

# De Eerste Kamer: *chambre de l'opposition* of een terughoudende *chambre de réflexion*?

Mr. J.E. Oldeman\*

7

## 1. Inleiding<sup>1</sup>

Een blik op de verkiezingsprogramma's van de formerende partijen PVV, VVD, NSC en BBB leert dat democratie, rechtsstaat en grondrechten niet de enige thema's zijn waarop de formerende partijen mijlenver uit elkaar liggen.<sup>2</sup> Ten aanzien van de Eerste Kamer lopen de opvattingen tussen de formerende partijen eveneens ver uiteen. De PVV bepleit afschaffing van de Eerste Kamer; het NSC wijdt in zijn verkiezingsprogramma geen woorden aan de Eerste Kamer; de BBB wenst naar Deens model de Eerste Kamer om te vormen tot een regionale vertegenwoordiging en de VVD wil de in gang gezette wijzigingen voortzetten zodat de provinciale statenverkiezingen en de Eerste Kamerverkiezingen de aandacht krijgen die deze verdienen.

In deze nieuwe politieke constellatie is onzeker wat de 'overlevingskansen' zijn van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet waarin een verandering van de zittingstermijn en verkiezingswijze van de Eerste Kamer (2020) wordt beoogd.<sup>3</sup> In haar voorstel wenst de regering met de terugkeer naar een partiële verkiezingswijze voor de Eerste Kamer het politieke karakter van deze Kamer te doen afnemen ten faveure van haar rol als terughoudende *chambre de réflexion*. Zij voert aan dat de provinciale statenverkiezingen en de daaropvolgende Eerste Kamerverkiezing (hierna: Eerste Kamerverkiezing) zijn gaan functioneren als een tussentijdse verkiezing voor het kabinet.

De vraag is echter of een verandering van de verkiezingswijze een andere (terughoudendere) opstelling van de Eerste Kamer tot gevolg heeft en een verminderde werking van de Eerste Kamerverkiezing als tussentijdse verkiezing voor het kabinet. In het navolgende staat deze vraag centraal. Onder par. 2 bespreek ik de aanleiding voor en de inhoud van het recente regeringsvoorstel. In par. 3 geef ik een beknopte historische weergave van de zittingsduur en verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Vervolgens sta ik in par. 4 stil bij de in aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 gedane voorstellen met

betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer. In par. 5 komt de grondwetsherziening van 1983 aan bod, waarbij de partiële verkiezingswijze is verlaten voor een integrale verkiezingswijze en de daarmee samenhangende verandering van de zittingsduur. In par. 6 volgt een kritische reflectie op het recente regeringsvoorstel waarna ik in par. 7 enkele aandachtspunten voor de grondwetgever schets. Afgesloten wordt in par. 8 met een conclusie.

## 2. Het regeringsvoorstel uit 2020

Sinds 2010 lijkt het steeds belangrijker dat een coalitie beschikt over een meerderheid in de Eerste Kamer. Vóór 2010 konden regeringspartijen in de Eerste Kamer doorgaans rekenen op een meerderheid. Nadien beschikten de kabinetten-Rutte afwisselend over een meerderheid in de Eerste Kamer. Het ontbreken van een vaste Kamermeerderheid werd aanvankelijk gunstig benaderd vanuit de idee van meer parlementaire democratie en dualisme. Dit idee bleek echter al snel ijdele hoop, omdat de kabinetten zich genoodzaakt zagen 'aanvullende (ad-hoc) gedoogakkoorden' te sluiten teneinde toch een meerderheid te verkrijgen (bijv. Herfstakkoord in 2013).<sup>4</sup> Deze akkoorden werden gesloten met de oppositiefracties in de Eerste Kamer of zelfs met de oppositiefracties in de Tweede Kamer. Het wegvallen van het automatisme dat een coalitie tevens over een vaste meerderheid in de Eerste Kamer beschikt, lijkt derhalve tot gevolg te hebben dat de Eerste Kamerverkiezing steeds meer wordt beschouwd als een soort tussentijdse verkiezing voor het kabinet. Bij de provinciale statenverkiezingen van 2023 sorteerde verkiezingswinnaar en BBB-partijleider Van der Plas hierop voor door nog voor de Eerste Kamerverkiezing het kabinet op te roepen de problemen op te lossen óf op te stappen.<sup>5</sup>

Een andere ontwikkeling die de regering als een doorn in het oog beschouwt, ziet op de rolverdeling tussen beide Kamers. De regering wil de goede rolverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer herstellen, waarbij de Tweede Kamer het politieke primaat bezit en de Eerste Kamer

\* Anna Oldeman is als docente en promovenda verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit.

1. De term '*chambre de l'opposition*' is ontleend aan Boogaard, maar de precieze vindplaats is niet te herleiden. De term wordt aangehaald in: R.J.B. Schutgens, 'Een motie van wantrouwen in de *chambre de réflexion*?', *RMThemis* 2020, afl. 4, p. 155.  
 2. Zie: J. Chaudron & N. Markus, 'Gesprekken in formatie over rechtsstaat baren juristen zorgen', *Trouw* 5 januari 2024.  
 3. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 2.  
 4. G.J.A. Geertjes, 'De Nederlandse constitutie en de Eerste Kamer. Ontwikkelingen, uitgangspunten en perspectieven', *RegelMaat* 2021, afl. 4, p. 277.  
 5. *Handelingen II* 2022/23, nr. 70, item 3, p. 6.

op 'meer distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek' zich focust 'op heroverweging van wetsvoorstellen (...) op basis van rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'.<sup>6</sup>

Op 17 juli 2020 diende de regering bij de Tweede Kamer het voorstel van een verklaringwet in tot verandering van de zittingstermijn en verkiezingswijze van de Eerste Kamer.<sup>7</sup> Dit wetsvoorstel beoogt 'bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen' beide Kamers.<sup>8</sup> Daarnaast meent de regering dat de integrale verkiezingswijze te veel nadruk legt 'op het politieke karakter van de Eerste Kamer' waardoor 'iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de coalitiepartijen een meerderheid behalen in de Eerste Kamer via de verkiezing van de provinciale staten'.<sup>9</sup> Uit het wetsvoorstel volgt dat de regering daarom voornemens is de zittingstermijn van Eerste Kamerleden te wijzigen naar zes jaren, waarbij om de drie jaren 38 respectievelijk 37 leden aftreden. De koppeling tussen de vierjarige zittingsduur van de provinciale staten en de zittingsduur van de Eerste Kamer wordt daarmee losgelaten. Tevens zal art. 64 lid 4 Grondwet gewijzigd worden. Evenals voor de Tweede Kamer verkrijgt de formele wetgever de bevoegdheid tot het vaststellen van een afwijkende zittingsduur voor een na ontbinding optredende Eerste Kamer. De eventuele verlenging van de zittingsduur bedraagt maximaal één jaar.

De belangrijkste veranderingen zijn ongetwijfeld de wijziging van de zittingstermijn naar zes jaren en het gedeeltelijke ontslag van Eerste Kamerleden. In feite wordt hiermee grotendeels teruggekeerd naar de systematiek van vóór 1983.

### 3. Zittingsduur en verkiezingswijze Eerste Kamer door de jaren heen

Een korte terugblik op de zittingsduur en de verkiezingswijze van de Eerste Kamer is daarmee op zijn plaats. In 1848 werd de basis gelegd voor de verkiezingswijze van de Eerste Kamer door haar te verkiezen via provinciale staten. Eerste Kamerleden (destijds 50) werden gekozen voor maar liefst negen jaren en om de drie jaren trad een derde van hen af. De kandidaatstelling vond plaats per provincie.

De grondwetsherziening van 1922 leidde tot een aantal wijzigingen in de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Doel van de herziening was "democratisering" van de Eerste Kamer, o.a. door de introductie van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging voor de

verkiezing van Eerste Kamerleden.<sup>10</sup> Daarnaast wenste de regering aanvankelijk voor de Eerste Kamer een vierjaarlijkse integrale verkiezing in te voeren, met behoud van provinciale staten als kiezerscorps. In eerste lezing werd dit voorstel afgestemd door de Eerste Kamer, met name vanwege het gevaar tot een doublure te worden van de Tweede Kamer.<sup>11</sup> In het nieuwe wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet verdween de vierjaarlijkse integrale verkiezing en werd de getrapte verkiezingswijze door provinciale staten gehandhaafd. Dit nieuwe herzieningsvoorstel haalde wel de eindstreep doordat de grondwetgever subtielere wijzigingen aanbracht. Hij verkortte de zittingstermijn naar zes jaren en de Eerste Kamerleden traden voortaan bij helfte om de drie jaar af. De Kieswet van 1923 regelde voorts de indeling van de kiesgebieden. De Kieswet deelde de leden van de provinciale staten in tot een viertal groepen. In groepen één en drie werden gelijktijdig verkiezingen gehouden, evenals in de groepen twee en vier. Tot aan de grondwetsherziening van 1983 bleef dit systeem bestaan.

De Staatscommissie-Van Schaik (1954) en -Cals/Donner (1971) evenals de opstellers van de *Proeve van een nieuwe Grondwet* (1966) en de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (1974) stelden wijzigingen voor in de zittingsduur van de Eerste Kamer en haar verkiezingswijze. Naar aanleiding van deze adviezen huldigde de regering bij de grondwetsherziening van 1983, kort gezegd, het standpunt 'dat het verschil in karakter en bevoegdheid van beide Kamers niet hoeft te worden benadrukt door een verschillende zittingsduur of een verkiezing voor slechts een deel van het aantal leden van de Eerste Kamer'.<sup>12</sup> De grondwetsherziening van 1983 resulteerde in een tweetal veranderingen omtrent de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Sindsdien valt uit art. 52 en 55 Grondwet af te leiden dat alle Eerste Kamerleden *gelijktijdig* worden gekozen door provinciale staten en dat de zittingsduur van de Eerste Kamer vier jaren bedraagt, behoudens Kamerontbinding.

Aan het kiezerscorps voor de Eerste Kamer zijn naast de provinciale staten recent de kiescolleges voor Caribisch Nederland (2017) en niet-ingezetenen (2022) toegevoegd. De drie kiescolleges van Caribisch Nederland (voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba) bewerkstelligen dat de Nederlanders op deze eilanden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Voorheen ontbrak de mogelijkheid daartoe aangezien deze eilanden immers niet tot een provincie behoren. De voornaamste reden voor de wijziging van 2022 betreft het wegnemen van de onevenwichtigheid dat Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn wel kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer

6. Kamerstukken II 2020/21, 35532, nr. 11, p. 27.

7. Zie: Kamerstukken II 2019/20, 35532, nr. 2.

8. Kamerstukken II 2019/20, 35532, nr. 3, p. 1.

9. Kamerstukken II 2019/20, 35532, nr. 3, p. 2.

10. F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (diss. Groningen; Nederlands Parlementsrecht, deel 9), Deventer: Kluwer 2000, p. 46.

11. De Vries 2000, p. 47.

12. C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 200; Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 6.

én het Europees Parlement, maar niet aan die van de Eerste Kamer, aldus de regering.<sup>13</sup>

#### 4. Aanloop naar de grondwetsherziening van 1983

In aanloop naar een algehele grondwetsherziening deden meerdere staatscommissies en de regering voorstellen tot wijziging van de zittingsduur en de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Achtereenvolgens worden deze besproken.

##### 4.1. Zittingsduur

Bij de grondwetsherziening van 1983 was de invoering van een vierjarige zittingsduur van de Eerste Kamer geen heet hangijzer. De voorgestelde vierjarige zittingsduur was in lijn met de adviezen van de eerdergenoemde constitutionele commissies en de regeringsvisie zoals uiteen was gezet in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. De Staatscommissie-Van Schaik benadrukte uitgebreid de nadelen van het systeem van vóór 1983. Volgens de Staatscommissie-Van Schaik verkreeg de Eerste Kamer door het systeem van getrapte verkiezingen een 'duurzamer karakter'.<sup>14</sup> Zij stelde dat het in de praktijk 'niet mogelijk is een bevredigende regeling te treffen voor de onderlinge aansluiting tussen de verkiezingen voor de provinciale staten en die voor de Eerste Kamer'.<sup>15</sup> Haars inziens lag het probleem ten dele in de verdeling van provincies in groepen, omdat 'sommige statencolleges tijdens een zittingsperiode nimmer tot verkiezing van leden der Eerste Kamer worden geroepen, voor andere valt deze verkiezing onmiddellijk na de statenverkiezing, of na verloop van één, twee of drie jaar'.<sup>16</sup> Zij stelde ook: '[d]e heterogene natuur van de beide delen van het parlement behoeft naar het oordeel der commissie geen versterking in de vorm van een verschillende zittingsduur of een niet collectieve verkiezing van een der delen', aldus de Staatscommissie. Aangezien de Staatscommissie-Van Schaik niet de toegevoegde waarde zag in een duurzamer karakter van de Eerste Kamer, bepleitte zij gelijkschakeling van de zittingsduur met die van de Tweede Kamer, maar met behoud van verkiezing door provinciale staten. De Staatscommissie-Cals/Donner volgde de adviezen van de Staatscommissie-Van Schaik op dit punt. Bij de grondwetsherziening van 1983 schaarde de regering zich in gelijksoortige bewoordingen achter de argumentatie van de Staatscommissie-Van Schaik.

##### 4.2. Verkiezingswijze

Omtrent de verkiezingswijze van de Eerste Kamer bestond minder eensgezindheid. Door de jaren heen bestond verdeeldheid over de volgende vraag: dient de

Eerste Kamer rechtstreeks door de kiezers te worden gekozen of indirect via provinciale staten?

Zowel de Staatscommissie-Cals/Donner als de regering ten tijde van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (1974) bepleitten rechtstreekse Eerste Kamerverkiezingen. In navolging van de Staatscommissie voerde de regering aan dat getrapte verkiezingen strijdig zijn met het bij de grondwetsherziening voorgenomen streven om de invloed van de kiezers te vergroten. Naast deze democratiseringsgedachte meende de regering dat 'sterke politieke verschuivingen' door de getrapte verkiezingswijze onvoldoende op een juiste wijze tot uiting komen.<sup>17</sup> Deze verschuivingen werkten ofwel jarenlang door in de samenstelling van de Eerste Kamer, ofwel deze sorteerden geen effect, en waren daarmee zogeheten 'toevalstreffers', aldus de regering. Als laatste stelde de regering dat rechtstreekse Eerste Kamerverkiezingen voorkomen dat de provinciale statenverkiezingen in het teken staan van de samenstelling van de Eerste Kamer.

Bij de bespreking van de Nota in de Tweede Kamer bleek echter dat het voorstel tot rechtstreekse Eerste Kamerverkiezingen op weinig steun kon rekenen. Ten aanzien van de discussie omtrent de Eerste Kamer tekenden zich twee stromingen af, waarbij vrijwel de gehele linkerzijde afschaffing van de Eerste Kamer bepleitte, terwijl de rechterzijde de verschillende voorstellen met betrekking tot de Eerste Kamer, waaronder de rechtstreekse verkiezing, bezag als een voorbode voor afschaffing van deze Kamer.<sup>18</sup> Hoewel de wat radicalere motie tot afschaffing van de Eerste Kamer onvoldoende steun verwierf, nam de Tweede Kamer wel met een minieme meerderheid de fameuze motie-De Kwaadsteniet aan. De motie-De Kwaadsteniet smoorde vervolgens iedere grote verandering met betrekking tot de Eerste Kamer in de kiem. In de motie werd de regering verweten de Eerste Kamer te veel te willen beogen als 'een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden'.<sup>19</sup> De positie van de Eerste Kamer zou daardoor worden 'verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinvolle functie vervult voor de werking van ons parlementaire stelsel', aldus de motie.<sup>20</sup> De motie riep de regering (o.a.) op tot instandhouding van de indirecte verkiezingswijze via provinciale staten en slechts de zittingsduur van de Eerste Kamer te wijzigen naar vier jaren.

#### 5. Grondwetsherziening 1983

Indachtig de motie-De Kwaadsteniet handhaafde de regering in 1976 de indirecte verkiezingswijze via provinciale staten en deed zij louter het voorstel tot wijzi-

13. *Kamerstukken II* 2019/20, 35418, nr. 3, p. 2. De focus ligt hierna op de verkiezing door provinciale staten. Over het kiescollege niet-ingezetenen, zie: G. Karapetian, 'De verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en het nieuwe kiescollege niet-ingezetenen', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 225-244.

14. Eindrapport Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 51.

15. Eindrapport Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 51.

16. Eindrapport Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 51.

17. *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 8.

18. De Vries 2000, p. 71-72.

19. *Kamerstukken II* 1974/75, 12944, nr. 22.

20. *Kamerstukken II* 1974/75, 12944, nr. 22.

ging van de zittingsduur naar vier jaren. In de memorie van toelichting motiveerde de regering de verandering nauwelijks: zij wees slechts op de hiervoor weergegeven discussie ten tijde van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid en meende dat het pleit daarmee was beslecht. De regering volhardde in haar weigering om de discussie over de verkiezingswijze te doen herleven, ondanks een poging daartoe van de PvdA-fractie, en weet slechts een alinea aan de motivering. De regering begon daarbij met de bemoedigende woorden dat '[z]owel voor indirecte als voor directe verkiezingen voor de Eerste Kamer (...) argumenten [zijn] aan te voeren'.<sup>21</sup> Voorts legde zij de nadruk op de Eerste Kamer als 'kamer van revisie' en meende dat deze taak niet zou noodzaken tot rechtstreekse verkiezingen.<sup>22</sup> Daarnaast wuifde zij het bezwaar van de PvdA-fractie weg dat een gelijktijdige verkiezing van alle Eerste Kamerleden door provinciale staten zou leiden tot een voorspelbare verkiezingsuitslag. De betrokkenheid van de kiezer zou haars inziens voorkomen dat politieke partijen onderling de samenstelling van de Eerste Kamer bepaalden. Niettemin leek de regering het gevaar van een politiekere Eerste Kamer te onderkennen doordat zij inzette op een zo spoedig mogelijke Eerste Kamerverkiezing na verkiezing van provinciale staten. Anders dan vóór de grondwetsherziening van 1983 wenste de regering nadrukkelijk in de Grondwet op te nemen dat de termijn tussen de verkiezingen voor provinciale staten en die van de Eerste Kamer hoogstens drie maanden bedraagt.<sup>23</sup>

Alleen in de Eerste Kamer volgde een substantieel, maar uiteindelijk beperkt, debat over de voorgestelde veranderingen met betrekking tot de zittingsduur en verkiezingswijze van de Eerste Kamer. In het oog springend waren de bezwaren van Eerste Kamerlid Vis (D'66) tegen deze voorstellen.<sup>24</sup> Hij betwijfelde of de voorstellen daadwerkelijk zouden leiden tot een minder politieke Eerste Kamer.

Ten eerste zou volgens Vis de nieuwe verkiezingswijze tot gevolg hebben dat op een gegeven moment de samenstelling van de Eerste Kamer een actuelere politieke afspiegeling zou weergeven dan die van de Tweede Kamer. Zijns inziens verhield zich dat lastig tot het primaat van de Tweede Kamer. Ten tweede vermoedde hij, geheel terecht bij nader inzien, dat de provinciale statenverkiezingen 'hun karakter van betrekkelijk vrijblijvende opiniepeilingen omtrent de regerende coalitie gaan verliezen'.<sup>25</sup> Vis verwachtte dat de legitimatie van partijen zou toenemen evenals het belang van de Eer-

ste Kamer voor politieke partijen. Zijns inziens zouden '[m]eningsverschillen tussen leden in de Eerste en Tweede Kamer van eenzelfde politieke partij (...) minder acceptabel worden'.<sup>26</sup>

Vis stelde ten derde dat de veranderde verkiezingswijze en zittingsduur ten koste zouden gaan van provinciale thema's en de focus zou verschuiven naar nationale kwesties. Ten vierde betwijfelde Vis of de Eerste Kamer wel de eerder gehanteerde terughoudendheid zou aanhouden, indien een regeringscoalitie met een krappe Tweede Kamermeerderheid 'haar' meerderheid zou verliezen in de Eerste Kamer. Hij achtte de kans aanzienlijk dat 'de solidariteit met de partijlijn' zou prevaleren boven het primaat van de Tweede Kamer en de daaruit voortvloeiende terughoudendheid voor de Eerste Kamer.<sup>27</sup> Ten vijfde vroeg Vis zich af of in de voorstellen van de regering niet te veel besloten lag dat de politieke verhoudingen redelijk gelijk zouden blijven. De Eerste Kamer zou het vertrouwen kunnen opzeggen in het kabinet nadat de meerderheid bij de statenverkiezingen kantelde.<sup>28</sup> In dit scenario zou ontbinding van de Eerste Kamer zinloos zijn, aangezien de verhoudingen daarmee niet tot nauwelijks zouden veranderen. Bij aanhoudend verzet van de (inmiddels nieuwe) Eerste Kamer viel volgens Tweede Kamerlid De Kwaadsteniet (CDA) ontbinding van de Tweede Kamer te overwegen.<sup>29</sup> Vis merkte vervolgens terecht op dat ontbinding van de Tweede Kamer zich in dit geval bijzonder slecht zou verhouden tot het politieke primaat van de Tweede Kamer.

De regering sprong lichtvoetig om met de bezwaren van Vis. Minister Wiegel (VVD) voerde aan dat de regering zou kunnen besluiten de Tweede Kamer te ontbinden bij 'ingrijpende politieke verschuivingen' als gevolg van 'de aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaande statenverkiezingen'.<sup>30</sup> Indien de regering dat zou weigeren, zou de Eerste Kamer bij de regering alsnog daarop kunnen aandringen, aldus Wiegel. Niettemin verwachtte Wiegel geen dergelijk scenario. Wiegel verkondigde dat, gelet op het verleden, een terughoudende rol van de Eerste Kamer viel te verwachten en dat een terughoudende rol hem ook in het belang leek van de Eerste Kamer zelf.<sup>31</sup>

Ontbinding van de Tweede Kamer om een 'buiten de Tweede Kamer gelegen reden' achtte Vis daarentegen ondenkbaar.<sup>32</sup> Een dergelijke toepassing van ontbinding van de Tweede Kamer, op aandringen van de Eerste Kamer, tastte volgens Vis 'het primaat van de Tweede Kamer' aan.<sup>33</sup> Hij voorzag dat de door hem geschetste

21. *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 6, p. 13.

22. *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 6, p. 13.

23. Aanvankelijk beoogde de regering een termijn van vier maanden. Bij nota van wijziging werd dit later aangepast naar drie maanden, zie: *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 7, p. 1.

24. *Handelingen I* 1980/81, 28 oktober 1980, p. 42.

25. *Handelingen I* 1980/81, 28 oktober 1980, p. 42.

26. *Handelingen I* 1980/81, 28 oktober 1980, p. 42.

27. *Handelingen I* 1980/81, 28 oktober 1980, p. 42.

28. *Handelingen I* 1980/81, 28 oktober 1980, p. 42.

29. *Handelingen II* 1979/80, 18 december 1979, p. 2103.

30. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 199.

31. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 199.

32. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 212.

33. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 212.

scenario's zich het snelst zouden voltrekken bij smalle coalities, waarvan de laatste jaren een toename viel te bespeuren. Volgens Wiegel bepaalden echter 'de sfeer en de stemming binnen de coalitie' de kans op een conflict en niet 'de smalheid of breedte van de coalitie'.<sup>34</sup> De houding van de Eerste Kamer na de wijziging van de verkiezingswijze achtte hij bepalend voor een toename dan wel afname van het aantal conflicten.<sup>35</sup>

Het debat tussen Vis en Wiegel heeft allesbehalve zijn relevantie voor het heden verloren. Aan het debat tussen Vis en Wiegel valt het volgende op. Allereerst zijn van alle vijf door Vis geschetste bezwaren dan wel scenario's sporen terug te vinden in 2024. De belangstelling voor provinciale thema's bij de provinciale statenverkiezingen lijkt te zijn afgenomen ten faveure van (media-)aandacht voor de daaropvolgende Eerste Kamerverkiezingen.<sup>36</sup> Door de jaren heen is bovendien de politieke betrokkenheid van de Eerste Kamer toegenomen, zowel bij de totstandkoming (kabinetsformatie) als de instandhouding van de regeringscoalitie.<sup>37</sup> Het debat illustreert ten tweede dat de regering destijds de voorgestelde veranderingen onvoldoende heeft doordacht. Het tot uitgangspunt nemen van de motie-De Kwaadsteniet, waaraan de regering bovendien een eigen draai heeft gegeven door de nadruk te leggen op de Eerste Kamer als heroverwegingskamer, heeft geleid tot een gebrekkige motivering van de ingrijpende voorstellen met betrekking tot de zittingsduur en de verkiezingswijze. Uit het debat volgt ten derde dat het gebrek aan een conflictenregeling de beide Kamers in een benarde positie kan plaatsen en de regering zich wellicht dient te wenden tot het voor deze situatie oneigenlijke middel van Kamerontbinding. Kamerontbinding wordt van oudsher toegepast vanwege conflict(situaties) in de verhouding tussen de regering en de Kamer waarmee zij in conflict is. Het ontbinden van de Tweede Kamer vanwege de zinloosheid van ontbinding van de Eerste Kamer is daarmee een uitiem zwak-tobod en duidt op een slecht staaltje (grond)wetgeving.

De bezwaren van Vis ten spijt werd het wetsvoorstel inzake de gewijzigde zittingsduur en de veranderde verkiezingswijze van de Eerste Kamer alsnog aangenomen. Tezamen met de andere wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet volgde de bekendmaking in januari 1983.

## 6. Kritische reflectie op het huidige regeringsvoorstel

Een van de voornaamste redenen van de regering voor het huidige voorstel tot wijziging van de verkiezingswijze en de zittingsduur van de Eerste Kamer betreft de vermindering van het politieke karakter van de Eerste Kamer ten gunste van de rol als terughoudende *chambre de réflexion*. In haar ogen heeft de Eerste Kamer, mede als gevolg van de integrale verkiezingswijze en de vierjarige zittingstermijn, zich sinds 1983 ontwikkeld tot een politieker opererende Kamer. De regering acht deze ontwikkeling bezwaarlijk vanuit de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel en meent dat daardoor tevens het evenwicht tussen beide Kamers kan worden verstoord.<sup>38</sup> Zij keurt de tendens af dat de Eerste Kamerverkiezingen zijn gaan fungeren als afrekeningsmogelijkheid met een coalitie.<sup>39</sup> Een grotere loskoppeling tussen de concrete uitslag van de provinciale statenverkiezingen en de samenstelling van de Eerste Kamer doet volgens de regering meer recht aan de eigen legitimatie van deze Kamer.<sup>40</sup> De provinciale statenverkiezingen dienen haars inziens meer om provinciale thema's te draaien en niet, zoals in de praktijk ook gebeurt, te worden *geframed* als Eerste Kamerverkiezingen. Nadelig in dit verband is bovendien dat de huidige vormgeving het toelaat dat de Eerste Kamer over een recenter *mandaat* kan beschikken dan de Tweede Kamer waardoor het politieke karakter van de Eerste Kamer verder toeneemt, aldus de regering onder verwijzing naar de Staatscommissie parlementair stelsel.<sup>41</sup> De toegevoegde waarde van de Eerste Kamer wordt voorts onderstreept als de zittingsduur en verkiezingswijze afwijken van de Tweede Kamer. In vergelijking met andere tweekamerstelsels dragen een afwijkende (langere) zittingstermijn en verkiezingswijze bij aan het aan de Senaat toekomende gezag en brengen deze politieke stabiliteit en continuïteit.<sup>42</sup> Al deze argumenten tezamen illustreren volgens de regering dat de veranderingen van de zittingsduur en verkiezingswijze de reflecterende rol van de Eerste Kamer versterken. In feite wenst de regering een politiek terughoudendere Eerste Kamer dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

De schaduwkanten van het wetsvoorstel worden daarentegen nauwelijks door de regering belicht, zoals de Raad van State eveneens opmerkt.<sup>43</sup> Allereerst onderbreekt volgens de Raad van State de onderbouwing voor de stelling dat de Eerste Kamer zich sinds 1983 politieker opstelt dan voorheen.<sup>44</sup> De regering verweert zich met dat deze stelling niet slaat 'op ontwikkelingen in de

34. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 215.

35. *Handelingen I* 1980/81, 2 december 1980, p. 215.

36. Zie: M. Lemsom, 'Waarom gaan de campagnes vooral over landelijke thema's? En andere vragen beantwoord over de Provinciale Statenverkiezingen', *EenVandaag* 5 maart 2023; W. van der Woude, 'Provinciale statenverkiezingen als nationaal referendum?', montesquieu-instituut.nl.

37. Aldus ook P.P.T. Bovend'Eert, 'De Eerste Kamer en de kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?', *TvCR* 2011, afl. 4, p. 381-391.

38. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 3.

39. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 2.

40. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 3.

41. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 2.

42. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 3-4.

43. Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 4, p. 3.

44. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 4, p. 4.

Eerste Kamer zelf, of de wijze waarop zij haar rol vervult, maar op het effect van een integrale verkiezing kort na de provinciale statenverkiezingen'.<sup>45</sup>

Naar mijn mening probeert de regering in deze reactie te verhullen dat zij wel degelijk kritiek heeft op de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol vervult. Het doel van het wetsvoorstel is immers het reflectieve karakter van de Eerste Kamer te versterken ten koste van haar inherente politieke karakter, waaruit is af te leiden dat de Eerste Kamer kennelijk onvoldoende een reflectieve houding heeft betracht in de voorbije jaren. Het is uiteraard een heikel punt als de regering gaat dicteren op welke wijze de Eerste Kamer haar bevoegdheden moet uitoefenen en of deze bevoegdheden uitoefening naar het oordeel van de regering té politiek en te weinig terughoudend en/of reflectief is. Niettemin vervalt de regering daardoor in vagere algemene en diplomatiekere bewoordingen als 'rolvastheid' en dat de bestaande verkiezingswijze op termijn kan leiden tot 'het eroderen van de rolverdeling tussen de Kamers'.<sup>46</sup> Het concretiseren van wat een te politieke rol van de Eerste Kamer inhoudt, leidt tot een verscherping van de probleemanalyse welke voorts weer bijdraagt aan het gemakkelijker vinden van oplossingen daarvoor of, op zijn minst, denkrichtingen. Ziet de te politieke rol van de Eerste Kamer bijvoorbeeld op de hoeveelheid verworpen wetsvoorstellen of op het feit dat er tegenwoordig meer beleidsdebatten plaatsvinden in de Eerste Kamer? Duidelijkheid omtrent wat een te politieke opstelling van de Eerste Kamer inhoudt, lijkt zeer gewenst. De SP, SGP, PVV en GroenLinks wijzen er (herhaaldelijk) op dat voor hen onvoldoende duidelijk is voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing pogt te bieden.<sup>47</sup> Bovendien blijft het risico om de Eerste Kamer voor het hoofd te stoten mijns inziens gering, aangezien aan de Eerste Kamer als volksvertegenwoordigende Kamer de afweging blijft voorbehouden hoe zij in een concreet geval haar bevoegdheden wenst toe te passen.

Ten tweede mist de behandeling van het wetsvoorstel de kritische reflectie op de discussie die in de jaren zeventig van de vorige eeuw is gevoerd, toen juist is gekozen voor invoering van een integrale verkiezingswijze en een vierjarige zittingstermijn. De memorie van toelichting wijst louter kort op de voorstellen van de Staatscommissie-Van Schaik en -Cals/Donner en een opmerking van D'66-Eerste Kamerlid Vis en laat het daar vervolgens bij. Gedurende het wetgevingsoverleg gaan zowel de Tweede Kamerleden als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren (D66) wel meer de

diepte in.<sup>48</sup> Niettemin blijft de greep in de parlementaire geschiedenis selectief, aangezien de argumenten tegen de partiële verkiezingswijze (en dus de argumenten voor de integrale verkiezingswijze) onvoldoende naar voren komen. Interessant was bijvoorbeeld geweest als bij het onderliggende voorstel was ingegaan op het in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid genoemde argument 'dat voor het uitoefenen van de revisie-taak der Eerste Kamer het geenszins nodig is, dat deze op een andere wijze wordt gekozen dan de Tweede Kamer'.<sup>49</sup> Uit de in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid gegeven argumenten, de parlementaire behandeling van de Nota evenals de gedurende de grondwetsherziening van 1983 summier bespiegelingen hieromtrent zijn nog steeds valide argumenten te destilleren voor handhaving van de huidige integrale verkiezingswijze en zittingstermijn. Het is derhalve aan de regering om thans beter te motiveren waarom in het licht van de huidige politieke omstandigheden een integrale verkiezingswijze en vierjarige zittingsduur ongewenst zijn.

Ten derde verdient de in het wetsvoorstel besloten stelling dat de gelijkschakeling van de verkiezingswijze in 1983 heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de Eerste Kamerverkiezing als tussentijdse verkiezing verdere onderbouwing.<sup>50</sup> Naast de regering wezen Elzinga, Schutgens & Sillen, Kortmann en Vis reeds op het gevaar van de Eerste Kamerverkiezing als tussentijdse opiniepeiling voor het kabinet(sbeleid).<sup>51</sup> Indien de verkiezingswijze van de beide Kamers grotere verschillen vertoont, is het des te moeilijker aan de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen consequenties te verbinden voor de instandhouding van de coalitie en de vraag of de Tweede Kamer nog wel een actuele representatie vormt van de in den lande levende opvattingen. Bij een partiële verkiezingswijze van de Eerste Kamer zal de uitslag van de provinciale statenverkiezingen een meer signalerende functie verkrijgen van gewijzigde kiezersopvattingen dan dat deze uitslag leidt tot overpeinzingen hoe het kabinet zich tot deze politieke verschuivingen dient te verhouden.

Dat de provinciale statenverkiezingen een meer signalerende functie verwerven en minder vatbaar zijn voor een 'doorvertaling' van deze verkiezingsuitslag naar landelijk niveau bewijzen de provinciale statenverkiezingen van 1958 en 1966.<sup>52</sup> Ten tijde van de getrapte verkiezingswijze voor de Eerste Kamer traden in 1958 en 1966 kabinetscrises op, waaraan in dezelfde jaren voor de coalitie nadelige provinciale statenverkiezingen voorafgingen. Zowel in 1958 als 1966 verloor de PvdA,

45. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 4, p. 5.

46. Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 28-30 en 53.

47. *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 5, p. 3-4; *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 3 en 19.

48. Zie: *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11.

49. *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 7.

50. Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 2.

51. D.J. Elzinga, 'Moet er een ander tweekamerstelsel komen? De weeffout uit 1983 breekt het stelsel nu structureel op', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2015: De Eerste Kamer*, Amsterdam: Boom 2015, p. 64-71; R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Een bespreking van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel', *RMThemis* 2019, afl. 3, p. 130; Kortmann 1987, p. 200-201; J.J. Vis, 'De Eerste Kamer van partieel naar integraal', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanboudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 259-268.

52. De term 'doorvertaling' is ontleend aan Elzinga, zie Elzinga 2015, p. 68.

tevens regeringspartij zijnde, flink bij deze verkiezingen. Ondanks het (forse) verlies van de PvdA leidde de uitslag van deze provinciale statenverkiezingen niet direct tot kabinetscrises. De uitslag van de provinciale statenverkiezingen was een symptoom van de verslechterde politieke verhoudingen tussen de coalitiepartijen, te midden van de andere kwesties waarmee het kabinet werd geconfronteerd.

In de huidige toelichting op het wetsvoorstel erkent de regering dat een veranderde verkiezingswijze niet volledig garandeert dat de Eerste Kamerverkiezing niet fungeert als tussentijdse verkiezing. Enigszins verschoelen in de internetconsultatie stelt zij: '[h]et onderhavige voorstel beoogt een institutionele verandering door te voeren die faciliterend werkt voor een ontwikkeling in de richting van een situatie waarin de provinciale verkiezingen beheerst worden door provinciale thema's en niet gedomineerd door de landelijke politiek'.<sup>53</sup> Deze nuance dat niet louter een institutionele verandering de ontwikkeling van de Eerste Kamerverkiezing als tussentijdse verkiezing kan afremmen, mag naar mijn mening meer naar voren komen in de verdere toelichting op het wetsvoorstel. Dat hoeft weinig afbreuk te doen aan de motivering van de voorgestelde veranderingen, indien deze motivering wordt vergezeld van het eerdergenoemde onderscheid tussen provinciale statenverkiezingen als signaleringsmechanisme en als tussentijdse opiniepeiling over het kabinet(sbeleid).

## 7. Aandachtspunten voor de grondwetgever

Het verdedigen van een juiste verkiezingswijze voor de Eerste Kamer kan het beste worden omschreven als het bepleiten van de keerzijde van dezelfde medaille: een argument vóór integrale Eerste Kamerverkiezingen is veelal een argument tegen de partiële verkiezingswijze en omgekeerd. In plaats van uittentreuren de verschillende argumenten op te sommen schets ik in het navolgende enkele aandachtspunten voor de grondwetgever bij de behandeling van dit voorstel. Tot dusver verbloemen het wetsvoorstel en zijn toelichting dat eigenlijk een fundamentele én politieke keuze voorligt over het tweekamerstelsel.

De grondwetgever dient bij de behandeling en eventuele wijziging van het voorstel de volgende twee punten in ogenschouw te nemen.

Ten eerste moet de grondwetgever stelliger positie innemen over de wenselijke verhouding tussen de Kamers. In deze context wordt veelal gewezen op het staatsrechtelijke én politieke primaat van de Tweede Kamer,

waarbij art. 51 lid 1 Grondwet het voornaamste aanknopingspunt is.<sup>54</sup> Op hoofdlijnen bestaat er consensus over de rolverdeling waarbij de Tweede Kamer het primaat toekomt en de Eerste Kamer zich terughoudend opstelt en zich richt op de heroverweging van wetsvoorstellen, aldus de regering.<sup>55</sup> De Eerste Kamer geeft zelf ook aan bij wetsvoorstellen meer aandacht te besteden aan 'aspecten van rechtmatigheid (...), doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'.<sup>56</sup> Niettemin erkent de Eerste Kamer tevens dat haar toetsing, 'ondanks de onmiskenbare focus op wetgevingskwaliteit, uiteindelijk politiek van aard' is.<sup>57</sup> Geertjes wijst erop dat 'de toenemende versnippering van het politieke landschap' tot gevolg heeft dat het politieke primaat van de Tweede Kamer zich steeds moeilijker verhoudt tot 'de taak die de Eerste Kamer naar eigen zeggen uitoefent ten aanzien van de kwaliteitstoetsing van wetsvoorstellen'.<sup>58</sup> Hij vervolgt met: '[d]e aanvullende steun die de coalitie zoekt bij oppositiefracties in de Eerste Kamer vergroot weliswaar het politieke draagvlak voor het regeringsbeleid, maar verkleint de politieke speelruimte om wetsvoorstellen te verwerpen – en dus om een bijdrage te leveren aan de wetgevingskwaliteit'.<sup>59</sup> In de huidige tijd van politieke versnippering en de praktijk van ad-hoc(gedoogakkoorden) verdient het des te meer aanbeveling om deze taakopvatting opnieuw te bediscussiëren. In dat licht is het tevens relevant het recente voorstel van verklaringswet tot invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer, waarbij de Tweede Kamer het eindoordeel verkrijgt over de door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen bij een wetsvoorstel, mee te nemen.<sup>60</sup> Leidt de toekenning van deze extra bevoegdheid tot een nog machtigere en potentieel politiek opererende Eerste Kamer of draagt het terugzendrecht juist bij aan de bevordering van de wetgevingskwaliteit en het karakter van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion*? Zowel het voorstel tot verandering van de verkiezingswijze en de zittingstermijn van de Eerste Kamer als het voorstel omtrent het terugzendrecht bieden een goede gelegenheid tot reflectie en nadere inkleuring van de taakopvatting van de Eerste Kamer en in hoeverre de verkiezingswijze daarop dient te worden afgestemd.

Een tweede aandachtspunt voor de (grond)wetgever betreft de nadere vormgeving van de partiële verkiezingswijze en aangepaste zittingstermijn van de Eerste Kamer. Ingeval het wetsvoorstel succesvol de grondwetsherzieningsprocedure doorloopt, wordt de Eerste Kamer voortaan driejaarlijks gekozen. Onduidelijk is echter hoe deze driejaarlijkse verkiezing door provinciale staten en de kiescolleges wordt vormgegeven, aangezien de regering dat wenst over te laten aan de gewone

53. *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 12.

54. Aldus ook P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 51 Grondwet', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg & D.E. Bunschoten (red.), *T&C Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 111.

55. Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 3, p. 1; *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 27.

56. *Kamerstukken I* 2016/17, CXXIV, A, p. 14.

57. *Kamerstukken I* 2016/17, CXXIV, A, p. 14.

58. Geertjes 2021, p. 283.

59. Geertjes 2021, p. 283.

60. *Kamerstukken II* 2022/23, 36374, nr. 2. Zie ook: R.J.B. Schutgens, 'Een wijzigings- en terugzendrecht voor de Eerste Kamer', *RMThemis* 2023, afl. 6, p. 313-315.

wetgever. Vinden driejaarlijks in *alle* provincies en kiescolleges Eerste Kamerverkiezingen plaats (geheel stelsel) of slechts in een deel daarvan; in een systeem met groepen provincies (en thans de kiescolleges, oftewel een groepenstelsel) vergelijkbaar met de situatie vóór 1983? Minister Ollongren (BZK, D66) benadrukt dat ze niet vooruit wil lopen op deze keuze, aangezien dit volgens haar 'een keuze in de uitwerking' betreft die pas aan de orde is na afronding van de eerste lezing van dit wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet.<sup>61</sup> Evenwel blijft in het ongewisse in hoeverre kleinere politieke partijen worden 'gecompenseerd' voor de nieuwe getrapte verkiezingswijze, aangezien deze enig nadeel ondervinden van het verlaten van de integrale verkiezingswijze. De getrapte verkiezingswijze heeft namelijk tot gevolg dat minder zetels zijn te verdelen, waarmee ook de drempel voor het behalen van één zetel wordt verhoogd. Ollongren (D66) geeft hierbij aan voor een uitwerking te willen 'kiezen die zo neutraal mogelijk uitpakt voor de verhouding tussen de grote en kleine partijen', omdat het wetsvoorstel in deze verhouding geen verandering beoogt.<sup>62</sup> In tijden van hoge electorale volatiliteit en versplintering is het naar mijn mening echter niet bezwaarlijk als de drempel tot toetreding tot de Eerste Kamer voor kleine partijen iets wordt verhoogd, ook al gaat dat enigszins ten koste van de evenredigheid. Bovendien is dit aanvaardbaar in het licht van art. 53 lid 1 Grondwet, omdat de wet (*in casu* de Kieswet) de evenredigheid mag begrenzen. Het doorschuiven van de problematiek van de zeteltoedeling en restzetelverdeling evenals de exacte verkiezingswijze door provinciale staten naar de gewone wetgever, of op zijn minst het uitblijven van meer openheid daaromtrent, bemoeilijkt het geven van een stem voor of tegen het wetsvoorstel.<sup>63</sup>

## 8. Conclusie

Het huidige voorstel van een verklaringswet tot verandering van de zittingstermijn en verkiezingswijze van de Eerste Kamer biedt de gelegenheid tot fundamentele bespiegelingen op de gewenste rol van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel. Thans benut de grondwetgever deze gelegenheid onvoldoende en is de motivering

onvoldragen. Voor dusdanig ingrijpende veranderingen is het noodzakelijk dat deze voldoende zijn doordacht.

De grondwetsherziening van 1983 illustreert dat onvoldoende rekenschap is gegeven van de potentiële gevolgen van de verandering naar een vierjarige zittingsduur en integrale verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Sindsdien lijken de Eerste Kamerverkiezingen steeds meer te fungeren als tussentijdse verkiezing voor het kabinet(sbeleid). Bovendien heeft de rolverdeling tussen beide Kamers aan onduidelijkheid gewonnen, waarbij de Eerste Kamer herhaaldelijk wordt verweten zich te weinig terughoudend op te stellen. Het huidige regeringsvoorstel poogt beide ontwikkelingen te keren, maar slaagt daar tot dusver onvoldoende in. De regering onderbouwt nauwelijks op welke wijze de integrale verkiezingswijze van de Eerste Kamer haar ontwikkeling tot tussentijdse verkiezing in de hand werkt en lijkt haar voor een voldongen feit aan te nemen. Daarnaast dient de regering mijns inziens nader te concretiseren hoe volgens haar het primaat van de Tweede Kamer en de terughoudende rol van de Eerste Kamer moeten worden vormgegeven, zonder daarbij te vervallen in algemeenheden als 'rolvastheid'. Dit vereist een onderbouwing waarom de integrale verkiezingswijze en vierjarige zittingsduur onvoldoende slagen in het bereiken van deze duidelijke rolverdeling en op welke wijze de partiële verkiezingswijze en zesjarige zittingstermijn wel daaraan bijdragen.

Oftewel, de regering dient te motiveren op welke wijze de voorgestelde veranderingen leiden tot een terugkeer naar de Eerste Kamer als *chambre de réflexion* in plaats van een *chambre de l'opposition*. Hoewel VVD-leider Yesilgöz in het kader van de kabinetsformatie heeft verkondigd dat 'niemand (...) anderhalve maand over de rechtsstaat [gaat, AO] filosoferen', is te hopen dat PVV, VVD, NSC en BBB gelet op de onenigheid in hun verkiezingsprogramma's bij het formeren wel wat tijd reserveren voor een visie op de rol van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel en de daarbij passende verkiezingswijze.<sup>64</sup>

61. *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 35; *Kamerstukken II* 2019/20, 35532, nr. 4, p. 9.

62. *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 35.

63. Aldus ook Eerste Kamerlid Van Otterloo (50Plus): *Kamerstukken II* 2020/21, 35532, nr. 11, p. 36.

64. *Handelingen II* 2023/24, nr. 24, item 3, p. 28.