

Vergaderjaar 2020–2021

**35 532**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 oktober 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
1. Inleiding	2
2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer	4
3. Nadere vormgeving	8
4. Consultatie en advies	10
<b>Artikelsgewijs deel</b>	<b>10</b>

### **Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Voorgesteld wordt een aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer en wel in die zin dat teruggekeerd wordt naar de wijze van verkiezing die tot 1983 gold, te weten een zittingstermijn voor Eerste Kamerleden van 6 jaar in plaats van vier jaar, waarbij om de drie jaar beurtelings 38 en 37 leden aftreden. De nieuwe wijze van verkiezing moet meer evenwicht in het twee-kamerstelsel brengen. Dat

achten de leden van de VVD-fractie een goede zaak. Beide Kamers hebben immers een andere rol in het staatsbestel. Het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer. Daarbij hoort voor beide Kamers dan ook een passende wijze van verkiezing, zo menen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Deze leden van zijn van mening, dat met het voorliggende wetsvoorstel een weeffout wordt hersteld, die bij de Grondwetsherziening in 1983 in het stelsel is geslopen. Met de regering constateren deze leden dat de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer ertoe leidt dat iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de coalitiepartijen via de verkiezing van de provinciale staten een meerderheid behalen in de Eerste Kamer. Deze leden zijn van mening van met het voorliggende voorstel het provinciale aspect van de statenverkiezingen beter voor het voetlicht kan worden gebracht. Ook onderschrijven deze leden de analyse van de staatscommissie parlementair stelsel, dat het conceptueel niet past bij de verhouding tussen de Kamers dat de Eerste Kamer af en toe over een recenter mandaat beschikt dan de Tweede Kamer. Deze leden hebben de indruk, dat dat Eerste Kamer daardoor meer op de Tweede Kamer is gaan lijken en minder toekomt aan de eigen rol van bewaker van wetgevingskwaliteit. Deze leden zijn ervan overtuigd, dat de Eerste Kamer als gevolg van de voorgestelde verandering in de wijze van verkiezing des te sterker de rol van «chambre de réflexion» zal vervullen. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over de uitwerking van het voorliggende voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij hebben in dit verband nog verschillende vragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het doel van de regering met deze aanpassing is om bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers. De regering constateert dat de Eerste Kamer sinds de grondwetsherziening van 1983 soms een recenter mandaat heeft dan de Tweede Kamer. Tevens merkt de regering op dat iedere vier jaar bij de verkiezingen van de provinciale staten prominent de vraag aan de orde komt of de regeringspartijen een meerderheid behalen in de Eerste Kamer, hetgeen het politieke karakter te veel zou benadrukken. Alvorens in detail te treden, vragen deze leden of de regering voor het onderhavig voorstel ook alternatieven zag die zouden kunnen volstaan om een goede positionering van de Eerste Kamer en een heldere rolverdeling tussen beide Kamers te realiseren? Schieten de diverse andere recente voorstellen van de regering ter overweging van een Grondwetswijziging op dit terrein – ook in samenhang bezien – nog tekort? Kan de regering verder ook toelichten in hoeverre een indirect recenter mandaat voor een problematische spanning zorgt? Kan de regering daarbij ingaan op het feit dat een regeringscoalitie pas recent voor het eerst sinds 1983 tijdens de rit haar meerderheid in de Eerste Kamer is verloren? Voorts horen de genoemde leden graag in hoeverre het onderhavige voorstel volgens de regering werkelijk kan voorkomen dat de landelijke politiek de provinciale staten bij de provinciale statenverkiezingen zal overschaduwden? De aan het woord zijnde leden vragen de regering daarbij in te gaan op de invloed die de provinciale staten ook bij het voorliggend voorstel zullen behouden op de samenstelling van de Eerste Kamer, en dus de landelijke politiek,. Kortom, kan de regering in het licht van het voorgaande het nut

en de noodzaak van het onderhavige voorstel nader toelichten? De leden van de D66-fractie nemen namelijk ook enkele mogelijke nadelen waar. De aan het woord zijnde leden vragen de regering voorts nader in te gaan op de samenhang van onderhavig voorstel met andere aanhangige voorstellen tot overweging van een Grondwetswijziging. Kan de regering daarbij ook de relatie tot een voorstel voor een terugzendrecht betrekken, dat een wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en van de verhoudingen binnen het tweekamerstelsel impliceert? Deelt de regering overigens in dit verband met de genoemde leden dat een integrale afweging en samenhang tussen verschillende voorstellen tot overweging van een Grondwetswijziging idealiter wenselijk is, maar niet altijd geheel mogelijk (en dus noodzakelijk), daar de precieze gevolgen van een wijziging zich niet op voorhand volledig laten voorspellen? Deze leden kunnen zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat de onderlinge samenhang met enige regelmaat wordt aangewend als reden om het staatsrechtelijk bestel onverkort te willen handhaven in zijn huidige vorm.

De leden van de SP-fractie hebben het Wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal gelezen en hebben hierover nog vragen en opmerkingen.

Deze leden begrijpen niet waarom dit voorstel nu wordt gedaan. Zij zien niet wanneer de Eerste Kamer hier om heeft gevraagd, evenmin als de Tweede Kamer. Zij zien dit voorstel ook niet terug in het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Deze leden vragen waarom gekozen is voor dit wetsvoorstel en waarom geen uitwerking is gegeven aan de voorstellen van de staatscommissie. Tevens vragen deze leden waarom terugkeer naar een stelsel van vóór 1983 volgens de regering een vooruitgang zou zijn. Zij vragen waarom de bezwaren die er destijds waren tegen dit kiesstelsel en die reden waren om dit stelsel aan te passen nu niet meer zouden bestaan. Ook vragen deze leden voor welk probleem dit voorstel een oplossing is. Deze leden vragen de regering in overleg te treden met de Eerste Kamer over de wenselijkheid van dit voorstel en het in te trekken als deze wens in de senaat niet zou blijken te bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend voorstel. Genoemde leden hechten zeer aan de rol van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging. Daarnaast hechten genoemde leden aan de representatie van minderheden in het parlementair stelsel. Het is binnen een democratie belangrijk dat minderheden gehoord worden en een stem krijgen in het parlement. Een stelselwijziging die afbreuk doet aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging, en ertoe leidt dat het moeilijker wordt voor minderheden om vertegenwoordigd te worden in de Eerste Kamer, zal niet op steun van genoemde leden kunnen rekenen.

De leden van de SGP-fractie krijgen niet de indruk dat het voorliggende voorstel om de Grondwet te wijzigen beantwoordt aan het doel dat de regering ermee heeft. Tegelijkertijd zien zij de nodige nadelen die in de voorliggende stukken niet of onvoldoende aan bod komen. De regering geeft aan dat een «uitgebalanceerde institutionele vormgeving» is gezocht, maar deze leden hebben niet de indruk dat nu al duidelijk is hoe die «balans» er ook daadwerkelijk uit zal zien. Gezien het fundamentele karakter van dit voorstel tot wijziging van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer willen zij graag de nodige vragen aan de regering voorleggen. De regering stelt dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een goede positionering van de Eerste Kamer. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de regering hier concreet mee bedoelt. Het signaleren van een

ervaren probleem moet ook wel daadwerkelijk een probleem zijn voordat er een zinvolle oplossing gevonden kan worden. Klopt de indruk van de leden van de SGP-fractie dat de Eerste Kamer zich in het algemeen zeer terughoudend opstelt in het maken van politieke keuzes die keuzes van de Tweede Kamer doorkruisen? Klopt hun aanname dat slechts een zeer klein percentage van de wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aanvaard door de Eerste Kamer wordt verworpen? Kan de regering heel precies aangeven op welke punten de Eerste Kamer niet aan de verwachtingen van terughoudendheid voldoet? In hoeverre is die aanname ingegeven door de huidige situatie waarin de regering in de Eerste Kamer op zoek moet naar politieke steun naast de steun door geestverwante fracties van Tweede Kamerfracties die deelnemen aan het kabinet? In hoeverre heeft dat in de achterliggende jaren daadwerkelijk tot problemen geleid?

Deze leden wijzen ook op het debat bij de Grondwetsherziening van 1922 over de wijze van verkiezing van Eerste Kamerleden. Ook toen reeds werd vanuit de Kamer opgemerkt: «De Eerste Kamer gaat tegenwoordig de grenzen van haar taak te buiten en wil meer en meer de rol vervullen, die aan de Tweede Kamer toekomt».<sup>1</sup> In reactie stelde de regering destijds: «De Grondwet spreekt van «gemeen overleg» tusschen Koning en Staten-Generaal. Zal dat geen ijdel woord blijven dan hebben beide takken van Volksvertegenwoordiging, binnen den hun aangewezen kring, recht op eerbiediging van hunne zienswijze.»<sup>2</sup> Deelt de huidige regering deze zienswijze nog steeds?

De leden van de SGP-fractie vragen verduidelijking bij de keuze om een ander standpunt in te nemen dan de Staatscommissie parlementair stelsel deed. Heeft het al dan niet opereren met een zekere afstand tot de dagelijkse politiek niet meer te maken met een politieke cultuur dan met de politieke en institutionele structuur? Is het niet logischer om door de regering gewenste cultuur-veranderingen op een andere manier na te streven dan door verandering van het proces van verkiezingen?

Deze leden constateren dat de regering bij vergelijkbare voorstellen in 2000 nog aangaf dat het effect van een ander kiesstelsel «vooral psychologisch van aard [is]. Welke invloed dit zal hebben, hangt mede af van de combinatie met andere factoren, die ook wel worden genoemd als mogelijke oorzaken voor het toegenomen politieke karakter van de Eerste Kamer, zoals personele factoren, het profiel van Eerste Kamerleden en de aard van de te behandelen wetgeving.»<sup>3</sup> Hoe staat de huidige regering tegen deze opvatting?

Het valt deze leden ook op dat dit wetsvoorstel los staat van een bredere visie op de rol van de Eerste Kamer. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om dit als een afzonderlijk voorstel te behandelen?

## **2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer**

Gesteld wordt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat te verwachten is dat de voorgestelde wijziging leidt tot provinciale statenverkiezingen die minder worden overschaduwd door de verkiezing van de Eerste Kamer en de aandacht voor landelijke thema's die daar mede een gevolg van zijn. Het is een goede zaak dat provinciale verkiezingen ook echt gaan over provinciale onderwerpen. Hoe kan worden voorkomen dat de opkomst bij provinciale statenverkiezingen niet lager dan nu uitvalt, en daarmee ook de opkomst bij de waterschaps-verkiezingen die tegelijkertijd worden gehouden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

<sup>1</sup> Kamerstukken 1921–1922, 507, nr. 7, blz. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken 1921–1922, 507, nr. 8, blz. 8.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 26 976, nr. 2, blz. 14.

De leden van de D66-fractie constateren dat het voorliggende voorstel beoogt dat de zittingstermijn van Eerste Kamerleden van vier naar zes jaar wordt verlengd, waarbij om de drie jaar beurtelings 38 en 37 leden aftreden. Hiermee grijpt de regering terug naar het systeem van vóór 1983. Waar Eerste Kamerleden in 1848 nog werden gekozen voor een zittingsduur van negen jaar en om de drie jaar een derde van de leden aftrad, werd dit in 1922 teruggebracht naar een zittingsduur van zes jaar waarbij de helft van de leden om de drie jaar aftrad, om na opeenvolgende adviezen van de Staatscommissie-Van Schaik (1954) en de Staatscommissie-Cals/Donner (1971) bij de grondwetsherziening van 1983 over te gaan naar één verkiezing van alle Eerste Kamerleden voor een zittingsduur van vier jaar. De voorliggende wijziging van het kiesstelsel wijkt af van het advies van de voornoemde staatscommissies en de recente Staatscommissie parlementair stelsel. Derhalve is een deugdelijke motivering gewenst en ontvangen de leden van de D66-fractie van de regering graag nadere onderbouwing van het nut en de noodzaak van het onderhavige voorstel.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Staatscommissie parlementair stelsel in haar eindrapport stelt dat de uitslagen van de Eerste Kamerverkiezingen maar beperkt zouden zijn veranderd als het systeem in 1983 niet was gewijzigd. De Staatscommissie stelt dat de kleine verschillen op zichzelf niet voldoende zijn om een terugkeer naar het oude stelsel te rechtvaardigen. Kan de regering hierop reflecteren?

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts te reflecteren op het artikel «De verkiezingswijze van de Eerste Kamer is het probleem niet» van prof. Van der Meer.<sup>4</sup> Kan de regering ingaan op zijn stelling dat het gevolg van het onderhavig voorstel kan zijn dat er nog bredere coalities gevormd moeten worden (of nog bredere deelakkoorden gesloten) om steun in beide deelparlementen te kunnen garanderen? Acht de regering dit correct en zo ja, in hoeverre acht de regering dit een wenselijke ontwikkeling? Zoals deze leden eerder reeds opmerkten, kan de politieke samenstelling van de Eerste Kamer soms ook erg verouderd zijn. Elke twaalf jaar zal de Eerste Kamer de politieke verhoudingen van 6 tot 7 jaar geleden weerspiegelen. En in nog eens drie van die twaalf jaren zal de Eerste Kamer zijn samengesteld volgens de politieke verhoudingen van 5 tot 6 jaar terug. Het gevolg is dat korte oplevingen van politieke partijen tot maar liefst 7 jaar later belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de politieke machtsverhoudingen in Den Haag, aldus Van der Meer. Acht de regering dit effect nadelig? Kan de regering hierbij tevens ingaan op de invloed die het onderhavig voorstel ter wijziging van het kiesstelsel van de Eerste Kamer kan hebben op de coalitievorming in de Tweede Kamer?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat wordt bedoeld met de zinsnede dat de «senaat in samenstelling moet afwijken van het lagerhuis om zijn toegevoegde waarde te verzekeren». Ondergraaft deze stelling niet de gedachte dat de senaat een eigen taak en rol heeft die minder met politieke dan met kwaliteitsaspecten te maken heeft?

Naar aanleiding van de opmerkingen van de commissie-Van Schaik en -Cal/Donner vragen deze leden vervolgens naar de gevolgen voor de verschillende provinciale staten van een termijn van zes jaar. Betekent dit voorstel niet dat in de praktijk er verschil bestaat tussen provinciale staten of zij een helft van de Eerste Kamer of in twee ronden de hele Eerste Kamer mogen verkiezen? Is dit verschil wel gerechtvaardigd? Is het bovendien niet verwarrend als de ene keer meer aan het begin van de periode deze verkiezing plaatsvindt, terwijl in een andere periode de verkiezing veel later aan de orde is? Wat betekent dit voor de politieke

<sup>4</sup> <http://stukroodvlees.nl/de-verkiezingswijze-van-de-eerste-kamer-is-het-probleem-niet/>

praktijk als regelmatig al twee of drie jaar vooruit te voorspellen is wat ongeveer de samenstelling van de Eerste Kamer zal zijn?

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting dat de anciënniteit van de Eerste Kamerleden sinds 1983 is afgenomen. Zij vragen zich af hoe zich dit verhoudt tot de afname van de gemiddelde zittingsduur van de leden van de Tweede Kamer. Wordt de langere zittingstermijn voor Eerste Kamerleden de facto niet reeds behaald in vergelijking met de zittingsstermijn voor leden van de Tweede Kamer?

De regering geeft aan dat iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de coalitiepartijen een meerderheid halen in de Eerste Kamer. Het voorliggende voorstel zou ervoor zorgen dat de verkiezing voor de provinciale staten minder wordt overschaduwd door landelijke thema's. De leden van de SGP-fractie vragen zich zeer af of dit nu daadwerkelijk anders is dan in eerdere decennia. Wie de kranten uit bijvoorbeeld 1970 raadpleegt ziet dat er ook toen volop verband werd gelegd tussen de Provinciale Statenverkiezingen en het al dan niet steunen van het kabinet. Als voorbeeld noemen zij dat Den Uyl aan de vooravond van de Statenverkiezingen «herhaalde in zijn toespraak de bekende verkiezingskreten: „als de regeringsspartijen, hetgeen ik verwacht, als verliezers uit de statenverkiezingen komen, dan helpt er geen lieve moeder meer aan, dan moet het uitgebluste kabinet-De Jong aftreden». (Tubantia, 17 maart 1970) Een ander voorbeeld is de opinie van VVD-leider Geertsema: «Mr. Geertsema zei op een vergadering in Rotterdam, dat er na de Provinciale Statenverkiezingen overleg moet worden gevoerd om te bekijken of de Tweede Kamer nog wel een juiste afspiegeling is van de politieke machtsverhoudingen in Nederland. «Als dit niet het geval is, dan moeten wij ons afvragen of vervroegde verkiezingen een oplossing kunnen zijn voor de regeerbaarheid van ons land»» (Volkskrant, 24 januari 1970) Is de regering het met de leden van de SGP-fractie eens dat deze voorbeelden – die met talloze andere uit allerlei jaren zijn uit te breiden – duidelijk maken dat het maar zeer de vraag is of dit voorstel wel echt iets betekent voor het versterken van het provinciale accent van de Provinciale Statenverkiezingen? Is dát argument niet te ver gezocht? Moet bovendien niet gesteld worden dat ook als dit voorstel in de Grondwet terecht zou komen er nog steeds een rechtstreeks verband is tussen de uitslag van de Statenverkiezingen en de samenstelling van de Eerste Kamer?

#### *Welke effecten zijn te verwachten?*

De leden van de CDA-fractie constateren dat een neveneffect van het voorliggende voorstel is dat de kiesdeler zal toenemen, omdat het bij elke afzonderlijke verkiezing om minder zetels gaat dan nu het geval is (37 of 38 in plaats van 75). De wijze van toedeling van zetels en de verdeling van restzetels worden in de Kieswet geregeld. De regering kondigt aan, dat indien de onderhavige Grondwetswijziging wordt aangenomen, bij de uitwerking in de Kieswet zal worden bezien of de effecten op kleine partijen kunnen worden beperkt, waarbij varianten zullen worden overwogen die bij de internet-consultatie zijn aangedragen, voor zover die passen binnen het grondwettelijk kader (MvT, blz. 9). Ook de Kiesraad adviseert om nu reeds op hoofdlijnen te schetsen hoe de afzonderlijke verkiezing door de statenleden zal plaatsvinden, zodat voor de Grondwetgever meer duidelijkheid bestaat welke mogelijke neveneffecten deze andere wijze van verkiezing kan hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer (MvT, blz. 12). De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de voorgestelde Grondwetswijziging niet recht kan worden beoordeeld zonder dat de wat hen betreft ongewenste neveneffecten voor kleine partijen kunnen worden overzien. Deze leden vragen de regering dan ook nu reeds inzicht te geven in de gedachten op dit punt.

De leden van de D66-fractie zijn ten eerste benieuwd naar de waarde die de regering bij het onderhavige voorstel aan de democratische legitimatie van de Eerste Kamer hecht. Bij de keuze voor de zittingsduur en het al dan niet beurtelings verkiezen van de leden van Eerste Kamer gaat het om de juiste balans tussen democratische legitimatie en parlementaire ervaring, zo schrijft de Raad van State. De regering voegt aan die afweging stabiliteit en een goede rolverdeling tussen de Kamers toe. Deze leden ontvangen graag een nadere duiding van deze balans en van hetgeen de regering onder een goede rolverdeling tussen de Kamers verstaat, zolang de Eerste Kamer nog bestaat. De Raad van State wijst ten aanzien van de democratische legitimatie in het bijzonder op het gegeven dat de uitslag van de verkiezing van de provinciale staten zich pas veel later zal vertalen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit kan gevolgen hebben voor de ervaren democratische legitimiteit van de beslissingen van de Eerste Kamer. Het mandaat van Eerste Kamerleden kan tot wel negen jaar oud worden, zo constateren deze leden. Ook de Staatscommissie parlementair stelsel benoemt dit punt. Zij geeft aan dat een van de argumenten van zowel de Staatscommissie-Van Schaik als de Staatscommissie-Cals/Donner was dat de langere zittingsduur en de verkiezingen in twee helften ervoor zorgden dat de samenstelling van de Eerste Kamer wat verder af kon staan van de actuele voorkeuren van de kiezer, hetgeen onwenselijk werd geacht. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Beschouwt zij dit net als de Staatscommissies onwenselijk, of in ieder geval als een wezenlijk nadeel? Kan de regering bij haar antwoord de eigen stelling betrekken dat het politieke karakter van de Eerste Kamer de afgelopen decennia meer naar voren is gekomen? Denkt zij dat het vertraagde effect van de Eerste Kamerverkiezingen dit politieke karakter kan doen afnemen, of dat het vertraagde effect juist problematisch kan zijn voor de democratische legitimiteit in het licht van dit (blijvend) politiekere karakter? Deze leden constateren dat de Staatscommissie parlementair stelsel stelt dat de Eerste Kamer sinds de jaren 60 iets actiever en zelfbewuster is geworden, maar dat het niet waarschijnlijk is dat die verandering veroorzaakt is door de verandering in de wijze van verkiezing in 1983. Welke andere factoren acht de regering van belang om in ogenschouw te nemen als de politieke rol van de Eerste Kamer verminderd dient te worden? De Staatscommissie parlementair stelsel schetst voorts het probleem dat een coalitie ook bij een driejaarlijkse verkiezing van de helft van de Eerste Kamerleden haar meerderheid tussentijds zou kunnen verliezen, maar dat het door het voorliggende kiesstelsel tot wel drie jaar kan duren voordat de kiezersuitspraak bij de provinciale statenverkiezingen zou leiden tot een daadwerkelijk verlies van de meerderheid. Zo kan het gebeuren dat de uitslag van de provinciale statenverkiezingen duidelijk maakt dat de regering haar meerderheid in de Eerste Kamer verliest, maar dat deze verandering zich pas drie jaar later zal voltrekken. In de tussentijd zou de democratische legitimatie van de beslissingen van de Eerste Kamer kunnen worden betwist, aldus de Staatscommissie. Kan de regering hierop reflecteren en aangeven in hoeverre zij dit aspect als nadelig beschouwt? De leden van de D66-fractie merken op dat deze vertraagde doorwerking van kiezersvoorkeuren in de Eerste Kamer een van de redenen was waarom de Staatscommissies Van Schaik en Cals/Donner adviseerden om af te stappen van de verkiezing in twee delen.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de bedenkingen die de Raad van State heeft weergegeven in zijn advies. Voor deze leden is het van groot belang om een goed oordeel te kunnen vellen over een voorstel tot wijziging van de Grondwet dat alle argumenten en alle gevolgen goed helder zijn. Op basis van het voorstel zoals dat er nu ligt vinden deze leden het lastig om het voorstel goed te kunnen beoordelen. Deze leden zouden daarom, in lijn met het advies van de Raad van State, graag een

nadere toelichting van de regering ontvangen wat de nadelen van dit voorstel zouden kunnen zijn. Kan de regering een uitgebreider overzicht van voor- en nadelen aan de Kamer doen toekomen?

De leden van de SGP-fractie vragen wat de gevolgen van dit voorstel zijn voor de vertraagde doorwerking op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit voorstel betekent immers enerzijds vertraging van doorwerking van nieuwe politieke bewegingen, maar anderzijds ook een mogelijk langdurig effect van bijzondere uitslagen bij de Statenverkiezingen voor de Eerste Kamer. Zij wijzen erop dat het regelmatig voor zal komen dat de uitslag van een bepaalde verkiezing van de provinciale staten nog tot negen jaar later effect heeft op de samenstelling van de Eerste Kamer. Vindt de regering dat een gewenst effect?

Daarbij zal het naar de verwachting van de leden van de SGP-fractie ook vaker voor kunnen komen dat er een verschil in samenstelling is tussen de beide Kamers. Wat is de betekenis ervan voor de beoogde institutionele verduidelijking van de rol van beide Kamers als de regering juist vaker op zoek zal moeten naar meerderheden in de Eerste Kamer? En zijn er nog effecten te verwachten op het stemgedrag van Eerste Kamerleden wanneer zij voor langere tijd gekozen worden? Heeft dit nog betekenis voor de vergroting van hun onafhankelijkheid?

De leden van de SGP-fractie vinden dat er ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel al meer duidelijkheid moet zijn over de te verwachten keuzes of bepaalde Staten in sommige perioden helemaal niet aan bod komen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Dit is een essentieel onderdeel om de vraag te kunnen beantwoorden of het stelsel op een goede manier vorm zal krijgen. Welke concrete keuzes wil de regering hierbij maken? Ten aanzien van de grotere effecten die tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer kan hebben geeft de regering aan dat er tussen 1922 en 1983 geen gebruik van is gemaakt. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de regering dit wel gewenste effecten vindt, gezien de doelstelling van de regering om de Eerste Kamer minder politiek te maken. Wordt met de vergroting van de mogelijkheden voor effect van ontbinding niet juist het tegendeel bereikt?

### **3. Nadere vormgeving**

De leden van de VVD-fractie merken op dat het onderhavige wetsvoorstel slechts de wijziging van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer regelt. De wijze waarop dit daadwerkelijk vorm wordt vormgegeven, vergt wijziging van de Kieswet. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verschillende deelonderwerpen die nader moeten worden geregeld. Ook de positie van kleine partijen is daarbij aan de orde. De leden van de VVD-fractie hebben over de nadere vormgeving in de Kieswet nog geen standpunt. Zij stellen het op prijs om bij de tweede lezing van deze grondwetswijziging daar meer duidelijkheid over te hebben. Acht de regering dat haalbaar, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat de voorgestelde wijziging tevens nadelige consequenties voor kleinere partijen zou kunnen hebben. Kan de regering nader toelichten hoe zij dit weegt en of zij dit problematisch acht? De genoemde leden zijn in dit verband tevens benieuwd hoe de wijzigingen van de Kieswet en de Grondwet op dit punt precies samenliepen in de jaren 80. Wanneer werd welke wijziging toentertijd voorgesteld?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn nog niet overtuigd van het feit dat het logisch is dat de precieze uitwerking van het voorstel pas later bij wijziging van de Kieswet duidelijk worden. Deze leden begrijpen dat het precieze kiesrecht nader wordt uitgewerkt in de Kieswet, maar deze leden



zouden wel graag nu al meer duidelijkheid willen hebben over welke voorkeuren de regering heeft. Het is voor de aan het woord zijnde leden namelijk wel relevante informatie of straks vermoedelijk voor een groepenstelsel of voor het algehele stelsel wordt gekozen. Ook de wijze van restzetelverdeling is voor deze leden een relevant gegeven om de gevolgen van het voorliggende voorstel goed te kunnen beoordelen. Deze leden zouden daarom ook op deze punten een nadere toelichting van de regering willen ontvangen. Graag verzoeken zij de regering een overzicht te maken van voor- en nadelen van het groepenstelsel enerzijds en het algehele stelsel anderzijds. Ook voor de verschillende opties ten aanzien van de restzetelverdeling zouden deze leden graag een overzicht van voor- en nadelen willen ontvangen. In het verlengde hiervan zouden deze leden graag van de regering willen vernemen wat op dit moment haar voorkeur heeft ten aanzien van de voorgaande vraagstukken. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het van belang om ook nu al meer zicht te hebben op het overgangsrecht. Graag zouden zij de regering willen vragen om nader in te gaan op verschillende varianten voor het overgangsrecht en ook hier de voor- en nadelen nader toe te lichten.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat nog geenszins duidelijk kan worden gemaakt hoe nadere vormgeving van het kiesproces er na voorliggende grondwetswijziging uit zou zien. Aan de gedane suggesties voor kieswijze en restzetelverdeling kleven verschillende terechte bezwaren, zoals het kabinet ook aangeeft. Deze bezwaren zijn niet enkel esthetisch van aard, maar raken bijvoorbeeld aan de kern artikel 4 en artikel 53 van de Grondwet. Ziet het kabinet dit ook zo? Zou niet eerst duidelijk moeten zijn welke keuzes hierin worden gemaakt, en welke gevolgen dit heeft voor genoemde uitgangspunten, alvorens kan worden overgegaan tot besluitvorming over voorliggend voorstel? De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er op dat ook de Kiesraad een nadere richting op dit moment al passend vindt.

Nu de regering aangeeft dat de keuze voor een bepaald groepenstelsel dient te gebeuren aan de hand van een objectief criterium, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of de regering concrete ideeën heeft ten aanzien van dit objectieve criterium. Waar moet aan worden gedacht? Is het niet juist beter om nu reeds duidelijkheid te bieden over het concrete criterium in plaats van af te wachten tot de nadere regelgeving?

Kan de regering tevens aangeven in hoeverre het een gewenst uitgangspunt van het stelsel is dat er afhankelijk van de concrete keuzes soms geen, soms één en soms zelfs twee verkiezingen voor de Eerste Kamer zijn in een bepaalde periode van de Staten?

Wanneer gekozen zou worden voor het stelsel waarbij de Staten tegelijkertijd een helft van de Eerste Kamer kiezen, zou het gevolg daarvan juist zijn dat de Staten in de ene periode de volledige Kamer kiezen (in twee helften) en in een andere periode alleen de helft. Vindt de regering een dergelijk verschil gerechtvaardigd?

De leden van de SGP-fractie vragen ook de aandacht van de regering voor de verdubbeling van de kiesdrempel die optreedt door verkiezing van de helft van de Eerste Kamer. In dat licht is ook het punt van de restzetelverdeling belangrijk. Wat zijn de concrete ideeën van de regering ten aanzien van de beoogde restzetelverdeling? De afdeling advisering van de Raad van State geeft in dit verband aan dat «niet kan worden volstaan met de stelling in de toelichting dat de keuzes voor de uitwerking pas aan de orde zijn bij de wijziging van de Kieswet.» Ook de Kiesraad geeft aan dat dit niet pas later geregeld kan worden. De leden van de SGP-fractie willen daarom graag weten of het de bedoeling van de regering is om te kiezen voor een gemengd stelsel waarin grootste overschotten en grootste gemiddelden worden gecombineerd? Wordt er in dat verband tevens aandacht aan gegeven dat er ook in het huidige stelsel al een fors nadeel

voor kleine partijen is, omdat er ook bij de Provinciale Statenverkiezingen al uitgegaan wordt van het stelsel van grootste gemiddelden? Welke keuzes heeft de regering hierbij voor ogen?

In dit verband verbaast het de leden van de SGP-fractie dat bij de paragraaf over de internetconsultatie wordt gesteld dat «bij de uitwerking in de Kieswet zal worden bezien of de effecten op kleine partijen kunnen worden beperkt». Moet niet de vraag óf, maar de vraag hóe leidend zijn?

#### **4. Consultatie en advies**

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of inzake dit voorstel ook overleg is geweest met de andere landen van het Koninkrijk, aangezien de Eerste Kamer een van de twee Kamers is van het parlement van het Koninkrijk der Nederlanden en de Staten-Generaal volgens de Grondwet het gehele Nederlandse volk, en dus ook de Nederlanders in de andere landen van het Koninkrijk, vertegenwoordigt.

Zien de leden van de ChristenUnie-fractie het juist dat op dit moment geen waarborg in de grondwetswijziging is opgenomen die zeker stelt dat bij een nieuwe kieswijze, een zelfde mate van evenredige vertegenwoordiging en continuïteit zal worden geborgd, zoals dat nu het geval is? Genoemde leden vinden het immers niet acceptabel wanneer enkel sprake zou zijn van «beperken» van deze effecten, zoals in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd.

#### **Artikelsgewijs deel**

##### *Artikel II, onderdeel B (artikel 55)*

Voorgesteld wordt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, de tweede volzin van artikel 55 van de Grondwet te laten vervallen, omdat straks de zittingsduur van de Eerste Kamer niet langer is gekoppeld aan die van provinciale staten. De leden van de VVD-fractie vragen of er over het moment van de verkiezing voor de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten niet een basis in de Grondwet moet staan. Moet de verkiezing niet binnen een bepaalde termijn plaatsvinden? Of wordt dit nader in de Kieswet geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

##### *Artikel II, onderdeel C*

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van artikel II, onderdeel C of het niet juist aantrekkelijk zou kunnen zijn om na een «gunstige» uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen de Eerste Kamer te ontbinden. In dat geval wordt immers de mogelijkheid geopend om zowel de voltallige Eerste Kamer te kiezen als na drie jaar nóg eens de helft van de Kamer. Hoe kan dit worden voorkomen? Wat vindt de regering van dit effect? Is het risico niet groot dat het feit dat soms drie jaar van tevoren al duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om de uitslag van de provinciale staten door te vertalen naar de Eerste Kamer het verleidelijk maakt om die uitslag meteen vroegtijdig te «verzilveren»? Verder vragen deze leden een nadere toelichting bij de keuze dat de termijn van de Eerste Kamer maximaal een jaar langer kan duren dan de in artikel 52 genoemde termijn. Betekent dat dat de beide helften van de

Eerste Kamer in dat geval resp. maximaal vier en zeven jaar kunnen blijven zitten? Is de consequentie in dat geval dat de uitslag van de Statenverkiezingen zelfs tot ongeveer tien of elf jaar kan doorwerken?

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx