

## STAP 29

# De relatie met de Eerste Kamer

### *Huidige praktijk*

De rol van de Eerste Kamer in het formatieproces is gering. Doorgaans is deze beperkt tot het advies van de voorzitter aan het staatshoofd tijdens de consultaties van de vaste adviseurs, en het ter beschikking stellen van de ‘ministerskamer’ als vergaderruimte voor informateurs en formateurs. Daarnaast treedt af en toe een Eerste Kamerlid op als informateur. De kleine rol van de Eerste Kamer is opmerkelijk, aangezien in de meeste opdrachten aan informateurs en formateurs gesproken wordt over een kabinet dat moet kunnen rekenen op een vruchtbare samenwerking met ‘de Staten-Generaal’ of ‘het parlement’ – beide Kamers dus. Tegelijkertijd is het ook begrijpelijk, omdat een nieuw kabinet vrijwel steeds wordt geformeerd na de verkiezing van een nieuwe Tweede Kamer of na een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer.

De geringe rol van de Eerste Kamer blijkt overigens ook aan het einde van het formatieproces, als het nieuwe kabinet zich presenteert aan de Tweede Kamer. Het kabinet kan pas echt aan het werk nadat uit het debat over de regeringsverklaring is gebleken dat een meerderheid geen wantrouwen koestert ten aanzien van het nieuwe kabinet. Een dergelijk debat vindt niet plaats in de Eerste Kamer.

### *Historische en staatsrechtelijke notities*

#### *Betrokkenheid van de Eerste Kamerfracties*

Een kabinet is voor het realiseren van zijn plannen tevens afhankelijk van steun in de Eerste Kamer. Staatsrechtsgeleerden stellen dat de vertrouwensregel eveneens geldt voor de relatie van het kabinet met de Eerste Kamer.<sup>1</sup> Dat blijkt incidenteel uit de parlementaire geschiedenis. In 1860 struikelde het kabinet-Rochussen in de Eerste Kamer toen de ontwerp-Spoorwegwet geen meerderheid kreeg. In 1904 leed het kabinet-Kuyper bij de behandeling van een wijziging van de Hoger-onderwijswet een nederlaag in de Eerste Kamer. Het kabinet besloot deze Kamer vervolgens te ontbinden. In nieuwe

samenstelling (met een rechtse meerderheid) aanvaardde de Eerste Kamer het wetsvoorstel alsnog.<sup>2</sup>

Na de Eerste Wereldoorlog zag nog tweemaal een individuele minister in een nederlaag in de Eerste Kamer aanleiding af te treden: in 1927 Van Karnebeek (partijloos), na de verwerping van het Verdrag met België, en in 2005 De Graaf (D66), nadat de grondwetswijziging waarmee de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de koningin uit de Grondwet werd gehaald niet de benodigde tweederdemeerderheid had gekregen.

Aangezien het kabinet voor het realiseren van wetgeving de steun nodig heeft van een meerderheid in de Tweede én in de Eerste Kamer, wordt bij sommige partijen aan het einde van de onderhandelingen het eindresultaat ook voorgelegd aan de fractie aan de andere zijde van het Binnenhof. Wiegels bijvoorbeeld, vroeg aan het einde van de lange formatie van 1977 het oordeel van Eerste Kamerfractievoorzitter Van Someren-Downer over het lijstje kandidaat-bewindslieden van de vvd – al nam hij uiteindelijk zelf de beslissing. In 1982 overlegde Wiegels opvolger Nijpels intensief met Eerste Kamerfractievoorzitter Zoutendijk over de personele invulling. Tijdens de formaties van 2002 en 2003 ging vvd-onderhandelaar Zalm nog een stap verder: aan het einde van beide formaties legde hij in een bespreking de voltallige vvd-Eerste Kamerfractie het regeerakkoord voor om na te gaan of het passages bevatte die onoverkomelijke bezwaren zouden kunnen opleveren. Hoewel de senatoren niet tot een formele uitspraak over het akkoord kwamen, was er volgens Zalm toch sprake van ‘een lichte vorm van binding’.<sup>3</sup>

Bovend’Eert voert de ondergeschikte rol van de Eerste Kamer terug op de formatie van 1922, toen de voorzitter van de CHU-fractie in de Tweede Kamer, Schokking, het conceptregeringsprogramma wilde voorleggen aan de voorzitter en de secretaris van de CHU-fractie in de Eerste Kamer. Die verklaarden daarop ‘geen verantwoordelijkheid ten aanzien van het regeeringsprogramma op zich te kunnen nemen’. Volgens Bovend’Eert is sindsdien de afzijdigheid van de Eerste Kamerfracties een ‘bestendige formatiepraktijk’.<sup>4</sup> Ook voor 1922 was de inbreng van de Eerste Kamerfracties echter verwaarloosbaar. Koningin Wilhelmina consulteerde, afgezien van de voorzitter, geen leden van de Eerste Kamer. Dat heeft zij in juni 1929, vlak voor de Kamerverkiezingen, overigens wel overwogen. Toenmalig voorzitter van de Tweede Kamer Ruijs de Beerenbrouck drukte deze koninklijke gedachte echter snel de kop in.<sup>5</sup>

Bij het eerste optreden van het kabinet-Drees II in de Eerste Kamer, in april 1951, vroeg KVP-fractievoorzitter Kropman waarom de senaatsfracties tijdens de formatie niet waren geraadpleegd. In de opdrachten aan Drees en Van Schaik en vervolgens aan Steenberghe was immers vorming van een kabinet verzocht ‘dat geacht mag worden het vertrouwen van *het parlement* te genieten’. Dit in afwijking van de formaties van 1946 en 1948, toen in de

opdrachten was gerefereerd aan (zo groot mogelijk) vertrouwen in de Tweede Kamer. Minister-president Drees verklaarde hierop dat het niet raadplegen van de Eerste Kamerfracties

in overeenstemming is met de steeds gevolgde praktijk. Ook vroeger, althans voor zover mij bekend, is steeds uitgegaan van de gedachte, hoe ook de formulering van de opdracht precies was, dat er politieke overeenstemming moest zijn, in het bijzonder met de direct gekozen tak van de Volksvertegenwoordiging. Dit is geen staatsrechtelijk voorschrift, maar een conventie, die voortgevloeid is uit de groei van onze parlementaire instellingen. Het gehele raadplegen van fracties ligt buiten het geschreven staatsrecht. Dit gebruik is gegroeid. Uit de omschrijving, dat een Kabinet moest worden gevormd, dat geacht kan worden het vertrouwen van de Volksvertegenwoordiging te hebben, vloeide niet voort, dat het raadplegen van de fracties der Eerste Kamer nodig zou zijn. [...] Het ligt voor de hand, dat de leiders van de Tweede-Kamerfracties desgewenst gelegenheid hadden ook contact op te nemen met leden van de Eerste Kamer. Of dit wenselijk is, laat ik thans buiten beschouwing.<sup>6</sup>

Soms moet vanwege de politieke omstandigheden de fractie in de Eerste Kamer wel worden geraadpleegd. Toen de vvd in 1959 ministers moest leveren voor het kabinet-De Quay, was er sprake van grote animositeit tussen de Tweede Kamerfractie, onder aanvoering van partijleider Oud, en de Eerste Kamerfractie, waarvan Van Riel voorzitter was. Tijdens de formatie werden de verhoudingen tussen de vvd-fracties verder bemoeilijkt doordat Van Riel zich in de strijd wierp voor het ministerschap van Defensie en ook eiste dat Oud in de onderhandelingen een claim zou leggen op Financiën, waarvoor senator Witteveen kandidaat was. Oud wenste het door hem geprefereerde confessioneel-liberale kabinet-De Quay echter niet in de waagschaal te stellen door de in zijn ogen weinig diplomatieke Van Riel te kandideren en koos daarom voor anderen. Het leidde tot gezamenlijke fractievergaderingen in april 1959, waarin Oud uiteindelijk zijn zin kreeg.<sup>7</sup>

In 2010 werd de relatie met de Eerste Kamer actueel omdat voor het eerst sinds 1901 het te formeren kabinet niet kon rekenen op een meerderheid in deze Kamer. Beoogd gedoogpartner pvv was daar (nog) niet vertegenwoordigd. (Overigens gold datzelfde voor de combinatie Paars Plus, die eerder was beproefd; de daarbij betrokken partijen hadden op dat moment 34 zetels in de Eerste Kamer.) De fractievoorzitters van een meerderheid in de Eerste Kamer richtten een open brief aan informateur Opstelten om hem te wijzen op de mogelijke risico's.

Tjeenk Willink, die begin september belast was met een 'tussenronde'-informatie, besloot tot een gesprek met de voorzitter van de Eerste Kamer, Van der Linden (CDA). Deze wees desgevraagd op de 'eigen positie' van de

Eerste Kamer: waar het ‘politieke primaat’ ligt bij de Tweede Kamer is de Eerste Kamer de ‘chambre de réflexion’, met als voornaamste taak toetsing van de kwaliteit van wetgeving. Op basis hiervan concludeerde Opstelten, die midden september het formatiestokje weer overnam van Tjeenk Willink, in zijn eindverslag: ‘De Eerste Kamer heeft niet gevraagd wijziging te brengen in de staatkundige verhoudingen en evenmin als zodanig betrokken te worden in het proces van kabinetsformatie, anders dan door het optreden van de voorzitter als een van Uw vaste adviseurs.’<sup>8</sup>

### *Debuut in de Eerste Kamer*

Het eerste optreden van het nieuwe kabinet in de Eerste Kamer heeft doorgaans geen speciaal karakter. Vaak gaat het hierbij om de eerstvolgende algemene politieke beschouwingen waarbij dan aandacht wordt geschonken aan het regeerakkoord en de formatie. In de parlementaire geschiedenis kwam het slechts een enkele keer voor dat het debuut in de Eerste Kamer de vorm kreeg van een apart debat. Na de afronding van de formatie van 1926 volstond premier De Geer bij het eerste optreden van zijn kabinet in de Eerste Kamer, op 7 april 1926, weliswaar met een korte verwijzing naar de ‘Regeringsverklaring’ in de Tweede Kamer van vier weken daarvoor, maar dat nam niet weg dat behalve de minister-president ook alle andere ministers aanwezig waren en dat er een dag later over gedebatteerd werd.<sup>9</sup>

Enmaal is dezelfde regeringsverklaring in de Tweede én de Eerste Kamer voorgedragen. Dat was in 1933, bij het aantreden van het tweede kabinet-Colijn. Op 31 mei van dat jaar legde Colijn de regeringsverklaring eerst af in de Tweede Kamer, waarna hij het Binnenhof overstak om dezelfde tekst voor te dragen in de Eerste Kamer. Vermoedelijk was deze ‘hommage’ aan de Eerste Kamer het gevolg van een verzoek van haar voorzitter De Vos van Steenwijk. Het debat erover vond vervolgens alleen in de Tweede Kamer plaats. De manoeuvre wekte verbazing en kritiek in de Tweede Kamer. Colijns optreden vond dan ook geen navolging, al trad het kabinet-De Jong in mei 1967, een maand na het afleggen van de regeringsverklaring in de Tweede Kamer, voltallig aan in de Eerste Kamer voor een debat over ‘verschillende facetten van regeringsbeleid’.<sup>10</sup>