

Vergaderjaar 2007–2008

**31 200 IIA**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2008**

**A**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2008

Tijdens de Algemene Beschouwingen op 16 oktober jl.<sup>1</sup> heeft de regering toegezegd de Eerste Kamer nader te informeren over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en over de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld voor de Eerste Kamerverkiezingen. Deze brief bevat een verkenning van de mogelijkheden.

De opzet van deze brief is als volgt. Voor beide onderwerpen wordt eerst de achtergrondgeschiedenis geschetst en de reden waarom de wetgever destijds de regeling zo heeft ingericht. Daarna het huidige wettelijke kader en de concrete uitwerking daarvan bij de verkiezingen in 2007. Ten slotte is een korte opsomming van de mogelijkheden tot verandering in de brief opgenomen. Bij de verschillende opties is tevens aangegeven welke consequenties deze kunnen hebben.

#### **Voorkeurdrempel Eerste Kamer**

##### *Ratio voorkeurdrempel*

Het Nederlandse kiesstelsel kenmerkt zich door een zeker evenwicht tussen de invloed van de kiezers en de invloed van de politieke partijen op de vraag wie wordt gekozen. De kiezer bepaalt met name welke partijen in welke omvang vertegenwoordigd zijn. De politieke partijen hebben de meeste invloed op de vervulling van de aan hen toegewezen zetels om zo te kunnen komen tot een evenwichtige samenstelling van hun fractie. Op de lijstvolgorde kunnen kiezers desgewenst invloed uitoefenen als zij lid zijn van een politieke partij. De kiezers hebben daarnaast de mogelijkheid om de door de partij vastgestelde lijstvolgorde te doorbreken door het uitbrengen van een stem op de kandidaat van hun voorkeur. Hierbij worden kandidaten die een voldoende groot aantal kiezers achter zich weten te scharen direct gekozen met eventuele doorbreking van de lijst-

<sup>1</sup> Handelingen I 2007–2008, nr. 4.

volgorde ook zonder dat zij op eigen kracht een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler halen.

De hoogte van de voorkeurdrempel is niet bij alle verkiezingen identiek. Bij de Tweede Kamerverkiezingen bedraagt deze 25% van de kiesdeler, bij de Eerste Kamerverkiezingen 50% en bij de Europese Parlementsverkiezingen 10%. In de memorie van toelichting bij het invoeren van de huidige voorkeurdrempel van 25% voor de Tweede Kamerverkiezingen (Kamerstukken 1996–1997, 25 221, nr. 3) betoogde de regering dat het verlagen van de voorkeurdrempel voor Eerste Kamerverkiezingen niet wenselijk was. «De inschakeling van de leden van de Provinciale Staten bij de Eerste Kamerverkiezingen heeft geen andere zin dan dat wordt voorzien in een verkiezing die indirect is en waarbij is verzekerd dat de politieke voorkeuren van de bevolking – zij het indirect in de Eerste Kamer worden weerspiegeld. De Statenleden hebben tot taak de door het electoraat op hen uitgebrachte stemmen door te vertalen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat impliceert in beginsel een keuze voor een bepaalde lijst en niet voor een bepaalde kandidaat. Een lid van Provinciale Staten kent immers niet de voorkeur van zijn kiezers voor een bepaalde kandidaat. Hij kan alleen de eigen voorkeur volgen, maar die voorkeur doet in zijn functie als kiesman weinig ter zake». Wel oordeelde de regering dat «de bevoegdheid van de Statenleden om van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde af te wijken in bijzondere gevallen een nuttige correctiemogelijkheid kan zijn». Vandaar dat werd voorgesteld de drempel van 50% voor de Eerste Kamer te handhaven. Ook bij het (later ingetrokken) wetsvoorstel tot verdere verlaging van de voorkeurdrempel voor de Tweede Kamer, oordeelde de toenmalige regering dat verlaging van de voorkeurdrempel voor de Eerste Kamer niet wenselijk was. De regering wees ook het voorstel van de Kiesraad af om de voorkeurdrempel voor de Eerste Kamerverkiezingen te verhogen af (Kamerstukken, 2005–2006, 30 418, nr. 3). De Kiesraad was voorstander van verhoging omdat zij het onwenselijk achtte dat de stem van slechts enkele Provinciale Statenleden voldoende zou zijn om de lijstvolgorde te doorbreken, zeker gelet op de afname van het aantal Statenleden vanaf 2007.

#### *Voorkeurstemmen en verkiezingsafspraken*

Gerelateerd aan de regeling van voorkeurstemmen is de praktijk dat sommige partijen afspraken maken met kandidaten waarmee zij beogen dat een kandidaat zich houdt aan de door de partij vastgestelde lijstvolgorde: een op basis van voorkeurstemmen gekozen kandidaat zou op grond daarvan zijn zetel niet dienen in te nemen. De naleving van dergelijke afspraken is niet in rechte afdwingbaar, omdat de bepalingen van de Kieswet van dwingend recht zijn en daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen. De rechter<sup>1</sup> baseert zich in het geval de partij of een andere kandidaat eist dat betrokkene zijn zetel opgeeft mede op het feit dat dergelijke afspraken in strijd zijn met het beginsel van het persoonlijk mandaat, dat wordt afgeleid uit artikel 67, derde lid, respectievelijk artikel 129, zesde lid van de Grondwet (de leden stemmen zonder last).

Daarnaast geldt voor de Eerste Kamerverkiezingen dat de verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming (artikel 53, tweede lid Grondwet). Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat dit artikel mede beoogt te voorkomen dat niemand in welke verhouding dan ook verplicht zal kunnen worden, te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht (Kamerstukken II, 1978–1979, 14 223, nr. 6). Overigens is het door het geringe aantal kiezers bij de Provinciale Statenverkiezingen en het bekendmaken van de uitslag per provincie, soms betrekkelijk eenvoudig te achterhalen op wie een lid van Provinciale Staten zijn stem

<sup>1</sup> Onder anderen Beeselse verkiezingsafpraak ARRvS, 6 september 1982, AB 1983, 114, mnt Eskes, Arubaanse verkiezingsafpraak, HR 18 november 1988, NJ 1990/664.

waarschijnlijk heeft uitgebracht. Dit is echter een op zichzelf staand verschijnsel dat buiten de problematiek ligt die in deze brief aan de orde is.

#### *Huidige wettelijk kader*

Het aantal stemmen dat nodig is om met doorbreking van de lijstvolgorde als lid van de Eerste Kamer te worden gekozen, is 50% van de kiesdeler (artikel U 15 Kieswet). De kiesdeler voor de Eerste Kamerverkiezingen is gebaseerd op de zogenaamde berekende stemmen: elk lid van Provinciale Staten vertegenwoordigt een bepaald aantal stemmen (de stemwaarde). Deze verschilt per provincie. De stemwaarde wordt berekend door het inwonertal van de provincie te delen door het aantal Statenleden (artikel U 2 Kieswet). Artikel 8 Provinciewet bepaalt uit hoeveel leden Provinciale Staten bestaan.

#### *Situatie 2007*

De Provinciale Statenverkiezingen van 2007 waren de eerste verkiezingen sinds de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 8 van de Provinciewet waarbij het aantal Statenleden significant werd verminderd, zodat de stemwaarde per Statenlid hoger is geworden en dus minder leden nodig zijn om de voorkeurdrempel te behalen. De kiesdeler bij de laatste Eerste Kamerverkiezingen bedroeg 2175 (afgerond) stemmen, zodat de voorkeurdrempel 1088 stemmen bedroeg. Bij de laatste Eerste Kamerverkiezingen had een Statenlid uit Flevoland een stemwaarde van 96, terwijl een Statenlid uit Zuid-Holland een stemwaarde van 628 stemmen vertegenwoordigde. Een kandidaat voor de Eerste Kamer kon in 2007 met doorbreking van de lijstvolgorde verkozen worden door de stemmen van twee Statenleden in Zuid-Holland.

Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007 zijn uiteindelijk 5 leden verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. In totaal 26 kandidaten overschreden de voorkeurdrempel, 21 daarvan werden echter ook gekozen op basis van hun positie op de kandidatenlijst. Om na te gaan of het grotere aantal verkozenen met doorbreking van de lijstvolgorde samenhangt met de verhoging van de stemwaarde per Statenlid is een vergelijking gemaakt met de verkiezingen van 2003. Bij de verkiezingen in 2003 werd uiteindelijk slechts één lid verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. In 2003 haalden 27 kandidaten de voorkeurdrempel, een aantal dat dus vergelijkbaar is met de situatie in 2007, terwijl het halen van de voorkeurdrempel in 2007 door de hogere stemwaarde in theorie makkelijker was. Het verschil tussen 2003 en 2007 is vooral dat de leden die op basis van voorkeurstemmen werden gekozen, niet ook op basis van hun positie op de kandidatenlijst in aanmerking kwamen voor een zetel. Er was in 2007 derhalve een groter verschil tussen de voorkeuren van de leden van Provinciale Staten en de lijsten zoals deze door de partijen waren samengesteld.

#### *Mogelijkheden tot verandering*

- *Het verhogen van de voorkeurdrempel tot bijvoorbeeld 75 of 100%.*  
Bij een drempel van 100% wordt een kandidaat gekozen als hij een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler haalt. Bij een drempel van 100% zijn de stemmen van 4 Statenleden uit Zuid-Holland, vijf in Noord-Holland respectievelijk Noord-Brabant voldoende om de lijstvolgorde te doorbreken. Een dergelijke verhoging voorkomt niet dat de individuele invloed van Statenleden in provincies met een hoge stemwaarde groter is dan in provincies met een lage stemwaarde.
- *Het loslaten van de mogelijkheid om bij Eerste Kamerverkiezingen een stem op een individuele kandidaat uit te brengen.*  
De Statenleden stemmen dan op een lijst in plaats van op een individuele kandidaat, voorkeurstemmen zijn dus niet meer mogelijk. Met

het vaststellen van de kandidatenlijst door de partij is de samenstelling van de fractie bekend. Wel is het de vraag wat in deze situatie nog de meerwaarde is van een verkiezing.

Hoewel het introduceren van een lijststems in principe mogelijk lijkt binnen het huidige grondwettelijke kader van artikel 67, derde lid Grondwet waarin is vastgelegd dat de leden stemmen zonder last, zullen fractieleden die zijn gekozen op basis van een lijststems zich mogelijk meer gebonden voelen aan de fractiediscipline. Overigens biedt deze oplossing tot op zekere hoogte een betere garantie dat het stemgeheim ook bij de Eerste Kamerverkiezingen kan worden gewaarborgd.

- *Het loslaten van het systeem van stemwaarden zodat ook bij de Eerste Kamerverkiezingen het uitgangspunt «one man, one vote» geldt.*  
In een dergelijk systeem hebben uiteraard de Statenleden uit dunbevolkte provincies onevenredig veel invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Een dergelijk systeem vereist naar mijn mening aanpassing van de Grondwet omdat artikel 53, eerste lid Grondwet stelt dat de leden van beide kamers worden gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging.
- *Het houden van directe verkiezingen voor de Eerste Kamer.*  
Ook hiervoor dient de Grondwet te worden aangepast: artikel 55 regelt immers de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van Provinciale Staten.  
Deze, en maar ook voor de vorige optie betekent tevens dat de waarborging van het stemgeheim kan worden verzekerd.

#### *Lijstcombinaties*

Het andere punt dat tijdens de Algemene Beschouwingen aan de orde werd gesteld, betreft het aangaan van lijstverbindingen voor de verkiezingen van de Eerste Kamer. De heer Noten (PvdA) stelde dat «zijn fractie van mening was dat over de uitslag van een verkiezing niet moet worden onderhandeld. Op zijn minst dienen lijstverbindingen te worden aangegaan vóórdat *de burger* zijn stem heeft uitgebracht in de Provinciale Statenverkiezingen en niet daarna». Ik begrijp de vraag van de heer Noten zo dat hij daarbij doelt op het aangaan van lijstcombinaties (het verbinden van de kandidatenlijsten van verschillende politieke groeperingen of lijsten: artikel S 8 van de Kieswet) en niet op lijstengroepen (het verbinden van in verschillende kieskringen ingediende lijsten van één politieke groepering of lijst) (artikel R 10, tweede lid van de Kieswet).

#### *Ratio lijstverbindingen*

De mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties is in 1973 geïntroduceerd. Bij de verdeling van zetels wordt een lijstcombinatie in eerste instantie beschouwd als één lijst. Omdat het stelsel van restzetelverdeling (grootste gemiddelden) in het voordeel werkt van grote partijen, wordt de kans op het verwerven van een (rest)zetel vergroot door lijsten tot een lijstcombinatie te verbinden. Lijstcombinaties betekenen een zekere inbreuk op het beginsel van evenredige vertegenwoordiging omdat een partij die meer stemmen heeft gekregen toch minder zetels kan behalen dan een partij die minder stemmen heeft verworven maar onderdeel is van een lijstcombinatie. Het stelsel van lijstcombinaties maakt bovendien de zetelverdeling voor kiezers minder inzichtelijk, omdat zij zich vaak niet van de lijstcombinatie bewust zijn. Dit speelt bij Eerste Kamerverkiezingen een beduidend minder groter rol aangezien het hier getrapte verkiezingen betreft. De mogelijkheid om lijstcombinaties aan te gaan is in 1973 ingevoerd omdat werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd. Hoewel bij de evaluatie van het stelsel bij de wijziging van de Kieswet van 1989 op dit punt bleek dat zetelwinst hoofddoel was geworden, bleef de mogelijkheid van lijst-

combinaties bestaan omdat deze naar het oordeel van de regering in een behoefte voorzagen.

Belangrijk verschil tussen de Eerste Kamerverkiezingen en de overige verkiezingen is dat het effect van een lijstcombinatie bij de Eerste Kamerverkiezingen min of meer voorspelbaar is omdat de opkomst vaak 100% is en de partijkeuze zich veelal makkelijk laat raden. De (rest)zetelverdeling kan dus al voor de verkiezingen worden berekend. Partijen kunnen met het oog op de zetelverdeling trachten strategisch gunstige lijstcombinaties aan te gaan.

#### *Huidige wettelijk kader*

Het aangaan van lijstcombinaties voor de Eerste Kamerverkiezingen is in de Kieswet geregeld in artikel 8. Het aangaan van lijstcombinaties gebeurt op de derde dag na de kandidaatstelling. De regeling wijkt daarbij licht af van de regeling voor het aangaan van lijstcombinaties voor de andere in de Kieswet geregelde verkiezingen. Daar moeten verzoeken om lijstcombinaties worden ingediend op de dag van de kandidaatstelling zelf (artikel 10 Kieswet). Indien een partij zelfstandig geen zetel verwerft, wordt deze geacht geen deel uit te maken van de lijstcombinatie (artikel 6, tweede lid Kieswet).

#### *Situatie 2007*

Er zijn in 2007 drie lijstcombinaties gevormd. De eerste combinatie bestond uit het CDA, de ChristenUnie en de SGP. De tweede combinatie bestond uit de VVD, D66 en de Onafhankelijke Senaatsfractie. De derde lijstcombinatie bestond uit GroenLinks en de Partij voor de Dieren. De PvdA en SP maakten geen onderdeel uit van een lijstcombinatie. De Kiesraad heeft berekend hoe de zetelverdeling zou zijn geweest als er geen lijstcombinaties waren gevormd. Het resultaat van die berekening laat een andere zetelverdeling zien: D66 en de SGP hebben beide een zetel extra gekregen die, als er geen lijstcombinaties waren aangegaan, naar respectievelijk de VVD en de PvdA zouden zijn gegaan.

#### *Mogelijkheden tot verandering*

- *Vervroegen kandidaatstelling (en daaraan gekoppeld het aangaan van lijstcombinaties) voor de Eerste Kamerverkiezingen*  
De kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer worden nu pas ingediend op een dinsdag in de periode van 19 tot en met 25 april, dus na de Provinciale Statenverkiezingen die meestal in de eerste week van maart plaatsvinden. Door de kandidaatstelling en het aangaan van lijstcombinaties in bijvoorbeeld de laatste week van februari te laten plaatsvinden, wordt het aangaan van lijstcombinaties losgekoppeld van de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen. Dit betekent wel dat er een aanzienlijk langere periode zit tussen de kandidaatstelling en de dag van de verkiezingen. Hierdoor neemt het risico tot dat kandidaten die op de lijst staan, op de dag van de verkiezing niet meer beschikbaar zijn.
- *Geen verbinding meer tussen lijsten maar tussen geregistreerde politieke partijen, aan te gaan op een tijdstip voor de Provinciale Statenverkiezingen.*  
Voor wat betreft het tijdstip van het aangaan van de verbinding kan worden aangesloten bij het hiervoor genoemde voorstel. Verschil is dat de verbinding niet wordt gebaseerd op een ingediende lijst (die is immers pas beschikbaar op het moment van kandidaatstelling) maar een verbinding is tussen geregistreerde politieke groeperingen. Die registratie is immers permanent. De politieke groeperingen die aan de Eerste Kamer kunnen mee doen, zullen veelal bekend zijn op het moment van kandidaatstelling voor de Provinciale Statenverkiezingen. Dit betekent echter wel dat partijen die zich op een later tijdstip alsnog

registeren (mogelijk tot de dag van de kandidaatstelling) en lijsten zonder geregistreerde naam geen verbinding kunnen aangaan.

- *Het geheel afschaffen van de mogelijkheid om lijstcombinaties aan te gaan.*

Bij deze mogelijkheid moet de kanttekening gemaakt worden dat dit discussie kan geven over het toe te passen systeem van restzetelverdeling. Nu wordt uitgegaan van het systeem van grootste gemiddelden bij de restzetelverdeling tussen lijstcombinaties en werkt de restzetelverdeling binnen de lijstcombinatie met het systeem van grootste overschotten. Door deze beide systemen te combineren, kan de huidige systematiek uitwerken in het voordeel van kleine partijen, die een lijstcombinatie aangaan met een grote partij.

#### *Afrondend*

Hierboven heb ik een aantal mogelijkheden genoemd voor aanpassing van de wijze waarop de Eerste Kamer wordt gekozen. Sommige van deze aanpassingen zijn relatief eenvoudig te realiseren, andere zijn ingrijpender en vergen aanpassing van de Grondwet of een fundamenteel andere keuze met betrekking tot de wijze waarop de Eerste Kamer wordt gekozen. Graag ga ik met uw Kamer in debat over de vraag of uw Kamer aanpassingen in het huidige stelsel noodzakelijk vindt.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten