

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Niet het eigene, maar de samenhang: het nut van de Eerste Kamer

door *Jan Dirk Snel*

De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

Vertegenwoordiging is een aanmerkelijk ouder concept dan democratie. Al sinds 1815 vertegenwoordigt de Eerste Kamer – samen met de Tweede Kamer – volgens onze Grondwet, die uit hetzelfde jaar stamt, ‘het geheele Nederlandsche volk’, maar aanvankelijk werden de leden van dit deel der Staten-Generaal benoemd door de koning. Voor het leven, zodat onafhankelijkheid gewaarborgd zou moeten zijn, al viel dat in de praktijk bitter tegen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat een kritische geest als Guillaume Groen van Prinsterer, bij de eerste grondwetsherziening in augustus 1840 lid van de Dubbele Kamer, er weinig goede woorden voor overhad. Hij noemde de senaat ‘eene mislukte copie (...) naar een Engelsch model’, verstoken ‘van achtbaarheid en van zedelijke kracht’.

Ruim 134 jaar later dachten confessionelen daar heel anders over, maar er was inmiddels ook veel veranderd. In de aanloop naar de veertiende herziening van de Grondwet, die in 1983 haar beslag zou krijgen, nam de Tweede Kamer op 28 januari 1975 een door Willem de Kwaadsteniet (ARP) ingediende motie aan, medeondertekend door Piet van der Sanden (KVP) en Arnold Tilanus (CHU), waarin ze zich keerde tegen het oogmerk van de regering

om van de Eerste Kamer ‘een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden’ te maken. Een dergelijke verzwakking wenste men niet: ‘De Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomstige taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht.’

Daarmee was de Eerste Kamer in de nu nog bestaande vorm gered. Als op 26 mei de nieuwe senaat wordt gekozen, zal de belangstelling groter zijn dan ooit. In grote lijnen staat de uitslag sinds de Provinciale Statenverkiezingen van 18 maart weliswaar vast, maar er kunnen zich altijd nog kleine onverwachte zaken voordoen. Doordat de kabinetten-Rutte bij de formatie alleen in de Tweede Kamer een meerderheid nastreefden, speelt de Eerste Kamer een prominente rol. De huidige situatie lijkt enigszins op die tussen 1888 en 1918, toen de meerderheden in beide Kamers ook geregeld uiteenliepen. Het voorheen nog weleens gehoorde sprookje dat de senaat geen werkelijk politiek orgaan zou zijn, is inmiddels afdoende weerlegd. Ook al ontbeert ze het recht van initiatief en amendement, de bevoegdheid om wetsvoorstellen aan te nemen of te verwerpen is voor beide Kamers gelijk.

* * *

Maar waarin ligt nu het eigene van de Eerste Kamer? In de loop van haar geschiedenis is ze in diverse opzichten immers steeds meer op de Tweede Kamer gaan lijken. Werd ze aanvankelijk benoemd door de koning, sinds

1850 worden de leden verkozen door Provinciale Staten, sindsdien zelf gekozen door hetzelfde electoraat als dat der Tweede Kamer en bijna een eeuw geleden uitgebreid tot alle volwassen Nederlanders.

Voor het lidmaatschap golden aanvankelijk wel zwaardere eisen. De Grondwet van 1848 kende het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer slechts toe aan de hoogst aangeslagenen in de 'rijks-directe' belastingen. Hun getal werd constitutioneel vastgelegd op 0,033% van de bevolking, in 1887 verdubbeld tot 0,067%. Maar daar kwamen toen ook anderen bij, die 'eene of meer hooge en gewigtige openbare betrekkingen, bij de wet aangewezen, bekleeden of bekleed hebben'. (Vanwege die bepaling liet de SDAP'er Henri Polak zich in 1913 kortstondig in de Tweede Kamer kiezen; hij kon zo zijn intrede in de Eerste Kamer maken.) In 1917 werden de voorwaarden echter gelijk aan die voor de Tweede Kamer.

Conform de motie-De Kwaadsteniet werd sinds 1983 ook de zittingsduur verkort tot vier jaar, met gelijktijdige verkiezing van alle leden. Hadden senatoren aanvankelijk negen jaar zitting, waarbij elke drie jaar een derde werd gekozen, in 1923 werd de termijn teruggebracht tot zes jaar, bij driejaarlijkse verkiezing van de helft.

De huidige praktijk was door de regering al bij de grondwetsherziening van 1922 voorgesteld, maar werd toen in de Eerste Kamer verworpen. Ook keerde de senaat zich destijds tegen het voorstel om Provinciale Staten tegelijk met de Eerste Kamer te kunnen ontbinden. Het merendeel van rechts verzette zich met name tegen de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Senatoren wer-

den tot dusverre door de gewestelijke Staten bij absolute meerderheid verkozen, zodat een provincie gemeenlijk linkse óf rechtse afgevaardigden stuurde. W.L. baron de Vos van Steenwijk (CHU), welbespraakt vertegenwoordiger van Overijssel, wenste de band met de provincies te behouden. Hij vreesde vooral partijpolitiek.

Premier Charles Ruijs de Beerenbrouck (RK) kon hem echter terecht voorhouden dat het in 1848 stellig niet de bedoeling was geweest om 'het provinciaal karakter in de Eerste Kamer tot uitdrukking te brengen'. Het ging niet om 'een principieel aansturen op een gewestelijke representatie', maar om getrapte verkiezingen. Bij een volgende poging kreeg de regering dan ook haar zin inzake de evenredige vertegenwoordiging. Het uiteindelijke compromis was dat Provinciale Staten in vier groepen kozen. De senaat bleef dus geen werkelijke provinciale representatie.

* * *

In 1922 merkte de katholieke afgevaardigde J.W.M. Bosch van Amelisweerd op dat de Eerste Kamer niet alleen over 'intellectueel overwicht op haar zuster' beschikte, maar die 'ook sterk op den voorgrond doet treden'. Dat is ongetwijfeld nog steeds zo. Maar niet in dat eigene ligt naar mijn idee de legitimiteit van de Eerste Kamer. Bij een tweekamerstelsel gaat het om het samenspel tussen beide colleges. Het belangrijkste nut is dat twee Kamers met vlottende en divergerende meerderheden een kabinet samen dwingen om een breder draagvlak te zoeken. De kiezer mag bij regeringsdeelname dan snel weglopen, de samenhang dwingt politieke partijen gelukkig weer tot verantwoordelijkheid.



Het schilderij *Duel met stokken* van Francisco Goya (1746-1828). Terwijl de mannen in hun vijandschap gefixeerd zijn op elkaar en op een mogelijke overwinning, vergeten zij de 'derde factor' die in het spel is: het moeras. Hoe intenser hun gevecht, des te sneller zal dit moeras hen beiden verzwelgen. Hun vijandschap heeft hen blind gemaakt voor het gevaar dat hen eigenlijk zou moeten verbinden. (Zie de bijdrage van Theo de Wit op pp. 132-140.)