en die ondergeschikt zou moeten zijn aan de direct gekozen Bondsdag. De christen-democraten uit de zuidelijke deelstaten waren voorstander van een Bundesrat die zou moeten bestaan uit afgevaardigden van de deelstaatregeringen en die weer een volledig vetorecht zou moeten krijgen bij alle wetgeving. Het compromis was uiteindelijk een Bundesrat in laatstgenoemde zin, maar met sterk begrensde bevoegdheden.

Duitsland heeft hiermee een geheel eigen variant van het tweekamerstelsel gecreëerd, waarin de deelstaten als zodanig via de Bundesrat een bijdrage leveren aan zowel wetgeving als bestuur van de Bondsrepubliek. De leden van de Bundesrat worden niet als zodanig verkozen en ze hebben geen vrij mandaat: ze nemen deel aan de beraadslagingen namens de deelstaatregeringen waarvan zij deel uitmaken en die hen hebben afgevaardigd (de Bundesrat lijkt daarmee meer op de Europese Raad van Ministers dan op senaten van andere landen). Afhankelijk van de bevolkingsgrootte heeft elke deelstaat minimaal drie en maximaal zes stemmen in de Bundesrat. De stemmen moeten per deelstaat '*einheitlich'* worden uitgebracht (op straffe van ongeldigheid) en voor besluitvorming is een absolute meerderheid vereist. In de Bundesratcommissies laten de leden zich gewoonlijk door ambtenaren van hun deelstaat vertegenwoordigen.
De rol van de Bundesrat bij wetgeving verschilt. Bij zogenoemde 'inspraakwetten' heeft hij alleen een suspensief veto, bij 'instemmingswetten' een volledig veto. Welke wetten instemmingswetten zijn, is in de Grondwet vastgelegd. Het gaat daarbij om onderwerpen die in het bijzonder de belangen van de deelstaten raken. Bij verschil van mening tussen beide kamers kan een voorstel verwezen worden naar de vaste bemiddelingscommissie die uit een gelijk aantal leden van beide kamers bestaat en die in het geheim vergadert. Deze commissie kan zowel door de bondsregering, de Bundestag en de Bundesrat bijeen worden geroepen (elk maximaal één keer over hetzelfde voorstel). In periodes waarin de oppositie in de Bundesrat in de meerderheid is, gebeurt dit bij bijna twintig procent van de wetsvoorstellen (tussen de 80 en 90 procent van deze bemiddelingspogingen is succesvol).[98] Bij regeringsvoorstellen heeft de Bundesrat bovendien een vroege invloedsmogelijkheid doordat hij aan het begin van de procedure al een eerste commentaar kan leveren, waarna een voorstel in overleg tussen bondsregering en deelstaatregeringen vaak nog wordt aangepast.
De Bundesrat werkt daarnaast ook mee aan bestuurlijke maatregelen: veel uitvoeringsregels die van de bondsregering uitgaan, behoeven zijn instemming.

De discussies in Duitsland over rol en positie van de Bundesrat kunnen niet los worden gezien van de bredere discussie over de Duitse variant van het federalisme waarin de taakverdeling tussen bond en deelstaten niet naar onderwerpen, maar naar functies is georganiseerd: wetgeving is

[98] Swenden 2004, p. 289-299.

hoofdzakelijk een bondsaangelegenheid, maar bestuur en uitvoering van wetten is een taak van de deelstaten. De grote mate van samenwerking en afstemming die hierdoor nodig is, vergt veel overleg, onderhandeling en compromissen. Deze *Politikverflechtung* leidt volgens critici tot inefficiënties, onnodige blokkades en een gebrekkig aanpassingsvermogen. Het sinds de Duitse eenwording bestaande relatieve overgewicht van fiscaal zwakke deelstaten, heeft dit nog verergerd. In de Duitse staatsrechtelijke literatuur wordt de Bundesrat-constructie zowel uit democratisch oogpunt als uit het oogpunt van machtenscheiding bekritiseerd (*"Executiv-föderalismus"*) en wordt erop gewezen dat de politieke verantwoording er ondoorzichtig door wordt en dat de democratische controle door de deelstaatparlementen nauwelijks meer iets voorstelt.[99] Tot voorstellen voor een andere samenstelling van de Bundesrat heeft deze kritiek tot nu toe niet geleid. Wel staat in dit verband de omvang van het vetorecht van de Bundesrat bij instemmingswetten ter discussie. De verwachting (in 1948) dat dit vetorecht slechts voor een klein aandeel van de wetgeving zou gelden, is niet uitgekomen, doordat de Bond steeds meer zaken aan zich heeft getrokken en doordat het *Bundesverfassungsgericht* de betrokken grondwetsbepalingen zeer ruim bleek te interpreteren. Op zeker moment gold het instemmingsvereiste voor bijna zestig procent van de bondswetgeving. Als uitvloeisel (en oogmerk) van de zgn. *Föderalismusreform* is sinds 2006 het aandeel wetten waarvoor een volledig vetorecht geldt, ingeperkt tot nog geen veertig procent.[100] Dit is voor een belangrijk deel bereikt door de deelstaten het recht te geven om van bepaalde bondswetgeving af te wijken, in ruil voor het opgeven van het instemmingsrecht. De onderhandelingen over deze hervormingen verliepen moeizaam en de discussie lijkt er niet door beëindigd.

Canada[101]

De Canadese senaat heeft 105 leden: 24 elk voor Ontario, Quebec, de vier westelijke provincies samen en de Atlantische provincies samen, en de rest voor de resterende gebieden. De leden worden formeel benoemd door de gouverneur-generaal, maar feitelijk door de minister-president, die alleen partijgenoten pleegt te benoemen. De samenstelling van de senaat wordt algemeen als onevenwichtig beschouwd, zowel wat de bevolkingsaantallen van de provincies, als wat de vertegenwoordiging van de politieke partijen betreft. Behalve bij begrotingen en belastingwetten, heeft de senaat formeel gelijke bevoegdheden als het lagerhuis, maar vanwege zijn gebrekkige legitimatie was het lange tijd gebruikelijk – en werd het ook als juist gezien – dat hij wetsvoorstellen die het lagerhuis gepasseerd waren, zelden blokkeerde, ongeacht de politieke samenstelling van de regering. Gevolg van een en ander was, dat de senaat door veel waarnemers en in de publieke opinie als geheel overbodig werd beschouwd en als hoofdzakelijk een pensioenvoorziening voor politici van de regerende partij. In de literatuur wordt hij zelfs aangeduid als "*one of the most discredited legislative bodies in the democratic world*".[102]

