

De Eerste Kamer der Staten-Generaal: van aristocratisch tot democratisch bolwerk tegen de waan van de dag

1 Inleiding

Op 16 oktober 2015 werd het tweehonderdjarig bestaan van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal feestelijk gevierd in een bijzondere verenigde vergadering. De grondwet van 1815 stelde de Staten-Generaal in de vorm van twee Kamers in: een nieuwe Kamer, die als Eerste Kamer verder door het leven zou gaan werd toegevoegd aan de in 1814 reeds ingestelde, die voortaan de naam van Tweede Kamer zou dragen. De Eerste Kamer heeft inmiddels de respectabele leeftijd van tweehonderd jaar weten te bereiken, ondanks het feit dat haar positie, vanaf haar ontstaan tot op de dag van vandaag, niet onomstreden is gebleven.¹

Sinds het optreden van het kabinet-Rutte II (2012) staat de Eerste Kamer opnieuw in de schijnwerpers, niet in de laatste plaats omdat bij de samenstelling van het kabinet geen rekening is gehouden met de stemverhoudingen in de senaat, waar -in tegenstelling tot in de Tweede Kamer- de coalitiepartners VVD en PvdA niet de meerderheid hebben.

Als de gebruikelijke procedure tot kabinetsformatie zou zijn gevolgd, waarbij de Koning(in) naar aanleiding van de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer adviezen omtrent een eventuele kabinetsformatie ontvangt van de vicevoorzitter van de Raad van State, de voorzitters van de Tweede en van de Eerste Kamer en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer zou deze 'weeffout' wellicht zijn voorkomen. Van de gebruikelijke procedure is bij de laatste formatie echter afgeweken, door niet langer de Koning(in) bij de formatie te betrekken, maar vanuit de Tweede Kamer een 'verkenner' op pad te sturen die de politieke haken en ogen van een kabinet dat niet berust op een vaste meerderheid in *beide* Kamers der Staten-Generaal wellicht heeft onderschat. Kennelijk heeft men uit het oog verloren dat het de Staten-Generaal zijn, en niet alleen de Tweede Kamer, die het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (art. 50 GW). Overigens is het niet de eerste

1 Ter gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan van de Staten-Generaal is een omvangrijk boek gepubliceerd over de Tweede Kamer onder redactie van Remieg Aerts, Carla van Baalen, Joris Oddens, Diederik Smit en Henk te Velde: *'In dit huis, Twee eeuwen Tweede Kamer'*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 2015. Ook over de Eerste Kamer verscheen een lezenswaardig boek met informatie over de Eerste Kamer, met name over de laatste 25 jaar, geschreven door medewerkers van de Griffie van de Eerste Kamer, dat als titel draagt: *Veelzijdig in deeltijd, Tweehonderd jaar Eerste Kamer, de laatste 25 jaar in het vizier*, uitgeverij Boom, Amsterdam 2015.

keer in de parlementaire geschiedenis dat een kabinet geen *vaste* meerderheid in de senaat bezit². De Eerste Kamerfracties nemen formeel niet deel aan de onderhandelingen over het regeerprogram, maar -in ieder geval bij de formatie van de kabinetten Rutte I en II- vond hierover wel enig informeel overleg plaats tussen fractie(voorzitter)s van Tweede en Eerste Kamer, zonder dat overigens kon worden gesproken van een 'binding' aan het regeerprogram.

Het kabinet-Rutte II heeft dus wel een vaste, -zij het nipte- meerderheid in de Tweede, maar niet in de Eerste Kamer, waardoor het tijdens de rit bij een controversieel wetsvoorstel moet onderhandelen met oppositiepartijen om zijn wetgevingsprogramma uitgevoerd te krijgen. Voeg daarbij nog het feit dat het regeerprogram van het kabinet-Rutte II niet berust op compromissen, maar op een 'uitruil' van wensen van de VVD met die van de PvdA, -een uitruil van verlangens van minderheden dus- , dan begrijpt men dat de 'weeffout' bij de totstandkoming ervan verstrekkende gevolgen kan hebben, aangezien tussentijdse verschuivingen in de gemaakte afspraken onmiddellijk repercussies kunnen hebben voor het regeerprogram als geheel. Het is aan de oppositie in de Eerste Kamer te danken, -en niet alleen aan de zogenoemde 'constructieve' drie- dat het regeerprogramma van Rutte II tot dusver in grote lijnen in wetgeving kon worden omgezet: over het algemeen zijn de meeste fracties in de Eerste Kamer bereid de broodnodige hervormingen te steunen, uiteraard onder de voorwaarden dat de lasten van de bezuinigingen zo eerlijk mogelijk worden verdeeld en ook de uitvoering ervan zorgvuldig en gefaseerd ter hand wordt genomen.

De provinciale statenverkiezingen van maart 2015 stonden niet zozeer in het teken van de regionale politiek, maar boden vooral ook de mogelijkheid om een stem uit te brengen vóór of tegen het kabinetsbeleid, waarbij met name de PvdA, -in mindere mate de VVD-, gevoelige klappen heeft moeten incasseren. De nieuw gekozen provinciale statenleden vormen immers tevens het kiescollege voor de nieuw gekozen Eerste Kamer. De steun om de plannen van het kabinet-Rutte II door te voeren kalfde verder af in de Eerste Kamer, die op 26 mei 2015 door de leden van Provinciale Staten werd gekozen en voor het eerst in nieuwe samenstelling bijeenkwam op 9 juni 2015.³

De 'weeffout' in de kabinetsformatie wordt door de coalitiepartners niet graag erkend. In plaats daarvan zetten de liberalen de aanval in op de Eerste Kamer. Halbe Zijlstra, VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer, zorgde voor de aftrap in een interview in de Telegraaf van vrijdag 19 april 2013: 'Als de Eerste Kamer het politieke primaat van de Tweede Kamer continu gaat ondermijnen, dan krijg je een dubbeling van rollen. Dan heeft de Eerste Kamer geen toegevoegde waarde', aldus Zijlstra. Het was hem kennelijk een doorn in het oog dat, bij gebrek aan een vaste meerderheid van de VVD/PvdA-coalitie in

2 Voor enige voorbeelden: zie o.a.: Korné Boerman e.a., (red), *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 27.

3 De coalitie van VVD en PvdA is thans naar 21 van de 75 zetels teruggevallen, 13 voor de VVD en 8 voor de PvdA; in 2011 telde de VVD 16 en de PvdA 14 zetels, tezamen dus 30 zetels.

de senaat, deze afhankelijk was van de 'grillen' van de Eerste Kamer, 'terwijl die volksvertegenwoordiging juist is bedoeld om de kwaliteit van wetgeving te toetsen. Als wetsvoorstellen voldoen en ze worden toch weggestemd, kan de senaat beter worden opgedoekt', aldus Zijlstra. De Eerste Kamer werd door hem kennelijk gezien als een 'hindermacht',⁴ die maar beter uit de weg kon worden geruimd.

De toenmalige VVD-fractievoorzitter in de Eerste Kamer, Loek Hermans⁵, legde tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen op 25 oktober 2013 de bal voor het doel toen hij aan het slot van zijn betoog een pleidooi hield voor heroverweging van de verhouding tussen de Tweede en de Eerste Kamer, waarbij de suggestie werd gewekt als zou de Eerste Kamer over de schreef zijn gegaan en uit louter politieke redenen enige door de regering ingediende wetsvoorstellen hebben verworpen:

'Er wordt wel eens beweerd dat het kabinet een fout heeft gemaakt door te gaan regeren zonder een meerderheid in deze Kamer. (...) Waar de Tweede Kamer de politieke overwegingen op de eerste plaats zet en de wetstechnische op de tweede, ligt in dit huis het primaat bij wetgeving en kwaliteit van wetgeving. (...) Ons snel veranderende politieke landschap, en de daarmee gepaard gaande complexiteit, dwingen ons om stil te staan bij de vraag hoe de Eerste en de Tweede Kamer zich tot elkaar verhouden. (...) Het doubleren van de rol van de Tweede Kamer in de politieke afweging heeft in mijn ogen sowieso geen enkele toegevoegde waarde. En, erger nog, het leidt in het ergste geval tot een blokkade van de besluiten van de Tweede Kamer, een Kamer met leden die, anders dan wij, rechtstreeks gekozen zijn. De discussie hierover is 30 jaar geleden ook al gevoerd in dit huis. In oktober 1980 bogen onze voorgangers zich over de herziening van onze Grondwet. (...) Wat de VVD betreft, is het de hoogste tijd om die oude onafgemaakte discussie weer op te pakken.'⁶

Premier Rutte kopte de bal, tijdens de Algemene Politieke beschouwingen in de Eerste Kamer op 14 oktober 2014, zij het met enige aarzeling, in het doel:

'Stel dat we willen komen tot een meer fundamentele beschouwing op het functioneren van het tweekamerstelsel en op een aantal andere elementen van het functioneren van onze politieke instituties. Dan hebben wij met elkaar te spreken over de eventuele instelling van een commissie, als het daar om zou gaan, en over de opdracht en de samenstelling van zo'n commissie'.

Op de vraag van Hermans of hij de minister-president goed begreep als hij zijn woorden aldus zou samenvatten: laten we komen tot een staatscommissie, nadat we eerst overleg

4 Zie ook: Aalt Willem Heringa en Bert van den Braak 'Het 'probleem' Eerste Kamer', in: Montesquieu Policy papers, nr. 5 d.d. 3 maart 2015, in hun 'Samenvatting', p. 3: 'Als de politieke samenstelling van Tweede en Eerste Kamer sterker uiteen lopen dan tot nu het geval was en de Eerste Kamer in plaats van reflectiekamer een hindermacht wordt, dan zou dat het functioneren van het gehele staatsbestel kunnen bemoeilijken'.

5 Loek Hermans trad op 2 november 2015 af als fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer.

6 Handelingen EK 2013/2014, nr. 5, (Algemene Politieke Beschouwingen, 29 oktober 2013), p. 11 e.v.

hebben gevoerd met de Tweede en Eerste Kamer over de exacte taakopdracht en de invulling van de posities, antwoordde premier Rutte:

'Dat zou inderdaad mijn suggestie zijn. Dat vraagt buiten deze vergadering overleg tussen bijvoorbeeld de minister van Binnenlandse Zaken en de hoofdrolspelers in de Tweede en Eerste Kamer. Zij moeten een aantal zaken bezien, zoals: wat is de opdracht en samenstelling van zo'n commissie?' (...).⁷

Het was overigens geen prioriteit van het kabinet, aldus Rutte. Het door Hermans begeerde debat over de bezinning op de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer en een eventuele instelling van een staatscommissie stond aanvankelijk gepland voor 10 november 2015, maar is door zijn plotseling vertrek uitgesteld tot 19 januari 2016.

In het hiernavolgende hoop ik een beknopt overzicht te geven van de ontwikkeling van de Eerste Kamer, van een aristocratisch bolwerk rond de Koning tot een democratisch bolwerk voor de burger. Vervolgens zal kort worden ingegaan op de vraag wat moet worden verstaan onder 'het primaat van de Tweede Kamer', en tenslotte zal ik trachten een antwoord te geven op de vraag of een staatsrechtelijke herbezinning op de taken van de Eerste Kamer noodzakelijk dan wel wenselijk is en zo ja, op welke wijze die herbezinning dan gestalte zou kunnen krijgen.

2 Het Koninkrijk der Nederlanden als gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het tijdperk van de provinciën als soevereine staten, verenigd in een relatief los statelijk verband van de Republiek der Verenigde Nederlanden was begin negentiende eeuw definitief voorbij. Nadat het revolutionaire vuur van de Bataafse Republiek en de daarop volgende revoluties en contrarevoluties waren gesmoord in de Franse overheersing kwam Nederland in de ijzeren greep van keizer Napoleon terecht: in 1806 nog als koninkrijk onder zijn lievelingsbroer Lodewijk Napoleon, in 1810 ingelijfd in het Franse keizerrijk, waarbij het zijn onafhankelijkheid geheel verloor.

Doch niet voor lang: eind 1813 kroop Nederland onder het Franse juk vandaan, mede dank zij het moedig optreden van het driemanschap, Gijsbert Karel van Hogendorp, Frans Adam van der Duyn van Maasdam en Leopold van Limburg Stirum, die de onafhankelijkheid uitriepen en het voorlopig bewind voerden in afwachting van de komst Willem Frederik, onze latere Koning Willem I, de oudste zoon van de laatste stadhouder Willem V.

⁷ Handelingen EK 2014/2015, nr. 4, (Algemene Politieke Beschouwingen, 14 oktober 2014), p. 16 e.v.

Na de politieke barensweeën die zo'n kwart eeuw hadden geduurd, brak er een nieuw tijdperk aan in de vaderlandse parlementaire geschiedenis. Nederland herrees als een zelfstandige, gedecentraliseerde eenheidsstaat, een constitutionele monarchie met een soeverein vorst -later koning- aan het hoofd, die de regering op zich nam 'onder de waarborging eener wijze constitutie welke Uwe Vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken verzekert'.

