

Aanleiding en achtergrondinfo voorstel grondwetswijziging verkiezing Eerste Kamer

Aanleiding

In december 2018 heeft de staatscommissie parlementair stelsel (o.l.v. Remkes) advies uitgebracht over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel: eindrapport "*Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.*"

In juni 2019 heeft het kabinet een reactie op dit advies aan de Tweede Kamer gestuurd. Zie geel gearceerde in bijlage 1. Die passage gaat specifiek over de verkiezing van de Eerste Kamer.

Hieruit is het voorstel voor de Grondwetswijziging voortgekomen dat ter consultatie via de griffies aan de 12 Provinciale Staten is voorgelegd.

Het betreft niet alle aspecten rondom het functioneren van de Eerste Kamer, maar alleen een verandering in de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en de aanpassing om de tweede lezing van een Grondwetswijziging voortaan in een verenigde vergadering van beide Kamers van de Staten-Generaal te behandelen.

Omdat de provinciale staten een belangrijke rol spelen in de procedure van verkiezing van de Eerste Kamer, legt de minister specifiek dit onderdeel voor.

Intussen heeft in september een behandeling van de Kabinetsreactie in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Die behandeling heeft vragen en opmerkingen opgeleverd die nu ter beantwoording bij de minister van BZK liggen. Die zijn interessant om na te lezen. De verschillende partijen kijken variërend naar het onderdeel van de voorgenomen wijziging van de verkiezing van de Eerste Kamer. Zie geel gearceerde pgs. in bijlage 2.

Zie ook de toelichtingen in de mail van het IPO (van Algemeen directeur Henry Meijdam / adviseur Yolande Sinnige) van 4 oktober jl. met daarin de bijgevoegde brief van de minister van BZK aan de voorzitter van het IPO cvdK Bovens.

Procedure

Zoals afgesproken in de Code interbestuurlijke verhoudingen, legt het Rijk voorgenomen wet- en regelgeving (voordat het naar de Kamer wordt gestuurd) voor aan de koepels, i.c. IPO, VNG en UvW. Dit loopt vaak via GS en IPO bestuur.

Omdat de provinciale staten een belangrijke rol spelen in de procedure van verkiezing van de Eerste Kamer, is in dit geval gekozen voor een behandeling in alle Staten. Dit komt voort uit de Algemene Vergadering van het IPO van 1 oktober jl. Daar is wat betreft de voorbereiding van de IPO-reactie op het wetsvoorstel afgesproken dat dit plaatsvindt door een consultatie van de leden van PS via de griffies.

Door het IPO is aangegeven dat het belang van dit voorstel met name zit in de relatie tussen kiezer (leden PS) en gekozenen (leden EK). Wat betekent dit voorstel voor de relatie tussen PS en EK? Het verzoek aan de griffie is het wetsvoorstel ter reactie voor te leggen aan de leden van PS. De reactie dient dan uiterlijk vrijdag 1 november a.s. naar het IPO te worden gestuurd. Het IPO-bureau zorgt er vervolgens voor dat de twaalf uitkomsten van de consultatie gebundeld worden ter agendering in het IPO-bestuur van 21 november a.s. Het ministerie van BZK is op de hoogte gesteld dat de provincies circa een maand extra tijd nodig hebben voor het voorbereiden van onze reactie.

Punt van aandacht is wel hoe het IPO de reacties van 12 provincies als "een geheel" gaat vormgeven. Het IPO schrijft de brief aan de minister van BZK met het resultaat van de consultatie.

Nadere toelichting afwijken kabinetsstandpunt van staatscommissie

Het kabinetsstandpunt en het wetsvoorstel wijken af van het eindadvies van de Staatscommissie Remkes. De commissie-Remkes adviseert om niet terug te keren naar het stelsel van vóór 1983 om de volgende redenen:

- De verschillen met de huidige wijze van verkiezing blijken maar klein als je narekent hoe de uitslagen omgerekend naar het oude systeem zouden zijn;
- Historisch onderzoek bevestigt wel het beeld dat de Eerste Kamer sinds de jaren iets actiever en zelfbewuster is geworden, maar het is niet waarschijnlijk dat die verandering veroorzaakt is door de verandering in de wijze van verkiezing. Wel is duidelijk dat de huidige wijze van verkiezing iedere vier jaar zorgt voor speculatie over de vraag of de regering haar meerderheid behoudt;
- Omdat de driejaarlijkse verkiezing van de helft van de Eerste Kamer tot wel drie jaar na de statenverkiezingen zou kunnen plaatsvinden, kan het gebeuren dat de uitslag van de provinciale statenverkiezingen duidelijk maakt dat de regering haar meerderheid in de Eerste Kamer verliest, maar dat deze verandering zich pas drie jaar later zal voltrekken. In de tussentijd zou de democratische legitimatie van de beslissingen van de Eerste Kamer betwist kunnen worden. 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 vóór 1983 is dat het voor 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.

In het kabinetsstandpunt worden als argumenten voor de terugkeer naar het stelsel van vóór 1983 genoemd:

- Deze aanpassing heeft als oogmerk om de zittingsduur en de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer beter aan te laten sluiten bij haar staatkundige positie, eigen legitimatie en de rolverdeling in het tweekamerstelsel;
- Een langere zittingsduur benadrukt dat het gezag van een hogehuis mede wordt ontleend aan de ervaring en deskundigheid van zijn leden. Een langere zittingsduur is verder een stabiliserende factor in het politieke systeem. In aansluiting hierop is het internationaal niet ongebruikelijk om het hogehuis in delen te kiezen, wat eveneens wordt gezien als bevorderlijk voor de continuïteit.
- Dit alles leidt tot een legitimatie voor een hogehuis die afwijkt van het mandaat van het direct gekozen lagerhuis en die past bij de reflecterende rol die vaak wordt toegedicht aan een hogehuis. De wijze van verkiezing is aldus onderdeel van een streven naar een evenwicht tussen enerzijds een invloedrijke, specifiek gelegitimeerde senaat en anderzijds duidelijkheid over de vraag bij welke verkiezingen de kiezer een effectief oordeel kan geven over het gevoerde regeringsbeleid en een voorkeur kan uitspreken voor toekomstig beleid.
- De integrale verkiezing van de Eerste Kamer, die steeds kort na de provinciale statenverkiezing plaatsvindt, benadrukt sinds 1983 het politieke karakter van de Eerste Kamer. Tegelijk is de gemiddelde zittingsduur van senatoren afgenomen. Beide ontwikkelingen verhouden zich minder goed tot de rol van de Eerste Kamer als college van reflectie en heroverweging.
- Een langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden en een gefaseerde doorwerking van de nationale wijzigingen in de electorale verhoudingen versterken het noodzakelijke evenwicht tussen het politieke karakter van de Eerste Kamer enerzijds en haar rol als instantie van heroverweging en reflectie anderzijds. Met de voorgestelde wijze van verkiezing zal de Eerste Kamer (als geheel) niet over een recenter politiek mandaat van de kiezer beschikken dan de Tweede Kamer. Het onderhavige voorstel ondersteunt derhalve de rolverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer.
- Daarnaast valt ook te verwachten dat de voorgestelde wijze van verkiezing ertoe zal leiden dat de verkiezing van de provinciale staten minder wordt overschaduwed door de verkiezing van de Eerste Kamer en de aandacht voor landelijke thema's die daar mede een gevolg van

zijn. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van een zo zuiver mogelijk politiek mandaat voor besluitvorming op provinciaal niveau.

- Een mogelijk effect kan zijn dat het soms iets langer zal duren voordat de opkomst van nieuwe politieke stromingen in volle omvang tot uitdrukking komt in de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze enigszins vertraagde doorwerking van veranderingen in het partijlandschap past bij de eigensoortige rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer. De verkiezing van deze Kamer - en niet de verkiezingen voor de provinciale staten - vormt tevens de democratische basis voor nieuw beleid op nationaal niveau.
- Een neveneffect van het onderhavige voorstel is dat de kiesdeler zal toenemen, omdat het bij elke afzonderlijke verkiezing om minder zetels gaat dan nu het geval is (37 of 38 in plaats van 75). Bij de uitwerking van het onderhavige voorstel in de Kieswet wordt onderzocht op welke wijze dit effect beperkt kan worden.