In de periode tussen 1984 en 1997 veranderde dit. [103] In 1984 kwam er een eind aan een lange periode van liberale regeringen – met bijgevolg een liberaal gedomineerde senaat – en kwam een conservatieve regering aan de macht (de regering Mulroney) met een zeer grote meerderheid in het lagerhuis, terwijl een vooraanstaande liberaal oppositieleider werd in de senaat. Die situatie leidde tot geregelde aanvaringen tussen enerzijds regering en lagerhuis en anderzijds de senaat, die wetsvoorstellen verwierp, vertraagde of (soms herhaaldelijk) met forse amendementen terugstuurde naar het lagerhuis. In 1990 maakte Mulroney gebruik van een nooit eerder toegepast artikel uit de Canadese grondwet door acht extra, conservatieve senatoren te benoemen. Samen

[99] Zie Katz 2007, p. 196-197 en de daar aangehaalde literatuur.
[100] Nolte & Meerpohl 2006 en website Bundesrat.
[101] Ontleend aan Franks 1999, Russell 2000, p. 52-54 en p. 229-231, Zinterer 2010, Uhr, Bach & Massicotte 2011 en de website van de Canadese regering.
[102] Uhr, Bach & Massicotte 2011, p. 82.
[103] Zie over deze periode ook Uhr, Bach & Massicotte 2011.

met de vijftien conservatieven die hij sinds 1984 al in opengevallen vacatures had benoemd, verzekerde dit hem van een krappe conservatieve meerderheid in de senaat. Door de onafhankelijker opstelling van de senatoren bleef de regering in de senaat echter nog steeds de nodige tegenwerking ondervinden. In 1993 werd de conservatieve partij van Mulroney bij de lagerhuisverkiezingen zo goed als weggevaagd en kreeg de nieuwe liberale regering (Chrétien) te maken met een lagerhuis waarin de conservatieven nog maar twee zetels hadden, maar een senaat waarin zij vooralsnog een meerderheid hadden. In 1997 werd de liberale meerderheid in de senaat hersteld en tot 2006 had de zittende regering daardoor weer een meerderheid in de senaat. De conservatieve regering Harper die in 2006 aantrad, kreeg tot 2010 weer te maken met een door liberalen gedomineerde senaat.

Hoewel sommigen het activisme van de senaat toejuichten – als tegenwicht tegenover het door de regering gedomineerde lagerhuis – heeft het de discussie aangewakkerd over de wijze van samenstelling ervan en over de werkbaarheid van twee kamers die allebei ideologisch gemotiveerd zijn. Er lijkt in Canada brede consensus dat hervorming noodzakelijk is, maar twee regeringsvoorstellen (1969 en 1978), een senaatscommissie (1980), een gezamenlijke parlementaire commissie (1984), een Staatscommissie (1985) en twee omvangrijke pakketten voor constitutionele hervorming die tevens voorstellen inzake de senaat bevatten (1987 en 1992) hebben niet tot overeenstemming geleid. Alle voorstellen gaven de provincies meer invloed op de selectie van senatoren, maar daarmee houdt de overeenstemming op. Struikelblokken zijn vooral de verdeling van senatoren over de provincies en het autonomiestreven van Quebec.
In de ogen van Russell was het voorstel van de gezamenlijke parlementaire commissie van 1984 het meest afgewogen. Het zou geleid hebben tot een direct gekozen senaat waarin de provincies niet helemaal gelijk, maar ook niet helemaal naar bevolkingsomvang vertegenwoordigd zouden zijn (ongeveer zoals in Duitsland) en die geen volledig veto meer zou hebben, maar alleen een suspensief veto. De regering verwelkomde het rapport van de commissie, maar er is nooit uitvoering aan gegeven.[104] Hoewel Franks de Canadese senaat een anachronisme en een anomalie noemt, verwacht hij niets van nieuwe voorstellen tot constitutionele hervorming. Hij stelt voor om bij gewone wet de minister-president aan een voordrachtprocedure te binden en de bevoegdheden van de senaat in te perken. Daarvoor is zijns inziens geen grondwetswijziging nodig.[105]

De huidige conservatieve regering Harper heeft zich tot doel gesteld een oude wens van de westelijke provincies te verwerkelijken en de senaat om te vormen tot een *Triple E Senate* (*Elected, Equal, Effective*). Sinds 2006 zijn verschillende wetsvoorstellen ingediend om de zittingsduur van senatoren te verkorten en om de kiezers in de provincies te laten stemmen over de voordracht voor benoeming van senatoren aan de minister-president, maar geen daarvan heeft het tot wet gebracht. Het laatste voorstel, dat in 2011 werd ingediend, is nog aanhangig in afwachting van een uitspraak van het hooggerechtshof over de vraag welke procedure voor grondwetswijziging van toepassing is (Canada kent er verschillende) en of niet alleen voor de verkorting van de zittingsduur, maar ook voor de kiezersraadpleging grondwetswijziging nodig is. De federale regering is van mening dat de kiezersraadpleging bij gewone wet mogelijk kan worden gemaakt en dat voor de bekorting van de zittingsduur behandeling van het voorstel tot grondwetswijziging in het federale lagerhuis en de senaat voldoende zijn. De provincies menen dat beide onderwerpen grondwetswijziging vergen en dat daarop de '7/50-formule' van toepassing is, volgens welke tevens de instemming is vereist van tenminste zeven provincies, samen goed voor

[104] Russell 2000, p. 231.
[105] Franks 1999, p. 157.

tenminste vijftig procent van de bevolking, terwijl de senaat in dat geval slechts een suspensief veto heeft.[106]

Australië[107]

Net als in de VS is het Australische tweekamerstelsel een compromis om de kleinere deelstaten van de nieuw te vormen federatie over de streep te trekken en zo een eind te maken aan een slepende discussie over de vormgeving van het federale parlement. Onderdeel van het compromis was, dat de senaat een vetorecht kreeg over nagenoeg alle wetgeving, maar dat de gouverneur-generaal beide kamers kon ontbinden wanneer een wetsvoorstel tot twee maal toe door de senaat was verworpen, waarna eventueel een verenigde vergadering van beide nieuw gekozen kamers de doorslag kon geven. Bij begrotings- en belastingwetten kreeg de senaat geen amendementsrecht, maar kon hij wel om amendering vragen of het voorstel verwerpen. Ook dit maakte deel uit van het compromis tussen de grote en de kleine staten van de nieuwe federatie.[108] Per saldo kreeg Australië hiermee een parlementair tweekamerstelsel dat een mix was tussen het Britse model (de verhouding regering – lagerhuis) en het Amerikaanse (een rechtstreeks gekozen senaat met veel bevoegdheden).

Oorspronkelijk telde de Australische senaat zes afgevaardigden voor elke deelstaat. Later is dit uitgebreid tot twaalf en kregen twee deelgebieden elk ook twee zetels, waardoor de senaat nu uit 76 leden bestaat. De zittingstermijn van deelstaatsenatoren is zes jaar en die van de senatoren uit de andere twee gebieden drie jaar. Elke drie jaar wordt de helft van de deelstaatsenatoren vervangen. Aanvankelijk werden de senatoren – net als de leden van het lagerhuis – direct gekozen volgens de Britse variant van het meerderheidsstelsel. Dit had tot gevolg dat de regering doorgaans in de senaat een nog grotere meerderheid had dan in het lagerhuis. In 1948 bezette de *Labor-party* zelfs 33 van de (toen nog) 36 senaatszetels. Uit vrees voor een fors zetelverlies na een te verwachten verkiezingsnederlaag, veranderde de regering toen echter het kiesstelsel voor de senaat in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Resultaat was, dat Labor inderdaad veel zetels wist te behouden, maar dat hiermee onbedoeld ook een systeem was geïntroduceerd waarin de verhoudingen tussen beide kamers van het parlement en tussen senaat en regering – en daarmee het karakter van de senaat – fundamenteel gewijzigd waren. Het kiesstelsel dat sinds 1949 voor de senaat geldt, heeft tot gevolg dat de senaat veel meer kleine politieke groeperingen telt, waardoor meestal noch de zittende regering, noch de vigerende lagerhuisoppositie in de senaat een meerderheid heeft. Daardoor hebben de kleinere partijen in de senaat en de onafhankelijke senatoren onevenredig veel invloed.

De senaat maakt uitbundig gebruik van zijn amendementsrecht (bij circa dertig procent van alle wetsvoorstellen), maar blokkeert veel minder vaak hele wetsvoorstellen. Een uitzondering hierop was de periode na 1972 die in 1974-1975 uitmondde in een constitutionele crisis.[109] Nadat in 1972 – na 23 jaar liberaal-conservatieve regeringen – een Labor-regering aantrad, verwierp de senaat ineens ongeveer een op de zes wetsvoorstellen en in 1974 weigerde hij zelfs begrotingsvoorstellen te behandelen als de regering niet eerst beloofde nieuwe lagerhuisverkiezingen uit te schrijven. Dit leidde tot de derde dubbele ontbinding in de Australische geschiedenis. Labor had bij de daarop volgende verkiezingen opnieuw een meerderheid in het lagerhuis behaald, maar niet in de senaat. De nieuwe senaat nam de zes wetsvoorstellen die formeel aanleiding waren geweest voor de

[106] www.democraticreform.gc.ca > Legislative Initiatives > Senate Reform Act
[107] Ontleend aan Uhr 1999, Russell 2000, p. 55-56 en 237-241, Bach 2003, hoofdstuk 4 en 9, Swenden 2004, p. 72-83 en de website van het Australische parlement.
[108] www.aph.gov.au > About Parliament > Senate > Powers, practice and procedure > Senate Briefs > No. 9 – Origins of the Senate.
[109] Ackerman gebruikt deze gebeurtenissen als illustratie van zijn stelling dat sterk bicameralisme niet verenigbaar is met een parlementair stelsel. Zie hiervoor (paragraaf 4) en Ackerman 2000, p. 672-674. Zie over deze periode ook Uhr, Bach & Massicotte 2011.

ontbinding, voor de derde keer niet aan, waarna ze uiteindelijk werden aangenomen in een verenigde vergadering van beide kamers (de enige keer dat deze procedure tot nu toe is gevolgd). In 1975 weigerde de senaat opnieuw begrotingsvoorstellen te behandelen zo lang niet nieuwe verkiezingen waren uitgeschreven. Onderhandelingen leidden tot niets en de gouverneur-generaal zorgde toen voor een nog steeds omstreden constitutioneel novum door het kabinet, dat in het lagerhuis een meerderheid had, te ontslaan en – op verzoek van een door hem benoemde interim-premier – opnieuw beide kamers te ontbinden. De formele aanleiding was dit keer het aantal van 21 wetsvoorstellen dat inmiddels voldeed aan de voorwaarde dat beide huizen zich er twee maal over hadden uitgesproken zonder dat dit tot overeenstemming had geleid. Bij de daarop volgende verkiezingen behaalde de oppositie de meerderheid in het lagerhuis.

Sinds deze gebeurtenissen zijn de wijze van samenstelling en de bevoegdheden van de senaat onderwerp van soms hoog oplopende discussies in Australië. Er zijn allerlei voorstellen gedaan om iets aan de situatie te veranderen: aanpassen van de bevoegdheden van de senaat (vooral bij begrotingen en andere financiële wetgeving), conflictoplossing in een verenigde vergadering zonder voorafgaande ontbinding van de kamers, onmogelijk maken dat ministers zitting hebben in de senaat, het tegelijkertijd laten plaatsvinden van de verkiezingen voor beide kamers, afschaffen van evenredige vertegenwoordiging, kiesdrempels, overstappen op het Duitse *Bundesrat*-model of zelfs op het Amerikaanse presidentiële stelsel. Alleen het voorstel om de verkiezingen tegelijkertijd te laten plaatsvinden heeft het ooit tot een referendum gebracht – vier maal zelfs – maar is daarbij verworpen. Politieke partijen zijn doorgaans een groter voorstander van veranderingen wanneer ze aan de regering zijn, dan wanneer ze in de oppositie zitten.
De senaat heeft zich sinds 1975 niet opnieuw zo militant opgesteld. In 1981 en 1993 zijn wel weer begrotingswetten op aandringen van de senaat geamendeerd, maar verschillende politieke partijen hebben zich uitgesproken tegen het ronduit blokkeren van de begrotingsvaststelling door de senaat, teneinde herhaling van de crisis van 1974-1975 te voorkomen. Dubbele ontbindingen hebben zich nog voorgedaan in 1983 en 1987.

België[110]
De veranderingen in de positie van de Belgische senaat hangen nauw samen met de bredere veranderingen in het Belgische staatssysteem. Tot 1993 had de – in hoofdzaak rechtstreeks gekozen – Belgische senaat nagenoeg dezelfde bevoegdheden als het Belgische lagerhuis. Een situatie die vergelijkbaar was met Italië en die ook in België tot de nodige kritiek en hervormingsvoorstellen leidde. De situatie veranderde in 1993 toen België een federale staat werd. Voortaan zou de senaat nog veertig rechtstreeks verkozen senatoren tellen, 21 senatoren die door en uit de gemeenschapsparlementen werden aangewezen, en tien gecoöpteerde senatoren. Als geheel moest de senaat een politieke afspiegeling zijn van de uitslag van de rechtstreekse verkiezingen. De regering was niet langer verantwoording verschuldigd aan de senaat en de rol van de senaat bij wetgeving werd ingeperkt: bij sommige constitutionele wetgeving zou de senaat nog een volledig vetorecht hebben, maar daarbuiten kreeg hij een beperkt suspensief veto (vergelijkbaar met Oostenrijk) of kwam de senaat helemaal niet meer aan de wetgeving te pas (bijvoorbeeld bij begrotingswetten). De senaat moest vooral een daadwerkelijke *chambre de réflexion* worden en een ontmoetingsplaats voor de drie regio's en de drie taalgemeenschappen.

In 2014 vindt de 'zesde staatshervorming' plaats. Onderdeel van dit omvangrijke pakket maatregelen is een herziening van de regels over de senaat. Na de verkiezingen van mei 2014 kent de Belgische senaat geen rechtstreeks gekozen senatoren meer, maar bestaat hij uit vijftig senatoren, aangewezen door en uit de gemeenschapsparlementen, aangevuld met tien gecoöpteerde senatoren. De senaat wordt voortaan beschouwd als de 'assemblee van de

[110] Ontleend aan Alen 1992, Scholsem 2006 en de website van de Belgische senaat.

deelstaten': die kunnen daarin met elkaar en met de federale regering in dialoog treden en senatoren kunnen via de senaat de belangen van de deelstaten behartigen. De medewerking van de senaat is alleen nog vereist bij wijzigingen van de grondwet en van de wetgeving inzake de organisatie en instellingen van de federale staat en de deelstaten. De senaat heeft daarbij geen vetorecht. Hij kan een wetsvoorstel alleen – binnen dertig dagen – amenderen en terugsturen aan het lagerhuis, dat het geamendeerde wetsvoorstel kan aannemen of zelf weer amenderen. Als het lagerhuis het wetsvoorstel zelf ook weer amendeert, gaat het nog één keer terug naar de senaat. Als de senaat het dan niet aanneemt, maar opnieuw geamendeerd terugstuurt (wat binnen vijftien dagen moet gebeuren), neemt het lagerhuis de definitieve beslissing (artt. 77-79 grondwet).

Oostenrijk[111]
Samenstelling en bevoegdheden van de Oostenrijkse senaat zijn terug te voeren op een compromis tussen sociaal-democraten en christen-democraten uit 1920. Voor de toen nieuwe federale republiek wilden de christen-democraten het liefst een senaat naar het model van de VS, zowel qua samenstelling (elke deelstaat een gelijk aantal leden) als qua bevoegdheden (gelijkwaardig aan het lagerhuis). De sociaal-democraten – die vooral in de hoofdstad Wenen sterk waren – wilden aanvankelijk helemaal geen federale kamer.
De leden van de Oostenrijkse senaat worden gekozen door de volksvertegenwoordigingen van de negen *Länder* op basis van evenredige vertegenwoordiging. Het aantal senatoren per land hangt af van het inwonertal. Het land met de meeste inwoners mag twaalf senatoren kiezen. De andere landen naar rato minder met als minimum drie. Momenteel telt de senaat 62 leden. Senatoren hoeven zelf geen lid te zijn van de landsvertegenwoordiging, maar dat mag wel. Ze worden vervangen als hun landsvertegenwoordiging opnieuw gekozen wordt en hun zittingsduur is dus dezelfde als die van de landsvertegenwoordigers (5 of 6 jaar; dit verschilt per land). Anders dan de leden van de Duitse Bundesrat, hebben de Oostenrijkse senatoren wel een vrij mandaat: ze krijgen geen instructies van de landsparlementen en kunnen ook niet teruggeroepen worden. De regeringshoofden van de *Länder* zijn gerechtigd deel te nemen aan de debatten.
De Oostenrijkse senaat behoort tot de uitgesproken zwakke senaten. Een veto- of amendementsrecht heeft de senaat niet. Als hij bedenkingen heeft tegen een wetsvoorstel, kan hij die binnen acht weken schriftelijk kenbaar maken aan het lagerhuis, dat de eindbeslissing neemt. Aan begrotingswetten en veel financiële wetgeving komt de senaat niet te pas. Alleen voor grondwetswijzigingen en wijzigingen van organieke wetten die de positie van de senaat zelf of de bevoegdheden van de Länder raken, is de instemming van de senaat vereist. De senaat maakt weinig gebruik van zijn bevoegdheid om bezwaar te maken tegen wetsvoorstellen en voor zover hij dat wel doet, blijft het in de meeste gevallen zonder gevolg.

In de Oostenrijkse literatuur wordt de senaat over het algemeen vanaf zijn ontstaan als een mislukt instituut beschouwd. Voorstellen voor verandering lopen echter sterk uiteen: afschaffing, overname van het Duitse model, een corporatistische samenstelling, directe verkiezingen, uitbreiden van de bevoegdheden van de senaat, instellen van een bemiddelingscommissie, wijzigingen in de wetgevingsprocedure. Ook de politieke partijen verschillen onderling sterk van mening. De sociaal-democraten en de groenen zijn voorstander van directe verkiezingen, als de senaat al niet helemaal kan worden afgeschaft, maar tegen het Duitse model (rechtstreekse vertegenwoordiging van de landsregeringen in de senaat met een gebonden mandaat). De christen-democraten en de ÖVP zijn juist voorstander van een model als het Duitse en willen ook de bevoegdheden van de senaat uitbreiden.
In de jaren 2003-2005 is er in Oostenrijk een brede georganiseerde discussie geweest over constitutionele vernieuwing, waaraan naast maatschappelijke groeperingen vertegenwoordigers van alle politieke partijen en alle bestuursniveaus deelnamen (*'Österreich Konvent'*). In dat kader

[111] Ontleend aan Grabenwarter 2006, Fallend 2010 en de website van het Oostenrijkse parlement.

zijn verschillende voorstellen gedaan om de positie van de senaat te versterken, de samenstelling te veranderen of de senaat maar helemaal af te schaffen, maar geen van de gedane voorstellen kon op voldoende steun rekenen.

Zwitserland[112]
Het Zwitserse lagerhuis heeft 200 zetels die via een stelsel van evenredige vertegenwoordiging worden verdeeld in landelijke verkiezingen. Het kiesrecht voor de 46 zetels in de Zwitserse senaat is een kantonale aangelegenheid. Elk kanton mag twee afgevaardigden kiezen, de zes 'halfkantons' één. Tegenwoordig kiezen alle kantons hun senatoren eveneens in rechtstreekse verkiezingen. Op één kanton na gebeurt dat via een meerderheidsstelsel. Op vijf kantons na gebeurt dat op dezelfde dag als de verkiezingen voor het lagerhuis. In drie kantons worden de senatoren nog bij acclamatie gekozen in een volksvergadering die in de open lucht plaatsvindt.
De gelijke vertegenwoordiging van de kantons in de senaat heeft tot gevolg dat de agrarische, de katholieke en de Franstalige kantons er verhoudingsgewijs sterk oververtegenwoordigd zijn. Van de politieke partijen zijn tot nu toe steeds de christen-democraten flink oververtegenwoordigd in de senaat en de socialisten flink ondervertegenwoordigd. Tot grote partijpolitieke tegenstellingen tussen beide kamers leidt dat tot nu toe niet, doordat de vele tegenstellingen waardoor de Zwitserse samenleving wordt gekenmerkt en de lange traditie van consensuspolitiek, sowieso brede compromissen noodzakelijk maken. Dat wordt nog versterkt door het gegeven dat wetgeving *rereferendumsfest* moet zijn.
De Zwitserse senaat heeft gelijke bevoegdheden als het lagerhuis. Bij onenigheid gaat een voorstel tot drie keer heen en weer tussen beide kamers. Daarna wordt zo nodig nog een gezamenlijke commissie (*Einigungskonferenz*) gevormd om een compromis te ontwikkelen. Wordt het voorstel van die commissie door een der kamers niet aangenomen, dan geldt het als verworpen. Meestal wordt op die manier echter een oplossing gevonden. Tussen 1992 en 2008 is er zestig keer een gezamenlijke commissie ingesteld, waarvan slechts drie zonder resultaat bleven.

In de jaren 70 van de vorige eeuw werd een algehele herziening van de Zwitserse grondwet voorbereid. In dat verband zijn ook de rol en samenstelling van de senaat in discussie geweest. Volgens sommige commentatoren en politieke partijen was dat zelfs het hoofddoel van de hele operatie. De kritiek betrof vooral het feit dat de senaat niet een werkelijke vertegenwoordiging meer was van de kantons (door de directe verkiezing en het vrije mandaat), maar dat anderzijds de verschillende bevolkingsgroepen en politieke partijen er zeer onevenredig in vertegenwoordigd waren. De voorstellen voor verandering varieerden nogal: afschaffing van de senaat, uitbreiding van het aantal zetels, andere verdeling van de zetels, een nauwere band met de kantonale volksvertegenwoordigingen of besturen (zoals in de Duitse Bundesrat), een striktere taakverdeling tussen beide kamers, meningsverschillen laten beslechten door het lagerhuis of door een verenigde vergadering. Er bleek geen consensus over te bestaan en uiteindelijk is er op dit punt niets veranderd in de nieuwe grondwet van 1999.

De Scandinavische landen[113]
Noorwegen had van 1814 tot 2009 een heel eigen variant van het tweekamerstelsel.[114] De Noren kozen slechts één college, maar het parlement splitste zichzelf na zijn aantreden in twee delen, die elk afzonderlijk de wetsvoorstellen moesten behandelen. Doel hiervan was uitsluitend een *second opinion* te verzekeren in het wetgevingsproces. De aldus gecreëerde 'senaat' (een kwart van het totaal aantal leden) beschikte daartoe over een suspensief veto. Uiteindelijk (na twee rondes) kon het voltallige parlement met een tweederde meerderheid de doorslag geven. Dit is nooit echt

[112] Ontleend aan Riescher 2010 en Malinverni 2006.
[113] Ontleend aan Massicotte 2001, Metcalf 1992, Stjernquist 1992, Degener 2010 en 2010a.
[114] Door Lijphart een anderhalf-kamerstelsel genoemd (Lijphart 2012, p. 199).

omstreden geweest, al was het lidmaatschap van het afgesplitste college niet populair en de tweede lezing meestal een formaliteit. In 2007 besloot het parlement (met één stem tegen) deze wijze van werken te beëindigen en te vervangen door een behandeling van wetsvoorstellen in het plenaire parlement in twee (soms drie) ronden, waartussen steeds tenminste enkele dagen moeten zijn verstreken. Sinds 2009 is dit geëffectueerd.[115]
IJsland had in 1934 het Noorse voorbeeld overgenomen. Het stapte al eerder (in 1991) over op een volledig eenkamerstelsel.

Zweden veranderde in 1866 zijn nog op vertegenwoordiging van vier standen gebaseerde parlement in een tweekamerstelsel. De nieuwe senaat was een concessie aan adel en geestelijkheid, die hun eigen vertegenwoordiging verloren, en aan conservatieve krachten in het algemeen, die de democratisering vreesden. De senaat werd indirect gekozen door decentrale colleges die zelf weer waren gekozen met een zeer beperkt, op inkomen en eigendom gebaseerd kiesrecht. Beide kamers waren gelijkwaardig en er was geen effectief mechanisme voor de oplossing van conflicten, die zich in de eerste decennia van het bestaan van het tweekamerstelsel geregeld voordeden. De onderlinge conflicten werden minder nadat in het begin van de twintigste eeuw voor beide kamers algemeen kiesrecht werd geïntroduceerd (de senaat bleef wel getrapt en gefaseerd gekozen worden; door provinciale en gemeenteraden) en de senatoren zich bovendien, door de opkomst van het partijstelsel, minder onafhankelijk gingen opstellen. Doordat de samenstelling van beide kamers erg op elkaar was gaan lijken, werd de *raison d'être* van de senaat ondergraven, maar tot veel discussie leidde dit aanvankelijk niet. In de Zweedse politieke cultuur ging men nogal pragmatisch met het tweekamerstelsel om: de kamers behandelden voorstellen meestal gelijktijdig, ze stelden gezamenlijke commissies in die paritair waren samengesteld en die al bij voorbaat naar compromissen zochten, en soms werd ook wel door beide kamers samen beraadslaagd.

Vanaf 1936 hadden de sociaal-democratisch gedomineerde regeringen vaak een meerderheid in beide kamers van het parlement. Veranderingen in de kiezersvoorkeuren kwamen door de gefaseerde vervanging van de senaat slechts langzaam tot gelding, terwijl de sociaal-democraten verhoudingsgewijs sterk waren vertegenwoordigd in de gemeenteraden en daardoor ook in de senaat. In reactie daarop pleitten de liberalen steeds nadrukkelijker voor afschaffing van de senaat. De conservatieven wilden invoering van de mogelijkheid voor een kamerminderheid om een correctief referendum te eisen over aangenomen wetsvoorstellen. Na een kiesrechthervorming in 1952 verloren de sociaal-democraten hun meerderheid in het lagerhuis, maar konden zij in het zadel blijven met steun van een meerderheid in de senaat en van de fractie van de boerenpartij in het lagerhuis. Naast de liberalen werden daarna geleidelijk ook de andere grotere oppositiepartijen voorstander van een eenkamerstelsel op basis van volledige evenredigheid. Pas in 1966 stemden ook de sociaal-democraten daarmee in, nadat ze de gemeenteraadsverkiezingen hadden verloren en daardoor geen uitzicht meer hadden op handhaving van hun senaatsmeerderheid. Zowel de sociaal-democraten en de communisten, als de burgerlijke oppositiepartijen verwachtten dat hun kansen op toekomstige regeringsdeelname door de wijzigingen in het kiesstelsel, respectievelijk de opheffing van de senaat, vergroot zouden worden. Sinds 1970 kent het Zweedse parlement nog slechts één kamer, gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging en met een kiesdrempel van vier procent. Er zijn sindsdien geen serieuze voorstellen geweest om terug te keren naar een tweekamerstelsel.

Denemarken maakte een vergelijkbare ontwikkeling door. In 1915 was de senaat hervormd, waarna de politieke samenstelling evenrediger werd en er een einde kwam aan de geregelde patstellingen die het gevolg waren geweest van zijn eerdere, zeer conservatieve samenstelling. De

[115] Website van het Noorse parlement.

wetgevingsbevoegdheden van beide kamers waren ook in hoge mate gelijk getrokken (alleen begrotingen kon de senaat niet afstemmen). De ratio van een tweekamerstelsel werd door een en ander onduidelijker, omdat de senaat hoofdzakelijk een herhaling bood van wat al in het lagerhuis was besproken en beslist. Vooral de sociaal-democraten waren voorstander van afschaffing van de senaat en toen zij in de regering kwamen stelden zij dit (in 1934) ook voor. Het voorstel werd echter door de senaat geblokkeerd. In 1939 werd een door alle belangrijke partijen gesteund voorstel aan een referendum onderworpen. Het hield een keuze in voor een model zoals Noorwegen toen had (zie hierboven). In het daarover gehouden referendum (in Denemarken bij grondwetswijzigingen verplicht) bleek meer dan 90 procent van de stemmers het voorstel te steunen, maar dat was niet genoeg, omdat dit – door de lage opkomst – een half procent onder de voorgeschreven drempel bleef. In 1953 lukte het wel. De toen met steun van bijna alle partijen gekozen oplossing was een eenkamerstelsel. In ruil voor het afschaffen van de senaat werd de mogelijkheid gecreëerd voor een derde deel van het parlement om een referendum te eisen over een aangenomen wet, met uitzondering van begrotingswetten en wetten over belastingen, salarissen of pensioenen. Met dit voorstel stemden de Denen bij referendum in: meer dan driekwart van de stemmers was ervoor en de opkomst was dit keer net voldoende om het referendum geldig te maken.

Geraadpleegde literatuur

Ackerman 2000: Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers,* in: Harvard Law Review, Vol. 113, nr. 3 (2000), p. 633-725.

Albright & Weber 2005: Madeleine K. Albright & Vin Weber (co-chairs), *In Support of Arab Democracy: Why and How*, Independent Task Force Report No. 54, Council on Foreign Relations, 2005, www.cfr.org/pdf/Arab_Democracy_TF.pdf.

Alen 1992: André Alen, *Le bicaméralisme belge, de la voie unitaire à la voie fédérale,* in: Blom e.a. 1992, p. 439-467.

Anckar 2013: Dag Anckar, *Legislatures in small polities,* in: Nicholas D. J. Baldwin (ed.), Legislatures of Small States, Londen/New York, 2013, p. 13-19.

Bach 2003: Stanley Bach, *Platypus and Parliament. The Australian Senate in Theory and Practice,* Department of the Senate, Canberra, 2003.

Baldwin & Shell 2001: Nicholas D.J. Baldwin & Donald Shell (eds.), *Second chambers,* Abingdon/ New York, 2001.

Bartole 2006: Sergio Bartole, *The Italian Senate*, in: Venice Commission 2006, p. 31-34.

Blom e.a. 1992: H.W. Blom, W.P. Blockmans & H. de Schepper (red.), Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu – Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden, Den Haag, 1992.

Borthwick 2001: R.L. Borthwick, *Methods of Composition of Second Chambers*, in: Baldwin & Shell 2001, p. 19-26.

Brennan & Hamlin 2004: Geoffrey Brennan & Alan Hamlin, *Democratic Devices and Desires,* Cambridge, 2004.

Clarke & Purvis 2010: Chris Clarke & Matthew Purvis, *House of Lords Reform 1997-2010: A Chronology,* House of Lords Library Note LLN 2010/015.

Cockerell 2001: Michael Cockerell, *The Politics of Second Chamber Reform: A Case Study of the House of Lords and the Passage of the House of Lords Act 1999,* in: Baldwin & Shell 2001, p. 119-134.

Congleton 2003: Roger D. Congleton, *On the Merits of Bicameral Legislatures: Policy Predictability within Partisan Polities*, in: M. J. Holler, H. Kliemt, D. Schmidtchen, and M. E. Streit (eds), Year Book of New Political Economy, Vol. 22, Tübingen, 2003, p. 29-54.

Cordes & Kleiner-Liebau 2010: Sandra Cordes & Désirée Kleiner-Liebau, *Der Spanische Senat – Wandel territorialer Repräsentation zwischen dezentralem Einheitsstaat und Föderalstaat,* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 189-210.

Cruse 2012: Ian Cruse, *Public Attitudes Towards the House of Lords and House of Lords Reform*, House of Lords Library Note LLN 2012/021.

Cutrone & McCarty 2006: Michael Cutrone & Nolan McCarty, *Does bicameralism matter?* In: Barry R. Weingast & Donald Wittman (eds), The Oxford handbook of political economy, Oxford, 2006, pp 357–372.

Degener 2010: Ursula Degener, *Der dänische Landsting – nur von historischen Interesse?* In: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 469-485.

Degener 2010a: Ursula Degener, *Die Abschaffung des Zweikammerreichstags in Schweden,* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 487-503.

Diermeier, Eraslan & Merlo 2007: Daniel Diermeier, Hülya Eraslan & Antonio Merlo, *Bicameralism and Government Formation,* University of Pennsylvania, Working Paper No. 02-010, revised edition 2007, ssc.upenn.edu/~merloa/wpapers/bicameralism.pdf.

Druckman & Thies 2002: James N. Druckman & Michael F. Thies, *The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration,* in: American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 4 (2002), p. 760-771.

Druckman, Martin & Thies 2005: James N. Druckman, Lanny W. Martin & Michael F. Thies, *Influence without Confidence: Upper Chambers and Government Formation*, in: Legislative Studies Quarterly, 30(4), 2005, p. 529–548.

Dutheillet de Lamothe 2006: Olivier Dutheillet de Lamothe, *Contribution de la France*, in: Venice Commission 2006, p. 22-25.

Dymond & Deadman 2006: Glenn Dymond & Hugo Deadman, *The Salisbury Doctrine*, House of Lords Library Note LLN 2006/006.

Eith & Siewert 2010: Ulrich Eith & Markus B. Siewert, *Das "unechte" Unikat: der Deutsche Bundesrat,* in Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 97-125.

Fallend 2010: Franz Fallend, *Der Bundesrat in Österreich*, in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 165-188.

Franks 1999: C.E.S. Franks, *Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate*, in Patterson & Mughan 1999, p. 120-161.

Fruin 1922: R. Fruin, *Staatsinstellingen in Nederland tot 1795*, tweede druk, Den Haag 1922.

Grabenwarter 2006: Christoph Grabenwarter, *The Second Chamber of Parliament*, in: Venice Commission 2006, p. 3-6.

Heller 1997: William B. Heller, *Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending*, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 22, No. 4 (1997), p. 485-516.

Heller 2001: William B. Heller, *Political Denials: The Policy Effect of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems*, in: Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 17, No. 1 (2001), p. 34-61.

Hornig 2010: Eike-Christian Hornig, *Der Senat in Italien – Eine Zweite Kammer mit föderaler Zukunft?* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 267-289.

Jedruch 1992: Jacek Jedruch, *Revival of the Senate in Poland in the light of its history*, in: Blom e.a. 1992, p. 395-408.

Joint Committee on Conventions 2006: House of Lords/House of Commons – Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament, Report of Session 2005–06, Volume I,* HL Paper 265-I / HC 1212-I.

Juberías 1999: Carlos Flores Juberías, *A House in Search of a Role: The Senado of Spain,* in: Patterson & Mughan 1999, p. 260-300.

Katz 2007: Prof. Dr. Alfred Katz, *Staatsrecht – Grundkurs im öffentlichen Recht*, 17. Auflage, Heidelberg 2007.

Ketterer 2001: James P. Ketterer, *From One Chamber to Two: The Case of Morocco,* in: Baldwin & Shell 2001, p. 135-150.

Levmore 1992: Saul Levmore, *Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?* in: International Review of Law and Economics (1992) 12, p. 145-162.

Lijphart 2012: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale, 2012.

Lodici 1999: Claudio Lodici, *Parliamentary Autonomy: The Italian Senato*, in Patterson & Mughan 1999, p. 225-259.

Madison, Hamilton & Jay 1788: James Madison, Alexander Hamilton & John Jay, *The Federalist Papers,* 1788, edited by Isaac Kramnick, Penguin Classics, 1987.

Malinverni 2006: Giorgio Malinverni, *Le Rôle de la Deuxième Chambre en Suisse*, in: Venice Commission 2006, p. 49-53.

Massicotte 2001: Louis Massicotte, *Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies,* in: Baldwin & Shell 2001, p. 151-170.

Mastias 1999: Jean Mastias, *A Problem of Identity: The French Sénat,* in Patterson & Mughan 1999, p. 162-198.

Metcalf 1992: Michael F. Metcalf, *Bicameralism in the Nordic Countries,* in: Blom e.a.1992, p. 353-374.

Montesquieu 1748: Montesquieu, *Over de geest van de wetten*, vertaling Jeanne Holierhoek, Amsterdam, 2006.

Muthoo & Shepsle 2008: Abhinay Muthoo & Kenneth A. Shepsle, *The Constitutional Choice of Bicameralism,* in: Elhanan Helpman (ed.), Institutions and Economic Performance, Harvard, 2008, p. 249-291.

Nifterik 2011: Gustaaf van Nifterik, *On the idea of democracy in the Dutch Constitution Committees of 1814 and 1815,* in: Parliaments, Estates and Representation 31:1 (2011), p. 17-32.

Nolte & Meerpohl 2006: Georg Nolte & Thomas Meerpohl, *The Second Chamber in Germany: The Bundesrat*, in: Venice Commission 2006, p. 26-30.

Norton 2004: Philip Norton, *How Many Bicameral Legislatures Are There?* in: The Journal of Legislative Studies, Vol.10, No.4 (2004), p. 1-9.

Norton 2007: Philip Norton, *Adding Value? The Role of Second Chambers*, in: Asia Pacific Law Review, Vol. 15, no. 1 (2007), p. 1-18.

Oireachtas Library & Research Service 2012: Oireachtas Library & Research Service, Social Science & Parliamentary Affairs Team, *Bicameralism: Seanad Éireann and OECD countries,* Spotlight No. 1 2012.

Olson 1999: David M. Olson*, From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senat*, in: Patterson & Mughan 1999, p. 301-332.

Patterson & Mughan 1999: Samuel C. Patterson & Anthony Mughan (eds.), *Senates – Bicameralism in the contemporary world*, Columbus Ohio, 1999.

Patterson & Mughan 1999a: Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Senates and the Theory of Bicameralism,* in: Patterson & Mughan 1999, p. 1-31.

Patterson & Mughan 2001: Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers,* in Baldwin & Shell 2001, p. 39-60.

Patzelt 1999: Werner J. Patzelt, *The Very Federal House: The German Bundesrat,* in: Patterson & Mughan 1999, p. 59-92.

Pole 1992: J.R. Pole, *Bicameralism and republican government in Britisch North America and the United States,* in: Blom e.a. 1992, p. 101-114.

Purvis 2011: Matthew Purvis, *House of Lords Reform: Chronology 1900-2010,* House of Lords Library Note LLN 2011/025.

Riescher 2010: Gisela Riescher, *Der Schweizer Ständerat*, in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 61-75.

Riescher, Ruß & Haas 2010: Gisela Riescher, Sabine Ruß & Christoph M. Haas, *Zweite Kammern*, München, 2010.

Riker 1992: William H. Riker, *The Justification of Bicameralism*, in: International Political Science Review (1992), Vol. 13, No. 1, p. 101-116.

Rogers 2003: James R. Rogers, *The Impact of Bicameralism on Legislative Production*, in: Legislative Studies Quarterly, XXVIII, 4 (2003), p. 509-528.

Rosenzweig 2010: Beate Rosenzweig, *Das japanische Oberhaus – Die "Kammer der Berater",* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 291-309.

Russell 2000: Meg Russell, *Reforming the House of Lords – Lessons from Overseas*, Oxford, 2000.

Russell 2001: Meg Russell, *What are Second Chambers for?*, in: Parliamentary Affairs (2001), 54, p. 442-458.

Russell 2010: Meg Russell, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in: Political Studies (2010), Vol. 58, p. 866–885.

Russell 2013: Meg Russell, *The Contemporary House of Lords – Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013.

Russell & Sandford 2002: Meg Russell & Mark Sandford, *Why are Second Chambers so Difficult to Reform?,* in: Journal of Legislative Studies, Vol. 8, nr. 3 (2002), p. 79-89.

Ruß 2010: Sabine Ruß, *Der französische Senat: Die Schildkröte der Republik,* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 361-388.

Sánchez Navarro 2006: Ángel Sánchez Navarro, *The Spanish Senate*, in: Venice Commission 2006, p. 45-48.

Scholsem 2006: Jean-Claude Scholsem, *Le Sénat de Belgique*, in: Venice Commission 2006, p. 7-11.

Schwarz 2006: Peter Schwarz, *Deficits and divided governments: the case of the German 'Bundesrat'*, in: Constitutional Political Economy (2006) 17, p. 87–101.

Shell 1999: Donald Shell, *To Revise and Deliberate: The British House of Lords*, in Patterson & Mughan 1999, p. 199-224.

Shell 2001: Donald Shell, *The History of Bicameralism*, in Baldwin & Shell 2001, p. 5-18.

Stjernquist 1992: Nils Stjernquist, *The Swedish bicameral system and beyond*, in: Blom e.a. 1992, p. 423-438.

Suchocka 2006: Hanna Suchocka, *The Role of the Second Chamber (Senate) in Poland's Political System*, in: Venice Commission 2006, p. 38-41.

Swenden 2004: Wilfried Swenden, *Federalism and Second Chambers – Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared*, Brussel, 2004.

Thies & Janai 2013: Michael F. Thies and Yuki Yanai, *Governance with a Twist: How Bicameralism Affects Japanese Lawmaking*, in: Robert Pekkanen, Steven R. Reed & Ethan Scheiner (eds.), Japan Decides 2012 – The Japanese General Election, Basingstoke/New York, 2013, p. 225-244.

Tsebelis & Money 1997: George Tsebelis & Jeannette Money, *Bicameralism,* Cambridge, 1997.

Uhr 1999: John Uhr, *Generating Divided Government: The Australian Senate*, in Patterson & Mughan 1999, p. 93-119.

Uhr 2008: John Uhr, *Bicameralism*, in: R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder & Bert A. Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford, 2008, (Kindle Edition).

Uhr, Bach & Massicotte 2011: John Uhr, Stanley Bach and Louis Massicotte, *Bicameralism and the Dynamics of Contested Transitions,* in: Paul 't Hart & John Uhr, How Power Changes Hands – Transition and Succession in Government, Basingstoke/New York, 2011, p. 73-93.

Vatter 2005: Adrian Vatter, *Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective,* in: The Journal of Legislative Studies, Vol.11, No.2 (2005), p.194–215.

Venice Commission 2006: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *The role of the Second Chamber in European States – Contributions by Venice Commission Members*, Study No. 335/2005, CDL (2006)11, Straatsburg 1 maart 2006.

Volden & Carruba 2004: Craig Volden & Clifford J. Carrubba, *The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies,* in: American Journal of Political Science, Vol. 48, No. 3 (2004), p. 521–537.

Wagnerova 2006: Eliska Wagnerova, *The Role of the Second Chamber in the Czech Republic,* in: Venice Commission 2006, p. 16-21.

Walter 2010: Michael Walter, *Politischer Tabakladen oder Rat der Weisen? Der tschechische Senat,* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 333-360.

Wasowicz 1992: Marek Wasowicz, *Les changements des attributions de la chambre haute des parlements en Europe au XIXe siècle et au début du XXe siècle,* in: Blom e.a. 1992, p. 131-138.

Zinterer 2010: Tanja Zinterer, *Der kanadische Senat: ungeliebt, undemokratisch, unreformierbar?* in: Riescher, Ruß & Haas 2010, p. 245-263.

Zucchini 2008: Francesco Zucchini, *Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987–2006)*, in: South European Society & Politics, Vol. 13, No. 1 (2008), p. 11–34.