

Vergaderjaar 2020–2021

35 532

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 26 januari 2021

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Tijdens het debat over het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel op 4 februari 2020 hebben de leden van de VVD-fractie aangegeven geen bezwaar te hebben tegen een dergelijk voorstel. Toch roept het voorstel op twee punten nog wel vragen op.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de verkiezingswijze van de Eerste Kamer wordt aangepast. Het is de bedoeling van de regering om elke drie jaar de helft van de leden van deze Kamer te kiezen. Daarmee zou ervoor gezorgd worden dat de Eerste Kamer – als geheel – niet over een recenter mandaat van de kiezer beschikt dan de Tweede Kamer en zou er minder nadruk op het politieke karakter van de Eerste Kamer komen. Het voorstel kan daarmee op enthousiasme van de leden van de **CDA**-fractie rekenen, maar zij stellen graag nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het voorstel en hebben nog enkele vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog wel enkele vragen over de analyse van het probleem dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt op te lossen, en de afwijking van het advies van de Staatscommissie parle-

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Van der Linden (Fractie-Van Pareren), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van Pareren (Fractie-Van Pareren), Raven (OSF)

mentair stelsel, die niet de aanbeveling deed om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer te wijzigen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel over de wijziging van de Grondwet inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal opmerkingen en vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet inzake de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze verbazing ligt in het feit dat de commissie-Remkes op basis van argumenten had aangegeven om deze wijziging niet te doen. Deze leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Vooralsnog zien de aan het woord zijnde leden niet goed in waarom de huidige verkiezingswijze niet goed zou aansluiten bij de functies van reflectie en heroverweging die de Eerste Kamer vervult.

Daarnaast hechten deze leden zeer aan een democratie waarin minderheden gehoord worden en een stem krijgen in het parlement, waardoor representatie van minderheden is geborgd. Zij stellen daarom nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Grondwet inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden hebben een aantal vragen over dit wetsontwerp.

2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

Het voorstel is een middel dat een doel kan dienen. Dat doel is wat de leden van de **VVD**-fractie betreft meer focus op de primaire opdracht van de Eerste Kamer om wetsvoorstellen te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tegelijkertijd betekent dat voor de Eerste Kamer meer terughoudendheid bij beleidsdebatten omdat daarmee het politieke primaat van de Tweede Kamer wordt aangetast. Door het voorliggende voorstel kan het meer reflectieve en stabiliserende karakter van de Eerste Kamer worden versterkt. De toegenomen volatiliteit van het electoraat onderstreept de wenselijkheid daarvan. Aldus kan de Eerste Kamer zich ook beter onderscheiden van de Tweede Kamer.

De leden van de **VVD**-fractie hadden het voorstel echter graag beoordeeld tegen de achtergrond van een bredere visie van de regering op het tweekamerstelsel. Kan de regering alsnog (het begin van) zo'n visie geven? Daarin spelen vanzelfsprekend het gelijktijdig in procedure gebrachte voorstel om de tweede lezing van een grondwetswijziging in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal te behandelen (Kamerstukken 35 533), en ook het aangekondigde wetsvoorstel om de Eerste Kamer een terugzendrecht te verlenen een rol. Indirect hebben

natuurlijk het initiatiefvoorstel om te komen tot een correctief referendum en de discussie over constitutionele toetsing betekenis voor het tweekamerstelsel en in het bijzonder de positie van de Eerste Kamer. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering dat in de beschouwingen te betrekken. Deze leden begrijpen dat niet alle voorstellen tegelijk in procedure kunnen worden gebracht, maar de onderlinge afhankelijkheid binnen het stelsel moet wel beoordeeld kunnen worden.

Het onderhavige voorstel wordt gedaan in een periode waarin naar aanleiding van de Staatscommissie-Remkes ook andere voorstellen worden gedaan om een verandering in de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer aan te brengen. Uiteraard snappen de leden van de **CDA**-fractie dat bij een normale wetsbehandeling de Eerste Kamer pas aan zet is als de Tweede Kamer het voorstel heeft aanvaard. Maar was het niet beter geweest om – in aanvulling op de bespreking van het rapport van de Staatscommissie op 4 februari 2020 – eerst een bredere discussie met de Eerste Kamer te voeren over haar eigen bevoegdheden in samenhang bezien? Had de Eerste Kamer niet meer – op welke manier dan ook – vooraf moeten meepraten, zoals de leden van de CDA-fractie ook op 4 februari hebben voorgesteld? Dan had de regering mogelijk ook in zekere mate de in de Tweede Kamer gestelde vraag kunnen beantwoorden hoe de Eerste Kamer zal reageren op de voorstellen.

Mocht het voorstel uiteindelijk tot een grondwetswijziging leiden, dan zou dit een terugkeer betekenen naar de zittingsduur van de Eerste Kamer van voor 1983. Is het voor de regering mogelijk om met voorbeelden uit die periode nader te onderbouwen dat de door haar naar voren gebrachte redenen voor het voorstel, zoals een vergroting van de rolzuiverheid, zich ook echt zullen voordoen? Zo wordt in het algemeen aangenomen dat dat de Eerste Kamer zich actiever is gaan opstellen, maar deze trend is al zichtbaar sinds de jaren 60 van de vorige eeuw en kan dus niet zonder meer verklaard worden door de wijziging in de verkiezing zoals doorgevoerd in 1983.

De regering beoogt met het voorstel de verkiezingswijze van de Eerste Kamer zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel. Zij ontkent in dat verband dat het voorstel is ingegeven door een bepaalde verwachting omtrent de terughoudendheid die de Eerste Kamer bij de uitoefening van haar bevoegdheden betracht. In dit verband wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat – ook uit het recente verleden – voorbeelden zijn te geven waarin de Eerste Kamer met gebruikmaking van die bevoegdheden heeft opgetreden tegen ondermaatse kwaliteit van wetgeving. Zou een onwenselijk bijgevolg van het voorstel toch niet kunnen zijn dat de Eerste Kamer uiteindelijk minder invloed op de kwaliteit van wetgeving zal hebben?

Hoewel de Staatscommissie-Remkes erkent dat het conceptueel wenselijk is dat de Eerste Kamer niet over een recenter mandaat van de kiezer beschikt dan de Tweede Kamer, heeft zij de onderhavige verandering in ons parlementaire stelsel feitelijk niet voorgesteld. Hoe kijkt de regering op dit punt tegen het rapport aan? In dit verband is het de leden van de CDA-fractie in elk geval opgevallen dat de Staatscommissie geen betekenis lijkt te hebben toegekend aan onder meer het extra voordeel dat de provinciale verkiezingen minder overschaduwd zullen worden door de verkiezing van de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de Raad van State kritisch is en stelt niet van de noodzaak van het wetsvoorstel overtuigd te zijn. De Staatscommissie, de commissie waarom de Eerste Kamer zelf heeft gevraagd om haar te adviseren, heeft het voorstel dat de

regering doet in haar analyse uitgebreid beschouwd en komt alles afwegende tot de conclusie dat zij dit geen goed voorstel vindt. Kan de regering uiteenzetten welk probleem zij tracht op te lossen met dit voorstel en waarop zij dit baseert? Welke zwaarwegende argumenten en wetenschappelijke onderbouwing bestaat er om de Staatscommissie-Remkes juist niet te volgen?

Een van de argumenten die de regering noemt, is dat de provinciale statenverkiezingen weer over de provinciale statenverkiezingen zullen gaan. Waarop baseert de regering dit, gelet op het feit dat de regering ook bij het kiezen van een halve Eerste Kamer de meerderheid kan verspelen? En hoe beoordeelt zij het dat sommige statenleden tweemaal in dezelfde periode en onder het ene mandaat tot twee keer toe Eerste Kamerleden zouden kunnen kiezen? Acht zij dit wenselijk of wordt dit als een onoverkomelijk neveneffect gezien? De regering gaf in de Tweede Kamer aan dat dit een kwestie is van uitwerking. Hoe is zij van plan om dit uit te gaan werken? Welke nadelen ziet de regering in dezen en hoe worden deze ondervangen?

Ook beargumenteert de regering dat in de huidige kieswijze de Eerste Kamer een verser mandaat heeft dan de Tweede Kamer. Als er om de drie jaar verkiezingen zijn voor de Senaat in plaats van om de vier jaar is er in de optiek van de leden van de fractie van GroenLinks juist vaker een vers mandaat dan in de huidige verkiezingswijze. Waarom is de regering op dit vlak een andere conclusie toegedaan? Heeft de regering bijvoorbeeld overwogen om alleen de zittingsduur te verlengen naar zes jaar? Bij die laatste vorm gaat zowel het argument van de regering op meer reflectief vermogen op, alsook dat de Tweede Kamer «meer verse» mandaten kent.

Ook zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag een appreciatie ontvangen van de huidige werking van het evenredige parlementaire stelsel. Kan de regering naast de werkingskwaliteit specifiek ingaan op de voor- en nadelen van het huidige stelsel en daarbij de verhoging van de kiesdeler meenemen, die ervoor zorgt dat kleinere partijen moeilijker zetels halen? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om gelijktijdig met dit voorstel ook haar voorkeur voor de regels ten behoeve van de zetelverdeling aan de Kamer voor te leggen?

Tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer van 2 december 2020 heeft de regering, zo constateren de leden van de **D66**-fractie, naar voren gebracht dat het de taak van de Eerste Kamer is om zich bij de analyse van wetsvoorstellen te richten op rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen. Die focus zou passen bij het contemplatieve karakter van de Eerste Kamer. Maar de regering signaleert ook dat de Eerste Kamer politieker lijkt te zijn geworden in haar taakopvatting. De regering haalt oud-D66 senator Jan Vis aan die gewaarschuwd heeft tegen de grondwetswijziging van 1983, waarbij de zittingstermijn van Eerste Kamerleden werd teruggebracht van zes naar vier jaar. Vis beargumenteerde dat de Eerste Kamer daardoor bij herhaling een recenter kiezersmandaat zou krijgen dan de Tweede Kamer (ook al is het indirect via de provinciale staten), en dat dit een activistische houding bij de Eerste Kamerleden zou uitlokken. Kan de regering de leden van de D66-fractie uitleggen hoe het onderhavige wetsvoorstel om de zittingsduur te verlengen naar zes jaar en om de drie jaar de helft van de Eerste Kamer indirect te verkiezen, bijdraagt tot een meer contemplatieve taakopvatting van de Eerste Kamerleden?

De regering heeft een en andermaal te kennen gegeven dat de provinciale statenverkiezingen, op de huidige leest geschoeid, worden overschaduwd door de vraag of de regering in de Eerste Kamer een meerderheid zal

behalen en dat provinciale thema's niet goed over het voetlicht komen. Kan de regering aantonen dat in het door haar voorgestelde systeem, waarbij elke drie jaar de helft van de Eerste Kamer via de provinciale staten wordt verkozen, de aandacht weer teruggaat naar provinciale thema's? Waar is die veronderstelling op gebaseerd, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat de Staatscommissie parlementair stelsel heeft afgezien van advisering terug te gaan naar het stelsel van voor 1983 (waarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer zes jaar was en de helft van de Eerste Kamer driejaarlijks werd gekozen) omdat de staatscommissie de verkiezingsuitslagen had nagerekend en had geconcludeerd dat het nauwelijks iets uitmaakte welke methode gebruikt zou zijn hoe de Eerste Kamer zou zijn samengesteld. Gaat de regering, zo vragen de leden van de D66-fractie, hier niet voorbij aan andere argumenten die de staatscommissie aanvoert om niet terug te keren naar het systeem dat nu wel door de regering wordt voorgesteld? Deze leden citeren de Staatscommissie in het eindrapport *Lage Drempels, Hoge Dijken* in hoofdstuk 7 op p. 312:

«Deze vertraagde doorwerking van kiezersvoorkeuren in de Eerste Kamer was een van de redenen waarom de staatscommissie van Schaik en de staatscommissie-Cals/Donner adviseerden om af te stappen van de verkiezing in twee delen. (...) Een ander neveneffect van een terugkeer naar het stelsel van voor 1983 is dat het voor de kleine partijen moeilijker is om in de Eerste Kamer te komen. Er zijn dan bij iedere verkiezing namelijk maar 37 of 38 zetels te verdelen in plaats van 75, wat feitelijk leidt tot een verdubbeling van de kiesdrempel. Gezien dit alles adviseert de staatscommissie niet om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan te passen.»

Kan de regering de leden van de D66-fractie duidelijk maken wat nu de meerwaarde van haar voorstel is boven de analyse van de staatscommissie?

In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 2 december 2020 heeft de regering op meerdere plaatsen opgemerkt dat zij van mening is dat de Eerste Kamer zich meer op haar kerntaken zou moeten richten door te focussen op het analyseren van wetsvoorstellen en die te beoordelen op rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook geeft de regering aan dat de Eerste Kamer de laatste jaren politieker van aard is geworden en dat de indruk kan ontstaan dat de Eerste Kamer steeds meer is gaan lijken op de Tweede Kamer. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de vermeende politiekere rol van de Eerste Kamer al geruime tijd bediscussieerd wordt, zeker ook in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Als voorbeeld halen zij twee artikelen aan over de fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer, de heer Ad Kaland, senator van 1977 tot 1994:

«Hij maakte naam als dwarse politicus die de Senaat nieuw leven in blies door een kritische, dualistische koers te varen. Hij leidde de CDA-fractie die er herhaaldelijk voor zorgde dat het «eigen» kabinet-Lubbers in de Eerste Kamer tot het uiterste moest vechten, terwijl in de Tweede Kamer al een akkoord was bereikt. Kaland wierp zijn collega's in de Tweede Kamer eens voor de voeten dat zij zich als «stemvee» gedroegen.» (*Trouw* 1995)

«Het gelijk van Kaland,» column in *Christen Democratische Verkenningen* 12/91 van prof. dr. H.E.S. Woldring: «Het gaat in dit artikel niet alleen om «Het gelijk van de Eerste Kamer». Het is ook het gelijk van de voorzitter

van de CDA-fractie in de Senaat; een fractie die als coalitiepartner loyaal ten opzichte van het kabinet staat, maar die niet door middel van een regeerakkoord strikt gebonden is aan het kabinet. Als zo'n fractie bij monde van haar voorzitter een politiek gevoelig wetsontwerp goed geargumenteed kritiseert, dan getuigt dat van politieke en morele moed; dan waakt zij als een loyale en strijdbare fractie voor haar deel over de kwaliteit van de wetgeving. Daar en alleen daar heeft Kaland gelijk. En indien het kabinet dan het «onaanvaardbaar» laat horen, is dat voor de fractie nog geen reden om als vanzelfsprekend door de knieën te gaan!»

Tonen beide artikelen niet aan, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat het politieke karakter van de Eerste Kamer eerder is terug te voeren op de wijze waarop zij haar kerntaken uitvoert (degelijke analyse van wetsvoorstellen en toetsing op rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid) en dat de zittingsduur van zes jaar of vier jaar daarvoor niet doorslaggevend is? Waarom denkt de regering dat met het onderhavige wetsvoorstel de politieke aspecten van het Eerste Kamerwerk zullen worden teruggedrongen?

De regering geeft aan dat dit wetsvoorstel nodig is, want, zo lezen de leden van de **PVV**-fractie: «Het past niet bij de verhouding tussen de Kamers dat de Eerste Kamer af en toe over een recenter mandaat beschikt dan de Tweede Kamer». Kan de regering aangeven waarom dit «probleem» van een recenter mandaat niet via de bestaande constitutionele weg kan worden opgelost (voor zover dit al een probleem is), namelijk het ontbinden van de Tweede Kamer en de kiezer middels nieuwe Tweede Kamerverkiezingen de Tweede Kamer weer van een recenter mandaat laten voorzien?

Waarop baseert de regering, zoals gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, dat de Eerste Kamer functioneert «vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek»? Behoort het beoordelen van wetsvoorstellen en Europese voorstellen soms niet tot de «dagelijkse politiek»? Kan de regering tevens nader en met feitenmateriaal onderbouwen dat de Eerste Kamer voor 1983 een grotere afstand tot de «dagelijkse politiek» had?

Kan de regering nader onderbouwen waarom zij voor deze onnodig complexe constructie kiest in plaats van een veel consequentere oplossing, namelijk het afschaffen van de Eerste Kamer?

Kan de regering uiteenzetten, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie in de allereerste plaats, waarom wetsvoorstellen die direct aan de Eerste Kamer raken, niet in samenhang worden gepresenteerd? Weliswaar stellen deze leden vandaag ook vragen over wetsvoorstel 35533 over de behandeling van tweede lezingen van grondwetswijzigingen in een verenigde vergadering, maar het voorstel over een mogelijk terugzendrecht, dat ook wordt overwogen, heeft de Eerste Kamer nog niet ontvangen. Is de regering met de leden van deze fractie van oordeel dat een samenhangende behandeling van alle wetsvoorstellen die de Eerste Kamer raken de voorkeur verdient? En zo ja, waarom is dat dan niet gebeurd?

Bij dit specifieke wetsvoorstel vragen de leden van de PvdA-fractie nog eens uiteen te zetten waarom een langere zittingsduur van senatoren tot meer stabiliteit van het parlement zou leiden. Is niet eerder het tegengestelde het geval? In plaats van eens in de vier jaar verandert de samenstelling van de Eerste Kamer dan elke drie jaar. Zou het dan niet beter zijn de Eerste Kamer in zijn geheel eens in de zes jaar te laten kiezen? En

waarom precies zou dit wetsvoorstel het reflectieve karakter van de Eerste Kamer versterken?

In de Tweede Kamer heeft de regering gezegd dat dit voorstel is bedoeld om te voorkomen «dat we uiteindelijk te maken hebben met twee politieke kamers».² Is de regering niet met de leden van de PvdA-fractie van mening dat de Eerste Kamer reeds nu een «politieke kamer» is en dat altijd is geweest?

De invoering van dit wetsvoorstel zou in elk geval resulteren in een hogere kiesdrempel. Acht de regering dit wenselijk vanuit het perspectief van representativiteit? Zo, ja, zou het dan niet logisch zijn ook de kiesdrempel voor de Tweede Kamer naar rato te verhogen? Zo nee, wat denkt de regering dan te kunnen doen aan dit effect dat vooral kleinere partijen zal treffen?

Kan de regering reflecteren op de effecten van dit voorstel voor de manier waarop om de drie jaar kandidaten zullen worden gesteld en Eerste Kamerleden worden gekozen? Bijvoorbeeld wanneer binnen dezelfde termijn van de provinciale staten tweemaal de helft van de Eerste Kamer wordt gekozen. De eerste keer hebben de statenleden nog een fris mandaat om dat te doen, de tweede keer is het drie jaar later en staan zij op het punt zich zelf voor een nieuwe periode te kandideren of de staten te verlaten. Soms zullen statenleden eenmaal in hun mandaatperiode Eerste Kamerleden kunnen kiezen, soms tweemaal. Hoe valt dit verschil te rechtvaardigen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Wat is überhaupt de winst van het voorgestelde systeem, behalve de veronderstelde bevordering van de stabiliteit van het parlement?

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het voorstel is naar de mening van deze leden ontijdig, onnodig en ongewenst. Kan de regering uitleggen waarom zij, in nadrukkelijke strijd met de adviezen van de op verzoek van beide Kamers ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel, haar voorstel tot wijziging van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wel tijdig, nodig en gewenst vindt?

Kan de regering toelichten waarop zij haar stelling baseert dat «het functioneren van de Eerste Kamer binnen het huidige parlementaire stelsel onvermijdelijk spanning creëert tussen enerzijds het politieke karakter dat zij als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering»? Kan de regering aangeven waar en wanneer de door haar gedachte spanning het goed functioneren van het parlement in de weg heeft gestaan? Kan de regering ingaan op de gedachte dat zijzelf soms niet goed weet om te gaan met een eigenstandige verhouding van beide Kamers met de regering? Kan de regering de suggestie wegnemen dat ze met een minder «sterke politieke profilering» eigenlijk beoogt gemakkelijker wetsvoorstellen door de Eerste Kamer aangenomen te krijgen? En wat doet de regering als die «sterke politieke profilering» toch zou blijven bestaan, ook na verandering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer? Is het wetsvoorstel werkelijk geïnspireerd door de gedachte dat het de politieke besluitvorming verbetert, of eerder door de gedachte dat het de besluitvorming vanuit de optiek van de regering vereenvoudigt? Is de regering dan niet op een oneigenlijke manier bezig

² Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 2 december 2020, vastgesteld 29 december 2020, p. 36.

met ingrijpen in ons tweekamerstelsel en zou de regering dan niet beter een fundamenteel debat met beide Kamers aangaan over het tweekamerstelsel?

De verkiezing, inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer hebben een lange geschiedenis, zo constateren de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Een geschiedenis waarin door diverse commissies de argumenten genoemd en gewogen zijn. De vraag is dan ook: welke argumenten zouden op dit moment de doorslag moeten geven? In dat kader: wat zijn «goede redenen» om nu weer terug te gaan naar het oude systeem? Wat zijn de «goede redenen» om af te wijken van het advies van de commissie-Remkes?

De memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers. In de visie van de regering gaat het om de opstelling van de actoren zelf (regering, Kamers, leden) en om de institutionele vormgeving. Een kernargument in deze memorie is de idee van de «rolvastheid» van de Eerste Kamer. Deze rolvastheid wordt mede beïnvloed en bepaald door:

- a. haar politiek karakter als getrappt gekozen orgaan;
- b. haar rol als chambre de réflexion;
- c. haar terughoudende opstelling ten opzichte van de dagelijkse politiek.

Politiek karakter als getrappt orgaan. Op p. 5 van de memorie van toelichting stelt de regering dat het politieke karakter van de Eerste Kamer de afgelopen decennia meer naar voren is gekomen. De suggestie wordt gewekt dat dat samen zou kunnen hangen met de institutionele wijziging van 1983. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of die veranderingen in het politieke karakter wel echt veroorzaakt worden door de institutionele wijziging of dat de veranderingen in het politiek-democratische klimaat in Nederland een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Graag ontvangen zij een reactie van de regering. Kan de regering aangeven waarom zij denkt dat een nieuwe institutionele wijziging in het huidige politiek-democratische klimaat de rol van de Eerste Kamer als college van reflectie en heroverweging zal versterken waardoor het «noodzakelijke evenwicht tussen het politieke karakter van de Eerste Kamer enerzijds en haar rol als instantie van heroverweging en reflectie» zal versterken?

Rol als chambre de réflexion. Ook suggereert de regering op p. 5 van de memorie van toelichting dat een verlenging van de zittingsduur van de senatoren leidt tot meer reflectie en heroverweging. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hier vragen over. Zijn er aanwijzingen dat een langere zittingsduur ook leidt tot een hogere gemiddelde anciënniteit? Leidt een hogere gemiddelde anciënniteit automatisch tot meer reflectie en heroverweging? Of zou het kunnen zijn dat de invloed van het politiek-democratische klimaat dominant is? Onder andere denken deze leden aan de opkomst van het populisme, het opkomen en verzinken van nieuwe partijen, verruwing van het debat et cetera.

Terughoudende opstelling ten opzichte van de politiek. De leden van de fractie van de ChristenUnie herkennen het belang van de eigen rol van de Eerste Kamer en het belang van een goed evenwicht tussen beide Kamers. Ook hier stellen zij weer de vraag: leiden structurele ingrepen tot een terughoudende opstelling? Of zijn het juist alle politiek-democratische ontwikkelingen samen die de terughoudende opstelling ten opzichte van de politiek bedreigen?

De commissie-Remkes benadrukt dat voorkomen moet worden dat bepaalde groepen kiezers onvoldoende gerepresenteerd worden in de politiek. De regering constateert dat het voorstel leidt tot het niet terugkomen van de kleinste partijen in de Eerste Kamer. Hoe weegt de regering dit in het licht van de nadruk van de commissie-Remkes op de representatie van bepaalde groepen kiezers?

Ten slotte, ook hier de hamvraag: welk probleem lost deze wet eigenlijk op? Is dat probleem grotendeels «institutioneel» en moeten we daarom naar institutionele oplossingen zoeken of ligt dit probleem meer in de politiek-democratische cultuur en zijn daarom institutionele oplossingen niet erg effectief?

De regering stelt, zo lezen de leden van de **50PLUS**-fractie, dat een minder directe koppeling aan de uitslag van de provinciale statenverkiezingen meer recht doet aan de eigen legitimatie van de Eerste Kamer en haar eigensoortige rol binnen het staatsbestel. De focus bij deze provinciale verkiezingen zou moeten liggen op provinciale onderwerpen en niet langer op de landelijke thema's van politieke partijen. De leden van de 50PLUS-fractie horen graag hoe de regering deze wens concreet gaat invullen. Bij plaatsing van windmolens of zonneweiden, waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, maar wanneer de gemeente nalaat een besluit te nemen, neemt de provincie de rol van bevoegd gezag over. Hoe kan in zo'n geval het provinciale standpunt losgekoppeld worden van de landelijke politieke uitgangspunten van de desbetreffende politieke partij?

Heeft de regering onderzocht of de Nederlandse burger daadwerkelijk behoefte heeft aan het feit dat statenverkiezingen zich meer zouden moeten richten op provinciale thema's of is dit slechts de wens van de regering? Mocht zo'n onderzoek beschikbaar zijn, kan de regering de resultaten hiervan overleggen?

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag de vertraagde doorwerking van de uitslagen van de provinciale verkiezingen als een voordeel beschouwt. Hoe verhoudt zich dit standpunt tot het andere aanhangige wetsvoorstel tot overweging van een grondwetswijziging waarbij de tweede lezing in verenigde vergadering plaats moet vinden, waardoor de kiezersinvloed een prominentere plek zou innemen, terwijl in voorliggend voorstel een vertragend effect van de doorwerking van kiezersvoorkeuren wordt beoogd? Wil de regering een toenemend democratisch gehalte van het parlementaire stelsel of een afnemend gehalte? De leden van de 50PLUS-fractie menen dat de huidige procedure van verkiezing van de Eerste Kamerleden garant staat voor optimale weergave van de kiezersvoorkeuren. Is de regering het hier mee eens?

In de memorie van toelichting geeft de regering, zo lezen de leden van de **SGP**-fractie, aan een andere afweging te maken dan de Staatscommissie in haar eindrapport doet. Zij stelt voor om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt. Hierbij wordt elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar gekozen. De regering meent dat deze minder directe koppeling aan een concrete verkiezingsuitslag meer recht doet aan de eigen legitimatie die de Eerste Kamer verkrijgt doordat zij gekozen wordt door de leden van provinciale staten. Kan de regering toelichten wat hiermee bedoeld wordt? Het blijft immers de taak van de leden van de provinciale staten om de Eerste Kamer te verkiezen? Hun positie is toch ook gekoppeld aan een concrete verkiezingsuitslag?

Vervolgens stelt de regering dat dit, in combinatie met de verlenging van de zittingstermijn van de leden (tot zes jaren) bij de verkiezing, past bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek. Op welke wijze zou dit leiden tot een zekere afstand tot de dagelijkse politiek?

In reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering het volgende: «In het zoeken naar een juiste inrichting van het stelsel moet het belang van een zo actueel mogelijke democratische legitimatie worden afgewogen tegen belangen als stabiliteit, parlementaire ervaring en een goede rolverdeling tussen de Kamers. De regering meent dat deze afweging niet optimaal tot uitdrukking komt in de huidige verkiezingswijze». Waar baseert de regering dit standpunt op? Is de regering bereid om een aantal (bijvoorbeeld vijf) voorbeelden te geven die dit probleem duidelijk maken?

Ook heeft de regering de redenering van de Staatscommissie overgenomen dat het niet wenselijk is dat de Eerste Kamer af en toe een recenter mandaat heeft dan de Tweede Kamer. Kan de regering aangeven wat er door het wetsvoorstel wezenlijk verandert, nu ook in die situatie het mandaat van de Eerste Kamer recenter ververst kan zijn dan dat van de Tweede Kamer?

In de kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel stelde de regering het volgende: «De inzet van het kabinet is om in de huidige kabinetsperiode concrete stappen te zetten op het pad van deze modernisering. Tegelijkertijd hecht het kabinet ook aan zorgvuldigheid in dit proces. Daarin past het voornemen de dialoog met de samenleving en direct betrokkenen over deze agenda te blijven voeren juist wanneer de voorstellen verder worden uitgewerkt». Kan de regering aangeven hoe een stap terug naar 1983 recht doet aan modernisering? Kan de regering uitleggen op welke wijze uiteindelijk de halve Kamer gekozen wordt? Welke systematiek ligt daaraan ten grondslag? En kan de regering aangeven wat de voor- en nadelen daarvan zijn? Hoe kijkt de regering aan tegen de gevolgen voor kleine partijen? Is de regering het met de leden van de SGP-fractie eens dat met dit wetsvoorstel eigenlijk een krachtig signaal van de burger half gesmoord wordt?

De regering stelt voor om twee belangrijke wijzigingen bijeen te nemen, namelijk het verlengen van de zittingsduur en de wijze van verkiezen. Het zal daardoor lastiger zijn het effect van beide maatregelen afzonderlijk te meten, zodat het geen nieuwe kennis oplevert ten opzichte van de besluitvorming in 1983. Waarom kiest de regering er niet voor om te beginnen met de eenvoudigere maatregel van het verlengen van de zittingsduur, om vervolgens te bezien of de wijze van verkiezing nog aanpassing behoeft?

3. Nadere vormgeving

Het tweede vraagpunt van de leden van de **VVD**-fractie heeft betrekking op het zeker stellen dat deze wijziging van de Kieswet niet leidt tot een verslechtering van de representatie van de kleine(re) partijen in de Eerste Kamer. Een daartoe strekkende motie-Van der Graaf is in de Tweede Kamer met zeer grote meerderheid aangenomen.³ De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering nog eens dat ze de strekking van deze motie onderschrijft en wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze motie. Voor de leden van de VVD-fractie is

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 532, nr. 9.

immers de vergroting van de stabiliteit en continuïteit en niet een wijziging in de representatie het doel van dit wetsvoorstel.

De leden van de **D66**-fractie hebben vragen over de nadere vormgeving. Hoe ziet de regering de nieuwe Kieswet voor zich die de uitwerking van onderhavig wetsvoorstel moet gaan regelen? Kan de regering een voorzet leveren ten behoeve van de volgende regering die na de verkiezingen van maart 2021 het wetsvoorstel zal moeten indienen?

De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer van 21 oktober 2020 (p. 12), zo lezen de leden van de **50PLUS**-fractie, dat dit wetsvoorstel niet het oogmerk heeft om verandering aan te brengen in de mate waarin het kiesstelsel voordelig of nadelig uitwerkt voor de zetelaantallen van kleine partijen, maar evenmin wordt door de regering betwist dat het voorstel als neveneffect zou kunnen hebben dat bij meer dan de helft van de verkiezingen partijen die onder het huidige regime één zetel behalen dan uit de Eerste Kamer zouden verdwijnen.

De regering laat in het midden voor welke uitwerkingsvariant zij thans kiest. Korthedshalve verwijst zij naar de uitwerking in de Kieswet met de opmerking dat de regering en beide Kamers daarin gezamenlijk een keuze moeten maken op basis van een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende varianten. De aan het woord zijnde leden stellen vast dat het behandelen van dit grondwetsherzieningsvoorstel zonder dat mogelijk vergaande consequenties thans te overzien zijn, conflicteert met de rol van Eerste Kamerleden, die de taak hebben om wetgeving, zoals onderhavig voorstel, te beoordelen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar evenzeer op doeltreffendheid en doelmatigheid. Is de regering het eens met deze zienswijze?

Wetsvoorstellen aannemen zoals onderhavige, waarbij de volledige uitvoering geschiedt in andere wetgeving zonder dat momenteel ook maar enig inzicht bestaat welke consequenties daaruit mogelijkkerwijs kunnen voortvloeien, past niet bij de reflectieve rol van de Eerste Kamer. Kan de regering argumentatie aandragen waarom zij meent dat zij kan volstaan met de stelling dat de voor- en nadelen pas in tweede lezing van de grondwetswijziging aan de orde hoeven te komen?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet de memorie van antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman