

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (32191).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. Hij is hier voor de eerste keer sinds de samenstelling van het nieuwe kabinet. Ik feliciteer hem daarom namens de leden van de Eerste Kamer graag van harte met zijn benoeming. Ik wens hem veel succes en wijsheid toe in de komende periode.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ook namens mijn fractie heet ik de minister opnieuw welkom in de Eerste Kamer.

Al sinds de instelling van deze Kamer in 1815 is er discussie over het bestaansrecht en de samenstelling ervan. De belangrijkste wijziging heeft uiteraard in 1848 plaatsgevonden, toen de Eerste Kamer zich omvormde van "ménagerie du roi" tot een door de leden van de provinciale staten indirect gekozen Kamer. Dat heeft echter nooit de discussie weggenomen over twee belangrijke zaken.

In de eerste plaats gaat de discussie over de taak van de Eerste Kamer. Die is grondwettelijk gelijkwaardig aan die van de Tweede Kamer, alleen ontbeert de Eerste Kamer het recht van amendement en initiatief. Minister Donker Curtius stelde in 1848 dat de taak van de Eerste Kamer niet lag in het stichten van het goede, maar in het voorkomen van het kwade. De Eerste Kamer moest waken tegen de "waan van de dag". Zij moest bovendien al te radicale voorstellen van de sinds 1848 rechtstreeks gekozen Tweede Kamer kunnen tegenhouden. Dat is steeds scherper uitgewerkt naar de toetsing van wetten aan uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid. Hoewel het gaat om een politiek samengesteld orgaan dat het eindoordeel velt, wordt er van de leden dus vooral reflectie en wijsheid verwacht. Dit wordt samengevat in het "chambre de réflexion". Het staat nergens zo in de wet, maar het is wel de gegroeide praktijk waarover continu discussie ontstaat. Dat gebeurt ook nu weer in alle hevigheid. Die discussie gaat over de vraag hoe die reflectie zich verhoudt tot het politieke eindoordeel.

In de tweede plaats is er steeds gediscussieerd over de samenstelling van de Eerste Kamer. Het was destijds al een heel gevecht om niet alleen de allerrijksten in de Kamer te laten plaatsnemen, maar ook rechters, oud-ministers en hoogleraren, die niet tot de hoogste inkomensgroepen behoorden.

Deze discussie leidt er ook steeds toe dat de vraag opkomt over de afschaffing van de Eerste Kamer. Kunnen deze senatoren wel afstandelijke politiek bedrijven? Moet die reflexieve taak niet door de Raad van State worden verricht? Staat de Eerste Kamer niet te ver af van de burger en is de indirecte verkiezing nog wel van deze tijd? De Partij van de Arbeid heeft altijd een ambivalente

houding gehad ten aanzien van dit huis. Democratie hoort een zo direct mogelijke band tussen burger en bestuur te kennen, evenals een zo transparant mogelijke besluitvorming en een herkenbare vertegenwoordiging van burgers. Mijn fractie is er daarom van overtuigd dat we, zonder de afstand tot de waan van de dag te verliezen, moeten werken aan een verbetering van een en ander. Het voorliggende voorstel voor een wijziging van de Kieswet draagt daaraan bij volgens mijn fractie.

Al decennia hebben we te maken met een niet transparant verloop van verkiezingen van de provinciale staten en van de Eerste Kamer. Deze verkiezingen verlopen niet herkenbaar voor burgers. Ze dreigen de afstand tot die burgers eerder te vergroten dan dat ze die verkleinen. Dat was de reden dat mijn fractievoorzitter Han Noten bij de algemene beschouwingen van 2007 de toenmalige regering heeft gevraagd een aantal veranderingen in de verkiezing van de Eerste Kamer voor te bereiden die betrekking hadden op de voorkeurdrempel om gekozen te worden, het aangaan van lijstverbindingen en het tijdstip waarop de verkiezingen in de provincies moeten plaatsvinden.

In het bijzonder werd verzocht om een verandering van de voorkeurdrempel te overwegen, opdat niet één enkel statenlid de kieslijst voor de Eerste Kamer met zijn of haar stemgedrag zomaar kan overrulen. Net als bij alle andere verkiezingen kunnen ook in de Eerste Kamer kandidaten op voorkeur worden gekozen. Daartoe moet een aantal stemmen verkregen zijn dat groter is dan de helft van de kiesdeler. Elk statenlid vertegenwoordigt dus een bepaald aantal stemmen, de stemwaarde, dat per provincie verschilt. De stemwaarde wordt berekend door het inwonertal van de provincie te delen door het aantal statenleden. Hierdoor kan het voorkomen dat statenleden met een relatief grote stemwaarde gemakkelijker in staat zijn de lijstvolgorde te doorbreken dan statenleden met een relatief lage stemwaarde. De afname van het aantal statenleden in 2007 heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld twee statenleden uit Zuid-Holland, drie uit Noord-Holland, Noord-Brabant of Gelderland, voldoende zijn voor het halen van de voorkeurdrempel.

Nu wordt voorgesteld dat alleen de kandidaten die minimaal het aantal stemmen halen dat nodig is voor het behalen van een zetel, dus een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler, kunnen worden verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. Dit doet volgens mijn fractie recht aan de mogelijkheid van statenleden om alsnog een voorkeursstem uit te brengen, maar ook aan het belang van de samenstellers van de lijst om te komen tot een evenwichtige fractie en daarover de kiezer helderheid te bieden. Wij zijn dus blij met deze verbetering, al blijft de mogelijkheid bestaan tot manipulatie van de verkiezingen voor de Eerste Kamer nadat de uitslag van de statenverkiezingen bekend is, om bijvoorbeeld te sturen op een meerderheid in de Eerste Kamer. Ook vandaag staat daarover in dagblad De Pers weer een artikel. Ik vraag de regering om een reactie op dat punt. Ook met deze maatregel is een dergelijke manipulatie nog steeds mogelijk.

Bovendien is het volgens de huidige Kieswet mogelijk om na afloop van de verkiezingen van de provinciale staten lijstcombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamer. Dat is volgens mijn fractie onwenselijk, omdat op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de provinciale staten tussen partijen kan worden onderhandeld – en wordt onderhandeld – over de optimale

## Putters

lijstencombinaties, zonder dat de burger daarop enige invloed kan uitoefenen.

Het verbieden van lijstverbindingen had niet onze eerste voorkeur. Er zijn opties verkend om de lijstverbindingen voor de Eerste Kamer op een eerder tijdstip, vóór de verkiezingen van de provinciale staten, bekend te laten zijn, opdat burgers meer invloed kunnen uitoefenen op de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer via hun stem tijdens de verkiezingen voor de provinciale staten. De kiezer weet dan tenminste waarop hij echt stemt en wat die dubbelstem betekent. Volgens de Kiesraad en de Raad van State zou dat echter in strijd met de Kieswet of de Grondwet zijn, omdat het groeperingen zou benadelen die niet in de staten zijn vertegenwoordigd of die enkel voor de verkiezingen van de Eerste Kamer willen meedoen. Volgens de Raad van State valt uit de wetsgeschiedenis op te maken dat onder het woord "verkiezingen" alle handelingen vallen die behoren tot het verkozen worden, van het indienen van kandidatenlijsten tot het uitbrengen van de stem. Die interpretatie betekent dat zittende statenleden die handelingen zouden moeten verrichten.

Dat staat echter niet zo in de wet. Onze opvatting is dat je deze interpretatie opnieuw tegen het licht zou moeten houden, zeker gegeven de noodzaak om burgers zo veel als mogelijk invloed te geven op het bestuur, en gegeven de noodzaak om de legitimatie van de indirecte verkiezingen in de huidige tijd zo groot mogelijk te laten zijn. Wij maken immers ook zelf de wetsgeschiedenis. Kan de regering hierop nog eens reageren? Waarom is het niet goed te verdedigen dat kandidaat-statenleden, die al getekend hebben voor een plaats in de provinciale staten en dus aan het verkiezingsproces deelnemen, een lijstencombinatie indienen? Dat is toch niet voordelig voor zittende statenleden, noch nadelig voor groeperingen die nog niet in de staten zijn vertegenwoordigd? Dit is een vraag die de fractie van de PvdA nog bij dit wetsvoorstel heeft.

Tot slot het tijdstip van de verkiezing. In tegenstelling tot andere verkiezingen op grond van de Kieswet is bij de Eerste Kamerverkiezingen geen tijdstip in de wet opgenomen waarop de verkiezing moet plaatsvinden. Daardoor is het steeds mogelijk gebleken om het stemgedrag in de provinciale staten dwars door het land heen te beïnvloeden, omdat er al kennis is van de verkiezingsresultaten in andere provincies. Het voorstel in het wetsvoorstel is om vast te leggen dat de stemming op dezelfde dag op hetzelfde tijdstip plaatsvindt, ook met de overzeese eilanden. Ook dat maakt de verkiezing voor de Eerste Kamer eerlijker en ook daar zijn wij tevreden mee.

Kortom, voorzitter, wij danken de regering voor de uitvoering van de moties-Noten die nu in de Kieswet zijn verwerkt, voor zover dat mogelijk was. Het aantal stemmen dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen tot lid van de Eerste Kamer wordt verhoogd, de lijstencombinaties worden geschrapt en het tijdstip van de stemming wordt wettelijk vastgesteld. Met dit wetsvoorstel stemmen we in met een eerlijker en meer transparant verkiezingsproces voor de Eerste Kamer. Dat past in de lijn van de geschiedenis van deze Kamer, die ik aan het begin van mijn inbreng schetste.

Dit zal niet het laatste woord hierover zijn, want het heeft er in de kern natuurlijk alles mee te maken dat er bezwaren zijn tegen een indirecte verkiezing in een samenleving die steeds opener wordt. Het blijft mogelijk

om na de stem van de burger de Eerste Kamerverkiezingen te manipuleren. De vraag die wij daarom nog hebben aan de regering is of zij in het verlengde van de Staatscommissie Grondwet, die een rapport heeft uitgebracht, bij de uitvoering van de voorstellen die daarin staan ook de verkiezing van de Eerste Kamer wil betrekken.

We wachten graag de antwoorden van de regering af.

□

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel heeft een vrij lange voorgeschiedenis. Ik zal niet zo ver teruggaan als de vorige spreker, die de geschiedenis van de Grondwet schetste, maar ik wil wel in herinnering roepen dat deze Kamer al bij de algemene politieke beschouwingen in 2007 de regering heeft verzocht, haar nader te informeren over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeursdrempel bij verkiezingen en over een wijziging in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld. Er heeft een briefwisseling plaatsgevonden en een Kamerdebat in 2009. Vervolgens is een drietal moties aangenomen: een over de hoogte van de voorkeursdrempel, een over het tijdstip van de verkiezingen en een over de lijstverbindingen. In die laatste werd gezegd dat die vóór de provinciale statenverkiezingen moeten plaatsvinden. De regering heeft aangegeven dat ze instemt met aanpassing van de Kieswet in lijn met deze moties. Met het oog op de discussie die vervolgens over artikel 55 Grondwet volgde, wijs ik er expliciet op dat de regering vóór het advies van de Raad van State op geen enkel moment in heel de geschiedenis na de indiening van de moties heeft aangegeven of kenbaar gemaakt dat de motie over de lijstverbinding op grondwettelijke bezwaren zou stuiten.

Die lijstverbinding is voor mijn fractie een belangrijk punt. Op basis van de huidige Kieswet kunnen namelijk na afloop van de statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Ik denk dat alle sprekers daarop zullen wijzen. De regering deelde ook de mening van de Eerste Kamer dat dit onwenselijk is, omdat hierdoor mogelijk wordt gemaakt dat op grond van de resultaten van de statenverkiezing de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen valt. Dat kan niet de bedoeling zijn, omdat hierdoor onder andere ook de invloed van de stem van de burger minder wordt. Naar aanleiding van de motie werd een nota van wijziging voorbereid waarin het tijdstip van het aangaan van lijstverbindingen naar voren werd gehaald, dus vóór de verkiezing van de provinciale staten.

Het leek dus allemaal zo simpel en goed. Maar helaas, zowel de Kiesraad als de Raad van State hebben negatief over het wijzigingsvoorstel geadviseerd. De Kiesraad concludeerde dat het voorstel onnodig complex en afwijkend is van het systeem van de Kieswet. De Raad van State haalde zwaar geschut van stal en oordeelde dat het voorstel in strijd is met artikel 55 Grondwet. De Raad heeft meteen duidelijk gemaakt dat alle opties die het aangaan van combinaties van lijsten beogen te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten, in strijd zijn met artikel 55 van de Grondwet.

Het kabinet volgde zonder veel omhaal de conclusie van de Raad van State en diende een nieuwe nota van

wijziging in waarin de mogelijkheid van lijstverbindingen geheel wordt geschrapt. De Kiesraad, ook geen onbelangrijk orgaan als het gaat om kiesrechtelijke vragen, had niet zo'n probleem met het vervroegen van de lijstverbindingen, althans niet met het oog op artikel 55 Grondwet. Naar het oordeel van de Kiesraad is het geen staatsrechtelijk dwingende conclusie dat het aangaan van lijstverbindingen als een verkiezingshandeling moet worden geduid, zoals dat in artikel 55 is neergelegd. Hoe kijkt de minister aan tegen de opvatting van de Kiesraad over de interpretatie van artikel 55 Grondwet?

Zowel tijdens het mondelinge overleg met deze Kamer als in de schriftelijkevragenronde werden door diverse leden van deze Kamer twijfels geuit over de dwingende interpretatie van artikel 55, in de zin dat alle verkiezingshandelingen vallen onder de term "verkiezingen". De toenmalige staatssecretaris stelde in het debat aan de overzijde echter dat de Raad van State op dat terrein, de interpretatie van de Grondwet, toch het hoogste orgaan is. Zo staat het ook in de Handelingen. Is de minister het met deze stelling eens? Betekent dit dat bij een vraag die de interpretatie van de Grondwet betreft, de Raad van State het laatste woord heeft, in die zin dat de regering van dat advies niet af kan wijken?

Ik kan mij dat niet voorstellen, want ik herinner mij een discussie in deze Kamer een aantal jaren geleden over een wetsvoorstel betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling. Aan de aanwezige leden die niet lid zijn van de commissie voor Justitie, maak ik mijn excuses dat het nu zal gaan over strafrecht. Ik houd het kort. In het wetsvoorstel betreffende de vervanging van de vervroegde invrijheidstelling door de voorwaardelijke invrijheidstelling vond de Raad van State dat, omdat er geen overgangsregeling is in deze wet, sommige bepalingen van de wet in strijd zijn met artikel 16 Grondwet en artikel 7 EVRM: het verbod op terugwerkende kracht.

De regering, in casu minister Donner als minister van Justitie, negeerde het advies; zie het nader rapport en de memorie van toelichting. De opvolger van deze minister, minister van Justitie Hirsch Ballin, bevestigde in het mondelinge debat dat het advies van de Raad van State niet bindend is. Hij zei het volgende tegen mij. "Er zijn veel elementen in de adviezen van de Raad van State die aanleiding geven tot een voortgezette discussie tussen de regering en de Raad van State. Mevrouw Böhler zou ervan opkijken hoe de wetgeving er zou uitzien als alle adviesonderdelen van de Raad van State volledig zouden worden gevolgd." Als het advies van de Raad van State niet dwingend wordt geacht, waar ik gelet op eerdere uitlatingen van uitga, is mijn vraag aan de minister waarom er in dit onderhavige wetsvoorstel per se van uit moest worden gegaan dat het vervroegen van de lijstverbindingen niet mogelijk is. En is het niet zo dat bij de interpretatie van de Grondwet de Eerste Kamer een vooraanstaande rol dient in te nemen? Is niet de Eerste Kamer het orgaan dat wetten mag en moet toetsen aan de Grondwet en derhalve een bijzondere positie moet hebben bij de interpretatie van de Grondwet?

Tot slot stel ik nog een vraag over de verdeling van de restzetels. De fracties van D66 en OSF hebben hierover in de schriftelijke voorbereiding al vragen gesteld. Hierbij hebben zij erop gewezen dat in het debat in de Tweede Kamer met name de SGP-fractie heeft gepleit voor een eerlijker systeem van toebedeling van restzetels en

daarvoor een amendement heeft ingediend, dat overigens verworpen is. Het antwoord van de regering in de schriftelijke ronde over dit probleem van de verdeling van de restzetels vind ik onbevredigend. Kan de minister het standpunt van de regering nader toelichten? Kan de minister hierbij expliciet ingaan op het door de SGP-fractie ingediende amendement dat een andere verdeling beoogd dan nu het geval is?

Al met al sluit ik mij aan bij de vorige spreker, in de zin dat wij liever hadden gezien dat de mogelijkheid tot lijstverbinding niet geheel was geschrapt. Dit is voor ons op dit moment nog geen reden om tegen het wetsvoorstel te stemmen. Maar voor een eindoordeel wacht ik uiteraard het antwoord van de minister af.

**Voorzitter: Dupuis**

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is zwaar gestempeld door de debatten die in 2007 en 2009 in de Eerste Kamer zijn gevoerd en vooral zijn geagendeerd door de heer Noten. De fall-out van die debatten is zichtbaar in een vrij intensieve correspondentie en het mondeling overleg tussen de vaste Kamercommissie van de Eerste Kamer en de staatssecretaris. De uitkomst van dat al ligt in dit wetsvoorstel.

De voorkeurdrempel wordt dubbel zo hoog en wel 100%. De mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan wordt geschrapt en de statenleden reppen zich in alle twaalf statenzalen op hetzelfde tijdstip naar de stembus om de kandidaten voor de Eerste Kamer te selecteren. Het pièce de résistance van dit voorstel is de verhoging van de kiesdrempel en dus de versterking van de regie van partijen tegenover rebellerende partijgenoten in de provinciale staten. Het CDA heeft vorig jaar februari in de Eerste Kamer gezegd dit element te steunen en ook waarom. De balans tussen het belang van politieke partijen om regie te voeren over de samenstelling van de lijsten enerzijds en het belang dat statenleden in het kader van de uitoefening van hun vrije mandaat daarin veranderingen kunnen aanbrengen anderzijds, is ten gunste van het eerste belang gewijzigd maar zeker niet op onaanvaardbare wijze. De instemming van onze fractie geldt uiteraard nog, zoals mag blijken uit de medeondertekening indertijd van de motie over de gelijktijdigheid van de verkiezingen van de Eerste Kamerleden en de leden van de twaalf provincies. We hebben wel problemen met de oplossing die is gekozen om postelectorale lijstverbindingen te voorkomen. Het fenomeen lijstencombinatie wordt in dit voorstel als zodanig geliquideerd. Ik kom daar zo nog op terug. De CDA-fractie heeft er eerst behoefte aan twee kanttekeningen te plaatsen die met het wetstraject samenhangen.

De eerste kanttekening is de volgende. De organisatie van het actieve en passieve kiesrecht van de Staten-Generaal, waarvan de Eerste Kamer een wezenlijk onderdeel uitmaakt, is een zaak van grondwetgever en wetgever. Onze fractie merkte al eerder op dat, gelet op de inrichting van de discussie rond dit wetsvoorstel, de schijn kan worden gewekt dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder gaat over de verkiezing harer leden. Dat is een ongewenste indruk. Net zo min als de vormgeving aan het actieve en passieve kiesrecht voor de Tweede Kamer, de provinciale staten, de gemeenteraden en het

## Dölle

Europees Parlement alleen deze volksvertegenwoordigen regardeert, is dat het geval met het actieve en passieve kiesrecht voor de Eerste Kamer.

De tweede kanttekening is de volgende. Zoals net al is verwoord door de heer Putters en mevrouw Böhler is in de vaste Kamercommissie van de Eerste Kamer wat ons betreft wat al te sterk geleund op de gedachte dat de interpretatie van artikel 55 Grondwet, zoals die een kleine 30 jaar geleden werd gecanoniseerd in de algemene grondwetsherziening van 1983, makkelijk kan worden uitgewist als wij dat nodig zouden oordelen of zouden wensen. Wij menen met de regering, die uiteraard verantwoordelijk is voor de interpretatie in dit wetsvoorstel, en op advies van de Raad van State en naar ik meen ook een deel van de Kiesraad, dat deze historisch bewust gekozen interpretatie juist ook de senaat bindt, die dikwijls anderen maant zorgvuldig met de Grondwet om te gaan. De lichte hilariteit aan de overzijde over de Eerste Kamer op dit punt is daarom wel wat begrijpelijk maar ook een beetje pijnlijk.

De lijstencombinatie vervalt. Daarmee wordt de Eerste Kamer de enige volksvertegenwoordiging die dit construct niet meer kent. Ooit bedoeld om het partijpolitieke landschap wat meer te trimmen, wordt het ook gebruikt om de verkiezingsuitslag in termen van macht te optimaliseren. Dit is nog steeds een respectabel motief, dat mede door de wetgever wordt erkend, ook al is het technisch uitgesloten dat de kiezer voor de provinciale staten in alle gevallen de keuze achter de verbinding mee kan laten wegen op in dit geval 2 maart aanstaande. Het argument van de regering dat het voort laten bestaan van de lijstverbinding zoals die thans is geregeld, in strijd komt met de motie-Noten is juist, maar dwingt niet tot het dan maar geheel laten vallen van de lijstencombinatie als instrument. Ten eerste bindt een door de Eerste Kamer aangenomen motie de wetgever immers niet. Ten tweede is de motie besproken, aanvaard en ook door ons, de CDA-fractie, medeondertekend in de verwachting dat het aangaan van de lijstencombinatie zou kunnen worden vervroegd. In die veronderstelling verkeerde ook de regering aanvankelijk. Ten derde betekent het dat de afweging opnieuw open ligt, nu voortschrijdend inzicht leert dat "notificatie" – als ik mij die woordgrap mag veroorloven – zoals bedoeld, niet kan en de door de regering genoemde drie alternatieve opties om de eveneens door haar genoemde redenen, ook niet begaanbaar lijken.

Zoals al eerder door de CDA-fractie in de commissie verwoord, zou zij de voorkeur geven aan voorlopige handhaving van de huidige situatie. Het is waar dat bij het aangaan van verbindingen niet zozeer ideologische als wel strategische redenen domineren. De ideologische motivatie vindt de regering een goede motivatie maar de strategische motivatie is voor haar de grond om het fenomeen lijstencombinatie dan maar helemaal af te wijzen.

Wij zien het probleem van de transparantie wel degelijk. Daarom ondertekenden wij ook de motie. Wij wijzen er echter ook op dat het onderscheid ideologisch/strategisch tot op zekere hoogte hoogte kunstmatig is. De groepering die een lijstencombinatie aangaat, zal toch in laatste instantie het belang voor ogen hebben het eigen zeteltal te maximaliseren. Dat belang zal de kiezer bij de provinciale statenverkiezingen doorgaans kunnen begrijpen en waarderen. Zoals ook de Kiesraad schrijft, zouden wij het, onder deze omstandigheden en onder

erkenning van de schaduwzijde van onvoldoende transparantie, wel degelijk denkbaar vinden de bestaande situatie te handhaven. Maar onze fractie kan alles afwegende wellicht ook leven met het wetsvoorstel op dit punt. Dan verwacht zij echter wel nog een antwoord op de volgende vraag. Is de regering bereid te bevorderen dat de nu gebleken hinderpaal voor het naar voren trekken van de lijstverbinding bij een volgende grondwetsherziening wordt weggenomen? Of moet naar haar inzicht de lijstverbinding niet worden nagestreefd, ook niet nadat de in de motie-Noten gewenste transparantie zou worden bereikt, omdat de regering sowieso tegen het construct lijstencombinatie voor de Eerste Kamer is?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In aansluiting bij het welkom van de voorzitter aan het adres van de minister willen ook de fracties van de SGP en de ChristenUnie de vertegenwoordiger van Hare Majesteits regering, nu in de hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van harte welkom heten.

Het wetsvoorstel is vrij diepgaand bediscussieerd in de Tweede Kamer en op 29 juni jongstleden door de meerderheid aanvaard. De vraag is gewettigd in hoeverre er in de Eerste Kamer nog van een vruchtbare discussie sprake kan zijn. Op de uitkomst daarvan wil ik niet vooruitlopen. Daarom zal ik de positie van de fracties van de SGP en de ChristenUnie ten opzichte van dit voorstel nader verklaren.

Met alle onderdelen van het voorstel kunnen onze fracties instemmen, op één na. Dat is het onderdeel dat ook in de schriftelijke voorbereiding als enige aan de orde is geweest: de lijstencombinaties, al dan niet in relatie tot het stelsel van restzetelverdeling.

Bij ons bestaat derhalve geen bezwaar tegen de verhoging van de voorkeurdrempel, de wettelijke regeling van het tijdstip van de Eerste Kamerverkiezing en de centrale inlevering van kandidatenlijsten bij de Kiesraad. Wat de lijstencombinaties betreft, verwoordde ik in het debat van 3 februari 2009, ook toen namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie, in de Eerste Kamer over de brief van de staatssecretaris van BZK van 14 maart 2008 en het verslag van het schriftelijk overleg ter zake van 18 september 2008 het volgende standpunt: "Wat ons betreft, bestaat er op het punt van de lijstverbindingen geen behoefte aan verandering." De motie-Noten c.s. op dit punt hadden wij dan ook niet meeondertekend.

Het nadeel van het bestaande stelsel kan worden erkend, maar moet niet worden overdreven. Woorden als "manipulatie" vragen toch ten minste om een uitvoerige toelichting. Het nadeel moet dus niet worden overdreven, te minder waar het nu voorgestelde stelsel ook nadelen heeft, waarop ik in het vervolg van mijn bijdrage nog terug hoop te komen. Bovendien bestaat er naar onze opvatting een alternatief voor de nu voorgestelde radicale afschaffing van de lijstencombinatie, ook al ziet de regering die ruimte niet. Er behoeven onzes inziens niet noodzakelijk grondwettelijke bezwaren te bestaan tegen het vervroegen van de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezingen en het aangaan van lijstverbindingen vóór de provinciale statenverkiezingen. Dat zou ik willen betogen als lid van de medewetgever die in ons huidige bestel exclusief de interpretatie van de Grondwet bepaalt.

## Holdijk

Voor de interpretatie van artikel 55 Grondwet beroept de regering zich vooral op historisch-grammaticale of historisch-juridische methodes. Bij een interpretatie die in dezen meer rekening houdt met de wijzigingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de verkleining van de provinciale statencolleges sinds de grondwetsherziening van 1983, is ook een ander interpretatie goed verdedigbaar. Op grond van de stukken met betrekking tot de grondwetsherziening van 1983 betreffende artikel 3.1.6 – dat is thans artikel 55 – meent de regering nu dat kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing dient te geschieden door de nieuw gekozen statenleden. De vraag is evenwel of de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing materieel door de leden van de provinciale staten plaats pleegt te vinden. Zij kunnen daar wel bij betrokken worden en dat gebeurt ook, krachtens partijreglementen, maar het plegen toch partijorganen te zijn die de kandidatenlijst samenstellen. Ik spreek nu dus niet over de formele indiening van de kandidatenlijsten.

De passages uit de documenten betreffende de grondwetsherziening van 1983 waarop de regering zich voor haar interpretatie beroept, lijken in te houden dat eerst de verkiezingen voor provinciale staten moeten plaatsvinden, vervolgens de nieuwe statenleden moeten worden geïnstalleerd, daarna de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing dient plaats te vinden en tenslotte de stemming voor die verkiezing. De vraag is echter of deze regel dwingend uit de tekst van artikel 55 Grondwet valt af te leiden. Uiteindelijk zijn de Kamerstukken en de Handelingen vooral belangrijke hulpmiddelen bij de interpretatie van de Grondwettekst. Zij leggen de betekenis van een wettelijke of grondwettelijke bepaling niet voor eens en voor altijd onwrikbaar vast. De tekst van de huidige Grondwet sluit niet uit dat kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing, gevolgd door het aangaan van lijstverbindingen, plaatsvindt vóór de stemming bij de provinciale statenverkiezingen, noch dat kandidaatstelling mede geschiedt door kandidaatstatenleden.

Bovendien moet worden opgemerkt dat in artikel 55 Grondwet twee keer het woord "verkiezing" voorkomt. Ik citeer: de verkiezing van de Eerste Kamer wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van de provinciale staten. Het zou nogal merkwaardig zijn als in dezelfde bepaling het woord "verkiezing" twee betekenissen zou hebben, te weten in het eerste geval "kandidaatstelling" en "stemming" en vervolgens alleen "stemming". Beter, en in elk geval begripsmatig juist, lijkt het om ervan uit te gaan dat in artikel 55 Grondwet telkens de daadwerkelijke verkiezing, dus de stemming, is bedoeld.

Ik zie op grond hiervan geen goede reden om door het schrappen van het instituut van de lijstcombinatie de Eerste Kamer op dit punt als enige volksvertegenwoordiging in een uitzonderingspositie te plaatsen. Ik zie geen goede argumenten waarom het motief achter de invoering van de lijstcombinatie, namelijk de optimalisering van de stem van de kiezer door politieke groeperingen met politiek-ideologische verwantschap, niet van betekenis zou zijn voor de Eerste Kamerverkiezingen. Het volledig schrappen van de mogelijkheid van lijstcombinaties roept overigens de door de CDA-fractie gestelde maar niet door de regering beantwoorde vraag op, wat de woorden "beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties" in de titel

van het wetsvoorstel nog te betekenen hebben, maar dat terzijde.

Kortom, deze door de regering gekozen radicale aanpak is in mijn ogen niet wenselijk en constitutioneel niet dwingend. De gevolgen van het voorstel op dit punt worden te veel uit het oog verloren. Ten eerste wordt lijstcombinatie in het voorstel onmogelijk gemaakt, zelfs indien bij de provinciale statenverkiezing in een of meer of zelfs alle provincies tussen verwante partijen wel een lijstverbinding op provinciaal niveau zou bestaan. Bij de daarop volgende Eerste Kamerverkiezing zou dat ineens niet meer mogelijk zijn. De logica daarvan moet mij nog eens worden uitgelegd. Ten tweede is duidelijk dat deze aanpak in de meeste gevallen nadelig is voor kleine partijen bij de restzetelverdeling, aldus ook de Kiesraad, met de vergrote kans dat de stem van de kiezer terecht komt bij een partij waar hij geen enkele verwantschap mee ervaart. Ook de Kiesraad onderkende het bezwaar van de dubbele benadeling als gevolg van het stelsel van restzetelverdeling, eerst bij de provinciale statenverkiezingen en vervolgens nog eens bij de Eerste Kamerverkiezingen. Een door de heer Van der Staaij in de Tweede Kamer ingediend amendement om het systeem van restzetelverdeling voor de Eerste Kamer uit te laten gaan van de grootste overschotten in plaats van de grootste gemiddelden had het dubbele nadelige effect van het verbod van lijstverbinding enigermate kunnen compenseren, maar dat amendement verwierf helaas geen meerderheid.

Blijft de vraag waarom wat betreft de mogelijkheid van lijstcombinatie de Eerste Kamer in een uitzonderingspositie wordt geplaatst, terwijl er redelijkerwijs, bijvoorbeeld om dubbele benadeling alleen al als gevolg van het geldende stelsel van restzetelverdeling te voorkomen of te verminderen, geen goede argumenten zijn om ook in het opzicht van de restzetelverdeling een uitzonderingspositie voor de Eerste Kamer te creëren. Wil de regering daar, als het niet nu is, zoals dat met de staatssecretaris in de Tweede Kamer het geval was, dan toch in de nabije toekomst, nog eens serieus over nadenken als dit voorstel mocht worden aangenomen? Een reactie op onze bijdrage zie ik met belangstelling tegemoet.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet is de belangstelling voor de positie en rol van de Eerste Kamer aanmerkelijk toegenomen. Er wordt veel over ons geschreven en gepraat. In de uiteenlopende benaderingswijzen in de media meent de fractie van D66 een interessante paradox te ontwaren. Wij krijgen de indruk dat met name senatoren die zich verwant voelen met de coalitiefracties in de Tweede Kamer veel nadruk leggen op de formeel-juridische wetgevingsfunctie van de senaat. In dat perspectief wordt de staatsrechtelijke grondslag voor een verdere politisering, die besloten ligt in de controlerende bevoegdheden van de Eerste Kamer, sterk gerelativeerd.

Mijn fractie zou menen dat de Eerste Kamer staatsrechtelijk haar constitutionele bevoegdheden en instrumenten ofwel naar eigen inzicht kan politiseren, dan wel op dat punt een zelfgekozen terughoudendheid kan betrachten. De hantering van de beschikbare staatsrechtelijke bevoegdheden wordt, met andere woorden, niet begrensd door het staatsrecht zelf, maar

## Engels

vormt de uitkomst van eigenstandige politieke afwegingen van de fracties. Het is derhalve niet op voorhand uitgesloten dat een meerderheid van de fracties in een dergelijke afweging de toepassing van ultieme politieke sancties betreft. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat in het geval men deze ontwikkeling betreurt, overwogen kan worden het tweekamerstelsel grondwettelijk af te schaffen.

Wat hier verder van zij, deze observaties werpen ontegenzeggelijk een bijzonder licht op de komende verkiezingen voor de Eerste Kamer. En juist met betrekking tot de hierop van toepassing zijnde verkiezingsprocedure heeft deze Kamer vorig jaar met een kennelijk zeer vooruitziende blik feitelijk een innoverende toepassing gegeven aan het formeel ontbrekende recht van initiatief. Hier ziet men een voorbeeld van wat de Eerste Kamer wel niet vermag in ons politieke stelsel. Dit wetsvoorstel illustreert dat dit ook door mijn fractie ondersteunde materiële initiatief door regering en Tweede Kamer zelfs op prijs is gesteld. Niet in de laatste plaats na een interventie van de Raad van State is het oorspronkelijke voorstel overigens op een belangrijk punt aangepast. Lijstverbindingen zijn na de inwerkingtreding van dit voorstel niet meer mogelijk. Op dat punt blijven wij nog met een gevoel van aarzeling zitten.

Dit voorstel is gebaseerd op de gedachte dat het aangaan van lijstverbindingen na de Statenverkiezingen politiek niet langer gewenst is en dat de Grondwet het aangaan van lijstverbindingen vóór de provinciale verkiezingen verbiedt. Op dit laatste punt gaat het om de staatsrechtelijke vraag naar de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. In de schriftelijke voorbereiding heeft de fractie van D66 de vraag gesteld of het denkbaar is dat de wetgever het begrip "verkiezingen" in artikel 55 zo uitlegt dat daaronder alleen de stemming wordt begrepen. Dat zou vervolgens de constitutioneelrechtelijke ruimte bieden om zonder grondwetswijziging tot wijziging van de Kieswet te komen op het punt van de kandidaatstelling, daaronder begrepen het verschijnsel van de lijstverbinding. In dat geval zou de uiteindelijke keuze om lijstverbindingen met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer volstrekt onmogelijk te maken niet nodig zijn geweest. De regering leidt uit de grondwetsgeschiedenis en de daarin besloten bedoeling van de toenmalige grondwetgever af dat de term "verkiezing" in artikel 55 zodanig moet worden uitgelegd dat daaronder zowel de kandidaatstellingsprocedure – inclusief een mogelijke lijstverbinding – als de stemming moeten worden begrepen.

Wij hebben de regering gevraagd in hoeverre deze uitleg in de huidige context als dwingend kan worden aangemerkt. Er zijn immers meer staatsrechtelijke interpretatiemethoden dan de historisch-grammaticale of historisch-juridische methode. De in het vorige kabinet verantwoordelijke bewindsvrouw heeft in haar reactie slechts herhaald dat zij aansluit bij de toenmalige bedoeling van de grondwetgever en de gelijkkluidende opvatting van de Raad van State. Dat heeft mijn fractie niet overtuigd en om die reden kom ik daar mede uit een oogpunt van voortgaande parlementaire geschiedenis op terug.

Onze constitutie is een dynamisch verschijnsel en juist omdat de wetgevende organen zelf de grondwettigheid van hun besluiten toetsen, is de politieke context een relevante interpretatiefactor. Liever dan blind te varen op de vermeende bedoeling van de grondwetgever, hoezeer

die benadering ook mag bijdragen aan het hoeden van de bestaande orde, is het in constitutionele kwesties soms wijzer om de tekst van de Grondwet op zichzelf te nemen en die toe te passen op het probleem van het moment. De materiële constitutie kan immers een loop hebben genomen die de grondwetgever niet heeft voorzien. Opnieuw vraag ik de minister of de regering deze benaderingswijze deelt.

Deze overwegingen brachten mijn fractie tot de vraag of het niet een te rigide stap is om staatsrechtelijk uit te sluiten dat elke met de verkiezingsprocedure van de Eerste Kamer samenhangende handeling na de verkiezing van de provinciale staten dient plaats te vinden. Blijkbaar is het advies van de Raad van State om hier alleen naar de wetsgeschiedenis te kijken doorslaggevend geweest. Het vorige kabinet meende dat in kwesties van constitutionele interpretatie de Raad van State het hoogste orgaan zou zijn. Dat lijkt mij toch niet een wenselijke vorm van staatsrechtelijke vernieuwing. Op onze verwijzing naar een afwijkende opvatting van de Kiesraad, waar al eerder op is gewezen, is de regering niet ingegaan. Naar het oordeel van de Kiesraad is het geen staatsrechtelijk dwingende conclusie om het aangaan van lijstverbindingen te duiden als een verkiezingshandeling als bestreken door artikel 55 van de Grondwet. Graag vraag ik de minister nog eens inhoudelijk toe te lichten waarom de wetsgeschiedenis op dit punt doorslaggevend behoort te zijn.

Een tweede argument voor de regering om artikel 55 wethistorisch uit te leggen is dat een andere interpretatie of toepassing afbreuk zou doen aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Het antwoord op onze vraag om dit nader toe te lichten blijft voor mijn fractie vooralsnog een duistere wijsheid. Wij zouden graag nog eens horen hoe de aangehaalde uitspraak van de grondwetgever dat de kandidaatstelling vanwege het indirecte karakter door de nieuwe statenleden moet geschieden in relatie tot dit wetsvoorstel nu precies moet worden uitgelegd. In dat licht is de vraag van de CDA-fractie naar een aanpassing van artikel 55 begrijpelijk en relevant.

Met bovengemiddelde belangstelling wacht mijn fractie de reactie van de minister op onze inbreng af.

□

De heer **Vliegthart** (SP): Voorzitter. Ik benijd de heer Engels niet. Hij bleef maar kijken en lonken naar het vak van het CDA, maar er kwam geen enkele reactie. Dat is spijtig. Maar wat niet is, kan nog komen. We hebben nog een tweede termijn. Wie weet zullen de heren de degens nog kruisen.

Het is al gezegd dat we vandaag een nieuwe minister begroeten, Hoewel, helemaal nieuw is hij ook weer niet. Maar een prestatie is het wel: in drie opeenvolgende regeringen zitting nemen ...

Minister **Donner**: In één regering.

De heer **Vliegthart** (SP): In één regering. Het is een prestatie om na drie opeenvolgende verkiezingen zitting te nemen met drie verschillende portefeuilles. Ik feliciteer hem daar van harte mee – dat wilde ik toch echt zeggen – en ik wens hem alle succes.

Wat ons betreft heeft minister Donner alle kans om vandaag een vliegende start te maken met zijn nieuwe

## Vliegenthart

portefeuille. Het wetsvoorstel dat hij uit de boedel van voormalig staatssecretaris Bijleveld heeft overgenomen, kan op onze instemming rekenen. Dat is gezien de voorgeschiedenis misschien niet zo vreemd, maar toch.

Toen ik lid werd van deze Kamer werd mij verteld dat ik vooral veel geduld moest hebben, omdat zaken hier nog langer duren dan in de Tweede Kamer. Maar ik moet zeggen dat dit blijkt mee te vallen. Het is klaarblijkelijk toch nog mogelijk in ons land om zaken te veranderen waarvan iedereen vindt dat die veranderd moeten worden. Dat stemt hoopvol. De relatief korte doorlooptijd van dit wetsvoorstel, zeker in de Tweede Kamer, hebben we te danken aan de prudentie die de Tweede Kamerleden met dit wetsvoorstel hebben gehad. Waarschijnlijk heeft men aan de overkant gedacht dat wij onze procedures onderling het beste zelf kunnen regelen. Ik meende al een opmerking van de heer Dölle in die richting te bespeuren. Nog even los van de vraag of dat daadwerkelijk de beste gang van zaken is, mogen we dat vertrouwen niet beschamen. Het is dus ook goed dat we vandaag nog eens naar het wetsvoorstel kijken.

De kiesdrempel wordt verhoogd naar 100% van de kiesdeler. Dat is conform de motie die wij na het debat met staatssecretaris Bijleveld aangenomen hebben. Daarvoor past dan ook een woord van dank. Daarmee nemen we vijf jaar na dato het advies van de Kiesraad over, die in 2005 adviseerde de mogelijkheid om hogere kiesdrempels in te voeren te onderzoeken. Ik geloof dat daar ook weinig bezwaar tegen is.

Ook het tweede punt van het voorstel om de verkiezingen van de Eerste Kamer in elke provincie op hetzelfde tijdstip plaats te laten vinden is onomstreden. Met deze wijziging wordt voorkomen dat het stemgedrag in provinciale staten van de ene provincie beïnvloed wordt door de kennis over het verkiezingsresultaat in andere provinciale staten. Dat is ook een goede zaak. Overigens is het jammer dat de inwoners van het Caraïbische deel van Nederland, die nog niet tot een provincie horen, nog niet via een openbaar lichaam hun stem voor de Eerste Kamer kunnen uitbrengen. Daarvoor zijn nog de nodige wetswijzigingen nodig. Kan de minister misschien schetsen welke voornemens hij daartoe heeft?

Een laatste punt ligt gevoeliger – daar heeft het debat zich tot nu toe ook op geconcentreerd – namelijk het onmogelijk maken van lijstverbindingen. Ook in de schriftelijke voorbereiding zijn hier de nodige vragen gerezen, van het CDA, de SGP en de OSF. Dat is ook niet zo vreemd. In een eerder debat hebben diverse partijen, waaronder de mijne, namelijk aangegeven geen principiële bezwaren te hebben tegen dergelijke verbindingen. Het probleem zat er vooral in dat eerst de provinciale statenverkiezingen worden gehouden en dat daarna pas lijstverbindingen worden afgesloten om er zelf beter van te worden. De regering heeft na advisering van onder meer de Raad van State over de werking en duiding van artikel 55 van de Grondwet aangegeven dat onder de huidige regelgeving er geen andere mogelijkheid is om dit verschijnsel tegen te gaan dan het geheel schrappen van de lijstverbindingen. Ik vraag de minister of we de Raad van State en het antwoord van de regering zo goed begrepen hebben. Zo ja, dan lijkt ons deze maatregel gerechtvaardigd te zijn en zullen we er vandaag verder geen bezwaren tegen hebben. Overigens kan ik mij wel van harte aansluiten bij wat de heer Putters heeft gezegd, namelijk dat we in de komende

jaren wellicht kunnen nadenken over de vraag of het nog een stukje beter kan.

Of we daarmee vandaag ook een eind maken aan de politieke rekenarij bij de Eerste Kamerverkiezingen is nog maar de vraag. Er werd al gerefereerd aan het stuk dat vandaag in De Pers verscheen. Wellicht wordt het nu een nog spannender politieke roulette. Maar goed, als socialisten hebben wij onze entree in de landelijke volksvertegenwoordiging daaraan te danken. In mei 1888 kwam Domela Nieuwenhuis in de Tweede Kamer na afspraken tussen socialisten en antirevolutionairen. We hadden toen een districtenstelsel en Domela stond kandidaat in het district Schoterland, in Friesland. Daar moest een tweede stemming uitsluitel geven, want in de eerste ronde haalde hij niet de vereiste meerderheid. De antirevolutionaire kandidaat in Wolvega zat echter met hetzelfde probleem. Daarop riep de AR-krant De Standaard zijn kiezers op om op Domela te stemmen, want anders zou een liberaal de Kamer ingaan namens Schoterland. Dat wilden de mannenbroeders absoluut voorkomen.

Voorzitter, zo zeg ik tot de minister als antirevolutionair: dat waren nog eens tijden! Liever socialisten dan liberalen. Wie weet maken we dat over niet al te lange tijd weer een keer mee; ik ben een optimistisch mens. In Wolvega gebeurde in 1888 het tegenovergestelde: dankzij de aanhang van Domela kwam er een antirevolutionair in de Kamer. Kortom, ook zonder lijstverbindingen kun je via strategisch stemmen toch nog iemand in het parlement krijgen. Ik zal dan ook de website van Hylke ten Cate met interesse in de gaten houden als de volgende verkiezingen in aantocht zijn. Daar zullen de rekenmodellen ons waarschijnlijk wel tegemoetkomen.

De wijzigingen die we vandaag bespreken doen meer recht aan het indirecte karakter van de verkiezingen van de Eerste Kamer dan de huidige regelgeving. Het gaat bij voorkeurstemmen voor de Eerste Kamer niet om een uiting van de Nederlandse kiezers, maar om de voorkeur van individuele statenleden voor een bepaalde kandidaat. Het is nog maar zeer de vraag of deze voorkeur representatief is. Het is daarom goed dat de voorkeursdrempel wordt verhoogd en dat het proces met andere procedures transparanter wordt gemaakt. Nederland heeft de neiging om andere landen in deze wereld de maat te nemen als het gaat om democratische procedures. Wij volksvertegenwoordigers lopen daarin voorop. Dat kan alleen als we onze zaken zelf echt op orde hebben. Vandaag zetten we op die weg een kleine, maar niet onbelangrijke stap. Mijn fractie zal dan ook van harte instemmen met het voorstel en ziet uit naar de reactie van de regering.

De **voorzitter**: Ik meende de heer Dölle naar de interruptiemicrofoon te zien lopen, maar inmiddels is hij weer gaan zitten. Als hij geen vraag wil stellen, is het woord aan de heer Ten Hoeve.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Afgezien van de paar extra aanpassingen die later zijn toegevoegd, namelijk de centrale inlevering van kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer en de regeling voor briefstembureau's op militaire missies, vloeit het wetsvoorstel voort uit de motie-Noten die hier, ook met mijn stem, is aangenomen. De voornaamste punten daarin waren de

## Ten Hoeve

wenselijkheid van verhoging van de voorkeursdrempel en de observatie dat lijstverbindingen pas tot stand komen op het moment dat het effect daarvan precies berekend kan worden, wat waarschijnlijk invloed heeft op de manier waarop ze worden gebruikt. Dat is niet de bedoeling.

Toen de motie werd aangenomen, bestond het idee dat het probleem eenvoudig kon worden opgelost door lijstverbindingen al voor de statenverkiezingen vast te leggen. Pas toen de eerste versie van dit wetsvoorstel op tafel kwam, werd duidelijk dat het niet zo eenvoudig was. Ten slotte werd door de regering de conclusie getrokken dat hetgeen de bedoeling was, lijstverbindingen aangaan voor de statenverkiezingen, niet mogelijk was. Daarvoor is een interpretatie van artikel 55 van de Grondwet nodig die mij, eenvoudig lezer, nog altijd onwaarschijnlijk voorkomt. De regering en blijkbaar ook de Tweede Kamer hanteren echter deze interpretatie, hoewel de heer Holdijk daar zojuist een opvallende observatie naast heeft gelegd. Ik ben buitengewoon benieuwd wat de minister daarvan vindt. Overigens waren er ook zonder deze kwestie nog wel enkele problemen te overwinnen geweest.

Het uiteindelijke resultaat is dat de mogelijkheid van lijstverbindingen helemaal komt te vervallen. Het is de vraag of de nieuwe regeling dan nog wel de voorkeur moet hebben boven de oude regeling. Het toelaten van lijstverbindingen, bedoeld om ideologisch verwante partijen een groep te kunnen laten vormen, is bij ons systeem van partijvorming een heel belangrijk element in de democratie. Waar twee grote blokpartijen bestaan, is er geen behoefte aan lijstverbindingen, want daar zijn ideologisch verwante stromingen al in één partij georganiseerd. Bij ons systeem van ver doorgevoerde vorming van afzonderlijke partijen lopen ideologisch verwante partijen zonder een lijstverbinding echter een heel aanzienlijk risico dat een deel van het stempotentieel van hun clientèle ten goede komt aan een grote partij buiten hun eigen richting. Bij partijgroepen waarbij geen heel grote partijen zitten, is dat zelfs bijna onvermijdelijk. De conclusie is dus dat kleinere ideologisch verwante stromingen in het nieuwe systeem vrijwel zeker zetels zullen verliezen aan de grote partijen. Dat betekent dus ook dat ze echt een deel van de op hen uitgebrachte stemmen verliezen.

Dit gevolg van de nu voorgestelde wijzigingen zou enigszins kunnen worden opgevangen als het systeem van restzetelverdeling van grootste gemiddelden zou veranderen in een systeem van grootste overschotten. Dat laatste systeem is trouwens, weer voor de eenvoudige lezer, aanzienlijk inzichtelijker en wordt veel makkelijker als eerlijk ervaren. Die verandering zit er blijkbaar niet in. Zou de minister, ondanks het verwerpen van het amendement-Van der Staaij in de Tweede Kamer, toch willen overwegen om nog eens naar de restzetelverdeling te kijken?

Per saldo blijft de vraag staan of de nieuwe regelgeving wel zo veel voordelen biedt boven de oude. In de oude situatie kon je weliswaar uitrekenen welk effect een lijstverbinding zou hebben, maar ook daar werd zo'n verbinding natuurlijk gebruikt om stemmen voor de eigen, breder gedefinieerde richting te behouden. Is de minister dat met mij eens? Als dat zo is, wat was daar dan achteraf beschouwd mis mee? Waar zijn we eigenlijk mee bezig? Ik hoor graag het antwoord van de minister.

□

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Alleen al de gelegenheid om het woord te nemen om deze nieuwe minister van Binnenlandse Zaken welkom te heten, is een reden om even hier te staan. Deze minister heeft inmiddels reeds een kwart weten te bezitten van de portefeuilles die er onder het huidige kabinet zijn. Er kan dus nog heel wat gaan volgen. Minister Donner heeft nog een hele toekomst voor zich. Er zijn nog allerlei dingen mogelijk. Ik ben erg benieuwd wat er over vier jaar nog allemaal kan gebeuren.

De discussie over dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden in een schriftelijke voorbereiding waaraan de VVD niet heeft meegedaan omdat we tevreden waren over de manier waarop de in 2007 geuite wensen, ook van de VVD-fractie, zijn gerealiseerd. Er blijft echter één punt over waarvan ik denk dat het goed is om het met elkaar te bespreken. De voorkeurstemmen, de lijstverbindingen en het tijdstip van de verkiezingen zijn allemaal goed geregeld. De discussie over lijstverbindingen is naar onze mening een zaak waarin een indirect gekozen orgaan als de Eerste Kamer niet voorzichtig en zorgvuldig genoeg kan zijn. Waar zo'n kleine groep mensen in staat is om met zo weinigen grote invloed te hebben op zetelverdelingen, moet je uitermate zorgvuldig zijn. Ik meen dat de heer Vliegenthart daar reeds op gewezen heeft. Ik hecht zeer aan zulke zaken en zeg namens de VVD-fractie dat dit de goede weg is.

Het enige wat ons interessant lijkt om te bediscussiëren, juist met deze minister met zijn juridische achtergrond, is de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Al mijn collega's hebben daar reeds over gesproken. Het vorige kabinet heeft bij zijn interpretatie het advies van de Raad van State bijna blindelings gevolgd. De vraag is echter of die interpretatie gaat boven de interpretatie die door de Tweede en Eerste Kamer wordt gegeven. Zeker als het de Eerste Kamer in dezen erom gaat de regeling ten aanzien van haar eigen verkiezingen zorgvuldig en adequaat te laten plaatsvinden, is het de vraag in hoeverre die interpretatie niet van erg groot belang is bij deze discussie. Hierdoor ontstaat, zoals de heer Ten Hoeve terecht aangeeft, een tamelijk radicale aanpassing van de lijstverbinding: er is besloten dat er in het geheel geen mogelijkheid tot lijstverbindingen komt. Ik vind dat in de gegeven omstandigheden, indien we de interpretatie van artikel 55 door de Raad van State volgen, de beste weg en zal derhalve voor het wetsvoorstel stemmen, maar het lijkt me van belang om over dit punt wat verder door te spreken in plaats van voetstoots aan te nemen dat dit de enige juiste interpretatie is van de wetgeving die we hebben.

De heer **Döle** (CDA): Ik ken u als iemand die stamt uit de liberale traditie en neem daarom aan dat u de interpretatie door de grondwetgever stelt boven de interpretatie van de wetgever. Dat betekent denk ik ook dat u niet de opvatting huldigt dat het de wetgever vrijstaat om een bepaalde oplossing die de grondwetgever koos voor een probleem waarmee hij heel duidelijk werd geconfronteerd, binnen 30 jaar te veranderen. Ik had dit eigenlijk ook aan anderen willen vragen, maar ik kom daar in tweede instantie aan toe.

De heer **Hermans** (VVD): Vandaar dat u voortdurend zo



## Hermans

dreigend half naar de microfoon liep. Ik dacht al: ik zal u de kans geven.

Natuurlijk is de interpretatie van de grondwetgever belangrijk, maar uiteindelijk heeft ook het parlement hierin een belangrijke rol gespeeld. Het is nu 30 jaar later en over deze situatie wordt Kamerbreed gezegd dat die op bepaalde wijze zou moeten worden aangepast. Dan komt de vraag: wat is de beste manier om het aan te passen? Is dat de wijziging van de Kieswet waardoor in feite wordt voldaan aan de oplossing van een aantal problemen, of is dat de radicale manier die nu op tafel ligt? Ik heb al gezegd dat we instemmen met de nu voorgestelde manier vanwege de zorgvuldigheid van de verkiezing van de Eerste Kamer. Gelet op het beperkte aantal kiezers dat in dit getrapte stelsel bepaalt hoe de zetelverdeling hier zal zijn, is het toch van erg groot belang om de interpretatie van het desbetreffende grondwetsartikel verdergaand met elkaar te delen in plaats van op korte termijn te besluiten dat we aannemen wat hierover dertig jaar geleden is gezegd. Als dat zo zou zijn, hadden wij met elkaar een probleem. Dan hoeft de Grondwet namelijk nooit meer te wijzigen. Dan is hij één keer gewijzigd en kunnen wij er verder niet meer over spreken. Ik denk dus dat de Kamers hierin ook nadrukkelijk een rol hebben. Dat debat wil ik vandaag niet ten detrimente voeren – dat zal waarschijnlijk niet eens kunnen – maar wil ik met deze minister wel een keer aangaan. De commissie die bezig is met de Grondwet, kan deze zaak misschien meenemen.

De heer **Dölle** (CDA): Met dat laatste ben ik het eens, maar de interpretatie van ongeveer 30 jaar geleden is afkomstig van de grondwetgever, die als zodanig door de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer is geëtiketteerd. Dat moet ons tot voorzichtigheid nopen.

De heer **Hermans** (VVD): U hoort mij ook niet zeggen dat wij onvoorzichtig moeten zijn. Als wij praten over volstrekte zuiverheid, als wij praten over een zo zuiver mogelijke vertaling van de verkiezingen van de provinciale staten en de samenstelling van deze Kamer, dan wordt dit een erg belangrijke zaak. Dat is het punt waarover ik met name wil spreken.

De heer **Putters** (PvdA): Ik roep in herinnering dat het voorliggende wetsvoorstel door de regering is ingediend en door de Tweede Kamer is aangenomen. Het punt van de interpretatie heeft niet tot verdergaande wijziging geleid, omdat wij met zijn allen de interpretatie van de Raad van State hebben gevolgd. Als wij volhardend waren geweest, hadden Tweede Kamer en regering onze interpretatie volgens mij wel gevolgd. En dan zijn wij gewoon weer bij de grondwetgever.

De heer **Dölle** (CDA): De grondwetgever is nog wel wat gecompliceerder dan dit simpele samenzijn, maar ik snap wat u bedoelt.

De heer **Putters** (PvdA): Het gaat niet om dit "simpele samenzijn". Het is niet beperkt tot dit huis en tot deze vijf, zes woordvoerders. Het leeft veel breder, het is door de Tweede Kamer geweest, de regering heeft zich erover gebogen. Eigenlijk vinden wij met zijn allen, althans de meerderheid, dat het onwenselijk is. Wij waren liever een stapje verder gegaan. Dat is de kern van de zaak. Dat vindt u volgens mij ook.

De heer **Dölle** (CDA): Dat vinden wij ook, zij het op een andere manier. Het blijft staan dat de interpretatie van de grondwetgever is erkend door regering, Raad van State en Tweede Kamer. In mijn opvatting zullen wij op een ander moment moeten wachten om dit te veranderen.

De heer **Hermans** (VVD): Volgens mij debatteren wij vandaag over deze wijziging. Als een van degenen die een interpretatie geven ten aanzien van de Grondwet, hebben wij vandaag ons oordeel te geven. Ik vraag mij af of de interpretatie van de Raad van State als enig zaligmakend moet worden gezien. Wij weten dat deze Kamer heel nadrukkelijk een lijn heeft gekozen waarvan de Tweede Kamer, het kabinet volgend, heeft gezegd: laat maar even zitten. Met een nieuwe minister van Binnenlandse Zaken – iets nieuws verblijdt – ben ik heel benieuwd naar zijn interpretatie van deze discussie. Hoe wij ook proberen de zaak zuiver en transparant te maken, er blijft altijd de mogelijkheid voor een afzonderlijk statenlid, wegende de uitslag van de verkiezing, om op een andere dan zijn eigen partij te stemmen omdat zijn eigen partij die zetel niet meer nodig heeft. Die ruimte blijft er altijd in. Dat is de reden om zo zuiver mogelijk bij de verkiezing van de Eerste Kamer te zijn. Wij moeten transparant zijn en datgene volgen wat de kiezer via de staten op tafel heeft gelegd. Daarin moeten wij komen tot maximale transparantie, helderheid en zuiverheid. Wij kunnen niet alles weghalen. In reactie op de opmerking over de oproep van Domela om maar antirevolutionair en niet liberaal te stemmen, zeg ik: een tijdje later is er uiteindelijk toch een liberale premier gekomen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.