

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (32191).**

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom welkom in deze Kamer en geef hem het woord.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Dit is mijn eerste optreden in deze Kamer in mijn capaciteit van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er is uiteraard continuïteit wat het ambt betreft. Dank voor het welkom. Het is een nieuwe positie voor mij en in de portefeuille is zeker niet het minste punt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Grondwet en het wijzigen daarvan. Ik verheug mij bijzonder op de regelmatige debatten met deze Kamer over dat onderwerp. Er liggen nog wat initiatiefwetsontwerpen die behandeld moeten worden, er ligt nog een rapport van de Staatscommissie Grondwet, dus er is nog van alles te doen.

Het verheugt mij ook dat een onderwerp zoals het voorliggende wetsvoorstel in deze Kamer onmiddellijk leidt tot een diepgaande beschouwing over een aantal fundamentele vragen rondom het functioneren en de totstandkoming van de Grondwet en het proces van grondwetgeving. De heer Putters reflecteert naar aanleiding daarvan over de functie van de Eerste Kamer als chambre de réflexion. Reflectie over flectie, dat noemde je vroeger autopoïese. De heer Engels gaat eveneens in op de rol van de Eerste Kamer, om vervolgens tot de conclusie te komen dat de Kamer vrij is, zelf invulling te geven aan de staatsrechtelijke bevoegdheden. Hij sprak van fracties. Ik moet hem op dat punt toch corrigeren: het zijn niet de fracties, het is de Kamer die beslist over de invulling daarvan. Uiteraard heeft hij logisch gezien gelijk, maar het bewijst tegelijkertijd dat "jede Konsequenz zum Teufel führt". Bij hem leidt dit immers ook alleen maar tot de redenering dat de Eerste Kamer beter opgeheven kan worden als hij geen gelijk heeft, wat erop wijst dat in menselijke zaken het verstand slechts een hulpmiddel is en geen maatstaf. Wie het anders doet, constateert meestal dat het verstand een dwaallicht is, dat ook de eeuw der Verlichting en de Franse revolutie in een ander daglicht stelt. Mijnheer Vliegenthart, als u mij als antirevolutionair aanspreekt, krijgt u ook het antirevolutionaire geluid!

Het is natuurlijk wel opvallend dat deze diepgravende beschouwingen over de Eerste Kamer en over de Grondwet hun aanleiding vinden in voorliggend wetsvoorstel, omdat dit wetsvoorstel is uitgelokt door deze Kamer en voorwerp is geweest van regelmatig overleg met deze Kamer en deze Kamer van zijn activistische zijde heeft laten zien. Toch vindt er nu op het eind van het proces nog een indringend debat plaats. Dat hangt samen met wat aan het begin niet is voorzien, de grenzen van de Grondwet. Mevrouw Böhrer zei: ja, maar niemand heeft ons er ook op gewezen dat dat zo

moest zijn. De heer Holdijk liet aan de andere kant het geluid horen dat deze Kamer het exclusieve prerogatief heeft met betrekking tot de uitleg van de Grondwet. Beide standpunten kunnen zeker niet tegelijkertijd waar zijn. Het is ook niet zo dat deze Kamer slechts moties kan aannemen als de regering heeft gewaarschuwd voor alle valnetten die erin zitten. Ik moet u ook eerlijk zeggen dat van de zijde van de regering mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State deze aspecten duidelijker zijn geworden.

Nu even kort terugkomend. De Eerste Kamerverkiezingen zijn bijzondere verkiezingen, omdat het vermoedelijk de enige verkiezingen zijn waarbij bij de opkomst eigenlijk al voor 100% van het electoraat vaststaat wat hun politieke indeling en hun partijpolitieke kleur zal zijn. Dat maakt de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen tamelijk voorspelbaar. Wat er ook verder aan berekening plaatsvindt, die valt tot op een paar zetels na vrij redelijk te voorspellen, aangenomen dat alle staten langs de partijlijn stemmen.

Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007 heeft dat tot discussie geleid. Die was voor deze Kamer aanleiding om de verkiezingswijze van de Kamer aan de orde te stellen. Het kabinet is ingegaan op de uitnodiging om daarover met de Kamer van gedachten te wisselen. Dat heeft geleid tot drie moties, die zijn vertaald in voorliggend wetsontwerp. Een van de belangrijkste daarvan was dat in de bestaande situatie partijen lijstencombinaties kunnen aangaan uit rekenkundige overwegingen. Dat werd niet passend geacht met het karakter van verkiezingen.

Dat heeft geleid tot de voorstellen en tot het advies daarover, waarin de Raad van State inderdaad heeft gewezen op het gegeven dat op zichzelf lijstencombinaties niet in strijd met de Grondwet zijn, maar dat naar de mening van de Raad wel lijstencombinaties die voorafgaande aan de totstandkoming van provinciale staten worden aangegaan op gespannen voet komen met de uitleg van artikel 55 van de Grondwet, dat de verkiezingen plaatsvinden nadat de verkiezingen van provinciale staten hebben plaatsgevonden.

Dat heeft hier een aantal van u geleid tot beschouwingen over de vraag wie nu uiteindelijk de Grondwet uitlegt. Ik ben het met iedereen eens dat dat niet de Raad van State is. De Raad van State geeft adviezen en heeft in de loop der jaren een zekere deskundigheid en kracht ontwikkeld met betrekking tot de Grondwet, niet anders dan deze Kamer. Desondanks bestrijd ik ook het beeld dat het uiteindelijk de Eerste Kamer is die de laatste arbiter zou zijn over de vraag van de Grondwet. Zij heeft het laatste woord, en ik moet de heer Holdijk onmiddellijk toegeven dat, conform het Bijbelwoord, vele laatsten de eersten zullen zijn, zeker als het ook om de uitleg van de Grondwet gaat, maar dat laat onverlet dat uiteindelijk in ons bestel de grondwetgever gaat over de uitleg van de Grondwet. Dat zijn regering en beide Kamers van de Staten-Generaal gezamenlijk.

Vervolgens zijn er, zoals hier op verschillende wijze aan de orde is gekomen, uiteraard verschillende wijzen om die Grondwet uit te leggen. De wijze van wat er nu oorspronkelijk is bedoeld, de historische uitleg, is een van de meest gangbare wijzen van uitleg in de Nederlandse rechtspraktijk, zeker als die door de rechter wordt uitgelegd, maar het is zeker niet de enige wijze van uitleg. De heer Engels bepleit hier een andere benadering langs de lijnen van: het staat er niet, dus het

kan best. Anderen zeiden: luister eens, maar de uitleg komt beter overeen met wat de bedoeling is. Uiteraard kun je ook een uitleg geven aan de hand van het effect utile, dus het nuttig effect van een bepaling. Ik denk dat het ook terecht is, zeker bij een Grondwet, dat je die ook ten dele dynamisch zult moeten uitleggen als de wetgever opnieuw een uitleg geeft aan de bepalingen. Maar onze Grondwet heeft die uitleg uiteindelijk toevertrouwd aan de wetgever. Dat is een open systeem. Ik denk dat dat mede bedoeld is om die uitleg dynamisch te maken, inderdaad niet opdat iedere wetgever opnieuw kan gaan kijken wat we nu willen en of het erin past. Nee, het is een continuïteit. Daarom wordt dit ook bij grondrechten toevertrouwd aan de wetgever, vanuit de overtuiging dat ook een wetgever die continuïteit zal realiseren. Het blijft uiteindelijk ook een vraag dat iedere gemeenschap naar bevind van zaken, althans, naar de omstandigheden van het geval, ook invulling moet geven aan de bepalingen, tenzij het daarmee in strijd is.

Dat is denk ik de kracht van onze Grondwet. Daarom moeten wij deze beschouwingen maar eens voortzetten als het toetsingsrecht weer aan de orde is, want daarmee zou de wetgever dit ook fundamenteel uit handen zijn gegeven. Daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen.