Grondwet 1814

En zo werd er fluks begonnen aan het ontwerpen van een grondwet die op 29 maart 1814 werd goedgekeurd door een vergadering van notabelen en reeds de volgende dag, op 30 maart, werd afgekondigd. Zij was grotendeels geïnspireerd op de 'Schets' van Gijsbert Karel van Hogendorp uit 1812.⁸ De oude benamingen werden weliswaar in ere hersteld, men sprak van 'Staten der Provinciën' en van 'Staten Generaal', maar de provinciale hegemonie werd niet opnieuw ingevoerd. De eenheidsstaat bleef gehandhaafd, zodat de Staten-Generaal niet langer de afzonderlijke provinciën vertegenwoordigden, maar het 'geheele Nederlandsche Volk' (art. 52 GW 1814). Hun leden stemden voortaan 'voor zichzelf en zonder last van of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn' (art. 62 GW 1814).

De Staten-Generaal beslisten niet langer unaniem, maar bij meerderheid van stemmen (art. 67 GW 1814). De door hen aangenomen en door de soevereine vorst bekrachtigde wetten golden voor het hele Rijk. Een provincie kon zich daaraan niet onttrekken wanneer zij daar niet mee had ingestemd.

In 1814 bestonden de Staten-Generaal uit slechts één Kamer, die 55 leden telde. Zij werd gekozen door de Staten der Provinciën.⁹ Het aantal leden verschilde per provincie en was in de grondwet vastgelegd: Holland, de grootste, koos 22 leden, Drenthe, de kleinste, slechts 1. De leden moesten Nederlander zijn en minimaal 30 jaar oud, zij kregen een vergoeding van fl. 2.500,00 per jaar. De leden hadden zitting voor drie jaar, ieder jaar trad een derde deel af.

De Staten-Generaal beslisten mede over de begrotings-¹⁰ en overige wetsvoorstellen, door de Koning voorgedragen en bezaten het recht van initiatief, dat wil zeggen het recht om zelf een wetsvoorstel voor te dragen (art. 69 GW 1814).

Willem I voelde in 1814 al voor een tweekamerstelsel, evenals Cornelis Felix van Maanen, op dat ogenblik President van het Hooggerechtshof te 's-Gravenhage en lid van

8 Deze 'Schets' uit 1812 is door Johan Rudolph Thorbecke gepubliceerd als bijlage bij zijn *Aanteekening op de Grondwet*, eerste druk, Johannes Müller, Amsterdam 1839.

9 Tot een verkiezing van de Staten-Generaal is het echter niet gekomen onder de grondwet van 1814: de eerste keer benoemde de Koning namelijk nog de leden der Staten-Generaal. Bedacht moet tevens worden dat slechts een zeer beperkt aantal Nederlanders het actief en passief kiesrecht bezat: van algemeen kiesrecht was geen sprake.

10 In dit stuk laat ik verder de ontwikkeling op het gebied van het begrotingsrecht buiten beschouwing.

de grondwetscommissie 1814, maar dit stuitte op de tegenstand van Van Hogendorp die de grondwetscommissie voorzat. Wel kreeg de soevereine vorst grondwettelijk de bevoegdheid om een wet voor te dragen, waarbij een deel van de Kamerzetels aan de Edelen of Ridderschappen (erfelijk) zou worden voorbehouden, tenminste een vierde van het totaal aantal zetels (art. 58 GW 1814). Aangezien Willem I tevens het prerogatief bezat om in de adelstand te verheffen zou hij op deze wijze zijn invloed in de Kamer kunnen doen gelden en zo nodig uitbreiden.

Thorbecke zag hierin reeds de kiem van een afzonderlijke Kamer.¹¹ Zij zou echter geen afzonderlijk college vormen, maar in één vergadering met de andere leden beraadslagen en beslissen. Tot indiening van een dergelijke wet is het nooit gekomen, aangezien een jaar later al een nieuwe grondwet zou worden ontworpen.

3 1815-1848: de Eerste Kamer als aristocratisch bolwerk rond de troon

Grondwetsherziening 1815

In 1815 moest de Grondwet alweer worden herzien, in verband met de staatkundige vereniging van de Noordelijke Nederlanden met de Zuidelijke (België). Deze Grondwet bracht ons het tweekamerstelsel, zoals wij dat tot op de dag van vandaag nog kennen.¹²

Tijdens de beraadslagingen van de grondwetscommissie 1815 werden verschillende argumenten pro en contra het tweekamerstelsel naar voren gebracht. Met betrekking tot de inrichting van de Staten-Generaal was er overigens geen sprake van blokvorming van 'Noord' versus 'Zuid'.¹³

De West-Vlaamse jurist Jhr B.J. Holvoet pleitte voor invoering van twee Kamers, 'une de députés de l'État, et une de pairs'. Als belangrijke reden voerde hij aan dat vele aanzienlijke families in Zuid Nederland het oude voorrecht hadden gehad aan de regering deel te nemen. Weliswaar waren alle voorrechten van de adel door de Franse revolutie afgeschaft en vervallen verklaard, maar middels een 'eigen' vertegenwoordiging zou de adel meer betrokken kunnen worden bij het nieuwe regime. Een dergelijke Kamer zou bovendien een remmende invloed hebben op de Tweede Kamer en deze tegelijk beschermen tegen de almacht van de vorst. Gijsbert Karel van Hogendorp vond een bicameraal stelsel echter een versnippering van krachten, onverenigbaar met een 'energicq

11 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, a.w., p. 112: 'Intusschen was het leggen van de kiem eener Eerste Kamer reeds voorbereid in de Schets van Hogendorp art. 24, en in de Grondwet v.1814 art. 58'.

12 Ook de Staatsregeling van 1798 kende twee Kamers, maar daar was de splitsing in tweeën louter een technische zaak: het vertegenwoordigend lichaam zelf werd als één geheel gekozen.

13 Zie: Prof. dr H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: Postma (red) e.a., *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de eerste Kamer der Staten-Generaal, SDU, 's-Gravenhage 1990, p.15.

gouvernement'. Hij was er geen voorstander van dat de ministers meer van de Kamers zouden afhangen dan van de Koning. 'Een ministerieel gouvernement moeten wij niet hebben'.¹⁴

Charles Ignace Philippe graaf de Thiennes de Lombise, die van 1815 tot 1830 in de Eerste Kamer zitting zou nemen en de eerste Voorzitter ervan zou zijn, was het niet met Van Hogendorp eens:

'De eene classe moet boven eene andere geene regten hebben, dit is strijdig tegen de vrijheid; maar de vrijheid wordt bewaard, wanneer iedere classe zijne wenschen en verlangens kan uiten; (...) Ik stem dus voor twee kamers, gelijk in getal en magt; de eene bestaat uit edelen alleen; de andere uit gedeputeerden der steden, gemeenten, etc.; de eerste door den Koning benoembaar'.¹⁵

Uiteindelijk stemde een meerderheid van de commissie, niet alleen Zuid-, maar ook Noord-Nederlanders dus, voor een tweekamerstelsel. De wens van Koning Willem I, die eveneens voorstander was van een Eerste Kamer, mits hij zelf de leden ervan kon benoemen, zal daaraan niet geheel vreemd zijn geweest. Teneinde de onafhankelijkheid, ook ten opzichte van de Koning, te bewaren werden de senatoren wel voor het leven benoemd.

Als reden voor de instelling van een aparte Eerste Kamer gaf de Grondwetscommissie¹⁶ aan:

'Teneinde dan alle overijling in de raadpleging te voorkomen, in moeyelijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den Troon te omringen door een bolwerk, waartegen alle partijen afstuiten, aan de natie eene volkomen zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag, oordeelden wij het nuttig, Sire op het voorbeeld van magtige rijken en bloeyende gemeenebesten de vertegenwoordiging des Volks in twee Kamers af te deelen.'

Naast een Tweede Kamer der Staten-Generaal, samengesteld volgens de regels van de Grondwet van 1814, werd nu een nieuwe, Eerste Kamer ingesteld, door de Koning voor het leven te benoemen.

De Tweede Kamer telde voortaan 110 leden; aan de 55 leden voor Noord Nederland,

14 Idem, *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 18 e.v.

15 Zie: drs R.E.van Ditzhuyzen, 'Charles Ignace Philippe graaf de Tiennes de Lombises, Lid Eerste Kamer 1815-1830, Eerste Voorzitter Eerste Kamer', in: Postma (red) e.a., *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 68

16 De commissie die de Grondwet van 1815 moest voorbereiden kwam voor het eerst op 1 mei 1815 bijeen onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp. Zij bestond uit 11 Noord-Nederlanders en 11 Zuid-Nederlanders (Belgen). Eind juni 1815 kwam er nog een Luxemburger als Zuid-Nederlander en een Noord-Brabander als Noord-Nederlander bij. Zie: Prof. dr H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden' in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, hfst. I noot 6, p. 481

werden nog 55 toegevoegd voor Zuid Nederland. De eerste Kamer telde tenminste 40 en ten hoogste 60 leden. Om Eerste Kamerlid te kunnen zijn moest men Nederlander en tenminste 40 jaar oud zijn. De senatoren werden door de Koning voor het leven benoemd en door hem gekozen uit 'hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van den lande behooren' (art. 82 GW 1815). Het Eerste Kamerlidmaatschap was dus niet bij uitsluiting voorbehouden aan de adel: ook door 'diensten aan den Staat bewezen' en door 'gegoedheid' kon men lid worden van de senaat. De Eerste Kamerleden behoorden tot de aristocratische toplaag van het land en voor het overgrote deel tot de adel, de helft van de leden van de Tweede Kamer droeg overigens eveneens een adellijke titel.¹⁷

Als vergoeding voor reis- en verblijfkosten kregen de senatoren jaarlijks een som van fl.3.000,00. Dit bedrag werd ook uitgekeerd als ze niet kwamen opdagen, dus het gold eerder als een traktement dan als een vergoeding voor gemaakte kosten. De Eerste Kamer vergaderde niet in het openbaar.

Beide Kamers beslisten mede over de begrotings- en overige wetsvoorstellen, door de Koning voorgedragen. De Staten-Generaal hadden het recht van initiatief, dat echter slechts door de Tweede Kamer en de Verenigde Vergadering (van beide Kamers tezamen), maar niet door de Eerste Kamer alleen, kon worden uitgeoefend.¹⁸ Zij vergaderden in de oneven jaren in Den Haag en in de even jaren in Brussel. De voertaal in de Eerste Kamer was overwegend Frans, in de Tweede Kamer sprak men zowel in het Frans als in het Nederlands. De vergaderstukken werden in de beide talen gedrukt en genotuleerd.¹⁹

Tot een onafhankelijk orgaan ten opzichte van de Koning -reden voor de benoeming voor het leven- ontwikkelde de Eerste Kamer zich echter niet of in ieder geval onvoldoende, hoewel zij zo nu en dan wetsvoorstellen verwierp en soms forse kritiek niet schuwde, niet alleen op initiatiefwetsvoorstellen, maar ook op de voorstellen door of vanwege de Koning voorgedragen. Deze was daarover not amused en liet zijn ongenoegen blijken, onder meer door 'lastige' leden bij zich op het matje te roepen of enige tijd de toegang tot zijn hof te ontzeggen.²⁰

Al spoedig kreeg de Eerste Kamer de bijnaam 'la ménagerie du Roi' oftewel 'de dierentuin, het apehuis van de Koning'. Haar critici, overwegend uit de Zuidelijke Nederlanden,

17 Bij KB d.d. Brussel, 1 september 1815 werden 43 senatoren benoemd. Op 19 september werden alle parlementariërs in de troonzaal van het paleis te Brussel beëdigd. Ruim 90 % van de Eerste Kamerleden behoorde tot de adel tegenover 'slechts' de helft edelen in de Tweede Kamer. Zie: Prof. dr H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: Postma (red) e.a.: *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 30 e.v.

18 Op de wijze waarop de grondwet 1815 is aanvaard in respectievelijk Noord- en Zuid-Nederland en de daarbij toegepaste 'arithmétique Néerlandaise' ga ik hier niet verder in.

19 Prof. dr H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 41

20 Prof. dr H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 37

vonden haar teveel aan de leiband van de Koning lopen. De benoeming voor het leven had bovendien tot gevolg dat de leden vergrijsden en/of door ziekte of ouderdom niet meer ter vergadering konden of wilden komen. Vanaf haar ontstaan had de Eerste Kamer dan ook te kampen met absenteïsme van haar leden. De reis naar Den Haag duurde, voor wie van verre kwam, verschillende dagen, de vergaderingen waren langdradig en saai. De vergoeding werd uitbetaald, ook al kwam men niet opdagen.

De Belgische omwenteling

Op 25 augustus 1830 ontstonden er rellen in Brussel na afloop van de opera *La Muette de Portici* van Daniel François Esprit Auber (1782-1871). Het huis van onder meer Cornelis Felix van Maanen, toentertijd minister van justitie, werd geplunderd en in brand gestoken. Hij werd verantwoordelijk geacht voor de persvervolgingen en was daarom gehaat. Zoals iedere opstand kwam ook deze onverwacht tot uitbarsting. Van 8 tot 12 augustus 1830 had de koning nog een bezoek gebracht aan Brussel, waar hij de 'Tentoonstelling van de Voortbrengselen der Nederlandsche Nijverheid' bezocht. Geen wanklank was toen vernomen. Overal werd de vorst toegejuicht en herhaaldelijk klonk het Wilhelmus.²¹

Desondanks giste het in de zuidelijke Nederlanden, en niet alleen daar, ook elders in Europa. In sommige Duitse staten eisten liberalen constitutionele hervormingen. Polen kwam in opstand tegen Rusland, in een aantal Italiaanse staatjes dreigde eveneens revolutie. Eind juli 1830 werd Koning Charles X van het huis Bourbon in Frankrijk afgezet en vervangen door de burgerkoning Louis-Philippe.

De oppositie in de Zuidelijke Nederlanden, een 'monstrueuse alliance' tussen katholieken en liberalen, zag haar kans schoon. De Brusselse 'beroerte' zou het startsein worden voor een opstand tegen het wettige gezag, die al snel zou uitmonden in de eenzijdige afscheiding van de Zuidelijke Nederlanden van het Noorden. Vijftien jaar na zijn troonsbestijging zou koning Willem I de helft van zijn koninkrijk alweer verliezen.

Nadat het voorlopig bewind in Brussel begin oktober 1830 eenzijdig de onafhankelijkheid van België had uitgeroepen, gingen de beide delen van de staat de facto ieder hun eigen weg. De opening van het parlementaire jaar door de verenigde Vergadering van Tweede en Eerste Kamer op 18 oktober 1830 geschiedde in Den Haag, hoewel Brussel officieel aan de beurt was als residentie. Toen op zaterdag 23 oktober daaropvolgend de vergadering van de Eerste Kamer geopend werd door haar voorzitter, W.F. baron Roëll, betreurde deze het gemis van zoveel 'achtenswaardige leden', maar was hij tegelijkertijd verheugd zich 'thans wederom uitsluitend tot behandeling der belangen van [zijn] ware vaderland geroepen te zien en niet meer noodig te hebben, daartoe eene andere dan [zijn] moedertaal te gebruiken.' Koning Willem I had op 20 oktober reeds bij Koninklijke Boodschap doen weten dat hij van de Kamerleden verlangde dat zij zich met

21 Jeroen Koch, *Koning Willem I, 1772-1843*, Boom, Amsterdam 2013, p. 446

onmiddellijke ingang zouden beschouwen als 'eeniglijk en alleen vertegenwoordigende de noordelijke provinciën'.²² De Belgische afgevaardigden in de Tweede en Eerste Kamer kwamen niet meer opdagen of werden niet meer toegelaten tot de vergaderingen.²³

Gedurende de dertiger jaren van de negentiende eeuw zouden beide Kamers dus, in strijd met hetgeen de grondwet van 1815 voorschreef, vergaderen en besluiten met in totaal slechts de helft van het grondwettelijk voorgeschreven aantal leden. Pas na negen jaar onderhandelen, in 1839, werden de beide Nederlanden uiteindelijk ook de jure van elkaar gescheiden.²⁴

Een grondwetsherziening lag dus in de rede, doch deze zou pas in 1840 tot stand komen.²⁵

Grondwetsherziening 1840

De grondwetswijziging van 1840 bracht het aantal leden van beide Kamers terug, aangezien de Belgische vertegenwoordiging immers was komen te vervallen: voortaan telde de Tweede Kamer nog slechts 58 en de Eerste Kamer minimaal 20 en maximaal 30 leden. Voor het overige bleven de eisen van toelating, bevoegdheden en traktementen dezelfde. Ook het grondgebied werd aangepast aan de nieuwe omstandigheden: de Belgische provincies werden geschrapt.

Op 2 september 1840 stemde de dubbele Tweede Kamer in met de grondwetsvoorstellen, op 4 september gevolgd door de Eerste Kamer. Diezelfde dag nog werd de grondwetsherziening gepubliceerd.²⁶

Indien men de Eerste Kamer had willen afschaffen, zou 1840 hét moment geweest zijn. Kritiek op het functioneren van de senaat was er wel: Guillaume Groen van Prinsterer, die als enige in de dubbele Kamer in 1840 uitvoerig het woord voerde over de Eerste Kamer noemde haar de 'zwakke zuster' van de Tweede Kamer, een 'mislukte copie naar Engelsch model', 'verstoken van zedelijke kracht en verkerend in deerniswekkende toestand', een 'anomalie'. Maar een voorstel tot opheffing had volgens hem geen zin, omdat de Eerste Kamer zelf dat zou afstemmen.²⁷

22 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 83

23 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p.83-84. Een viertal Zuid-Nederlandse senatoren kwam nog wel enige jaren op de betaalrol van de Eerste Kamer voor.

24 Op de gang van zaken rondom deze onderhandelingen ga ik hier niet verder in.

25 In 1830 resp. 1831 zijn er wel twee grondwetsvoorstellen gedaan, doch deze zijn niet in behandeling genomen. Zie mr G.W.Bannier, *Grondwetten van Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1936, p. 351 e.v.

26 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p.104

27 In zijn brochure *Bijdrage tot de herziening der grondwet in Nederlandschen zin*, S en J. Luchtmans, Leiden 1840, zegt hij over de Eerste Kamer: 'Zij schijnt de belangen der Troon als eenzelve met den wil des Vorsten te hebben beschouwd. Wat is thans, in de opinie van het Algemeen en waarschijnlijk

J.G. van Nes van Meerwerk merkte op dat het nut van de senaat in de afgelopen vijf en twintig jaar niet was gebleken en W.A. Baron Schimmelpenninck van der Oye vond de kosten van de Eerste Kamer, waaraan de 'morele kracht' ontbrak, ten bedrage van 'bijna een tonne gouds' nutteloos besteed. Beide laatsten zouden zich een paar jaar later overigens graag laten benoemen als senator.²⁸

Sommigen waren teleurgesteld dat er niet méér hervormd werd in 1840. J.R. Thorbecke, hoogleraar te Leiden, die verkozen was in de dubbele Tweede Kamer die over de grondwetswijziging moest stemmen, had fundamentele kritiek op de voorstellen en stemde, samen met enige vrijzinnigen en katholieken, principieel tegen alle voorstellen 'wegens ongenoegzaamheid'. Hij sprak zich toen overigens nog niet negatief uit over de Eerste Kamer, laat staan dat hij haar wilde afschaffen, maar plaatste wel enige kanttekeningen bij het functioneren van de senaat.

Op verzoek van zijn studenten²⁹ gaf Thorbecke college over de grondwetten, inclusief de geldende, dus die van 1815. In zijn 'Aanteekening op de Grondwet' uit 1839 vergeleek hij de verschillende grondwetsherzieningen uit het verleden met de toen geldende van 1815. Over de Eerste Kamer schreef hij daarin onder meer:

'De Eerste Kamer, ingesteld bij de Grondwet v. 1815 vertegenwoordigt geen bijzonderen stand. Zij vertegenwoordigt zoo goed als de Tweede Kamer, en met deze, het geheele Nederlandsche volk. (...) De eigenlijke bestemming der Eerste Kamer is, om een tweede aanleg of instantie der wetgeving te zijn, om het besluit der andere Kamer op den toets aan een nieuw, bezadigd, rijper en reeds voorgelicht onderzoek te brengen. Vandaar ook de voorwaarde dat men den vollen ouderdom van veertig jaren bereikt hebbe. Voor regtsgedingen is wel een tweede, ja derde regterlijk onderzoek noodig gekeurd. Waarom niet bij de nog veel gewigtiger aangelegenheden der wetgeving? Deze reden verdient misschien beslissend te zijn voor het behoud der instelling, mits het tweede onderzoek, haar opgedragen, een wezenlijk nieuw onderzoek, en het mogelijk zij, de uiterlijke waarborgen van een onafhankelijk karakter der Kamer te versterken. (...) Men heeft zich daarenboven voorgesteld, dat de Eerste Kamer, door dat tweede onderzoek, een strijd van de andere Kamer met het Gouvernement zou kunnen breken, terwijl zij, tusschen beide geplaatst, de onmiddellijke worsteling voorkwam. Doch men mag twifelen, of, zoo het een ernstige strijd is, de Eerste Kamer, op de zijde van den troon tredende om hem te dekken, haar edelste goed, den dunk dat zij op zich zelve rust, niet ten offer zal brengen. Wanneer men gelooven moet, dat de eerste Kamer weigert om de weigering te besparen aan de Kroon, zal zulk een omweg noch haar zelve, noch den Kroon voordeelig zijn'.³⁰

in haar eigen gevoel, de eenige grond van haar bestaan? Dat zij den Koning, wanneer deze het goedvindt, de onaangenaamheid eener weigering bespaart' (p. 23).

28 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 103

29 De studenten kregen hiervoor geen 'punten'.

30 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, 1839, p. 112 e.v. Van Thorbecke's *Aanteekening op de Grondwet* verscheen een tweede, verbeterde druk, waarvan het eerste deel in 1841 en het tweede deel

In 1840 publiceerde Thorbecke zijn *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening*, waarin hij de Staten-Generaal, bestaande uit twee Kamers eveneens laat voortbestaan (art. 70) en waarin de wijze van samenstelling en lidmaatschapsvereisten dezelfde zijn als in de grondwet van 1815 (art. 72). Wel pleitte hij ervoor dat de vergaderingen van de Eerste Kamer in het openbaar plaatsvinden en dat zij invloed kan uitoefenen op de keuze van haar voorzitter.³¹

Ondanks de geuite kritiek werd de Eerste Kamer in 1840 niet afgeschaft.³² Men achtte haar functie als bolwerk voor den troon en dam tegen het volk, 'om in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen' nog steeds van voldoende belang om haar te handhaven. Ook het feit dat de senatoren voor het leven waren benoemd maakte een afschaffing niet wel mogelijk. De benoeming door de Koning en voor het leven werd eveneens gehandhaafd.

Na de aanvaarding van de grondwet 1840 trad Koning Willem I af, doch niet dan nadat hij op de laatste dag voor zijn abdicatie nog een aantal senatoren voor het leven had benoemd.³³ Hij was gedesillusioneerd door het verlies van de helft van zijn koninkrijk. Bovendien had hij, na het overlijden van zijn echtgenote een nieuwe geliefde gevonden in de persoon van Henriëtte d'Oultremont de Wégimont, een van de hofdames van de Koningin. Aan haar kleefde echter een drietal nadelen: hoewel van adel was zij niet van prinselijke bloede, zij was Belgische en zij was katholiek en werd dus niet geschikt bevonden om als koningin op te treden.

Op 7 oktober 1840 volgde zijn oudste zoon hem op als Koning Willem II.

In de jaren na 1840 veranderde er niet veel. Het absenteïsme in de Eerste Kamer werd nauwelijks minder, wel was er sprake van enige 'verjonging' in de Eerste Kamer. Sommige leden vroegen, al dan niet onder druk, ontslag als senator wanneer zij zich niet meer in staat achtten de vergaderingen bij te wonen, zodat Koning Willem II nieuwe Eerste Kamerleden kon benoemen. Nog even behield de koning zijn machtige positie, maar niet voor lang.

in 1843 verscheen bij uitgeverij Johannes Müller te Amsterdam. De Staten-Generaal worden besproken in deel I van de tweede uitgave, vanaf p. 205. Inhoudelijk is het standpunt van Thorbecke met betrekking tot de Eerste Kamer niet anders dan dat in de eerste uitgave van 1839, wel zijn er enige redactionele aanpassingen in de tekst aangebracht.

31 J.R. Thorbecke, *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening*, H.W. Hazenberg & Comp., Leyden 1840, p. p. 27 e.v.

32 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 99.

33 Idem, p. 104.

4 1848-1922: De gestage democratisering van de Eerste Kamer

In 1848 braken er opnieuw opstanden uit in Europa. Wederom was er sprake van een revolutionaire toestand in Frankrijk, Duitsland en Zuid-Europa: zij maakte Koning Willem II naar eigen zeggen, in één nacht van 'très conservatif', tot 'très libéral'³⁴. Willem II vreesde voor het verlies van de rest van zijn koninkrijk als hij niet onmiddellijk vergaande hervormingen zou toestaan. Na advies te hebben ingewonnen bij de voorzitter van de Tweede Kamer benoemde hij, buiten zijn ministers om, een commissie onder voorzitterschap van J.R.Thorbecke die een grondwetsherziening moest voorbereiden.

Zoals vermeld had Thorbecke in 1840 zitting genomen in de dubbele Kamer die over de toenmalige herziening van de grondwet moest stemmen. In december 1844 had hij vervolgens als regulier lid van de Tweede Kamer samen met acht anderen, ook wel de 'negenmannen' genoemd, initiatiefwetsvoorstellen tot herziening van de grondwet ingediend. Het voorstel der negenmannen verlangde voor de Eerste Kamer openbaarheid van de vergaderingen, afschaffing van de kostenvergoeding van fl. 3.000,00 per jaar, een minimum aantal leden van 25 en als maximum de helft (= 29) van het aantal leden van de Tweede Kamer. Bovendien zou de Koning de voorzitter van de senaat moeten benoemen uit een drietal, voorgedragen door de Eerste Kamer zelf. Van afschaffing van de Eerste Kamer was ook in deze voorstellen nog geen sprake.³⁵

De initiatiefvoorstellen van de Negenmannen waren echter niet in behandeling genomen, aangezien de meerderheid van de Tweede Kamer van oordeel was dat het niet aan de Kamer maar aan de Koning was voorbehouden om het initiatief tot een grondwetsherziening te nemen. Het aan de Tweede Kamer verleende recht van initiatief repte overigens niet van enige inperking van dat recht ten gunste van de vorst in geval van grondwetsherziening.

Grondwetsherziening 1848

Er was dus door de jaren heen voldoende voorwerk gedaan door Thorbecke en zijn medestanders, zodat de grondwetscommissie van 1848 onder zijn leiding binnen een paar weken haar ontwerpgrondwet aan de Koning kon aanbieden.

De voorstellen werden, zij het met enige wijzigingen, overgenomen door de Koning en op 20 juni 1848 bij de Staten-Generaal ingediend. Er volgden moeizame en langdurige beraadslagingen. Met name de invoering van het censuskiesrecht, waardoor men vreesde voor een Kamer van parvenu's ontmoette tegenstand, aangezien de niet-rijke adel nu niet langer in aanmerking zou kunnen komen voor het lidmaatschap van de senaat.

³⁴ Jeroen van Zanten, *Koning Willem II, 1792-1849*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 2013, p. 554.

³⁵ Handelingen, 1844-1845, Bijlage XX, p. 437 e.v, 445 en 521, geciteerd bij: Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p.113.

Thorbecke had overigens in 1844 reeds voorzien dat het loslaten van het standen kiesrecht uiteindelijk zou leiden tot algemeen kiesrecht:

'Dat het beginsel van *algemeen* stemrecht in de Staatsgeschiedenis onzer eeuw ligt, schijnt even onmiskenbaar als dat zij het gestadig, schoon trapsgewijze, tracht te verwezenlijken. Het is juist wat dezen tijd van den vorige onderscheidt. Bijzondere personen zijn tevens en van zelfs publieke personen, regerende tevens en geregeerd, onderdanen tevens en wetgevers, op grond niet van bijzondere hoedanigheden, maar van hunne algemeene betrekking tot het geheel.'³⁶

Bij de grondwetsherziening van 1848 kwam opnieuw de vraag aan de orde of de Eerste Kamer, al dan niet in gewijzigde vorm, moest blijven voortbestaan. In de dubbele Kamer die zich over de grondwetsherziening moest buigen bleek verzet te bestaan tegen handhaving van de senaat. Thorbecke zelf was inmiddels niet langer voorstander van het behoud van de Eerste Kamer:

'De Eerste Kamer, in ons ontwerp aangenomen, scheen mij zonder grond en zonder doel. Tot rijper onderzoek der voorstellen van wet is zij ondienstig; want zij kan niet amenderen. Waaruit zoude ook hare leden het vermoeden van meer bekwaamheid of karakter ontleenen? Omdat zij tien levensjaren meer tellen of f 1.200 in de grondbelasting en het personeel opbrengen? De Kamer kan slechts ja of neen zeggen. Haar neen zal in de meeste gevallen noch de zaak, noch de kroon baten. De wil der Tweede Kamer zal als de volkswil worden beschouwd. De Eerste Kamer zal in den gewonen loop niet worden geteld of als eene nuttelooze vertraging worden aangemerkt, en wanneer zij in zaken van gewigt tegen de Tweede Kamer staat, worden weerstreefd, zoo niet op zijde gezet. Zij zal, waar zij niet gedwee volgt, slechts eene aanleiding tot misnoegen en tweespalt zijn. De Eerste Kamer heeft geen grond. Want de gekozenen uit de hoogst belasten vertegenwoordigen geen deel des volks, dat op afzonderlijke vertegenwoordiging aanspraak had, en niet reeds in de Tweede Kamer werd vertegenwoordigd. (...) Waarom de Vertegenwoordiging gesplitst zoo bij de Natie geene splitsing bestaat?'³⁷

De meerderheid van de grondwetsherzieningcommissie kon de redenering van Thorbecke echter niet onderschrijven, evenmin als de Koning.

Het behoud van de Eerste Kamer, mits zij de nodige hervormingen zou ondergaan, werd in 1848 door minister Donker Curtius in de dubbele Kamer als volgt gemotiveerd:

'En nu de Eerste Kamer. Ook dienaangaande zijn de meest tegenstrijdige meeningen geuit. Sommige

36 J.R. Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap', in: *Historische schetsen*, 2^e druk, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage 1872, p. 92, (voor het eerst gepubliceerd in 1844).

37 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, P.H. van den Heuvel, Leiden 1848, p. 46 e.v.

redenaars hebben die instelling nutteloos en zonder doel gevonden, en den wensch te kennen gegeven, dat dit staatsligchaam zou worden afgeschaft. (...) Sommige sprekers hebben zich met het bestaan van zulk een Eerste Kamer wel kunnen vereenigen, maar hadden gewenscht dat de daartoe behoorende leden door den Koning zouden worden benoemd. Anderen wederom wilden de leden niet alleen door den Koning maar door drie elementen gekozen hebben. Eindelijk zijn er geweest die bezwaar hebben gevonden in het voorstel der Regering om uit de duizend rijksten negen en dertig leden der Kamer te doen verkiezen, en die gezegd hebben, dat dit collegie op een Pluto-democratischen grondslag zou berusten. Het is hoogst moeilijk al die vijanden te bestrijden, maar ik zal hunne gevoelens wederleggen. (...) Een Eerste Kamer sticht in mijn oog dan alleen nut, wanneer zij, evenals eene Tweede Kamer, in het openbaar beraadslaagt. Het is mijns inziens hoogst gevaarlijk, zoodanige Kamer af te schaffen, want dáár, waar het stelsel eener éénige Kamer die in het openbaar beraadslaagt, is aangenomen, kan het soeverein gezag gezegd worden vernietigd te zijn. Dat is duidelijk. Zulk een éénige Kamer zal en moet noodwendig alle magt in zich vereenigen; het gevolg daarvan is dat elk voorstel, hetwelk door haar wordt gedaan, een gebod is, waaraan de Koning en de regering zich zal moeten onderwerpen, omdat de Kamer de sleutel der geldkist in handen heeft. Wanneer die Kamer dat regt blijft behouden, dan schiet er niets anders over, dan zich naar haar te schikken. Er is nog meer. Die Kamer, hare kracht gevoelende, zal hare magt hoe langer hoe meer trachten uit te breiden. Dat ligt in den natuur van den mensch. Het zal haar niet genoeg zijn, de wetgevende magt te zijn; maar zij zal voorschrijven op welke wijze er zal behooren te worden geregeerd. Zij zal ook daarmede niet tevreden zijn, maar ook invloed willen uitoefenen op de regterlijke magt, en de vonnissen verbreken of wijzigen. De kundigste mannen in Frankrijk hebben het indertijd betreurd, dat de constituanten het stelsel van eene enkele en geen gesplitste vertegenwoordiging had aangenomen. Ja, diezelfde conventie is, nadat zij haren geest van invasie uitgeput, en eerst de wetgevende, daarna de regterlijke magt tot zich getrokken had, op den door haar ingeslagen weg teruggetreden, en er ten laatste toe overgegaan om eene Eerste Kamer, den raad der ouden, te verkiezen om haar in haren onstuimigen loop te beteugelen. Elk gezag behoeft een middel van beteugeling. Het bestaan eener Eerste Kamer houdt de volksvertegenwoordiging terug om te ver te gaan. (...) Bij de behandeling van dit onderwerp moeten wij zoozeer niet vragen, welk nut de Eerste Kamer doet, als wel welk kwaad door haar wordt voorgekomen. (...) Het is alzoo aangetoond, dat er behoefte aan eene Eerste Kamer is, maar eene Kamer, waarvan de leden door de Koning benoemd zijn, kan niet bestaan, voor eene erfelijke bestaan in ons land geen elementen; zij behoort dus voor eenen zekeren tijd verkozen en ontbonden te kunnen worden, wanneer de omstandigheden zulks gebiedend eischen'.³⁸

Nadat de regering diverse wijzigingsvoorstellen had ingediend werden de voorstellen op 19 augustus 1848 door de Tweede Kamer aanvaard. Op 11 oktober 1848 stemde de senaat, zij het onwillig en schoorvoetend, daarmee in. De druk die Koning Willem II op de leden der Eerste Kamer legde alsmede de benoeming van een aantal nieuwe senatoren voor-

38 Geciteerd in: Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma e.a.(red), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 129 e.v..

afgaand aan de uiteindelijke stemming zullen daaraan niet vreemd zijn geweest.³⁹ Gefluisterd werd ook dat Willem II zelf onder druk van afpersers gedwongen werd de voorstellen zo snel mogelijk door de Kamers te loodsen.⁴⁰

De grondwetsherziening betekende een forse inperking van de macht van de Koning ten gunste van zijn ministers en van de Staten-Generaal. Zij opende de mogelijkheid tot een begin van democratisering van de volksvertegenwoordiging, hoewel er van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk nog geen sprake was. De Tweede Kamerleden werden in het vervolg rechtstreeks gekozen middels een districtenstelsel door meerderjarige Nederlanders die in het volle genot van hun burgerlijke en burgerschapsrechten waren en die aangeslagen werden in de belastingen van een bepaalde hoogte (censuskiesrecht). Het aantal Tweede Kamerleden stond niet vast: voor iedere 45.000 inwoners diende er één Kamerzetel in de Tweede Kamer beschikbaar gesteld. Om tot lid van de Tweede Kamer te kunnen worden gekozen (passief kiesrecht) moest men Nederlander zijn, minimaal 30 jaar oud en in het volle genot van zijn burgerlijke en burgerschapsrechten. De leden werden voor vier jaar gekozen, om de twee jaar werd de helft vervangen. De kieswet stelde verder nadere regels vast.

De Tweede Kamer kreeg, naast het reeds aan haar toegekende recht van initiatief, nu ook het recht van amendement, dat wil zeggen het recht om wetsvoorstellen te wijzigen (art. 107 GW 1848), alsmede het recht van enquête, dat wil zeggen het recht om zelfstandig onderzoek te verrichten (art. 90 GW 1848).

De grondwet van 1848 legde de grondslag voor een eerste begin van democratisering van de Eerste Kamer, ook al kwamen de leden nog steeds voort uit de financiële bovenklasse van de maatschappij. Haar leden werden niet langer door de Koning benoemd, maar gekozen door de Provinciale Staten (die op hun beurt rechtstreeks werden gekozen) en wel voor de duur van negen jaar. Iedere drie jaar trad een derde van de leden af (art. 86 GW 1848). De Eerste Kamer bestond uit 39 leden die moesten behoren tot de 'hoogst aangeslagenen in de rijksdirecte belastingen'. Niet langer werd 'geboorte' of 'diensten aan de staat bewezen' als criterium gehanteerd om in de senaat zitting te nemen. Voor het overige moesten de senatoren aan dezelfde eisen voldoen als Tweede Kamerleden, namelijk Nederlander zijn, minimaal 30 jaar oud en in het volle genot van hun burgerlijke en burgerschapsrechten. De vergaderingen van de Eerste Kamer waren openbaar (art. 96 GW 1848). Haar vergaderingen vonden voortaan plaats op de plek waar de senaat ook thans nog vergadert, in de oude vergaderzaal van de Staten van Holland, en niet langer in de Trèveszaal aan het Binnenhof.⁴¹

Op 14 oktober 1848 werd de nieuwe grondwet in de Staatscourant gepubliceerd.

39 Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 128 e.v.

40 Jeroen van Zanten, *Koning Willem II, 1792-1849*, p. 545 e.v.

41 Korné Boerman e.a., (red), *Veelzijdig in deeltijd, Tweehonderd jaar eerste Kamer, de laatste 25 jaar in het vizier*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 2015, p. 43.

De hervormingen kwamen net op tijd. De keuze voor de Eerste Kamer als wezenlijk onderdeel van de volksvertegenwoordiging en niet langer als bolwerk rond de Koning heeft haar positie uiteindelijk versterkt. Het feit dat de Tweede Kamer door de rechtstreekse verkiezing van haar leden democratischer werd, maakte het noodzakelijk om binnen de volksvertegenwoordiging zelf een tegenwicht tegen de 'waan van de dag' op te werpen, ter voorkoming van het kwaad en ter beteugeling van de macht, ook van 'het volk'.⁴² Het gevaar voor revoluties bleef aanwezig en de matigende en vertragende werking van een (indirect) gekozen Eerste Kamer werd als heilzaam beschouwd.

Na de aanvaarding van de grondwet schonk Koning Willem II aan de Eerste Kamer zijn staatsieportret, vervaardigd door J.A. Kruseman, met de woorden: 'Ik kan niet bij U komen, daarom wil ik U mijn portret geven, dan ben ik altijd bij U'. Het waren profetische woorden: het portret van Koning Willem II werd in de Senaat achter de zetel van de voorzitter opgehangen, waar het zich tot op de dag van vandaag nog bevindt. Zelf heeft de Koning zijn portret niet meer zien hangen, hij overleed op 17 maart 1849.

In de daarop volgende jaren stond het voortbestaan van de Eerste Kamer niet of nauwelijks meer ter discussie. De kritiek op het functioneren van de senaat verstomde.⁴³ De gemiddelde leeftijd van de senatoren ging omlaag, nu de minimumleeftijd op 30 jaar gesteld was, gelijk aan die der Tweede Kamerleden. De Eerste Kamerleden ontvingen nog slechts een vergoeding van reis- en verblijfskosten, niet langer een vast traktement. Het absentisme verminderde daardoor eveneens. De moderaten waren lange tijd overheersend. Zij aanvaardden de veranderingen van 1848 als een voldongen feit. De Eerste Kamer werkte over het algemeen loyaal mee aan het hervormingsprogramma van de liberalen onder leiding van Thorbecke.⁴⁴

In maatschappelijk opzicht leek de Eerste Kamer steeds meer op de Tweede Kamer.⁴⁵ In de periode 1849-1888 bestonden de Eerste Kamerleden evenals de Tweede Kamerleden uit landjonkers, patriciërs, dorpsnotabelen en ondernemers.⁴⁶

Grondwetsherziening 1887

De GW 1887 veranderde niet veel aan de positie van de Staten-Generaal. Zij legde het

42 Zowel de goede ervaringen, opgedaan in België, dat eerder zijn Eerste Kamer had hervormd, als het voorbeeld van de Verenigde Staten van Noord-Amerika zouden tot handhaving van de senaat hebben geleid. Zie: Dr G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in: Postma e.a.(red), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 137.

43 Zie: Frank de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, (dissertatie), Kluwer, Deventer 2000, p. 31-32.

44 Prof. mr J.J. Vis, 'Van "ménagerie du roi" tot politiek college', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 207

45 Zie: Bert van den Braak, *De Eerste Kamer, geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*,(dissertatie), Sdu uitgevers, Den Haag 1998, p. 98.

46 Voor een uitgebreide studie naar de herkomst van Eerste en Tweede Kamerleden sinds 1815 tot 1995, zie: Bert van den Braak, *De Eerste Kamer, geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, (dissertatie).

aantal Tweede Kamerzetels vast op 100. De leden traden eens in de vier jaar en allen tegelijk af. De GW 1887 liet het verder aan de wetgever over om de eisen voor de verkiesbaarheid vast te stellen (deconstitutionalisering), zodat uitbreiding van kiesrecht bij wet mogelijk werd en daarvoor niet langer een grondwetswijziging noodzakelijk was. Wel werd grondwettelijk bepaald dat men man⁴⁷ moest zijn, ingezetene en tevens Nederlander, minimaal 23 jaar en 'de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten' (art. 80 GW 1887). Het beginsel van censuskiesrecht, dat wil zeggen kiesrecht op grond van belastingaanslag, werd dus weer verlaten. De interpretatie van het onderwijsartikel werd verruimd, zodat niet langer werd aangenomen dat de grondwet zich verzette tegen subsidiëring van het bijzonder onderwijs door de overheid.

De wijzigingen van de GW van 1887 voor de Eerste Kamer waren miniem: het aantal zetels voor de Eerste Kamer werd eveneens vastgelegd, en wel op 50, de helft van dat van de Tweede Kamer (art. 82 GW 1887). De kring der verkiesbaren werd verder verruimd: men moest 'behooren tot de hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen of eene of meer hooge en gewigtige openbare betrekkingen, bij de wet aangewezen bekleeden of bekleed hebben' (art. 90 GW 1887) wilde men in aanmerking kunnen komen als lid van de Eerste Kamer. De definitieve aanwijzing kwam tot stand bij wet van 12 augustus 1890 (Stb 148), waarin maar liefst 87 betrekkingen werden opgesomd, waaronder die van lid van de Eerste en de Tweede Kamer, die golden als 'hooge en gewigtige openbare betrekkingen'.⁴⁸

De Eerste Kamer kreeg nu ook het recht van enquête, zodat beide Kamers, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête) hadden (art. 95 GW 1887).

Landelijke partijvorming

In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam er door de inmiddels ook in Nederland

47 De grondwet van 1848 bepaalde niets over het geslacht van kiezers en gekozenen. Aletta Jacobs was een van de eerste vrouwen die, op grond van haar belastingaanslag als huisarts in Amsterdam, in aanmerking kwam om te stemmen. Toen zij met haar belastingaanslag in de hand de gemeente Amsterdam verzocht om op de lijst van kiezers te worden geplaatst, werd zij weggehoond. Haar verzoek werd niet ontvankelijk verklaard, hoewel zij aan alle eisen, door de grondwet gesteld, voldeed. Aletta Jacobs procedeerde vruchteloos tot en met de Hoge Raad, zie: HR 18 mei 1883, *Weekblad van het Recht* 7 augustus 1883, nr. 4917; zie hierover ook: mr D.W.J.M. Pessers, '100 jaar na de zaak Aletta Jacobs', in: *NJB*, 21 mei 1983, afl. 21, p. 663 e.v.. Mede naar aanleiding hiervan werd in de grondwet in 1887 opgenomen dat alleen 'mannelijke' kiezers stemrecht hadden en gekozen konden worden. In 1917 zou het woord 'mannelijke' weer uit de grondwet worden geschrapt. Aletta Jacobs zou zich actief en met succes voor het vrouwenkiesrecht inzetten. Zie ook: Inge de Wilde, *Nieuwe deelgenoten in de wetenschap. Vrouwelijke studenten en docenten aan de Rijksuniversiteit Groningen 1871-1919*, Assen: Van Gorcum, 1998, p.33.

48 Prof. mr L. Prakke, 'Van links naar rechts, De Eerste Kamer van 1887 tot 1917', in: Postma (red): *Aan deze zijde van het Binnenhof*, p. 246.

op gang gekomen industrialisatie een nieuwe klasse op, de arbeidersklasse, die aanvankelijk helemaal niet in het parlement vertegenwoordigd was. In dezelfde periode profileerden zich de Antirevolutionairen die zich langzaam maar zeker op landelijk niveau organiseerden. Onder leiding van hun voorman Abraham Kuyper ontstond in 1879 de Anti Revolutionaire Partij (ARP), een landelijke organisatie die streed voor financiering van het bijzonder onderwijs door de overheid. Ook de socialisten organiseerden zich in 1881 in de Sociaal Democratische Bond (1881), een revolutionairsocialistische partij. Zij stond een marxistisch-socialistische samenleving voor. In 1888 verwierf haar voorman, de voormalige predikant Ferdinand Domela Nieuwenhuis een zetel in de Tweede Kamer⁴⁹, doch hij ontwikkelde zich al snel in de richting van het anarchisme. Na 1893 werd uitsluitend nog gekozen voor buitenparlementaire actie en heette de partij voortaan de 'Socialistenbond'. Uit de SDB scheidden zich de 'twaalf apostelen' af, -onder wie Pieter Jelles Troelstra⁵⁰-, die op 26 augustus 1894 in Zwolle de Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP) oprichtten. Ook deze partij hing de marxistische beginselen aan, die erop gericht waren de 'bourgeoismaatschappij' omver te werpen en de 'dictatuur van het proletariaat' te vestigen. Anders dan Domela Nieuwenhuis wenste de SDAP zich echter niet te beperken tot buitenparlementaire acties, maar ook langs parlementaire weg haar doeleinden te bereiken. Zij streed voor betere arbeidsvoorwaarden, zoals een achturige werkdag, vakantiedagen, betere huisvesting, ongevallenverzekeringen, etc. en trachtte dit onder meer te bereiken door invoering van het algemeen mannenkiesrecht. Evenmin als de confessionelen was de SDAP aanvankelijk voorstander van invoering van het vrouwenkiesrecht, aangezien zij de 'bourgeoisvrouwen' het stemrecht niet wenste te geven. Later kwamen de sociaal-democraten op dit standpunt terug en pleitten ook zij voor algemeen vrouwenkiesrecht. Het eerste vrouwelijke Tweede Kamerlid, Suze Groeneweg (SDAP), werd in 1918, uitsluitend met mannenstemmen, gekozen. In de Eerste Kamer deed in 1920 het eerste vrouwelijke Kamerlid, mevrouw W.C.B. Pothuis-Smit, eveneens van de SDAP, haar intrede.⁵¹

Vooroorlogse pogingen tot grondwetsherziening

Begin twintigste eeuw zwol de discussie over de Eerste Kamer weer aan. In 1903 werd vanuit de Tweede Kamer een tweetal initiatiefwetsvoorstellen ingediend tot invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht, waarbij ook een wijziging in de positie van de Eerste Kamer werd beoogd.

49 Ferdinand Domela Nieuwenhuis werd gekozen voor het Friese district Schoterland, mede dank zij de steun van de antirevolutionairen.

50 Behalve P.J. Troelstra scheidden zich af: L. Cohen, J.A. Fortuyn, A.H. Gerhard, F. van der Goes, W.P.G. Helsdingen, H. van Kol, H. Polak, J.H. Schaper, H. Spiekman, H.H. van der Vegt en W.H. Vliegen.

51 Korné Boerman e.a., (red), *Veelzijdig in deeltijd, Tweehonderd jaar eerste Kamer, de laatste 25 jaar in het vizier*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 2015, p. 48

Het *voorstel-Drucker*, Vrijzinnig Democratische Bond (VDB), c.s. beoogde invoering van het algemeen mannenkiesrecht, zowel voor de Tweede als voor de Eerste Kamer, alsmede het wegnemen van de belemmeringen voor het passief en actief vrouwenkiesrecht, het laatste bij wet te regelen. Het wilde dus beide Kamers door hetzelfde kiezerscorps laten kiezen, maar de leden der Eerste Kamer moesten, anders dan die van de Tweede Kamer, in het openbare leven, zowel op het terrein van de staat als van de maatschappij, een aanzienlijke plaats innemen of hebben ingenomen, bijvoorbeeld in de nijverheid, eredienst, kunst of wetenschap of het verenigingsleven, een en ander bij wet nader uit te werken.

Het *voorstel-Troelstra* (SDAP) beoogde eveneens invoering van het algemeen mannenkiesrecht en de opheffing van alle belemmeringen voor het vrouwenkiesrecht. Het voorzag tevens in het houden van verkiezingen op de grondslag van de evenredige vertegenwoordiging. De Eerste Kamer zou in zijn voorstel geheel moeten verdwijnen. In plaats daarvan zou in de grondwet de mogelijkheid van een correctief referendum (volksstemming) moeten worden opgenomen over door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen.

Beide initiatiefvoorstellen werden uiteindelijk niet in de Tweede Kamer in behandeling genomen.⁵²

5 1917-heden: de Eerste Kamer als democratisch bolwerk voor de burger⁵³

De grondwetsherzieningen van 1917 en 1922

De Grondwet van 1917 bracht een vergaande democratisering van de Staten-Generaal teweeg. Zij voerde het algemeen mannenkiesrecht in en ruimde de belemmeringen voor invoering van het algemeen vrouwenkiesrecht op door het in 1887 ingevoerde woord 'mannelijke' weer uit de grondwet te schrappen. Voor de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer werd het districtenstelsel vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Om lid van de Tweede Kamer te kunnen zijn werd nog slechts vereist dat men Nederlander was en minimaal 30 jaar oud. De Tweede Kamerleden werden voor vier jaar gekozen en traden allen tegelijk af. Om lid van de Eerste Kamer te kunnen zijn moest men voldoen aan dezelfde eisen als die voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Pogingen om het recht van amendement óók aan de Eerste Kamer toe te

52 Zie: BIJLAGE bij de notitie *Vormgeving tweekamerstelsels*, Bijlage 2 bij de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Eerste Kamer d.d. 26 september 2014, p. 4 zie: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140926/brief_van_de_minister_van/info.

53 Zie ook: Bert van den Braak, 'Met de tijd meegegaan. Eerste Kamer van bolwerk van de Kroon tot bolwerk van de burgers', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2000, p.44 e.v. en van dezelfde auteur: *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (dissertatie), Sdu uitgevers, Den Haag 1998.

kennen, teneinde haar positie ten opzichte van de Tweede Kamer te versterken, mislukten. Bij grondwetswijziging van 1922 werd nu ook voor de senaat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. De Eerste Kamerleden werden niet langer per provincie gekozen door de leden van Provinciale Staten, maar op basis van evenredige vertegenwoordiging (art.83 GW 1922). De leden van de Eerste Kamer werden gekozen voor zes jaren, waarvan de helft iedere drie jaar aftrad.

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging en van het algemeen kiesrecht zorgden voor een veel adequatere afspiegeling van de kiezers in Eerste en Tweede Kamer. Met name de RKSP en de SDAP waren voordien door het districtenstelsel sterk ondervertegenwoordigd geweest.

Aan het evenredigheidstelsel waren echter ook nadelen verbonden: de opkomst van eenmansfracties werd erdoor bevorderd. De centraal georganiseerde politieke partijbesturen vergrootten tevens hun invloed op de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen, zodat zij een nieuwe machtsfactor vormden en zich tussen kiezers en gekozenen plaatsten.

Grondwetsherzieningen na WO II

Na de grondwetsherziening van 1922 is aan de wijze van samenstelling der Staten-Generaal niets wezenlijks meer veranderd.

Bij de Grondwetsherziening van 1956 werd het aantal zetels van de Tweede Kamer verhoogd van 100 naar 150 en van de Eerste Kamer van 50 naar 75.

De grondwetsherziening van 1963 verlaagde de kiesgerechtigde leeftijd verder van 23 naar 21 jaar (actief kiesrecht).

In 1972 werd de minimum leeftijd voor Tweede en Eerste Kamerleden (passief kiesrecht) verlaagd van 30 naar 25 jaar en de kiesgerechtigde leeftijd (actief kiesrecht) van 21 naar 18 jaar.

De grondwetsherziening 1983

Na de Tweede Wereldoorlog deed de roep om een algehele grondwetsherziening opnieuw de ronde. Een aantal staats- en regeringscommissies werd ingesteld, voorstellen werden ingediend, rapporten geschreven, debatten gevoerd, opvolgende kabinetten kwamen met nota's, maar uiteindelijk was de oogst van deze noeste arbeid schraler dan verwacht.⁵⁴

De Grondwetsherziening van 1983 vormde tenslotte het resultaat van het sinds de Tweede Wereldoorlog opgekomen verlangen tot een algehele herziening van de grondwet en de

⁵⁴ Zie voor een handzaam overzicht van alle pogingen tot algehele grondwetsherziening uit de naoorlogse periode: Prof. mr C.A.J.M. Kortmann, bewerkt door Prof. mr P.P.T. Bovend'Eert e.a.: *Constitutioneel recht*, (7^e druk), Deventer (Kluwer), 2012, p. 81 e.v. Voor een samenvatting van de voorbereidingen tot de grondwetsherziening van 1983, zie: Ibidem, p. 87. Voor een samenvatting van de voorstellen van de Staatscommissie-Thomassen: zie: Ibidem, p. 91.

rapporten en nota's van staatscommissies en kabinetten die daar het gevolg van waren.

Voor de Eerste Kamer veranderde er wel het een en ander, doch van een fundamentele herbezinning was geen sprake. De zittingsduur van de Eerste Kamer werd gelijk gesteld aan die van de Tweede Kamer, dus vier jaar.

De enige eisen die sedertdien nog gesteld worden aan het lidmaatschap van zowel de Eerste als de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn, dat men Nederlander is, minimaal 18 jaar en niet uitgesloten is van het kiesrecht (art. 56 GW 1983).

6 Eerste Kamer minder 'democratisch' dan de Tweede Kamer?⁵⁵

De democratisering van de Eerste Kamer heeft hiermee praktisch haar voltooiing bereikt. Het enige verschil in samenstelling tussen Eerste en Tweede Kamer is thans nog gelegen in de wijze van verkiezing: de Tweede Kamer wordt rechtstreeks gekozen, de Eerste Kamer indirect, namelijk door de leden van Provinciale Staten, die zelf weer rechtstreeks worden gekozen.

De getrapte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wordt wel gehanteerd als argument dat de Eerste Kamer minder 'democratisch' zou zijn dan de Tweede Kamer. Van wezenlijke betekenis voor het 'democratisch gehalte' ervan is de indirecte verkiezing echter niet, ook al willen sommige politici ons dat wel doen geloven.

Zeker na de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is het proces van centralisering van de politieke partijen versneld doorgevoerd, waarbij de macht vanuit de regionale kieskringen in handen is gekomen van landelijke partijbesturen die een beslissende stem hebben in de selectie van 'hun' volksvertegenwoordigers, zowel op gemeentelijk en provinciaal als op rijksniveau. De landelijke politieke partijbesturen hebben zich aldus tussen 'volk' en 'volksvertegenwoordiging' geplaatst. De kiezer brengt zijn stem over het algemeen uit op de lijsttrekker van een partij, waar de opvolgende kandidaten op de kieslijsten dan vervolgens van profiteren. Hoewel het uitbrengen van een voorkeurstem de mogelijkheid biedt om de volgorde van de kieslijst te doorbreken is de kans dat dit daadwerkelijk gebeurt over het algemeen klein.⁵⁶ Over de lijsttrekkers en de volgorde van de kandidatenlijsten hebben *de kiezers* weinig tot niets te zeggen: dat is een zaak van de partijtop, die de voorstellen ter goedkeuring voorlegt aan de aanwezige partijleden tijdens een partijcongres, waarop nauwelijks nog verschuivingen plaatsvinden. Sommige partijen hebben zelfs een zodanige structuur dat slechts één persoon of een handjevol mensen beslist over de kandidaatstelling van de lijsttrekker en de volgorde op

55 Zie ook het artikel van Nico Baakman, waarin hij afreken met een aantal misverstanden omtrent de Eerste Kamer die hardnekkig blijven voortleven: 'Zes misverstanden over de Eerste Kamer', in: NRC van maandag 1 juni 2015.

56 Zie ook: Prof. mr C.A.J.M. Kortmann, bewerkt door Prof. mr P.P.T. Bovend'Eert e.a.: *Constitutioneel recht*, p. 214.

de kieslijst, aangezien er praktisch geen leden zijn. In Nederland is er geen specifieke regelgeving voor politieke partijen: zij zijn privaatrechtelijke verenigingen.

Doordat de Eerste Kamer sinds de grondwetswijziging van 1983 niet langer gedeeltelijk, maar in haar geheel aftreedt na ommekomst van de verkiezingstermijn van vier jaar zou men zelfs kunnen stellen dat een nieuw gekozen Eerste Kamer een recentere, en dus 'democratischer' afspiegeling van het 'volk' is dan een al langer zittende Tweede Kamer.

7 Primaat van de Tweede Kamer⁵⁷

Primaat op het niveau van de wetgeving?

De voormalige VVD-fractievoorzitter in de Eerste Kamer, Loek Hermans, stelde:

'Artikel 51, lid 1, van de Grondwet is kraakhelder: het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer; niet in dit huis, maar aan de overkant. Wij hebben deze bepaling van oudsher vertaald in een rol als toetsers van wetten op rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Het is aan het kabinet om met deugdelijke wetgeving te komen of om wetgeving die in de Tweede Kamer "kapot is geamendeerd" alsnog in te trekken of te herzien'.⁵⁸

Wat nu wordt precies verstaan onder 'het primaat van de Tweede Kamer'? Is de bewering van Hermans eigenlijk wel zo 'kraakhelder'?

Het Nederlandse staatsbestel is zorgvuldig opgebouwd uit elkaar wederkerig beperkende, samenwerkende en tegelijk controlerende organen, zowel op rijks- als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ik beperk mij in het hierna volgende tot het samenspel op rijksniveau, en wel tussen 'regering' enerzijds en 'Staten-Generaal' anderzijds. De 'regering' wordt gevormd door de 'Koning' en de 'ministers'⁵⁹, die elkaars consensus behoeven, wil een wetsvoorstel kunnen worden ingediend bij de Staten-Generaal en, na aanvaarding, worden bekrachtigd. De medewetgevende poot die 'het gehele Nederlandse volk' vertegenwoordigt, het parlement, is eveneens samengesteld uit twee instituties, de Tweede

57 Zie o.m.: Prof. mr P.P.J. Bovend'eert, 'De Eerste Kamer en de Kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?', die -hoewel hij van oordeel is dat het primaat van de Tweede Kamer onomstreden is-, dit primaat tegelijkertijd nuanceert op gronden aan de grondwet ontleend: 'De grondwettelijke regeling van de wetsprocedure is aldus eigenlijk niet goed te rijmen met het constitutionele uitgangspunt dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt' www.parlement.com/9291000/d/advbovend_for10.pdf, p. 6. De vraag kan gesteld worden of het uitgangspunt van het 'primaat van de Tweede Kamer' inderdaad wel zo 'constitutioneel onomstreden' is als hier wordt beweerd.

58 Handelingen EK 2013/2014, nr. 5, (Algemene Politieke Beschouwingen, 29 oktober 2013), p. 12.

59 Onder het begrip 'ministers' moeten in casu alle bewindspersonen, dus ook de staatssecretarissen worden begrepen.

en de Eerste Kamer.

De grondwettelijk verankerde samenwerking op het gebied van de *wetgeving*, zowel van de beide onderdelen van de volksvertegenwoordiging (Tweede en Eerste Kamer) als van die van de regering (Koning en ministers) is van essentiële betekenis voor de totstandkoming van een wet en dient er (onder meer) toe om deze te legitimeren. Het 'gehele Nederlandse volk' wordt immers aan wetgeving gebonden. Indien één van de medewetgevende organen (Koning, ministers, Tweede en Eerste Kamer) niet wenst mee te werken, zal er geen wet tot stand komen. De wetgevende macht is als een vierspan, waarin ieder orgaan door het andere tegelijk zowel in toom wordt gehouden als geroepen wordt tot medewerking. Essentieel voor de legitimerende werking van een wet is nu juist de *instemming van alle organen* die tezamen de wetgevende macht vormen.

De 'checks and balances' tussen deze vier organen houden elkaar in evenwicht zodat 'le pouvoir arrête le pouvoir'⁶⁰. Op deze wijze wordt de kans op machtswillekeur en -wellust, hetzij van de regering hetzij van de volksvertegenwoordiging, in bedwang gehouden.

Als een initiatiefnemer of de regering een 'ondeugdelijk' wetsvoorstel indient, zoals ten tijde van de kabinetten-Lubbers en ook vandaag de dag nog wel eens voorkomt, dan heeft de Eerste Kamer de bevoegdheid om de regering dan wel de initiatiefnemer(s) te verzoeken dergelijke wetgeving te doen repareren, dan wel om deze af te keuren. Hetzelfde geldt voor zogenaamde door de Tweede Kamer 'kapot geamendeerde' wetsvoorstellen, ook al zijn deze aanvaard door de Tweede Kamer. Van een 'primaat' van de Tweede Kamer op het gebied van de wetgeving is derhalve geen sprake. In tegendeel! De Eerste Kamer heeft het -op één na- laatste woord en kan haar tanden laten zien door te dreigen met een veto.

Zelf bezit zij de bevoegdheid tot reparatie echter niet. Zij bezit immers niet het recht van amendement. Voor reparatie behoeft zij opnieuw de politieke medewerking van regering en Tweede Kamer. Zij kan de regering om een novelle verzoeken, dat wil zeggen om een nieuw wetsvoorstel dat het defect in het voorliggende wetsontwerp repareert, waarbij de stemming over het voorliggende wetsvoorstel wordt aangehouden totdat de novelle de Eerste Kamer heeft bereikt, waarna over beide wetsvoorstellen tegelijk wordt gestemd.

60 'La démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leurs nature. La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les états modérés: elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait! La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.' Montesquieu, *Oeuvres complètes*, Paris (aux Éditions du seuil) 1964, *De l'Esprit du Loi*, Livre XI, Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution, par. 4, p. 586. Vertaling: Democratie en aristocratie zijn zeker niet van nature vrije staten. Politieke vrijheid vindt men slechts in gematigde staten. Maar zij is evenmin altijd aanwezig in gematigde staten; zij bestaat slechts als men geen misbruik maakt van de macht; van alle tijden leert de ervaring echter dat eenieder die macht bezit geneigd is daar misbruik van te maken; hij gaat zover totdat hij de grenzen ervan bereikt. Wie zou het zeggen! De deugd zelf heeft een grens nodig. Opdat men geen misbruik kan maken van de macht, is het noodzakelijk dat bij deze stand van zaken de ene macht de andere macht tot staan brengt. (Vert: P.L-S)

Een novelle is dus geen 'verkapt recht van amendement', zoals wel wordt beweerd.⁶¹ De Tweede Kamer kan zelfstandig een wetsvoorstel wijzigen door aanvaarding van een amendement. De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel niet zelfstandig wijzigen. Bij een verzoek om een novelle door de Eerste Kamer vraagt zij, meestal middels een motie, aan de regering om een nieuw wetsvoorstel in te dienen, waarin het defect van het voorliggende voorstel wordt gerepareerd. Of een novelle uiteindelijk de Eerste Kamer zal bereiken hangt dus af van de instemming van de regering en de Tweede Kamer beide. Ook hier is het samenspel tussen de wetgevende organen van beslissende betekenis voor de vraag of de novelle uiteindelijk wet wordt.

De Eerste Kamer kan voorts verzoeken om een reparatiewetje, dat wil zeggen een nieuw wetsvoorstel, waarbij, eenmaal toegezegd, het voorliggende voorstel alvast wordt aanvaard. Zij kan voorts in een debat met de regering de interpretatie van hetgeen beoogd wordt met het voorliggende wetsvoorstel aanscherpen en verhelderen. Zij kan verzoeken om een of meer artikelen niet in werking te laten treden, bijvoorbeeld omdat er eerst bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen in de sfeer van de uitvoering. Zij kan verzoeken om een evaluatie van het aan te nemen wetsvoorstel als dat eenmaal tot wet is verheven, enz. enz.

De Eerste Kamer kan deze verzoeken kracht bijzetten door met een veto te dreigen indien aan haar verlangens niet tegemoet wordt gekomen. Indien de regering niet zwicht voor dit 'dreigement' vindt binnen de fracties van de Eerste Kamer opnieuw een -politieke- afweging plaats over de vraag of het wetsvoorstel al dan niet moet worden verworpen. Zo kan het voorkomen dat de Eerste Kamer uiteindelijk toch instemt met een wetsvoorstel waaraan een defect kleeft, omdat zij niet de verantwoordelijkheid wenst te nemen om een bewindspersoon of kabinet te laten vallen. Anderzijds is zij volkomen gerechtigd om haar veto wel uit te spreken, met alle consequenties van dien.

In het geval de regering zelf het 'onaanvaardbaar' heeft uitgesproken en de senaat toch tot verwerping besluit, bestaat de mogelijkheid om de Eerste Kamer te ontbinden. Het ontbindingsrecht heeft weliswaar aan kracht ingeboet, aangezien het kiescollege van de Eerste Kamer, de leden van Provinciale Staten, niet naar huis wordt gestuurd. Herbezinning op de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld door haar rechtstreeks te laten kiezen, kan het ontbindingsrecht weer in ere herstellen en een krachtig middel geven in handen van de regering om het machts evenwicht in het samenspel tot stand te brengen.

De beslissing welke middelen worden ingezet is bij uitstek een politieke: de Eerste Kamer is nu juist in de eerste plaats een politiek orgaan en dat is precies ook haar kracht. Haar politieke manoeuvreerruimte is dan ook welbewust noch door de grondwet noch door ongeschreven regels van staatsrecht ingeperkt. De wederzijdse beperking van de macht geschiedt door het fijnmazig krachten- en samenspel tussen Koning, ministers, Tweede

61 Zie o.m. mr J. Bokma, 'Staatsrecht', in: *Ars Aequi*, 1990, katern 36, p. 1577

Kamer en Eerste Kamer.

Vanzelfsprekend is het feit dat de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard van groot belang voor de Eerste Kamer bij haar afweging wat te doen met het voorliggend ontwerp. Ook deze afweging is bij uitstek een politieke. De grondwet legt de Eerste Kamer geen enkele beperking op. Dat zou in strijd zijn met de wezenlijke taak van de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion', als Kamer van heroverweging. Indien haar medewetgevende bevoegdheid zou worden gereduceerd tot een marginale toetsing van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, in plaats van een volledige toetsing, zou de Kamer tandeloos worden.

Voor de Eerste Kamer is het eveneens relevant of een wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van het regeerakkoord en dus van het regeringsbeleid: het eventueel verwerpen daarvan heeft nu eenmaal grotere -politieke- gevolgen dan een voorstel dat het regeringsbeleid niet raakt. De afweging is ook hier bij uitstek een politieke.

Tenslotte moet de invloed van de politieke partij(top) niet worden onderschat. De fractie(voorzitter)s waken in eerste instantie zelf over mogelijk al te volatiel stemgedrag van hun leden. Ook voor (Eerste) Kamerleden bestaat er een sanctie op het negeren van de fractiediscipline, namelijk (dreigende) uitstoting uit de fractie, schrapping van de dwarsligger(s) van de kieslijst voor een volgende verkiezingsronde en in het uiterste geval zelfs roeyement uit de partij.

'Over de positie van de Eerste Kamer als medewetgever kunnen we dus tamelijk kort zijn: de Eerste Kamer beschikt over een vol vetorecht. Noch de Grondwet noch ongeschreven regels van staatsrecht beperken de Eerste Kamer in haar mogelijkheden om wetsvoorstellen te verwerpen. Hoewel de Eerste Kamer wetsvoorstellen toetst op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, staat geen geschreven of ongeschreven staatsrechtelijke regel in de weg aan een volledige politiekinhoudelijke toetsing. Anders gezegd: de Eerste Kamer kan een wetsvoorstel verwerpen op grond van iedere denkbare overweging. In een brief aan de informateur d.d. 26 augustus 2010 heeft een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer het als volgt geformuleerd: "(het) staat wel vast dat de Eerste Kamer in het algemeen zonder enige terughoudendheid bevoegd is te oordelen over ingediende wetsvoorstellen en deze te verwerpen". Staatsrechtelijk is dit een juist uitgangspunt (...)',

aldus een ambtelijke Notitie van de Eerste Kamer van 14 december 2010.⁶²

Bij de medewetgevende taak van de volksvertegenwoordiging kan dus niet worden gesproken van een 'primaat van de Tweede Kamer'. De Eerste Kamer behoudt zich het recht voor om 'vol' te toetsen, als een tweede, als het ware beroepsinstantie, waarbij uitdrukkelijk ook politieke afwegingen een rol spelen bij de vraag of een wetsvoorstel

62 L. Dragstra (griffier), *Ambtelijke Notitie over de Staatsrechtelijke positie Eerste Kamer*, https://www.eerstekamer.nl/id/vil7lkxkqjw1/document_extern/101214_staatsrechtelijke_positie/f=/vil7lm95a5zw.pdf, d.d. 14 december 2010, p. 2

wordt aanvaard dan wel verworpen. Burgers doen dan ook terecht regelmatig een beroep op de senaat nádat de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard, in de hoop dat het alsnog verworpen zal worden. De kernfunctie van de Eerste Kamer is en blijft -en is altijd geweest- om een door regering en Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel nogmaals 'vol' te heroverwegen, waarbij zij de bevoegdheid heeft het te verwerpen.

Primaat van de Tweede Kamer op het gebied van de controle?

Met betrekking tot de controlerende taak is het 'primaat van de Tweede Kamer' eveneens omstreden. Beide Kamers hebben grondwettelijk immers dezelfde middelen gekregen om hun controlerende taak uit te oefenen, te weten het individueel vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht om moties in te dienen en aan te nemen, in het uiterste geval een motie van wantrouwen, het budgetrecht en het recht van enquête.

De bewindspersonen zijn zowel aan de Tweede als aan de Eerste Kamer verantwoording verschuldigd, dat wil zeggen verplicht om 'antwoord' te geven (tenzij het staatsbelang zich daartegen verzet) op door de Kamer(leden) gestelde vragen.

'De Eerste Kamer en haar leden kunnen ten volle een beroep doen op de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 42, tweede lid, 44, eerste lid en 46, tweede lid Grondwet) en de ministeriële inlichtingenplicht (artikel 68 Grondwet), die verder is uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer (artikel 139 -interpellatie; artikel 140-schriftelijke vragen)', zo luidt dan ook terecht de conclusie in de ambtelijke notitie.⁶³

Over de *omvang* van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft in 1866-1868 in het parlement een felle strijd gewoed, die beslecht is ten voordele van het parlement: onomstreden is sedertdien dat de ministeriële verantwoordelijkheid geldt met betrekking tot alle handelen en nalaten van de regering. In het kielzog van de strijd om de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is de vertrouwensregel als regel van ongeschreven staatsrecht, als convention, erkend. Zij houdt in dat een bewindspersoon of kabinet verplicht is zijn/haar ontslag aan de Koning aan te bieden, als hij/zij/het niet langer het vertrouwen geniet van de Staten-Generaal, dat wil zeggen van een van beide Kamers. De regering kan een Kamer éénmaal terzake van één en dezelfde kwestie ontbinden, maar als de nieuwe Kamer wederom haar wantrouwen uitspreekt jegens een bewindspersoon of kabinet, dient deze/dit zijn ontslag aan te bieden. Uiteindelijk hebben de Kamers dus het laatste woord.⁶⁴

Wij kennen in Nederland een zogenaamd negatief vertrouwensvotum: het vertrouwen wordt geacht aanwezig te zijn, tenzij het tegendeel blijkt. Er zijn verschillende vormen waaruit het wantrouwen kan blijken. Ik ga hierop niet verder in.⁶⁵

63 Zie: L. Dragstra, *Ambtelijke Notitie*, p. 5

64 Zie ook: Prof. mr C.A.J.M. Kortmann, bewerkt door Prof. mr P.P.T. Bovend'Eert e.a.: *Constitutioneel recht*, Deventer (Kluwer) 2012, p. 295

65 Voor een overzicht: zie C.A.J.M Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, a.w., p. 294

De -ongeschreven- vertrouwensregel vormt het sluitstuk van de in de grondwet verankerde regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat voor zin heeft het immers om een bewindspersoon of kabinet ter verantwoording te roepen als er geen sanctie kan worden gesteld op gebleken onjuist handelen of nalaten, op gebleken wanbeleid? Uit de conflicten in de jaren 1866-1868 is duidelijk geworden dat de bewindspersonen niet alleen het vertrouwen van de Koning behoeven, maar evenzeer die van de beide Kamers. Indien zij dit vertrouwen niet langer bezitten, zullen zij uiteindelijk het veld moeten ruimen.

Tot op de dag van vandaag is de vertrouwensregel niet gecodificeerd. Tijdens het debat over de grondwetsherziening van 1983 was de regering van oordeel dat bij vastlegging van de vertrouwensregel in de grondwet ook de verschillende wijzen waarop het vertrouwen kan worden opgezegd limitatief zouden moeten worden opgesomd. Dat zou echter weer afbreuk doen aan de souplesse die nodig is in de verhouding tussen regering en parlement. Bovendien zou de vertrouwensregel al voldoende zijn verankerd in het 'staatsrechtelijk bewustzijn'.⁶⁶

Er is geen limitatieve opsomming te geven van de redenen voor het opzeggen van het vertrouwen. De Kamer kan het oneens zijn met het beleid, het geven van onjuiste of onvolledige informatie willen afstraffen, zich keren tegen bezuinigingsmaatregelen, etc. 'Met andere woorden: de vertrouwensregel kan op elk moment geactiveerd worden en de Kamer kan om elke willekeurige reden besluiten het vertrouwen in een minister, staatssecretaris of kabinet op te zeggen. Er is dus sprake van een verstrekkende bevoegdheid, een vol sanctierecht. Dat maakt de vraag of ook de Eerste Kamer deze bevoegdheid heeft des te relevanter, zeker wanneer een minderheidskabinet aantreedt of wanneer een meerderheidskabinet in de Senaat in de minderheid is'.⁶⁷

Het controleren van het actuele regeringsbeleid laat de Eerste Kamer in beginsel over aan haar zuster 'aan de overkant'. De Tweede Kamerfracties die het regeringsbeleid steunen zijn via de fractievoorzitters ook direct betrokken geweest bij de tot standkoming van het regeerprogramma.

Er is overigens geen enkele bepaling die verhindert om -informeel- over het regeerprogramma te overleggen met de fractie(voorzitter)s van de Eerste Kamer, of die een dergelijke consultatie als 'inconstitutioneel' zou stempelen. In toenemende mate vindt dit informele overleg plaats tussen fracties in Tweede en Eerste Kamer, ook tijdens de rit, zeker als het kabinet, zoals het huidige, een vaste meerderheid in de Eerste Kamer ontbeert. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een parttime functie, dat van de Tweede Kamer

66 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2014, p. 340-341. Zie voor kritiek op de opstelling van de regering: C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983, p. 162-163. Kortmann stelt -mijns inziens terecht- dat men de grondwetsherziening wel achterwege had kunnen laten als het 'staatsrechtelijk bewustzijn' doorslaggevend dient te zijn. In dat geval is het niet langer nodig om ooit nog de grondwet te wijzigen.

67 Vgl. A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 277.

een fulltime ambt. In de loop van de tijd is er een taakverdeling ontstaan tussen de werkzaamheden in beide Kamers, waarbij de senaat zich voornamelijk toelegt op haar taak als medewetgever en de Tweede Kamer naast haar wetgevende taak vooral de controle op het actuele regeringsbeleid op zich neemt. Doch dit betekent niet dat het de Eerste Kamer verboden zou zijn om zich met actuele politieke kwesties in te laten. De senaat heeft niet voor niets grondwettelijk de middelen toegewezen gekregen om controle op het regeringsbeleid uit te oefenen en beperkt zich dan ook niet uitsluitend tot haar medewetgevende taak.

Zo laat de Eerste Kamer zich bijvoorbeeld ook periodiek op de hoogte stellen van de voortgang van de vorming van de nationale politie en van het KEI-programma (kwaliteit en innovatie) rechtspraak.

Zo debatteert de Eerste Kamer een paar keer per jaar met de verantwoordelijke ministers over onderdelen van het algemeen regeringsbeleid op de (middel)lange termijn. Zij doet dat in de vorm van beleidsdebatten over specifieke onderwerpen. Deze debatten zijn bij uitstek *politieke* debatten, waarbij de Eerste Kamer -meestal middels moties- haar wensen op tafel legt op het gebied van het regeringsbeleid. Kamerbreed aangenomen moties of moties waar een grote meerderheid van de Eerste Kamer mee instemt zullen in de praktijk niet snel door een kabinet worden genegeerd.

Primaat van de Tweede Kamer op Europees niveau?

Ook op Europees niveau heeft de Eerste Kamer dezelfde bevoegdheden gekregen als de Tweede Kamer:

'Op grond van artikel 3 van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon heeft een minister de instemming van beide Kamers nodig voordat hij kan meewerken aan de vaststelling van een besluit gebaseerd op de artikelen 77 lid 3 (vaststellen bepalingen over paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen e.d.), 87 lid 3 (maatregelen over operationele samenwerking tussen politie, douane en andere wetshandavingsdiensten) en artikel 89 (voorwaarden voor optreden van politieke autoriteiten op het grondgebied van een andere lidstaat) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Ook op het terrein van het grensoverschrijdende familierecht blijft vooralsnog een instemmingsrecht van de beide Kamers gelden (artikel 81 lid 3 Werkingsverdrag). Voor de uitoefening van het instemmingsrecht geldt hetzelfde als voor de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid: de Eerste Kamer heeft een vol vetorecht.

Het andere controle-instrument dat de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon heeft gebracht is het zogenaamde parlementair behandelvoorbehoud. Artikel 4 van de goedkeuringswet bepaalt dat elk van de beide Kamers binnen twee maanden nadat zij een voorstel voor een wetgevingshandeling heeft ontvangen, kan besluiten dat zij het voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. De regering dient vervolgens in de Raad een voorbehoud te maken, waarna overleg plaatsvindt en afspraken worden

gemaakt over onder meer de informatieverstrekking. Ook hier geldt dat de Eerste Kamer het instrument kan inzetten wanneer zij maar wil. Een eenvoudige meerderheid is daarvoor voldoende. Anders dan bij het instemmingsrecht kan de Eerste Kamer overigens geen voorstellen blokkeren met het parlementair behandelvoorbehoud.⁶⁸

8 Primaat of geen primaat?

Gesteld kan worden dat er sprake is van een feitelijke taakverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer, waarbij de laatste zich voornamelijk, doch niet uitsluitend, bezighoudt met het 'vol' toetsen van wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aanvaard.

Op het gebied van de medewetgeving kan men derhalve niet spreken van een 'primaat van de Tweede Kamer'.

Naast haar medewetgevende taak is de belangrijkste taak van de Tweede Kamer om toezicht te houden op het actuele regeringsbeleid, zoals zich dat onder meer heeft uitgekristalliseerd in het regeerprogram. Bij de opstelling daarvan zijn de coalitiefractie-(voorzitter)s uit de Tweede Kamer ook ten nauwste betrokken geweest.⁶⁹

In die zin zou men kunnen spreken van het primaat van de Tweede Kamer. Doch hieruit kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de Eerste Kamer niet bevoegd zou zijn om controlerende taken uit te oefenen en in dat kader eventueel, indien daartoe aanleiding bestaat, het vertrouwen in een bewindspersoon en/of kabinet op te zeggen.

Met betrekking tot haar controlerende taak bezit de Eerste Kamer dezelfde middelen als de Tweede Kamer. Zij kan zelfstandig bewindspersonen en zelfs het gehele kabinet ter verantwoording roepen. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt onverkort ook in de Eerste Kamer.

Krachtens het Verdrag van Lissabon bezit de Eerste Kamer ook op Europees niveau dezelfde middelen als de Tweede Kamer. Ook hier kan men niet spreken van het 'primaat van de Tweede Kamer'.

Het sluitstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is de -ongeschreven- vertrouwensregel. De ene regel kan niet zonder de andere. Wat voor nut heeft het immers een minister ter verantwoording te roepen, als het vertrouwen in hem of haar -bij gebleken wanbeleid- niet zou kunnen worden opgezegd?

De discussie over het 'primaat van de Tweede Kamer' gaat in feite over de vraag of een

68 L. Dragstra, *Ambtelijke Notitie*, p. 4-5

69 Informeel overleg over het regeerakkoord vindt overigens wel plaats tussen Tweede en Eerste Kamerfractie(voorzitter)s.

bewindspersoon en/of kabinet óók verplicht is zijn ontslag aan te bieden als hij/zij/het niet langer het vertrouwen bezit van de Eerste Kamer, maar (nog) wel dat van de Tweede Kamer.

Bewindspersonen kunnen de Eerste Kamer onder druk zetten, bijvoorbeeld door het 'onaanvaardbaar' uit te spreken, dan wel de kabinetskwestie te stellen indien een wetsvoorstel wordt verworpen. Als de bewindspersonen c.q. een kabinet hiertoe bevoegd zijn -en zulks is onomstreden-, dan valt niet in te zien waarom de Eerste Kamer niet ook zelf een wantrouwenvotum zou kunnen uitbrengen. Indien de Eerste Kamer een motie van wantrouwen tegen een bewindspersoon of een kabinet heeft aanvaard, is die bewindspersoon, c.q. dat kabinet 'aangeschoten wild' geworden. Ook als zij het vertrouwen van de Tweede Kamer nog zouden bezitten, dan zou hun positie in de Eerste Kamer onwerkbaar worden; er rest hen niets anders dan ontslag in te dienen of de Eerste Kamer te doen ontbinden.

9 Rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer

De vraag kan gesteld worden of het bovenstaande zou moeten leiden tot grondwetsherzieningvoorstellen, teneinde de positie van de Eerste Kamer te verhelderen.

Mijns inziens moet deze vraag positief worden beantwoord.

De Eerste Kamer zou niet langer getrapt, door de leden van provinciale staten, maar rechtstreeks moeten worden gekozen, in de eerste plaats omdat zij, precies op dezelfde wijze als de Tweede Kamer, het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt. De Eerste Kamer is een orgaan van het Rijk en behoort dus op rijksniveau te worden gekozen. Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht op de grondslag van de evenredige vertegenwoordiging is de grondslag om de Eerste Kamer getrapt, via de leden van provinciale staten, te kiezen, definitief komen te vervallen. Als bijkomend voordeel zou dan de voorstelling van zaken als zou de Eerste Kamer 'minder democratisch gelegitimeerd' zijn dan de Tweede Kamer, niet langer kunnen worden volgehouden.

In de tweede plaats zou het recht om de Eerste Kamer te ontbinden weer aan kracht winnen. Het ontbindingsrecht in handen van de regering brengt een eventuele toename van de macht van de Eerste Kamer, waarvoor soms wordt gevreesd, juist weer in evenwicht.

Ten derde zou het -ongewilde- neveneffect dat de verkiezingen voor de provinciale staten in feite worden gebruikt om vóór of tegen het kabinetsbeleid te stemmen, worden tegengegaan. Wanneer de leden van de Eerste Kamer evenals die van de Tweede Kamer rechtstreeks worden gekozen, zullen de provinciale statenverkiezingen weer echte provinciale verkiezingen kunnen worden.

Tenslotte zou een einde gemaakt worden aan de schier ondoorgroendelijke, ingewikkelde

'weging' van de stemmen van de leden van de provinciale staten voor de verkiezing van de Eerste Kamer, waarbij een stem van een Provinciale Statenlid van Zuid-Holland zwaarder weegt dan een stem van een Provinciale Statenlid van Drenthe. De verkiezing van (een deel van) de volksvertegenwoordiging behoort helder, eenvoudig en inzichtelijk te zijn voor dat volk zelf. Dat laatste kan niet worden gezegd van de huidige Eerste Kamer verkiezingen.

Naar mijn oordeel zou de Eerste Kamer wel moeten worden gekozen voor een andere, en wel langere termijn dan de Tweede Kamer, wil zij een effectief matigende werking hebben. Een verkiezing bij helfte zou dit matigend effect nog versterken. Gedacht zou kunnen worden aan een verkiezing van Eerste Kamerleden voor de duur van zes jaar, waarbij iedere drie jaar de helft van haar leden aftreedt.

10 Conclusie

De Eerste Kamer heeft, na een aanvankelijk zieltogend bestaan, een langzame doch gestage ontwikkeling doorgemaakt, van een aristocratische 'ménagerie du Roi' naar een democratische 'chambre de réflexion', van een bolwerk voor de troon naar een bolwerk voor de burger.

Tegenspraak heeft de Eerste Kamer eigenlijk vanaf haar ontstaan tot op de dag van vandaag opgeroepen. Op gezette, meestal instabiele, tijden wordt haar bestaansrecht ter discussie gesteld, waarbij de argumenten contra zoals door Thorbecke geformuleerd respectievelijk pro zoals door Donker Curtius verwoord, telkens opnieuw weer uit de mottenballen worden gehaald en in een nieuw jasje gestoken.

Ondanks de steeds terugkerende kritiek op haar functioneren heeft de Eerste Kamer in de twee honderd jaar van haar bestaan haar nut ruimschoots bewezen als matigende macht die de macht van Koning en Tweede Kamer kan inperken en tot staan brengen. Zij is uitgegroeid tot een constructief en effectief functionerend democratisch instituut dat op even bescheiden als deskundige wijze bijdraagt aan de legitimatie van de wetgeving en de controle op het bestuur.

Op het gebied van de medewetgeving kan niet worden gesproken van een 'primaat van de Tweede Kamer'. In tegendeel, de Eerste Kamer heeft hier het (op één na)⁷⁰ laatste woord: indien de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard en de Eerste Kamer het heeft verworpen, komt er geen wet tot stand.

Op het gebied van de controle is het 'primaat van de Tweede Kamer' in die zin aanwezig,

⁷⁰ Het laatste woord is aan de regering, die een aangenomen wetsvoorstel uiteindelijk moet bekrachtigen en publiceren, wil het als wet in werking treden.

dat de Tweede Kamer zich primair bezig houdt met de controle op het actuele regeringsbeleid. Er is hierbij sprake van een welgekozen en in de praktijk gegroeide taakverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer. Doch dit 'primaat' verhindert niet dat ook de Eerste Kamer in de vorm van regelmatig overleg met bewindspersonen, beleidsdebatten en moties haar wensen op tafel legt met betrekking tot het (middellange) regeringsbeleid op specifieke onderdelen.

De grondwet verschaft haar dezelfde middelen als de Tweede Kamer om controle uit te oefenen op dat regeringsbeleid. De ministeriële verantwoordelijkheid en de -daaruit voortvloeiende- vertrouwensregel gelden onverkort ook in de verhouding tot de Eerste Kamer. Noch uit de praktijk, noch uit de literatuur kan worden geconcludeerd dat de vertrouwensregel niet zou gelden tussen bewindspersonen en Eerste Kamer. Hetzelfde geldt voor de controle op Europees niveau.

Een minister, staatssecretaris en/of kabinet dat/die niet langer het vertrouwen geniet van de Eerste Kamer is 'aangeschoten wild' en zal politiek niet kunnen overleven, ook niet indien de Tweede Kamer het vertrouwen nog niet heeft opgezegd. Geconcludeerd moet dan ook worden dat bewindspersonen en/of kabinet het vertrouwen behoren te hebben van *beide* Kamers, willen zij naar behoren functioneren.

Het erkende belang van de Eerste Kamer -en daarmee de noodzaak voor haar behoud- is en blijft gelegen in haar matigende en vertragende werking tegen de waan van de dag en tegen een al te drastische uitbreiding van de macht van de regering en van de Tweede Kamer zelf.

Dit geldt in de eerste plaats voor het wetgevingsproces. Deze matigende werking wordt verkregen doordat de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion' alle wetsvoorstellen nog eens 'vol' heroverweegt. Om het in de woorden van Thorbecke te zeggen:

'de eigenlijke bestemming der Eerste Kamer is, om een tweede aanleg of instantie der wetgeving te zijn, om het besluit der andere Kamer op den toets aan een nieuw, bezadigd, rijper en reeds voorgelicht onderzoek te brengen'.⁷¹

Om deze taak goed te vervullen moet het onderzoek een wezenlijk nieuw onderzoek zijn, waarbij 'vol' wordt getoetst, niet alleen aan de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook aan de doelmatigheid, op het niveau van de politiek dus.

Het onafhankelijke karakter der Kamer, zowel ten aanzien van de regering als ten aanzien van de Tweede Kamer, dient dan ook te worden gewaarborgd: aan het vetorecht van de Eerste Kamer alsmede aan de haar ten dienste staande controlemiddelen dient dan ook niet getornd te worden.

Rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer verdient aanbeveling, aangezien daardoor

71 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, (1839) p. 112 e.v.

haar democratische legitimiteit niet langer ter discussie kan worden gesteld.

De verkiezingen zullen daardoor vereenvoudigd en transparant worden. De verkiezing van de leden van Provinciale Staten zullen niet langer in het teken van de landelijke politiek staan.

Het ontbindingsrecht in handen van de regering zal bovendien een krachtiger middel worden om een conflict met de Eerste Kamer uit te vechten. In laatste instantie heeft echter ook de Eerste Kamer daarbij het laatste woord.

Ter versterking van de matigende werking tegen de 'waan van de dag' is het dienstig om de Eerste Kamer na ommekomst van een bepaalde periode voor de helft te laten aftreden.

De periode van verkiezing zou niet gelijk moeten zijn aan die van de Tweede Kamer. Daarom verdient het aanbeveling om de Eerste Kamer rechtstreeks, bijvoorbeeld voor de duur van zes jaar te laten kiezen, waarbij iedere drie jaar de helft van haar leden aftreedt.

Tenslotte sluit ik mij graag aan bij de wijze woorden van wijlen senator Gerrit Holdijk, gericht tot de leden van de Eerste Kamer:

'Bedwing de neiging tot meeregeren. (...) Voorkom dat partijpolitiek en de media in de opstelling van de Kamer gaan domineren. Ga niet lichtvaardig om met een stelsel en een instituut dat lang goed heeft gewerkt.'⁷²

Mr Pia E.M.S. Sassen⁷³

Groningen

⁷² Korné Boerman e.a., (red), *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 15 en 16.

⁷³ Mw mr Pia E.M.S. Lokin-Sassen was van 2011 tot 2015 lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Voorheen was zij als universitair docent Staatsrecht jarenlang verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.