

Vergaderjaar 2009–2010

**32 191**

## **Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er in dat ten aanzien van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal het aantal stemmen dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen tot lid wordt verhoogd, dat lijstencombinaties voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten bekend zijn en dat het tijdstip van de stemming in de wet wordt vastgelegd. Aanleiding daartoe vormt de wens van de Eerste Kamer zoals die tot uitdrukking is gekomen in een drietal moties.

##### **2. Achtergrond**

In het Nederlandse kiesstelsel kiezen de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer. In tegenstelling tot andere verkiezingen zijn de Eerste Kamerverkiezingen dus indirect.

Net als bij de andere verkiezingen op grond van de Kieswet kan een kandidaat voor de Eerste Kamer met voorkeurstemmen worden gekozen. Daartoe moet hij een aantal stemmen hebben verkregen dat groter is dan de helft van de kiesdeler. Elk lid van provinciale staten vertegenwoordigt een bepaald aantal stemmen (de stemwaarde), die per provincie verschilt. De stemwaarde wordt berekend door het inwoneraantal van de provincie te delen door het aantal statenleden. Hierdoor kan het voorkomen dat statenleden met een relatief hoge stemwaarde makkelijker in staat zijn de lijstvolgorde te doorbreken dan statenleden met een relatief lage stemwaarde. De afname van het aantal leden van provinciale staten in 2007 heeft ertoe geleid dat bij de huidige voorkeurdrempel twee statenleden uit Zuid-Holland, respectievelijk drie uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland voldoende zijn voor het halen van de voorkeurdrempel. Vóór 2007 waren drie statenleden uit Zuid-Holland, respectievelijk vier uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland nodig voor doorbreking van de lijstvolgorde.

Voorts is het in de huidige Kieswet mogelijk om na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamerverkiezingen. De verkiezing van de leden van provinciale staten vindt plaats op een woensdag in de periode van 2 tot en met 8 maart. Kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer vindt plaats op een dinsdag in de periode van 19 tot en met 25 april. Lijstencombinaties worden aangegaan op de derde dag na de kandidaatstelling.

Op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezing kan dus tussen partijen onderhandeld worden over de optimale lijstencombinatie, zonder dat de burger daar nog invloed op kan uitoefenen.

Tot slot is, in tegenstelling tot de andere verkiezingen op grond van de Kieswet, geen tijdstip in de wet opgenomen waarop de stemming van de Eerste Kamerverkiezingen plaatsvindt. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat het stemgedrag in provinciale staten beïnvloed wordt door kennis over het verkiezingsresultaat in de provinciale staten van andere provincies.

### **3. Voorgeschiedenis**

Tijdens de Algemene Beschouwingen in de Eerste Kamer op 16 oktober 2007 heeft de regering op verzoek van de heer Noten (PvdA) toegezegd de Eerste Kamer nader te informeren over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezing 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 Kamerverkiezing.

Bij brief van 14 maart 2008 (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 IIA, A) is de Kamer geïnformeerd over deze mogelijkheden. De vragen van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis der Koningin, gesteld bij brief van 17 juni 2008, zijn beantwoord bij brief van 17 september 2008 (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, D).

Tijdens het debat op 3 februari 2009 in het kader van de behandeling van de Begroting Staten-Generaal 2008 zijn drie moties ingediend (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, E, F en G), waarin de regering wordt uitgenodigd wetgeving te bevorderen:

- waarmee de voorkeurdrempel wordt verhoogd tot 100%;
- waardoor lijstverbindingen niet meer ná de verkiezingen van provinciale staten kunnen worden aangegaan;
- waardoor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer in alle provincies op hetzelfde tijdstip plaatsvinden.

Op 10 februari zijn deze moties aangenomen.

Bij brief van 6 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 200 IIA, H) heeft het kabinet aangegeven in te stemmen met aanpassing van de Kieswet in lijn met deze moties.

### **4. De kern van de voorgestelde regeling**

#### *De voorkeurdrempel*

Het verhogen van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer betekent dat alleen kandidaten die minimaal het aantal stemmen halen dat nodig is voor het behalen van een zetel (dus een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler) kunnen worden verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. Hiermee wordt voldoende recht gedaan

aan de mogelijkheid van de leden van provinciale staten om een voorkeurstem uit te brengen. Het individuele belang van een lid van provinciale staten om bij deze verkiezing een voorkeurstem uit te brengen en het belang van de samenstellers van de lijst om te komen tot een evenwichtige fractie, komt hierin op evenwichtige wijze samen.

#### *Tijdstip van aangaan van lijstencombinaties*

In de huidige Kieswet is het mogelijk op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen door het al dan niet aangaan van een lijstencombinatie. De regering deelt op zichzelf de mening van de Eerste Kamer dat dit sturen van de uitslag een ongewenst neveneffect is van de huidige regeling. De regering heeft eerder (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, D, p. 6) aangegeven het systeem van lijstencombinaties als zodanig te willen handhaven, omdat dit partijen die enige ideologische of politieke verwantschap hebben de mogelijkheid biedt bij te dragen aan het behalen van een extra zetel voor een bepaalde (brede) stroming in de samenleving.

In het wetsvoorstel, zoals dat ter advisering aan de Kiesraad is voorgelegd, was het tijdstip van kandidaatstelling en daaraan gekoppeld het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezingen vervroegd tot een tijdstip vóór de verkiezing van provinciale staten.

Bij nader inzien kleven er principiële bezwaren aan het vervroegen van het tijdstip van kandidaatstelling naar een moment vóór de provinciale statenverkiezingen. Dit hangt samen met het feit dat het bij Eerste Kamerverkiezingen om indirecte verkiezingen gaat. Kandidatenlijsten moeten op grond van artikel R 2 van de Kieswet worden ondertekend door ten minste één lid van provinciale staten. De vervroeging van de kandidaatstelling zou tot gevolg hebben dat een partij die niet in de «oude» provinciale staten is vertegenwoordigd geen kandidatenlijst zou kunnen indienen. Dit kan worden opgelost door niet als eis te stellen dat een lid van provinciale staten de kandidatenlijst ondertekent. Dit acht de regering evenwel onwenselijk gezien het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing.

De regering heeft daarom gekeken naar de twee alternatieven die de Kiesraad in zijn advies naar aanleiding van het oorspronkelijke wetsvoorstel in ogenschouw heeft genomen.

Het eerste alternatief is het aangaan van verbindingen tussen geregistreerde politieke partijen, dat wil zeggen politieke groeperingen die hun aanduiding hebben laten registreren, in plaats van kandidatenlijsten. Dit is onderwerp geweest van overleg met de Eerste Kamer. Tijdens het debat op 3 februari 2009 in het kader van de behandeling van de Begroting Staten-Generaal 2008 heeft de Eerste Kamer geen voorkeur voor deze optie uitgesproken, onder meer omdat het te ver afstaat van het Nederlandse kiesstelsel, dat gebaseerd is op lijsten, en het partijen benadeelt die hun aanduiding om welke reden dan ook te laat registreren. Ook de Kiesraad geeft in zijn advies aan dat het nadeel van dit alternatief is dat partijen die zich pas laten registreren na de provinciale statenverkiezingen, geen lijstencombinatie kunnen aangaan, evenmin als lijsten zonder geregistreerde naam.

Het tweede alternatief betreft de mogelijkheid om de huidige periode van kandidaatstelling te handhaven, maar alleen lijstencombinaties toe te staan die bij de provinciale statenverkiezingen in meer dan de helft van de kieskringen zijn aangegaan. Ook aan dit alternatief kleeft volgens de Kiesraad het nadeel dat partijen die zich pas laten registreren na de provinciale statenverkiezingen, geen lijstencombinatie kunnen aangaan,

evenmin als lijsten zonder geregistreeerde naam. Bovendien sluit deze optie uit dat partijen die alleen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, lijstencombinaties kunnen aangaan.

Bij de laatste twee verkiezingen voor de Eerste Kamer in 2003 en 2007 hebben zich overigens geen partijen geregistreerd tussen het moment van de provinciale statenverkiezingen en het moment van kandidaatstelling voor de Eerste Kamer. Evenmin hebben bij deze verkiezingen lijsten zonder geregistreeerde naam deelgenomen. Wel neemt sinds een aantal jaren de partij Onafhankelijke Senaatsfractie deel aan de Eerste Kamerverkiezingen. Deze partij wordt ondersteund door verschillende provinciale partijen. Zij zullen, indien zij zoals nu onder andere namen blijven deelnemen aan de provinciale statenverkiezingen, geen lijstencombinatie kunnen aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing.

De regering geeft de voorkeur aan het tweede alternatief. Dit sluit goed aan bij het indirecte karakter van de verkiezingen. De lijstencombinaties die bij provinciale statenverkiezingen zijn aangegaan werken door naar de Eerste Kamerverkiezingen. De kiezer heeft daardoor duidelijkheid over de doorwerking van zijn stem bij de verdeling van de zetels voor de Eerste Kamer op het moment dat hij zijn stem uitbrengt voor de verkiezing van provinciale staten. Ook past dit alternatief beter binnen de systematiek van de Kieswet dan het eerste alternatief. Er blijft, net als bij de andere verkiezingen, sprake van een verbinding van kandidatenlijsten en niet van politieke groeperingen van wie de aanduiding is geregistreerd. Bij de variant waarin verbindingen tussen politieke groeperingen worden aangegaan komen tevens praktische vragen op als wie de combinatie mag aangaan en op welk tijdstip dit moet gebeuren. Deze onderwerpen zijn voor de tweede variant al in de Kieswet geregeld.

De regering heeft de regeling zo ingericht dat politieke partijen na de provinciale staten verkiezingen geen keuze meer hebben om al dan niet een combinatie aan te gaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Hiermee komt de regering naar haar oordeel in voldoende mate tegemoet aan de motie die de Eerste Kamer op 10 februari 2009 heeft aangenomen en waarin de regering wordt verzocht wetgeving te bevorderen waarbij de lijstverbindingen voor de Eerste Kamerverkiezing niet meer na de verkiezingen van provinciale staten kunnen worden aangegaan. Lijstencombinaties vloeien in dit alternatief immers voort uit de lijstencombinaties die bij de provinciale staten zijn aangegaan. Partijen en lijsten hoeven hiervoor verder geen actie te ondernemen. Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat lijstencombinaties die bij de provinciale statenverkiezingen in meer dan de helft van de provincies zijn aangegaan, als een lijstencombinatie gelden voor de Eerste Kamerverkiezingen.

Dat dit alternatief als nadeel heeft dat lijsten zonder geregistreeerde naam geen combinatie kunnen aangaan, zoals de Kiesraad stelt, ziet de regering overigens niet, nu voor het aangaan van lijstencombinaties ook op grond van de huidige Kieswet vereist is dat de aanduiding van de politieke groepering is geregistreerd.

De regering kiest ervoor, anders dan in het voorstel van de Kiesraad, de term «provincies» in plaats van «kieskringen» te gebruiken, omdat kieskringen provincies omvatten en, voor zover provincies uit meer dan één kieskring bestaan, op grond van artikel 10 van de Kieswet een combinatie per provincie en niet per kieskring kan worden aangegaan.

Voor de toepassing van het voorgestelde artikel S 8 is tevens van belang de samenhang met het wetsvoorstel houdende de wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamer-

stukken II 2008/09, 31 956). Ten aanzien van de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer worden Bonaire, Sint Eustatius en Saba tezamen beschouwd als een provincie.<sup>1</sup> De lijstencombinaties die in deze openbare lichamen worden aangegaan, zijn daardoor mede van invloed op de lijstencombinaties die in de Eerste Kamer tot stand komen.

Door de regeling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, kunnen lijstencombinaties niet meer worden gebruikt om op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen. Het is uitgesloten dat na de verkiezing van de leden van provinciale staten combinaties gaan ontstaan of daarvan juist wordt afgezien, puur met het oog op zetelwinst.

#### *Wettelijk vastleggen van het tijdstip van de verkiezing*

Tot slot staat de regering positief tegenover het wettelijk vastleggen van het tijdstip waarop de Eerste Kamerverkiezingen plaatsvinden. Gekozen is vast te leggen dat de stemming om 15.00 uur plaatsvindt. Dit houdt verband met het feit dat met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland de eilandsraden stemrecht krijgen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Door de keuze voor 15.00 uur kan de verkiezing overal binnen Nederland op hetzelfde moment plaatsvinden. In het wetsvoorstel houdende de wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken II 2008/09, 31 956) zal een voorziening worden getroffen die bewerkstelligt dat op de BES-eilanden de stemming gelijktijdig plaatsvindt.

Omdat de stemming gelet op het geringe aantal kiezers ongeveer op hetzelfde tijdstip zal zijn afgerond, is het niet nodig om ook een vast eindtijdstip te bepalen.

#### **5. Lasten voor de overheid, burgers, bedrijven en non-profitinstellingen**

Dit wetsvoorstel brengt geen extra lasten met zich mee.

#### **6. Consultatie en adviezen**

Het wetsvoorstel is voor advies aan de Kiesraad voorgelegd. De Kiesraad heeft op 15 juli 2009 advies uitgebracht.<sup>2</sup> In zijn advies gaat de Kiesraad uitgebreid in op het voorstel met betrekking tot het aangaan van lijstencombinaties. In bovenstaande tekst is het advies van de Kiesraad op dit punt toegelicht en besproken.

Ten aanzien van de voorkeurdrempel en het vastleggen van het tijdstip van de verkiezing sluit het advies van de Kiesraad aan bij haar eerdere adviezen. De Kiesraad heeft eerder, op 10 november 2003, geadviseerd om het tijdstip van de verkiezingen in de wet vast te leggen. Daarbij heeft de Kiesraad aangegeven dat het niet nodig is om ook een vast eindtijdstip te bepalen.

Voorts heeft de Kiesraad in zijn advies van 21 september 2005 over de verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer aangegeven voorstander te zijn van een verhoging van de voorkeurdrempel voor Eerste Kamerverkiezingen, omdat hij het onwenselijk acht 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.

<sup>1</sup> Artikel Ya 22, eerste lid, van dat wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verder vraagt de Kiesraad aandacht voor een aantal andere adviezen dat hij eerder heeft uitgebracht met betrekking tot de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer en beveelt hij aan deze adviezen alsnog in het wetsvoorstel te verwerken. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat zij geen principiële bezwaren heeft tegen de door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen. Echter het verwerken van deze aanpassingen zou de nodige tijd kosten en nader overleg met de Kiesraad vergen over de precieze formuleringen. Gelet op de wens van de Eerste Kamer dat onderhavig wetsvoorstel nog voor de komende Eerste Kamerverkiezing in werking zal zijn getreden, oordeelt de regering dat het niet opportuun is de overige door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen nu in het wetsvoorstel op te nemen.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *A tot en met E*

Onderdeel D regelt dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing ontstaat, indien zij bij de provinciale statenverkiezingen in meer dan de helft van de provincies is aangegaan. Voor een toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. De onderdelen B, C en E zijn technische aanpassingen die uit deze wijziging voortvloeien.

Onderdeel A regelt dat de voorzitters van de centraal stembureaus voor de verkiezing van provinciale staten aan de Kiesraad doorgeven welke lijstencombinaties in de desbetreffende provincie zijn aangegaan. Op die manier wordt het centraal stembureau voor de verkiezing van de Eerste Kamer in staat gesteld te bepalen welke lijstencombinaties in meer dan de helft van de provincies zijn aangegaan.

#### *F*

Aan artikel T 1 wordt een nieuw lid toegevoegd, waarin het tijdstip van de stemming wordt vastgelegd.

#### *G*

Deze wijziging bewerkstelligt dat de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt verhoogd tot 100%. Alleen kandidaten die een aantal stemmen behalen gelijk aan of groter dan de kiesdeler kunnen met doorbreking van de lijstvolgorde worden gekozen.

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