

Bert van den Braak, *De Eerste Kamer 1996-2021. Tussen nuttig en overbodig* (Amsterdam: Boom, 2023, 296 pp., ISBN 9789024444670).

‘De fout van deze Kamer wordt meer en meer, dat zij “Tweede Kamer spelen gaat” en uit het oog verliest, dat haar taak een geheel andere is dan een doublure van de andere Kamer te zijn.’ Deze kritiek over het gedrag van de Eerste Kamer valt vandaag de dag te beluisteren, maar dit citaat is van honderd jaar geleden en afkomstig van parlementair historicus en liberaal (Tweede) Kamerlid P.J. Oud. Hij bekritiseerde de Eerste Kamer, nadat zij in 1925 twee volle dagen had gedebatteerd over een toenmalige kabinetscrisis.

Kritiek op de Eerste Kamer is dus niet nieuw. Al sinds haar ontstaan in 1815 is er commentaar op haar verkiezing, samenstelling en functioneren. Dat weet ook Bert van den Braak, die als bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel is verbonden aan de Universiteit Maastricht. Hij promoveerde in 1998 op een uitgebreide studie getiteld *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*. Het voorliggende boek is een vervolg hierop en is met eenzelfde benadering tot stand gekomen. Van den Braak heeft gebruikgemaakt van een omvangrijke dataverzameling met gegevens over de samenstelling (vooral uit het mede door hem samengestelde biografisch archief www.parlement.com van voorheen het Parlementair Documentatiecentrum) en de wetgevende activiteiten van de Kamer. Met deze studie vult de auteur een leemte; er zijn immers niet veel wetenschappelijke monografieën over instituten als de Eerste en Tweede Kamer. In 1990 verscheen ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer het gedenkboek *Aan deze zijde van het Binnenhof*. Van recenter datum is *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* dat in 2015 het licht zag en waaraan Van den Braak ook een bijdrage leverde.

Van den Braak achtte het ook van belang een aanvulling op dit eerdere werk te schrijven omdat de Eerste Kamer in de afgelopen jaren door wisselende politieke meerderheden meer dan voorheen in het oog liep. Het ligt minder dan vroeger voor de hand dat een in de Tweede Kamer aangenomen voorstel het ook haalt in de Eerste Kamer. De laatste wint hiermee aan politieke invloed, wat de vraag oproept of het vanuit democratisch oogpunt wel terecht is dat een indirect, via de Provinciale Staten gekozen Kamer het laatste woord heeft en een voorstel naar de prullenbak kan verwijzen. Op die vraag komt Van den Braak aan het slot van zijn boek terug.

Dit boek blijkt veel meer te bevatten dan de summiere inhoudsopgave doet vermoeden. Het was dan ook gebaat geweest bij een gedetailleerde inhoudsopgave of een inleiding per hoofdstuk met een korte uiteenzetting

van de sub(sub)onderwerpen. Het interessante en relevante deel over de aandacht van de Eerste Kamer voor Europa en de Europese Unie (190-201), bijvoorbeeld, zit nu wat verscholen in het boek in een hoofdstuk met de titel ‘Wat doet de Eerste Kamer nog meer?’.

Het boek opent met een schets van de voorgeschiedenis tot 1996. Vervolgens gaat de auteur in op de positie en functie van de Eerste Kamer, waarbij de verhouding van de Eerste tot de Tweede Kamer en de taakopvatting van de Eerste Kamer aan bod komen. Hierna is een hoofdstuk gewijd aan de samenstelling van de Kamer, waarbij biografische gegevens als opleiding, regionale herkomst en leeftijd van leden voor en na 1995 met elkaar worden vergeleken. Zoals de titel van het boek verradt, gaat het boek in op twee stellingen. De eerste stelt dat de Eerste Kamer volstrekt overbodig is, de tweede wijst op haar nut als tweede beoordelaar van wetgeving. Beide bevatten zowel een kern van waarheid als onzin, meent Van den Braak. Aan de hand van voorbeelden uit de wetgevingspraktijk zoekt hij op secure wijze de nuance. Dit is de kern van het boek (hoofdstukken 5 en 6) waar het draait om de vraag wat de Eerste Kamer feitelijk deed in de periode 1996-2021. Hier biedt de auteur een gedetailleerde opsomming van onder meer de door de Eerste Kamer bedachte beoordelings- of toetsingscriteria bij wetsvoorstellen, haar stemgedrag, de verhouding van Eerste Kamerleden met de ‘eigen’ Tweede Kamerfractie, de verworpen wetsvoorstellen, afgedwongen novelles en alle andere zaken waarover de Eerste Kamer zich heeft gebogen. Van den Braak relateert overtuigend het belang van de door de Kamer opgestelde beoordelingscriteria als rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door erop te wijzen dat de Kamer eerst en vooral een politiek orgaan is. Bij de interpretatie en de weging van voorstellen spelen politieke afwegingen dan ook altijd een rol. Desalniettemin concludeert hij dat de veranderde politieke verhoudingen slechts tot een lichte verhoging van het aantal verworpen wetsvoorstellen hebben geleid. Of dat in de toekomst zo zal blijven, is afwachten.

Het voorlaatste hoofdstuk bespreekt de recente discussies over de Eerste Kamer. Ook al is het bestaansrecht van de senaat om diverse redenen vaak betwist – de Kamer zou onder meer elitair, hinderlijk en tijdrovend zijn – echt bedreigd is zij nooit geweest. Voor afschaffing is nooit een meerderheid gevonden. De kans dat die er komt is klein omdat de leden van de Eerste Kamer in dat geval zelf hun instituut overbodig moeten verklaren en opheffing bovendien gepaard gaat met een tijdrovende grondwetswijziging. Ook het draagvlak om de Eerste Kamer enigszins aan te passen lijkt te ontbreken, getuige gesneuvelde voorstellen hiertoe in de recente parlementaire geschiedenis. In voorstellen als het vervangen van de Eerste Kamer door een bindend correctief wetgevingsreferendum ziet de auteur weinig, want over lang niet alle onderwerpen valt met een eenvoudig voor of tegen te beslissen. ‘Een tweede politiek oordeel over wetgeving, in het openbaar en door een gekozen volksvertegenwoordiging (te weten de

Eerste Kamer), is dus de beste oplossing, al is zij niet perfect' (253). Tot slot komt Van den Braak met aanbevelingen, die het zijns inziens toch wel nuttige instituut ten goede moeten komen. Zo stelt hij voor om van de Eerste Kamer een rechtstreeks gekozen orgaan te maken dat zich hoofdzakelijk richt op de kwaliteit van de wetgeving en om het vetorecht van de Kamer in te perken. Van den Braak kent de geschiedenis echter goed genoeg om te weten hoe klein de kans is dat er iets zal veranderen. Los van de (oeverloze) discussie of de Eerste Kamer overbodig is, biedt dit boek een schat aan informatie over het functioneren van een belangrijk instituut in het parlementair bestel.

Anne Bos, Radboud Universiteit Nijmegen