

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

In de Grondwet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Artikel 52 komt te luiden:

Artikel 52

1. De zittingstermijn van de leden van de Tweede Kamer is vier jaren.
2. De zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer is zes jaren. Om de drie jaren treden beurtelings achtendertig leden en zevenendertig leden af.

B

In artikel 55 vervalt de laatste volzin.

C

In artikel 64, vierde lid, vervalt de laatste volzin.

Artikel III

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

Artikel III

Binnen drie maanden na de dag waarop de leden van provinciale staten voor de eerste maal na de inwerkingtreding van dit artikel worden gekozen, wordt een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gehouden. Bij deze verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden achtendertig leden gekozen voor een duur van zes jaren en worden zevenendertig leden gekozen voor een duur van drie jaren. De artikelen 52 en 64 van de Grondwet naar de tekst van 1983 blijven van kracht tot het tijdstip waarop de zittingstermijn van de bij de in de vorige volzin bedoelde verkiezing gekozen leden van de Eerste Kamer aanvangt.

Artikel IV

Indien voor de inwerkingtreding van dit artikel een wijziging van artikel 55 van de Grondwet in werking is getreden die ertoe strekt ten behoeve van Nederlanders die geen ingezetenen zijn een kiescollege voor de Eerste Kamer te introduceren, wordt in artikel II, onderdeel B, 'artikel 55' vervangen door 'artikel 55, eerste lid,'.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. Daartoe wordt een aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer voorgesteld. Dit voorstel is aangekondigd in het standpunt van het kabinet over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.¹

Dat de Staten-Generaal uit twee Kamers bestaan die hun bevoegdheden onafhankelijk van elkaar uitoefenen, versterkt het stelsel van *checks and balances*, dat een van de fundamenteën is van de Nederlandse staatsinrichting. Een tweekamerstelsel vergt dat er een zekere samenhang is tussen de werkzaamheden van de Kamers. Die samenhang wordt bevorderd door een duidelijke rolverdeling. Met de staatscommissie benadrukken wij het belang van evenwicht in het tweekamerstelsel. Dit moet vooral tot uitdrukking komen in de opstelling van actoren als regering, Raad van State, Kamers en fracties en hun leden, maar tevens in een uitgebalanceerde institutionele vormgeving.

Er bestaat al geruime tijd een vrij grote mate van consensus over de gewenste rolverdeling, die onderschreven wordt in het eindrapport van de staatscommissie. Binnen die rolverdeling ligt het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer,² dat onder meer tot uitdrukking komt in een groter aantal bevoegdheden en vooral ook in een intensiever gebruik van die bevoegdheden. De Tweede Kamer neemt vanuit dit politieke primaat na de verkiezingen ook het initiatief voor de vorming van een kabinet. Het regeerakkoord is een overeenkomst tussen fracties in de Tweede Kamer. In het functioneren van de Eerste Kamer ligt het zwaartepunt 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.³

Het functioneren van de Eerste Kamer binnen dit stelsel creëert onvermijdelijk spanning tussen enerzijds het politieke karakter dat zij als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering. Deze inherente spanning ligt aan de basis van de terughoudendheid die de opstelling van de Eerste Kamer doorgaans kenmerkt en van haar focus op de kwaliteit van de wetsvoorstellen.

De rolvastheid van de hoofdrolspelers bepaalt in grote mate de werking van het tweekamerstelsel. De staatscommissie roept de actoren in dit verband op om in het feitelijk handelen de rolverdeling te respecteren. Senatoren zouden niet aan het regeerakkoord gebonden moeten zijn (of worden), Tweede Kamerleden zouden niet de indruk moeten wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen en de Eerste Kamer zou bijvoorbeeld terughoudendheid moeten betrachten bij het houden van beleidsdebatten.⁴ Wij onderschrijven het belang van dergelijk feitelijk en rolvast handelen voor een goede werking van het stelsel. Verantwoordelijkheid hiervoor ligt allereerst bij de Kamers zelf, die deze verschillende

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10.

² In 1983 is de Tweede Kamer vooropgesteld in artikel 51 van de Grondwet, waarmee beoogd werd om 'de grotere betekenis van de Tweede Kamer' tot uitdrukking te brengen. Zie Kamerstukken II 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9.

³ *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.

⁴ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 293 en 298.

rollen in hun handelen accentueren. De regering draagt daarvoor mede een verantwoordelijkheid, die onder meer inhoudt dat er alleen bij uitzondering gebruik wordt gemaakt van zogenoemde novelles om tegemoet te komen aan wensen van de Eerste Kamer en terughoudendheid wordt betracht bij het doen van toezeggingen aan de Eerste Kamer.

De institutionele vormgeving is hierbij echter ook van belang. In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel heeft het kabinet een aantal onderdelen van de Grondwet geïdentificeerd die een goede werking van het tweekamerstelsel kunnen verhinderen. Het gaat onder andere om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer.

De verkiezingswijze van de Eerste Kamer waar in 1983 voor gekozen is, leidt ertoe dat iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de coalitiepartijen een meerderheid behalen in de Eerste Kamer via 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. In haar *Tussenstand* wees de staatscommissie op de mogelijkheid om terug te keren naar de wijze van verkiezing die gold tussen 1922 en 1983. Zij wees erop 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 en dat de huidige wijze van verkiezing de Eerste Kamer meer in verband brengt met de mogelijkheid om af te rekenen met de coalitie die is gevormd op basis van de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.⁵

De regering maakt op dit punt een andere afweging dan de staatscommissie in haar eindrapport doet en stelt voor om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt. Hierbij wordt elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar gekozen. Wij menen dat deze minder directe koppeling aan een concrete verkiezingsuitslag meer recht doet aan de eigen legitimatie die de Eerste Kamer verkrijgt doordat zij gekozen wordt door de leden van provinciale staten. 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.

Ook de huidige vormgeving van de behandeling van Grondwetsherzieningen in tweede lezing creëert een risico op een verstoring van het evenwicht tussen de Kamers. Naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020 over het eindrapport van de staatscommissie is besloten om dit onderwerp in een apart wetsvoorstel te regelen.⁶

Met het oog op de positie van de Eerste Kamer beval de staatscommissie tevens aan om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Zoals in het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie is opgemerkt, zal het kabinet zich nader beraden op deze aanbeveling.

2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de leden van de Eerste Kamer een zittingstermijn hebben van zes jaren en dat om de drie jaren beurtelings achtendertig leden en zevenendertig leden worden gekozen. Deze aanpassing heeft als oogmerk om de zittingstermijn en de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer beter aan te laten sluiten bij de staatkundige positie van de Eerste Kamer, haar eigen legitimatie en de rolverdeling in het tweekamerstelsel.

⁵ *Tussenstand*, Den Haag, juni 2018, p. 100.

⁶ Handelingen I 2019/20, 19e vergadering.

In veel andere tweekamerstelsels wordt de rolverdeling tussen de kamers ondersteund door een verschil in de zittingstermijn en de wijze van verkiezing. Het is niet ongebruikelijk, zeker in eenheidsstaten zoals Nederland, dat de ene kamer (lagerhuis) direct wordt gekozen door de kiezers terwijl de legitimatie van de andere kamer (hogerhuis of senaat) via een andere procedure tot stand komt. Dit gebeurt bijvoorbeeld via verkiezing door regionale of lokale volksvertegenwoordigers (Frankrijk), door afvaardiging van deelstaatbestuurders (Duitsland) of via benoemingen door de regering (Verenigd Koninkrijk, Canada).

Het idee hierachter is dat de senaat in samenstelling moet afwijken van het lagerhuis om zijn toegevoegde waarde te verzekeren. Naast een andere wijze van verkiezing wordt in dit licht soms ook gekozen voor een langere zittingstermijn van de leden.⁷ Een langere zittingstermijn benadrukt tevens dat het gezag van een hogerhuis mede wordt ontleend aan de ervaring en deskundigheid van zijn leden. Een langere zittingstermijn is verder een stabiliserende factor in het politieke systeem. In aansluiting hierop is het internationaal niet ongebruikelijk om het hogerhuis in delen te kiezen,⁸ wat eveneens wordt gezien als bevorderlijk voor de continuïteit.⁹

Dit alles leidt tot een legitimatie voor een hogerhuis die afwijkt van het mandaat van het direct gekozen lagerhuis en die past bij de reflecterende rol die vaak wordt toegedicht aan een hogerhuis. De wijze van verkiezing is aldus onderdeel van een streven naar een evenwicht tussen enerzijds een invloedrijke, specifiek gelegitimeerde senaat en anderzijds duidelijkheid over de vraag bij welke verkiezingen de kiezer een effectief oordeel kan geven over het gevoerde regeringsbeleid en een voorkeur kan uitspreken voor toekomstig beleid.

De staatscommissie constateert in dit licht dat een directe verkiezing van de Eerste Kamer een bedreiging vormt voor een goed functioneren van het tweekamerstelsel. Ook de opties van een gelote Eerste Kamer of een verkiezing door de gemeenteraden worden door de staatscommissie afgeraden. Met de staatscommissie zijn wij van mening dat de verkiezing van de Eerste Kamer door de provinciale staten (en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen) de voorkeur heeft.¹⁰ Wel zien wij – anders dan de staatscommissie – goede redenen om verschil te maken tussen de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

Tot 1983 verschilden in Nederland de zittingstermijn van Eerste Kamerleden altijd van die van Tweede Kamerleden. Toen Nederland in 1848 koos voor invoering van de directe verkiezing van de Tweede Kamer is tegelijk een indirecte verkiezing van de Eerste Kamer ingevoerd, waarbij de zittingstermijn op negen jaar werd gesteld, en om de drie jaar een derde van de senatoren werd gekozen. De Kamers moesten niet teveel op elkaar gaan lijken en de Eerste Kamer moest meer 'vastheid' hebben.¹¹ Vanaf 1922 werden senatoren gekozen voor zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft werd gekozen. Ook toen was het argument dat de Eerste Kamer zich mede in de zittingstermijn van haar leden moest onderscheiden van de Tweede Kamer. Voorkomen moest worden dat de Eerste Kamer een doublure zou worden van de Tweede Kamer.¹² Hiermee zou immers de grond voor een tweekamerstelsel, en het bestaansrecht van de Eerste Kamer aangetast worden.

⁷ Zie in dit verband de database van de Interparlementaire Unie, <https://data.ipu.org>.

⁸ Voorbeelden zijn Frankrijk, Tsjechië, de Verenigde Staten, Australië, India en Japan.

⁹ Meg Russell, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford University Press 2000, p. 33.

¹⁰ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 308-10.

¹¹ *Handelingen van de regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet 1847-1848*, Eerste Deel, Belinfante 1848, p. 344 en 523.

¹² De regering en de Tweede Kamer waren destijds voorstander van een zittingsduur van vier jaar, maar dit voorstel werd verworpen door de Eerste Kamer. Zie P.J. Oud, *Het jongste verleden*, deel 1, Van Gorcum 1947, p. 358-91.

De staatscommissies-Van Schaik en -Cals/Donner adviseerden echter om over te stappen op een vierjaarlijkse verkiezing van de Eerste Kamer als geheel. De commissies zagen een nadeel in het onregelmatige tempo waarin de verkiezingen elkaar opvolgden. Soms vonden de Eerste Kamerverkiezingen snel na de statenverkiezingen plaats, maar daar kon ook één, twee of drie jaar tussen zitten. Doordat de provincies in de toenmalige Kieswet in vier kiesgroepen waren ingedeeld, waarbij beurtelings twee kiesgroepen de helft van de Eerste Kamer kozen, kon het bovendien voorkomen dat sommige provinciale staten niet konden deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezing. Deze bezwaren waren nog wel te accepteren als de behoefte aan 'een grotere duurzaamheid' van de Eerste Kamer nog zou bestaan, maar dat was naar het oordeel van de staatscommissies toen niet het geval. Ook werd betoogd dat de heterogene natuur van de beide delen van het parlement geen versterking behoefte door verschillende zittingstermijnen of een niet-collectieve verkiezing van een der delen.¹³ Deze argumentatie vormde voor de regering de basis om de huidige regeling in de Grondwet voor te stellen.¹⁴ Bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende grondwetsvoorstel is er echter al op gewezen dat deze regeling ongewenste gevolgen zou kunnen hebben voor de verhouding tussen beide kamers. Tegenstanders vreesden dat de verkiezing van de Eerste Kamer uiterlijk binnen drie maanden na de verkiezing van de provinciale staten zou kunnen leiden tot een sterkere positie van de Eerste Kamer.¹⁵

De afgelopen decennia is het politieke karakter van de Eerste Kamer meer naar voren gekomen, zoals tegenstanders van de wijziging als voorzienbaar gevolg hadden genoemd. De integrale verkiezing van de Eerste Kamer, die steeds kort na de provinciale statenverkiezing plaatsvindt,¹⁶ benadrukt sinds 1983 het politieke karakter van de Eerste Kamer. Tegelijk is de gemiddelde anciënniteit van senatoren afgenomen.¹⁷ Beide ontwikkelingen verhouden zich minder goed tot de rol van de Eerste Kamer als college van reflectie en heroverweging. Sindsdien is een aantal malen voorgesteld om terug te keren naar het stelsel van vóór 1983, ook om het eigen karakter van de directe verkiezingen voor provinciale staten meer betekenis te geven.¹⁸

Een langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden en een gefaseerde doorwerking van de nationale wijzigingen in de electorale verhoudingen versterken naar onze mening het noodzakelijke evenwicht tussen het politieke karakter van de Eerste Kamer enerzijds en haar rol als instantie van heroverweging en reflectie anderzijds. Met de voorgestelde wijze van verkiezing zal de Eerste Kamer (als geheel) doorgaans niet over een recenter politiek mandaat van de kiezer beschikken dan de Tweede Kamer. Het onderhavige voorstel ondersteunt derhalve de rolverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer.

Welke effecten zijn te verwachten?

De belangrijkste beoogde effecten van de versterkte rolzuiverheid en verbeterde werking van het tweekamerstelsel zijn hierboven reeds toegelicht.

¹³ Eindrapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet (Van Schaik), Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1954, p. 51 en Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Cals/Donner), Staatsuitgeverij 1971, p. 101-2.

¹⁴ Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 6.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de inbreng van het Eerste Kamerlid J. Vis (D66), Handelingen I 1980/81, 4e vergadering, p. 42.

¹⁶ Artikel 55 van de Grondwet schrijft voor dat de verkiezing van de Eerste Kamer uiterlijk drie maanden na de statenverkiezingen plaatsvindt.

¹⁷ In de jaren '60 had een senator gemiddeld ongeveer zeven jaar ervaring als lid van de Eerste Kamer. Dat is gedaald naar ongeveer vijf jaar. Zie p. 17 van bijlage 6 bij het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, gepubliceerd op www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

¹⁸ Zie Kamerstukken II 1996/97, 21247, nr. 164, p. 13 en 16 en Kamerstukken II 1999/2000, 26976, nr. 1, p. 11-12.

Daarnaast valt ook te verwachten dat de voorgestelde wijze van verkiezing ertoe zal leiden dat de verkiezing van de provinciale staten minder wordt overschaduwd door de verkiezing van de Eerste Kamer en de aandacht voor landelijke thema's die daar mede een gevolg van zijn. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van een zo zuiver mogelijk politiek mandaat voor besluitvorming op provinciaal niveau.

Minder waarschijnlijk is dat een wijziging van de zittingstermijn van de Eerste Kamerleden substantiële gevolgen heeft voor de verschillen tussen de politieke samenstelling van de Kamers. Het wordt soms wel aangenomen dat de huidige wijze van verkiezing deze verschillen vergroot, of dat deze verschillen meer schoksgewijs optreden. De staatscommissie parlementair stelsel heeft berekend hoe de Eerste Kamer zou zijn samengesteld als de zittingstermijn in 1983 niet was aangepast en de uitslagen van de provinciale statenverkiezingen hetzelfde waren geweest. De verschillen tussen de Kamers bleken niet sterk beïnvloed te worden door de verandering in zittingstermijn.¹⁹

Een mogelijk effect kan zijn dat het soms iets langer zal duren voordat de opkomst van nieuwe politieke stromingen in volle omvang tot uitdrukking komt in de samenstelling van de Eerste Kamer.²⁰ Deze enigszins vertraagde doorwerking van veranderingen in het partijlandschap 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.

Een effect van het stelsel voor 1983 was dat sommige provinciale staten in bepaalde gevallen niet stemden voor de Eerste Kamer, omdat zij deel uitmaakten van een groep die niet aan de beurt kwam tijdens hun vierjarige zittingstermijn. Dit sloot aan bij de uitgangspunten van het stelsel maar was hiervan geen dwingend gevolg omdat het beruiste op een wijze van uitwerking in de toenmalige Kieswet. Het is aan de wetgever om hierin een keuze te bepalen bij de wijziging van de Kieswet die noodzakelijk is als de thans voorgestelde wijziging van de Grondwet gerealiseerd wordt.

Een gevolg van het onderhavige voorstel is dat er bij elke afzonderlijke verkiezing minder zetels verdeeld worden dan nu het geval is (37 of 38 in plaats van 75). De concrete effecten van deze verandering zullen voor een belangrijk deel afhangen van de vraag of en hoe kiezers, partijen en provinciale statenleden hun gedrag aanpassen. Ook zal de nadere vormgeving van de wijze van verkiezing de uiteindelijke effecten beïnvloeden. Bij de uitwerking van het onderhavige voorstel in de Kieswet wordt onderzocht op welke wijze de effecten hiervan beperkt kunnen worden.²¹ In elk geval is ook bij een verkiezing in twee helften de evenredigheid gewaarborgd. Ook vóór 1983 bepaalde de Grondwet reeds dat de Eerste Kamer werd gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

Een laatste aspect betreft de ontbinding van de Eerste Kamer. Op grond van de huidige regeling kan een ontbinding en tussentijdse verkiezing van de Eerste Kamer slechts onder bepaalde omstandigheden enig effect hebben voor de politieke verhoudingen binnen de Kamer. Bij een zittingstermijn van zes jaar waarbij om de drie jaar de helft van de Kamer gekozen wordt, kan een tussentijdse ontbinding naar verwachting in bepaalde omstandigheden feitelijk een groter effect hebben op de samenstelling van de Kamer. Tussen 1922 en 1983, toen dit stelsel bestond, is echter behoudens de destijds voorgeschreven ontbindingen wegens herziening van de

¹⁹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 311.

²⁰ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312.

²¹ Ten behoeve van dit onderzoek zijn reeds berekeningen gemaakt van de te verwachten effecten voor kleine partijen van verschillende uitwerkingsvarianten, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 34 430, nr. 15.

Grondwet nooit gebruikgemaakt van de bevoegdheid tot ontbinding van de Eerste Kamer.²²

3. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het voorstel om de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer te wijzigen, zijn verwaarloosbaar. De verkiezingen voor de Eerste Kamer worden primair georganiseerd door de provincies en de Caribische openbare lichamen. De organisatie van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag zijn eenvoudig, aangezien alleen de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland kiesgerechtigd zijn. Zoals hiervoor en in de toelichting op onderdeel A van artikel II is opgemerkt, wordt het aan de gewone wetgever overgelaten op welke wijze de driejaarlijkse verkiezing van de achtendertig onderscheidenlijk zevenendertig leden van de Eerste Kamer zal plaatsvinden. Indien wordt gekozen voor driejaarlijkse verkiezingen in een deel van de provincies en de Caribische openbare lichamen, hoeven de provincies en de Caribische openbare lichamen nog slechts een keer in de zes jaren – in plaats van een keer in de vier jaren – een verkiezing te organiseren en nemen de uitgaven dus navenant af. Indien wordt gekozen voor driejaarlijkse verkiezingen in alle provincies en Caribische openbare lichamen, zullen zij elke drie jaren een verkiezing moeten organiseren en nemen de uitgaven dus iets toe.

4. Gevolgen regeldruk

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

5. Consultatie en advies

Er is in september 2019 een wetsontwerp in consultatie gebracht dat niet alleen het onderhavige onderwerp betrof, maar tevens regelde dat de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering van Eerste en Tweede Kamer wordt behandeld. Dit tweede deel is naar aanleiding van het debat met de Eerste Kamer op 4 februari 2020 over het eindrapport van de Staatscommissie²³ opgenomen in een separaat voorstel. In de onderstaande paragrafen wordt alleen verslag gedaan van de resultaten van de consultatie- en adviesronde voor zover die betrekking hebben op het voorstel om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen.

Internetconsultatie

De internetconsultatie liep van 3 september tot 9 oktober 2019. Er kon op alle aspecten van het voorstel worden gereageerd. Er zijn 56 reacties binnengekomen, waarvan er 46 door de indieners openbaar zijn gemaakt. Naast individuele reacties is er ook gereageerd door of namens een aantal politieke partijen: de Frysk Nasjonale Partij (FNP), Provinciaal Belang Fryslân, Lokaal-Limburg, de Onafhankelijke Partij Zundert en Lokaal Perspectief.

De meeste aandacht richtte zich in de internetconsultatie op het effect van de Eerste Kamerverkiezing in helften op de positie van kleine partijen. Daarnaast zijn er opmerkingen gemaakt over andere effecten, met name op de verhouding tussen de Kamers. Een aantal respondenten heeft uitgewerkte alternatieven aangedragen of aandacht gevraagd voor aspecten van het voorstel die in deze toelichting nog niet belicht werden. Op deze aspecten en alternatieven wordt hieronder ingegaan.

²² Sinds 1848 is de Eerste Kamer slechts eenmaal (in 1904) ontbonden vanwege een conflict met de regering. Zie J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, Wolters-Noordhoff 1987, p. 131.

²³ Handelingen I 2019/20, 19e vergadering.

Veel van de reacties onderschrijven weliswaar de doelen van het kabinetsvoorstel, maar vrezen de gevolgen voor kleine partijen als er per verkiezing minder zetels te verdelen zijn. Een aantal respondenten heeft voorstellen gedaan om dit effect in de uitwerking van het stelsel te beperken. De wijze van toedeling van zetels en de verdeling van restzetels worden in de Kieswet geregeld. Indien de onderhavige Grondwetswijziging wordt aangenomen, zal bij de uitwerking in de Kieswet worden bezien of de effecten op kleine partijen kunnen worden beperkt, waarbij de aangedragen varianten zullen worden overwogen voor zover die passen binnen het Grondwettelijk kader.

Een deel van de respondenten wijst op alternatieve verkiezingswijzen van de Eerste Kamer waarvan zij verwachten dat die meer zullen bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen zonder effect te hebben op de positie van kleine partijen. De FNP stelt een variant voor waarin ieder jaar, gespreid over het jaar, in drie provincies statenverkiezingen worden gehouden. Na vier jaar hebben dan in alle provincies verkiezingen plaatsgevonden. Vervolgens kiezen de statenleden de Eerste Kamer, op dezelfde wijze als nu.

Deze variant heeft als nadeel dat er een vaste volgorde moet worden bepaald waarin de provincies stemmen. Er zal dus een provincie zijn waarvan de kiezersvoorkeuren steeds pas na bijna vier jaar doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. En er zal ook een provincie zijn waarvan de kiezersvoorkeuren bijna meteen doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. Een dergelijk onderscheid valt niet te rechtvaardigen. Een andere consequentie zou zijn dat het vrijwel permanent verkiezingstijd zou zijn, zij het dat de verkiezingscampagne zich steeds verplaatst door het land. De onrust die dit met zich meebrengt, lijkt ons niet wenselijk. Het is verder de vraag of deze verkiezingswijze positief zou uitwerken op het opkomstpercentage bij de statenverkiezingen.

Overigens delen wij niet de mening van de FNP dat deze wijze van verkiezing zou passen binnen de huidige Grondwet. De tweede volzin van het huidige artikel 55 betekent onmiskenbaar dat de Eerste Kamer binnen drie maanden na de statenverkiezingen moet worden gekozen. Het past niet binnen die bepaling om de verkiezing van de Eerste Kamer uit te stellen tot bijna vier jaar nadat in de eerste provincie statenverkiezingen hebben plaatsgevonden.

Een tweede alternatief dat door verschillende respondenten is ingebracht, is een verkiezing door de leden van de gemeenteraden. Een voordeel van deze variant is dat het aantal kiezers toeneemt. Er zijn immers veel meer raadsleden dan statenleden. Deze variant draagt echter op zichzelf niet bij aan de doelen die het kabinet nastreeft. Daar komt nog bij dat deze variant als consequentie heeft dat buitenlandse ingezetenen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.²⁴ Bij de Grondwetsherziening om de inwoners van Caribisch Nederland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, is duidelijk uitgesproken dat het niet acceptabel is als niet-Nederlanders invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.²⁵

Een derde variant die is ingebracht, is een directe verkiezing van de Eerste Kamer door de bevolking, in combinatie met een beperking van de bevoegdheid om wetsvoorstellen te verwerpen. De sterkere democratische legitimatie die een rechtstreekse verkiezing oplevert, vormt een bedreiging voor het functioneren van ons tweekamerstelsel. De rolverdeling in dat stelsel komt onder meer tot uitdrukking in de

²⁴ Artikel B 3 van de Kieswet regelt dat niet-Nederlandse ingezetenen onder voorwaarden stemrecht hebben voor de gemeenteraad. EU-burgers hebben dit recht vanaf het moment dat zij zich in Nederland vestigen. Voor niet-EU-burgers ontstaat dit recht meestal na vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland.

²⁵ Zie de memorie van toelichting bij het voorstel tot instelling van kiescolleges in Caribisch Nederland voor de verkiezing van de Eerste Kamer, *Kamerstukken II* 34 341, nr. 3, p. 1.

rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer tegenover de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer.

Een respondent wijst erop dat de samenstelling van de Eerste Kamer soms voor de helft gebaseerd zal zijn op een recentere verkiezing dan die van de Tweede Kamer. Een andere respondent heeft berekend dat het onder bepaalde omstandigheden zelfs kan voorkomen dat het mandaat van de Eerste Kamerleden *gemiddeld* van recenter datum is dan dat van de Tweede. Deze situaties zullen zich echter niet vaak voordoen. Het is daarnaast ook van belang om het voorstel in zijn geheel te bezien en in combinatie met de aspecten die niet aangepast worden, dat wil zeggen: een langere zittingstermijn en een getrapte verkiezing in helften waardoor de Eerste Kamerverkiezingen een eigen ritme volgen dat losstaat van andere verkiezingen. Dit alles tezamen is ondersteunend aan het evenwicht binnen het tweekamerstelsel en aan provinciale statenverkiezingen die minder overschaduwd worden door de landelijke politiek. Dat de Eerste Kamerleden ook met de voorgestelde verkiezingswijze een enkele keer gemiddeld genomen een recenter mandaat zullen hebben, zien wij niet als een dermate groot bezwaar dat het zou moeten leiden tot een aanpassing van het wetsvoorstel.

Er is door een van de respondenten op gewezen dat het voorstel slechts drie kwart van de tijd zal slagen in het dempen van de doorwerking van grote electorale verschuivingen in de samenstelling van de Eerste Kamer. Elke twaalf jaar zal het één keer voorkomen dat er tijdens de zittingstermijn van de provinciale staten twee keer verkiezingen voor de Eerste Kamer plaatsvinden. Als er zich voorafgaand aan die periode plotseling een grote verschuiving voordoet in de kiezersvoorkeuren, zal deze schok wel vertraagd worden, maar niet gedempt. Het effect van de veranderde kiezersvoorkeuren zal zich dan immers niet direct maar na drie à vier jaar wel volledig manifesteren in een andere samenstelling van de Eerste Kamer. Het is inderdaad denkbaar, zoals deze respondent signaleert, dat een zeer volatiele uitslag van een provinciale statenverkiezing dan langere tijd doorwerkt in de verhoudingen tussen de Kamers. Een oogmerk van het onderhavige voorstel – dat zoals gezegd in zijn geheel moeten worden bezien – is om het politieke karakter van de Eerste Kamer minder te benadrukken ten gunste van de rol van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion*. Als er een goed evenwicht bestaat tussen deze twee aspecten van de Eerste Kamer wordt het minder relevant dat de samenstelling van de Eerste Kamer incidenteel (sterk) afwijkt van de Tweede Kamer – iets wat overigens met de huidige wijze van verkiezing ook mogelijk is.

Enkele reacties gaan in op het vertragende effect van de voorgestelde wijze van verkiezing. Dit effect leidt ertoe dat de stem van een kiezer bij de provinciale statenverkiezing tot wel negen jaar kan doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. Er is ook op gewezen dat de kans toeneemt dat de voorkeur die een kiezer uitspreekt bij de statenverkiezingen niet één-op-één leidt tot een stem op een kandidaat van dezelfde partij bij de Eerste Kamerverkiezingen. Statenleden kunnen immers tijdens hun zittingstermijn van voorkeur of partijlidmaatschap veranderen. Wat ons betreft is dit echter inherent aan een getrapte wijze van verkiezing. Dat de leden van de Eerste Kamer gekozen worden door een eigen electoraat (de statenleden) geeft de Eerste Kamer de gewenste eigen legitimatie die past bij de eigensoortige positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel.

Een ander aspect dat relatief veel aandacht kreeg, was de rolverdeling tussen de Eerste en Tweede Kamer. Dat de Kamers een verschillende rol spelen (en behoren te spelen) is een uitgangspunt dat door de respondenten nauwelijks wordt bestreden. Minder eensgezindheid was er onder de respondenten over de vraag welke wijze van verkiezing het beste aansluit bij deze rolverdeling. Meer algemeen wordt ook de vraag gesteld of een verandering in de wijze van verkiezing (veel) invloed heeft op het gedrag van de gekozenen. Sommigen zijn van mening dat dit doel alleen bereikt kan worden door een aanpassing van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, met name

de invoering van een terugzendrecht. Zoals hiervoor in paragraaf 2 aangegeven, maakt het kabinet nog een nadere afweging van de invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

Sommige respondenten vroegen zich af of het voorstel er werkelijk toe zal leiden dat de provinciale statenverkiezingen niet meer overschaduwd zullen worden door de landelijke politiek. Op zichzelf zal een institutionele verandering dit resultaat moeilijk kunnen bewerkstelligen. Het onderhavige voorstel beoogt een institutionele verandering door te voeren die faciliterend werkt voor een ontwikkeling in de richting van een situatie waarin de provinciale verkiezingen beheerst worden door provinciale thema's en niet gedomineerd door de landelijke politiek.

Kiesraad

De Kiesraad beschouwt de vraag of een andere wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wenselijk of noodzakelijk is, als een beleidsmatige keuze en niet als een uitvoeringstechnische aangelegenheid. Pas bij de uitwerking van de andere wijze van verkiezing in de Kieswet zullen de concrete gevolgen voor de procedure van de verkiezing van de Eerste Kamer duidelijk worden. De Kiesraad brengt op dat moment graag in meer detail advies uit over deze uitwerking.²⁶

De Kiesraad adviseert om in deze memorie van toelichting reeds op hoofdlijnen te schetsen hoe de afzonderlijke verkiezing door de statenleden plaats zal vinden, of anders voordat er in tweede lezing wordt gestemd over de voorgenomen grondwetswijziging, zodat voor de Grondwetgever meer duidelijkheid bestaat welke mogelijke neveneffecten van deze andere wijze van verkiezing kunnen hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze opmerking van de Kiesraad zal in het kader van de tweede lezing van deze Grondwetswijziging worden betrokken.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen heeft aandacht gevraagd voor het feit dat de waterschapsverkiezingen op dezelfde datum plaatsvinden als de verkiezing van de provinciale staten. De Unie vindt het positief dat naar verwachting meer regionale thema's een rol gaan spelen bij de verkiezingen voor provinciale staten en waterschappen. Zij ziet echter mogelijk ook als negatief gevolg dat de opkomst (veel) lager zal uitvallen.²⁷

Wij verwachten niet dat het onderhavige voorstel een negatief effect zal hebben op de opkomst. Als de vaste koppeling van de provinciale statenverkiezingen aan de Eerste Kamerverkiezing een sterk effect zou hebben op het opkomstpercentage, zou dat percentage na de Grondwetswijziging van 1983 gestegen zijn. In werkelijkheid was de opkomst in 1986 juist iets lager dan in 1982. Hoe dan ook is belangrijker voor de opkomst dat er tijdens verkiezingen duidelijke alternatieven op thema's voorhanden zijn, aldus ook het advies van de staatscommissie parlementair stelsel.²⁸

Interprovinciaal Overleg

Het Bestuur en de Algemene Vergadering van het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben aangegeven dat zij het van groot belang vonden om alle provinciale staten te consulteren alvorens een reactie te geven. Het Bestuur heeft de vervolgens ontvangen reacties van de provinciale staten doorgezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met het verzoek om kennis te nemen van de reacties.²⁹

De reacties betreffen deels de gevolgde procedure. Sommige fracties spreken waardering uit voor het feit dat de provinciale staten geconsulteerd worden. Andere

²⁶ Advies van 15 oktober 2019.

²⁷ Brief van 15 oktober 2019.

²⁸ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 131-2.

²⁹ Brief van 28 november 2019, kenmerk ALG 10269/2019.

menen dat het debat over het voorstel gevoerd moet worden in de Tweede en de Eerste Kamer en niet in de provinciale staten.

De reden waarom het IPO geconsulteerd is, is dat de provinciale staten een belangrijke rol spelen in de verkiezing van de Eerste Kamer. Deze consultatie komt niet in de plaats van het debat in de Tweede en Eerste Kamer maar gaat daaraan vooraf.

In de reacties van de provinciale staten worden als argumenten voor het voorstel genoemd dat een zittingsduur van zes jaar de reflectiekracht van de Eerste Kamer versterkt, dat de verkiezing van de provinciale staten minder overschaduwd zal worden door de Eerste Kamerverkiezing, en dat het beter past bij de functie van de Eerste Kamer als hoeder van de Grondwet.

Als bezwaren worden genoemd dat het niet zeker is dat de provinciale verkiezingen minder overschaduwd zullen worden, dat de gevolgen voor kleine partijen mogelijk negatief zullen zijn en dat de staatscommissie adviseerde om de verkiezingswijze niet aan te passen. Sommige fracties pleiten ervoor om de adviezen van de staatscommissie integraal te behandelen. Andere pleiten voor een directe verkiezing van de Eerste Kamer.

Deze argumenten vóór en tegen worden deels besproken en gewaardeerd in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. Deels zijn de ingebrachte vraagpunten, wensen en alternatieve oplossingen ook tijdens de internetconsultatie of door de Kiesraad of de Unie van Waterschappen ingebracht en hierboven besproken in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting.

Artikelsgewijs deel

Artikel II, onderdeel A (artikel 52)

Op dit moment is de zittingsduur van beide Kamers vier jaren. De zittingsduur van de Tweede Kamer blijft vier jaren. Zoals in het algemeen deel is toegelicht strekt het wetsvoorstel ertoe de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer te verlengen tot zes jaren, waarbij elke drie jaren een verkiezing plaatsvindt van een deel van de Eerste Kamer. Beide elementen zijn opgenomen in het tweede lid van artikel 52. De formulering van de tweede volzin van dit artikellid is ontleend aan die van artikel 101 van de Grondwet naar de tekst van 1972. Dat artikel liet het aan de wetgever over om te bepalen op welke wijze de driejaarlijkse verkiezing van de achtendertig onderscheidenlijk zevenendertig leden van de Eerste Kamer plaatsvond. Op grond van de Kieswet vonden de verkiezingen plaats in vier groepen van provincies en werden elke drie jaar in twee van die groepen de leden van de Eerste Kamer gekozen. Een andere invulling, bijvoorbeeld een waarbij de verkiezingen elke drie jaar in alle provincies plaatsvinden, was ook mogelijk geweest. Ook het onderhavige wetsvoorstel laat het aan de wetgever over om de verkiezingswijze nader te regelen. Artikel 59 van de Grondwet biedt hiervoor de grondslag. Daarbij moet worden aangetekend dat, anders dan vóór 1983, het kiesrecht voor de Eerste Kamer niet uitsluitend toekomt aan de leden van provinciale staten, maar op grond van artikel 55 van de Grondwet eveneens aan de leden van de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen.

Het tweede lid van het huidige artikel 52 bepaalt dat indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin wordt gewijzigd. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel de zittingsduur van de Eerste Kamer niet langer koppelt aan die van de provinciale staten, bestaat aan deze bepaling niet langer behoefte.

Om de interne consistentie in de formulering van artikel 52 te bewaren, wordt voorgesteld om in het eerste lid te bepalen dat de zittingstermijn van de leden van de Tweede Kamer vier jaren is. Deze wijziging heeft geen inhoudelijke betekenis.

Artikel II, onderdeel B (artikel 55)

De tweede volzin van het huidige artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezing van de Eerste Kamer (behoudens in geval van ontbinding) wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Nu het onderhavige wetsvoorstel de zittingsduur van de Eerste Kamer niet langer koppelt aan die van de provinciale staten, maar voorziet in een driejaarlijkse verkiezing van een deel van de Eerste Kamer, dient deze bepaling te vervallen.

Artikel II, onderdeel C (artikel 64)

Ingevolge artikel 64, eerste lid, van de Grondwet kan elk der kamers bij koninklijk besluit worden ontbonden. In dat geval vindt een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer plaats (tweede lid). Het vierde lid van artikel 64 regelt de gevolgen voor de zittingsduur van een na ontbinding optredende kamer. De laatste volzin van dit artikellid bepaalt thans dat de zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd. Deze bepaling houdt verband met de koppeling van de zittingsduur van de Eerste Kamer aan die van de provinciale staten. Die koppeling wordt als gezegd met het onderhavige wetsvoorstel losgelaten. Daarom kan ook deze volzin vervallen.

Artikel 64, vierde lid, bevat een grondslag voor een wettelijke regeling van de (maximale) zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer. Die is bedoeld om de verkiezingen van de Tweede Kamer zoveel mogelijk in een vaste periode van het jaar te kunnen laten plaatsvinden. Naar het oordeel van de regering is een dergelijke regeling niet nodig voor de verkiezingen van de Eerste Kamer na ontbinding. Ook voor 1983 liet de Grondwet de maximale zittingsduur van de Eerste Kamer in het midden. Het vervallen van de laatste volzin van artikel 64, vierde lid, heeft tot gevolg dat na een ontbinding van de Eerste Kamer een deel van de leden na drie jaren zal aftreden en de overige leden na zes jaren (op grond van het nieuwe artikel 52, tweede lid). Net als vóór 1983, wordt het aan de wetgever overgelaten om te regelen hoe bepaald wordt welke leden na een ontbinding voor drie jaar worden gekozen en welke voor zes jaar.

Artikel III (additioneel artikel III)

Dit artikel strekt ertoe de voorgestelde wijziging van de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer pas te laten ingaan op het moment dat de zittingsduur eindigt van de Eerste Kamer die in functie is op het moment dat deze wijziging in werking treedt. De zittingsduur van de Eerste Kamer, ook die van een na ontbinding optredende Eerste Kamer, eindigt op grond van de huidige Grondwet binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. In deze periode van drie maanden wordt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voorbereid en vindt de stemming plaats. Om te voorkomen dat dit proces zou worden verstoord, bepaalt dit onderdeel dat als de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt in deze periode, de Eerste Kamer nog gewoon volgens de huidige regeling wordt gekozen. Pas de daaropvolgende Eerste Kamer zal volgens de nu voorgestelde regeling worden gekozen.

Indien de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt in de periode waarin de verkiezing van de leden van de provinciale staten wordt voorbereid, maar voor de dag waarop de stemming plaatsvindt, wordt de volgende Eerste Kamer volgens de nu voorgestelde nieuwe regeling gekozen. Met het oog hierop wordt in dit onderdeel de term 'gekozen' gebruikt, in plaats van de term 'verkiezing'. De

grondwetgever verstaat onder die laatste term namelijk 'het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling én stemming'.³⁰

De eerste keer dat de Eerste Kamer volgens de nieuwe regeling wordt gekozen, worden achtendertig leden gekozen voor een duur van zes jaren en worden zevenendertig leden gekozen voor een duur van drie jaren. Aangezien dit afwijkt van de hoofdregel van artikel 52 (nieuw) is dit in artikel III expliciet geregeld. Het wordt overgelaten aan de Kieswet om te regelen hoe bepaald wordt welke leden voor drie jaar en welke voor zes jaar worden gekozen.

Artikel IV

De in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingsopdrachten kunnen niet onverkort worden gehandhaafd als het Grondwetsvoorstel dat ertoe strekt ten behoeve van Nederlanders die geen ingezetenen zijn een kiescollege voor de Eerste Kamer te introduceren eerder in werking treedt dan het onderhavige.

Artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet biedt weliswaar een grondslag om in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet bij wet voor zoveel nodig aan elkaar aan te passen, maar om te zijner tijd vertraging te voorkomen is ervoor gekozen nu reeds een samenloopbepaling op te nemen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

³⁰ Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 13. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32191, nr. 8, p. 2.