

BIJLAGE bij de notitie Vormgeving tweekamerstelsels

Varianten voor de Eerste Kamer die in Nederland hebben bestaan of ooit zijn voorgesteld

Grondwet 1814

Aanleiding	Er werd een Grondwet gemaakt voor de nieuwe monarchale eenheidsstaat.
Voorstel	Willem I wilde een tweekamerstelsel naar Engels model met een aparte kamer voor de adel (zoals het House of Lords). De grondwetscommissie onder leiding van Van Hogendorp was voorstander van een eenkamerstelsel.
Uitkomst	Er kwam een eenkamerstelsel (55 leden, waarvan elk jaar een derde te benoemen door de Staten van de provincies) met de mogelijkheid om bij wet een bepaald aantal zetels (ten minste een vierde) te reserveren voor personen, behorende tot de adel of de ridderschappen. Zij zouden de plaatsen op basis van erfelijkheid bezetten.

Grondwet 1815

Aanleiding	Er moest een nieuwe Grondwet worden gemaakt na de fusie met België.
Voorstel	<p>Op aandringen van de Koning en de Belgische leden van de grondwetscommissie werd een tweekamerstelsel voorgesteld om vorm te geven aan de door hen gewenste invloed van de adel en om aldus onzorgvuldige en overhaaste wetgeving te voorkomen. Een 'hogerhuis' zou bovendien kunnen zorgen voor evenwicht tussen Vorst en volk doordat het een bolwerk rondom de troon zou zijn.</p> <p>Naast een kamer van 110 leden, benoemd door de Staten van de provincies (elk jaar werd een derde vervangen), zou er een 'Eerste Kamer' komen van tussen de 40 en 60 leden, die door de Koning voor het leven werden benoemd "uit hen die door de diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijken van den lande behoren". De minimumleeftijd bedroeg 40 jaar.</p> <p>Verschil in bevoegdheden tussen de Kamers: wetsvoorstellen zouden pas naar de Eerste Kamer gaan nadat de Tweede erover had beraadslaagd en beslist. In het verlengde daarvan moest de Eerste Kamer het initiatiefrecht ontberen. Op het punt van het amendementsrecht was er geen verschil tussen de kamers: dat kregen ze geen van beide.</p>
Uitkomst	Aangenomen

Grondwetscommissie De Jonge 1831

Aanleiding	De afscheiding van België.
Voorstel	De commissie achtte het 'bedenklijk en onraadzaam' om de Eerste Kamer af te schaffen, zoals binnen en buiten het parlement door sommigen wel werd voorgesteld. De Eerste Kamer zou tenminste 30 leden moeten tellen, zonder maximum, zodat de Koning de Kamer te allen tijde zou kunnen uitbreiden.
Uitkomst	Het rapport is niet meer openbaar gemaakt, omdat het achterhaald was, doordat het conflict met België inmiddels was geëscaleerd (tiendaagse veldtocht).

Grondwetscommissie Canneman 1832

Aanleiding	Nog steeds: de afscheiding met België
Voorstel	De commissie stelde een uit één kamer bestaande volksvertegenwoordiging voor met 100 afgevaardigden, getrapt te kiezen in districten. De Kamer zou 'Landdag' moeten gaan heten, om elke parallel met de Staten-Generaal uit de tijd van de Republiek te vermijden.
Uitkomst	Het bestaan van de commissie en haar rapport zijn geheim gebleven. Er is niets mee gebeurd.

Grondwetswijziging 1840

Aanleiding	De definitieve scheiding met België in 1839 en de wens om ook andere, niet daarmee samenhangende onderwerpen anders te regelen.
Voorstel	Het regeringsvoorstel stelde geen wijziging van het kamerstelsel voor. Alleen zou het grondwettelijk aantal leden van de Eerste Kamer op minimaal 20 en maximaal 30 worden gesteld.
Uitkomst	Hoewel een deel der Tweede Kamer (waaronder Thorbecke) de grondwetsvoorstellen niet ver genoeg vond gaan werden de meeste ervan toch aangenomen. Onder de tegenstemmers gingen o.a. ook stemmen op om de Eerste Kamer af te schaffen, maar een meerderheid in de Kamers was (ook in tweede lezing) voor handhaving. Men zag er vooral een waarborg in "om in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen".

Initiatiefvoorstel 1844 van Thorbecke c.s. ('negen mannen')

Aanleiding	Het uitblijven van regeringsvoorstellen tot grondwetswijziging
Voorstel	Naast invoering van ministeriële verantwoordelijkheid, rechtstreekse verkiezingen en het amendementsrecht voor de Tweede Kamer, werd voor de Eerste Kamer voorgesteld: openbaarheid van de vergaderingen, afschaffing van de vaste kostenvergoeding en een ledental tussen 25 en 29 (= de helft van het aantal Tweede Kamerleden).
Uitkomst	Het grondwetsvoorstel werd afgewezen door de Tweede Kamer.

Regeringsvoorstellen maart 1848

Aanleiding	Onduidelijkheden in de grondwetsbepalingen over het kiesrecht
Voorstel	Ten aanzien van de Eerste Kamer werd voorgesteld om bij gebleken noodzaak gedwongen ontslag mogelijk te maken (veel Eerste Kamerleden kwamen nooit omdat ze hoogbejaard en/of aan hun ziekbed gekluisterd waren) en om het aantal leden te kunnen uitbreiden.
Uitkomst	Gestrand in de Tweede Kamer, die een ruimere grondwetswijziging wilde.

Grondwetscommissie Thorbecke 1848

Aanleiding	Revoluties in andere Europese landen
Voorstel	Behoud van de Eerste Kamer (hoewel Thorbecke zelf inmiddels voor afschaffing was), maar – naar Belgisch model - rechtstreeks gekozen uit de hoogst aangeslagenen in de directe belastingen. De leden zouden uitsluitend een vergoeding voor reiskosten ontvangen. Passief kiesrecht pas bij 40 jaar. Zittingstermijn drie jaar met jaarlijks vervanging van een derde deel der leden.

Uitkomst Ondanks tegenstand van minister-president Schimmelpenninck (die een Grondwet naar Brits model wenste en daarom aftrad) en de Raad van State (die het voorstel op het punt van de Eerste Kamer te revolutionair vond) werd het voorstel met enige wijzigingen verwerkt in de regeringsvoorstellen.

Grondwetswijziging 1848

Aanleiding De voorstellen van de grondwetscommissie

Voorstel Als de grondwetscommissie, met dien verstande, dat de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht op 30 jaar werd gesteld (als bij de Tweede Kamer), dat een zittingsduur werd voorgesteld van negen jaar, waarbij elke drie jaar een derde van de leden zou worden vervangen, en dat ook verblijfskosten zouden worden vergoed. Het aantal leden zou 39 bedragen.
De regering achtte een tweekamerstelsel noodzakelijk om alle overijling te voorkomen en om tijd voor beraad te winnen in ogenblikken van opgewondenheid en verbijsterende driften. Dat telde temeer nu tevens werd voorgesteld de Tweede Kamer voortaan rechtstreeks te kiezen en deze bovendien het amendementsrecht te geven. De nieuwe focus op de 'geld-aristocratie' die tot uitdrukking kwam in de voorstellen voor het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer (en o.a. door de Raad van State fel bestreden) achtte zij juist gewenst, omdat de Kamer daardoor zou worden samengesteld 'uit degenen die bij de rust en het crediet van den staat het meeste belang hebben'.

Uitkomst Ondanks veel verzet in zowel Tweede als (vooral) Eerste Kamer tegen afschaffing van het benoemingsrecht van de Koning en tegen de wijzigingen in het passief kiesrecht, werd het voorstel – na grote druk door kabinet en Koning en na benoeming van enkele extra Eerste Kamerleden – in twee lezingen aangenomen, nadat het eerst nog was gewijzigd, waardoor de verkiezingen getrapt werden (via de provinciale staten).

Grondwetscommissie Heemskerk 1883 - 1884

Aanleiding Aandrang tot uitbreiding van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en behoefte aan opheldering van allerlei bepalingen in de Grondwet.

Voorstel De commissie stelde geen wijzigingen voor in samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer, omdat geen van de besproken ideeën daaromtrent (andere grondslag passief kiesrecht en uitbreiding daarvan, rechtstreekse verkiezing, ontbinding ook van provinciale staten bij ontbinding Eerste Kamer) op een meerderheid zou kunnen rekenen.

Uitkomst Het rapport van de commissie lag ten grondslag aan de grondwetsvoorstellen van de regering die tot de wijziging van 1887 leidden.

Grondwetswijziging 1887

Aanleiding De voorstellen van de grondwetscommissie

Voorstel Anders dan de staatscommissie stelde de regering voor om de belastinggrens iets te verlagen waardoor het aantal verkiesbaren groter zou worden. Het aantal leden zou 50 gaan bedragen (in de Tweede Kamer 100).

Uitkomst Door amendering werd het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer uitgebreid naar hen 'die eene of meer hooge en gewichtige openbare betrekkingen, bij de wet aangewezen, bekleeden of bekleed hebben'.

Initiatiefvoorstel Drucker c.s. 1903

Aanleiding	Het uitblijven van regeringsvoorstellen tot uitbreiding van het kiesrecht
Voorstel	Rechtstreekse, provinciegewijze verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Passief vrouwenkiesrecht en mogelijkheid actief vrouwenkiesrecht bij wet te regelen (beide Kamers, provincies en gemeenten). Passief kiesrecht voor Eerste Kamer niet langer vooral bepaald door aanslag in de directe belastingen. In plaats daarvan werd vereist dat men bepaalde openbare betrekkingen had bekleed of een aanzienlijke plaats bekleedde of had bekleed in nijverheid, erediens, kunst of wetenschap of het verenigingsleven, een en ander bij wet uit te werken.
Uitkomst	Niet meer in de Tweede Kamer behandeld.

Initiatiefvoorstel Troelstra c.s. 1903

Aanleiding	Het uitblijven van regeringsvoorstellen tot uitbreiding van het kiesrecht
Voorstel	Naast invoering van algemeen mannenkiesrecht, opheffing van alle belemmeringen voor het vrouwenkiesrecht, en schepping van de mogelijkheid om verkiezingen te houden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, werd ook voorgesteld de Eerste Kamer op te heffen en in plaats daarvan een correctief referendum mogelijk te maken over door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen.
Uitkomst	Niet meer in de Tweede Kamer behandeld.

Grondwetscommissie De Beaufort 1905 - 1906

Aanleiding	De regering was van plan het kiesrechtvraagstuk op te lossen door voor te stellen om het kiesrecht op veel punten aan de gewone wetgever over te laten. De grondwetscommissie werd gevraagd na te gaan op welke andere punten de Grondwet aanpassing behoefde. Daarbij werd in het bijzonder aandacht gevraagd voor een tiental onderwerpen, waaronder de positie van de Eerste Kamer, het actief en passief kiesrecht daarvoor, de ontbindbaarheid van provinciale staten en het al of niet toekennen van een amendementsrecht aan de Eerste Kamer.
Voorstel	In het voorstel wordt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door provinciale staten gehandhaafd. In verband daarmee hoeven aan het passief kiesrecht geen andere beperkingen opgelegd te worden dan bij de Tweede Kamer het geval is, meende de commissie. Daarnaast stelde zij voor om ook de Eerste Kamer het amendementsrecht te geven (behalve bij initiatiefwetsvoorstellen en begrotingswetten). Dit om pijnlijke tweestrijd bij de Eerste Kamer en vertraging van de wetgeving te voorkomen. Door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen zouden vervolgens in de Tweede Kamer (die zelf niet opnieuw zou kunnen amenderen) moeten worden besproken. Aanvaardde de Tweede Kamer deze voorstellen, dan kon ze het gewijzigde voorstel voor bekrachtiging doorzenden aan de Koning. Aanvaardde zij ze niet, dan diende ze het voorstel, vergezeld van haar bezwaren weer aan de Eerste Kamer te sturen, die vervolgens over het voorstel zou kunnen stemmen.
Uitkomst	Het rapport lag ten grondslag aan de regeringsvoorstellen van 1907

Regeringsvoorstellen 1907

Aanleiding	De eerdere plannen tot deconstitutionalisering van het kiesrecht en de voorstellen van de grondwetscommissie 1906
Voorstel	De regering stelde geen amendementsrecht voor de Eerste Kamer voor. Wel werd het voorstel van de grondwetscommissie overgenomen om het passief kiesrecht gelijk te trekken met dat voor de Tweede Kamer. Verder werd voorgesteld om de ontbinding van de Eerste Kamer gepaard te laten gaan met de ontbinding van rechtswege van provinciale staten.
Uitkomst	De voorstellen zijn in de Tweede Kamer niet meer behandeld.

Grondwetscommissie Heemskerk 1910 - 1913

Aanleiding	Opnieuw het kiesrechtvraagstuk
Voorstel	Over het actief kiesrecht (alleen voor gezinshoofden? ook voor vrouwen? uitzonderingen?) kon de commissie niet tot een eensluidend voorstel komen. Het passief kiesrecht voor vrouwen wees zij af. De Eerste Kamer moest naar haar oordeel door provinciale staten gekozen blijven worden, omdat de Kamer daarmee een enigszins ander en van het kiezerskorps meer onafhankelijk karakter kon behouden dan de Tweede Kamer. Wel zou het passief kiesrecht gelijk getrokken kunnen worden met dat der Tweede Kamer. Een amendementsrecht voor de Eerste Kamer zag de commissie niet zitten, omdat het tot een vergaande bemoeiing van die Kamer met de wetgeving zou leiden en ook tot vertragingen. Wel stelde de commissie een 'recht van regres' voor: de Eerste Kamer moest in staat gesteld worden om een wetsvoorstel waartegen het overwegende bedenkingen had, vergezeld van haar bezwaren aan de Tweede Kamer terug te sturen. Wanneer de Tweede Kamer het wetsvoorstel ongewijzigd zou willen handhaven, zou het voorstel als door de Eerste Kamer verworpen moeten worden beschouwd.
Uitkomst	De voorstellen werden verwerkt in een aantal regeringsvoorstellen

Regeringsvoorstellen 1913

Aanleiding	De voorstellen van de grondwetscommissie
Voorstel	Voor de Eerste Kamer neemt de regering de voorstellen van de Grondwetscommissie over: - passief kiesrecht gelijk aan dat voor de Tweede Kamer - toekenning van een 'recht van regres'. Wat het actief kiesrecht betreft, koos de regering voor het kiesrecht van gezinshoofden.
Uitkomst	De voorstellen zijn niet meer in de Tweede Kamer behandeld.

Staatscommissie Oppenheim voor evenredig kiesrecht 1913 -1914

Aanleiding	Het kiesrechtvraagstuk. De commissie had als taak een stelsel van evenredige vertegenwoordiging uit te werken (er was een aparte commissie voor het onderwijsartikel; het andere hete hangijzer op dat moment).
Voorstel	De verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten zou naar het oordeel van de commissie niet meer per provincie kunnen verlopen, maar in een keer

voor alle provincies samen moeten plaatsvinden, omdat anders aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging geen recht gedaan zou kunnen worden. Het grondwetsvoorstel van de commissie kwam neer op een zeer vergaande deconstitucionalisering van het actief kiesrecht.

Uitkomst De voorstellen werden betrokken bij de grondwetswijziging van 1917.

Grondwetswijziging 1917

Aanleiding Het kiesrechtvraagstuk en de onderwijskwestie

Voorstel De regering wilde zich nadrukkelijk beperken tot de twee grote kwesties die aanleiding waren voor de grondwetsherziening. Daarom werd geen wijziging voorgesteld in het kiesstelsel voor de Eerste Kamer. Wel werd voorgesteld het passief kiesrecht voor de beide Kamers gelijk te schakelen (dat was inmiddels een onomstreden punt).
Voor de Tweede Kamer werd het algemeen mannenkiesrecht voorgesteld en werden de belemmeringen voor het vrouwenkiesrecht weggenomen.

Uitkomst De voorstellen werden in twee lezingen aanvaard.

Grondwetscommissie Ruijs de Beerenbrouck 1918 - 1920

Aanleiding Door het beperkte karakter van de grondwetswijziging van 1917 bestond behoefte aan een advies over wijziging van andere grondwetsonderdelen, mede ingegeven door de revolutionaire verwickelingen van 1918 in Europa.

Voorstel De commissie bepleitte in meerderheid behoud van het tweekamerstelsel (een minderheid was daartegen), omdat een eenkamerstelsel voor het karakter en de arbeid van de volksvertegenwoordiging gevaren meebrengt "die men in eene deugdelijke staatsinrichting behoort te vermijden". Het ontbreken van het amendementsrecht werd door de commissie juist als een voordeel gezien, omdat het kandidaten aantrekt die de Kamer in staat stellen de aanhangige vraagstukken anders te belichten dan de Tweede Kamer. Provinciale staten als kiescollege diende, ondanks de bezwaren daartegen, te worden gehandhaafd. Wel moest ook de verkiezing van de Eerste Kamer geënt worden op het beginsel van evenredige vertegenwoordiging (organische vertegenwoordiging is nog te lastig) en zou de zittingsduur voor alle leden op vier jaar gesteld moeten worden (en dus geen vervanging in gedeelten meer). Ook werd opnieuw voorgesteld om het mogelijk te maken bij ontbinding van de Eerste Kamer tevens provinciale staten te ontbinden.
Daarnaast stelde de commissie voor het algemeen vrouwenkiesrecht in de Grondwet te waarborgen.

Uitkomst Het rapport werd betrokken bij de grondwetswijziging van 1922

Grondwetswijziging 1922

Aanleiding De voorstellen van de grondwetscommissie 1920

Voorstel Conform de voorstellen van de grondwetscommissie: verkiezing door provinciale staten op basis van evenredige vertegenwoordiging, een zittingsduur van vier jaar en introductie van de mogelijkheid om tegelijk met de Eerste Kamer ook provinciale staten te ontbinden.

Uitkomst Ondanks tegenstand in de Tweede Kamer (zowel van degenen die de voorstellen te ver vonden gaan als van degenen die het juist niet ver genoeg vonden) werden de voorstellen daar aangenomen. Een amendement tot opheffing van de

Eerste Kamer werd met 46 tegen 31 stemmen verworpen. De Eerste Kamer bleek echter in meerderheid tegen de voorstellen, omdat men vreesde voor verlies van het eigen karakter (teveel een doublure van de Tweede Kamer). In een nieuw regeringsvoorstel werd het voorstel om ook provinciale staten te kunnen ontbinden, geschrapt en werd de zittingsduur bepaald op zes jaar waarbij elke drie jaar de helft der leden zou worden vervangen. Dit nieuwe voorstel werd in beide Kamers aangenomen.

Initiatiefvoorstel Troelstra c.s. 1922

Aanleiding	Het afstemmen van het regeringsvoorstel in de Eerste Kamer
Voorstel	Afschaffing van de Eerste Kamer.
Uitkomst	Het voorstel is niet meer plenair behandeld in de Tweede Kamer. Inmiddels was over de regeringsvoorstellen (zie hierboven) een compromis bereikt.

Grondwetscommissie De Wilde 1936

Aanleiding	Vooral de wens te kunnen optreden tegen revolutionaire volksvertegenwoordigers en de wens tot regeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Ook op andere punten werd wijziging van de Grondwet bepleit. De commissie zou zich onder andere moeten buigen over "de mogelijkheid om, met behoud van de grondslagen van het bestaande stelsel, het kiesrecht te wijzigen ter bevordering van een gezonde werking van het parlementaire stelsel" en "de mogelijkheid, aan de Staten-Generaal een Kamer toe te voegen, welke het bedrijfsleven vertegenwoordigt".
Voorstel	Wat het kiesstelsel betreft stelde de commissie slechts voor om in de Grondwet "evenredige vertegenwoordiging" te vervangen door "evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen" om duidelijk te maken dat de wetgever niet verplicht zou zijn de wiskundige evenredigheid zo dicht mogelijk te benaderen. Een 'Derde Kamer' voor het bedrijfsleven als deel van de Staten-Generaal wees de commissie af. Het zou een fundamentele en bedenkelijke verandering zijn van het historisch gegroeide parlementaire stelsel en bovendien een 'sprong in het duister'.
Uitkomst	Het rapport werd betrokken bij de grondwetswijziging van 1938.

Grondwetswijziging 1938

Aanleiding	De voorstellen van de grondwetscommissie 1936
Voorstel	De wetgever iets meer ruimte bieden bij het vorm geven van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (conform voorstel commissie).
Uitkomst	In beide Kamers in twee lezingen aanvaard.

Grondwetscommissie Van Schaik interim-rapport 1950 - 1951

Aanleiding	Overdracht van de soevereiniteit aan Indonesië en een algemeen vernieuwingsstreven dat na de bezettingstijd op veel terreinen bestond.
Voorstel	In haar interim-rapport stelde de commissie o.a. voor het aantal Kamerleden te verhogen tot 150 voor de Tweede en 75 voor de Eerste Kamer. De leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht zou voor beide Kamers gelijk gesteld moeten worden aan die voor het actief kiesrecht: op 23 jaar (het was 30).

Uitkomst Het interim-rapport leidde tot de regeringsvoorstellen van 1953.

Grondwetswijziging 1953

Aanleiding Het interim-rapport van de grondwetscommissie

Voorstel Voorgesteld werd het aantal leden van beide Kamers uit te breiden overeenkomstig het voorstel van de grondwetscommissie. Tevens werd voorgesteld de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht te verlagen.

Uitkomst Deze voorstellen zijn in de Eerste Kamer verworpen.

Grondwetscommissie Van Schaik eindrapport 1950 - 1954

Voorstel De commissie bepleit behoud van het tweekamerstelsel uit het oogpunt van *checks & balances* en om praktische redenen. Het ontbreken van een amendementsrecht voor de Eerste Kamer lijkt ze als een voordeel te zien (de Kamer kan zich daardoor meer dan de Tweede concentreren op algemene beginselen). Wel zou volgens een meerderheid van de commissie de medewerking van de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingen kunnen vervallen (m.u.v. de begrotingen voor het Huis des Konings, de hoge colleges van staat en de nationale schuld). Een suspensief veto voor de Eerste Kamer, zoals in het Verenigd Koninkrijk bestaat (een wetsvoorstel dat door de Eerste Kamer is afgestemd zou dan toch wet kunnen worden als de Tweede het vervolgens ongewijzigd opnieuw zou aannemen) heeft in de Nederlandse situatie geen voordelen volgens de commissie. Dat zou alleen anders zijn wanneer de Eerste Kamer stelselmatig bepaalde maatregelen zou tegenhouden, die door de regering en het andere deel van de volksvertegenwoordiging noodzakelijk worden geacht, maar dat is niet het geval. Bovendien zou het de drempel om te verwerpen waarschijnlijk juist verlagen. In het Nederlandse staatsrecht past het bovendien beter om een eventueel conflict door overleg op te lossen. Om die reden zag de commissie ook af van voorstellen tot wijziging van het ontbindingsrecht. Hetzelfde geldt voor de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer. Het zgn. Bataafs-Noorse stelsel (er wordt één Kamer gekozen die zichzelf vervolgens in tweeën splitst), zou een eind maken aan het eigen cachet van de Eerste Kamer en aan de historische band met de provincies, waar de commissie aan zei te hechten.

Voorgesteld werd verder om het aantal Kamerleden te verhogen tot 150 voor de Tweede en 75 voor de Eerste Kamer. De leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht zou voor beide Kamers op 23 jaar gesteld moeten worden (het was 30 jaar). De zittingsduur van de Eerste Kamer zou vier jaar kunnen worden en het aftreden bij helften zou beëindigd moeten worden, een en ander om zo beter te kunnen aansluiten bij de provinciale verkiezingen. Enige extra onkostenvergoeding voor de Eerste Kamerleden vindt de commissie op zijn plaats, maar een schadeloosstelling als bij Tweede Kamerleden achtte zij niet in overeenstemming met haar voorstel de taak van de Kamer te beperken.

Uitkomst Het rapport van de commissie heeft bijgedragen aan de Grondwetswijzigingen van 1956 en 1963.

Grondwetswijziging 1956

Aanleiding De voorstellen van de grondwetscommissie 1954

Voorstel Uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer tot 150 en van de Eerste Kamer tot 75. Uitbreiding van de kostenvergoeding voor leden van de Eerste

Kamer
Uitkomst Aangenomen.

Grondwetswijziging 1963

Aanleiding De voorstellen van de grondwetscommissie 1954

Voorstel Verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer naar 25 jaar. Voor de Eerste Kamer zou de leeftijdsgrens op 30 jaar moeten blijven liggen.

Uitkomst Aangenomen, met uitzondering van het voorstel om de leeftijdsgrens voor lidmaatschap van de Eerste Kamer op 30 jaar te handhaven (dat werd in de Eerste Kamer afgestemd). Daardoor werd ook die grens 25 jaar.

Proeve van een nieuwe Grondwet 1963 - 1966

Aanleiding De wens om de maatschappelijke gedachteswisseling over de Grondwet te stimuleren.

Voorstel De werkgroep die de Proeve opstelde zag geen reden om het tweekamerstelsel af te schaffen of andere ingrijpende veranderingen daarin voor te stellen: men achtte de in omloop zijnde voorstellen weinig doordacht en de bezwaren tegen het stelsel vooral van praktische aard en door de Kamers zelf oplosbaar. Wel werden de volgende voorstellen gedaan:

- De leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht komt op 21 jaar.
- Ook de Eerste Kamer wordt voortaan voor vier jaar gekozen.
- Elk der Kamers heeft het recht van initiatief.
- De Kamers kunnen ook over andere dan de in de Grondwet voorgeschreven gevallen in verenigde vergadering beraadslagen wanneer elk der Kamers daarmee instemt.

Uitkomst De Proeve gaf de aanzet voor de instelling van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Commissie Cals/Donner) in 1967.

Grondwetscommissie Cals/Donner 1967 - 1971

Aanleiding De wens om de gehele Grondwet te moderniseren.

Voorstel Een minderheid van de commissie wilde af van het tweekamerstelsel (doublure; inefficiënt). De meerderheid hechtte aan de heroverwegende rol van de Eerste Kamer en achtte de aangevoerde bezwaren overtrokken.

Het Bataafs-Noorse stelsel heeft volgens de commissie (ook volgens de tegenstanders van het tweekamerstelsel) geen voordelen boven de bestaande situatie en zou de totstandkoming van wetgeving zeer tijdrovend kunnen maken. De vorming van slechts enkele zeer grote provincies zou een eenkamerstelsel niet acceptabel maken, omdat er in gelijke mate nationale wetgeving nodig zou blijven.

Wel stelde de commissie unaniem voor om de Eerste Kamer voortaan elke vier jaar te verkiezen. Een meerderheid van de commissie was bovendien voorstander van rechtstreekse verkiezingen, gelijktijdig met die voor de Tweede Kamer. Een corporatieve samenstelling van de Eerste Kamer wees zij af (onrealistisch en apolitiek). De leeftijdsgrens voor actief en passief kiesrecht zou op 18 jaar moeten worden vastgesteld.

Wat de bevoegdheden van de Eerste Kamer betreft, stelde de commissie (op één lid na) voor om begrotingsvoorstellen niet langer tevens in de Eerste Kamer te behandelen (zonder de uitzonderingen die de commissie Van Schaik

voorstelde), vooral om zodoende de begrotingen tijdig voor het nieuwe jaar te kunnen vaststellen. De commissie was geen voorstander van toekenning van het recht van initiatief aan de Eerste Kamer (zoals de Proeve voorstelde) en hetzelfde gold voor het recht van amendement. Ook de ideeën voor verschillende varianten van een terugzendrecht achtte de commissie (zowel de voor- als tegenstanders van een tweekamerstelsel) niet in overeenstemming met het karakter van de Eerste Kamer. Dit soort wijzigingen zou het karakter van de Kamer veranderen en een tweede gedetailleerde behandeling van wetsvoorstellen uitlokken waardoor de Kamer een doublure van de Tweede Kamer zou worden. Bovendien zouden ze nadelig uitwerken op het tempo van de wetgeving. Ten aanzien van het suspensief veto was de commissie unaniem van oordeel, dat daarbij van een reële bevoegdheid van de Eerste Kamer weinig zou overblijven: "Het bestaansrecht van de Eerste Kamer ligt voor een niet gering deel in haar bevoegdheid om in een bepaald geval datgene wat de Tweede Kamer heeft aangenomen, alsnog tegen te houden."

Het voorstel van de Proeve om de beide Kamers bevoegd te maken samen een verenigde vergadering uit te schrijven wanneer zij dat dienstig achten, neemt de meerderheid van de commissie over. Daarnaast wordt voorgesteld om de tweede lezing van een grondwetsherziening voortaan in een verenigde vergadering te doen plaatsvinden. Mocht het voorstel van de commissie om ook de Eerste Kamer rechtstreeks te kiezen niet worden overgenomen, dan meent een meerderheid van de commissie dat een tweede lezing in beide Kamers gewenst blijft, maar dan zou daarbij in de (niet te ontbinden) Eerste Kamer niet langer een tweederde meerderheid vereist moeten zijn.

Uitkomst Het rapport lag ten grondslag aan de grondwetswijziging van 1983.

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid 1974 (12 944)

Aanleiding De voorstellen van de Commissie Cals/Donner

Voorstel De regering beschouwt de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen als een waardevol element van het wetgevingsproces. Daarom stelt zij niet voor de Eerste Kamer af te schaffen. Wel wil zij de verkiezingswijze en de zittingsduur anders organiseren om een eind te maken aan de situatie dat de Eerste Kamer een verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking kan zijn en daardoor andere politieke krachtsverhoudingen dan de Tweede Kamer kan vertonen. Ook de bevoegdheden moeten worden aangepast om het werk van de Kamer nog meer toe te spitsen op haar functie van heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen. Concreet stelt de regering voor:

- rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer,
- een zittingsduur van vier jaar,
- geen medewerking van de Eerste Kamer meer bij de vaststelling van de begrotingen,
- vervallen van het recht van enquête voor de Eerste Kamer,
- geen rol voor de Eerste Kamer bij een tweede lezing van een grondwetsherziening.

Voor het overige wil de regering geen verandering brengen in rol en bevoegdheden van de Eerste Kamer, waarbij ze nog wel benadrukt dat de algemene beleidscontrole in overwegende mate bij de Tweede Kamer berust en dat het bijgevolg niet in overeenstemming met de staatkundige taak van de Eerste Kamer kan worden geacht, dat zij door het opzeggen van het vertrouwen een Minister zou kunnen verplichten af te treden.

Uitkomst Bij de behandeling van de nota in beide Kamers bleek voor een groot deel van de voorstellen onvoldoende draagvlak te bestaan. De Tweede Kamer nam een

motie De Kwaadsteniet aan, naar aanleiding waarvan de regering berichtte dat zij ervan afzag wetsontwerpen tot het in overweging nemen van een grondwetswijziging in te dienen, strekkende tot: directe verkiezing van de Eerste Kamer, ontneming van het budgetrecht aan de Eerste Kamer, het doen vervallen van het enquêterecht van de Eerste Kamer, en het uitschakelen van de Eerste Kamer bij de behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing (13 472, nr. 1). Door o.a. De Kwaadsteniet was voorts aangedrongen op een terugzendingsrecht voor de Eerste Kamer, maar de regering had dit afgewezen, vooral omdat het tot een te gedetailleerde behandeling door de Eerste Kamer aanleiding zou geven, de verhoudingen tussen de Kamers zou bemoeilijken, het werk van de Tweede Kamer zou verzwaren en de wetgeving verder zou vertragen.

Notitie terugzendingsrecht van minister Wiegel 1980 (16 131)

Aanleiding	Een verzoek van het Tweede Kamerlid De Kwaadsteniet tijdens de behandeling van de grondwetsvoorstellen inzake de wetgevende macht
Voorstel	De minister is geen voorstander van een terugzendrecht. Als bezwaren noemt hij: vertraging van het wetgevingsproces, het effect dat het op de houding en werkwijze en uiteindelijk ook op de samenstelling van de Eerste Kamer zou hebben (meer een doublure van de Tweede Kamer en minder een kamer van heroverweging). Bovendien hebben de Kamers zich eerder al uitgesproken tegen een verandering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer.
Uitkomst	De notitie is betrokken bij de behandeling van de grondwetsvoorstellen.

Grondwetswijziging 1983

Aanleiding	De aangekondigde voornemens tot grondwetswijziging na de debatten over de Nota grondwetsherzieningsbeleid
Voorstel	Handhaving van de verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten, maar voortaan wel elke vier jaar. Het voorstel van de staatscommissie om de Kamers gezamenlijk in staat te stellen ook over andere onderwerpen dan de in de Grondwet genoemde een verenigde vergadering te beleggen, nam de regering niet over, omdat ze het niet consequent vond om bij handhaving van het tweekamerstelsel de mogelijkheid te scheppen dat dit stelsel in feite als een éénkamerstelsel zou kunnen gaan fungeren.
Uitkomst	Het betrokken voorstel werd in twee lezingen aangenomen.

Rapport van de Commissie De Koning 1993 (21 427, nr. 36-37)

Aanleiding	De commissie De Koning was een van de externe commissies in het kader van het project Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie Deetman). Het thema van de commissie was de relatie kiezers-gekozenen op landelijk niveau.
Voorstel	De commissie was van oordeel dat met de wijziging van het kiesstelsel in 1983 "geen gelukkige greep" was gedaan, maar achtte een terugkeer naar het oude stelsel geen begaanbare weg. De commissie sprak zich daarnaast uit voor het verlenen van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer. Bij bezwaren tegen een wetsvoorstel zou de Eerste Kamer het eenmalig naar de Tweede Kamer kunnen terugsturen. Na nieuwe behandeling in de Tweede Kamer zou de Eerste Kamer het uiteindelijke oordeel

over het wetsvoorstel moeten vellen.

Uitkomst Het kabinet stond hier – in een nadrukkelijk als voorlopig gepresenteerd standpunt - in beginsel positief tegenover. Het sprak daarbij een lichte voorkeur uit voor de variant waarbij de Eerste Kamer de eindbeslissing houdt. Eindbeslissing door de Tweede Kamer zou ook denkbaar zijn, tenzij de Tweede Kamer het teruggezonden voorstel amendeert: dan behoort in ieder geval de Eerste Kamer het definitieve voorstel te verwerpen of te aanvaarden. De bespreking van het commissierapport en de kabinetsreactie in de Tweede Kamer (december 1993) leidde niet tot een eensluidende conclusie. In de Eerste Kamer is het rapport alleen zijdelings aan de orde geweest.

Notitie van minister Dijkstal 1997 (21 427, nr. 164)

Aanleiding Uitvloeisel van de voorstellen van de Commissie Deetman en haar subcommissies en uitvoering van een Tweede Kamermotie waarin de regering om een definitief standpunt werd verzocht over enkele onderwerpen die door die commissie en haar subcommissies aan de orde waren gesteld, onder andere over de positie van de Eerste Kamer.

Voorstel Het kabinet gaf er de voorkeur aan om de verhouding tussen beide Kamers te herstellen door wijziging van het kiesrecht (terug naar het stelsel van voor 1983). In dat geval achtte het een wijziging van de bevoegdheden van de Kamers overbodig. Van een terugzendrecht verwachtte het kabinet vertragingen van de wetgeving en een Eerste Kamerbehandeling die een doublure zou worden van de behandeling in de Tweede Kamer.

Uitkomst De notitie is in beide Kamers behandeld (in de Eerste alleen schriftelijk), maar tot eenduidige conclusies heeft dit niet geleid.

Notitie minister Peper "Reflecties over de positie van de Eerste Kamer" 2000 (26 976)

Aanleiding In het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok stond o.a. "Het kabinet komt met voorstellen inzake de verkiezing en positie van de Eerste Kamer".

Voorstel Het kabinet achtte een terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer zoals dit vóór de grondwetsherziening van 1983 bestond, het meest wenselijk. Als nadelen van de in 1983 gekozen verkiezingswijze noemde het: de kans op belangrijke politieke verschuivingen in de samenstelling van de Eerste Kamer, de mogelijkheid dat de in haar geheel nieuw gekozen Eerste Kamer wordt gezien als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan de eerder gekozen Tweede Kamer, de grotere kans die dit geeft op divergerende meerderheden in en mogelijke conflicten tussen de beide kamers en een grotere incongruentie met de politieke voorkeur van de bevolking.

In de notitie sprak het kabinet daarnaast een voorkeur uit voor een terugzendplicht (terugzending van rechtswege) in het geval de Eerste Kamer een wetsvoorstel met een gewone meerderheid zou afwijzen, maar met minder dan twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Als tenminste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen tegen een wetsvoorstel zou worden uitgebracht, dan zou dit gelden als een verwerping. Tijdens de hernieuwde behandeling in de Tweede Kamer zouden amendementen kunnen worden aangenomen en nota's van wijziging worden ingediend. Als de Tweede Kamer een wetsvoorstel na deze hernieuwde behandeling zou aanvaarden, zou dit voor de tweede en laatste maal naar de Eerste Kamer gaan, die dan het vetorecht slechts zou kunnen uitoefenen met een meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Het kabinet zag dit als een oplossing voor

inhoudelijke verschillen van mening tussen beide Kamers, terwijl daarin het primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht kon blijven komen. Voor technische gebreken zou de novelle gebruikt kunnen blijven worden.

Uitkomst De notitie is alleen in de Eerste Kamer uitvoerig besproken. Men vond de erin voorgestelde variant van het terugzendrecht over het algemeen te gekunsteld. Over andere varianten bestond geen eenstemmigheid.

Rapport Nationale Conventie en Kabinetstandpunt Nationale conventie 2006 – 2007 (30 184, nr. 14)

Aanleiding De Nationale Conventie werd door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ingesteld om voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die konden bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag konden liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.

Voorstel De Nationale conventie stelde voor om de Eerste Kamer een éénmalig terugzendrecht te geven, waarbij het eindoordeel blijft liggen bij de Eerste Kamer. Als voordeel hiervan zag men dat de Eerste Kamer een voorstel dan niet hoeft te verwerpen, en evenmin onder druk hoeft te aanvaarden. De toepassing dwingt de Tweede Kamer en de regering tot een openbare heroverweging, aldus de conventie. Het overlaten van het eindoordeel aan de Tweede Kamer zou volgens de conventie te veel afbreuk doen aan de positie van de Eerste Kamer. Bovendien zou dit de kans verkleinen dat de Eerste Kamer van haar terugzendrecht gebruik maakt. Als bijstelling van het wetsvoorstel na terugzending uitblijft, dan zou de Eerste Kamer volgens de conventie in principe het oordeel van de Tweede Kamer moeten volgen, aangezien deze het politieke primaat heeft.

Met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer stelde de conventie voor om terug te gaan naar het stelsel van vóór 1983 omdat haar reflectieve karakter daarin beter tot uiting kwam.

Uitkomst Het kabinet was geen voorstander van een terugzendrecht "gezien de bijzondere positie die de Eerste Kamer inneemt in ons bestel." Argumenten van het kabinet waren:

- Het politiek primaat berust bij de Tweede Kamer, de Eerste Kamer is een plaats van heroverweging. Een prominente politieke rol past daarbij niet.
- Het terugzendrecht waarbij het eindoordeel toch bij de Eerste Kamer blijft, verzwakt de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer.
- Nog in 2002 was een vorm van terugzendrecht in de Eerste Kamer zelf besproken, maar dat vond daar toen onvoldoende steun.

Het kabinet was ook geen voorstander van een terugkeer naar de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer zoals die vóór 1983 was geregeld, omdat dit materieel weinig zou veranderen.

In de Tweede Kamer bleken de meningen verdeeld (AO maart 2008).

Wetsvoorstel tot vermindering van het aantal leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer (33 345)

Aanleiding	Regeerakkoord kabinet-Rutte-Verhagen.
Voorstel	De regering stelde voor om de Eerste Kamer te verkleinen van 75 naar 50 zetels. Tegelijk werd voorgesteld om de Tweede Kamer te verkleinen van 150 naar 100 zetels. Het doel was bij te dragen aan een compacte overheid die minder beslag legt op publieke middelen om haar eigen functioneren te bekostigen.
Uitkomst	Het kabinet Rutte-Asscher trok het wetsvoorstel in omdat het een voortzetting van de behandeling niet langer opportuun achtte (<i>Kamerstukken II 2012/13</i> , 33 410, nr. 68).

Geraadpleegde bronnen:

J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Bert Bakker: Amsterdam 2013.

S.J. Fockema Andreae en H. Hardenberg, (red.), *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden*, Van Gorcum: Assen 1964.

W.J.C. van Hasselt, *Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, Samsom: Alphen a/d Rijn 1987.

A. Postma, en B.J. Bonenkamp (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage 1990.

J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Nijmegen 1957.

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

www.statengeneraaldigitaal.nl (Kamerstukken tot 1995)

www.officielebekendmakingen.nl (Kamerstukken vanaf 1995)

www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/Grondwetscommissies1883-1983