

DE EERSTE KAMER

Bert van den Braak

1996-2021

**Tussen nuttig
en overbodig**

Boom – Amsterdam

© 2023 Bert van den Braak

© 2023 Boom uitgevers Amsterdam

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 het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.)

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

Vormgeving: Marry van Baar

Alle foto's in dit boek, inclusief het omslagbeeld, zijn gemaakt door Hans Kouwenberg (verkregen via de Eerste Kamer)

ISBN 9789024444670

NUR 680

www.boomgeschiedenis.nl

Inhoud

Inleiding 7

1. Van bolwerk van de koning tot reflectiekamer 11

2. Positie en functie van de Eerste Kamer 25

3. De leden van de Eerste Kamer 43

4. Wetgeving als belangrijkste taak 83

5. De praktijk als medewetgever 105

6. Wat doet de Eerste Kamer nog meer? 181

7. Discussies over de Eerste Kamer 211

8. Beeld en werkelijkheid 235

Kan het beter? 255

Noten 259

Literatuur en bronnen 267

Personenregister 273

Inleiding

In 1998 verscheen mijn dissertatie *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*. Dit boek is een vervolg daarop over de periode na 1995. De conclusie van mijn proefschrift was dat (politieke) discussie over het voortbestaan van de Eerste Kamer zinloos was, omdat er toch geen zicht was op drastische veranderingen. Daarvoor is immers uiteindelijk een tweederdemeerderheid in de Staten Generaal nodig, ook in de Eerste Kamer zelf. Aangezien voorstanders van opheffing of fundamentele herzieningen in de verste verte niet op een meerderheid konden rekenen, waren debatten feitelijk bij voorbaat vruchteloos en daarmee ook nutteloos.

Bij die wetenschap was het beter, zo betoogde ik, om maar uit te gaan van het bestaan van de Eerste Kamer en om van daaruit te bezien hoe zij een zo nuttig mogelijke rol kon vervullen. Behalve bewaking van de wetgevingskwaliteit en het functioneren als 'slapersdijk' van de democratie, ging het daarbij om het uitvoeren van parlementair onderzoek en een grotere nadruk op controle in verband met de Europese regelgeving.

Hoewel hier en daar wat schamper over die nuchtere (of beter: voor sommigen ontnuchterende) conclusie werd gedaan, kwam zij feitelijk uit. Rond 2000 werd enige tijd, naar aanleiding van een notitie van minister Bram Peper, opnieuw gedebatteerd over de positie van de Eerste Kamer. Dat gebeurde weliswaar alleen in de Eerste Kamer zelf, maar de politieke uitkomst bevestigde de door mij getrokken conclusie. Er leek een zekere meerderheid te zijn die wel wilde nadenken over het aan de Eerste Kamer verlenen van een terugzendrecht, maar de geesten scheidden zich bij de vraag wie, na terugzending, het laatste woord diende te krijgen: de Tweede of de Eerste Kamer. Er veranderde uiteindelijk niets.

Sinds 1995 is er veel gebeurd in de Nederlandse samenleving, met gevolgen voor het parlement. Veranderingen lijken vanaf 2010 bovendien in een stroomversnelling te zijn gekomen. Het ging daarbij onder meer om grotere fluctuaties in het kiezersgedrag en grotere tegenstellingen.

Van belang was dat er nieuwe (kansrijke) partijen kwamen, soms met pieken en dalen in hun electorale aanhang. In 2002 was er sprake van de zogenoemde Fortuyn-revolte, met snelle opkomst van de Lijst Pim Fortuyn, gevolgd door even snelle neergang en de komst van 'opvolgers' als pvv en Forum voor Democratie. Onder invloed van die revolte veranderde de stijl van politiek bedrijven. Die werd directer en was vaker op de persoon gericht. De polarisatie tussen middenpartijen in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw werd ingeruild voor polarisatie tussen bestaande partijen en nieuwkomers. Na 2010 traden in beide Kamers afkalving van het centrum en versplintering op.

Daarnaast veranderde al sinds de jaren tachtig het sociaaleconomische beeld. Na de wederopbouw was omstreeks 1960 een periode van enorme welvaartsstijging aangebroken, waarin ruimte was voor de opbouw van een sociale welvaartsstaat. Daaraan kwam midden jaren zeventig een einde, zowel door internationale crises als door verschuivingen in de arbeidsverdeling. Maakindustrieën (textiel, scheepsbouw) gingen naar goedkopere landen en er was sprake van globalisering. Stijgende werkloosheid, stagnatie van de economie en hogere lasten tastten de financiële draagkracht voor collectieve voorzieningen aan. Het vanaf 1982 in gang gezette beleid van privatiseringen en verzelfstandigingen werd nadien geïntensiveerd, mede omdat de interne Europese markt daarom vroeg.

Dat alles dwong Nederlandse kabinetten tot hervormingen en versoberingen. Het type wetgeving dat daarvoor nodig was, wekte – vanzelfsprekend – veel meer maatschappelijke en politieke weerstand op dan wetgeving die bijvoorbeeld voorzag in uitbreiding van sociale zekerheid. Dat ging gepaard met steeds hechtere afspraken bij de kabinetsformatie en bijna geïnstitutionaliseerd overleg tussen de coalitiepartijen. Hoewel de vraag is gewettigd in hoeverre er in de Nederlandse politiek ooit echt sprake was van dualisme, kan wel worden gesteld dat de band tussen kabinet en regeringsfracties (zeker

in de Tweede Kamer) hechter is geworden. Dat leek ruimte te bieden aan de Eerste Kamer, al was het maar omdat er daar geen formele binding is van regeringsgezinde fracties aan het regeerakkoord. Of die ruimte er altijd daadwerkelijk was, is overigens de vraag. Niettemin kwam de Eerste Kamer, die immers medewetgeving als belangrijkste taak heeft, meer in de belangstelling te staan. Dat had ook gevolgen voor de rekrutering van leden en daarmee voor de personele samenstelling.

Na 1995 deden zich ten aanzien van de Eerste Kamer nieuwe ontwikkelingen voor, waardoor haar betekenis en macht door andere politieke verhoudingen veel zichtbaarder zijn geworden. Weliswaar wees ik er al in 1998 op dat het tot problemen kon leiden als de oppositie, anders dan in de Tweede Kamer, in de Eerste Kamer over een meerderheid zou beschikken. Die kans leek toen evenwel niet zo groot. Kabinetten konden al vanaf 1918 in beide Kamers steeds op een meerderheid rekenen. En hoewel er vanaf 1994 sprake was van grotere bewegingen onder het electoraat, kon niet worden voorzien dat er sprake zou zijn van de komst van meer (kansrijke) nieuwe partijen en het verzwakken van gevestigde partijen.

Die electorale instabiliteit werd vanaf 1998 steeds zichtbaarder, ook in de Eerste Kamer. Al tijdens de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer, december 1998, wees D66-fractievoorzitter Eddy Schuyer erop dat zijn partij essentieel was voor het behouden van de kabinetsmeerderheid in de Eerste Kamer na de Statenverkiezingen van 1999. Bovendien gingen de aan de verkiezing van de Senaat voorafgaande Statenverkiezingen steeds meer fungeren als een tussentijdse peiling over het kabinetsbeleid. In 2010 was er sprake van een kantelpunt: het kabinet-Rutte I had geen meerderheid in de Eerste Kamer.

Door de van de Tweede Kamer afwijkende machtsverhouding nam het politieke belang van de Eerste Kamer toe en werd zij steeds ‘zichtbaarder’. Dat riep (en roept) de vraag op of het wel verdedigbaar is dat het indirect gekozen deel van de volksvertegenwoordiging per saldo meer macht heeft (want als laatste een absoluut vetorecht over wetgeving) dan het rechtstreeks gekozen deel. De in 2017 ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel ging die fundamentele vraag

feitelijk uit de weg. Zij stelde dat de Eerste Kamer een nuttige rol vervult, maar wel een nieuw instrument, het terugzendrecht, dient te krijgen. Daarmee kan zij, in plaats van voor of tegen te moeten stemmen, een wetsvoorstel terugsturen naar de Tweede Kamer.

Er is geen staatsinstelling waarvan het bestaan zo vaak ter discussie stond als de Eerste Kamer. Tegelijkertijd bestaat die Kamer al sinds 1815 en is er vrijwel nooit een serieuze poging tot afschaffing gedaan. Voor zover die er waren, waren ze volstrekt kansloos. Die discussie zal naar verwachting nog wel even doorgaan. De afgelopen vijftwintig jaar kwam de Senaat vaak volop in het nieuws, waarbij zowel positieve als negatieve geluiden werden gehoord. Dat kan verrat worden in twee stellingen:

1. De Eerste Kamer is volstrekt overbodig. Zij verwerpt nauwelijks wetsvoorstellen en als ze het doet gaat het alleen om onbelangrijke. Zij dwingt evenmin vrijwel geen novelles af, kon misstanden bij de uitvoering van wetten (denk aan de kinderopvang) niet voorkomen en fracties in de Eerste Kamer stemmen vrijwel altijd hetzelfde als de geestverwanten in de Tweede Kamer.
2. De Eerste Kamer is een nuttige tweede (en laatste) beoordeelaar van wetgeving. Zij houdt, enigszins buiten de (politieke) waan van de dag, wetsvoorstellen nog eens tegen het licht en let daarbij op zaken als uitvoerbaarheid, noodzaak en grondwettelijkheid. Bovendien biedt zij burgers en instanties de mogelijkheid eventuele bezwaren tegen een nieuwe wet nog eens onder de aandacht te brengen.

Twee diametraal tegenover elkaar staande stellingen over de Eerste Kamer, die allebei zowel kernen van waarheid bevatten als deels onjuist zijn. De vraag is derhalve: wat klopt en wat niet, en waar zit, anders gezegd, de nuance? Dat wordt in dit boek onderzocht aan de hand van voorbeelden uit de wetgevingspraktijk van de Eerste Kamer.

I.

Van bolwerk van de koning tot reflectiekamer

De Eerste Kamer is als deel van de volksvertegenwoordiging een belangrijke democratische instelling. Zij werd in 1815 ingesteld en de leden worden sinds 1848 gekozen door de leden van Provinciale Staten. Van 1830 tot 2022 zetelde de Eerste Kamer uitsluitend aan het Binnenhof, met sinds 1849 de voormalige zaal van de Staten van Holland als vergaderzaal. Zowel die zaal als andere vertrekken, zoals de Noenzaal, de Hall en de voormalige Besognekamer ‘ademden’ historie. Maar de historische omgeving was lange tijd wel een centrum van actuele politieke besluitvorming. In 2020 moest, vanwege de coronapandemie, noodgedwongen worden uitgeweken naar een andere historische locatie, de Ridderzaal. In 2022 volgde vanwege de renovatie van het gebouwencomplex aan het Binnenhof een verhuizing voor zeker vijf jaar naar het Huis Huguetaan aan het Lange Voorhout en naar het voormalige gebouw van de Hoge Raad aan de Kazernestraat.

De Eerste Kamer heeft als politiek instituut een eigen karakter. Dat hing mogelijk enigszins samen met de historische omgeving waarin werd vergaderd. Bepalend waren tevens in de loop der tijd ontstane rituelen en omgangsvormen. Zo was (en is) het al lang gebruikelijk dat de leden voorafgaand aan de plenaire vergadering de voorzitter en griffier(s) de hand schudden. Gebruikelijk werd voorts dat de voorzitter een lid dat zijn maidenspeech heeft gehouden kort toesprekt en diens antecedenten opsomt. De debatten worden gekenmerkt door een zekere bedaardheid. Onderling respect en ruimte voor uitwisseling van tegengestelde meningen staan voorop. De lang bestaande gewoonte om fracties niet als blok een zitplaats te geven in de vergaderzaal, is overigens losgelaten.

De oppervlakkige indruk dat de Eerste Kamer een archaïsch instituut is, kan direct worden weersproken door de voorsprong die zij vaak op het gebied van automatisering en communicatie had. Zo maakte de Senaat al in de jaren negentig van de vorige eeuw gebruik van het communicatiesysteem videotex van de toenmalige PTT. Dat kon zowel leden van informatie voorzien, als aangesloten gebruikers de mogelijkheid bieden om de werkzaamheden digitaal te volgen. Die mogelijkheden werden voortgezet door al snel een eigen website in het leven te roepen. Voor de informatie aan de leden over Europese wet- en regelgeving werd de website europapoort (www.eerstekamer.nl/eu) ingericht en in 2015 werd de Eerste Kamer de eerste papierloze parlamentskamer ter wereld. De leden en de ondersteunde organisaties kregen de beschikking over iPads om bijvoorbeeld vergaderstukken en agenda's te kunnen raadplegen. Na eerst de plenaire vergaderingen waren sinds 2021 ook veel commissievergaderingen via een livestream te volgen. In oktober 2020 kwam er vanwege de coronapandemie een mogelijkheid voor het digitaal tekenen van de presentielijst. Die verviel in april 2022.

Beknopte geschiedenis

In 1815 werd het tweekamerstelsel ingevoerd. Na het herwinnen van de zelfstandigheid in 1813 kwam er in 1814 een indirect gekozen volksvertegenwoordiging, bestaande uit één Kamer die de naam Staten-Generaal kreeg. De grondwetsherziening van 1815 leidde tot splitsing van het parlement in twee Kamers. Het Verdrag van Wenen verenigde de noordelijke en zuidelijke (Oostenrijkse) Nederlanden, die daarmee een sterke bufferstaat moest gaan vormen ten noorden van Frankrijk. Prins Willem, die in 1813 na de Franse Tijd soeverein vorst was geworden, promoveerde zichzelf in 1815 tot koning. Om dat alles vast te leggen en te regelen stelde de koning een grondwetscommissie in, bestaande uit Noord- en Zuid-Nederlanders. Net als in 1814 werd Gijsbert Karel van Hogendorp voorzitter van die commissie.

Vanuit de zuidelijke leden van die commissie kwam de wens de adel een plaats in het bestuur van het nieuwe koninkrijk te geven,

zoals zij die had onder de Oostenrijkers. Koning Willem (I) stond daar welwillend tegenover. Sterker, hij wilde die adel graag 'binden' aan het nieuwe bewind en tevens een door hem te benoemen staatslichaam creëren dat ongewenste parlementaire initiatieven moest kunnen tegenhouden. Het al sinds 1814 bestaande parlementaire recht van initiatief zag hij als een risico op voor hem ongewenste wetgeving.

In het 'Noorden' was minder enthousiasme voor een tweekamerstelsel, maar groot was de tegenstand evenmin.¹ Een door de grondwetscommissie ingestelde subcommissie-De Coninck kwam met een voorstel over instelling van een nieuwe Kamer. Die moest waken tegen overijling en al te ingrijpende wetgeving. De Staten-Generaal diende dus te worden verdeeld in twee Kamers, maar in plaats van een adelskamer kwam er een Kamer van 'notabelen', waarvan de leden door de koning werden benoemd. In de noordelijke Nederlanden was nauwelijks adel en daarom zouden alle aanzienlijken lid kunnen worden. Zij werden niettemin wel degelijk als volksvertegenwoordigers beschouwd. De instelling van de Kamer werd als volgt beargumenteerd:

Ten einde alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driftten heilzame palen te stellen, den troon te omringen door een bolwerk waartegen alle partijen afstuiten, aan de natie eene volkomene zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag (...).²

Hoewel de nieuwe Kamer als tweede instantie de wetsvoorstellen zou behandelen, werd als naam Eerste Kamer gekozen. Namen als Senaat of Grote Kamer vielen af. In de Bataafse Tijd had het Vertegenwoordigend Lichaam (1798-1801) overigens ook twee Kamers gekend, maar toen was wel de volgorde van behandeling leidend geweest voor de naamgeving.

Het lidmaatschap was alleen weggelegd voor 'de aanzienlijksten' van veertig jaar en ouder. Uit het noorden kwamen telgen van regentenfamilies, zoals Van Boetzelaer, Van der Dussen en Röell, en onder de zuiderlingen waren edellieden als De Rennes de Breidbach, De Riguet van Caraman en De Thiennes de Lombize.

1815-1848

De Eerste Kamer functioneerde zoals de koning wenste, maar wekte wel snel wrevel bij de Zuid-Nederlandse Tweede Kamerleden. Diverse door hen ingediende initiatiefvoorstellen werden tegengehouden, zoals over de uitvoer van graan, over het recht van petitie en over tolheffing op de Maas.³ In de Eerste Kamer zorgden zuidelijke getrouwen van de koning samen met de Noord-Nederlanders steeds voor verwerping. Bij hun 'onafhankelijkheid' konden dus snel vraagtekens worden geplaatst. Dat bleek te meer als een lid tegen een wetsvoorstel stemde dat de koning juist wel wenselijk vond. In 1816 kreeg het lid H.W. van Aylva een koninklijke uitbrander toen hij tegen een wetsvoorstel over geldleningen aan vreemdelingen had gestemd. Tegen een medelid zei hij: 'Ik dagt dat ik naar mijn geweten stemmen mogt.'⁴ De populariteit van de Eerste Kamer nam in de zuidelijke Nederlanden snel af.

Na de afsplitsing van België in 1830 verdwenen de zuidelijke leden op één na, maar bleef de Eerste Kamer bestaan. Het duurde echter wel tot 1840 tot de gevolgen van die scheiding grondwettelijk waren vastgelegd. Sommigen zetten vraagtekens bij het behoud van de Eerste Kamer – deels vanwege de kosten. De vanwege de grondwetsherziening tot Tweede Kamerlid gekozen G. Groen van Prinsterer bijvoorbeeld vond de Eerste Kamer een mislukte kopie naar Engels voorbeeld en ook enkele liberalen wilden van de Kamer af. De meerderheid steunde echter de koning in diens wens tot behoud.

Hoewel er nog maar nauwelijks initiatiefvoorstellen werden tegengehouden (nu er geen lastige zuiderlingen meer waren), verdween de kritiek niet. Probleem werd steeds meer dat onder de ouder wordende (want voor het leven benoemde) leden vaker absentie voorkwam. Soms moest bij een (ziek) lid thuis worden vergaderd om het quorum te halen. Veel betekenis had het bestaan van de Eerste Kamer dus niet. Het was niet gek dat J.R. Thorbecke in 1848 schreef dat de Eerste Kamer in zijn ogen 'zonder grond en zonder doel' was.

1848-1917

Nadat koning Willem II vanwege revolutionaire geluiden in het buitenland en (flauwtjes) in eigen land in 1848 toestemde in democratisering, kreeg Thorbecke het voortouw bij de grondwetsherziening. De door hem geleide commissie kwam met ingrijpende voorstellen, zoals rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer (die tot dan toe door Provinciale Staten werd gekozen), (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid, uitbreiding van parlementaire rechten en vrijheid van pers en vergadering. Maar het hervormingsjaar 1848 betekende niet het einde van de Eerste Kamer.

De commissie-Thorbecke stelde voor om ook de Eerste Kamer rechtstreeks te verkiezen. Daartegen kwam verzet in de (nog behoudende) Tweede Kamer. D. Donker Curtius, een van de weinige leden van de commissie die in 1848 minister waren geworden, paste het voorstel over de Eerste Kamer daarom aan. Die Kamer zou niet rechtstreeks worden gekozen, maar 'getrapt', namelijk door de wel rechtstreeks gekozen leden van de Provinciale Staten.

Om te zorgen voor een stabiele Kamer werd de zittingsduur negen jaar, met vernieuwing van een derde deel van de leden om de drie jaar. Alleen degenen die de meeste belasting betaalden (de hoogstaangeslagenen) konden lid van de Eerste Kamer worden. De beide Kamers stemden daar in 1848 mee in. Tegen degenen die bezwaar maakten tegen de wijze van verkiezen, zei Donker Curtius:

[dat] het nut eener Eerste Kamer, hoe ook zamengesteld, meer gelegen is in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede.⁵

Zo bleef de Eerste Kamer bestaan. In één opzicht werd haar positie versterkt. Om de Grondwet te wijzigen, was voortaan in beide Kamers in de tweede lezing een tweederdemeerderheid nodig. Voordien was er alleen in de Tweede Kamer een hogere drempel (drie vierde) geweest.

De groep waaruit de leden werden gekozen was beperkt en eenzijdig. Veel conservatiever dan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer

was de Eerste Kamer evenwel niet. De door Thorbecke, inmiddels minister, voorgestelde hervormingen (Kieswet, Gemeentewet, Provinciewet) werden aanvaard en dat gold ook voor liberalisering op economisch gebied (afschaffing van tolleren bijvoorbeeld). Slechts incidenteel lag de Eerste Kamer dwars, waarbij koning Willem III soms druk uitoefende. Zo werd een plan voor aanleg van spoorwegen in 1861 getorpedeerd, onder andere omdat Amsterdam zich tekortgedaan voelde. De verwerping leidde zelfs tot de val van het kabinet.

De invloed van de koning nam echter al snel af en zijn pogingen om via de Eerste Kamer het afschaffen van de doodstraf en van de belasting op kranten tegen te houden, mislukten. Een erg opvallende rol speelde de Eerste Kamer na 1870 niet meer.

Toen na 1880 de roep om grondwetsherziening luider werd (vooral vanwege het kiesrecht voor de Tweede Kamer en de financiering van het bijzonder onderwijs) kwam ook de Eerste Kamer weer ter discussie. Kritiek was dat die Kamer tamelijk overbodig was gebleken. De (opkomende) christelijke partijen wilden de Eerste Kamer daarom omvormen tot een 'organische' Kamer; een Kamer waarin maatschappelijke geledingen (werkgevers, organisaties, wetenschap etc.) vertegenwoordigd zouden zijn.

De liberalen verdedigden nu evenwel de bestaande Eerste Kamer, al moest die wel worden gedemocratiseerd. Zij zagen in haar een goed tegenwicht tegen de opkomende confessionelen. Het compromis was uitbreiding van het aantal verkiesbare personen. Ook zij die een belangrijk ambt hadden vervuld (minister, Tweede Kamerlid, topambtenaar, hoogleraar, rechter, hoofdofficier) kregen voortaan toegang tot het Eerste Kamerlidmaatschap.

Dat leidde inderdaad, mede door verruiming van het kiesrecht voor de Provinciale Staten, tot een enigszins democratischer Eerste Kamer, al duurde het bijvoorbeeld tot 1913 voor er een eerste sociaaldemocraat (Henri Polak) in de Senaat kwam. Het ledental ging van 39 naar 50, maar zittingsduur en gedeeltelijke vernieuwing bleven ongewijzigd.

Het door de liberalen gewenste politieke effect trad eveneens deels op. In 1888 werd een eerste christelijk kabinet gevormd, nadat de confessionelen bij de verkiezingen een meerderheid in de Tweede Kamer hadden veroverd. De Eerste Kamer bleef in meerderheid ech-

ter liberaal en kon dus af en toe dwars liggen. Zo werd een wetsvoorstel om de grote steden te splitsen in meerdere kiesdistricten (ongunstig voor de liberalen) verworpen.

Dat beeld herhaalde zich in 1901, nadat na de confessionele verkiezingsoverwinning het kabinet-Kuyper was gevormd. De liberalen konden in de Eerste Kamer wetsvoorstellen desgewenst tegenhouden. Minister-president Abraham Kuyper legde zich daar in 1904 echter niet bij neer. Nadat zijn Hoger-onderwijswet was verworpen, ontbond het kabinet de Eerste Kamer. Kuyper wist dat de verhoudingen in Provinciale Staten inmiddels zo waren dat nieuwe verkiezing van alle Eerste Kamerleden hem ook in de Senaat een meerderheid zou opleveren. En die meerderheid kwam er.

Dat bleek juist weer lastig voor het opvolgende liberale kabinet-De Meester (1905-1908), dat in 1906 na een nederlaag in de Eerste Kamer zelfs ten val kwam, al kon het nadien nog een jaar doorregeren. Ook het liberale kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) had soms met een in meerderheid confessionele en tegenwerkende Eerste Kamer te maken. Dat kwam weliswaar niet vaak voor, maar had niettemin betekenis. Zo sneuvelden wetsvoorstellen om het staatspensioen in te voeren en over de eedaflegging bij rechtszaken.

1917-1923

De grondwetsherziening van 1917, die een einde maakte aan de kiesrecht- en schoolstrijd, had ook voor de Eerste Kamer betekenis. Allereerst veranderden door de invoering van het algemeen mannenkiesrecht de politieke krachtsverhoudingen: sociaaldemocraten en christendemocraten verstevigden hun positie. Daarnaast konden vrouwen vanaf nu lid worden van de Senaat. De sociaaldemocrate Cary Pothuis-Smit zou in 1920 de eerste (en lange tijd ook enige) zijn. Verder verdwenen de beperkingen aan het lidmaatschap: vrijwel iedereen kon tot Eerste Kamerlid worden gekozen.

Dat nam niet weg dat sociaaldemocraten en links-liberalen tegen het bestaan van de Eerste Kamer bleven. Dat standpunt leek in november 1918 bredere steun te krijgen, toen na de mislukte ‘revolutiepoging’ van SDAP-voorman Pieter Troelstra ook liberalen zich

uitspraken tegen voortbestaan van de Senaat. De vrij-liberaal A.C. Visser van IJzendoorn zei in de Tweede Kamer dat bij afschaffing van de Eerste Kamer alleen de bodes aan haar graf zouden treuren.

De staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck, die voorstellen tot grondwetsherziening moest doen, koos echter niet voor grote hervormingen, laat staan afschaffing van de Eerste Kamer. De drempel om tot afschaffing te komen was sowieso hoog en zeker ter rechterzijde bleef steun voor behoud. Het kabinet beperkte zich tot wijziging van de zittingsduur en het kiesstelsel.

De combinatie van kiesrechtuitbreiding en meerderheidsstelsel bij de verkiezing van de Eerste Kamer leidde inmiddels (vanaf 1919) tot een onevenredig overwicht van de christelijke partijen. In 1922 hadden de christelijke partijen liefst 42 van de 50 zetels. Spoedige invoering van evenredige vertegenwoordiging bij de Eerste Kamerverkiezing werd daarom wenselijk geacht. In 1922 werd de Grondwet op dat punt gewijzigd, maar niet nadat een door het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck ontworpen kiesregeling in de Eerste Kamer was gesneuveld. Voorgesteld was de zittingsduur terug te brengen naar vier jaar en om bij ontbinding van de Eerste Kamer ook de Provinciale Staten te ontbinden. Het bestaande vaste aantal afgevaardigden per provincie (en daarmee de regionale vertegenwoordiging) zou verdwijnen. Dat stuitte allemaal op bezwaren van een meerderheid van de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel tot grondwetswijziging werd al in de eerste lezing met 24 tegen 21 stemmen verworpen.

Het kabinet diende snel daarna een nieuw wetsvoorstel in. De ontbinding van de Staten verdween, de zittingsduur werd zes jaar (met vernieuwing van de helft iedere drie jaar) en er kwamen vier 'kies-districten', waarin de Eerste Kamer via evenredige vertegenwoordiging werden gekozen. Die 'districten' waren Zuid-Holland en drie, tamelijk willekeurige, groepen van provincies, zoals Noord-Holland en Friesland.

De wens om vóór de Eerste Kamerverkiezingen van 1923 een nieuw kiesstelsel te hebben, maakte dat kabinet en veel fracties huiverig stonden tegenover eventuele alternatieven. Ook voorstanders van behoud van een band met de provincies stemden ten slotte in met een wetsvoorstel (er was bij de eerste lezing in de Eerste Kamer slechts één tegenstem). In november 1922 kon de tweede lezing suc-

cesvol worden afgerond. De benodigde wijziging van de Kieswet kwam in juni 1923 tot stand.

Troelstra was in april 1922, na de verwerping van het eerste herzieningsvoorstel, nog wel gekomen met een initiatiefwetsvoorstel dat afschaffing van de Eerste Kamer ten doel had, maar dat voorstel kreeg zelfs geen gewone meerderheid (60 tegen 29 stemmen), laat staan een tweederdemeerderheid. De voorstanders van behoud hechtten aan 'heroverweging' van wetsvoorstellen in een *chambre de réflexion*.

1923-1983

Het nieuwe kiesstelsel leidde ertoe dat Tweede en Eerste Kamer in politieke zin sterk op elkaar gingen lijken. Electorale verschuivingen kwamen in de verzuilde samenleving lange tijd slechts beperkt voor. Daardoor beschikten de christelijke partijen (de coalitie van katholieken en twee protestantse partijen) in beide Kamers tot 1967 over een meerderheid.

Het zorgde voor een tamelijk onopvallend bestaan van de Senaat. Slechts incidenteel trok de Eerste Kamer de aandacht. In 1927 was dat het geval bij een in 1925 gesloten verdrag met België, waarvan een voorstel voor een verbinding tussen de Schelde en de Rijn onderdeel was. Dat verdrag bezegelde het herstel van de tijdens de Eerste Wereldoorlog tussen de twee landen verstoorde verhoudingen. Vooral vanwege gevreesde aantasting van de positie van Rotterdam werd er fel actie tegen gevoerd, met ir. Anton Mussert als een van de leidende figuren. Niettemin kwam de goedkeuringswet er in de Tweede Kamer met een kleine meerderheid door.

De strijd verplaatste zich daarna naar de Eerste Kamer. Daar hadden de tegenstanders wel een duidelijke meerderheid. De Senaat wees de goedkeuring met 33 tegen 17 stemmen af. Minister H.A. van Karnebeek van Buitenlandse Zaken trad af. Dat 'succes' werd lange tijd aangevoerd ter verdediging van het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Ook zij die tegen het bestaan van de Eerste Kamer waren, hadden immers dankzij die Kamer het verdrag kunnen tegenhouden.

Ook na 1945 trokken slechts enkele onderwerpen de aandacht. Bijvoorbeeld toen in 1952 de Eerste Kamer uitbreiding van het le-

dental van de Tweede Kamer blokkeerde. Zeventien tegenstemmen waren onvoldoende voor een tweederdemeerderheid. Die tegenstem was niet zozeer ingegeven door bezwaren tegen de uitbreiding als zodanig, maar vanwege de geopende mogelijkheid tot stemoverdracht in het parlement. Verzet daartegen gaf de doorslag. In 1956 kwam de zeteluitbreiding er alsnog.

In 1960 trok de Eerste Kamer opnieuw de aandacht. Verstoorde verhoudingen in de vvd leidden tot verwerping van een wetsvoorstel. Harm van Riel, fractievoorzitter in de Eerste Kamer, wees het door zijn partijgenoot (en politiek voorman) P.J. Oud namens de Tweede Kamerfractie gesloten compromis af over de hoogte van het prijzengeld van de voetbaltoto. De tegenstem van de vvd-fractie leidde tot verwerping van het wetsvoorstel. Een jaar later was er echter wel voldoende steun voor een iets aangepast wetsvoorstel.

In 1968 wierp de Eerste Kamer zich op als verdediger van de belangen van middengroepen (met name ambtenaren en onderwijzers). Zij leken de dupe te worden van een wetsvoorstel om doorstroming op de huizenmarkt te bewerkstelligen. Het door het kabinet-De Jong verdedigde voorstel tot invoering van een 'doorstroom-belasting' kreeg in de Eerste Kamer slechts drie voorstemmen.

De roep om democratisering in de jaren zestig bracht de Eerste Kamer opnieuw op de politieke agenda. Meer en meer zagen sommigen, vooral ter linkerzijde, de behandeling van wetsvoorstellen in de Senaat als een overbodige doublure. Wat verwierp de Kamer nu eigenlijk? De door het kabinet-De Jong ingestelde Staatscommissie-Cals/Donner wees in 1971 opheffing in meerderheid echter af, omdat een tweede oordeel over wetgeving nog altijd nuttig werd geacht. Wel werd voorgesteld de Kamer voortaan in één keer rechtstreeks voor vier jaar te kiezen en haar het budgetrecht te ontnemen.

De linkse partijen legden zich niet zonder meer neer bij handhaving van de Senaat. Zij vonden indirecte verkiezing een anachronisme, maar meenden dat rechtstreekse verkiezing de positie van de – in hun ogen toch al overbodige – Eerste Kamer juist verder zou versterken. Afschaffing lag volgens hen daarom meer voor de hand. De Tweede Kamer verwierp in 1975 evenwel een motie van de linkse partijen over die afschaffing. Met steun van onder andere de vvd werd daarentegen wel een motie-De Kwaadsteniet (ARP) aangenomen, die