

Vergaderjaar 2008–2009

**31 200 IIA**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2008**

**D**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 18 september 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ)<sup>1</sup> heeft op 1 april, 20 mei en 3 juni 2008 gesproken over de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 maart 2008 over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld voor Eerste Kamerverkiezingen<sup>2</sup>. Op basis van deze besprekingen heeft de commissie vier kernvraagstukken benoemd waarover bij brief van 17 juni 2008 enkele vragen aan de staatssecretaris heeft voorgelegd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarop bij brief van 17 september 2008 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,  
Hester Menninga

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Russell (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Thissen (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K. G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD) (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vliegthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2007–2008, 31 200 IIA, letter A.

## **BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Den Haag, 17 juni 2008

Met veel interesse is kennis genomen van uw brief, d.d. 14 maart 2008 over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld voor Eerste Kamerverkiezingen (Kamerstuk 31 200 IIA, A).

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ) heeft op 1 april, 20 mei en 3 juni gesproken over uw brief. Op basis van deze besprekingen zijn vier kernvraagstukken benoemd, te weten 1) de hoogte van de voorkeurdrempel; 2) het aangaan van lijstverbindingen; 3) de bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen en 4) het moment van de verkiezingen. De commissie wenst over deze vraagstukken enkele vragen te stellen voor een nadere standpuntbepaling. Hierbij wordt aangetekend dat deze vragen niet reflecteren op de specifieke opvattingen van de verschillende partijen in de Eerste Kamer.

### *Hoogte van de voorkeurdrempel*

De hoogte van de huidige voorkeurdrempel bij de Eerste Kamerverkiezingen bedraagt 50% van de kiesdeler. Zoals u aangaf in uw brief was het kabinet Balkenende II bij indiening van het wetsvoorstel ter verlaging van de voorkeurdrempel bij de Tweede Kamerverkiezingen van 25% naar 12,5% (21 december 2005) geen voorstander van het verlagen van de voorkeurdrempel bij de Eerste Kamerverkiezingen. Tevens werd het voorstel voor verhoging van deze voorkeurdrempel afgewezen. De commissie BZK/AZ is van mening dat het verhogen van de voorkeurdrempel een mogelijk positieve ontwikkeling kan zijn, waarbij gedacht kan worden aan een verhoging naar 75% of zelfs 100% van de kiesdeler.

De commissie vraagt hoe de regering anno 2008 het voorstel van de Kiesraad van enige jaren geleden beoordeelt om de voorkeurdrempel voor de Eerste Kamerverkiezingen te verhogen, ook gelet op de afname van het aantal Statenleden vanaf 2007. Kan de regering aangegeven welke mogelijke consequenties zij ziet bij een verhoging van de drempel naar 75% dan wel een verhoging naar 100%. De commissie vraagt u bij beide mogelijkheden ook nader in te gaan op het standpunt verwoord in de brief dat de bevoegdheid van de Statenleden om van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde af te wijken in bijzondere gevallen een nuttige correctiemogelijkheid kan zijn.

### *Het aangaan van lijstverbindingen*

In uw brief geeft u aan dat het effect van een lijstcombinatie bij de Eerste Kamerverkiezingen min of meer voorspelbaar is en daarmee de (rest)zetelverdeling mogelijk al voor de daadwerkelijke verkiezingen kan worden berekend. Op dit moment geschiedt het aangaan van een lijstcombinatie op de derde dag na de kandidaatstelling en niet zoals bij andere verkiezingen op de dag van de kandidaatstelling zelf. In de commissie BZK/AZ is gesproken over de wenselijkheid van lijstcombinaties en het moment waarop deze lijstcombinaties aangegaan (kunnen) worden. De commissie verzoekt de regering een nadere uitwerking (met mogelijke tijdpaden) te verstrekken van de optie aangedragen in uw brief om de kandidaatstelling te vervroegen (en daaraan gekoppeld het aangaan van lijstcombinaties) voor de Eerste Kamerverkiezingen. Zou daarbij ook de optie van het eerder aangaan van lijstcombinaties separaat gezien kunnen worden?

Voorts zou de commissie graag vernemen hoe de regering beoordeelt dat lijstcombinaties een afwijking van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging betekenen, omdat een partij die meer stemmen heeft gekregen toch minder zetels kan behalen dan een partij die minder stemmen heeft verworven maar onderdeel is van een lijstcombinatie?

Graag ontvangt de commissie ook een hedendaagse beoordeling van de veronderstelling bij invoering van lijstcombinaties in 1973 dat een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en dat de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden. Nu deze eerste veronderstelling onjuist is gebleken, is de commissie benieuwd naar de huidige argumentatie voor lijstcombinaties. Partijen kunnen met het oog op de zetelverdeling trachten strategisch gunstige lijstcombinaties aan te gaan. Meent de regering om deze reden dat lijstcombinaties in de huidige vorm bij Eerste Kamerverkiezingen gewenst zijn?

Als derde optie geeft u in uw brief aan dat er geen verbinding meer tussen lijsten maar tussen geregistreerde politieke partijen, aan te gaan op een tijdstip voor de Provinciale Statenverkiezingen, zou kunnen plaatsvinden. Volgens de regering betekent dit dat partijen die op een later tijdstip alsnog registreren en lijsten zonder geregistreerde naam geen verbinding kunnen aangaan. Kunt u aangeven in hoeverre dit bij de laatste twee Eerste Kamerverkiezingen aan de orde is geweest?

#### *De bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen*

Op basis van de artikelen T10 en T11 van de Kieswet wordt per provincie door de voorzitter van Provinciale Staten, terstond nadat de stemmen zijn opgenomen, ten aanzien van iedere lijst bekend gemaakt, zowel het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen als het gezamenlijke aantal uitgebrachte stemmen. Het centraal stembureau verricht de werkzaamheden ter vaststelling van de landelijke uitslag van de verkiezingen en maakt deze uitslag zo spoedig mogelijk bekend. De commissie zou graag van de regering vernemen hoe zij deze bekendmaking van de stemming per provincie beoordeelt, gezien ook in het vraagstuk van de voorkeurdrempel, de lijstcombinatie (aangezien de stemmingen in de provincies niet op hetzelfde moment dienen plaats te vinden) en de geheime stemming.

#### *Het moment van de verkiezingen*

In artikel T1 van de Kieswet is vastgelegd dat de verkiezingen plaatsvinden op de vierendertigste dag na de kandidaatstelling. In deze wet is echter geen tijdstip waarop de verkiezingen worden gehouden vastgelegd, noch zijn daarover (voor zover bekend) geen gezamenlijke afspraken gemaakt. Kan de regering aangegeven of zij een mogelijkheid ziet de Eerste Kamerverkiezingen – gelet op bovenstaande vraagpunten en de analyses in de brief van 14 maart jl. – wel op eenzelfde tijdstip te laten plaatsvinden in verschillende Provinciale Staten. Kan de regering aangeven hoe zij een eventuele afspraak of wettelijke regeling beoordeelt?

Ten slotte wensen de leden van de commissie BZK/AZ in meer algemene zin te vernemen of er bij de regering nog additionele punten leven ten aanzien van de Eerste Kamer-verkiezingen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Drs. L. M. L. H. A. Hermans

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2008

In uw brief van 17 juni 2008 vraagt u een nadere toelichting op een aantal onderwerpen uit mijn brief van 14 maart 2008 (Kamerstukken I 31 200 IIA, letter A) over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in het aangaan van lijstverbindingen voor de Eerste Kamerverkiezingen.

### *De hoogte van de voorkeurdrempel*

De hoogte van de huidige voorkeurdrempel bij de Eerste Kamerverkiezingen bedraagt 50%. De commissie BZK/AZ van de Eerste Kamer stelt van mening te zijn dat het verhogen van de voorkeurdrempel een mogelijke positieve ontwikkeling kan zijn, waarbij gedacht kan worden aan een verhoging naar 75% of zelfs 100% van de kiesdrempel. U vraagt mij in dit verband hoe de regering anno 2008 oordeelt over het voorstel van de Kiesraad uit 2005 om de voorkeurdrempel voor de Eerste Kamer te verhogen, en verzoekt mij tevens aan te geven welke mogelijke consequenties ik zie bij de verhoging van de voorkeurdrempel naar 75% respectievelijk 100% van de kiesdrempel.

Voorts vraagt u mij in verband hiermee nader in te gaan op het citaat uit de Kamerstukken II 1996–1997, 25 221, nr. 3, waarbij de huidige voorkeurdrempel van 25% is ingevoerd voor de Tweede Kamerverkiezingen. Het toenmalige kabinet Kok-I merkte op dat de bevoegdheid van de leden van Provinciale Staten om af te wijken van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde in bijzondere gevallen een nuttige correctiemogelijkheid kan zijn.

Het kabinet ziet dit als volgt. Leden van Provinciale Staten (hierna: Statenleden) hebben in het systeem van indirecte verkiezingen een eigen verantwoordelijkheid voor het kiezen van de Eerste Kamer. De mogelijkheid een voorkeurstem uit te brengen brengt die verantwoordelijkheid mede tot uitdrukking. Kiezers (in dit geval dus Statenleden) gebruiken de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen bijvoorbeeld omdat zij hun stem willen uitbrengen op een vrouw, een regionale kandidaat of vanwege affiniteit met bijvoorbeeld de specialisatie of achtergrond van de betreffende kandidaat. Zij zijn daarin beperkt tot de kandidaten die door de partijen op een lijst zijn geplaatst maar kunnen daarbinnen een voorkeur uitspreken. In het algemeen zullen Statenleden stemmen op de partij waarbij ze zijn aangesloten. In dat verband merk ik op dat ik Statenleden uitstekend in staat acht een afweging te maken tussen het partijbelang om tot een evenwichtig samengestelde fractie te komen en hun eigen wens een voorkeurstem uit te brengen.

Een hogere voorkeurdrempel maakt het overigens wel moeilijker om gekozen te worden met doorbreking van de lijstvolgorde maar niet onmogelijk. De afname van het aantal leden van Provinciale Staten in 2007 heeft ertoe geleid dat bij de huidige voorkeurdrempel twee Statenleden uit Zuid-Holland, respectievelijk drie uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland voldoende zijn voor het halen van de voorkeurdrempel. Vóór 2007 waren drie Statenleden uit Zuid-Holland, respectievelijk vier uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland nodig voor doorbreking van de lijstvolgorde. In mijn brief van 14 maart 2008 heb ik in dit verband aangegeven dat bijvoorbeeld bij een voorkeurdrempel van 100% in 2007 de stemmen van vier Statenleden uit Zuid-Holland, respectievelijk vijf uit

Noord-Holland of Noord-Brabant voldoende zouden zijn geweest voor het halen van deze voorkeurdrempel. Bij een drempel van 75% zouden drie Statenleden uit Zuid-Holland, vier uit Noord-Holland of Noord-Brabant respectievelijk vijf uit Gelderland voldoende zijn om de voorkeurdrempel te halen.

#### *Het aangaan van lijstverbindingen*

In de brief van 14 maart 2008 is aangegeven dat het effect van lijstcombinaties bij de Eerste Kamerverkiezingen min of meer voorspelbaar is, waardoor de (rest) zetelverdeling mogelijk al voor de daadwerkelijke verkiezingen kan worden berekend. U verzoekt mij in uw brief van 10 juni 2008 een nadere uitwerking (met tijdspaden) te geven van het vervroegen van de kandidaatstelling. U vraagt mij daarbij separaat in te gaan op de mogelijkheid lijstcombinaties eerder aan te gaan.

In de brief van 14 maart 2008 heb ik een mogelijk tijdspad geschetst voor het naar voren halen van de kandidaatstelling en het aangaan van lijstverbindingen. Ik heb daarbij de mogelijkheid geopperd van kandidaatstelling in de laatste week van februari: verdere precisering hiervan betekent dat de kandidaatstelling plaats vindt op een dinsdag in de periode van 25 februari tot en met 3 maart en in het geval van een schrikkeljaar in de periode van 25 februari tot en met 2 maart. Dit is dus circa drie maanden voor de daadwerkelijke Eerste Kamerverkiezingen. Provinciale Statenverkiezingen vinden immers plaats op een woensdag in de periode van 3 tot 9 maart. De registratie van nieuwe politieke partijen voor de Eerste Kamerverkiezingen zou dan plaatsvinden tot uiterlijk de 43e dag voor de kandidaatstelling dus in de periode van 13 tot en met 19 januari.

Indien het wenselijk wordt geacht dat lijstverbindingen worden aangegaan voordat de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen bekend wordt, zal het aangaan van lijstverbindingen dus dienen te geschieden voor 3 maart.

Het aangaan van lijstverbindingen en de kandidaatstelling zijn in de huidige systematiek onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Immers vóór de dag van kandidaatstelling zijn er nog geen lijsten en is het dus niet mogelijk lijstverbindingen aan te gaan. Indien wordt gekozen voor een systeem waarbij niet de kandidatenlijsten maar geregistreerde politieke partijen aan elkaar verbonden worden, kan het aangaan van een «verbinding» wel vóór de dag van de kandidaatstelling plaatsvinden.

U vraagt u mij verder aan te geven of bij de laatste twee Eerste Kamerverkiezingen het is voorgekomen dat partijen pas werden geregistreerd na de Provinciale Statenverkiezingen en of lijsten zonder geregistreerde naam aan de verkiezingen hebben deelgenomen.

Ik heb op dit punt navraag gedaan bij de Kiesraad. Daaruit blijkt dat noch in 2003 noch in 2007 partijen zich geregistreerd hebben tussen het moment van de Provinciale Statenverkiezingen en het moment van de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer. Evenmin hebben bij deze verkiezingen lijsten zonder geregistreerde naam deelgenomen. Er is momenteel slechts één partij die alleen voor de deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen is geregistreerd, te weten de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF). Deze is destijds op 19 februari 2003 geregistreerd.

Ook vraagt u mij hoe het kabinet tot het oordeel is gekomen dat lijstcombinaties een afwijking betekenen van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Artikel 53, eerste lid, Grondwet vereist niet een systeem van volstreekte evenredige vertegenwoordiging. Uit de literatuur en de parlementaire geschiedenis (zie bijvoorbeeld D. J. Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*, W. E. J. Tjeenk Willink, 1997, blz. 42) blijkt dat het

de wetgever vrijstaat zekere beperkingen aan te brengen op de evenredigheid zoals een (lichte) kiesdrempel, diverse vormen van restzetelverdeling ofwel het opdelen van het land in kiesgebieden. Aangezien lijstcombinaties de restzetelverdeling beïnvloeden heeft de mogelijkheid lijstcombinaties aan te gaan dus gevolgen voor de mate van evenredigheid van het kiesstelsel.

Tevens vraagt u mij naar de huidige argumenten voor het aangaan van lijstcombinaties en vraagt u mij of het kabinet meent dat lijstcombinaties in de huidige vorm bij de Eerste Kamerverkiezingen gewenst zijn. In de brief van 14 maart 2008 heb ik het standpunt van het toenmalige kabinet Lubbers II geciteerd dat lijstcombinaties in een behoefte voorzien.<sup>1</sup> Uit het feit dat dit standpunt is aangehaald, kunt u afleiden dat ook het huidige kabinet van mening is dat lijstcombinaties in een behoefte voorzien. Lijstcombinaties worden vaak gevormd door partijen die enige ideologische of politieke verwantschap hebben en als zodanig met hun lijstcombinatie een extra zetel pogen te behalen voor een bepaalde (brede) stroming in de samenleving.

#### *De bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen*

De uitslag van de verkiezingen voor de Eerste Kamer wordt per provincie bekendgemaakt door de voorzitter van Provinciale Staten, terstond nadat de stemmen zijn opgenomen. U hebt mij verzocht aan te geven hoe de bekendmaking van de uitslag van de stemming per provincie moet worden beoordeeld in het licht van het vraagstuk van de voorkeurdrempel, de lijstcombinatie (aangezien de stemmen in de provincies niet op hetzelfde tijdstip plaatsvinden) en de geheime stemming. Allereerst, mede in relatie tot het volgende punt dat u in uw brief ter discussie stelt, wijs ik u er op dat de Eerste Kamerverkiezingen in 2007 in alle provincies op een gelijktijdig tijdstip hebben plaatsgevonden. Hiertoe zijn, op verzoek van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Pechtold, afspraken gemaakt tussen de commissarissen van de Koningin van alle provincies. De Kiesraad heeft achteraf vastgesteld dat de verkiezingen ook daadwerkelijk op hetzelfde tijdstip hebben plaatsgevonden.<sup>2</sup> Wel adviseert de Kiesraad in de toekomst het tijdstip van de Eerste Kamerverkiezingen wettelijk te regelen. Ik sta positief ten aanzien van dit advies. Strategisch stemgedrag in de ene provincie naar aanleiding van de uitslag in een andere provincie is daarvoor niet langer mogelijk.

Rest de door u gestelde vraag van de geheime stemming in relatie tot de bekendmaking van de uitslag per provincie. Ten behoeve van de zetelverdeling moet het centraal stembureau op basis van artikel U 3 van de Kieswet het op iedere kandidaat uitgebrachte aantal stemmen per provincie weten teneinde die te kunnen vermenigvuldigen met de stemwaarde die voor iedere provincie verschillend is. Alleen al om deze reden wordt per provincie bekend hoeveel stemmen er op een bepaalde kandidaat zijn uitgebracht. Centrale bekendmaking biedt dus geen soelaas voor het probleem dat in sommige gevallen achterhaald kan worden wie een voorkeurstem heeft uitgebracht.

Voorts is het bekendmaken van het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte aantal stemmen door het hoofdstembureau op basis van artikel T 10 van de Kieswet vergelijkbaar met de taak van het stembureau genoemd in artikel N 9 van de Kieswet waarin eveneens staat dat de voorzitter van het stembureau terstond nadat de stemmen zijn opgenomen het op iedere kandidaat uitgebrachte aantal stemmen bekendmaakt. Doel van deze voorschriften is een zo groot mogelijke transparantie te waarborgen. Ik acht het daarom wenselijk de huidige praktijk van bekendmaking op provinciaal niveau te handhaven. Het nadeel van bekendmaking op

<sup>1</sup> Kamerstukken II, nr 20 264, nr. 3, p. 55.

<sup>2</sup> Zie bijlage bij Kamerstukken 2007–2008 31 200 VII, nr. 45, Advies naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer, provinciale staten, en Eerste Kamerverkiezingen 2006/2007.

provinciaal niveau, zijnde dat in sommige gevallen het valt te achterhalen welke Statenlid welke stem heeft uitgebracht, kan alleen weggenomen worden door hantering van een fundamenteel ander systeem van kiezen van de Eerste Kamer en dus niet door centrale bekendmaking van de uitslag. Ik heb dit reeds uiteengezet in de brief van 14 maart 2008. Het gaat dan om directe verkiezingen voor de Eerste Kamer, het loslaten van de mogelijkheid een stem op een individuele kandidaat uit te brengen, of het loslaten van het systeem van stemwaarden.

*Het moment van de verkiezingen*

Op dit vraagstuk ben ik hierboven reeds ingegaan.

Tot slot hebt u mij gevraagd of bij het kabinet nog additionele punten leven ten aanzien van de Eerste Kamerverkiezingen. De Kiesraad heeft naar aanleiding van de verkiezingen in 2006 en 2007 geadviseerd om over te gaan tot centrale kandidaatstelling bij de Eerste Kamerverkiezingen. Ik sta positief tegenover deze suggestie.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten