

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 oktober 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Bij het beantwoorden van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

#### **Inhoudsopgave**

<b>Algemeen</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	1
2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer	6
3. Nadere vormgeving	11
4. Consultatie en advies	16
<b>Artikelsgewijs deel</b>	<b>16</b>

#### **Algemeen**

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

De leden van de SP-fractie vragen 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 redenen waren om dit stelsel aan te passen nu niet meer zouden bestaan. Ook vragen deze leden voor welk probleem dit voorstel een oplossing is.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten in hoeverre een indirect recenter mandaat voor een problematische spanning zorgt en of de regering daarbij kan 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.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de regering concreet bedoelt met de stelling dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een goede positionering van de Eerste Kamer. Zij vragen of hun indruk klopt dat de Eerste Kamer zich in het algemeen zeer terughoudend opstelt in het maken van politieke keuzes die keuzes van de Tweede Kamer doorkruisen. Zij vragen of hun aanname klopt dat slechts een zeer klein percentage van de wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aanvaard door de Eerste Kamer wordt verworpen. Voorts vragen deze leden of de regering heel precies kan aangeven op welke punten de Eerste Kamer niet aan de verwachtingen van terughoudendheid voldoet. Zij vragen in hoeverre die aanname is 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. Deze leden vragen in hoeverre dat in de achterliggende jaren daadwerkelijk tot problemen heeft geleid.

Het probleem waar dit voorstel een oplossing voor beoogt te bieden, is dat de huidige verkiezingswijze niet goed aansluit bij de functies van reflectie en heroverweging die de Eerste Kamer vervult. Het past niet bij de verhouding tussen de Kamers dat de Eerste Kamer af en toe over een recenter mandaat beschikt dan de Tweede Kamer. De huidige verkiezingswijze leidt er verder toe dat iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de landelijke coalitiepartijen een meerderheid behalen bij de verkiezing van de provinciale staten. Niet alleen raakt hierdoor het provinciale aspect van de statenverkiezingen uit zicht, maar er komt zo ook te veel de nadruk te liggen op het politieke karakter van de Eerste Kamer. De huidige wijze van verkiezing brengt de Eerste Kamer meer in verband met de mogelijkheid om af te rekenen met de coalitie die is gevormd op basis van de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.

Dat het sinds 1983 pas één keer gebeurd is dat een regeringscoalitie als gevolg van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen haar meerderheid in de Eerste Kamer kwijtraakte, doet hier niet aan af. Het gaat ons om het feit dat de huidige verkiezingswijze bevordert dat deze mogelijkheid nadrukkelijk een onderdeel vormt van de provinciale statenverkiezingen, waardoor sterker de nadruk wordt gelegd op het politieke karakter van de Eerste Kamer. Waar het effect op de landelijke politiek van de uitslag van de provinciale verkiezingen vóór 1983 nog vergeleken kon worden met «betrekkelijk vrijblijvende opiniepeilingen»,<sup>1</sup> werkten de uitslagen na 1983 binnen drie maanden integraal door in de samenstelling van de Eerste Kamer.

Anders dan de leden van de SGP-fractie aannemen, is dit voorstel niet ingegeven door een bepaalde verwachting omtrent de terughoudendheid die de Eerste Kamer bij de uitoefening van haar bevoegdheden betracht. Het voorstel beoogt de verkiezingswijze zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel waarover reeds geruime tijd een grote mate van consensus bestaat. Wij menen dat een minder directe koppeling aan de uitslag van de provinciale statenverkiezingen, zoals die voor 1983 bestond, meer recht doet aan de eigen legitimatie van de Eerste Kamer en haar eigensoortige rol binnen het staatsbestel. In combinatie met de verlenging van de zittingstermijn van de leden past dit bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek.

De leden van de D66-fractie vragen 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

<sup>1</sup> Handelingen I, 1980/81, 4<sup>e</sup> vergadering, p. 41.

beide Kamers te realiseren. Zij vragen of de diverse andere recente voorstellen van de regering ter overweging van een Grondwetswijziging op dit terrein – ook in samenhang gezien – nog tekortschieten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts nader in te gaan op de samenhang van onderhavig voorstel met andere aanhangige voorstellen tot overweging van een Grondwetswijziging. Zij vragen of de regering daarbij ook de relatie tot een voorstel voor een terugzendrecht kan betrekken, dat een wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en van de verhoudingen binnen het tweekamerstelsel impliceert.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering in dit verband met de genoemde leden deelt 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.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft om dit als een afzonderlijk voorstel te behandelen.

Een denkbaar alternatief voor dit voorstel is de verkiezingswijze die tussen 1848 en 1922 gold. Toen hadden senatoren een zittingstermijn van negen jaar, waarbij om de drie jaar een derde van de Kamer werd gekozen. Een Grondwettelijke termijn van negen jaar lijkt ons echter te lang en het vertragend effect op de doorwerking van kiezersvoorkeuren zou in dit stelsel te sterk kunnen worden.

Naast de aanpassing van de wijze van verkiezing kan ook de invoering van een terugzendrecht bijdragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer. Bij de vormgeving van een dergelijke nieuwe bevoegdheid voor de Eerste Kamer is van belang dat zij past binnen de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel. Ook het risico op vertraging is een aspect om rekening mee te houden (Kamerstukken 34 430, nr. 16).

Een derde aanpassing betreft de tweede lezing van de Grondwetsherzieningsprocedure. In deze procedure zit een weeffout die de Eerste Kamer onder bepaalde omstandigheden in een kwetsbare positie kan brengen. De regering heeft een voorstel ingediend om deze weeffout te herstellen (Kamerstuk 35 533). Dat voorstel is net als het onderhavige voorstel aangekondigd in de kabinetsreactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Beide voorstellen beogen bij te dragen aan een goede werking van het tweekamerstelsel. Daarom waren deze voorstellen oorspronkelijk in één wetsontwerp opgenomen. In het plenaire debat in de Eerste Kamer over het eindrapport van de staatscommissie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op verzoek van verschillende senatoren toegezegd dat de voorstellen over de Eerste Kamer niet in een wetsvoorstel worden opgenomen (Handelingen I 2019/20, 19e vergadering). Dit maakt het mogelijk dat over de verschillende voorstellen een apart oordeel wordt uitgesproken.

Met de leden van de D66-fractie zijn wij van mening dat het wenselijk is om de samenhang tussen deze drie voorstellen niet uit het oog te verliezen. De voorstellen moeten echter ook op hun eigen merites beoordeeld kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het onderhavige voorstel volgens de regering werkelijk kan voorkomen dat de landelijke politiek de provinciale staten bij de provinciale statenverkiezingen zal overschaduwen. 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.

De leden van de SGP-fractie vragen of voorbeelden uit het verleden niet 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. Zij vragen of bovendien niet gesteld moet 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.

De voorgestelde wijziging heeft als te verwachten gevolg dat de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer minder aan de orde zullen zijn bij de statenverkiezingen, omdat deze verkiezingen niet meer steeds binnen drie maanden gevolgd worden door een integrale verkiezing van de Eerste Kamer. Dit kan helpen als partijen en kandidaten in de campagne meer ruimte willen creëren voor specifiek provinciale thema's. Ook valt te verwachten dat er in debatten en mediaberichtgeving meer ruimte zal zijn voor deze thema's, omdat zij minder overschaduw worden door de vraag of de regering haar meerderheid behoudt in de Eerste Kamer. Die vraag zal immers meestal niet op korte termijn aan de orde zijn.

De leden van de SP-fractie vragen waarom gekozen is voor dit wetsvoorstel en waarom geen uitwerking is gegeven aan de voorstellen van de staatscommissie.

De leden van de SGP-fractie vragen verduidelijking bij de keuze om een ander standpunt in te nemen dan de staatscommissie parlementair stelsel deed.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de voorliggende wijziging van het kiesstelsel afwijkt van het advies van een aantal staatscommissies. Deze leden ontvangen van de regering derhalve graag nadere onderbouwing van het nut en de noodzaak van het onderhavige voorstel. Deze leden vragen of de regering kan reflecteren op de stelling van de staatscommissie parlementair stelsel dat de uitslagen van de Eerste Kamerverkiezingen maar beperkt zouden zijn veranderd als het systeem in 1983 niet was gewijzigd en dat de kleine verschillen op zichzelf niet voldoende zijn om een terugkeer naar het oude stelsel te rechtvaardigen.

Het kabinet heeft een groot deel van de aan de regering gerichte aanbevelingen van de staatscommissie overgenomen en heeft de implementatie ervan ter hand genomen (Kamerstukken 34 430, nr. 16). Daarnaast heeft het kabinet besloten om het initiatief te nemen voor een wijziging van het kiesstelsel van de Eerste Kamer, ook al formuleerde de staatscommissie op dat punt geen aanbeveling.

De transparante wijze waarop de staatscommissie heeft gewerkt en gerapporteerd hebben eraan bijgedragen dat relevante argumenten en overwegingen op het punt van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer op tafel zijn gekomen. In haar *Tussenstand* (p. 100), waarin zij een overzicht gaf van de mogelijke oplossingen voor de problemen die in de *Probleemverkenning* waren geïdentificeerd, wees de staatscommissie op de mogelijkheid om terug te keren naar de wijze van verkiezing die gold tussen 1922 en 1983. Zij stelde 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. De verkiezingswijze brengt de Eerste Kamer ook meer in verband met de mogelijkheid om af

te rekenen met de coalitie die is gevormd op basis van de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.

In haar eindrapport herhaalde de staatscommissie deze bezwaren, maar koos zij er uiteindelijk niet voor om een terugkeer naar de vroegere wijze van verkiezing aan te bevelen. Zij voerde hier drie redenen voor aan. Ten eerste bleek uit een doorrekening van de uitslagen sinds 1983 dat het niet aannemelijk was dat de wijziging van het kiesstelsel sterke effecten had gehad op de verschillen tussen de politieke samenstelling van de Kamers. Ten tweede vond de staatscommissie de vertraagde doorwerking van kiezersvoorkeuren een nadeel en ten derde wees zij op de feitelijke verdubbeling van de kiesdrempel.

Wij delen de verwachting dat de voorgestelde wijziging weinig effect zal hebben op de verschillen in samenstelling van de Kamers. Het voorstel is hier dan ook niet op gericht. Het tweede punt zien wij (anders dan de staatscommissie) als een voordeel. Dat er iets meer afstand ontstaat tussen het moment van de verkiezing van de Eerste Kamer en de uitslag van de provinciale statenverkiezingen, sluit zoals gezegd beter aan bij de reflectieve functie van de Eerste Kamer, op enige afstand van de dagelijkse politiek en het regeerakkoord. Voor wat betreft het derde punt wijzen wij op het onderzoek dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft laten verrichten naar mogelijkheden om in de uitwerking rekening te houden met de gevolgen voor kleine partijen (Kamerstuk 34 430, nr. 15, bijlage). Hieruit blijkt dat er opties zijn om deze gevolgen te voorkomen. Als het onderhavige voorstel door uw Kamer en de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal tijdens de tweede lezing een voorstel worden ingediend tot wijziging van de Kieswet, waarin de positie van kleine partijen een belangrijk aandachtspunt zal zijn.

De leden van de SP-fractie 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.

Het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie is besproken tijdens het plenaire debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020. Hierbij is de verkiezingswijze van de Eerste Kamer ook aan de orde gekomen. Indien de Tweede Kamer het voorstel aanneemt, wordt de Eerste Kamer in staat gesteld om het voorstel te bespreken en daarover een eigen oordeel te geven.

De leden van de SGP-fractie vragen of de huidige regering de zienswijze deelt die de regering bij de Grondwetswijziging van 1922 uitsprak: «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>

De zinsnede «met gemeen overleg met de Staten-Generaal» is onderdeel van het afkondigingsformulier van wetten. Voor 1983 stond de tekst van dit afkondigingsformulier in de Grondwet. In 1983 is het geschrapt, maar de tekst van het afkondigingsformulier bleef gehandhaafd op grond van additioneel artikel XIX van de Grondwet. Wij delen de opvatting van het toenmalige kabinet dat elk van de Kamers – en uiteraard ook elk individueel lid van een Kamer – recht heeft op eerbiediging van hun zienswijze. Het onderhavige voorstel brengt daarin geen enkele verandering.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken 1921/22, 507, nr. 8, blz. 8.

De leden van de SGP-fractie vragen of 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? Zij vragen of het niet logischer is om de door de regering gewenste cultuurveranderingen op een andere manier na te streven dan door verandering van het proces van verkiezingen?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de huidige regering aankijkt tegen de opvatting die de regering uitte bij vergelijkbare voorstellen in 2000. De regering gaf toen aan 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>

Het voorstel heeft niet tot doel om een bepaalde cultuur- of gedragsverandering te bereiken. Het voorstel beoogt de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer zo te regelen dat die het beste aansluit bij de rolverdeling tussen de Kamers. Wij onderschrijven de analyse van het toenmalige kabinet dat het karakter van de Eerste Kamer mede bepaald wordt door het profiel van de leden en de te behandelen wetgeving. De institutionele vormgeving – met name de bevoegdheden en het kiesstelsel – kunnen daarnaast echter ook zeer bepalend zijn.

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

De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de opkomst bij provinciale statenverkiezingen niet lager dan nu uitvalt, en daarmee ook de opkomst bij de waterschapsverkiezingen die tegelijkertijd worden gehouden?

Wij verwachten niet dat de voorgestelde wijziging zal leiden tot een daling van het opkomstpercentage bij de statenverkiezingen of de waterschapsverkiezingen. Als de voorgestelde aanpassing van de verkiezingswijze wel een sterk effect zou hebben op de beslissing van kiezers om al dan niet deel te nemen aan de statenverkiezingen, dan zou verwacht mogen worden dat dit effect zich na de Grondwetswijziging van 1983 had gemanifesteerd in een stijging van de opkomstpercentages. In werkelijkheid daalde de opkomst in deze periode echter van 79% in 1978 naar 66% in 1987. De staatscommissie wijst er terecht op dat voor de opkomst belangrijker is dat er tijdens verkiezingen duidelijke alternatieven op thema's voorhanden zijn (*Lage drempels, hoge dijken*, p. 131–32).

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de stelling van prof. Van der Meer 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.<sup>4</sup>

De leden van de SGP-fractie vragen wat de betekenis is 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 omdat het vaker voor zal kunnen komen dat er een verschil in samenstelling is tussen de beide Kamers.

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

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

Het is inderdaad denkbaar, zoals prof. Van der Meer signaleert, dat een zeer volatiele uitslag van een provinciale statenverkiezing soms langere tijd kan doorwerken in de verschillen in de politieke samenstelling van de Kamers. De doorrekening die is gemaakt door de staatscommissie wijst er echter op dat de wijziging van het kiesstelsel, afgezien van de enkele uitschieters waar prof. Van der Meer op wijst, geen grote invloed zal hebben op deze verschillen (*Lage drempels, hoge dijken*, p. 311).

Een oogmerk van het onderhavige voorstel is om ervoor te zorgen dat het politieke karakter van de Eerste Kamer minder benadrukt wordt door de wijze van verkiezing. Dit komt ten goede aan haar rol als *chambre de réflexion*. Als er een goed evenwicht bestaat tussen enerzijds het politieke karakter van de Eerste Kamer en anderzijds haar reflectieve functie, dan wordt het minder belangrijk dat de samenstelling van de Eerste Kamer gedurende sommige periodes afwijkt van de Tweede Kamer – iets wat overigens met de huidige wijze van verkiezing ook zeer goed mogelijk is.

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». Zij vragen of deze stelling niet de gedachte ondergraaft dat de senaat een eigen taak en rol heeft die minder met politieke dan met kwaliteitsaspecten te maken heeft.

De zinsnede die aangehaald wordt door de leden van de SGP-fractie beoogt een verklaring te geven voor het feit dat veel landen ervoor gekozen hebben om de zittingsduur en verkiezingswijze van het hogerhuis en het lagerhuis verschillend te regelen. De zittingstermijn van de leden van het hogerhuis is vaak langer en het is internationaal ook niet ongebruikelijk om het hogerhuis in delen te kiezen. Een langere zittingsduur en een andere verkiezingswijze dragen bij aan een heldere positionering van een hogerhuis, zeker in een eenheidsstaat, waar de ratio voor het tweekamerstelsel niet ontleend kan worden aan het belang van een specifieke vertegenwoordiging van de deelstaten op het niveau van de federatie. Ook in Nederland is de andere wijze van verkiezing gemotiveerd vanuit het streven om te voorkomen dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer.

De leden van de SGP-fractie vragen of een termijn van zes jaar niet betekent dat er verschil bestaat tussen provinciale staten of zij een helft van de Eerste Kamer of in twee rondes de hele Eerste Kamer mogen verkiezen.

Dit hangt af van de wijze waarop het stelsel wordt uitgewerkt in de Kieswet. Voor 1983 waren de provincies in de Kieswet in groepen ingedeeld. Om de drie jaar koos de helft van de provinciale staten een helft van de Eerste Kamer. Een andere uitwerking is ook denkbaar. De provinciale staten zouden ook allemaal elke drie jaar kunnen stemmen. Dan zal het inderdaad voorkomen dat de provinciale staten twee keer mogen stemmen tijdens hun vierjarige zittingsduur. Hieronder bij punt 3 (nadere vormgeving) wordt hier nader op ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen of het bovendien niet verwarrend is 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.

De verkiezing van de Eerste Kamer onderscheidt zich van andere verkiezingen omdat de kiezers allemaal actieve politici zijn die in het kader van hun ambt aan deze verkiezing deelnemen. Het is daarom minder bezwaarlijk dat de wijze van verkiezing iets complexer wordt.



De leden van de SGP-fractie vragen wat het betekent voor de politieke 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 D66-fractie vragen of de regering kan reflecteren op het door de staatscommissie parlementair stelsel geschetste 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. Volgens de staatscommissie zou in de tussentijd de democratische legitimatie van de beslissingen van de Eerste Kamer kunnen worden betwist. Deze leden merken hierbij op dat de 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.

Het is inherent aan de voorgestelde wijze van verkiezing dat veranderingen in het partijlandschap met enige vertraging doorwerkt in de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit past naar onze mening bij de eigensoortige rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer. De verkiezing van deze Kamer – en niet de verkiezingen voor de provinciale staten – vormt tevens de democratische basis voor nieuw beleid op nationaal niveau.

De leden van de SGP-fractie vragen of de langere zittingstermijn voor Eerste Kamerleden de facto niet reeds behaald wordt in vergelijking met de zittingstermijn voor leden van de Tweede Kamer.

Inderdaad blijkt uit onderzoek dat is verricht door het Parlementair Documentatiecentrum, in opdracht van de staatscommissie, dat het ook nu reeds zo is dat Eerste Kamerleden gemiddeld iets langer in de Kamer zitten dan Tweede Kamerleden, maar het verschil is klein.<sup>5</sup> Senatoren hebben nu gemiddeld circa vijf jaar ervaring in de Kamer. Wij verwachten dat een verlenging van de Grondwettelijk bepaalde zittingstermijn ertoe zal leiden dat dit gemiddelde omhoog gaat.

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

De leden van de D66-fractie ontvangen graag van de regering een nadere duiding van de balans tussen democratische legitimatie, parlementaire ervaring, stabiliteit en een goede rolverdeling tussen de Kamers. Deze leden ontvangen daarnaast graag een nadere duiding van hetgeen de regering onder een goede rolverdeling tussen de Kamers verstaat, zolang de Eerste Kamer nog bestaat.

Een goede rolverdeling binnen het tweekamerstelsel betekent volgens ons dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt. Bij de Grondwetsherziening van 1983 is de Tweede Kamer vooropgesteld in de tekst van artikel 51 van de Grondwet, waarmee beoogd werd om «de grotere betekenis van de Tweede Kamer» tot uitdrukking te brengen (Kamerstuk 14 222, nr. 3, p. 9). De Tweede Kamer wordt direct gekozen, heeft meer bevoegdheden en maakt vooral ook intensiever gebruik van die bevoegdheden. De Tweede Kamer neemt na de verkiezingen het initiatief voor de vorming

---

<sup>5</sup> Zie p. 16 en 17 van bijlage 6 bij het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, gepubliceerd op <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/rapporten/samenvattingen/12/13/bijlage-6>.



van een kabinet. Het regeerakkoord is een overeenkomst tussen fracties in de Tweede Kamer.

Bij de Eerste Kamer ligt het zwaartepunt van de werkzaamheden op de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.<sup>6</sup> Een langere zittingsduur en een andere wijze van verkiezing, die in de tijd op enige afstand staat van de uitslagen van de provinciale statenverkiezingen, sluiten aan bij deze rolverdeling, omdat een grotere mate van parlementaire ervaring en stabiliteit passen bij de reflectieve rol van de Eerste Kamer.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de constatering van verschillende staatscommissies dat de langere zittingsduur en de verkiezing 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, en hetgeen volgens de Raad van State gevolgen hebben voor de ervaren democratische legitimiteit van de beslissingen van de Eerste Kamer. Deze leden vragen of de regering bij haar antwoord de eigen stelling kan betrekken dat het politieke karakter van de Eerste Kamer de afgelopen decennia meer naar voren is gekomen. Voorts vragen zij of de regering denkt dat het verdraagde effect van de Eerste Kamerverkiezingen dit politieke karakter kan doen afnemen, of dat het verdraagde effect juist problematisch kan zijn voor de democratische legitimiteit in het licht van dit (blijvend) politiekere karakter.

De verdraagde doorwerking van de uitslagen van de provinciale verkiezingen werd voor 1983 inderdaad door sommigen als nadeel beschouwd. Aan de grotere mate van duurzaamheid die deze verkiezingswijze bood, was in de politieke omstandigheden van destijds weinig behoefte. Sindsdien is de electorale volatiliteit en de partijfragmentatie sterk toegenomen, waardoor nu meer behoefte bestaat aan een stabiliserende factor in het parlementaire bestel.

In het debat over de Grondwetsherziening van 1983 werd reeds gewaarschuwd dat het voorstel om de zittingsduur van de Eerste Kamer te verkorten te veel uitging van de politieke omstandigheden van die tijd. De vrees werd geuit dat een vierjaarlijkse verkiezing direct aansluitend op de provinciale statenverkiezingen ertoe zou leiden dat de Eerste Kamer zich sterker in politieke zin zou gaan profileren, wat zou kunnen gaan leiden tot meer botsingen tussen de Kamers en minder ruimte voor Kamerleden om in de Eerste Kamer een standpunt in te nemen dat afweek van het standpunt van partijgenoten in de Tweede Kamer.

Bekend is vooral de waarschuwing van senator Vis (D66) dat het niet vanzelfsprekend was dat regeringscoalities ook in de toekomst zouden kunnen blijven rekenen op de brede meerderheden die in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog gebruikelijk waren. Hij voorspelde dat het effect van de wijziging het volgende zou zijn: «De Eerste Kamer krijgt een krachtiger legitimatie en zal in het denken van politieke partijen een belangrijker plaats gaan innemen. Meningsverschillen tussen leden in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van eenzelfde politieke partij zullen daardoor minder acceptabel worden». Als gevolg hiervan zou het voor de Eerste Kamer moeilijker worden om haar reflectieve functie te vervullen:

<sup>6</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel), Boom 2018, p. 292–99. Zie in gelijke zin het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 14.

«Wie in de Eerste Kamer een bolwerk tegen de waan van de dag ziet, moet gelukkig zijn met deze vertraging in het doorgeven van politieke verschuivingen en met de halvering van die verschuivingen».<sup>7</sup>

De leden van de D66-fractie vragen welke andere factoren dan de wijze van verkiezing volgens de regering van belang zijn om in ogenschouw te nemen als de politieke rol van de Eerste Kamer verminderd dient te worden.

De Eerste Kamer is als gekozen deel van de volksvertegenwoordiging een politiek orgaan en haar rol is dus per definitie politiek. Er wordt in de Eerste Kamer wel een ander soort politiek bedreven, waarbij meer de nadruk ligt op het beoordelen van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid vanuit het oogpunt van de kwaliteit van wetgeving en met wat meer afstand tot de dagelijkse politiek en het regeerakkoord. Dit is vooral iets wat in de praktijk in het gedrag van de leden en de fracties tot uitdrukking komt. De wijze van verkiezing heeft echter ook betekenis. Een verkiezingswijze die afwijkt van de wijze van verkiezing van de Tweede Kamer, en die het belang van stabiliteit en ruimte voor reflectie benadrukt, kan deze andere wijze van politiek bedrijven ondersteunen. Ook de bevoegdheden en de vormgeving daarvan is van invloed. Wij delen vanuit deze optiek de conclusie van de staatscommissie dat er behoefte bestaat aan invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden, 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. Zij vragen of de regering een uitgebreider overzicht van voor- en nadelen aan de Kamer kan doen toekomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het een gewenst effect vinden dat enerzijds de opkomst van nieuwe politieke bewegingen vertraagd doorwerkt in de samenstelling van de Eerste Kamer en anderzijds 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.

In de paragrafen 2 en 6 van de memorie van toelichting wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de voor- en nadelen die het voorstel vanuit ons perspectief heeft. De voordelen zijn dat een langere zittings-termijn en een minder directe en integrale koppeling met de uitslag van de provinciale verkiezingen goed aansluit bij de rol van de Eerste Kamer. Daarnaast verwachten wij dat de provinciale statenverkiezingen minder overschaduwd worden door een aanstaande verkiezing van de Eerste Kamer, waardoor meer ruimte komt voor provinciale thema's. De iets meer vertraagde doorwerking van veranderingen in het partijlandschap werd in het verleden als nadeel beschouwd, maar past naar onze mening juist goed bij de eigensoortige rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel.

In de uitwerking in het kiesstelsel zal een keuze moeten worden gemaakt uit een aantal uitwerkingsvarianten, waarbij de (te verwachten) neveneffecten worden meegewogen. Het gaat dan met name om de vraag of gekozen wordt voor een stelsel waarin het af en toe zal voorkomen dat een deel van de provinciale staten tijdens hun zittingsduur niet deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezingen, of een stelsel waarin het af en toe zal voorkomen dat provinciale staten tijdens hun zittingsduur twee keer mogen stemmen. In de kieswet zal ook een keuze moeten worden

---

<sup>7</sup> *Handelingen I 1980/81, 4<sup>e</sup> vergadering, p. 41.*

gemaakt voor een stelsel van restzetelverdeling, waarbij de positie van kleine partijen een belangrijk aspect zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of er effecten te verwachten zijn op het stemgedrag van Eerste Kamerleden wanneer zij voor langere tijd gekozen worden en of de verlenging van de zittingsduur betekenis heeft voor de vergroting van hun onafhankelijkheid.

Het past ons als leden van het kabinet niet om al te zeer in te gaan op het stemgedrag dat wij verwachten. Er kan wel op gewezen worden dat de Grondwet bepaalt dat Kamerleden stemmen zonder last. Een langere zittingsduur betekent dat senatoren gemiddeld iets meer parlementaire ervaring zullen hebben, wat gevolgen zal hebben voor de wijze waarop zij hun taken vervullen. In hoeverre dit ook tot uitdrukking zal komen in ander stemgedrag valt moeilijk te voorspellen en is ook niet aan ons.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de vergroting van de mogelijke effecten van een ontbinding van de Eerste Kamer wel een gewenst effect vindt, gezien de doelstelling van de regering om de Eerste Kamer minder politiek te maken.

Wij verwachten niet dat dit effect in de praktijk van belang zal blijken, gezien het feit dat de regering tussen 1922 en 1983 – toen de regeling gold die wij nu voorstellen – ook nooit is overgegaan tot een dergelijke «politieke» ontbinding van de Eerste Kamer.

### **3. Nadere vormgeving**

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs om bij de tweede lezing van deze grondwetswijziging meer duidelijkheid te hebben over de nadere vormgeving in de Kieswet. Zij vragen of de regering dat haalbaar acht.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de wijzigingen van de Kieswet en de Grondwet precies samenliepen in de jaren «80.

Het is vrij gebruikelijk dat wetsvoorstellen die nodig zijn om een voorgenomen wijziging van de Grondwet uit te werken, worden behandeld tijdens de tweede lezing van de Grondwetswijziging. Het lijkt ons zeker haalbaar om deze praktijk ook in dit geval te volgen.

Bij de Grondwetsherziening van 1983 is eerst de eerste lezing van de Grondwetswijziging waarmee de vierjarige zittingsduur van de Eerste Kamer werd ingevoerd, afgerond in 1981 (Kamerstuk 14 233). Vervolgens is in 1982, tijdens de tweede lezing, een voorstel ingediend om het nieuwe stelsel uit te werken in de Kieswet (Kamerstuk 17 319).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nu reeds inzicht te geven in de gedachten over de wat deze leden betreft ongewenste neveneffecten voor kleine partijen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe zij de mogelijk nadelige consequenties voor kleinere partijen weegt en of zij dit problematisch acht.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat in de paragraaf over de internetconsultatie wordt gesteld dat «bij de uitwerking in de Kieswet zal worden gezien of de effecten op kleine partijen kunnen worden beperkt». Zij vragen of niet de vraag óf, maar de vraag hóe leidend moet zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij het juist zien dat op dit moment geen waarborg in de Grondwetswijziging is opgenomen die zeker stelt dat bij een nieuwe kieswijze, eenzelfde mate van evenredige vertegenwoordiging en continuïteit zal worden geborgd, zoals dat nu het geval is.

Het voorstel van de regering heeft niet als oogmerk om verandering aan te brengen in de mate waarin het kiesstelsel voordelig of nadelig uitwerkt voor de zetelaantallen van kleine partijen. Uit het onderzoek dat dr. S.P. Otjes heeft verricht (Kamerstuk 34 430, nr. 15, bijlage), blijkt dat het onderhavige voorstel als neveneffect zou hebben dat bij meer dan de helft van de verkiezingen partijen die onder het huidige regime één zetel halen, uit de Eerste Kamer zouden verdwijnen – ervan uitgaande dat het gedrag van actoren niet zou veranderen en dat de regeling voor de verdeling van restzetels ook hetzelfde zou blijven. Het rapport van dr. Otjes laat echter tevens zien dat er verschillende uitwerkingsvarianten zijn die neutraal of zelfs positief zouden uitpakken voor het zetelaantal van kleine partijen. Bij de uitwerking in de Kieswet zullen de regering en beide Kamers hierin gezamenlijk een keuze moeten maken, op basis van een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende varianten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het kabinet de opvatting deelt dat de bezwaren die kleven aan de verschillende gedane suggesties voor de kieswijze en de restzetelverdeling niet enkel esthetisch van aard zijn, maar bijvoorbeeld raken aan de kern artikel 4 en artikel 53 van de Grondwet. Zij vragen of niet eerst duidelijk zou 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 SGP-fractie vragen wat de concrete ideeën van de regering zijn ten aanzien van de beoogde restzetelverdeling. Deze leden willen 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. Zij vragen of er in dat verband tevens aandacht aan wordt 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.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag een overzicht ontvangen van de voor- en nadelen van de verschillende opties ten aanzien van de restzetelverdeling. In het verlengde hiervan zouden deze leden graag van de regering willen vernemen wat op dit moment haar voorkeur heeft ten aanzien van dit vraagstuk.

De keuzes die in de uitwerking gemaakt moeten worden, kunnen beperkte gevolgen hebben voor de mate van evenredigheid. Artikel 4 (kiesrecht) en 53 (evenredigheid) van de Grondwet moeten uiteraard gerespecteerd worden door de Kieswet. Dit was in de periode tussen 1922 en 1983 ook al zo. In het groepenstelsel dat toen bestond, waarbij de provincies in vier groepen waren verdeeld, werd het systeem van grootste overschotten gebruikt, omdat er in elk van de groepen slechts een klein aantal zetels te verdelen was. Als de wetgever er in de toekomst voor zou kiezen om de provincies en de kiescolleges in Caribisch Nederland in twee groepen te verdelen, die dan 38 of 37 Kamerleden kiezen, zou ook het stelsel van grootste gemiddelden gebruikt kunnen worden. Dat stelsel wordt nu ook gebruikt bij de Eerste Kamerverkiezingen en andere verkiezingen waarbij 19 of meer zetels verdeeld worden.

Uit het hiervoor genoemde onderzoek van dr. Otjes blijkt dat het stelsel van grootste overschotten ertoe zou leiden dat kleine partijen in ongeveer 60% van de gevallen twee zetels zouden halen in plaats van één. Ook het zogeheten systeem-Sainte-Laguë zou dit effect hebben. Toepassing van het stelsel van grootste gemiddelden zou dan het omgekeerde effect hebben: partijen die onder het huidige stelsel één zetel halen, zouden in de helft van de gevallen geen zetel meer halen.

Dr. Otjes heeft ook een gemengd stelsel van restzetelverdeling doorgerekend, waarbij afwisselend grootste overschotten en grootste gemiddelden worden gebruikt. Een dergelijk stelsel zou per saldo neutraal uit kunnen pakken ten opzichte van de huidige situatie. Een dergelijk gemengd stelsel maakt het kiesstelsel wel ingewikkelder. Omdat de kiezers bij de Eerste Kamerverkiezingen allemaal actieve politici zijn die ambtshalve meedoen, weegt dit bezwaar mogelijk minder zwaar dan bij andere verkiezingen.

De keuze voor een stelsel voor restzetelverdeling kan dus ofwel gunstig uitpakken voor de kleinste partijen, ofwel voor grotere partijen, ofwel neutraal uitwerken. Deze keuze kan daarmee ook gevolgen hebben voor de mate van fragmentatie van de Eerste Kamer. Uit de berekeningen van dr. Otjes blijkt dat een keuze voor grootste overschotten of Saint-Laguë leidt tot iets meer «versplintering». Met andere woorden: de kans neemt toe dat er een groter aantal partijen nodig is voor een meerderheid.

Een belangrijke kanttekening bij deze berekeningen is dat niet bekend is of en hoe kiezers, partijen en statenleden zich zouden aanpassen aan een veranderde verkiezingswijze, terwijl dit gedrag in belangrijke mate bepalend is voor de verdeling van de restzetels.

Bij de uitwerking zal niet alleen de restzetelverdeling bij de provinciale statenverkiezingen meegewogen kunnen worden, zoals de leden van de SGP-fractie opmerken, maar ook de thans geldende regel dat – anders dan bij de Tweede Kamerverkiezingen – kleine partijen ook meedingen naar een restzetel in de Eerste Kamer als zij de kiesdeler niet hebben gehaald.

Zoals hiervoor aangegeven zal tijdens de tweede lezing – ingeval het onderhavige voorstel in de eerste lezing wordt aangenomen – een wijziging van de Kieswet geëntameerd moeten worden. Artikel 59 van de Grondwet biedt hiervoor de grondslag. Het is aan het dan zittende kabinet om samen met de Kamers een uitwerking te regelen waarbij de voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Het past ons niet om daarop vooruit te lopen. Wel kunnen wij in algemene zin opmerken dat de Grondwetswijziging niet als oogmerk heeft om de verhoudingen tussen de zetelaantallen van grote en kleine partijen te wijzigen.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering een overzicht te maken van voor- en nadelen van het groepenstelsel enerzijds en het algehele stelsel anderzijds.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering concrete ideeën heeft ten aanzien van het objectieve criterium aan de hand waarvan de keuze voor een bepaald groepenstelsel gemaakt moet worden. Deze leden vragen of het niet juist beter is om nu reeds duidelijkheid te bieden over het concrete criterium in plaats van af te wachten tot de nadere regelgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen of bepaalde provinciale staten in sommige perioden helemaal niet aan bod komen voor de verkiezing van de Eerste Kamer en welke keuzes de regering op dit punt wil maken. Deze

leden vragen verder of de regering kan 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. Zij vragen voorts of de regering het gerechtvaardigd vindt dat wanneer gekozen zou worden voor het stelsel waarbij de Staten tegelijkertijd een helft van de Eerste Kamer kiezen, het gevolg daarvan zou zijn dat de Staten in de ene periode de volledige Kamer kiezen (in twee helften) en in een andere periode alleen de helft.

Het zogeheten groepenstelsel, waarbij de provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland in groepen worden ingedeeld, kan vele vormen krijgen. Een voor de hand liggende keuze is om twee groepen te vormen, waarbij de ene helft om de drie jaar 38 senatoren kiest en de andere groep om de drie jaar 37 senatoren. Het is echter ook mogelijk om een groter aantal groepen te vormen. Tussen 1922 en 1983 bestonden er vier groepen, die elk een wettelijk bepaald aantal leden van de Eerste Kamer kozen. Een groter aantal groepen betekent feitelijk ook een hogere kiesdrempel. Uit het onderzoek van dr. Otjes blijkt dat het negatieve effect voor kleine partijen van een verdeling in vier groepen, niet gecompenseerd zou worden door een overstap naar het stelsel van grootste overschotten bij de restzetelverdeling.

De bedoeling van het groepenstelsel was dat het een band zou bevorderen tussen senatoren en provincies, maar in de praktijk werd dit effect niet bereikt.<sup>8</sup> Wel zorgt een groepenstelsel ervoor dat het geregeld voorkomt dat de helft van de provinciale staten tijdens hun zittingsduur niet kunnen deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezing omdat hun groep niet aan de beurt is. Dit betekent dat de voorkeuren van de kiezers die in de betreffende provincies wonen, zoals tot uitdrukking gebracht bij de statenverkiezingen, niet van invloed zijn op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer die tijdens die periode plaatsvindt.

Een risico bij het groepenstelsel is dat het misbruikt wordt om bepaalde partijen te bevoordelen of te benadelen. Als een kleine partij relatief sterk vertegenwoordigd zou zijn in sommige provincies, dan zou het voor deze partij gunstig zijn als al deze provincies in dezelfde groep zouden worden ingedeeld. Iedere zes jaar zou deze partij dan een grotere kans op een zetel hebben. Voor een andere kleine partij zou een andere groepsindeling gunstiger kunnen uitpakken. Daarom is in de memorie van toelichting gewezen op het belang van een objectief criterium, als gekozen zou worden voor het groepenstelsel. Er zijn verschillende criteria denkbaar (alfabetisch, geografisch), zo kan geantwoord worden op de vraag van de leden van de SGP-fractie. Ook de keuze voor een van de criteria herbergt echter weer het risico dat hierbij partijpolitieke belangen een rol zullen spelen. Bij een keuze voor het groepenstelsel is het risico op de introductie van *gerrymandering*<sup>9</sup> in het Nederlandse kiesstelsel naar onze verwachting niet geheel uit te sluiten.

Een daarmee verband houdend nadeel van het groepenstelsel is dat het negatieve gevolgen kan hebben op de evenredige vertegenwoordiging van provincies, als de demografische ontwikkelingen niet in alle provincies gelijk opgaan.

---

<sup>8</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Wolters Kluwer 2017, p. 94.

<sup>9</sup> Zie het rapport van dr. Otjes op p. 19.



Het «algehele stelsel» houdt in dat alle provinciale staten om de drie jaar deelnemen aan de Eerste Kamerverkiezing. Zo wordt voorkomen dat een deel van de provinciale staten tijdens hun zittingstermijn niet kunnen deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezing. Dit stelsel maakt het ook niet mogelijk om een partij te bevoordelen of te benadelen via de keuze voor een bepaalde indeling in groepen. Wel zullen de provinciale staten dan om de 12 jaar tijdens hun zittingsduur twee keer deelnemen aan Eerste Kamerverkiezingen. In dat geval zal de samenstelling van de gehele Eerste Kamer zijn terug te voeren op de uitslag van één provinciale statenverkiezing. Onder het huidige stelsel is dat bij iedere verkiezing het geval. Als gevolg van de beurtelingsverkiezing en de zittingstermijn van zes jaar, zal de uitslag van de provinciale statenverkiezingen om de twaalf jaar ook langer doorwerken dan anders.

De keuze voor het algehele stelsel of een indeling in groepen was voor 1983 niet in de Grondwet vastgelegd omdat dit niet als een kwestie van constitutionele aard werd beschouwd. De Kieswet lijkt ons ook nu nog de juiste plek om dit uitwerkingsaspect te regelen. Zoals hiervoor aangegeven, willen wij niet vooruitlopen op de keuze die de wetgever tijdens de tweede lezing zal moeten maken, indien het onderhavig voorstel in eerste lezing wordt aangenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om nader in te gaan op verschillende varianten voor het overgangsrecht en ook hier de voor- en nadelen nader toe te lichten.

In het voorstel zijn twee voorzieningen van overgangsrechtelijke aard opgenomen. Ten eerste is er op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een bepaling opgenomen (additioneel artikel IV, eerste lid) die regelt dat de huidige verkiezingswijze voor een beperkte periode van kracht kan blijven. Een dergelijke bepaling is nodig voor het geval de uitwerking in de Kieswet nog niet gereed is op het moment van de inwerkingtreding van de Grondwetwijziging. Ten tweede is een bepaling opgenomen (additioneel artikel IV, tweede lid) die regelt op welk moment de overgang van een vierjaarlijkse naar een driejaarlijkse verkiezing wordt gemaakt. Daarnaast is een bepaling opgenomen (artikel IV) die een voorziening treft voor een mogelijke samenloop met het voorstel om niet-ingezetenen Nederlanders kiesrecht te geven voor een kiescollege dat deelneemt aan de verkiezing van de Eerste Kamer (Kamerstuk 35 418).

In de Kieswet zal geregeld moeten worden hoe bepaald wordt welke van de 75 Eerste Kamerleden, die worden gekozen na de overgang naar het voorgestelde stelsel, een zittingstermijn van zes jaar krijgen, en welke een termijn van drie jaar. Hoe dit geregeld wordt, is onder meer afhankelijk van de uitwerkingsvariant die de wetgever kiest. Als gekozen wordt voor het hiervoor beschreven groepenstelsel, dan zou de Kieswet kunnen bepalen dat de ene groep provincies 38 senatoren kiest voor zes jaar, en de andere groep 37 senatoren voor drie jaar. Vóór 1983 regelde de Kieswet dat het lot bepaalde welke groep provincies de 38 senatoren voor zes jaar koos. Een keuze voor het algehele stelsel zou een andere regeling vergen.<sup>10</sup> Zoals hiervoor aangegeven zal tijdens de tweede lezing een wijziging van de Kieswet geëntameerd moeten worden, waarin ook dit onderwerp zal worden geregeld.

---

<sup>10</sup> Zie hierover ook het nader rapport op het advies van de Afdeling advisering, 35 532, nr. 4, p. 9.



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

De leden van de fractie van GroenLinks vragen 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.

Wanneer het gaat om wijziging van Grondwettelijke bepalingen over de samenstelling van organen die tevens een rol spelen in de procedure van rijkswetgeving, dan wordt niet de procedure van rijkswet gevolgd. Het huidige artikel 52 is in 1983 niet bij rijkswet vastgesteld (Kamerstuk 14 223) en ook bij recentere wijzigingen in dit onderdeel van de Grondwet is niet de procedure van rijkswet gevolgd (zie bijv. 35418). Het is niet nodig en ook niet gebruikelijk om overleg te voeren met de Caribische landen over Nederlandse wetsvoorstellen, en dat is in dit geval dan ook niet gebeurd.

#### **Artikelsgewijs deel**

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

De leden van de VVD-fractie vragen of de verkiezing van de Eerste Kamer niet binnen een bepaalde termijn moet plaatsvinden. Zij vragen of hiervoor een basis in de Grondwet moet worden opgenomen, of dat dit nader in de Kieswet wordt geregeld.

De voorgestelde wijziging houdt in dat er iedere drie jaar een verkiezing voor de Eerste Kamer moet worden gehouden. Na iedere verkiezing zal dus drie jaar later een volgende verkiezing moeten worden gehouden. Met de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van artikel 52, tweed lid, ontstaat er een Grondwettelijk ritme van driejaarlijkse perioden. De datum van de eerste verkiezing onder het nieuwe stelsel zal worden bepaald krachtens het voorgestelde additionele artikel III. Het is daarmee niet nodig om in de Grondwet nadere regels over termijnen op te nemen.

##### *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. Zij vragen of het risico niet groot is dat het feit dat soms drie jaar van tevoren al duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om de uitslag van de provinciale statenverkiezingen door te vertalen naar de Eerste Kamer het verleidelijk maakt om die uitslag meteen vroegtijdig te «verzilveren». Deze leden vragen wat de regering vindt van dit effect en hoe dit kan worden voorkomen.

Zoals hiervoor aangegeven, is de regering tussen 1922 en 1983 nooit overgegaan tot een «politieke» ontbinding van de Eerste Kamer. Wij verwachten dat bij herinvoering van dit stelsel de politieke ontbinding opnieuw vooral een theoretische mogelijkheid zal blijken te zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen 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. Zij vragen of dit betekent 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?

Voor het (wat ons betreft vrij theoretische) geval dat de regering zou kiezen voor een tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer, bevat het voorstel een opdracht aan de wetgever om (in de Kieswet) te regelen dat de zittingstermijn van de nieuwgekozen leden langer kan zijn, met een maximum van vier respectievelijk zeven jaar. Een dergelijke regeling in de Kieswet kan wenselijk zijn als de wetgever eraan hecht om de Eerste Kamerverkiezingen in een bepaald tijdvak van het jaar te laten plaatsvinden (bijvoorbeeld maart). Door de zittingstermijn van de na ontbinding gekozen iets te verlengen, kunnen de volgende verkiezingen weer in dat voorkeurstijdvak plaatsvinden. Het is aan de wetgever om te bepalen of er behoefte bestaat aan een dergelijke regeling.

Inderdaad ontstaat hierdoor de mogelijkheid dat de uitslag van een bepaalde provinciale statenverkiezing iets langer doorwerkt. Dat de uitslag tien of elf jaar doorwerkt, lijkt ons echter niet mogelijk. Als de zittingstermijn van de nieuwgekozen leden wordt verlengd naar vier, respectievelijk zeven jaar, dan zullen de volgende Eerste Kamerverkiezingen immers pas plaatsvinden ná de volgende provinciale statenverkiezingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren