

Consultatieverslag over het voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer en de invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet

Tussen 3 september en 9 oktober 2019 heeft internetconsultatie plaatsgevonden over een wetsontwerp dat regelt dat de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer zes jaar wordt, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen, en dat regelt dat de tweede lezing van de Grondwetswijzigingen in een verenigde vergadering van de Tweede en Eerste Kamer wordt behandeld.

Dit oorspronkelijke wetsontwerp is naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020 over het eindrapport van de staatscommissie¹ gesplitst in twee aparte wetsvoorstellen. In dit consultatieverslag worden de resultaten weergegeven van de consultatie over beide onderdelen van het oorspronkelijke wetsontwerp.

1. Aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer

Er zijn op dit onderdeel 56 reacties binnengekomen, waarvan er 46 door de indieners openbaar zijn gemaakt. Naast individuele reacties is 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 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 het concept voor een memorie van toelichting nog niet belicht werden. Op deze aspecten en alternatieven wordt hieronder ingegaan.

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 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 niet wenselijk. Het is verder de vraag of deze verkiezingswijze positief zou uitwerken op het opkomstpercentage bij de statenverkiezingen.

Overigens wordt de mening van de FNP dat deze wijze van verkiezing zou passen binnen de huidige Grondwet, niet gedeeld. 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.

¹ *Handelingen I* 2019/20, 19e vergadering.

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.² 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.³

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 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 tweekamerstel 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. Dit is echter inherent aan een getrapte wijze van verkiezing. Dat de leden van de Eerste Kamer gekozen

² 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.

³ 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.

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. Het kabinet heeft onlangs de Kamers geïnformeerd dat het de conclusie van de staatscommissie deelt dat er behoefte is aan een terugzendrecht.⁴

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 worden door de landelijke politiek.

2. Invoering van de behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van Grondwetswijzigingen

Vijf respondenten hebben gereageerd op het voorstel om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen. Gedurende de consultatietermijn liep tevens de internetconsultatie over een voorstel om te regelen welke Tweede Kamer bevoegd is om de tweede lezing van een Grondwetswijziging te behandelen. Twee reacties bij de internetconsultatie over dat voorstel hadden evident betrekking op het onderhavige voorstel en zijn bij dit voorstel meegenomen.

Een aantal respondenten heeft uitgewerkte alternatieven aangedragen of aandacht gevraagd voor aspecten van het voorstel die in het concept voor een memorie van toelichting nog niet belicht werden. Op deze aspecten en alternatieven wordt hieronder ingegaan.

Een van de respondenten heeft ingebracht dat kiezers niet altijd weten dat er bij een Tweede Kamerverkiezing een wijziging van de Grondwet voorligt en dat een stem op een kandidaat ongeschikt zou zijn om kiezers een uitspraak te laten doen over de Grondwetswijziging. In de praktijk is het effect van de tweede lezing doorgaans inderdaad niet dat de Tweede Kamerverkiezingen kunnen worden beschouwd als een specifieke kiezersuitspraak over een Grondwetswijziging. Dit neemt niet weg dat de procedure kiezers de garantie biedt dat kiezers in een voorkomend geval hun stem mede kunnen laten bepalen door een voor hen belangrijke Grondwetsherziening. In die zin biedt de tweede lezing wel degelijk een mogelijkheid – en een waarborg – voor kiezersinvloed op de inhoud van de Grondwet.

Het alternatief dat door deze respondent is ingebracht, wordt zo begrepen dat een Grondwetswijziging in één lezing tot stand zou komen, tenzij het voorstel (in een van de Kamers) met minder dan twee derde van de uitgebrachte stemmen wordt aangenomen. In dat geval zou na de Tweede Kamerverkiezingen alsnog een tweede lezing moeten worden gehouden, waarbij opnieuw een tweede derde meerderheid in beide Kamers vereist is. Het kabinet hecht echter aan een procedure die altijd uit twee lezingen bestaat omdat zo verzekerd wordt dat er gedurende een langere periode brede steun is voor een Grondwetswijziging en het niet mogelijk is om op basis van één verkiezingsuitslag grote wijzigingen te maken in het staatsbestel. Het alternatief lost ook niet het probleem op dat de staatscommissie signaleert, namelijk dat het onwenselijk is dat de Kamers in de tweede lezing tegenover elkaar komen te staan.

Een van de andere respondenten stelt voor om de tweede lezing te vervangen door een referendum, omdat er – anders dan bij de Tweede Kamerverkiezingen – een ondubbelzinnig verband zou bestaan tussen de uitslag van een referendum en het onderwerp waarover het

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 34 430, nr. 16/T.

referendum ging. Zoals hiervoor aangegeven hecht het kabinet echter aan de zelfstandige waarde van een tweede lezing met een tussengelegen verkiezing van de Tweede Kamer.