

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. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 13 april 2010

Artikel I van het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onderdeel A vervalt.

B

Onderdeel D komt te luiden:

D

Hoofdstuk S, paragraaf 2, vervalt.

C

Onderdeel E komt te luiden:

E

In artikel S 13 vervalt de tweede zin.

D

Na onderdeel F worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

Fa

De artikelen U 6 en U 11 vervallen.

Fb

In artikel U 13 vervallen de zinsdelen «artikel U 11 of» en «van de combinatie, onderscheidenlijk».

E

Onderdeel G komt te luiden:

G

Artikel U 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de zin door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat voor artikel P 19, vijfde lid wordt gelezen: «De rangschikking blijft achterwege, voor zover het lijsten of stellen gelijklopende lijsten betreft waarop geen kandidaten gekozen zijn verklaard en die niet deel uitmaken van een lijstengroep waaraan één of meer zetels zijn toegekend.»

2. In het derde lid wordt «de helft van de kiesdeler» vervangen door: of gelijk is aan de kiesdeler.

F

Na onderdeel G worden een onderdeel ingevoegd, luidende:

H

In artikel W 3, eerste lid, tweede volzin, wordt na «artikel P 19» ingevoegd: , onderscheidenlijk artikel U 15.

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht met betrekking tot het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing.

1. Aanleiding voor deze nota van wijziging

Op grond van de huidige Kieswet kunnen na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. De regering deelt de mening van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) dat dit een onwenselijke situatie is, omdat het daardoor mogelijk is op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen.

In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies een zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Ik heb de Eerste Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 28 september 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, A).

Naar aanleiding van deze brief heeft op 1 december 2009 een mondeling overleg plaatsgevonden met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 31 123 IIA, C). Daar zijn de bezwaren besproken die naar het oordeel van deze commissie kleven aan de oplossing die in het wetsvoorstel is neergelegd. Deze bezwaren spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Ten tweede is er geen sprake meer van keuzevrijheid voor politieke partijen om al dan niet een

lijstencombinatie aan te gaan. Vervolgens heeft deze commissie medege-deeld dat zij een alternatieve regeling prefereert boven de regeling in het wetsvoorstel (Korte aantekening van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van 8 december 2009; kenmerk 40483/HM/LD). Zij denkt hierbij in eerste instantie aan het verbinden van kandidatenlijsten op basis van een verbinding die is aangegaan tussen politieke groepe-ningen. Vervolgens denkt zij eraan toe te staan dat de kandidaatstelling en lijstverbinding door kandidaat-statenleden worden verricht. Indien deze alternatieven niet mogelijk zijn, geeft een meerderheid van de commissie de voorkeur aan het schrappen van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan.

Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. De regeling in het wetsvoorstel levert op verschillende punten een reëel probleem op. Politieke groeperingen die in minder dan de helft van de provincies zijn vertegenwoordigd kunnen geen lijstencombinatie realiseren voor de Eerste Kamerverkiezing. Dat schept een ongelijkheid tussen politieke groeperingen die in alle provincies zijn vertegenwoordigd en politieke groeperingen die in minder provincies zijn vertegenwoordigd.

In eerste instantie is een nota van wijziging voorbereid waardoor het verbinden van kandidatenlijsten wordt gebaseerd op geregistreeerde associaties tussen politieke groeperingen. Over dit voorstel hebben de Kiesraad en de Raad van State negatief geadviseerd. De Kiesraad concludeert dat het voorstel «onnodig complex en afwijkend van het systeem van de Kieswet» is (advies Kiesraad d.d. 18 maart 2010, kenmerk 2010-0000044710, p. 4). De Raad van State oordeelt dat het voorstel «in strijd met artikel 55 Grondwet» is (advies Raad van State d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/l, p. 2)¹

Het kabinet volgt deze conclusie van de Raad van State. In dit verband wordt verwezen naar het nader rapport bij het advies over de nota van wijziging.

Omdat de bezwaren ook gelden voor een regeling die toestaat dat kandidaat-statenleden de kandidaatstelling en lijstverbinding verzorgen, is in deze nota van wijziging voor de enige resterende regeling gekozen, namelijk het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing.

In het navolgende worden de alternatieve voorstellen nader beschreven alsmede de bezwaren die daaraan kleven. Daarnaast wordt de keuze om lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen, nader toelicht.

2. Lijstencombinatie op basis van associaties tussen politieke groeperingen

Aanvankelijk is een nota van wijziging voorbereid waardoor lijstencombinaties worden gebaseerd op geregistreeerde associaties tussen politieke groeperingen. De regeling hield in dat verschillende politieke groepe-ningen in een register hun associaties met elkaar kunnen laten inschrijven. Deze registratie geldt voor onbepaalde tijd, maar wordt geschrapt en gewijzigd op verzoek van een politieke groepering. Vervolgens worden, bij iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de registratie, de kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbonden overeenkomstig het register. Bij de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt het register gevolgd zoals dat luidde op de dag van de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Het stellen van dit ijkpunt voorkomt dat politieke groeperingen met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen bepalen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informa-tiepunt Tweede Kamer.

welke verbinding een gunstig effect heeft voor de komende Eerste Kamerverkiezing en op grond daarvan hun kandidatenlijst laten verbinden tot een lijstencombinatie.

De Kiesraad en de Raad van State is om advies gevraagd over deze regeling, zoals deze aanvankelijk was neergelegd in de nota van wijziging. Zij hebben beiden negatief geadviseerd. De Kiesraad vindt de voorgestelde regeling te complex. De Raad van State heeft grondwettelijke bezwaren.

Advies van de Kiesraad¹

De Kiesraad acht de uitwerking van het voorstel onnodig complex, omdat «ingrijpend wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties». Bovendien acht de Kiesraad de regeling verwarrend voor de kiezer, omdat deze geconfronteerd wordt met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk voor de provinciale statenverkiezingen en de daarop volgende Eerste Kamerverkiezing.

De Kiesraad presenteert een alternatief voorstel, waarvan hij veronderstelt dat dit minder complex is en meer aansluit bij de systematiek van de Kieswet. Deze alternatieve regeling houdt in dat politieke groeperingen al voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen de verklaringen indienen over het aangaan van een lijstencombinatie voor de komende Eerste Kamerverkiezing. De beslissing over de geldigheid van die verklaring vindt vervolgens plaats op een tijdstip na de provinciale statenverkiezingen, op de thans gebruikelijke wijze.

Hoewel dit voorstel eenvoudiger oogt, levert de praktische uitwerking ervan dezelfde complicaties op als de regeling die aanvankelijk in de nota van wijziging was voorgesteld door het kabinet. Dit komt doordat de kandidatenlijsten nog niet zijn ingediend op het moment dat de verklaringen worden overgelegd. Daardoor moet in de regeling bijvoorbeeld worden voorzien in de situatie dat een partij wel een verklaring heeft ingeleverd, maar onverhoopt geen (geldige) kandidatenlijst indient.

Advies van de Raad van State²

De Raad van State stelt dat het aanvankelijke voorstel van het kabinet in strijd is met de Grondwet. In dit verband is het uitgangspunt dat op grond van artikel 55 van de Grondwet de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden *na* de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat «het totaal der verkiezingshandelingen» van de Eerste Kamerverkiezing moet plaatsvinden na de provinciale statenverkiezingen (Kamerstukken //1976/77, 14 233, nr. 3, blz. 13). Het is daardoor niet mogelijk dat politieke groeperingen enige verkiezingshandeling voor een Eerste Kamerverkiezing verrichten voorafgaand aan of tijdens de provinciale statenverkiezingen. Het aangaan van een lijstencombinatie is een verkiezingshandeling en kan daarom dus niet geschieden voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen.

Het kabinet heeft betoogd dat de regeling zoals deze aanvankelijk was neergelegd in de nota van wijziging in overeenstemming is met de tekst en uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Het registreren van de associaties tussen politieke groeperingen zou niet als verkiezingshandeling hoeven te worden aangemerkt, omdat de registratie voor onbepaalde tijd geldt en niet op een bepaalde Eerste Kamerverkiezing is gericht.

De Raad van State oordeelt echter dat deze registratie de facto wel een verkiezingshandeling is. De Raad schrijft daarover het volgende: « De Raad wijst erop dat de registratie van de combinatie van groeperingen weliswaar een langdurig karakter kan hebben, maar dat dit niet op

¹ Advies Kiesraad d.d. 18 maart 2010, kenmerk 2010-000044710.

² Advies Raad van State d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/l.

voorhand vaststaat. Het staat de groeperingen immers vrij om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven. De Raad acht de kans aanzienlijk dat dit in de praktijk zal gebeuren. In dat licht is de voorgestelde regeling (...) in strijd met artikel 55 Grondwet».

Deze conclusie van de Raad richt zich overigens ook tot het alternatieve voorstel van de Kiesraad. Hij schrijft dat «alle opties die beogen het aangaan van combinaties van lijsten te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met dit artikel uit de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan. Naar het oordeel van de Raad omvat dit zowel het vervroegen van de kandidaatstelling zelf, als het als het afleggen van verklaringen die bindende gevolgen hebben voor de kandidaatstelling dan wel lijstencombinaties door politieke groeperingen.»

Het kabinet heeft zich laten overtuigen door het oordeel van de Raad van State dat – aangezien het groeperingen vrijstaat om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamerverkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven – ook deze registratie moet worden aangemerkt als een verkiezingshandeling. Derhalve is het kabinet van mening dat ook het verbinden van kandidatenlijsten op basis van associaties tussen politieke groeperingen niet mogelijk is.

3. Inlevering van kandidatenlijsten en aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden

Het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden stuit op dezelfde grondwettelijke bezwaren als het verbinden van kandidatenlijsten op basis van associaties tussen politieke groeperingen.

Het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties zijn verkiezingshandelingen waardoor deze slechts kunnen worden verricht na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Een regeling die zou inhouden dat deze handelingen voorafgaand aan de stemming van de provinciale statenverkiezing kunnen worden verricht, komt in strijd met artikel 55 van de Grondwet. Zo concludeert ook de Raad van State in zijn advies over de nota van wijziging: «In dat licht is de voorgestelde regeling evenzeer in strijd met artikel 55 Grondwet als een regeling waarbij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer wordt vervroegd of waarbij groeperingen bindende verklaringen afleggen met betrekking tot lijstencombinaties op een tijdstip voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing.»

Bovendien brengt het indirecte karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer met zich mee dat alleen nieuw gekozen statenleden de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer kunnen verzorgen. In de grondwetsgeschiedenis reageert het toenmalige kabinet als volgt op de opmerkingen in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer over kandidaatstellingen: «Wij delen de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezing zal dienen te geschieden door de nieuw gekozen statenleden» (Kamerstukken / 1978/80, 14 222, 14 223 en 14 224, nr. 112b (herdruk), blz. 10).

Derhalve is het kabinet van mening dat het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden niet mogelijk is.

4. Het afschaffen van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing

Omdat geen enkele regeling een goede oplossing blijkt te bieden voor de problemen rondom de lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing komt het kabinet tot het oordeel dat de enige manier om tegemoet te komen aan de bezwaren die leven tegen de huidige gang van zaken rondom het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing is het volledig afschaffen van de mogelijkheid lijstencombinaties aan te gaan. Ook de Raad van State heeft geadviseerd om «(...) de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen». Hij komt tot deze conclusie omdat «alle opties die beogen het aangaan van lijstencombinaties te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met (...) de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan».

De Kiesraad heeft ook overwogen om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties af te schaffen. Hij stelt dat tot deze conclusie kan worden gekomen, vanuit «de wetenschap dat bij de invoering van lijstencombinaties werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden én het feit dat deze veronderstelling goeddeels onjuist is gebleken – het als dan niet aangaan van lijstencombinaties bij deze verkiezingen blijkt immers vooral te worden ingegeven door mogelijke zetelwinst».

Het afschaffen van lijstencombinaties heeft de volgende voordelen. Ten eerste kunnen politieke groeperingen niet langer de restzetelverdeling bepalen aan de hand van de uitslag van de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Ten tweede verdraagt de regeling zich met de Grondwet en is zij relatief eenvoudig te realiseren. Ten derde heeft de regeling effect op alle politieke groeperingen, zodat de gelijkheid tussen politieke groeperingen tijdens het verkiezingsproces gewaarborgd is. Ten vierde wordt het kiesstelsel voor de kiezer doorzichtiger.

Een nadeel van het afschaffen van lijstencombinaties is dat partijen die enige ideologische of politieke verwantschap hebben niet langer kunnen bijdragen aan het behalen van een extra zetel voor een bepaalde (brede) stroming in de samenleving.

Een gevolg van het afschaffen van lijstencombinaties is dat de restzetelverdeling voor de Eerste Kamerverkiezing verandert. In de huidige Kieswet wordt uitgegaan van het systeem van grootste gemiddelden bij de restzetelverdeling tussen lijstencombinaties en werkt de restzetelverdeling binnen de lijstencombinaties met het systeem van grootste overschotten. Doordat beide systemen worden gecombineerd, werkt de huidige systematiek in het voordeel van kleine partijen, indien ze een lijstencombinatie aangaan met een grote partij. Het afschaffen van de mogelijkheid van het aangaan van lijstencombinaties ontnemt kleine partijen dit voordeel.

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