

Vergaderjaar 2010–2011

**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**

**C**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 21 september 2010

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling het verhandelde rond dit wetsvoorstel gelezen. Zij staan overwegend positief tegenover dit wetsvoorstel. Zij zien daarin een adequate vertaling van de indertijd in de Eerste Kamer aanvaarde moties Noten c.s. (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, E, F en G). Desondanks rezen bij hen enkele vragen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** hebben met veel belangstelling kennis genomen van dit voorstel. Graag willen zij op een aantal punten nader met de regering van gedachten wisselen.

#### **Het schrappen van lijstencombinaties**

Ten aanzien van het voornemen de lijstencombinaties transparanter te maken ontstond aan het begin van dit wetstraject een probleem, zo constateren de leden van de fractie van het **CDA**. Deze leden hebben indertijd, meer in het bijzonder op 1 december 2009 in het mondeling overleg met de staatssecretaris (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, C), beargumenteerd de inmiddels ontstane visie van de regering en de Raad van State ondersteund dat de Grondwet, meer in het bijzonder de authentieke grondwetsinterpretatie van 1983, in de weg staat aan het voornemen om lijstverbindingen tijdig, dat wil zeggen voor de verkiezing van de leden van de provinciale staten via wijziging van de Kieswet mogelijk te maken. Zij zien dat de regering na haar brief van 22 april jl. (Kamerstukken I 2009/10, 32 191, A) en bijgelicht door adviezen van de Raad van State en de Kiesraad over een eerdere suggestie van de meerderheid van de Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken –

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Meindertsma (PvdA), Eigeman (PvdA), Putters (PvdA) vicevoorzitter, Kox (SP), Ten Hoeve (OSF), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Van Bijsterveld (CDA), Hendriks (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD) voorzitter, Van Kappen (VVD), Schaap (VVD), K.G. de Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Quik-Schuijt (SP), Vliegenthart (SP), De Boer (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhrler (GroenLinks), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

waartoe deze leden van de CDA-fractie in dit geval niet behoorden – voor de keuze staand de regeling bij het oude te laten dan wel de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen helemaal te schrappen voor dat laatste kiest. Wordt hierdoor, zo vragen deze leden zich overigens af, het woord *beperking* in de titel van de wet niet overbodig?

Wat betreft de keuze zelf hebben de leden van de fractie van het CDA de volgende vragen. Het schrappen van het instituut van de lijstencombinatie plaatst de Eerste Kamer op dit punt als enige volksvertegenwoordiging in een aparte positie. Dit geldt zowel ten opzichte van de Tweede Kamer als ook het Europees Parlement, de (deel)gemeenteraden en de provinciale staten. Optimalisering van het verkiezingsresultaat door lijstencombinaties vervalst. Dat streven was naast bijvoorbeeld de wens het aantal partijen terug te brengen een motief achter de invoering indertijd van de lijstencombinatie. De Eerste Kamer is ook een politieke arena zij het van een bijzondere inslag. Ook daar is het voorspelbaar dat politieke groeperingen samen met ideologisch verwante formaties zoeken naar optimalisering van het verkiezingsresultaat en van invloed. Een legitieme politieke aandrift die door onze wetgeving ook in het algemeen wordt aangemoedigd.

Natuurlijk zitten er aan het huidige stelsel nadelen. Daarom stemde de CDA-fractie ook voor de motie Noten c.s. (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) die zij medeondertekende. Het werd echter steeds duidelijker dat de geconstateerde euvelen niet konden worden weggenomen door het naar voren trekken van de kandidaatstellingen. Dat wisten de indieners, de voorstellers en aanvankelijk ook de regering kennelijk niet. Daarom zouden deze leden van de CDA-fractie het op prijs stellen als de regering haar standpunt in dezen verder toelicht. Zij was immers eerder niet voor het schrappen van het instituut van de lijstencombinatie exclusief voor de Eerste Kamer, althans heeft daartoe in ieder geval nooit initiatieven ondernomen. Waarom meent zij dat die nadelen thans wel zo zwaar wegen dat de Eerste Kamer op de wijze als hierboven genoemd apart moet worden gezet door de mogelijkheid van het aangaan van lijstverbindingen kortweg te liquideren?

### **Interpretatie artikel 55 Grondwet**

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** stellen in de eerste plaats de staatsrechtelijke vraag naar de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet aan de orde. In de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 6, p. 2) is de vraag opgeworpen welk orgaan geroepen is de Grondwet uit te leggen. Op grond van het in artikel 120 van de Grondwet opgenomen rechterlijke toetsingsverbod is dat inderdaad de wetgever. In dat licht wordt terecht de vraag gesteld of op grond daarvan denkbaar is dat de wetgever het begrip «verkiezingen» in artikel 55 Grondwet zo uitlegt, dat daaronder alleen de stemming wordt begrepen. Dat zou vervolgens – zo verstaan deze leden deze inbreng vanuit de overzijde – de constitutioneelrechtelijke ruimte bieden om zonder grondwetswijziging tot wijzigingen van de Kieswet te komen op het punt van de kandidaatstelling, daaronder begrepen het verschijnsel van de lijstverbinding. In dat geval zou de uiteindelijke keuze om lijstverbindingen met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer volstrekt onmogelijk te maken niet nodig zijn geweest. Op grond van de historisch-grammaticale methode interpreteert de regering vervolgens de term «verkiezing» in artikel 55 zodanig, dat daaronder zowel de kandidaatstellingsprocedure als de stemming moeten worden begrepen. De regering leidt dit af uit de grondwetsgeschiedenis en de daarin besloten bedoeling van de toenmalige grondwetgever (Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 6, p. 3).

De leden van de D66-fractie en de OSF-fractie vragen zich af in hoeverre deze uitleg in de huidige context als dwingend kan worden aangemerkt. Zoals de regering zelf terecht opmerkt zijn er meer staatrechtelijke interpretatiemethoden dan de historisch-grammaticale of historisch-juridische methode. Die gedachte is nadrukkelijk naar voren gebracht in het mondeling overleg dat de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer op 1 december 2009 met de staatssecretaris voerde. Onze constitutie is een dynamisch verschijnsel en juist omdat de wetgevende organen zelf de grondwettigheid van hun besluiten toetsen is de politieke context een relevante interpretatiefactor. Liever dan blind te varen op de vermeende bedoeling van de grondwetgever, hoezeer die benadering ook mag bijdragen aan het hoeden van de bestaande orde, is het in constitutionele kwesties soms wijzer om de tekst van de Grondwet op zichzelf te nemen en die toe te passen op het probleem van het moment. De materiële constitutie kan immers een loop hebben genomen die de grondwetgever niet heeft voorzien. Deelt de regering deze benaderingswijze?

Deze overwegingen brengen de leden van de fracties van D66 en OSF tot de vraag of het niet een te rigide stap is om staatrechtelijk uit te sluiten dat elke met de verkiezing van de Eerste Kamer samenhangende handeling of procedure na de verkiezing van de provinciale staten dient plaats te vinden. Blijkbaar is het advies van de Raad van State, die elke optie en vormgeving om het aangaan van lijstverbindingen te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de provinciale verkiezingen ongrondwettig acht, doorslaggevend geweest. In het Tweede Kamerdebat stelde de staatssecretaris zelfs dat de Raad van State op dit terrein «toch» het hoogste orgaan is (Handelingen II 2009/10, nr. 90, p. 7447). Hoewel de leden van de fracties van D66 en OSF de Raad van State zowel qua positie als inhoudelijk zeer hoog achten, zouden zij deze conclusie niet zonder meer tot de hunne willen maken. Maakt de regering zich hier niet schuldig aan het gebruik van een status-argument (argumentum ad auctoritatem)? Opvallend in dit kader is overigens dat de Kiesraad – afgezien van mogelijke praktische en Kieswettelijke bezwaren – uit grondwettelijk oogpunt op dat punt wel ruimte ziet. Naar zijn oordeel is het geen staatrechtelijk dwingende conclusie het aangaan van lijstverbindingen te duiden als een verkiezingshandeling als bestreken door artikel 55 Grondwet. Graag vragen deze leden de regering nog eens – met inachtneming van de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden – inhoudelijk toe te lichten waarom de wetsgeschiedenis op dit punt doorslaggevend behoort te zijn. Een tweede argument voor de regering om artikel 55 Grondwet wetshistorisch uit te leggen is dat een andere interpretatie of toepassing afbreuk zou doen aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Graag vragen deze leden een nadere toelichting op de stelling dat de Eerste Kamerverkiezing door het aangaan van een lijstverbinding vóór de provinciale verkiezingen enigermate trekken zou gaan vertonen van een directe verkiezing.

### **Systeem van restzetelverdeling**

In de tweede plaats vragen de leden van de fracties van **D66** en **OSF** aandacht voor de kwestie van de restzetelverdeling na de invoering van het nieuwe regime. In het debat in de Tweede Kamer heeft de SGP-fractie gepleit voor een eerlijker systeem. Het bestaande systeem van de grootste gemiddelden is destijds blijkbaar gekozen in relatie met de mogelijkheid van het aangaan van lijstverbindingen. Door invoering van het systeem van de grootste overschotten zouden kleine partijen – waarbij deze leden in dit verband volstrekt abstraheren van de huidige omvang van hun fracties – minder nadeel ondervinden. De staatssecretaris heeft deze

suggestie in het Tweede Kamerdebat afgehouden omdat de Eerste Kamer daarom niet heeft gevraagd, omdat een dergelijke wijziging gevolgen zou kunnen hebben voor andere verkiezingen, en omdat grote partijen door een ander systeem benadeeld zouden kunnen worden. Graag zouden deze leden de regering willen vragen in kaart te brengen welke gevolgen voor andere verkiezingen hier denkbaar zijn en in hoeverre voor grote(re) partijen een systeem met grootste overschotten nadelig is.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hermans

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Ida Petter