Velen van u hebben mij gevraagd over de uitleg van de Grondwet en artikel 55. Ik moet u zeggen dat het niet een kwestie is van: de Raad van State zei het en dan moet je het maar doen, en/of dat je kunt zeggen: dat kun je ook op andere wijze doen. De lijstverbinding is een element dat wij kennen bij alle figuren van verkiezingen, mede bedoeld om meer gewicht te geven aan stemmen die worden uitgebracht op een bepaalde partij om te voorkomen dat zij eventueel verloren zouden gaan als zij niet leiden tot het behalen van de volledige kiesdeler. Dat is een instrument dat wij overal toepassen. Daarmee is het een wezenlijk element van verkiezingen.

Dat is in wezen wat de Raad van State aangeeft bij de uitleg. De Raad zegt: artikel 55 geeft aan dat de verkiezingen plaatsvinden na de verkiezing van provinciale staten. Daar wordt niet de term "verkiezing" op twee verschillende wijzen gebruikt. Nee, het gaat eerst om het hele proces van verkiezing en volgens de wetgever is de verkiezing niet alleen het stemmen maar het hele proces vanaf de kandidaatstelling totdat er is gekozen over de kandidaten en zij geïnstalleerd zijn. Dat is het proces van verkiezing zoals wij dat ook in de Kieswet regelen. Daarvan moet je denk ik toch in eerlijkheid toegeven dat artikel 55 aangeeft dat dat proces plaatsvindt na afsluiting van de verkiezing voor provinciale staten. Let wel, het gaat daarbij om meer dan alleen de uitleg van artikel 55. Het gaat uiteindelijk ook om de uitleg van het huidige begrip verkiezingen. Als we inderdaad zouden accepteren dat er tussen kandidaatstelling en verkiezing een fundamentele breuk kan worden gelegd – in dit geval dat het ene vóór de verkiezingen van provinciale staten plaatsvindt en het andere daarna – dan zouden we eigenlijk accepteren dat de Kamer in een eerdere samenstelling de sjablonen vastlegt die tot op zekere hoogte bepalen wat de representativiteit zou zijn van de verkiezingen nadien. Waarom zou het dan geen verkiezing zijn als erbij wordt bepaald dat alleen gekozen kan worden uit kandidaten die al tien jaar eerder op een lijst zijn geplaatst? Dat zou dan evenzeer een verkiezing zijn. Het gaat dus materieel om de vraag wat de eenheid van verkiezingen is.

De heer **Engels** (D66): Wat is de grondslag van het exposé dat de minister zojuist gaf? Sluit hij direct aan bij de interpretatie van de Grondwet die de Raad van State heeft geaccepteerd en die kennelijk onder andere door de CDA-fractie wordt gehanteerd? Verder heeft de instelling die gaat over de uitleg van de Kieswet, namelijk de Kiesraad – de minister zei zojuist zelf dat die hierover gaat – gesteld dat een andere interpretatie mogelijk is. Deze Kiesraad is ook een gezaghebbend orgaan, hoewel niet het hoogste orgaan. Ik verwijs ook naar het betoog van collega Holdijk. Waarom zou de Eerste Kamer, als onderdeel van het wetgevend orgaan en dus nu nog als uitlegger van de Grondwet, moeten aannemen dat de uitleg die de minister nu geeft, inderdaad dwingend is? Waarom zouden andere interpretaties op voorhand om die reden zijn uitgesloten? Dat is de vraag waarvoor wij ons zien gesteld.

Minister **Donner**: Nee mijnheer Engels, het gaat om het gebruik in de Grondwet van de term "verkiezing". Dat is niet een zaak van de Kiesraad, maar uiteindelijk een zaak van de wetgever.

De **voorzitter**: Mevrouw Böhler wil ook nog een vraag stellen.

Minister **Donner**: Mag ik eerst mijn antwoord afmaken, voorzitter? Het is heel wel begrijpelijk dat de Kiesraad niet op dit punt is gekomen. Immers, de Kiesraad adviseert vooral met het oog op de uitvoerbaarheid van bepalingen in het verkiezingsprogramma. Het is juist aan de Raad van State om op dit soort punten te wijzen.

De heer **Engels** (D66): Excuses, maar dit is niet juist. De Raad van State heeft een advies gegeven over hoe de Grondwet moet worden uitgelegd. In laatste instantie gaat ook de Raad van State daarover niet. Ook de Kiesraad heeft een advies gegeven. Het is de Kiesraad volstrekt niet verboden om dat te doen. De Kiesraad mag dat vanuit zijn verantwoordelijkheid doen. Ik ben het wel met de minister eens dat uiteindelijk de wetgever dit nu nog bepaalt. De minister spreekt in zijn verantwoordelijkheid als onderdeel van de regering. De Kamerleden spreken vanuit hun verantwoordelijkheid als onderdeel van een van de Kamers van de Staten-Generaal. Wij zijn een onderdeel van het wetgevend orgaan. Ik herhaal mijn vraag. Waarop moeten wij het oordeel baseren dat op dit punt dwingend uit de Grondwet voortvloeit dat de term "verkiezing" moet worden uitgelegd zoals de minister zojuist heeft weergegeven?

Minister **Donner**: Laat mij even toekomen aan het antwoord op die vraag. Ik beweer niet dat dit dwingend uit de Grondwet moet voortvloeien. Ik zeg alleen wat de motieven zijn voor de regering om op dit punt het advies van de Raad van State over de uitleg als een geldig advies te accepteren. Ik zeg dus dat dit niet berust op een uitsluitend historische uitleg, hoewel je uit de wetsgeschiedenis en de manier waarop de grondwetgever altijd over "verkiezingen" spreekt, moet afleiden dat de genoemde eenheid er is. Er is een eenheid tussen kandidaatstelling, het proces en de verkiezing. De heer Engels kan vragen: zouden we het niet eens anders kunnen doen? Daarover kan de wetgever uiteindelijk beslissen. Ik zeg alleen dat in dit geval de regering, één deel van de wetgever, en de Tweede Kamer, een ander

## Donner

deel van de wetgever, dit als de meer aannemelijke uitleg van de Grondwet hebben geaccepteerd.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Als ik de minister goed begrijp, zegt hij dat het in essentie gaat om de uitleg van de inhoud van het begrip verkiezingen. De regering legt dat op een bepaalde manier uit. Zij zegt namelijk dat onder dit begrip alle handelingen vallen, van de kandidaatstelling tot de stemming. Dat is de uitleg van de regering die wellicht door de Tweede Kamer wordt gesteund. De kernvraag is echter of er een andere uitleg mogelijk is. Kan de Eerste Kamer een andere visie hebben dan de regering op het begrip verkiezingen?

Minister **Donner**: Mevrouw Böhler moet mij niet vragen of een andere uitleg mogelijk is. Ik geef de uitleg die naar mijn mening juist is. Ik sluit echter niet uit dat de Kamer een andere visie kan hebben. In dezen is er niets dwingend. Er staat nergens: en zó zal het gebeuren. Uiteraard kan men zich altijd afvragen wat er exact staat. Dat is de neiging van ons die leidt tot eindeloos juridiseren van ieder concept. Waar hebben wij het over? De grondwetgever gebruikt een concept verkiezingen. De Raad van State wijst erop dat er een eenheid is tussen de kandidaatstelling en de verkiezing. Ik betoog dat dit een plausibele uitleg is van de Raad van State. De eenheid blijkt ook al uit het gegeven dat wij ervan uitgaan dat actief en passief kiesrecht samenvallen. Mensen die het ene recht hebben, hebben ook het andere. Dat leidt er ook toe dat het orgaan, het electoraat dat kiest, ook het electoraat is dat de kandidaten stelt. De verwarring in deze discussie zit veel meer in dit punt. Men heeft het beeld dat het electoraat van de Eerste Kamer bestaat uit de burgers die kiezen voor de provinciale staten. Dat is fout. Het electoraat van de Eerste Kamer bestaat uit de provinciale staten. Zij zullen in de vorm waarin zij kiezen, ook gaan over de kandidaatstelling. Dat is de uitleg van de Grondwet die ik het meest aannemelijk acht.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik kom nog even terug op de eenheid van het verkiezingsproces, vanaf de kandidaatstelling tot en met de uitslag van de verkiezingen, waarover de minister sprak. Hoe vat de minister de registratie van politieke partijen in dit verband op? Is die registratie ook te verstaan als een onderdeel van het verkiezingsproces? Die registratie blijkt ook bij verkiezingen van provinciale staten vooraf te gaan aan het proces zoals de minister het zo-even heeft getekend. Hoe zou de minister de registratie van politieke partijen in het begrip verkiezing willen invullen?

Minister **Donner**: De registratie is relevant voor de partijen die deelnemen aan de verkiezingen van provinciale staten. Zij is echter niet relevant voor de verkiezingen die plaatsvinden in de provinciale staten. De registraties worden gebruikt en er kunnen lijstverbindingen worden aangegaan. Ook daar kan echter een eigen kandidaatstelling plaatsvinden van partijen die voor die tijd niet geregistreerd waren. Het proces van registratie dat is gericht op de verkiezing van provinciale staten, vindt voor die tijd plaats. Dat stelt echter geen grenzen aan de kandidaatstelling in de provinciale staten. We doen dat niet en dit is in onbruik geraakt, maar de essentie van het betoog van de Raad van State is, dat de

eenheid er moet staan. Mijns inziens kunnen daarom in dit proces onafhankelijke leden worden verkozen.

De heer **Hermans** (VVD): Met de interpretatie die de minister geeft, volgt hij in feite die van de Raad van State. Die interpretatie begrijp ik, maar je hoeft het er niet mee eens te zijn. Het betreft een interpretatie. Vervolgens komt de discussie nu aan de orde over het feit dat, op basis van deze interpretatie, de situatie met lijstverbindingen naar de mening van het parlement ongewenst is, dus naar de mening van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer. Er is namelijk een mogelijkheid tot vergaande berekening om te kiezen. Is, om dit te gaan voorkomen, niet een andere definiëring nodig van het begrip verkiezingen door de interpretatie van de Grondwet? Wat we nu namelijk doen, is heel rigoureuus zeggen: het staat er nu eenmaal zo; de enige oplossing die we nu hebben is dan ook om het heel rigoureuus te doen. Is het niet wenselijk om op dit punt te zeggen dat de interpretatie door de Raad van State maar ook door de grondwetgever toen wellicht niet zo is ingeschat dat die met berekeningen zou kunnen leiden tot een ongewenste situatie?

Minister **Donner**: Ik sluit niet uit dat de grondwetgever op dat punt een verduidelijking geeft die die ruimte wel biedt. Maar dan gaat men, denk ik – nu geef ik gewoon aan wat het standpunt daarin zou zijn van de regering – uit van het gevaarlijk oprekken van het concept van verkiezingen, omdat men dan in wezen de eenheid tussen kandidaatstelling en verkiezing potentieel doorbreekt. Ik zeg niet dat lijstverbinding in strijd is met de Grondwet, want de praktijk is dat we het doen. Die praktijk wordt onwenselijk geacht, omdat de zaak daarmee te rekenkundig zou worden. Dat deelt het kabinet, niet zozeer omdat het ongrondwettig zou zijn, maar vanuit de notie “verkiezingen”. Het is wat anders als het ook puur met een computerprogramma gedaan zou kunnen worden de dag na de verkiezingen. Daarom geef ik aan dat de fundamentele discussie hier gaat over het concept “verkiezing”. Ik sluit uiteraard niet uit dat de grondwetgever op enig moment en na rijp beraad kiest voor een andere uitleg van het begrip “verkiezingen”. Ik geef nu alleen aan dat de regering in dezen het advies van de Raad van State volgt, niet omdat het het advies van de Raad van State is, maar omdat daar aansprekende argumenten in staan waarom dit de uitleg moet zijn van de Grondwet zoals die is.

De heer **Hermans** (VVD): Begrijp ik goed dat de minister eigenlijk zegt: ik volg de ondeelbaarheid van de verkiezing, dus: kandidaatstelling, verkiezing, installatie. Acht hij dat van een hogere orde dan een tussenoplossing, dan het rücksichtslos schrappen van lijstverbindingen? Dat is even de vraag. Daar draait het uiteindelijk om in dit debat. Komt de minister met een interpretatie waarin hij zegt: ik zou het wel willen aanpassen, omdat ik lijstverbinding belangrijker vind dan de ondeelbaarheid van de verkiezing?

Minister **Donner**: Mijn betoog gaat die richting uit dat binnen de Grondwet met daarin de uitleg van het begrip “verkiezingen” er maar twee mogelijkheden zijn. Of we houden de situatie zoals die is, met lijstverbindingen, maar dan met de mogelijkheid dat de uitkomst vrij rekenkundig voortvloeit uit de verkiezingen van

provinciale staten. Dat is op zichzelf niet zozeer een probleem van lijstverbindingen, maar gevolg van het feit dat ik net schetste dat 100% van het electoraat bekend en partijpolitiek ingekleurd is. Dan krijg je dit. Daarom ook in antwoord op de vraag die erover is gesteld: de artikelen in de pers zeggen juist dat de rekenkundige mogelijkheid nog steeds bestaat. Behoudens dat met de artikelen in de pers er een zaak is die dan doorbroken wordt, namelijk dat ook de leden van provinciale staten zonder last stemmen. Dat is iets wat je met de lijstverbinding vermijdt, namelijk de last die gegeven wordt, althans de berekening in het sturen van de leden van provinciale staten, want die is gegeven met een bewuste keuze van lijstverbinding die dan gemaakt wordt. Ik betoog dus slechts dat bij de huidige situatie van de uitleg van de Grondwet zoals die is, we het óf houden zoals het is óf we vinden het zwaarwegender dat het element van rekenkundige berekening er uitgaat en in dat geval moet men lijstverbindingen schrappen. Wellicht dat er bij een andere uitleg, bij een ander concept van verkiezingen andere mogelijkheden zijn, maar dan moet de Kamer eerst gaan praten over de vraag of dat concept "verkiezingen" bruikbaar is, omdat we het niet op een aspect, dat van de lijstverbindingen, moeten beslissen.

**De voorzitter:** Mag ik de minister verzoeken om zijn betoog voort te zetten? We blijven nu een beetje in dezelfde kring ronddraaien.

**Minister Donner:** Een groot aantal vragen is afzonderlijk gesteld, maar ik dacht de substantie van de vragen waarover de Kamer moet beslissen, te hebben aangegeven.

Er is nog gevraagd of deze gevolgen en de lijstverbindingen samenhangen met het systeem van restzetelverdeling dat we hebben. Nee, het is omgekeerd: dat we een systeem van restzetelverdeling hebben, en dat is bijna inherent aan ieder systeem, leidt tot het introduceren van de mogelijkheid van lijstverbinding om te zorgen dat de reststemmen zo goed mogelijk, vanuit de optiek van partijen, gebruikt kunnen worden. Als het niet voor de eigen partij is, dan toch bij een coalitie van partijbelangen. Dat is de keuze die de wetgever maakt met kan het of kan het niet. Ik denk niet dat je dat kunt verwerpen. Het is niet anders als we met een ander systeem van restzetelverdeling zouden werken. Het is wel zo dat we een grens hebben. Bij een omvang van de raad beneden de negentien wordt gewerkt met de meest resterende stemmen. Daarboven, vanwege het feit dat je dan met grotere eenheden te maken hebt, gaat het om het gemiddelde. Dat verandert niet door deze wijziging.

Ik had aangegeven dat, als het gaat om de artikelen die nu in de pers verschenen zijn, het theoretisch voor wiskundigen nog steeds mogelijk blijft, maar voor de staatsrechtpracticus minder mogelijk is, namelijk omdat geen last gegeven mag worden. Bovendien wordt nu een niet te onderschatten zaak in gang gezet. Namelijk, het is berekenbaar als ik veronderstel dat alle anderen voorspelbaar stemmen. Dan heeft de ene die niet voorspelbaar stemt, grote invloed. Als dat blijkt, zal echter onmiddellijk de verleiding ontstaan voor anderen om ook niet voorspelbaar te stemmen. Als uiteindelijk het gros niet voorspelbaar stemt, zijn we precies waar we zijn willen, want dan wordt de totale uitkomst onvoorspelbaar. Ik weet niet of u allen dat op prijs zult stellen als verkozenen op dat moment, maar dat is wel

het effect. Het is een eeuwig probleem dat er voordeel is als je je aan de orde onttrekt. Maar als iedereen dat doet, zijn we verder van huis dan we bedoeld hadden. Probeer maar eens een tijdje links te rijden en links in te halen. Althans, links inhalen doen we allemaal, maar dan heb je uiteindelijk geen snelverkeer meer.

Mevrouw Böhler vroeg nog of het mogelijk is om de lijstverbindingen te baseren op andere figuren. Ik denk dat ik die vraag beantwoord heb met mijn uitleg over hoe ik meen dat je toch vooral uit moet gaan van de huidige Grondwet.

De heer Holdijk vroeg of dat nu wel juist is, als je ziet dat de kandidaatstelling niet zozeer door de staten gebeurt, maar door de partijpolitieke organen. Die praktijk is er ingeslopen. Tegelijkertijd ziet men aan het feit dat in deze Kamer ook onafhankelijke leden zitten, dat het wel degelijk een gegeven is dat naderhand tot stand kan komen.

De heer Holdijk had het over de registratie van partijen. Die registratie is doorgaans niet gericht op één verkiezing. Dat gegeven loopt over alle verkiezingen heen. Dat laat onverlet dat vóór de verkiezing per lijst, per partij de kandidaten aangegeven moeten worden. Daar zit de samenhang.

Er is gevraagd of er aanleiding is om ook met de voorstellen van de grondwetscommissie opnieuw te kijken naar de verkiezing van de Eerste Kamerleden. Ik heb aangegeven dat dan het hele concept "verkiezing" aan de orde moet worden gesteld. Dat heeft dan niet alleen consequenties voor de Eerste Kamer, maar ook op andere terreinen. Wat betreft het opnieuw aan de orde stellen van de getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer, daar geven de voorstellen zoals die er nu liggen, geen aanleiding voor. Van mijn zijde zal de Kamer op dat punt geen voorstellen moeten verwachten. Het principiële punt is immers dat hier de discussie is gestart vanuit het beeld: hoe krijgen wij een zo exact mogelijke representativiteit van de burger bij de provinciale statenverkiezingen? Daar is een kleine denkfout in geslopen. Dat heeft de grondwetgever niet voor ogen gestaan. Op de wijze waarop wij daar in het proces mee omgegaan zijn, kan de heer Engels de bevestiging zien dat de wetgever de Grondwet ook nu wel degelijk dynamisch uitlegt.

**De heer Putters (PvdA):** Ik begrijp wat de minister zegt maar zijn uitleg daarnet over de consequentie van de huidige interpretatie van het begrip "verkiezingen" voor de wijze waarop wij de Eerste Kamer kiezen, geeft naar ons idee juist alle aanleiding om de komende tijd eens goed na te denken over de vraag of dat geen consequenties zou moeten hebben. Ik realiseer mij heel goed dat je het met een herdefiniëring van dat begrip ook meteen over andere verkiezingen hebt maar het is juist de verkiezing van dit huis die voor zo veel ruis en rekenkundige manipulatie zorgt. Ik wil de minister dus toch vragen waarom hij niet bereid is om verder na te denken over de vraag hoe wij dat kunnen voorkomen.

**Minister Donner:** Om de reden die ik u aangegeven heb. Dat er een hoge mate van voorspelbaarheid is in de uitkomsten van de verkiezingen van de Eerste Kamer hangt niet af van het element van lijstverbinding. Dat hangt alleen maar af van het feit dat het electoraat zo partijpolitiek ingedeeld is. Voor het overige is lijstverbinding een probleem van de tweede orde. Die vloeit voort

## Donner

uit het gegeven dat er bij ieder systeem van verkiezingen een probleem zal zijn van restzetels, waar de lijstverbinding een oplossing voor kan bieden. Maar daarom moet lijstverbinding nog niet het hele concept "verkiezing" gaan bepalen want dan gaat de staart de hond kwispelen. Het enige wat ik betoog is dat men vanuit het concept van eenheid van het verkiezingssysteem, van kandidaatstelling en verkiezing, óf lijstverbindingen accepteert met de berekenende wijze waarop daar gebruik van gemaakt kan worden, óf dat niet doet. Dat is dit voorstel. Maar men moet niet, omdat men eigenlijk door te blazen het meel in de mond wil houden, het begrip "verkiezingen" zodanig uitbreiden dat die eenheid in wezen doorbroken wordt.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het over deze uitleg met de minister eens. Daarom – misschien moet ik het wat duidelijker zeggen – zou het voor ons aanleiding zijn om bij grondwetswijzigingen ook de verkiezingswijze van de Eerste Kamer ter discussie te stellen. Ik begrijp goed dat de minister dat niet van plan is.

Minister **Donner**: Op dit moment wou ik dat niet doen. Ik ben bang dat wij dan een heel andere discussie krijgen. Die vind ik nu geen aantrekkelijke.

De **voorzitter**: Mag ik de leden eraan herinneren dat er nog een tweede termijn komt? Wij moeten de tijd een beetje in de gaten houden.

Minister **Donner**: Ik zou debatten als deze niet graag willen missen. Daarom zou ik het niet voorstellen. En daarmee was mijn betoog beëindigd.

De **voorzitter**: Ik dank de minister. Ik ga over tot de tweede termijn van de kant van de Kamer. Het woord is aan de heer Putters.

□

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister namens de Partij van de Arbeidfractie voor zijn antwoorden.

Zoals in eerste termijn al gesteld, kunnen wij instemmen met de wijziging in de Kieswet.

Ik kom op de interpretatie door de Raad van State en door verschillende partijen in de Eerste Kamer van de vraag of het vervroegen van het indienen van de lijstencombinaties wel of niet wenselijk wordt geacht of mogelijk is. Ik begrijp de uitleg van de minister over de eenheid van het begrip "verkiezingen". Wij blijven het jammer vinden dat het niet mogelijk is om het indienen van lijstencombinaties vóór het moment van de statenverkiezingen te leggen. Ik begrijp nog steeds niet exact waarom dat de eenheid doorbreekt want het enige wat er gebeurt, is dat je de lijstencombinatie voor de statenverkiezingen indient, eventueel als kandidaat-statenlid, en als je er niet inkomt, dan vervalt de lijstverbinding gewoon weer. Dat is het enige maar misschien hebben wij een verschillende invulling van het begrip "eenheid". Daar zou ik de minister toch nog één keer naar willen vragen omdat het volgens mij wel meevalt met het doorbreken van die eenheid. Maar goed, het standpunt van de regering is verder helder.

Wij zijn voor het schrappen van lijstverbindingen omdat daarmee wordt voorkomen dat er na de provinci-

ale statenverkiezingen toch makkelijk op zetelwinst berekend kan worden hoe een lijstverbinding aangegaan wordt. Daarom zijn wij er toch blij mee.

Ik zou de interpretatie van het woord "verkiezingen" toch een keer ter discussie willen stellen maar neem voor nu genoegen met de uitleg van de minister. Het grotere punt voor ons blijft de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Zij blijft een indirecte verkiezing. Naar aanleiding van deze wijziging van de Kieswet komt dat nog een keer duidelijk naar voren. Wij zien deze wetswijziging als een belangrijke stap om de verkiezingen van de Eerste Kamer desalniettemin eerlijker en voor de burger begrijpelijker te laten verlopen. Wij dammen de ruis tussen de verkiezing van de staten en de verkiezing van de Eerste Kamer wat in. Maar het zou wat met de kop in het zand zijn als wij de verkiezing nog steeds vooral door rekenmeesters laten bepalen, ook gegeven de verhoudingen in de Eerste Kamer en het politiek-maatschappelijke tijdsgewricht. Daarom zouden wij de verkiezingswijze van de Eerste Kamer nadrukkelijker op de agenda willen hebben in de toekomst. Voor nu kunnen wij echter instemmen met deze wetswijziging.

□

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn dank aan de minister voor de beantwoording.

De minister begon zijn betoog met ons erop te wijzen dat de Eerste Kamer deze wetgeving heeft uitgelokt. In de term "uitlokking" bespeur ik nog een beetje de minister van Justitie. Ik hoop niet dat wij hiermee strafrechtelijk iets misdaan hebben. Maar ik denk dat het gaat om restanten van zijn werkzaamheden als minister van Justitie.

De lijstverbindingen. Ik vind het een onbevredigende uitkomst dat, als wij ervan uitgaan dat de grondwetgever uiteindelijk gaat over de interpretatie van de Grondwet en als de verschillende organen van de grondwetgever het niet eens zijn over die uitleg, de Eerste Kamer als laatste instantie toch een beetje het nakijken heeft. Maar goed, het zij zo.

Ik heb nog één vraag. Ik begrijp ook heel goed de uitleg van de minister dat restzetels een gevolg zijn van lijstverbindingen en niet andersom. Dat neemt niet weg dat, als wij in een nieuwe wetgeving de lijstverbindingen schrappen, wij als wetgever wel degelijk iets kunnen doen aan de gevolgen van dat schrappen voor restzetels. Daarbij gaat het namelijk om het grootste overschot. Ik vraag mij af hoe de minister daartegenaan kijkt want hij heeft mij daar niet echt een antwoord op gegeven.

En voor zover het niet duidelijk was uit mijn betoog: in beginsel staan wij positief tegenover deze wetswijziging ook al vinden wij niet dat alles, met name dat met die lijstverbindingen, een schoonheidsprijs verdient.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het is een opvallende omissie maar het vanzelfsprekende laat je vaak na te verbaliseren; ik wil de minister namens de CDA-fractie uiteraard ook welkom heten in dit huis. Wij verheugen ons er meer dan gemiddeld, zeer bovengemiddeld zelfs, op om in de toekomst met hem over verschillende dossiers en terreinen van gedachten te kunnen wisselen.

Ook de kwestie van de interpretatie die steeds opspeelt, zou ik willen benadrukken. Om de positie van

het CDA nog eens te verduidelijken, het volgende. Wij ontkennen natuurlijk niet dat in een interpretatie elementen een rol spelen die in de literatuur teleologisch, dynamisch of functioneel worden genoemd en die er dus op gericht zijn om de toepassing van een tekst te beïnvloeden of zelfs te richten op een bepaalde situatie of op een wijziging van de materiële constitutie. Wij hebben in de Eerste Kamer met minister De Graaf een lang debat gevoerd over artikel 137 lid 4 Grondwet, om maar eens wat te noemen. Daarin hebben wij de stelling betrokken dat "der mögliche Wortsinn", om het op zijn Duits te zeggen, de laatste grens is en dat daarbinnen veel mogelijk is.

Het bijzondere bij deze uitleg is echter voor onze fractie, en daarin volgen we de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer impliciet, dat er in de situatie waarover het gaat een expliciete opvatting van de grondwetgever van minder dan 30 jaar geleden ligt, die waarschijnlijk is gebaseerd op een bepaald concept van verkiezingen. Daar staan wij niet onverschillig tegenover. Deze opvatting komt ons niet zo goed uit, maar zij is er wel. Wat ons betreft is dus de grondwetgever in deze situatie heteronoom. Wij voelen niet de vrijheid het zo te interpreteren dat de eenheid van concept wordt verbroken.

De D66-fractie sprak over de paradox – dat doet zij graag – dat de voorstanders van de Eerste Kamer zich nu vooral erg terugtrekken op het benadrukken van de formele functie van deze Kamer, namelijk wetgevings-toetsing. Ik heb het over het begin van het verhaal van de heer Engels. De anderen doen dat niet, althans de heer Engels doet het niet. Hij vindt ook, hoewel het in dit verband misschien een wat merkwaardige uitstap was, dat een motie van wantrouwen in bepaalde situaties kan worden ingediend en ondersteund. Dat vind ik wel opvallend, omdat die mensen die bij voortduring beweren dat de Eerste Kamer kan worden opgeheven en dat zij, zolang zij bestaat, niet het primaat heeft – dat ligt bij de Tweede Kamer – toch zo ver gaan. Ik neem echter aan dat dit een opmaat was voor de algemene politieke beschouwingen die te zijner tijd nog zullen volgen.

De minister heeft een aantal malen nadrukkelijk betoogd dat de regering bij de huidige stand van zaken geen vrijheid ziet om tegemoet te komen aan de wens van de motie-Noten. In dat verband is overigens ook nog het beeld van de hond en de staart gebruikt, maar dat even terzijde. Wij leiden daaruit af dat de regering niet principieel tegen het instituut lijstverbinding is en het wellicht, hoewel de minister geen stappen zal ondernemen, denkbaar is dat in de toekomst of in de tekst of in de uitleg ervan ook de regering kan meegaan in een andere situatie. Dat is mij echter nog niet helemaal duidelijk. Dezelfde regering heeft namelijk tot nu toe dit punt niet opgebracht. Het is pas later ontdekt. De regering heeft geen initiatieven genomen om de lijstverbinding te liquideren.

Voor het CDA zijn er twee alternatieven voor het naar voren trekken van de lijstverbinding, wat niet mogelijk blijkt: handhaven van het bestaande, dan wel ons neerleggen bij het voorgestelde. Wij hebben al eerder gezegd dat we dat laatste dan zullen doen, hoewel het dus voor ons zeker denkbaar was geweest dat we op het punt van de lijstverbinding de oude situatie hadden laten voortbestaan, ook al zaten daar nadelen aan. Ik noem vooral het rekenkundige, het strategische aspect. Er zat ook simpelweg het voordeel aan dat je in die situatie

kunt proberen wat partijen en ook het electoraat in de provinciale staten altijd zullen proberen te doen, namelijk het maximaliseren van de invloed. Wij leggen ons hier echter bij dit onderdeel van het wetsvoorstel neer, zoals gezegd, en steunen het wetsvoorstel.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ook mijnerzijds graag dank voor de wijze waarop de minister het regerings-standpunt heeft verdedigd, verwoord en toegelicht. Ik geef vooraf even een verduidelijking. Als ik in eerste termijn heb gesproken over de wetgever die de Grondwet interpreteert, dan heb ik het over de medewetgever, waaronder ik zowel Eerste Kamer als Tweede Kamer versta, dus de Staten-Generaal. Dat had ik wellicht nog scherper tot uitdrukking kunnen brengen. Ik doelde bepaald niet op het feit dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft als het hierom gaat.

Aan de lijstencombinaties worden wat betreft de Eerste Kamer nadelen gezien. Er zijn ook voordelen; de heer Dölle heeft daar zo-even nog over gesproken. Zware termen als "misbruik van het instrument van lijstverbindingen" of "manipulatie van verkiezingen" zou ik in elk geval niet voor mijn rekening willen nemen om de nadelen van lijstverbindingen te kwalificeren. Kwantitatief gaat het hooguit om een enkele zetel, een enkele restzetel. Maar goed, de kwantiteit hoeft niet beslissend te zijn. In ieder geval vind ik ook niet het aspect van indirecte verkiezingen doorslaggevend. De minister heeft er terecht op gewezen dat het electoraat van de Eerste Kamerverkiezingen bestaat uit de provinciale staten. Weliswaar kun je dat "indirect" noemen, maar het indirecte karakter vind ik als zodanig niet doorslaggevend om het element lijstverbinding te diskwalificeren.

We moeten vaststellen dat het voorstel zoals het er nu ligt op het punt van de lijstencombinaties verder gaat dan de Eerste Kamer destijds heeft bedoeld en beoogd. De vraag is of de totale afschaffing winst voor de democratie betekent, gelet op de nadelige gevolgen die afschaffing vooral voor de kleine partijen zal hebben. Ten slotte blijft dan de vraag over of we met het badwater het kind niet weggooien.

Dan nog het punt van de restzetelverdeling en de lijstverbinding. Het zal de minister ongetwijfeld bekend zijn dat vanuit de geschiedenis van de Kieswet met betrekking tot lijstverbindingen vaststaat dat deze mede bedoeld zijn als compensatie voor de dubbele benadeling als gevolg van het systeem van restzetelverdeling. Dat blijkt, naar mijn vaststelling althans, onomstreden uit de diverse wijzigingen van de Kieswet op dit punt. Dat er een relatie is, heeft de minister zo-even in zijn eigen termijn al erkend, al toegegeven. Dat staat simpelweg vast.

Ik stel nogmaals de vraag die ik in eerste termijn opwierp. Hoe ziet de minister nu aan tegen een situatie waarin – het is misschien ietwat theoretisch – in alle provincies bepaalde partijen een lijstverbinding zijn aangegaan? Hoe ziet de minister dan een verbod om bij de Eerste Kamerverkiezing diezelfde partijen een lijstverbinding aan te laten gaan? Logisch heb ik daar nog geen antwoord op. Het blijft in mijn ogen toch merkwaardig dat het ene voluit mogelijk blijft, terwijl het diezelfde partijen onmogelijk wordt gemaakt om het bij de Eerste Kamerverkiezing te doen.

## Holdijk

Wij staan dus voor de volgende vraag: willen we het bestaande handhaven of willen we meegaan met het voorstel zoals het er ligt? Wellicht is er begrip voor dat met name kleine partijen, die én bij de restzetelverdeling én door de lijstverbinding in een nadelige positie komen te verkeren, eerder pleiten voor het behoud van het bestaande dan voor dit nieuwe voorstel.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Allereerst uiteraard ook de dank van mijn fractie aan de minister voor zijn zeer uitgebreide, uitvoerige en diepgaande reactie op alle inbrengen van de Kamer. Ik kan mij niet geheel aan de indruk onttrekken dat de minister niet erg terugverlangt naar het ministerie van SZW, waar staatsrechtelijke kwesties minder vaak aan de orde komen dan bij de post die hij nu bekleedt. Ik verwelkom dat uiteraard. Ik stel vast, zoals ik ook al eerder heb gedaan toen hij minister van Justitie was, dat wij het inhoudelijk niet altijd met elkaar eens zijn. Dat is ook vandaag zo. De minister heeft betoogd dat de regering de uitleg van de Raad van State accepteert, niet vanwege het feit dat de Raad van State hierin het hoogste orgaan zou zijn en niet alleen omdat de wethistorische uitleg dominant zou zijn, maar omdat er ook op juridische en grammaticale gronden vanuit moet worden gegaan dat de term "verkiezing" als een eenheid moet worden uitgelegd. Niet alleen moet de term "verkiezing" als eenheid worden uitgelegd, maar ook als een samenvallen of eenheid van electoraten. Dat is het kernpunt. Ik ben in ieder geval al wel blij dat de minister erkent dat er geen dwingende uitleg is van deze grondwettelijke bepaling, althans niet op basis van wethistorische of grammaticale gronden.

Ik heb nog wel één vraag. De minister benadrukt de eenheid van electoraten. De minister heeft gezegd dat dit de uitleg is van de Grondwet die we zouden moeten hanteren om binnen de grenzen van de Grondwet te blijven. Welke waarborg of welk te beschermen belang ligt ten grondslag aan de opvatting dat electoraten moeten samenvallen en dat dit dus betekent dat zij niet alleen de verkiezingshandelingen en de voorbereidingshandeling als één electoraat moeten doen, maar ook uiteindelijk de stemming? Welke waarde, welk belang, welke waarborg of welk staatsrechtelijk beginsel dwingt tot die conclusie?

Ik stel vast dat de Eerste Kamer een debat is begonnen waarvan de uitkomst er een is die zij aanvankelijk niet had voorzien en wellicht ook niet had bedoeld. Op een aantal onderdelen is dat overigens wel het geval. Maar de meerderheid vindt toch dat dit voorstel aantrekkelijk genoeg is om te aanvaarden en vindt het beter dan de bestaande situatie. Vanuit de huidige situatie zou ik natuurlijk ook nog kunnen aansluiten bij wat de heer Holdijk heeft gezegd over het belang van het goed kijken naar kleine partijen en kleine fracties. Ik zie daar nu echter vanaf omdat ik niet met de komende verkiezingen in aantocht iets wil afdwingen ten aanzien van de omvang van mijn fractie door nu op dat punt zo de nadruk te leggen, als u begrijpt wat ik bedoel. Mijn fractie zal ook dit wetsvoorstel, gelet op de ontwikkeling die het heeft gehad en de discussies en de verhoudingen in deze Kamer, accepteren. Maar ik ben nog wel benieuwd naar het antwoord op die ene vraag.

□

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. De SP-fractie dankt de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn. Vandaag behandelen we een wetsvoorstel dat een praktische oplossing zou moeten zijn voor een praktisch probleem. Dat zat wat de SP-fractie betreft met name in de kiesdrempel voor voorkeursstemmen. We hebben daar in de beantwoording van de minister niet erg veel over gehoord. Voor de SP was dat echter een van de drie elementen en misschien zelfs met stip op één het element waar wij het meest discussie over voerden. Wat dat betreft, denk ik dat het wetsvoorstel dat we vandaag aannemen meer is dan iets wat wij contrecoeur aannemen. Het is iets wat wij blijmoedig zullen aannemen. Mijn fractie zal ook blijmoedig voor dit wetsvoorstel stemmen.

Ik weet niet of we nu beter of slechter af zijn wat betreft de lijstverbindingen. Er zijn voors en tegens genoemd. Mijn fractie blijft daar enigszins agnostisch over. Het zal in ieder geval onze afweging niet beïnvloeden, zij het dat het beste na te streven ook wel het bederf van het goede zou kunnen zijn. Dat moeten we in ieder geval zien te voorkomen.

De heer Dölle heeft gezegd dat voorstanders van de opheffing van de Eerste Kamer zich vandaag de dag toch erg inzetten om het instituut Eerste Kamer te politiseren. Ik zeg tegen hem dat dit voor de SP deels geldt. Aan de ene kant moet je roeien met de riemen die je hebt, maar aan de andere kant geldt dat zolang de Eerste Kamer er is, wij er ook aan mee zullen doen. Dat was zo en dat zal straks ook zo zijn, ook als we na de volgende verkiezingen wellicht in de regering zitten, wellicht met de antirevolutionairen, wellicht met de liberalen. Ik was het namelijk grotendeels met de heer Hermans eens. Wie weet is dat een begin van een mooie relatie.

Er blijft nog een vraag over die ik in eerste termijn heb gesteld, maar die niet is beantwoord. De BES-gemeenten mogen straks wel voor de Tweede Kamer stemmen, maar zijn niet vertegenwoordigd in een provincie. Derhalve stemmen zij niet voor de Eerste Kamer. De heer Putters heeft al aangezegd dat wat hem betreft nog niet het laatste woord is gesproken over de verkiezing van de Eerste Kamer. Wellicht kan de minister daar nog heel even zijn licht over laten schijnen. Is daar een wijziging van de Kieswet voor nodig? Volgens mij is dat namelijk het geval. Wellicht is ook een grondwetswijziging nodig. Hoe gaan we dat de komende tijd meemaken of maken we dat met deze minister niet mee? Deze vraag lag en ligt er nog steeds. Ik hoop dat de minister daar in tweede termijn nog heel even op in zou willen gaan.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik dank de minister natuurlijk ook voor zijn beantwoording. De discussie en de beantwoording van de minister hebben zich enigszins toegespitst op de interpretatie van artikel 55. Ik begrijp de interpretatie die door de Raad van State en de regering en blijkbaar ook door de Tweede Kamer gedragen wordt. Ik kan mij daar ook best wat bij voorstellen, maar ik concludeer dat de consequentie daarvan is dat er nu dingen gebeuren die we met zijn allen eigenlijk niet gewild hebben. Dat zou toch eigenlijk reden moeten zijn om er nog eens over na te denken wat we dan wel moeten doen. Ik begrijp echter ook dat er op

## Ten Hoeve

dit moment niet veel kans is dat dit op heel korte termijn tot enig resultaat leidt. Daar zullen we onze consequenties uit moeten trekken, lijkt mij.

Net als mevrouw Böhler en de heer Holdijk kom ik nog even terug op de restzetelverdeling. Ik heb het gevoel dat de minister over de vragen daarover heen gelopen is. Ik heb begrepen dat hij zegt dat in de positie van de restzetelverdeling eigenlijk niet veel verandering komt. Daar ging het alleen niet zozeer om. Het ging om de combinatie van de mogelijkheid van lijstverbinding en de restzetelverdeling zoals die optreedt. In een systeem met veel kleine partijen, zoals wij hebben, lijkt het democratisch dat ook kleine partijen volledig gebruik kunnen maken van het electoraat, niet alleen van hun kleine partij, maar ook van hun richting in groter verband. Dat werd mogelijk gemaakt door de lijstverbinding. Nu dat niet meer kan, is het dan niet redelijk weer na te gaan denken over de restzetelverdeling? Het gaat er niet om dat de restzetelverdeling die nu gehanteerd wordt, oneerlijk of ondemocratisch zou zijn. Het gaat erom dat wanneer de lijstverbindingen niet meer mogelijk zijn, er een gat ontstaat in de toedeling van stemmen, en daarmee zetels, aan kleinere partijen, die met elkaar een grotere groep kunnen vormen. Je zou dat kunnen oplossen door de restzetelverdeling aan te passen naar een systeem van grootste overschotten. Zou de minister daar eens over willen denken en daar zijn mening over willen geven?

Op een punt begreep ik de minister niet helemaal. Hij zei wat uitdrukkelijk: moet je eens kijken, er zijn hier ook onafhankelijke vertegenwoordigers. Misschien kan de minister uitleggen wat hij daar precies mee bedoelde. Ik heb het gevoel dat de vertegenwoordiging van de Onafhankelijke Senaats Fractie in deze Kamer op precies dezelfde manier tot stand komt als die van alle andere partijen, namelijk door het indienen van een lijst van een partij die geregistreerd is om mee te willen dingen naar zetels in, in dit geval, de Eerste Kamer.

Ten slotte de conclusie uit de discussie. De minister geeft zelf duidelijk het dilemma aan. Er zijn twee mogelijkheden. Aan de ene kant kun je nu kiezen voor dit systeem waarbij lijstverbindingen onmogelijk zijn, maar waarbij een aantal andere dingen ook geregeld worden die waarschijnlijk heel aantrekkelijk zijn. Aan de andere kant kun je kiezen voor het oude systeem als je de lijstverbindingen beslist in stand wilt houden. Ik moet zeggen dat ik op dit moment nog niet echt overwegingen heb gehoord die mij ertoe zouden kunnen brengen om dan maar voor een nieuw systeem zonder lijstverbindingen te kiezen. Het oude systeem heeft wat de lijstverbindingen betreft toch niet zo slecht gewerkt dat we het beslist aan de kant moeten zetten?

□

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording. Bij de vraag of er sprake zou moeten zijn van een eventueel andere interpretatie dan wel andere opzet van de Grondwet in dezen, is heel duidelijk geworden dat de minister kiest voor handhaving van de huidige interpretatie door de Raad van State en op grond daarvan voor het rigoreus afschaffen van lijstverbindingen. Mijn fractie hecht eraan te melden dat lijstverbindingen ook in onze visie, zeker waar het electoraat zo klein is, bijna altijd aanleiding

kunnen geven tot situaties die naar onze mening de transparantie van het systeem niet ten goede komen.

We hebben met name over de lijstverbindingen gesproken, maar in het wetsvoorstel worden ook wijzigingen aangebracht ten aanzien van de voorkeurstemmen en het tijdstip van de verkiezingen van de Eerste Kamer. Ik hecht eraan om erop te wijzen dat dit twee heel goede punten zijn. Ze worden nu in de wetgeving verbeterd. Dat leidt in ieder geval ook weer tot meer transparantie van de verkiezingen.

Tot slot wil ik ingaan op een opmerking van de heer Vliegthart ten aanzien van de BES-eilanden. Deze zullen eerst provinciaal moeten worden ingedeeld. Ik heb een kleine suggestie voor de minister, naar ik aanneem met steun van de heer Ten Hoeve. Het gaat hier om een provincie met veel eilanden. Ik stel daarom voor om de BES-eilanden toe te voegen aan de provincie Friesland. Wellicht kan dat leiden tot een snelle oplossing van dat punt.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Zoals een aantal leden reeds verwoord heeft, is de uitkomst van het proces inderdaad een andere dan aan het begin gehoopt of verwacht werd. Dat is in dit geval heel concreet een gevolg van het feit dat men het proces voert binnen de gegeven grondwettelijke regels. Ik laat in het midden of het advies van de Raad van State dwingend is of niet, maar de argumenten zijn er om uit te gaan van het begrip verkiezingen zoals de Raad van State dat aangaf. Een proces kan zo in een richting gaan die men in het begin niet voorzien heeft. De Eerste Kamer verkeert in de positie om, fors gezegd, met het laatste woord te zeggen: dat was niet de bedoeling, dus daarom wijzen we het wetsvoorstel af, met de andere aspecten die erin zitten. Nogmaals, het was niet de bedoeling van de regering om die erbij te stoppen en het daardoor wat moeilijker te maken om het wetsvoorstel af te wijzen. Zoals in het begin is aangegeven, is het een eenheid met de moties en de onderdelen die erbij komen.

Ik wil echter wel duidelijk afstand nemen van de stelling dat, zoals de heer Putters zegt, met deze stap de verkiezingen van de Eerste Kamer eerlijker en begrijpelijker worden dan met lijstverbindingen. Dat is niet juist. Dan gaat men er alweer van uit dat er een continuïteit zit tussen de kiezers van provinciale staten en de uitkomst, de leden van de Eerste Kamer. Dat sluit aan bij het punt dat de heer Holdijk heeft gemaakt. Hij vroeg zich af: waarom kun je wel lijstverbindingen hebben bij verkiezingen van provinciale staten, maar kan dat niet bij de Eerste Kamer? Nogmaals, het gaat om twee verschillende soorten verkiezingen. Het feit dat men er nu voor kiest om de lijstverbinding bij de verkiezing van Eerste Kamerleden af te schaffen, betekent niet dat het systeem onlogisch wordt. Er is geen continuïteit in de zin dat het vooral zou gaan om het eenvoudig doorzetten van de representativiteit.

Dat is ook het punt dat ik tegenover de heer Putters wil maken. In de betekenis die het woord eerlijk volgens hem heeft, gaat het om de representativiteit van de uiteindelijk gekozen Eerste Kamerleden ten opzichte van de mensen die voor de provinciale staten hebben gestemd. In die optiek zou het echter logischer en eerlijker zijn om de lijstverbinding wel te laten bestaan dan om die nu te schrappen.

## Donner

De heer **Putters** (PvdA): We kunnen een heel exposé over het woord eerlijk houden, maar ik heb bedoeld te zeggen dat het voor de rekenmeesters, door het schrappen van de lijstverbinding, iets minder gemakkelijk wordt om er allerlei berekeningen en strategieën op los te laten die niet te volgen zijn voor de burgers die achter die statenleden staan. Ik begrijp best dat ik die relatie niet direct mag leggen in uw termen, volgens uw formele uitleg, maar dat moet u dan maar buiten op straat gaan uitleggen.

Minister **Donner**: Nee, met deze berekeningen is er juist een grotere mate van representativiteit en komt de identiteit van de leden van de Eerste Kamer en de oorspronkelijke kiezers van de leden van de provinciale staten meer overeen. Als we streven naar de door u bepleite representativiteit, zouden we de hele verkiezing net zo goed kunnen vervangen door een algoritme dat uit de verkiezingen van provinciale staten gewoon automatisch afleidt wat de Eerste Kamerleden zouden zijn. Dan zouden het echter in dat opzicht geen getrapte verkiezingen meer zijn.

De heer **Putters** (PvdA): In mijn beleving wordt het minder gemakkelijk om via allerlei berekeningen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen te beïnvloeden. Daarom stemmen wij voor dit wetsvoorstel. Volgens mij zijn we het daarover eens.

Minister **Donner**: Het wordt voor de leden van provinciale staten minder eenvoudig om de verkiezing heel gestuurd te beïnvloeden. Uw uitleg van eerlijk ging echter vooral over de overeenkomst tussen de identiteit van de kiezers van de leden van provinciale staten en die van Eerste Kamerleden, maar de representativiteit en de overeenkomst in identiteit worden juist sterker met de lijstverbindingen.

Mevrouw Böhler zei dat de restzetels het gevolg zijn van de lijstverbinding, maar dan zegt zij het verkeerd om. De restzetels zijn een gevolg van ons systeem van representatieve vertegenwoordiging. Men kan een ander systeem kiezen, met districten en "winner takes all". Dan zijn er geen restzetels. In een representatief systeem als het onze zullen er echter restzetels zijn, want dat is inherent aan de representativiteit.

Vervolgens is het de vraag hoe we die restzetels het beste kunnen verdelen. Daarvoor is er altijd een systeem geweest. Vanaf het begin werd het grootste gemiddelde gehanteerd. In 1973 is de mogelijkheid van lijstencombinaties geïntroduceerd om het systeem representatiever te maken. In die context is gekozen voor het grootste gemiddelde bij de toedeling van de restzetels, maar binnen de lijstencombinatie wordt doorgaans gekozen voor het grootste overschot. Als je dat niet zou doen, zou namelijk altijd de grootste partij in de lijstencombinatie worden bevoordeeld en niet de kleinste. Er wordt dus heel bewust met de twee elementen gespeeld. Er is dus ook niet voor de lijstencombinatie gekozen voor de positie van de kleine partijen, maar daarmee is wel degelijk rekening gehouden binnen het geheel.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Dat was precies het punt. Lijstencombinaties worden onmogelijk gemaakt, maar als wat de minister zegt inderdaad de bedoeling was, is het dan niet eerlijker dat de restzetels worden verdeeld op basis van het grootste overschot? Dat was in ieder geval

mijn vraag aan de minister. Ik denk dat dit ook de vraag van collega Holdijk was.

Minister **Donner**: Binnen een vaste combinatie zijn de voordelen potentieel groter voor de kleinere partijen die niet de kiesdeler hebben gehaald dan voor de grote partijen die bij iedere toevoeging altijd het grotere gemiddelde zullen hebben dan wanneer zij bijvoorbeeld verdubbelen. Als je de lijstencombinatie afschaft, hoeft je niet automatisch voor het hele systeem over te gaan naar het grootste overschot. Bij de aantallen waarover wij het hebben, levert het grootste gemiddelde een representatievere uitkomst op dan het andere systeem.

De heer Dölle vroeg mij of ik principieel tegen lijstverbinding ben. Het moge duidelijk zijn dat dat niet het geval is. Ik ben ook niet principieel tegen lijstverbindingen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Dat zal wel het element in zich hebben dat daardoor de verkiezingen minder het karakter hebben van verkiezingen in de zin dat men de uitkomst kiest, omdat die al op voorhand vaststaat. Dat is niet het gevolg van de lijstverbinding zelf, maar van de samenstelling van het electoraat. Nogmaals, principieel ben ik er allerminst tegen.

Vanwaar het concept van eenheid? Ik geef een voorbeeld van verkiezingen in de meest eenvoudige vorm: wij komen met zijn allen samen op een veldje en kiezen daar wie ons vertegenwoordigt. De eenheid van actie is daarvoor elementair. Degenen die op dat moment kiezen wie hen moet vertegenwoordigen, kunnen ook kiezen wie de kandidaten zijn. Dat is waar het om gaat. Er wordt gezegd: misschien kun je die lijstverbindingen iets eerder doen. Dat is natuurlijk geen grote inbreuk op het systeem van verkiezing. Maar de grondwetgever zet dan wel de fundamentele stap dat er een breuk kan liggen tussen de kandidaatstelling en de verkiezing. Die ruimte moet je niet beoordelen op de vraag naar het effect van het handelen, nee, verkiezingen veranderen daardoor wezenlijk van aard. Die ruimte moet naar mijn mening een grondwetgever niet geven, ook al zou het praktisch zijn om het soms wel te doen. Het gegeven van verkiezingen is dat wie vertegenwoordigers kiest, ook de ruimte moet hebben welke kandidaten hij wil steunen.

De heer **Engels** (D66): Ik heb niet de indruk willen wekken dat wij op basis van een andere interpretatie en een ander gevoel over verkiezingen opportunistisch of praktisch met de Grondwet moeten omgaan. De vraag is of verkiezingen misschien anders moeten worden ingericht, inhoudelijk en politiek. Wat mijn partij betreft kan dat allemaal nog veel verder gaan. Daar gaat het vandaag echter niet om. In die zin is het verschil van mening ook weer niet zo groot. Aan mijn betoog lag geen constitutioneel opportunisme ten grondslag.

Minister **Donner**: Nee, maar ik beluisterde in een aantal argumenten van een aantal leden wel dat men het effect van een lijstverbinding die vóór die tijd wordt vastgelegd, niet zo groot vindt. Dat vindt men niet zo'n beperking. Dat kan voor die stap best zo zijn, maar men neemt wel de fundamentele stap dat men het concept van de eenheid tussen kandidaatstelling en uitverkiezing doorbreekt.

De heer Vliegthart vroeg mij naar het BES-kiesrecht. Het kabinet is voornemens om in het voorjaar van volgend jaar een voorstel voor grondwetswijziging naar de Raad van State te sturen om dit te regelen.

## Donner

Ik ben al ingegaan op de vraag van de heer Holdijk waarom lijstverbinding bij de provinciale statenverkiezingen wel kan en bij de Eerste Kamerverkiezing niet. Uit mijn betoog is af te leiden dat ik het heel wel te billijken acht dat men als kleine partij zegt: ik prefereer de voordelen van een lijstverbinding boven de nadelen. Dat is niet principieel; dat is een keuze die kan worden gemaakt. Zeker bij deze verkiezingen is het winst vanuit het oogpunt van alle partijen.

De heer Ten Hoeve ging ook in op de restzetelverdeling. Het systeem met onafhankelijke leden is ook met algemene lijsten algemeen, maar het begint met de uitkomst van een verkiezing waaraan een partij heeft meegedaan. Anders bestaat het risico dat men altijd alleen maar kandidaten kan hebben die partijpolitiek geaffilieerd zijn. In de vergadering zelf moeten de kandidaten gesteld kunnen worden. Dat biedt de ruimte om ook niet partijpolitiek geaffilieerden mee te nemen.

Voorzitter. Ik meen hiermee alle vragen te hebben beantwoord. Ik hoop dat het duidelijk is dat de regering alles afwegende meent dat het wetsvoorstel moet worden aanvaard, ook al is het misschien niet precies wat er aan het begin van het proces voor ogen stond. Maar zo zijn er meer dingen in het leven. Alle overwegingen rond de uitleg en vooral de ruimte die er moet zijn voor een dynamische uitleg hoop ik de Kamer gaarne in herinnering te brengen als wij hier een ander wetsvoorstel behandelen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen in tweede termijn.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de ChristenUnie, de SGP en de OSF wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt van 19.08 uur tot 20.00 uur geschorst.