



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*



*De Eerste Kamer  
in vogelvlucht*





# *In ons land*



vormen de Eerste en Tweede Kamer samen de Staten-Generaal. De Eerste Kamer neemt daarbij haar eigen specifieke plaats in waarbij zowel overeenkomsten als verschillen met de Tweede Kamer kenmerkend zijn. Deze brochure gaat vooral over de taken en rol van de Eerste Kamer in het hedendaagse politieke stelsel. Daarnaast wordt een korte schets gegeven van de geschiedenis van de Eerste Kamer en vindt u informatie over het historische gebouw waarbinnen zij functioneert. In de tekst wordt ook regelmatig de benaming senaat gebruikt als aanduiding voor de Eerste Kamer. Dit is geen officiële naam, maar in het buitenland kent men de naam Eerste Kamer niet en heten vergelijkbare instellingen senaat.

*'Kerntaak van de Eerste Kamer is de kwaliteit van de wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.'*



01 De Eerste Kamer in vergadering.



# De rol van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer neemt in ons staatsbestel een bijzondere plaats in. Haar hoofdtaak ligt hierin dat zij aan het eind van het wetgevende proces een totaaloordeel velt over een wetsvoorstel. Amenderen kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet. De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel wel verwerpen en heeft dus het laatste woord. De Eerste Kamer heeft tevens de taak de regering te controleren, een taak die veelal in samenhang met de beoordeling van wetsvoorstellen wordt uitgeoefend.

Het optreden van de Eerste Kamer speelt zich meer af in luwte dan dat van de Tweede Kamer. Tweede Kamerleden zijn fulltime beroeps politici, terwijl Eerste Kamerleden deeltijd politici zijn, die dikwijls nog andere functies bekleden. De Tweede Kamer houdt zich vooral bezig

met de dagelijkse politiek, de Eerste Kamer fungeert meer als ‘chambre de réflexion’.

## Wetgevende taak

Alle wetsvoorstellen moeten, voordat ze wet kunnen worden, door de Eerste Kamer worden goedgekeurd. Kerntaak van de Eerste Kamer is de kwaliteit van de wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De praktijk leert dat een dergelijke heroverweging of toetsing door de senaat waardevol is. Zo worden de praktische gevolgen van een wetsvoorstel niet altijd tijdig doorzien. Verder kan het voorkomen dat een wetsvoorstel door amendementen, dat wil zeggen wijzigingen of aanvullingen die vanuit de Tweede Kamer

in het wetsvoorstel zijn aangebracht, uit zijn voegen is geraakt en nadere interpretatie nodig is om te bepalen wat de wetgever nu precies wil met een wet.

## Rechterlijke macht

In dit verband is het van belang, dat de beraadslagingen in de Eerste Kamer een niet te onderschatten rol spelen bij de interpretatie van wetsteksten, bij voorbeeld door de rechterlijke macht. Al kan de tekst niet meer gewijzigd worden, de betekenis kan worden verduidelijkt. Bij diverse rechterlijke uitspraken wordt dan ook verwezen naar de verslagen van de Eerste Kamer over de debatten over wetsvoorstellen.

## Zwaard van Damocles

Het beeld dat veel mensen van de Eerste Kamer hebben dat deze uiteindelijk toch

*'Want zolang de senaat  
geen 'ja' zegt, hangt het  
dreigende 'nee' als het  
zwaard van Damocles  
boven het hoofd van de  
regering.'*





bijna alle wetsvoorstellen goedkeurt (gemiddeld 97%), vraagt om enige bijstelling. Want zolang de senaat geen ‘ja’ zegt, hangt het dreigende ‘nee’ als het zwaard van Damocles boven het hoofd van de regering. De Eerste Kamer heeft namelijk de volgende middelen om haar invloed te laten gelden.

### **Novelle**

Hoewel de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft, kan zij een minister met zwaarwegende argumenten en punten van kritiek zo onder druk zetten dat deze er voor kiest om met een aanvullend wetsvoorstel te komen, een zogeheten novelle. Daarin houdt de regering dan rekening met de kritiek van de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel tot aanpassing doorloopt dezelfde procedure als elk ander wetsvoorstel, dus via de Raad van State voor advies en voor behandeling en goedkeuring via de Tweede Kamer en Eerste Kamer.

### **Motie**

Hoewel zij daar weinig gebruik van maakt kan de Eerste Kamer ook een motie indienen om iets gedaan te krijgen van de regering. Deze kan een motie echter naast zich neerleggen als zij dat wil. Juist omdat de Eerste Kamer zo weinig gebruik maakt van moties (hooguit tien tot twintig per jaar tegenover vele honderden in de Tweede Kamer) en deze vaak Kamerbreed worden gesteund zal de regering dat niet zo gauw doen. Immers, in dat geval kan verwerping van het wetsvoorstel in zicht komen.

### **Toezeggingen**

In de wetenschap dat het wetsvoorstel verworpen zou kunnen worden als de regering onvoldoende aan substantiële bezwaren van de senaat tegemoet komt, kan de regering ook op een andere wijze proberen een uitweg te vinden. Veel vaker dan het aanbod tot een novelle doet de regering tijdens de behandeling in de Eerste Kamer zogenaemde toezeggingen, waardoor de Kamer het wetsvoorstel uiteindelijk wel goedkeurt. Hierbij

moet gedacht worden aan toezeggingen op uitvoeringstechnisch, organisatorisch of financieel terrein, of een toezegging om een wet na een bepaalde tijd te evalueren om te bezien of deze goed werkt. Die toezeggingen zijn in veel gevallen van direct belang voor burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen die met uitvoering en/of handhaving zijn belast.

## *Controlerende taak*

De controle op het regeringsbeleid berust allereerst bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer stelt zich in dit opzicht dan ook terughoudend op. Zij controleert vooral de hoofdlijnen van beleid en de onderlinge samenhang van de verschillende regeringsplannen. Zij heeft bijvoorbeeld nooit gebruik gemaakt van het recht van enquête en slechts zelden van het recht van interpellatie, het recht om een bewindspersoon direct ter verantwoording te roepen in de Kamer. Zo worden eveneens vanuit de Eerste Kamer minder schriftelijke vragen gesteld dan in de Tweede Kamer.

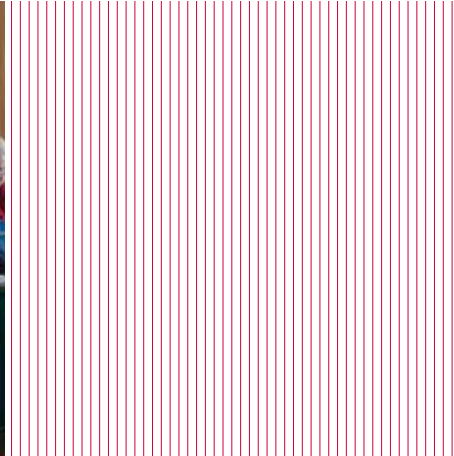




01



02



01  
02

*De Handelingen der Staten-Generaal.  
Ruggespraak.*

### **Budgetrecht**

In diezelfde lijn maakt de Eerste Kamer op haar eigen wijze gebruik van het budgetrecht, het klassieke instrument van de parlementaire controle op het regeringsbeleid. Met dit budgetrecht heeft de senaat de mogelijkheid om begrotingen goed- of af te keuren. Hoewel de Eerste Kamer ook hier een vetorecht heeft, zal zij dat niet gauw gebruiken. Het afkeuren van een begroting heeft namelijk enorme en vergaande gevolgen die verlammend kunnen werken voor de getroffen beleids-terreinen.

### **Beleidsdebatten**

Tot een aantal jaren geleden werden begrotingsbehandelingen aangegrepen om met de regering te debatteren, waarbij alle woordvoerders van de verschillende fracties hun eigen prioriteiten bij de keuze van discussiepunten bepaalden. Tegenwoordig discussiëren de woordvoerders in de begrotingsdebatten steeds vaker aan de hand van gezamenlijk gekozen beleidsonderwerpen, om daarmee de meerwaarde van de gedachtewisseling

met de regering te vergroten. Er is steeds vaker sprake van een samenhangend geheel waardoor meer diepgang mogelijk is. Soms wordt een onderwerp gekozen waarbij verschillende ministers zijn betrokken, juist om schotten te doorbreken en te komen tot visie en slagvaardigheid.

### **Minder partijpolitiek**

De Eerste Kamer is veel minder een politieke arena dan de Tweede Kamer waardoor zij, dankzij haar gepaste terughoudendheid, soms bepaalde problemen op een minder partijpolitiek aangedreven wijze kan behandelen. Zij is bijvoorbeeld niet gebonden aan een regeerakkoord. Juist door het ontbreken van directe politieke gevolgen aan haar uitspraken, kan de Eerste Kamer lijnen naar de toekomst uitstippelen; een toekomst die verder reikt dan één regeerperiode. Opvallend is ook dat soms Leden in de Eerste Kamer namens meer dan alleen hun eigen fractie het woord voeren. In enkele gevallen treedt er zelfs één woordvoerder op namens de hele Kamer. Hierdoor is het voor de regering meteen duidelijk dat op

dat onderwerp van debat geen of nauwelijks politiek verschil van mening bestaat tussen de fracties en deze van goeden huize moet komen om wensen of zorgen van de Kamer naast zich neer te leggen.

### **Europa**

Steeds meer regelgeving wordt gemaakt in Europees verband. We spreken dan over Europese richtlijnen en verordeningen in plaats van wetten. Internationale afspraken, waaronder de Europese richtlijnen vallen, tellen zwaarder dan nationale wetten. Ze vormen de randvoorwaarden waarbinnen de nationale wetgeving tot stand kan worden gebracht. Dat is een belangrijke reden voor de Eerste Kamer om regelmatig en in een vroeg stadium over nieuwe richtlijnen schriftelijk en mondeling te overleggen met de regering. Die onderhandelt namelijk namens Nederland met de andere Europese lidstaten wat zij precies vastleggen in die richtlijnen en wat niet. Overigens is de afgelopen jaren ook de rol die de nationale parlementen rechtstreeks in het Europese besluitvormingsproces spelen, versterkt.





*‘Internationale afspraken, waaronder de Europese richtlijnen vallen, tellen zwaarder dan nationale wetten.’*

# Samenstelling

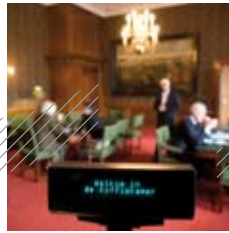


De meer specifieke rol van de Eerste Kamer komt ook tot uitdrukking in de vergaderfrequentie en het lidmaatschap van deze Kamer. Het is regel, dat de senaat maar één, hooguit twee dagen per week vergadert. Het lidmaatschap is voor de Eerste Kamerleden, zoals vermeld, geen hoofdfunctie. Naast het Kamerwerk hebben de meeste Kamerleden een volledige werkkring elders. Dit stelt grenzen aan de tijd die leden voor het Kamerlidmaatschap beschikbaar hebben, maar heeft het voordeel dat een grote variëteit aan actuele maatschappelijke ervaring ‘doorwerkt’ in het functioneren van de Eerste Kamer.

## **Verscheidenheid**

De combinatie van politieke verantwoordelijkheid van senatoren met hun kennis

van zaken en vaak jarenlange ervaring in diverse maatschappelijke functies heeft een grote toegevoegde waarde voor het debat met de regering. Vanuit deze functies kunnen zij namelijk goed de noodzaak van het regeringsbeleid of juist de onwenselijkheid ervan beoordelen. Door de grote verscheidenheid aan ervaring in de dagelijkse praktijk (in de wetenschap, het openbaar bestuur, de advocatuur, in instellingen op velerlei terreinen zoals de zorg en het onderwijs) zijn de Leden van de Eerste Kamer in staat om beleid en regelgeving in een breder perspectief te plaatsen van, en te beoordelen op onderlinge samenhang en gerichtheid op de toekomst. De betiteling van de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ duidt dan ook op een instituut bij uitstek waar maatschappelijke



01



- 01 *Koffiekamer.*
- 02 *Derde dinsdag op het Binnenhof.*



02

worteling en reflectie samenkomen; een instituut waar weinig ruimte is voor de waan van de dag.

## *De Eerste Kamer en de formatie*

De Eerste Kamerfracties zijn niet zoals die van de Tweede Kamer betrokken bij de regeringsformatie. De totstandkoming van een regeerakkoord gaat dan ook buiten deze Kamer om. Alleen brengt de Voorzitter van de Eerste Kamer als eerste na de verkiezingen advies uit aan H.M. de Koningin, gevolgd door de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Vice-president van de Raad van State. Zij drieën zijn de officiële adviseurs van de Koningin bij de formatie. Daarnaast verdient vermelding, dat de (in)formateurs voor hun

besprekingen vaak gebruik maken van de ministerskamer van de Eerste Kamer.

## *Prinsjesdag*

Bij de taken van de Eerste Kamer moet ten slotte vermeld worden dat de Voorzitter van die Kamer ook voorzitter is van gezamenlijke vergaderingen van de Eerste en Tweede Kamer, de zogenoemde Verenigde Vergaderingen der Staten-Generaal. De bekendste is die op Prinsjesdag in de Ridderzaal, wanneer de Koningin de leden van de Verenigde Vergadering toespreekt. Eerste en Tweede Kamer vergaderen ook samen bij de goedkeuring van voorgenomen huwelijken van leden van het Koninklijk Huis en natuurlijk bij de installatie van een nieuw staatshoofd.

*'Het gebouw waarin de  
Eerste Kamer is gehuisvest  
heeft een rijke geschiedenis.'*

01

*Eén van de commissiekamers is de Gravenkamer,  
met de portretten van alle graven van Holland.*





01

*In de vergaderzaal hangt het méér dan levensgrote schilderij van Koning Willem II, geschilderd door J.A. Kruseman in 1849.*



01

# Geschiedenis

Na de val van Napoleon besloot het Congres van Wenen in 1815 de voormalige Oostenrijkse Nederlanden (het huidige België) samen te voegen met het Koninkrijk der Nederlanden, om daarmee een sterke staat te vestigen aan de Franse noordgrens. In België vreesden de hogere standen hierdoor hun invloed te verliezen, daarom wilden zij dat deze samenvoeging gepaard ging met de instelling van een Hogerhuis voor de adel naar Brits model.

Het uiteindelijke resultaat werd de Eerste Kamer waarvan de leden – variërend in aantal van 40 tot 60 – voor het leven door de Koning werden benoemd. De leden dienden minstens 40 jaar oud te zijn en verder moesten zij op grond van hun geboorte, hun welstand of verdiensten voor de staat tot de aanzienlijkste burgers van het land behoren.

## Gekozen door Provinciale Staten

Na de definitieve afscheiding van België in 1839 bleef de Eerste Kamer bestaan,

ook om als bolwerk van de Kroon een tegenwicht te kunnen bieden aan de Tweede Kamer. Alleen het aantal leden werd gehalveerd. Het jaar 1848, waarin talloze revoluties in Europa plaats vonden, veroorzaakte ook in Nederland een politieke stroomversnelling.

## Thorbecke

In dat jaar werd de grondwet radicaal gewijzigd op initiatief van het toenmalige Tweede Kamerlid Thorbecke en zijn grondwetscommissie. Niet langer werden de leden van de Eerste Kamer door de Koning benoemd, maar gekozen door de leden van Provinciale Staten en wel uit de hoogst aangeslagenen in de directe belastingen. Daarmee kwam een eind aan de invloed van de Koning op de Eerste Kamer.

## ‘Zo ben ik altijd bij u’

De toenmalige Koning Willem II betreurde dit zeer. Hij schonk daarom zijn portret aan de Kamer, bij welke gelegenheid hij gezegd zou hebben: ‘Zo ben ik toch altijd

bij u’. Verder bepaalde de nieuwe grondwet het aantal zetels op 39; de Leden werden niet meer benoemd voor het leven, maar voor de maximale zittingsduur van negen jaar, waarbij om de drie jaar eenderde van de Leden opnieuw werd gekozen.

## Eerste vrouw

Bij de grondwetsherziening van 1917 worden de eisen van kiesbaarheid voor de Eerste Kamer gelijkgesteld aan die voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Dit betekende dat vanaf dat moment ook vrouwen tot de Eerste Kamer konden toetreden. De eerste vrouwelijke senator heette Carry Pothuis-Smit. Zij werd in 1920 gekozen en zou gedurende lange tijd de enige vrouw zijn in het mannengezelschap.

## Maximaal zes jaar

De vraag naar de betekenis van de Eerste Kamer werd weer actueel bij de grondwetswijziging van 1922. Hoewel de bolwerktheorie van de Kroon geen opgang meer deed, wenste de meerder-





02



03



04



05

- 02 De wandelgang.
- 03 De dennenappel, een houten ornament in het trappenhuis.
- 04 De vergaderzaal van de Staten van Holland en West-Friesland, 17<sup>de</sup> eeuw.
- 05 Het Binnenhof, begin 17<sup>de</sup> eeuw.
- 06 Detail plafond van de vergaderzaal.

heid van de Staten-Generaal toch aan het tweekamerstelsel vast te houden. De gedachte bleef leven, dat het beter is de bevoegdheid en de macht niet uitsluitend bij één Kamer te laten berusten. Wel werd de zittingsduur verkort tot zes jaar, waarbij de helft van de Kamer om de drie jaar werd vernieuwd.

ter discussie gesteld. Wederom bleef de meerderheid in de Staten-Generaal vasthouden aan het tweekamerstelsel: de Eerste Kamer bleef met al haar bevoegdheden gehandhaafd. Sindsdien wordt zij echter wel om de vier jaar in haar geheel opnieuw gekozen door de leden van de Provinciale Staten.

### **Van 50 naar 75 Leden**

Afgezien van de verhoging van het aantal Leden van 50 naar 75 bij de grondwetsherziening van 1956, bleef het bestaan van de Eerste Kamer een halve eeuw onaangevochten. Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983 werd het tweekamerstelsel echter weer

06







*‘De betiteling van de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ duidt dan ook op een instituut waar weinig ruimte is voor de waan van de dag.’*

# Gebouw

01 *Detail van de plafondschildering in de vergaderzaal door Andries de Haen en Nicolaes Wielingh.*



01

Het gebouw waarin de Eerste Kamer is gehuisvest heeft een rijke geschiedenis. De Eerste Kamer zit hier overigens pas sinds 1849; daarvoor vergaderde zij in de Trêveszaal. Die maakt nu deel uit van het ministerie van Algemene Zaken en daar vergadert nu elke week de ministerraad.

## Staten van Holland

De fraaie vergaderzaal van de Eerste Kamer dateert uit het midden van de 17e eeuw. In 1651 had Johan de Witt als leider van de Staten van Holland de architect Pieter Post opdracht gegeven een vergaderzaal speciaal voor de Staten van Holland te bouwen. Vóór die tijd maakte dit gedeelte van het Binnenhof deel uit van de residentie van de stadhouders. In 1655 was de ruwbouw van de zaal gereed en werd begonnen met de afwerking van het interieur.

## Plafondschilderingen

De schilders Andries de Haen en Nicolaes Wielingh maakten de plafondschilderingen. De medaillons laten verschillende volken zien, waarmee de Republiek wereldwijd banden onderhield.

De afgebeelde figuren schijnen met belangstelling te kijken naar wat zich beneden afspeelt. Volgens de overlevering heeft men hiermee tot uitdrukking willen brengen, dat de diverse naties geïnteresseerd waren in wat hier in deze vergaderzaal besproken werd. In het middenpaneel van het plafond staan enkele jongens afgebeeld, waarvan er een is die zijn been heel brutaal over de rand heeft geslagen. Zij stellen voor 'de kinderen van staat' ofwel de toekomst van het vaderland.

## Oorlog en vrede

Uit die tijd zijn verder nog schoorsteenstukken aanwezig in de vergaderzaal van de Eerste Kamer. Aan de westelijke zijde bevindt zich de door Hanneman afgebeelde Godin van de Vrede. Aan de oostelijke zijde treffen we de Oorlogsgod Mars, in volle wapenrusting, vervaardigd door Jan Lievensz.

## Wandbekleding

De muren waren oorspronkelijk bekleed met wandtapijten met afbeeldingen van Italiaanse landschappen. Tijdens de



02



03

- 02 De Noenzaal van de Eerste Kamer.
- 03 Detail plafondschildering Noenzaal.
- 04 'Peukenkast' uit vervlogen tijden.
- 05 Restauratie van de vergaderzaal '94/'95.

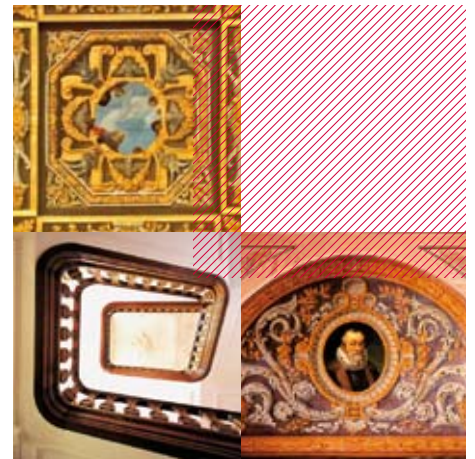


05



04

06



07

08

- 06 Het middenpaneel van het plafond.
- 07 Trappenhuis.
- 08 Johan van Oldenbarnevelt, één van de acht portretten van de raadspensionarissen in de vergaderzaal.

Franse tijd, toen de vergaderzaal door koning Lodewijk Napoleon werd gevorderd voor zijn ministerie van Oorlog, zijn de wandtapijten van de muur gehaald en sindsdien verdwenen. De huidige wandbekleding werd aangebracht tijdens de laatste restauratie (juli 1994-september 1995). Voor het ontwerp en de kleuren gold het 17e eeuwse plafond als richtinggevend.

### Koning Willem II

Achter het voorzittersgestoelte valt direct het meer dan levensgrote portret op van Koning Willem II. Het is geschilderd door J.A. Kruseman. De vorst schonk het in 1849 aan de Kamer toen zijn invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer eindigde. In diezelfde tijd werden de in

medaillons geschilderde portretten van de raadspensionarissen aangebracht.

### Publiek toegankelijk

Vandaag de dag worden in deze vergaderzaal nog steeds de vergaderingen van de Eerste Kamer gehouden. De plenaire vergaderingen die vrijwel altijd op dinsdag plaatsvinden zijn openbaar en daarmee voor het publiek toegankelijk. Iedereen die daar belangstelling voor heeft kan plaatsnemen op de publieke tribune. De vergadering kan ook gevolgd worden via de internetsite van de Eerste Kamer.

Voor meer informatie kunt u zich wenden tot de afdeling Communicatie en Protocol of de site [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) raadplegen.



## Colofon

### *Uitgave*

Communicatie en Protocol

Eerste Kamer der Staten-Generaal

januari 2008

E-mail: [communicatie@eerstekamer.nl](mailto:communicatie@eerstekamer.nl)

Ontwerp: Corps, Den Haag

Fotografie: Hans Kouwenhoven

Druk: StyleMathôt



**Eerste Kamer der Staten-Generaal**

Binnenhof 22  
2513 AA Den Haag

Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

*telefoon* 070 312 92 00  
*fax* 070 312 93 90  
*website* [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)