

## 5

### Verkiezen Eerste Kamer

Aan de orde is het **debat over de wijze van verkiezen Eerste Kamer, mede naar aanleiding van de Wijziging Kieswet met betrekking tot Eerste Kamerverkiezingen (32191) en van de evaluatie van de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezingen.**

De **voorzitter:**

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom van harte welkom in de Eerste Kamer.



**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Voorzitter. Als wij de commentaren op het proces van de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 de revue laten passeren, lijkt het bijna alsof het ging om een verkiezing in een bananenrepubliek. Termen als "politiek indianenspel", "koehandel met restzetels" en "schimmenspel" werden in de kranten veelvuldig gebruikt. Collega's noemden de situatie "een lachwekkende vertoning" en "een bizar systeem, niet uit te leggen aan de kiezers".

Waar ging het om? Het ging om het proces om tot een optimale restzetelverdeling in de Eerste Kamer te komen. Een volkomen legitiem doel, dat normalerwijs via lijstverbindingen wordt nagestreefd, ook voor de Eerste Kamer. Alleen konden dit keer geen lijstverbindingen worden aangegaan. Kort voor de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 had de wetgever immers de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen uitsluitend voor de Eerste Kamerverkiezingen geschrapt. Dit was weer een nasleep van de Eerste Kamerverkiezingen van 2007. Het toen bestaande systeem van lijstverbindingen werd door deze hele Kamer als minder transparant beoordeeld, want zij werden aangegaan nadat de uitslag van de Statenverkiezingen bekend was.

Het huidige systeem is er echter niet beter op geworden. Ook nu streven partijen ernaar de restzetelverdeling te optimaliseren. Bij afwezigheid van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan, komen nu stemafspraken in het vizier. Voorheen was het in elk geval voor iedereen duidelijk om welke lijstverbindingen het ging; maar zij werden aangegaan na de verkiezingen die voor die restzetels bepalend waren. Eventuele stemafspraken blijven onzichtbaar. De CDA-fractie gaf daarom de voorkeur aan het vorige systeem boven het huidige, waarbij zij aangaf dat zij met de afschaffing van de lijstverbindingen wel kon leven.

Wij voeren vandaag een debat naar aanleiding van de verkiezingen van 23 mei 2011. De CDA-fractie wil daarom zo dicht mogelijk bij de concrete aanleiding voor dit debat blijven. Dit betekent dat wij in onze bijdrage niet zullen ingaan op het kiesstelsel voor de Eerste Kamer in den brede, of op de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel, hoe interessant die onderwerpen op zich ook zijn. Wij beperken ons tot de wijziging van de Kieswet met betrekking tot de Eerste Kamerverkiezingen, die aan de meest recente Eerste Kamerverkiezing vooraf is gegaan.

Hoe kijkt de CDA-fractie tegen de huidige situatie aan? Om dat uiteen te zetten, is een korte blik op de geschiedenis van de discussie over de lijstverbindingen nodig. De-

ze geschiedenis begint zoals gezegd bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007. Als uitvloeisel daarvan werd in februari 2009 in deze Kamer een debat gevoerd over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Een drietal moties van de heer Noten werd aangenomen. Deze moties werden alle door mijn fractie ondersteund. De moties betroffen de volgende onderwerpen:

- De voorkeursdrempel in de Eerste Kamerverkiezingen wordt verhoogd tot 100%.
- De verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer vinden in alle provincies op hetzelfde tijdstip plaats.
- Het aangaan van lijstverbindingen na de verkiezingen van de Provinciale Staten is niet meer mogelijk.

Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, strekt ter uitvoering van de drie moties. Er bleken echter complicaties te zijn bij de vervroeging van het aangaan van lijstverbindingen; artikel 55 van de Grondwet bleek zich hiertegen te verzetten. Natuurlijk is er, ook in samenspraak met de Eerste Kamer, naar alternatieven gezocht, zoals lijstverbindingen op grond van verbindingen bij de Statenverkiezingen, het aangaan van associaties tussen politieke groeperingen en het aangaan van verbindingen tussen kandidaat-Statenleden. Al deze opties hebben de revue gepasseerd. Omdat er geen alternatief was dat een goede oplossing bood voor de problemen rond de lijstcombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing, kwam het kabinet tijdens de behandeling van het voorstel tot het oordeel dat de enige manier om tegemoet te komen aan de bezwaren die leefden tegen de toenmalige situatie rond de lijstverbindingen, bestond uit het volledig afschaffen van die mogelijkheid, ondanks het feit dat het kabinet en de Eerste Kamer op zich wel waarde hechtten aan het idee van lijstverbindingen. De Raad van State kwam tot dezelfde conclusie. Ook de Kiesraad had de optie overwogen die uiteindelijk tot de wet heeft geleid.

Nogmaals, de CDA-fractie heeft zich toen al op het standpunt gesteld dat het de voorkeur had om bij het oude systeem van lijstverbindingen te blijven; maar dat zij kon leven met het nieuwe systeem.

Wat staat ons nu dan te doen? De CDA-fractie heeft indertijd steun gegeven aan de motie waarin werd opgeroepen om tot een verandering te komen in het systeem van lijstverbindingen voor de Eerste Kamer. In de visie van de CDA-fractie is het oude systeem, waarbij de lijstverbindingen na de Statenverkiezingen worden aangegaan, verkieslijker dan het huidige. De CDA-fractie ziet de huidige wettelijke situatie dus niet als ideaal.

Wij vinden het echter ook niet ideaal om na elke Eerste Kamerverkiezing de wet inzake de Eerste Kamerverkiezingen weer te wijzigen. De CDA-fractie zal er daarom bij de minister niet op aandringen om een wetswijziging in gang te zetten.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Met interesse heb ik geluisterd naar het betoog van mevrouw Van Bijsterveld. Haar betoog is helder, maar door alleen maar te bekijken of lijstverbindingen zinvol zijn, laat zij een aantal opties buiten beschouwing, bijvoorbeeld het automatisch doorvertalen van de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Ik ben mij ervan bewust dat daarvoor een wijziging van de Grondwet nodig is, maar leven dergelijke mogelijkheden binnen de CDA-fractie? Of zijn die alleen in het debat van vandaag niet in de overwegingen meegenomen?

## Van Bijsterveld

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Wij hebben ons vandaag inderdaad beperkt tot de concrete kwestie die aanleiding gaf tot dit debat, te weten de kwestie van de lijstverbindingen. Wij hebben ervoor gekozen het systeem van de Kamerverkiezingen en, nog breder, de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel, niet aan de orde te stellen. Men kan daaruit afleiden dat wij op zich niet ontevreden waren met het vorige systeem.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Mevrouw Bijsterveld is dus ook niet ontevreden over het systeem dat wij nu kennen, althans niet in die mate dat zij iets anders zou willen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Zoals ik al heb gezegd, vinden wij het huidige systeem het minst goede in vergelijking met de twee andere opties die de heer Vliegenthart noemde, dat wil zeggen het aangaan van verbindingen voorafgaand aan de Statenverkiezingen en de daaraan voorafgaande situatie met lijstverbindingen na de uitslag van de Statenverkiezingen. Alles afwegende, zijn wij van mening dat je natuurlijk niet na elke Kamerverkiezing en elke evaluatie daarvan de wet weer moet wijzigen. Wij kunnen hier dus mee leven, maar zou er uiteindelijk een wetsvoorstel voorliggen om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer te veranderen, dan zouden wij naar aanleiding daarvan onze mind wel gaan opmaken.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dus als misschien in de loop van dit debat zou worden voorgesteld om terug te keren naar de situatie zoals die was, zou mevrouw Van Bijsterveld zich daarin goed kunnen vinden? Dat was ook de lijn van de woordvoering van het CDA in het verleden.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Inhoudelijk heb ik uiteengezet hoe wij tegen de verschillende opties aankijken, die zo dicht mogelijk liggen bij het huidige, geldende systeem. Ik heb ook gezegd dat wij met de huidige situatie kunnen leven, maar die niet de beste oplossing vinden. Wij vinden het echter niet zodanig dat wij nu zelf gaan aandringen op wetswijziging, omdat wij niet al te veel wetswijzigingen na elke verkiezingen willen hebben. Als echter een wetswijziging zou voorliggen, zouden we die uiteraard op haar merites beoordelen.

□

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Voorzitter. Het is alweer bijna twee jaar geleden dat de verkiezingen voor Provinciale Staten voor de nodige ophef zorgden. De uitslag van de Statenverkiezing was relevant voor de meerderheden die de regering voor wetgeving zou moeten vinden in de Staten-Generaal. Bij grove benadering kon immers de uitslag van de Statenverkiezing al worden vertaald in de samenstelling van de drie maanden later te verkiezen nieuwe Eerste Kamer. We hebben gezien dat die vertaling nooit een-op-een is. Tussen de uitslag van de Statenverkiezing en de zetelverdeling in de Eerste Kamer staan immers strategische stemafspraken in de weg of anders wel een blauwe pen in een van de provinciehuizen.

Dat was allemaal in de eerste helft van 2011. Ik bedoel maar, niemand kan met recht beweren dat de Eerste Ka-

mer overijld de evaluatie van de laatste verkiezing ter hand neemt of te snel conclusies trekt voor de wijze van samenstelling uit enkele incidenten van de laatste keer.

De manier waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld het onderwerp maken van een plenair debat, doet vermoedelijk in de ogen van de buitenwereld aan als een hogere vorm van navelstaren. Voor sommigen geldt het wellicht zelfs als ultiem bewijs voor de overbodigheid van de senaat. En toch is het relevant, ook buiten deze Kamer. Immers, de politieke positie, de politieke kracht en betekenis van de Eerste Kamer worden veelal in direct verband gebracht met de manier waarop zij wordt verkozen. Velen leiden uit de getrapte verkiezing af dat de Eerste Kamer geen krachtige, eigenstandige politieke betekenis zou toekomen en daarom gehouden zou zijn tot grote terughoudendheid in haar opstelling jegens de regering en de wetsvoorstellen die deze met steun van de meerderheid van de Tweede Kamer aan haar voorlegt.

In staatsrechtelijke zin is die stelling naar het oordeel van mijn fractie aanvechtbaar. Er bestaat geen overtuigende regel van geschreven of ongeschreven aard die de Eerste Kamer zou verplichten tot politieke terughoudendheid, als wij al zouden kunnen definiëren wat zoiets precies inhoudt. Het feit dat niet de Eerste maar de Tweede Kamer in artikel 51, eerste lid van de Grondwet als eerste wordt genoemd, wordt door sommigen als argument voor deze terughoudendheid gehanteerd. De grondwetgever zelf heeft dit echter nooit gedaan, integendeel. Zoals de regering het bij de grondwetsherziening in 1983 formuleerde, is het ook vandaag de dag: "De Eerste Kamer heeft politieke tanden en moet die naar de mening van de regering ook behouden. Hoe zij die tanden gebruikt, is in de eerste plaats aan de Kamer zelf ter beoordeling". (Handelingen Tweede Kamer, 1980–1981, p.199). Ik neem aan dat de huidige minister van Binnenlandse Zaken zich volledig herkent in de woorden van zijn verre voorganger. Wij doen dat in ieder geval wel.

Dit wil overigens niet zeggen dat de realiteit van de politieke verhoudingen tussen beide Kamers en de historie van de bejegening van bewindslieden en wetsvoorstellen laat zien dat de senaat altijd een brullende leeuw is. Integendeel. Maar we zijn, om in de beeldspraak van Anne Vondeling te blijven, ook geen lam. Cruciale wetsvoorstellen zijn in deze Kamer wel eens gesneuveld. Ik herinner me er zo een paar. Er vindt niet altijd alleen een technische, maar eigenlijk ook altijd een politieke beoordeling plaats in deze Kamer.

De heer **Thisen** (GroenLinks):  
Wilt u erover praten?

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Dat heb ik weleens met u gedaan! Toch kan ik u vertellen dat dit geen therapeutisch verhaal is. Ik meen in alle oprechtheid dat deze Kamer een belangrijke politieke rol wenst te vervullen. Ik zei al dat cruciale voorstellen al wel eens zijn gesneuveld en dat hier niet alleen een technische maar ook een politieke beoordeling plaatsvindt over de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de wenselijkheid. Niet zelden voelt de regering zich genoodzaakt om met novellen of reparatievoorstellen te komen om aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegemoet te komen. Kortom, een politiek effectieve vertegenwoordiging.

Het is evenwel ook ontegenzeggelijk zo dat nog nooit een bewindspersoon zich door een gebleken gebrek aan vertrouwen in deze Kamer gedwongen voelde om zijn

## Thom de Graaf

ontslag aan te bieden en er is ook nog nooit een kabinet "naar huis gestuurd". Natuurlijk hangt dit samen met de rolopvatting van de Eerste Kamer en de lange traditie die daarin bestaat. Het feit dat deze Kamer indirect wordt gekozen en dus per definitie op grotere afstand staat van de kiezers dan de Tweede Kamer – onze kiezers zijn immers niet de kiesgerechtigde burgers, maar de leden van Provinciale Staten – zorgt voor een de facto bescheiden opstelling van een Kamer die niet in de eerste plaats op controle gericht is, maar op medewetgeving. De Eerste Kamer wil en moet geen Tweedekamertje spelen. Daarin speelt ook mee dat een oplopend conflict met de regering niet gemakkelijk kan worden beslecht. Wat bij de Eerste Kamer wordt aangeboden, is immers de Tweede Kamer al gepasseerd en dus is een confrontatie met de regering er in zekere zin ook altijd een met de meerderheid van de Tweede Kamer. Het kabinet kan in zo'n situatie moeilijk dreigen met een kabinetscrisis, want wie zou die dan moeten oplossen? Ontbinding van de Eerste Kamer leidt niet tot nieuwe verhoudingen omdat dezelfde Provinciale Staten grofweg weer dezelfde Eerste Kamer zouden kiezen. Ontbinding van de Tweede Kamer in zo'n situatie en het uitschrijven van algemene verkiezingen zou wel erg oneigenlijk zijn. Kortom, de balans, de equity of arms, in de politieke verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer, ontbreekt in de Eerste Kamer. Dat maakt dat de eenvoudige toepassing van de vertrouwensregel, zoals die zich in de relatie tussen regering en de overzijde in de negentiende en twintigste eeuw heeft ontwikkeld, ook niet goed denkbaar is in onze Kamer. Die heeft zich althans tot op heden nog niet uitgekristalliseerd.

In politieke zin zou je dus kunnen zeggen dat de Eerste Kamer een volwaardige maar toch subsidiaire betekenis heeft. Die komt tot uitdrukking in de beperkte rechten en vloeit voort uit de getrapte verkiezing. Ik zeg er nadrukkelijk bij dat de grondwetsherziening van 1983 naar het oordeel van mijn fractie hierin geen verandering heeft aangebracht. Ook voor 1983 was de verkiezing indirect, al was veelal de verbinding met de actuele politieke gevoelens in het electoraat nog dunner dan nu, omdat de Kamer voor zes jaar werd verkozen en om de drie jaar voor de helft werd ververst. Maar principieel maakt dit eigenlijk geen verschil. Mijn fractie ziet dan ook geen argumenten om, zoals sommigen doen, te pleiten voor een terugkeer naar de wijze van samenstelling van voor 1983. Dat wel erg gebroken systeem levert alleen maar meer vragen op over de democratische legitimatie van de senaat en lost het vraagstuk van de spanning tussen beide Kamers der Staten-Generaal ook niet echt op.

Hetzelfde geldt voor suggesties om voortaan de Eerste Kamer maar rechtstreeks door de kiesgerechtigde bevolking te laten samenstellen, al dan niet in combinatie met ideeën om de bevoegdheidsverdeling tussen beide Kamers te veranderen: een wetgevings- en een beleidskamer. Mijn fractie ziet daar geen heil in, hoewel een rechtstreekse democratische legitimatie natuurlijk een aantrekkelijke gedachte is, zeker voor Democraten. Maar de gevolgen zijn minder aantrekkelijk. Twee Kamers met dezelfde actuele en rechtstreekse legitimatie strijden per definitie om het politieke primaat. En als ze niet gelijktijdig worden verkozen, is er de permanente onzekerheid over het politieke draagvlak voor welk kabinet dan ook. Bovendien is een scherpe scheiding tussen beleid en wetgeving, zoals eerder vanuit de fractie van de PvdA is geopperd, een kunstmatige. Wetgeving is tegenwoordig immers meestal codificatie van beleid en anders wel modificatie van be-

leidsmatig gewenst gedrag. Kortom, die scheiding lijkt mij niet goed werkbaar.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Het is de moeite waard om over dit punt te discussiëren. Komt volgens de opvatting van de heer De Graaf het primaat de Tweede Kamer toe vanwege het direct verkozen karakter van de Tweede Kamer tegenover de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer? In het betoog hiervoor heeft de heer De Graaf gezegd dat de spanning tussen de beide Kamers te maken heeft met het verschil in bevoegdheid. De wijze van verkiezing zou principieel geen verschil maken.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

In staatsrechtelijke zin kan ik geen regel van geschreven of ongeschreven recht aanwijzen die zou inhouden dat deze Kamer niet een volwaardige spanningsrelatie met het kabinet zou kunnen onderhouden, zij het dat ik uit de geschiedenis moet opmaken dat de vertrouwensregel zoals die zich tussen Tweede Kamer en regering heeft ontwikkeld, zich hier nooit heeft gemanifesteerd. Er zijn staatsrechtdeskundigen die daaruit afleiden dat die regel er nog niet is omdat hierover nog geen bestendige rechtsopvatting is ontstaan. Dat is overigens in de eerste plaats aan de Eerste Kamer zelf.

Ten aanzien van de feitelijke positie van de Eerste Kamer constateer ik dat er een politieke terughoudendheid is die te maken heeft met zowel de getrapte verkiezing, die een zekere indirectheid aan de legitimatie geeft, als met de beperkte rechten, waardoor wij niet ten volle aan de controlerende taak toekomen maar ons concentreren op de wetgeving.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Als ook de Eerste Kamer direct gekozen zou worden – de heer De Graaf werpt die vraag op en ik zal dat straks zelf ook doen – dan nog heeft de Eerste Kamer die grondwettelijke bevoegdheden evenwaardig aan de Tweede Kamer en een aantal beperkte bevoegdheden ten opzichte van de Tweede Kamer. Wat doet dan indirect of direct er eigenlijk nog toe? Deze Kamer behoeft een voldoende legitimatie. Ten opzichte van de periode voor 1983 is er wel wat veranderd. De legitimatie is in zekere zin versterkt. Wat kan een gewijzigde verkiezing hieraan toevoegen of afdoen?

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Ik meen dat ik reeds heb geantwoord, maar zal proberen het nogmaals samen te vatten. Ik heb gezegd dat er twee elementen zijn die onze opstelling als Eerste Kamer wat terughoudend doen zijn in politieke zin. Dat zijn enerzijds de beperktere bevoegdheden, die ten minste suggereren dat op het gebied van de controle de verantwoordelijkheid in eerste instantie meer bij de Tweede Kamer ligt. Anderzijds is dat de wijze van verkiezingen die een zekere indirectheid in zich draagt en daarom een zekere distantie vraagt ten opzichte van de Tweede Kamer, die wel rechtstreeks gelegitimeerd is. Als je die indirecte legitimatie opheft en er een volwaardige legitimatie van maakt, zal de neiging om die rechtstreekse legitimatie te gebruiken in de verhouding met het kabinet sterker worden. Daardoor zal een concurrentieverhouding ontstaan met de Tweede Kamer. Het verheugt mij dat de heer Kuiper buiten het zicht van de stenograaf aangeeft hierop terug te zullen komen. Ik luister straks met belangstelling naar hem.

## Thom de Graaf

De heer **Koffeman** (PvdD):

De uitleg van de heer De Graaf verduidelijkt wel iets maar nog niet alles. Het is mij nog niet duidelijk waarom D66 twijfelt aan de democratische legitimatie van de indirecte verkiezingen of althans zegt dat die suboptimaal is. De fractie heeft die echter toch liever dan rechtstreekse verkiezingen die een grotere democratische legitimatie zouden kunnen geven, waarvan de Kamerleden gebruik zouden kunnen maken. Er zijn wel andere manieren te bedenken om de democratische legitimatie in te perken dan een suboptimaal systeem dat allerlei gesjoemel in de hand werkt tussen de datum waarop de kiezer zich heeft uitgesproken en de datum waarop volksvertegenwoordigers op provinciaal niveau zich uitspreken, waardoor de kleur van de pen waarmee je hebt gestemd of iets dergelijks van invloed is op het exacte resultaat. Juist een partij die hecht aan democratische legitimatie kan die suboptimaliteit niet voor lief nemen.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik stel de heer Koffeman de wedervraag of hij dacht dat ik al klaar was met mijn betoog.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Die indruk had ik niet.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Dan hoort hij vanzelf dat ik nog andere mogelijkheden zie.

De heer **Koffeman** (PvdD):

De heer De Graaf had al een ferme tussentijdse conclusie getrokken en daar ga ik op in.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

De tussentijdse conclusie is dat ik aan directe legitimatie veel nadelen zie. Overigens heb ik nog niet gesproken over alternatieven. Daarom wil ik graag doorgaan met mijn betoog.

Mijn fractie zou, in de lijn van de geschiedenis van mijn partij, dan liever voor een eenkamerstelsel pleiten en dus voor afschaffing van de indirect verkozen en daarom altijd iets onvolledigs houdende Eerste Kamer. In een eenkamerstelsel zou een afdeling wetgeving zoals vroeger in de Tweede Kamer bestond in het bijzonder de kwaliteit van de regelgeving kunnen bewaken. Ons standpunt is op dit vlak eigenlijk al heel lang onveranderd, maar ik moet er bij zeggen dat het pleidooi om de Eerste Kamer op te heffen in mijn partij zwakker is geworden naarmate de aandacht in de Tweede Kamer voor de functie en de kwaliteit van wetgeving eveneens geringer is geworden.

Voorstellen om de Eerste Kamer op te heffen, kunnen wat ons betreft alleen serieus worden overwogen als gelijktijdig wordt gezorgd voor adequaat toezicht en invloed op de kwaliteit van wetgeving en voor een wijze van constitutionele toetsing. Voorlopig zijn die er nog niet. Wij buigen ons dan ook over verbeteringen in het huidige systeem. Mijn fractie is ervan overtuigd dat we opnieuw met regering en Tweede Kamer het gesprek moeten aangaan over de bevoegdheidsverdeling. Een terugzendingrecht als alternatief voor het botte instrument van het enkel aanvaarden of afwijzen van wetsvoorstellen kan wellicht nuttig zijn en zou bovendien goed passen in de door eenieder gepercipieerde taak van de Eerste Kamer als "chambre de réflexion".

Bij de wijze van samenstelling kunnen wij ook streven naar verbeteringen, al zijn die moeilijk te bedenken, laat

staan te realiseren. De deskundigen zijn het er over eens dat strategisch stemgedrag van Provinciale Statenleden niet kan worden uitgebannen zolang zij een overzichtelijk en betrekkelijk gering kiezerskorps vormen met een tevoren vastgestelde stemwaarde per Statenlid, waardoor een enkele strategisch uitgebrachte stem daadwerkelijk verschuivingen in de Eerste Kamer teweeg kan brengen. Zolang partijen baat hebben bij afspraken over restzetelverdeling en stemgedrag dat daarop gericht is, zal dat politiek opportunisme onderdeel blijven uitmaken van de manier waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld.

De enige sluitende remedie om daar van af te komen is om de uitslag van de Statenverkiezingen automatisch door te laten werken in de samenstelling van de Eerste Kamer, door de Kiesraad ambtshalve de "vertaling" naar de samenstelling van de Eerste Kamer te laten vaststellen. Daar is misschien iets voor te zeggen – je moet daarover een open debat voeren – maar het kent ook nadelen, zoals de betrekkelijke onmogelijkheid van regionale partijen om dan nog in de senaat mee te doen. Bovendien worden de Statenverkiezingen dan natuurlijk nog meer dan nu al het geval is nationale verkiezingen. Wat is de mening van de minister hierover? In dat verband vraag ik hem ook of hij al heeft nagedacht over de gevolgen van zijn "grand design" van één grote landsdelige provincie voor de verkiezing en samenstelling van de senaat?

Een andere geopperde gedachte om ongewenst strategisch stemgedrag tegen te gaan, is de uitbreiding van het kiezerskorps met leden van gemeenteraden, zoals men dat ook in Frankrijk doet. Deze gedachte wijst mijn fractie niet bij voorbaat af, ook al omdat zij aan de Eerste Kamer meer dan nu een betekenis als hoeder van de belangen van lagere overheden zou meegeven. Ik hoor ook hierover graag de zienswijze van de minister.

Dat brengt mij bij de discussie over de lijstcombinaties. Zoals gezegd: het al dan niet toestaan van deze lijstcombinaties heeft op zichzelf geen doorslaggevende betekenis voor het strategisch stemgedrag van Statenleden, zo leert ook de recente ervaring. Altijd zal er over de laatste restzetel een ingewikkelde en onduidelijke afspraak mogelijk blijken, die zich grotendeels aan het zicht, zelfs van ervaren watchers, onttrekt. Lijstcombinaties hebben echter het voordeel dat er, althans gedeeltelijk, sprake is van transparantie. Dan nog zullen er rare onduidelijke afspraken over de laatste restzetel mogelijk zijn, maar grofweg hebben de partijen wel vooraf duidelijkheid geschapen over hun electorale samenwerking.

Die lijstcombinaties werden afgeschaft na aanvaarding van de motie-Noten vier jaar geleden. Toen bestond de verwachting dat daarmee de politieke zuiverheid werd gediend. Ik denk dat ik echter de Kiesraad gelijk moet geven dat er eerder sprake lijkt te zijn van een averechts effect. Er is meer ondoorzichtig gedoe gekomen, dat het aanzien van democratie en senaat alleen maar meer lijkt te hebben geschaad. Weer terug dus naar de situatie van voor 2011, of moet ik zeggen naar de situatie van voor de wetgeving van 2009? Mijn fractie geeft daar in vergelijking met nu wel de voorkeur aan, al verdient dat niet helemaal de schoonheidsprijs. Maar meer nog hechten wij aan de mogelijkheid om lijstcombinaties voor de samenstelling van de Eerste Kamer mogelijk te maken, voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen. Dan is pas echt sprake van transparantie en het betreft bovendien de kiesgerechtigde burgers daadwerkelijk bij de voorgenomen politieke samenwerking.

## Thom de Graaf

Maar kan dat ook zonder grondwetsherziening? De regering meende tot dusverre op basis van het advies van de Raad van State dat zulks uitgesloten zou zijn door de tekst van artikel 55 van de Grondwet. Daarin staat dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, behoudens in geval van ontbinding, wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van Provinciale Staten. Een historische interpretatie bracht de Raad van State ertoe om het begrip "verkiezing" in artikel 55 op te vatten als "iedere formele handeling betrekking hebbend op de verkiezing van leden van de Eerste Kamer". Die handelingen, dus inclusief de kandidaatstelling, mogen dan niet eerder plaatsvinden dan nadat de Statenverkiezingen achter de rug zijn. De vraag is – die vraag leg ik ook aan andere fracties voor – of deze interpretatie bevredigend is in de huidige tijd en andere interpretaties uitsluit. In de literatuur en ook tijdens gesprekken met staatsrechtexperts, en ook eerder in deze Kamer is een meer dynamische interpretatie verdedigd en gesuggereerd, waarin "verkiezing" in de context van artikel 55 moet worden opgevat als de daadwerkelijke stemuitbrenging, en niet als wat daaraan voorafgaat, bijvoorbeeld de kandidaatstelling. Mijn fractie zou dit zeer verdedigbaar achten. De essentie van de democratische legitimatie van en de stemming over de samenstelling van de Eerste Kamer blijft onveranderd geborgd, maar kandidaatstelling en derhalve lijstcombinaties worden vóór de Statenverkiezingen mogelijk en kunnen zo dus ook aan de kiesgerechtigde bevolking worden voorgelegd. Nu de uitleg van de Grondwet in de eerste plaats is opgedragen aan de wetgever zelf, dus aan regering en Kamers, loont het om hier van zowel de regering als van de fracties in de Eerste Kamer een oordeel te vragen.

Tot slot van deze eerste termijn een enkel woord over het rode potlood. Dat is te verwachten van mijn fractie, en ik wil de Kamer daarin absoluut niet teleurstellen. Menselijke fouten kunnen worden gemaakt en hebben soms verstrekende en zelfs bizarre gevolgen. Het zij zo. De Kiesraad heeft in 2011 niet anders kunnen doen dan de uitslag vaststellen zoals zij was en de Kamer zelf heeft terecht geen reden gezien om dat te overrulen. De bepaling in artikel T8, derde lid van de Kieswet is evident en gelet op de wetsgeschiedenis ook niet voor meerdere interpretaties vatbaar: er moet met een rood potlood worden gestemd. De vijf-, in plaats van zeskoppige fractie van D66 meent dat we in de toekomst van een dergelijke kleurenpreferentie af zouden moeten. In de plannen van de regering voor stemmen in het buitenland wordt dit rode vereiste – in eigen kring praten we over het rode gevaar – al losgelaten; daar mag men stemmen in zwart, blauw en groen, zolang de electorale wilsuïting maar zonneklaar is. Waarom doen we dat gewoon niet voor alle verkiezingen, in plaats van vasthouden aan een archaische signaalkleur?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik zal op de andere punten van de heer De Graaf nog ingaan in mijn eigen inbreng. Over het rode gevaar, het rode potlood, alvast het volgende. Suggereert hij nu dat, op basis van dat incident met het Noord-Hollandse Statenlid van zijn partij, de wet moet worden gewijzigd, waardoor het vereiste van de kleur rood van het stempotlood niet meer wordt gesteld? Of is hij het met mij eens dat dat enkele incident niet de reden zou moeten zijn om de wet te wijzigen? **We hebben een tijdje terug stemmachines gehad, en ik neem aan dat die binnenkort terugkomen.** Laten we daar dan op wachten, en niet in de tussentijd op

basis van een incident de bepaling over de rode kleur van het stempotlood schrappen.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Op basis van een incident wil ik nooit tot uitspraken komen. Maar deze discussie loopt zoals bekend al langer. Er is een amendement van de Tweede Kamer geweest, waarmee plotseling weer een rood potlood werd ingevoerd, waar de regering eerder had afgezien van die kleurenpreferentie. Bij stemmingen in het buitenland is men van plan om af te zien van een rood potlood: het mag in groen, blauw of zwart. De Kiesraad heeft zelfs aangegeven: zie af van een kleur, want straks wordt er een stem uitgebracht met grijs, waarna je discussie krijgt over de vraag of donkergrijs nog net zwart is. **Overigens zou mijn fractie het liefste eerherstel voor het elektronisch stemmen willen. De minister heeft hierover bij de begrotingsbehandeling aan de overzijde al allerlei warme woorden gesproken. Ik nodig hem graag uit dat hier nog eens te doen.** Wij ergeren ons groen en geel aan het potlood, van welke kleur dan ook. Graag horen wij van de minister zijn ideeën om het potlood zo snel mogelijk obsoleet te verklaren.

De heer **De Lange** (OSF):

Toch nog even over de kleur van het potlood. Ik had het genoeg, of ik had niet het genoeg, om bij het incident waaraan de heer De Graaf refereert aanwezig te zijn. Ten eerste is de Kiesraad volkomen helder over hoe er gestemd moet worden: met een rood potlood. Ten tweede heeft de commissaris der Koningin ter plaatse vóór de stemmingen nadrukkelijk gezegd wat de regels waren, daarbij wijzend op het belang van het rode potlood. De heer De Graaf doet de suggestie om de kleur van het potlood vrij te laten. Als fysicus heb ik daar echter een probleem mee. Ik voorzie namelijk dat het niet zo simpel wordt als we met een wit potlood op wit papier gaan stemmen!

De heer **Koffeman** (PvdD):

Mijnheer De Graaf heeft heel veel tekst nodig om een geval van casuïstiek te duiden. Natuurlijk kun je voor dat ene incident de wet wijzigen, maar een termijn eerder was er een Statenlid van GroenLinks dat alle hokjes inkleurde. Dus misschien heeft de heer De Graaf voorstellen om te voorkomen dat meer dan een hokje wordt ingekleurd. Dat heeft ons trouwens een zetel gekost! We zouden daar niet op die manier naar moeten kijken. De suboptimaliteit van indirecte verkiezingen, het feit dat er 500 mensen zijn die de samenstelling van dit huis bepalen, dát is het probleem. Als alle Nederlandse kiezers de mogelijkheid hebben om te stemmen, doet de kleur van het potlood er niet meer toe, en ook de mensen die hun stembiljet bewust of onbewust ongeldig maken, tellen niet mee voor het resultaat. Daar zit de oplossing. Ik denk dat de heer De Graaf de oplossing aan de verkeerde kant zoekt.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik heb de indruk dat de heer Koffeman niet zozeer een vraag stelt, als wel al is begonnen met zijn eigen termijn. Ik vind het relevant om van de minister te horen, hoe hij met de elektronische stemapparatuur wil omgaan en of wij enige consistentie kunnen verwachten in de manier waarop wij stemmen. Als in het buitenland de kleurenpreferentie wel wordt losgelaten en in Nederland niet, dan is het op zichzelf een rare divergentie.

## Thom de Graaf

Met belangstelling kijkt mijn fractie uit naar de bijdragen van andere fracties in deze Kamer en naar de reacties en antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. In zekere mate roept de discussie over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer bij mij een déjà-vugevoel op. Die discussie begon immers al bij de algemene politieke beschouwingen van oktober 2007 en vond een voorlopig einde op 16 november 2010, toen in deze Kamer een wijziging van de Kieswet zonder stemming werd aangenomen, met de aantekening dat drie fracties – kleine fracties, waaronder de mijne – geacht wilden worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen. Dit wetsvoorstel, 32191, berustte op iets wat ik maar noem een pseudo-initiatiefrecht van de Kamer. Het was immers als regeringsvoorstel voortgevloeid uit een drietal moties van het lid dat vandaag afscheid neemt van de Kamer, de heer Noten, die op 10 februari 2009 waren aangenomen. Geen van de drie moties was door onze fractie medeondertekend. Tegen twee van de drie moties, betreffende de verhoging van de voorkeursdrempel en de stemming in Provinciale Staten op hetzelfde moment, bestonden bij ons geen bezwaren; tegen de motie over de lijstverbindingen wel. Hier lag dan ook de reden om geen instemming te betuigen met wetsvoorstel 32191.

Hetgeen vooraf ging aan de wet van december 2010 en hetgeen na de Eerste Kamerverkiezingen van 23 mei 2011 in het kader van de evaluatie daarvan tot september 2011 is gepasseerd, hoef ik hier niet te releveren. Het verloop van de discussie is uitstekend weergegeven en samengevat in de notitie van 30 september 2011 van de hand van onze stafmedewerker de heer Dragstra. Verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen van de commissie van Binnenlandse Zaken, een informatiedossier en een verslag van een gesprek met deskundigen kunnen ons mede behulpzaam zijn om de route voor de toekomst uit te zetten, zonder overigens de indruk te wekken dat de Eerste Kamer exclusief of in de eerste plaats over de verkiezing van haar leden gaat. Dat is trouwens bij de laatste wijziging van de Kieswet op dit punt wel gebleken.

Om tot een evaluatie van de wetgeving van 2010 en van de daarop gevolgde Eerste Kamerverkiezingen te komen is het wellicht dienstig dat ik enkele uitgangspunten formuleer die behulpzaam kunnen zijn om tot een standpunt en een oordeel over eventuele voorstellen te komen. In de eerste plaats zijn en blijven wij voorstander van ons bicameraal stelsel, waarbij elk der Kamers een eigen, onafhankelijke rol en functie toekomt en vervult. De functie van de Eerste Kamer zou ik in dit verband, wat pretentius misschien, kort willen omschrijven als waakhond van de democratie en de rechtstaat, om te voorkomen dat in ons land ooit zoiets als een totalitaire democratie zou ontstaan.

In de tweede plaats ga ik ervan uit dat er bij onze constitutie in het verleden bewust voor is gekozen om de Eerste Kamer anders samen te stellen dan de Tweede Kamer. Dat betekent dat ik de indirecte wijze van verkiezing door de Provinciale Staten nog steeds de meest aangewezen methode acht, en dus bijvoorbeeld niet de verkiezing door de gemeenteraden, zoals ook weleens door iemand is opgeworpen, ook vanmiddag nog. Elke vorm van directe verkiezing zal mijns inziens tot een doublure van de Twee-

de Kamer leiden en de roep om afschaffing – zeer begrijpelijk – versterken.

In de derde plaats blijf ik ervan uitgaan dat de leden van de Eerste Kamer bij een geheime stemming (door de leden van Provinciale Staten, zoals ik opmerkte) gekozen blijven worden en dus niet via een quasibenoeming worden aangewezen, bijvoorbeeld doordat de Kiesraad de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen automatisch doorberekent naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit betekent tevens dat ik ook geen behoefte heb aan een wijziging van artikel 126, zesde lid van de Grondwet, waarin staat dat de leden van Provinciale Staten stemmen zonder last.

In de vierde en laatste plaats zou ik aan het voorgaande nog willen toevoegen dat ik geen bezwaar zou hebben tegen terugkeer naar het systeem van samenstelling van de Eerste Kamer op de wijze die vóór de grondwetswijziging van 1983 gold, namelijk een zittingstermijn van zes jaar en om de drie jaar verkiezing bij helfte. Dit zou de kans op complicaties die kunnen optreden als gevolg van het huidige systeem wellicht sterk verminderen. Om te voorkomen dat men zou gaan denken dat ik van mening ben dat vroeger alles beter was dan thans, wil ik nog wel opgemerkt hebben dat ik niet zo ver zou willen gaan dat ik een terugkeer tot het kiesstelsel van vóór 1848 zou bepleiten, waarbij de Staten als zodanig per provincie hun stem uitbrachten.

Wat betreft de eigenlijke evaluatie van de Eerste Kamerverkiezingen kan ik over enkele punten redelijk kort zijn. Wij hadden geen bezwaar tegen de voorkeursdrempel van 100% en wat ons betreft bestaat er ook geen behoefte aan wijziging. Er is niet gebleken dat dit voorschrift partijen gehinderd heeft bij de verkiezingen. Integendeel. Wat betreft de vraag of bij de stemming verplicht gebruik gemaakt moet blijven worden van het rode potlood, bestaat onzerzijds evenmin behoefte aan verandering. Een enkel ongelukje, zoals bij de laatstgehouden stemming, is nog geen reden om de bestaande regel los te laten. Van de gemaakte fouten mag toch ook een zekere preventieve werking worden verwacht.

Een relatief gewichtig punt in eerdere discussies en bij het gesprek dat de Kamercommissie heeft gevoerd met deskundigen op 29 november 2011, is de vraag of er behoefte zou bestaan aan een wijziging van artikel 55 van de Grondwet. In mijn bijdrage aan het debat over wetsvoorstel 32191 heb ik dit punt ook aan de orde gesteld. Toen werd door mij betoogd dat een andere interpretatie dan die van de Raad van State en van het toenmalige kabinet denkbaar was en verdedigbaar leek. Voorstander van een formele wijziging van dit grondwetsartikel was ik niet en ben ik niet. Primair gaat mijn voorkeur uit naar het in stand houden van de status quo ante.

In aansluiting hierop kom ik op wat in mijn opvatting het voornaamste punt is bij deze evaluatie, en wat door mevrouw Van Bijsterveld ook zo is betiteld, namelijk de mogelijkheid van lijstverbindingen. Over twee zaken zouden we het mijns inziens vandaag eens kunnen zijn. Ten eerste dat de Eerste Kamer door de wet van 2010 in een uitzonderingspositie is komen te verkeren. De Eerste Kamer is de enige volksvertegenwoordiging in ons kiesstelsel waarbij lijstverbinding is uitgesloten. Er zouden dus uitzonderlijke redenen moeten bestaan om dat stelsel te handhaven of bijzondere voordelen aan verbonden moeten zijn. In dat opzicht hebben eerdere woordvoerders al gerefereerd aan het oordeel van de Kiesraad, dat er veel eerder een averechts effect van de afschaffing is uitgegaan.

## Holdijk

Ten tweede is duidelijk dat lijstencombinaties alleen van invloed kunnen zijn op de verdeling van twee, drie of misschien vier restzetels, zoals de praktijk meestal uitwijst. Dit gegeven krijgt na 1983 vooral betekenis voor de vraag of coalitiefracties juist wel of niet over een meerderheid in de Eerste Kamer zullen kunnen beschikken. Lijstencombinaties zijn, zoals bekend, sinds 1983 mogelijk en bij alle verkiezingen sindsdien was er wel enig rumoer over vermeende koehandel, strategisch stemgedrag et cetera.

Er zijn theoretisch allerlei modellen denkbaar waarin het aantal restzetels wordt gereduceerd, maar altijd ten nadele van de kleinere politieke partijen. Het algemeen erkende motief voor lijstverbinding is van begin af aan geweest de optimalisering van de stem van de kiezer door politieke groeperingen met politiek-ideologische verwantschap. De gevolgen van het doen verdwijnen van de lijstencombinaties in de wet van 2010 zijn in ten minste twee opzichten opmerkelijk te noemen. Allereerst noem ik het gevolg dat partijen die bij de Provinciale Statenverkiezingen in twee of meer of zelfs alle provincies een lijstverbinding zijn aangegaan, dat in 2011 bij de Eerste Kamerverkiezingen niet meer konden doen. De uitzonderingspositie waarin de Eerste Kamerverkiezingen in dit opzicht zijn geplaatst, zoals ik al zei, valt mijns inziens niet goed te begrijpen.

Onbetwistbaar is ook dat het verbod in de meeste gevallen nadelig is voor de kleine partijen, aldus ook de Kiesraad, met een vergrote kans dat de stem van de kiezer terecht komt bij een partij waarmee hij geen enkele verwantschap ervaart. Het zou daarom op zijn minst voor de hand hebben gelegen dat in 2010 was gekozen voor een alternatief waarbij op provinciaal niveau aangegane lijstencombinaties als het ware zouden kunnen doorwerken bij de Eerste Kamerverkiezingen, al dan niet aangegaan vóór de verkiezingen voor de Provinciale Staten, waarbij wat betreft het tijdstip onzerzijds een voorkeur wordt uitgesproken voor continuering van het stelsel van voor 2010. Zou de regering de uitwerking van zo'n alternatief willen onderzoeken? Hieraan voeg ik nog een vraag toe. Wil de regering, zoals overigens in 2010 is toegezegd maar niet is uitgevoerd, nagaan of het bij de restzetelverdeling bij de Eerste Kamerverkiezingen niet rechtvaardig zou zijn om het systeem van grootste overschotten in te voeren in plaats van het vigerende systeem van grootste gemiddelden, zeker indien lijstverbinding ook in de toekomst onmogelijk zou blijven? Het moge duidelijk zijn dat ik dat laatste niet hoop. Ik wacht de reactie van de regering op dit punt af.



De heer **Nagel** (50PLUS):

Mijnheer de voorzitter. Vandaag debatteren we over de verkiezing van de Eerste Kamer. De partij 50PLUS zal dat doen op enkele hoofdlijnen. De discussie over de Eerste Kamer is al eeuwenoud. De liberaal Thorbecke stelde 165 jaar geleden voor om de senaat op te heffen omdat die "zonder grond en doel" bestond. In 1971 stelde de staatscommissie Cals-Donner voor om de Eerste Kamer niet getrap maar rechtstreeks te kiezen. Een niet onbelangrijke minderheid, onder wie alle PvdA-leden, de D66-ideoloog Hans Gruijters en de voormalige premier Jo Cals, pleitte opnieuw voor opheffing van de senaat. Het kabinet-De Jong nam het idee om rechtstreekse verkiezingen te houden over, maar dit voorstel strandde in de Tweede Ka-

mer. Een motie van het lid De Kwaadsteniet, die met vooruitziende blik het betoog van senator De Graaf van vanmiddag aanvoelde, haalde een meerderheid. In die motie werd vastgelegd dat de Eerste Kamer een college van heroverweging diende te zijn zonder reële politieke bevoegdheden.

Maar wat is de situatie in 2013? In het huidige debat vallen een aantal zaken op. In de eerste plaats heeft niet de Eerste Kamer maar de Tweede Kamer het politieke primaat, maar wordt de discussie over deze zaak de afgelopen jaren opvallend genoeg juist in de Eerste Kamer gevoerd. Dat tekent in onze ogen de zwakte van de Tweede Kamer, die het initiatief had moeten nemen.

In de tweede plaats is het enigszins verbijsterend hoeveel aandacht naar allerlei bijzaken gaat, zoals lijstverbindingen, het wel of niet bekendmaken daarvan voor de verkiezingen en zelfs, ook vanmiddag weer, de vraag of het gebruik van het rode potlood verplicht moet blijven. Het stemmen via internet moet centraal staan en moet snel ingevoerd worden. Wanneer zal dit volgens de minister mogelijk zijn?

Toen ik op 18-jarige leeftijd lid werd van de PvdA, was de opheffing van de senaat een onomstreden programma punt. Ik deel die opvatting nog steeds; dit staat ook in het verkiezingsprogramma van mijn nieuwe partij 50PLUS, maar iedereen weet dat dit in deze eeuw waarschijnlijk niet meer zal gebeuren, omdat in beide Kamers de benodigde tweederdemeerderheid nimmer gehaald zal worden. De Eerste Kamer wordt nu getrap door leden van de Provinciale Staten gekozen. Oncontroleerbaar is wie erin komen en hoe de einduitslag voor de politieke partijen zal zijn. Bij de laatste twee verkiezingen voor de Provinciale Staten stond zelfs centraal of de regeringsmeerderheid in de Tweede Kamer ook in de Eerste Kamer behaald kon worden. Een Statenlid uit Zeeland, dat schriftelijk had verklaard op de OSF te zullen stemmen, werd door de premier in het Torentje ontvangen en er werd zelfs over het al dan niet onder water zetten van een Zeeuwse polder gesproken. Om die meerderheid ook in de senaat te kunnen bereiken, werden tegennatuurlijke prestaties geleverd, zoals het accepteren van weigerambtenaren voor homohuwelijken en het niet laten doorgaan van de uitbreiding van de koopzondagen. De geachte afgevaardigde de heer Holdijk van de SGP werd tijdelijk de machtigste man aan deze zijde van het Binnenhof.

Zelfs of er een meerderheid in de Eerste Kamer voor de regeringscoalitie zal zijn, is niet van tevoren te voorspellen. Rekenmeesters zoals Hylke ten Cate becijferen hoe Statenleden op een andere partij moeten stemmen om een zetel verschil tot stand te brengen. Daarbij zijn de gekste dingen mogelijk. Een partij die niet de kiesdeler haalde, zoals de OSF in 2011, kwam toch door andere stemmen in de Kamer. Iemand die per ongeluk met een zwart potlood stemde, deed zijn partij een zetel verliezen, zoals D66 in 2011 overkwam. Twee Drentse Statenleden die zich in de tijd hadden vergist en te laat kwamen, bezorgden hun partij, de VVD, in 1983 zetelverlies. De door de partijen opgestelde en aan de kiezers gepresenteerde kandidatenlijsten worden door enkele Statenleden, met voorkeur voor hun eigen regio of vrienden, gewijzigd. In 2003 gebeurde dit bij de VVD liefst met zes zetels; in 2007 overkwam dit vijf grote partijen.

De minister is van plan om de provinciale herindeling via samenvoeging van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland zodanig te bevorderen dat die al ingaat bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2014. Beseft de mi-

## Nagel

nister dat de samenvoeging van deze drie provincies het waarschijnlijk mogelijk maakt dat twee personen in het geheim naar eigen inzicht een kandidaat kunnen kiezen? Zo ja, wat vindt hij van die principiële mogelijkheid, die dan geboden wordt?

Met democratie heeft dit in de ogen van 50PLUS niets te maken. De kiezer bij de Provinciale Staten heeft geen idee wat er met zijn stem voor de steeds belangrijker wordende Eerste Kamer gebeurt. De Statenleden hoeven zich niet te verantwoorden. Sterker nog: hun stemgedrag is stiekem en niet openbaar. En de gekozen Eerste Kamerleden die verantwoording zouden moeten afleggen aan degenen die hen hebben gekozen, kunnen dat onmogelijk doen en helemaal al niet aan de kiezer.

Intussen wordt met de mond beleden dat de Eerste Kamer een instituut van bezinning is, maar in de praktijk is de Eerste Kamer duidelijk een politiek lichaam, nu en in het verleden. Als Kamer van bezinning hebben wij ons in onze ogen belachelijk gemaakt. Voor grote groepen burgers belangrijke wetten moesten er in enkele dagen doorheen gejaagd worden. Een meerderheid had haast om het rekeningssommetje van de regering in stand te houden en zorgvuldigheid en bezinning waren ver te zoeken. Juist het vermeende bestaansrecht van de Eerste Kamer om reacties uit de maatschappij te kunnen afwachten en te kunnen verwerken, werd nietig gemaakt. Met alle rampzalige gevolgen van dien, zoals voor de grote groepen mensen die vallen in het AOW-gat of voor mensen die hun koopkracht met meer dan 5% zien dalen of tot 1.000 euro per maand meer aan zorg moeten betalen. Daarbij gaat het niet om uitzonderingen maar om grote groepen. Ik vraag de minister met klem of hij het gebeurde erkent en of de regering ook een spoor van schuldgevoel heeft.

Als politiek lichaam laat de Eerste Kamer zich gelden wanneer het de senaat betaamt. Ik doe een greep uit vele voorbeelden. In 1958 weigerde de Tweede Kamer een staatssecretaris van Defensie na een VVD-interpellatie over de zogeheten helmenaffaire weg te sturen, maar diezelfde staatssecretaris trad wel af nadat de Eerste Kamer de zaak opnieuw aan de orde had gesteld. In 1999 blokkeerde senator Wiegel het correctief referendum. In 2005 deden de PvdA'ers Van Thijn en Noten hetzelfde met de gekozen burgemeester.

Dat de Eerste Kamer politiek wil bedrijven, blijkt ook uit het in rap tempo toenemen van het aantal ingediende moties. In de periode 1967–1971 waren er per jaar gemiddeld twee moties in de Eerste Kamer. Dertig jaar later, in de periode 1997–2001, waren er per jaar gemiddeld vijf. Vanaf 2007 steeg dit aantal opzienbarend: via 32 naar 58 in het vorige parlementaire jaar. Dat record zal, naar het lijkt, dit seizoen doorbroken worden. Wat is de visie van de regering op deze toename, die ertoe kan leiden dat op sommige punten de Tweede Kamer voorbij wordt gestreefd?

Als ik mijn vorige periode in de Eerste Kamer vergelijk met de huidige, merk ik ook een toenemend gebruik van het niet vrijblijvend vragen van een wetswijziging, een novelle. De facto eigent de Eerste Kamer zich het haar volgens de Grondwet niet toekomstige recht van amendement toe. Wat is de visie van de regering op dit verschijnsel waarvan het gebruik naar de mening van mijn fractie toeneemt? De laatste twee kabinetten hadden geen meerderheid in de Eerste Kamer. Dit probleem werd ook bij de laatste kabinetsformatie sterk onderschat. Tijden veranderen.

In 1967 verscheen het PvdA-rapport Het Nederlandse Parlementaire Stelsel. De commissie onder leiding van mr. J.A.W. Burger stelde toen nog dat argumenten die in het verleden gebaseerd waren op het verschil in politieke samenstelling der beide Kamers vervallen waren omdat de politieke krachtsverhoudingen gedurende een groot aantal jaren tot op grote hoogte gelijk waren. Ook die commissie pleitte voor het tegelijkertijd en rechtstreeks kiezen van de leden van beide Kamers. In 1974 diende het Tweede Kamerlid – nu senator – prof. K.G. de Vries van de PvdA een motie in waarin onder meer gesteld werd dat de indirecte verkiezing uit democratisch oogpunt ongewenst was. Het is prettig te weten dat uit deze kring in elk geval steun te verwachten is voor de afschaffing van getrapte verkiezingen. Niet voor niets staat in het verkiezingsprogramma van de PvdA dat de burger meer rechtstreeks betrokken moet worden bij de verbetering van het kiesstelsel.

Nu de Eerste Kamer voorlopig blijft bestaan en zelfs belangrijke kabinetsbesluiten die door de meerderheid van de Tweede Kamer zijn aangenomen kan tegenhouden, is de vraag: hoe en wanneer kiezen wij de Eerste Kamer. Als iedereen vindt dat er een stabiel kabinet moet komen, dient dit op een duidelijke meerderheid te kunnen rekenen, ook in de senaat. Vroeger, met slechts kleine politieke verschuivingen bij de verkiezingen, hadden de coalities in beide Kamers ongeveer dezelfde verhoudingen. De ervaringen met de laatste twee kabinetten maken duidelijk dat dit definitief historie is. Daarom is er uit democratisch oogpunt en vanwege de politieke stabiliteit maar één eigentijdse oplossing: de Eerste Kamer rechtstreeks en tegelijkertijd met de Tweede Kamer kiezen. De kiezers staan dan weer centraal, de kiezers bepalen dan eindelijk de samenstelling van de senaat. Dat die een kopie zou worden van de Tweede Kamer is een weinig hout snijdend argument. De Eerste Kamer is toch bedoeld als een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden?

Over beide zaken, een rechtstreeks door de burger te kiezen Eerste Kamer en verkiezingen tegelijkertijd met die van de Tweede Kamer, wil mijn fractie vanavond twee moties indienen.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):  
Voorzitter. Dit debat is in feite een evaluatie van de manier waarop de wijziging van de Kieswet heeft uitgepakt bij de laatst gehouden verkiezingen voor de Eerste Kamer in 2011. Die wijziging is er gekomen op instigatie van deze Kamer. De geschiedenis is bekend. Een belangrijk onderdeel daarvan vormde het niet meer toestaan van lijstverbindingen. Vooral daarop richt zich nu onze evaluatie. Dat blijkt ook uit de bijdrages van collega's.

Er is iets heel wonderlijks gebeurd. Deze Kamer sprak zich nimmer uit tegen lijstverbindingen, maar wel voor vervroeging van het tijdstip waarop deze werden aangegaan. Het resultaat was echter dat alle lijstverbindingen voor de Eerste Kamer werden afgeschaft, een vrij unieke situatie. Deze Kamer wilde verder een einde aan situaties die ze te weinig transparant vond. Er ontstond echter een situatie die zo mogelijk nog minder transparant was dan alles wat we hadden meegemaakt. Kortom, er kwam een oplossing die deze Kamer niet bedoelde en de wortel van het veronderstelde kwaad werd niet aangepakt. Aan de praktijk van onderling overleg na de Statenverkiezingen is zelfs nog een kleurrijk hoofdstuk, compleet met bezoek



## Kuiper

van een Statenlid aan het Torentje, toegevoegd. Een zekere ironie kan aan deze geschiedenis niet worden ontzegd. Mijn fractie is van oordeel dat we op het punt van de lijst-verbindingen dienen terug te keren naar de oude situatie, want die was te verkiezen boven de huidige. Een aantal collega's heeft dat ook betoogd en ik hoor straks graag van de minister of dat mogelijk is.

De wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen, is een breder vraagstuk. De discussie daarover hangt samen met de positie die de Eerste Kamer inneemt in ons staatsbestel. In 1983 is besloten om de Eerste Kamer in een keer te kiezen voor een periode van vier jaar. Tot 1983 werd de helft van het aantal leden gelijktijdig verkozen voor een periode van zes jaar; er waren dus om de drie jaar verkiezingen in de Staten. Met de verandering in 1983 is een eerste stap gezet in het veranderen van de verhouding tussen beide Kamers van de Staten-Generaal. De stap van 1983, waarbij gelijktijdig alle leden van de Eerste Kamer voor een periode van vier jaar werden gekozen, heeft aan het politieke gewicht van deze Kamer bijgedragen. Dat politieke gewicht neemt intussen eerder toe dan af. De heer Nagel gaf daarvan ook al illustraties. Nieuwe taken zijn aan deze Kamer toebedeeld, niet in de laatste plaats met betrekking tot het toetsen van Europese wet- en regelgeving. Opvallend is dat de discussie over de toegevoegde waarde of het bestaansrecht van de Eerste Kamer in de loop der tijd geheel verstomd lijkt. Het werk in de beide huizen van het parlement is omvattend en in een wereld met complexe vraagstukken prijst menigeen zich gelukkig dat er naast de Tweede een Eerste Kamer is voor de broodnodige reflectie en een second opinion.

De Eerste Kamer is een belangrijk onderdeel van ons parlementaire stelsel en heeft een stevig mandaat. Uiteraard gaat de vraag knellen of de verkiezing van de Eerste Kamer dan nog wel indirect moet zijn. Waaraan ontleent deze Kamer nu precies haar legitimiteit om te doen wat ze moet doen? Zoals bekend is de relatie tussen kiezer en gekozene, dus tussen leden van Provinciale Staten en leden van de Eerste Kamer, niet buitengewoon levendig. Is die relatie van bijzondere betekenis en wel zo dat deze voor altijd behouden moet blijven? Wordt die relatie niet meer en meer een gekunstelde constructie wanneer de wereld verandert?

De Nationale Conventie, waar ik deel van heb uitgemaakt en waar ik deze minister voor het eerst in mijn leven ontmoette, stelde in 2006 voor om terug te keren naar het oude stelsel van voor 1983 met verkiezingen van de helft van de Eerste Kamer via de Provinciale Staten eens in de drie jaar en zittingsduren van senatoren van zes jaar. Ik denk dat dit inmiddels niet meer haalbaar is. Dat is geen vruchtbaar voorstel. Het zou om de drie jaar de discussie geven over de meerderheidsvorming die dan zou kunnen ontstaan in de Eerste Kamer. Het zou ook elke drie jaar bewegingen te zien geven in de Staten. Van die bewegingen zeggen wij nu dat zij intransparant zijn. Dat is geen aantrekkelijk perspectief.

Het alternatief dat vervolgens al snel naar voren komt, is een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer door de burgers van dit land. Dat zou bijvoorbeeld gelijktijdig kunnen met de verkiezing van leden van Provinciale Staten. Deze wijze van verkiezing zou directe volksinvloed geven op de samenstelling van deze Kamer. Er zijn inderdaad senaten die direct gekozen worden. Het bezwaar tegen een direct gekozen Eerste Kamer is dat deze politieker wordt en gaat concurreren met de Tweede Kamer. De bezwaren zijn door collega De Graaf al toegelicht. Ik til daar

niet licht aan. De Eerste Kamer moet een Kamer van reflectie blijven, wel volledig toegerust in haar parlementaire functies maar in een eigen onderscheiden rol.

Hier dient echter tegenover te worden gesteld dat de erkenning van het politieke primaat van de Tweede Kamer allereerst samenhangt met de uitgebreidere bevoegdheden en ruimere parlementaire middelen van de Tweede Kamer. Een principiële discussie over deze gelegenheid lijkt mij de moeite waard. Misschien moeten wij een weg vinden om dat te doen, is het niet vandaag dan toch in de toekomst. Er zal een grondwetswijziging nodig zijn en dat vergt uiteraard een bredere bestudering van de wijze waarop de Eerste Kamer idealiter verkozen zou moeten worden. In dit verband wil ik bij deze gelegenheid de minister van Binnenlandse Zaken vragen hoe hij de verkiezing van de Eerste Kamer via de provincies voor zich ziet als de provincies straks – in plannen die nog moeten passeren – opgaan in landsdelen. Wij zijn hiervan geen voorstander, zoals bekend, maar vragen ons wel af hoe deze kwestie in de plannen van de minister tot een oplossing wordt gebracht.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Ik vraag de heer Kuiper om uiteen te zetten waarin wij volgens hem ernstig van elkaar verschillen. Ik kreeg die indruk zojuist, toen het ging over de verhouding tussen beide Kamers, de bevoegdheidsverdeling en de meer indirecte legitimatie.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Ik weet niet of wij ernstig van mening verschillen, maar directe verkiezing van de Eerste Kamer is wat mij betreft niet aan de orde. Dat zou de Eerste Kamer te zeer politiseren. Wij verschillen ook daarin van mening, dat u voorkeur hebt voor een eenkamerstelsel, terwijl ik een verdiger ben van het tweekamerstelsel. De discussie die wij zojuist hadden, is inderdaad belangrijk. Het gaat om de vraag of de wijze van verkiezing iets uitmaakt voor de subsidiaire positie van de Eerste Kamer. Ik ben het met u eens dat, als deze Kamer direct wordt gekozen, dit ook effect zal hebben op de politieke cultuur en het zelf verstaan van deze Kamer. Tegelijkertijd kiest deze Kamer voor zelfbeperking, zoals u terecht aangaf. Wij doen dat niet omdat de Grondwet dit van ons vraagt, maar omdat wij dit in de verhouding tot de Tweede Kamer een wijze opstelling vinden. Dat zou straks dus ook kunnen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Mijn stelling was natuurlijk dat deze politieke cultuur van terughoudendheid in de hand wordt gewerkt door, enerzijds, de beperkte set bevoegdheden en, anderzijds, de indirecte wijze van verkiezing. Ik krijg niet de indruk dat de heer Kuiper het daarmee oneens is, want hij zegt zelf: als je wel rechtstreeks kiest, zal dit de Eerste Kamer politieker maken en dus ook meer in een concurrentieverhouding brengen tot de Tweede Kamer.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Ik snap wat u bedoelt. Voor de huidige wijze van getrapte verkiezing is ooit gekozen, maar niet vanuit diepe bezonnenheid. Er is op enig moment voor gekozen omdat men een einde wilde maken aan de benoeming van de leden van de Eerste Kamer. In het midden van de negentiende eeuw is toen gekozen voor de oplossing waarbij Provinciale Staten moesten zorgen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. De manier waarop dit nu is vormgege-

## Kuiper

ven biedt vele nadelen. Ik noem de strategische afstemming die plaatsvindt na de verkiezingen in maart en de ondoorzichtigheid voor de burger. Ik vind ook dat er sprake is van een zekere disbalans tussen de sterke positie die onze Kamer toch heeft in het democratisch-parlementaire bestel en de wijze waarop deze Kamer wordt gekozen. Dit vraagt eigenlijk om een heel principiële theoretische bezinning op de vraag welke democratische legitimatie nodig is als je een Kamer hebt met zulke bevoegdheden en een zo sterke positie.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik proef niet zo heel veel verschil in de analyse. Ik heb in mijn bijdrage nog twee suggesties behandeld, en ik hoop dat de heer Kuiper daarop wil ingaan, namelijk vergroting van het kiezerscorps met de leden van de gemeenteraden, respectievelijk de ambtshalve vertaling van de uitslag van de Statenverkiezingen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Wat het eerste punt betreft: het is heel goed denkbaar dat de Eerste Kamer zich positioneert als een Kamer die inderdaad lokaal bestuur en middenbestuur mede vertegenwoordigt. Wij vertegenwoordigen nu het middenbestuur, het provinciale bestuur. Je zou deze Kamer een afspiegeling kunnen laten zijn van de verhoudingen in gemeenteraden en Provinciale Staten. Daarin hebt u mij aan uw kant, want ik zie ook de bezwaren van de directe verkiezing. Als dit een weg zou zijn, zou ik daar eigenlijk wel voor zijn. Ik vind het ook goed dat deze Kamer zich positioneert als een Kamer die in zekere zin omhoog kijkt naar de bestuurslaag van het Europees bestuur en omhoog kijkt naar de twee bestuurslagen die wij verder in dit land hebben en daarin ook een bepaalde balans bewaakt en het overzicht erover behoudt. Daarin kan ik meegaan. Wellicht zou dat een heel mooie en creatieve oplossing zijn voor het vraagstuk dat wij hier samen analyseren. Het antwoord op de vraag over de directe afspiegeling weet ik nu even niet; daar kom ik nog op terug.

Voorzitter. Ik ga verder over de manier waarop wij in 2011 verkiezingen hebben gehad. Die hadden eigenlijk al een aanloop vóór de Statenverkiezingen. De manier waarop de verkiezingen van zowel de Staten als de Eerste Kamer zijn verlopen in 2011, heeft heel veel vragen opgeroepen. De Statenverkiezingen werden verkiezingen voor de Eerste Kamer, waarbij het erom ging om in de Eerste Kamer een meerderheid voor de toenmalige coalitie te creëren. Uit de kring van Provinciale Staten klonk destijds protest tegen deze gang van zaken. De Statenverkiezingen werden gekaapt door de landelijke politiek, zo luidde de kritiek. Dit reeds zou ervoor pleiten die beide verkiezingen, dus van Provinciale Staten en de Eerste Kamer, niet meer zo te verweven, maar los te maken van elkaar. Dit zou een argument kunnen zijn om bijvoorbeeld te kiezen voor het uitbrengen van twee stemmen.

Verder was er een levendig onderhandelingscircuit tussen partijen over het uiteindelijke stemgedrag van Statenleden. Een belangrijk argument van collega Noten om in 2009 te pleiten voor het vroegtijdig – nog voor de Statenverkiezingen – aangaan van lijstverbindingen, was dat voor de gewone burger inzichtelijk werd waar zijn stem terecht zou kunnen komen. Die situatie bleek uiteindelijk verder weg dan ooit. Vorige kabinetten hebben steeds betoogd dat de Grondwet zich verzet tegen het vroegtijdig aangaan van lijstverbindingen. De discussie daarover is onbepaald gebleven. Zowel de heer Holdijk als de heer De

Graaf hebben daar de vinger bij gelegd. Het algeheel onmogelijk maken van lijstverbindingen is echter geen goede uitweg gebleken. Het zou belangrijk zijn als we op dat punt konden terugkomen.

De meest eenvoudige oplossing en de eerste stap die wij zouden kunnen zetten, is een terugkeer naar de oude situatie, waarbij lijstverbindingen mogelijk zijn, maar na de Statenverkiezingen. Ik heb daarover al voldoende gezegd. Een tweede oplossing, waarin ik zeker zou mee-gaan, is gecompliceerder, maar ligt het dichtst bij de motie van collega Noten. Ik heb het over het mogelijk maken van lijstverbindingen, maar dan voor het tijdstip van de Statenverkiezingen. Volgens sommigen vereist dit een nieuwe interpretatie van de Grondwet. Volgens anderen is de weg daar naartoe gemakkelijk begaanbaar. Laten wij het maar uitproberen, dan zullen wij zien wat het oplevert.

Tot slot kom ik op het derde punt dat ik hier heb willen maken. Laten wij de bredere bezinning op de positie van de Eerste Kamer en de wijze waarop de Kamer gekozen zou moeten worden, niet uit de weg gaan. Sommigen hebben gezegd, in aansluiting bij een uitspraak die wel heel lang geleden een keer is gedaan, dat deze Kamer er niet is om het goede te stichten, maar om het kwade in de wereld tegen te houden. Dat is een heel grote opgave: het kwaad in wereld tegenhouden door middel van één kamer. Dat lijkt mij vooral iets voor de grote tuin van Alice in Wonderland. Bedoeld wordt dat deze Kamer een bewakende en beschermende rol speelt, maar ik denk dat deze Kamer meer doet. Ze stuurt en initieert, en vertegenwoordigt en controleert ook. Bij die positie past een andere wijze van verkiezing dan wij nu hebben. Deze Kamer is een Hoog College van Staat, een volwaardig huis van het parlement, maar ze wordt gekozen via een getrapte weg met ondoorzichtige momenten, waarin veel burgers zich niet meer herkennen. Laten we dit onder ogen zien en een debat openen dat verder gaat dan een kleine herziening van de Kieswet op zichzelf.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. De wijze van verkiezen van de Eerste Kamer blijft een onderwerp dat vaak tot discussie leidt en waarover de gemoederen hoog kunnen oplopen, zeker als de regering een krappe meerderheid heeft in dit huis, of zelfs een minderheid zoals nu het geval is. Gelukkig staat nog steeds de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving centraal. Is de voorgestelde wet effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar en rechtsstatelijk?

Meestal stellen we deze vraag uitsluitend vooraf. Vandaag bekijken we achteraf hoe het door deze Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet heeft uitgepakt. Hoe effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar is die wetswijziging geweest? Kon het de toets van rechtsstatelijkheid doorstaan? Over de rechtsstatelijkheid is bij de behandeling veel gesproken. Het ging toen om de uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Daar kom ik straks nog op terug. Mijn fractie zal zich vanmiddag beperken tot de wijzigingen van de Kieswet van 2010 en zal niet ingaan op op zichzelf ook heel belangrijke vraagstukken, zoals de rol van de Kamer en haar bevoegdheden en instrumenten, of de wijzen van verkiezen.

Aanleiding voor de wijziging van de Kieswet in 2010 waren, zoals al eerder is gezegd, drie moties van de PvdA die in 2009 Kamerbreed zijn aangenomen. De uiteindelijke wijziging van de Kieswet hield onder meer een verho-

## Duthler

ging van de voorkeursdrempel in en het introduceren van een verbod van lijstcombinaties, wat in de motie aanvankelijk niet was beoogd.

De vraag die wat mijn fractie betreft vandaag centraal staat is: heeft het verbod van lijstverbindingen er bij de verkiezingen van 2011 toe geleid dat partijen geen onderlinge afspraken maken over de verdeling van restzetels, ook niet buiten de openbaarheid?

De eerste vraag die bij een evaluatie behoort te worden gesteld, is: wat was het doel van het wetsvoorstel? Wat was het doel van het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen? En welk probleem moest daarbij worden opgelost? De tweede vraag is: hoe heeft het middel gewerkt? Wat was het daadwerkelijke effect van het verbod van lijstverbindingen in de praktijk? En de derde vraag luidt: heeft het middel bijgedragen aan het beoogde doel? Heeft de wetswijziging tot gevolg gehad dat partijen geen afspraken buiten de openbaarheid hebben gemaakt over de verdeling van restzetels?

Eerst iets over het verhogen van de voorkeursdrempel. Ook hier moet eerst de vraag worden gesteld wat het doel was van het verhogen van de voorkeursdrempel. Het doel was verkiezingsuitslagen die ver afweken van de lijstvolg-orde te voorkomen, om tegen te gaan dat al te veel of te snel kon worden afgeweken van de zorgvuldig door de partij samengestelde kandidatenlijst. Tegelijkertijd moest voldoende ruimte worden gelaten aan de individuele Statenleden om naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen. Statenleden stemmen immers zonder last.

Hoe heeft het middel in de praktijk gewerkt? Bij de verkiezingen van de Eerste Kamer in 2007 werd een vijftal kandidaten met voorkeursstemmen gekozen. In 2003 waren er in ieder geval bij onze eigen fractie al zes kandidaten die buiten de boot vielen. De kiesdeler bedroeg toen 50%. Bij de verkiezingen in 2011 werd een tweetal kandidaten met voorkeursstemmen gekozen. De kiesdeler bedroeg toen 100%.

Is het doel met het middel van de verhoging van de voorkeursdrempel ook bereikt? Eén verkiezing levert te weinig empirisch materiaal op om daarover al een valide uitspraak te kunnen doen. Echter, alleen al door het toepassen van statistische rekensommen kun je objectief vaststellen dat het met een kiesdeler van 100% in ieder geval lastiger wordt om met voorkeursstemmen in deze Kamer te komen dan met een kiesdeler van 50%.

Wat mijn fractie betreft, is er met de verhoging van de kiesdeler tot 100% nog steeds een prima evenwicht tussen de mogelijkheid van individuele Statenleden om een voorkeursstelsel uit te brengen en het belang van de samenstellers van een lijst om tot een evenwichtige fractie te komen.

Dan het verbod van lijstverbindingen. Een van de voordelen van het schrappen van lijstcombinaties moest zijn, dat, zoals in de memorie van toelichting staat, "politieke groeperingen niet langer de restzetelverdeling kunnen bepalen aan de hand van de uitslag van de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten". Het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties vooraf had dan ook tot doel, al te tactisch stemgedrag te voorkomen. De praktijk in 2011 was echter dat partijen achter de schermen toch afspraken maakten over het stemgedrag van Statenleden. Het kwam weliswaar via de media wel in de openbaarheid, maar de geheimzinnigheid en het waas van achterkamertjespolitiek bleef hangen. Er werd geen duidelijke openheid gegeven. Effect van de introductie van het verbod was dat strategische stemafspraken toch

gewoon werden gemaakt, maar dat dat niet openlijk gebeurde. Het beoogde effect van het verbod van lijstverbindingen werd dus niet bereikt. Het voordeel van lijstcombinaties was ten minste de duidelijkheid tegenover de kiezer en de burger. Er was transparantie en kiezers konden hun stemgedrag erop afstemmen.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Mevrouw Duthler geeft aan dat er mogelijk sprake is geweest van achterkamertjespolitieke afspraken met Statenleden om op een bepaalde manier te stemmen. Wijst zij daarmee ook de manier af waarop de minister-president zelf een Statenlid heeft ontvangen in het Torentje en daarmee afspraken heeft gemaakt?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik wijs in het algemeen het maken van afspraken buiten de openbaarheid af, althans, ik geef er de voorkeur aan dat afspraken gewoon in de openbaarheid worden gemaakt en de uitkomsten van die afspraken ook, omdat dat de transparantie bevordert en het voor kiezers dan wel zo duidelijk is wat er uiteindelijk met hun stem gaat gebeuren.

De heer **Koffeman** (PvdD):

In het algemeen, maar ook in dit geval?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Mijn fractie geeft de voorkeur aan openbaarheid vooraf. Wij weten allemaal dat er toch afspraken worden gemaakt en dat dat, als er een verbod is, niet in de openbaarheid gebeurt. Transparantie staat voorop.

Hoewel we maar één verkiezing na de introductie van het verbod van lijstverbindingen hebben gehad, lijkt het erop dat het afschaffen van de mogelijkheid lijstcombinaties aan te gaan niet het beoogde effect heeft gehad. Uit het oogpunt van transparantie en, niet onbelangrijk, het creëren van draagvlak voor de politiek bij de burgers – achterkamertjespolitiek draagt hieraan beslist niet bij – verdient het opheffen van het verbod van het aangaan van lijstcombinaties de voorkeur.

Voor alle duidelijkheid, de VVD-fractie is in principe niet voor lijstcombinaties. Dat is een aantasting van het principe van evenredige vertegenwoordiging. Aan de uitslag van verkiezingen moet zo volledig mogelijk recht worden gedaan en die uitslag moet zich zo zuiver mogelijk vertalen in de nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer. Maar als een verbod daarvan niet blijkt te werken, dan moeten gemaakte afspraken over lijstverbindingen ten minste bekend zijn gemaakt voor de dag van stemming van de leden van de Provinciale Staten.

De heer **Koole** (PvdA):

Mevrouw Duthler zegt dat lijstcombinaties in beginsel strijdig zijn met het principe van evenredige vertegenwoordiging. Ik vraag haar om dat toch nader uit te werken, want het gaat vooral om de restzetelverdeling, dus de evenredige vertegenwoordiging wordt voor het merendeel gewoon toegepast. Bij de restzetelverdeling zeg je dan via lijstcombinaties dat je de kans wilt vergroten dat zij terechtkomen bij partijen die met elkaar verwant zijn. Wat is daarin nu strijdig met de evenredige vertegenwoordiging?

## Duthler

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Als je de uitslag van de verkiezingen zo zuiver mogelijk wilt vertalen in de samenstelling van de Eerste Kamer, moet je vooraf geen afspraken daarover maken. Het is een nadeel voor wat kleinere partijen. Het is ook een nadeel voor regionale partijen, die op die manier ook minder makkelijk in de Eerste Kamer kunnen komen. Maar als wij weten dat er toch afspraken worden gemaakt, zeggen wij: doe het dan vooraf en transparant.

De heer **Koole** (PvdA):

Het laatste begrijp ik. Als mevrouw Duthler echt absoluut niet wil dat de evenredigheid uiteindelijk niet door de restzetels wordt beïnvloed, is zij dan ook bereid om bijvoorbeeld af te stappen van het stelsel van het grootste gemiddelde en over te gaan op het stelsel van het grootste overschot, omdat dat nog meer recht doet aan de evenredige vertegenwoordiging? Het grootste gemiddelde werkt in het voordeel van de grootste partijen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dat is zeker een optie om te overwegen.

Als laatste komen wij nu uit bij de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Zoals gezegd, hield de Kamerbrede motie in dat lijstcombinaties niet meer na verkiezing van de Provinciale Staten mochten worden aangegaan. Volgens de regering bood artikel 55 van de Grondwet echter een dergelijke ruimte niet en is daarom het algehele verbod in de wet gekomen. Het plenaire debat in 2010 was dan ook voor een groot deel gewijd aan de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet. Een optie was geweest dat deze Kamer had besloten artikel 55 van de Grondwet ruimer te interpreteren, dan wel aan te passen, zodat lijstcombinaties voorafgaande aan de verkiezingen van Provinciale Staten wel mogelijk waren geworden. Het is de wetgever die bereid moet zijn om een ruime interpretatie aan artikel 55 van de Grondwet te geven. Dat zijn wij, de Staten-Generaal, samen met de regering, waarbij de Staten-Generaal het laatste woord heeft. Is de regering bereid om een ruime interpretatie van artikel 55 te heroverwegen? Voor de volledigheid, het verhogen van de voorkeursdrempel met een kiesdeler van 100% kan wat mijn fractie betreft blijven. Het introduceren van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstcombinaties vóór de verkiezingen van de Provinciale Staten heeft de voorkeur van mijn fractie.

Wij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Een kleine bloemlezing van waargebeurde zaken. Een Provinciaal Statenlid dat zich stiekem en tegen de wil van zijn partij tot Eerste Kamerlid laat kiezen. Een Provinciaal Statenlid dat geheime afspraken met de minister-president maakt over zijn stemgedrag bij Eerste Kamerverkiezingen. Statenleden van de ene partij die bij de Eerste Kamerverkiezingen stemmen op een kandidaat van een andere partij om zo profijtelijke win-winsituaties te creëren bij de verdeling van senaatszetels, helaas ten koste van andere partijen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik vraag de heer Vliegenthart om dadelijk goed te luisteren als ik mijn betoog houd. Dan geef ik een uitleg over wat er precies gebeurd is.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het is gebeurd.

De **voorzitter**:

De heer Vliegenthart vervolgt zijn betoog.

De heer **Vliegenthart** (SP):

En dan ook nog een Statenlid dat een verkeerd potlood gebruikt en daardoor voor zijn partij in de Eerste Kamer een senaatszetel verspeelt.

Mochten wij hier verkiezingswaarnemers van de Raad van Europa of de OVSE langs krijgen, dan hadden die wat te melden in hun rapporten! Het lijkt ons wenselijk om dat te voorkomen. Daarom pleit mijn fractie op de korte termijn voor een publiek akkoord waarin partijen vóór de provinciale verkiezingen beloven dat hun Statenleden op de eigen politieke partij zullen stemmen. Voor de langere termijn bepleiten we een rechtstreekse doorvertaling van de uitslag van de provinciale verkiezingen in Eerste Kamernetzels, door een aanpassing van de Grondwet. Meer fundamenteel bepleiten wij een debat over een herziening van ons huidige tweekamerstelsel, in het licht van de toenemende rol van de Europese Unie. Laat ik een en ander kort toelichten en de minister om zijn mening vragen over de verschillende voorstellen.

De verkiezing van de Eerste Kamer, inclusief wat er allemaal vreemd en verkeerd kan gaan, houdt de gemoeieren in dit huis al langere tijd bezig. Maar voor de opvallende volger zijn het wel steeds weer andere problemen die onderdeel van het debat vormen. In 2007 was er vooraf onvrede over het feit dat de lijstvolgorde zo eenvoudig kon worden doorbroken, omdat de voorkeursdrempel gezien het lage aantal kiezers gemakkelijk gehaald kon worden. De Eerste Kamerverkiezingen van dat jaar hadden een andere personele samenstelling van de senaat opgeleverd dan op basis van de verschillende lijstvolgordes kon worden verwacht. Binnen deze Kamer bestond er brede consensus dat dit eigenlijk ongewenst was. Dit leidde begin 2009 tot een debat over de verkiezingswijze van de senaat, waarin drie moties van de heer Noten werden aangenomen. De regering heeft naar aanleiding van die moties relatief snel een wetswijziging ingediend die wij hier in november 2010 behandelden. Deze wetswijziging regelde drie zaken: de verhoging van de kiesdrempel naar 100% van de kiesdeler, het uniformeren van het tijdstip van verkiezingen door de Provinciale Staten en het onmogelijk maken van het aangaan van lijstverbindingen.

In het debat dat wij toen voerden, waren alle fracties het eens over de eerste twee wijzigingen. Over het onmogelijk maken van lijstverbindingen verschilden de meningen, hoewel deze wijziging uiteindelijk slechts voor de SGP, de Christen Unie en de OSF aanleiding was om zich tegen het gehele wetsvoorstel te keren. Andere partijen hadden geen principiële bezwaren tegen lijstverbindingen als zodanig, maar wel tegen het feit dat deze lijstverbindingen nog konden worden aangegaan nadat de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen bekend was gemaakt; het is al gememoreerd.

Tijdens dat debat werd er al gespeculeerd over de vraag wat het afschaffen van mogelijke lijstverbindingen zou kunnen betekenen voor de Eerste Kamerverkiezingen

## Vliegenthart

van 2011. Die impact was er. Deze keer waren het echter niet de voorkeursstemmen die de aandacht vroegen, hoewel ze er wel waren, maar het strategisch schuiven van regering en oppositie met stemmen van Statenleden om in dit huis een meerderheid voor de regering dan wel de oppositie te krijgen. Een Zeeuws Statenlid mocht in het Torentje op de koffie, de oppositie probeerde zich te verenigen en sloeg aan het rekenen met verschillende provinciale stemwaarden en de oude christelijke samenwerking tussen SGP en CU sneuvelde op het offerblok van de macht. Het geregeld en geritsel rond de samenstelling van de Eerste Kamer, waarvan ruimschoots verslag werd gedaan in de nationale en provinciale media, droeg om het mild te zeggen, niet bij aan het vertrouwen van het publiek in de Staten-Generaal en de politieke partijen die erin vertegenwoordigd zijn. Menigeen riep dat ze beter die hele Eerste Kamer konden opdoeken, als het zo moest.

We hebben het weer overleefd, maar de vraag is hoe we die negatieve geluiden de volgende keer kunnen voorkomen. Kunnen we er wel iets aan doen, zolang de uitslag van de provinciale verkiezingen niet rechtstreeks doorvertaald wordt in de samenstelling van de Eerste Kamer? Zolang een Statenlid, na te zijn verkozen, zijn stem staatsrechtelijk vrijelijk kan geven aan iedereen die op een kieslijst voor de Eerste Kamer staat, blijft geregeld en geritsel mogelijk, en de geschiedenis laat zien dat politici niks menselijks vreemd is.

Kort na de vorige senaatverkiezing stelden wij voor voortaan te streven naar een publiek akkoord tussen de partijen die deelnemen aan de Provinciale Statenverkiezingen waarin wordt beloofd dat alle gekozen Statenleden op hun eigen partij zullen stemmen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Wie dat akkoord schendt, zet zich publiekelijk te kijk als kiezersbedrieger. Daarvoor zal de animo niet groot zijn en daarmee het effect van de afspraak dus kansrijk. Wat vindt de minister daarvan? Wat vinden de collega's in de Kamer ervan? Ik ben blij dat de heer Koole als eerste gaat reageren.

De heer **Koole** (PvdA):

Voordat ik daar een oordeel over geef wil ik graag van de heer Vliegenthart weten hoe dat akkoord tussen partijen zich verhoudt met het vrije mandaat. Naar ik begriep, spreek je af hoe de Statenleden van de partijen gaan stemmen voor de Eerste Kamerverkiezingen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het gaat er uiteindelijk om dat Statenleden vrijelijk aangeven wat ze gaan stemmen. Niet zozeer rechtelijk maar wel intentioneel geven ze aan wat ze gaan doen. Kiezers kunnen hen dan afrekenen op het feit of ze zich houden aan de intenties. Rechtelijk binden kan nooit – dat is het kenmerk van een akkoord – maar mensen confronteren met het feit dat ze zich niet aan hun intentie gehouden hebben, kan wel.

De heer **Koole** (PvdA):

Voor de duidelijkheid: is dat een akkoord tussen alle 566 Statenleden in Nederland?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Correct.

De heer **De Lange** (OSF):

Is de heer Vliegenthart niet wat optimistisch? Het komt immers met een zekere regelmaat voor dat mensen die

voor een bepaalde partij gekozen worden, op enig moment, soms al de dag na de verkiezingen, van diezelfde partij afscheid nemen en verdergaan. Ook dat is, in alle oprechtheid, kiezersbedrog. De praktijk leert echter heelaas dat dit gedrag met een zekere regelmaat voorkomt en blijft voorkomen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Daarom heeft mijn fractie het volgende voorstel. Op termijn lijkt het ons beter de Grondwet zo te wijzigen dat de uitslag van de provinciale verkiezingen wordt doorgerekend naar Eerste Kamerzetels. Laten wij wel wezen, dat is niet in één keer mogelijk. Daarvoor is een grondwetswijziging nodig, in twee lezingen. De Eerste Kamer moet eerst opnieuw gekozen worden. Ook al initiëren wij vandaag een grondwetswijziging, wij hebben dus eerst een Eerste Kamerverkiezing waarvoor de nieuwe wetgeving nog niet geldt. Je kunt het dan op die manier oplossen. Ik ben het geheel met collega De Lange eens en alle anderen die zeggen dat dit een hoop problemen met zich meebrengt. De huidige situatie is echter ook verre van ideaal. In die zin is deze oplossing een betere dan doormodderen op de weg die wij nu zijn ingeslagen.

Bij zo'n grondwetswijziging kunnen de tussenliggende schakels, de leden van de Provinciale Staten, uit het verkiezingsproces gehaald worden, waardoor een eventueel geschuif met kiesmannen en -vrouwen wordt uitgesloten. Maar zo'n wijziging is, zoals gezegd, tijdrovend en lang niet eenvoudig. Hoe kijkt de minister hier tegenaan?

Wellicht moeten we de zaken nog grondiger aanpakken. Een kleine grondwetswijziging om alleen de verkiezingswijze van de Eerste Kamer te veranderen, doet geen recht aan grotere problemen waarmee ons tweekamerstelsel op dit moment kampt. Onze nationale parlementaire democratie staat onder druk. Nationale parlementen – dat geldt niet alleen voor Nederland – worstelen met de vraag hoe om te gaan met de toenemende Europese beïnvloeding van nationale wetgeving. Een eenkamerstelsel zou de problemen kunnen beperken. In aanloop naar de vorige Eerste Kamerverkiezingen schreef ik daar samen met Ronald van Raak een boek over, met onder meer interessante bijdragen van collega Engels en collega Kuiper. De collega's hebben het boek al, maar ik geef met veel plezier ook één exemplaar aan de minister. Hij lijkt er al om te vragen. Wellicht kan hij de inhoud meenemen in zijn antwoord en in de beschouwingen over de bestuurlijke hervormingen die hij in dit land wil doorvoeren en waarover wij later, naar aanleiding van de aangenomen motie-Kox, nog een debat zullen voeren. Ik zie uit naar de reactie van de regering.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Ik zie dat de minister het boek krijgt uitgeleend. Ondertussen geef ik alvast het woord aan de heer De Lange.



De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. In een democratisch systeem is de manier waarop de volksvertegenwoordiging gekozen wordt dikwijls onderwerp van debat. Dat is natuurlijk in Nederland niet anders. Of de samenstelling van een parlement nu tot stand komt in een districtenstelsel of in landelijke verkiezingen, het één is niet meer of minder democratisch dan het ander, en een systeem zonder nadelen bestaat niet.

## De Lange

Om een bestaand democratisch systeem te veranderen zijn in elk geval heel goede redenen nodig.

De verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn in principe eenvoudig. Landelijke partijen die zich tijdig aangemeld hebben, doen aan de verkiezingen mee en "meeste stemmen gelden". Een kwestie van optellen dus. Alleen voor de afronding van behaalde zetelaantallen zijn simpele afspraken vooraf nodig. In tegenstelling hiermee worden de leden van de Eerste Kamer gekozen in een geïmplementeerd systeem. De gekozen leden van Provinciale Staten in de diverse provincies kiezen kort na hun aantreden de leden van de Eerste Kamer. Elk Statenlid heeft een bepaalde stemwaarde, die bepaald wordt door de hoeveelheid geregistreerde kiezers in een provincie gedeeld door het aantal Statenleden aldaar. Eerste Kamerleden worden door de Statenleden gekozen met inachtneming van hun individuele stemwaarde. Ook over zaken als de restzetelverdeling bestaat natuurlijk vooraf duidelijkheid. Graag wordt gesuggereerd dat het bij deze procedure om een obscure tak van hogere wiskunde zou gaan. De werkelijkheid is natuurlijk heel wat meer met beide benen op de grond: behalve optellen komen bij deze verkiezing ook vermenigvuldigen en delen om de hoek kijken. Een simpel algoritme, dat iedereen die er even naar kijkt, kan begrijpen, voldoet.

Laten we de zaak eens bekijken vanuit het perspectief van de burger die zijn stem uitbrengt en graag ziet dat er een direct verband is tussen de verkiezingsuitslag en het beleid; transparantie, om dit modewoord maar weer eens te gebruiken. Bij de Tweede Kamerverkiezing is het verband tussen het stemgedrag van de burger en de samenstelling van de Kamer uitermate direct. Onduidelijkheid ontstaat pas op het moment dat blijkt dat een coalitieregering het enig haalbare is. Op dat moment ontstaat een vaak langdurig en ondoorzichtig onderhandelingsproces tussen partijen en uiteindelijk een formatie die de burger doorgaans in verbijstering achterlaat. Het eindresultaat van het hele proces dat leidt tot een landsregering komt voor de burger dus tot stand op een manier waarop hij niet of nauwelijks zicht heeft. Slechts weinig burgers reageren daar erg verheugd op.

Bij de wijze waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld, is het voor de burger al evenmin zo helder allemaal. Ja, er is een direct verband tussen de keuze van de burger voor een bepaalde provinciale partij of afdeling van een landelijke partij en de samenstelling van Provinciale Staten, die van die verkiezing het directe gevolg is. Echter, bij de verkiezing door Statenleden van leden van de Eerste Kamer wordt de zaak meteen ondoorzichtig. De reden is vooral dat tussen partijen en Statenleden in principe, voordat de verkiezingen voor de Eerste Kamer plaatsvinden, onderhandeld kan worden over de manier waarop restzetels en zetels bezet gaan worden. Die onderhandelingen, en dus ook het eindresultaat onttrekken zich aan het zicht van de burger. Als Statenleden dan ook nog buiten de heldere regels om met het verkeerde potlood stemmen, is de verwarring natuurlijk compleet. Weliswaar is het gebrek aan helderheid dat insluipst bij de resultaten van Eerste Kamerverkiezingen en Tweede Kamerverkiezingen heel verschillend van aard, maar voor de appreciatie van de burger maakt dat ongetwijfeld allemaal niet zo heel veel uit.

Op 16 november 2010 heeft de Eerste Kamer zonder stemming wetsvoorstel 32191 aangenomen. Daarbij heeft onder meer de Onafhankelijke SenaatsFractie om aantekening verzocht. De wet schrapt de mogelijkheid tot het

aangaan van lijstcombinaties voor de Eerste Kamerverkiezingen. Ook wordt de mogelijkheid voor politieke groeperingen om meer dan één kandidatenlijst binnen een provincie in te dienen geschrapt. Ook de voorkeursdrempel wordt verhoogd, en verkiezingen voor de Eerste Kamer zullen voortaan op dezelfde dag en hetzelfde tijdstip plaatsvinden. De bezwaren van mijn fractie indertijd betroffen met name het schrappen van de mogelijkheid van lijstverbindingen. Zoals mijn voorganger Ten Hoeve toen terecht betoogde, werkt deze maatregel in het nadeel van kleine ideologische stromingen, die vrijwel zeker zetels zullen verliezen aan de grote partijen. Het verhogen van de voorkeursdrempel kon overigens wel op instemming van de OSF rekenen. Ook dat de stemming voor de Eerste Kamer voortaan op dezelfde dag en op hetzelfde tijdstip plaatsvindt, beoordeelt mijn fractie als positief.

De mogelijkheid om lijstcombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamer na afloop van de verkiezingen van de Provinciale Staten wordt vaak als onwenselijk beoordeeld, waarbij grote woorden als "manipulatie" niet worden geschuwd. Het argument is dat op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de Provinciale Staten tussen partijen kan worden onderhandeld, en wordt onderhandeld, over de optimale samenstelling van de Eerste Kamer. Het is mijn fractie niet duidelijk wat er zo mis is met dit onderhandelingsproces. Het is heel wat transparanter dan de manier waarop na de Tweede Kamerverkiezing een coalitie gevormd wordt. Een voordeel van de manier waarop de Eerste Kamer gekozen wordt, is in elk geval dat vanuit alle provincies regionale invloed op de samenstelling kan worden uitgeoefend.

De Onafhankelijke SenaatsFractie is overtuigd voorstander van een bestuurlijke bottom-up benadering, met oog voor kleinschaligheid en de menselijke maat. Ik heb het eerder gezegd vandaag: bestuur begint op het niveau van de burger en bouwt stap voor stap op tot het landelijke niveau. E pluribus unum, eenheid die uit verscheidenheid voortkomt, zoals het motto van de Verenigde Staten al sinds 1776 luidt. In die visie neemt gemeentelijke en provinciale autonomie een centrale plaats in. Voor zowel partijen die vanuit deze visie werken, als voor partijen die een meer centralistisch wereldbeeld aanhangen, dient er onder alle omstandigheden voor gewaakt te worden dat het speelveld gelijk blijft. Het ene uitgangspunt mag niet bevoordeeld worden boven het andere. Hoewel ik uiteraard besef dat in het parlement deze uitgangspunten van de OSF nauwelijks gedeeld worden, meent mijn fractie niettemin dat een democratisch systeem slechts kan gedijen door ruimte te geven aan pluriformiteit. Het is niet voor niets dat veel burgers speciaalbieren verkiezen boven standaardpils.

□

De heer **Thissen** (GroenLinks):  
Voorzitter. In het kader van het beperken van de spreektijd zou ik bijna naadloos kunnen aansluiten bij de bijdrage van collega Thom de Graaf namens D66. Aangezien het mij echter na een afwezigheid van vier maanden ook wel weer deugd doet om hier achter het spreekgestoelte te staan, veroorlooft u het mij vast en zeker dat ik toch nog enige opmerkingen maak.

Vandaag is de evaluatie van de verkiezingen van maart 2011 en mei 2011 aan de orde.

## Thissen

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik voel mij natuurlijk ongelofelijk vereerd, maar misschien mag ik namens meerdere collega's zeggen dat het ons zeer verheugt dat de heer Thissen zijn eigen bijdrage levert, niet alleen omdat hij zijn eigen woorden en daarmee zijn eigen kwaliteit inbrengt, maar ook omdat wij het heel prettig vinden dat hij er überhaupt weer staat.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Dank. Deze uitlokking was niet de bedoeling hoor, maar evengoed dank.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Meer dan gemeend.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Voorzitter. Als ik mijn eigen ervaring als lijsttrekker voor de Eerste Kamerverkiezing in 2007 vergelijk met die in 2011, zie ik een wereld van verschil. Die wereld van verschil rondom de verkiezingen heeft alles te maken met de politieke situatie van het minderheidskabinet in 2011. Kregen wij – althans: ik – in 2007 geen enkele aanvraag voor welk politiek lijsttrekkersdebat dan ook rondom de Provinciale Statenverkiezingen, die ook de aanloop zijn naar de Eerste Kamerverkiezingen, in 2011 was dat beslist anders en gebeurde dat veelvuldig.

Naar aanleiding van de verkiezingen in 2007 en wat er toen allemaal rondom de Statenverkiezingen passeerde en vooral naar aanleiding van de daadwerkelijke Eerste Kamerverkiezingen, drie maanden later, heeft collega Noten, die vandaag afscheid neemt, bij de algemene politieke beschouwingen drie moties ingediend. Veel collega's voor mij hebben er al over gesproken. Tegen de motie betreffende de hogere voorkeursdrempel en de motie betreffende het op hetzelfde tijdstip kiezen van de leden van de Eerste Kamer door de pas gekozen Statenleden in de Provinciale Staten bestaat weinig bezwaar. Die moties moeten we als uitstekend beoordelen, ook na de verkiezingsuitslag van 2011.

Iets anders ligt het met de motie over lijstverbindingen. Deze motie van collega Noten was er niet op gericht om te voorkómen dat er weer lijstverbindingen zouden ontstaan. Dat is helaas wel gebeurd. Daarmee is een recht tussen partijen om restzetels zo goed mogelijk te verdelen binnen de familie van partijen onmogelijk geworden. De oplossing die mijn fractie aan de minister wil voorstellen, zou kunnen zijn dat alle lijsten al voor de Provinciale Statenverkiezingen worden ingediend. Ook anderen hebben hier al op gewezen. Dit betekent dus dat ook alle congressen van politieke partijen, voor zover die partijen politieke ledenpartijen zijn, al voor de Provinciale Statenverkiezingen moeten plaatsvinden. Dan kunnen de partijen voor de Statenverkiezingen helder maken met welke partijen zij lijstverbindingen aangaan. Dat is volgens mij helder voor de kiezer.

De verkiezingen voor Provinciale Staten zijn feitelijk de verkiezing van de Eerste Kamer, want het gros van de senaatszetels wordt vastgesteld door de ruim 500 leden van Provinciale Staten. Verschillende woordvoerders vandaag hebben al de vraag gesteld of niet op de een of andere manier de uitslag van de Statenverkiezing letterlijk vertaald kan worden naar de samenstelling van de Eerste Kamer.

Een andere mogelijkheid om de verkiezingsuitslag of de samenstelling van de Eerste Kamer wat meer draagvlak te bezorgen, zou kunnen zijn, zoals oud-collega Jos

van der Lans en ik al eens eerder hebben voorgesteld en zoals ook de heer De Graaf van de D66-fractie opperde, om ook alle leden van de gemeenteraden, op eenzelfde tijdstip als de leden van de Provinciale Staten in Nederland, de leden van de Eerste Kamer te laten kiezen. Voor heel veel kiezers in het land is de verkiezing van de Eerste Kamer namelijk erg ondoorzichtig. Het roept de schijn op van handjeklap, gemarchandeer, gedoe, coalities die raar zijn samengesteld en Statenleden die niet stemmen op de eigen, maar een andere partij, omdat daarmee de balans het beste gediend zou zijn.

De heer **Nagel** (50PLUS):

Al enkele keren komt het idee naar voren om de senaatsleden ook door gemeenteraadsleden te laten kiezen. Ik heb daarover twee vragen, maar de tweede vraag stel ik pas als ik het antwoord op de eerste gekregen heb. Is de heer Thissen het met mij eens dat de kiezer die een stem uitbrengt, ook voor de Eerste Kamer, in redelijke zekerheid toch moet weten bij welke partij die stem uiteindelijk terechtkomt?

De heer **Thissen** (GroenLinks):

In het algemeen zeg ik daar "ja" op.

De heer **Nagel** (50PLUS):

De heer Thissen weet dat de lokale partijen 20% à 25% van de stemmen binnenhalen. Het is volstrekt onvoorspelbaar waar de lokale partijen op zullen stemmen. Daarmee wordt het antwoord op mijn eerste vraag ongedaan gemaakt.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Nee, tenzij de lokale partijen in dit land hetzelfde doen als de OSF doet, namelijk dat zij van tevoren duidelijk maken dat zij, samen met lokale of provinciale fracties die niet behoren tot een landelijke politieke partij, hun stem uitbrengen op een gezamenlijke lijst. In dit geval heet die lijst OSF. Dat heeft al een paar keer achter elkaar zijn nut bewezen. Ik kan mij voorstellen dat lokale politieke partijen een dergelijke landelijke alliantie aangaan en misschien een, twee of drie vertalingen naar het landelijk niveau van de Eerste Kamer inrichten, waardoor voor de kiezer van tevoren duidelijk is wat de partijen zullen doen.

De heer **Nagel** (50PLUS):

Ik heb de indruk dat de heer Thissen niet weet hoe de lokale politiek werkt. Zelf ben ik twaalf jaar lang de leider geweest van Leefbaar Hilversum ...

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Ik heb zestien jaar in de lokale politiek gezeten.

De heer **Nagel** (50PLUS):

... maar die partij had niets gemeen met Leefbaar Rotterdam of Leefbaar Utrecht. Het is een misverstand dat lokale partijen ook maar iets met de OSF te maken hebben. De meeste lokale partijen – het zijn er meer dan 500 – werken volstrekt zelfstandig. Het is volstrekt niet te doorgronden waar de stemmen van die lokale partijen terechtkomen.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Ofwel ik heb mij niet goed uitgedrukt, ofwel de heer Nagel verstaat mij niet goed. Ik weet dat de OSF de vertaling is van een aantal provinciale fracties, niet behorende bij

## Thissen

een landelijke partij. In antwoord op de vraag van de heer Nagel zei ik dat veel lokale partijen een heel verschillende landelijke voorkeur hebben. Zo zijn er in kleinere gemeenten lokale progressieve lijsten die landelijk zouden stemmen op de SP, de PvdA, GroenLinks of D66. Als gemeenteraadsleden in dit land mede het electoraat vormen voor de Eerste Kamer, dan kunnen de lokale partijen van tevoren helder maken op welke lijst zij hun stem zullen uitbrengen bij de landelijke verkiezingen van de Eerste Kamer.

De heer **Nagel** (50PLUS):

Hiermee wordt de zaak volstrekt vertroebeld. Het kan zijn dat ik in mijn woonplaats op een lokale partij wil stemmen, omdat die uitstekende ideeën heeft over de gemeentelijke begroting, de verkeersplannen of het groen, maar dat die lokale partij verklaart landelijk te willen stemmen op een partij die niet mijn voorkeur heeft. Wat moet ik in dat geval doen? Moet ik dan landelijk verkeerd stemmen, of moet ik gemeentelijk verkeerd stemmen? Dat kan toch helemaal niet?

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Dat gaat nu toch provinciaal precies hetzelfde?

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik kan, als representant en nog steeds erelid van de grootste lokale partij in Nederland, de heer Thissen meedelen dat hetgeen hij voor ogen heeft vrijwel onmogelijk is, om de eenvoudige reden dat de fractieleden van de partij waaruit ik afkomstig ben op vier verschillende landelijke partijen stemmen.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Ik kan mij dat voorstellen. Ik zeg ook niet op voorhand dat het een geniaal idee is. Het idee is door collega Thom de Graaf en ook al eerder door oud-collega Van der Lans en mij naar voren gebracht. Het zou in ieder geval een mogelijkheid zijn om het onvoorspelbare gedrag van een kleine groep te verminderen, waardoor wordt voorkomen dat de gedachte ontstaat dat er sprake kan zijn van gemarchandeerd of het "kopen" van steun, opdat er in de Eerste Kamer een meerderheid zal ontstaan voor de coalitie. Meer mensen vormen immers het electoraat voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Laat de minister daar maar eens op reageren.

Een andere mogelijkheid om het beleefde gedoe rond de verkiezing van de Eerste Kamer te verminderen, zou kunnen zijn het rechtstreeks kiezen van de Eerste Kamer door alle kiesgerechtigden. Mijn fractie daagt de minister uit om daar zijn zienswijze op te geven. Wij zijn daar op voorhand geen groot voorstander van, want als er binnen de Staten-Generaal twee Kamers zijn met een eigen rechtstreeks kiezersmandaat, terwijl de Eerste Kamer minder bevoegdheden heeft dan de Tweede Kamer, dan zou dat alleen maar spanningen opwerpen in de Staten-Generaal tijdens de gang van wetsvoorstellen door de beide Kamers. Het schuurt ook met het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Liever dan over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, heeft de GroenLinks-fractie het over de werking van de Eerste Kamer en daarmee over de werking van de Tweede Kamer. Als wij kijken naar het wetgevingstraject door de Staten-Generaal van 225 leden, dan valt op dat de Tweede Kamer aan dualisme heeft ingeboet. Het dualisme is vaak ver te zoeken. Sommige leden van mijn frac-

tie noemen het dualisme in de Tweede Kamer zelfs een lachertje. Het regeerakkoord disciplineert namelijk de coalitiepartners fractiegewijs in de Tweede Kamer. Gelukkig, zeggen wij dan altijd, is de Eerste Kamer niet formeel gehouden aan het regeerakkoord. Dat zou een vrijheid van denken en afweging geven aan de leden van de Eerste Kamer, maar als wij kijken naar de praktijk in deze Kamer, dan is mijn ervaring vanaf 2004 dat die disciplinerende op het regeerakkoord ook hier frequent voorkomt. Ik heb dat overigens vorig jaar zelf ervaren bij het Lenteakkoord.

In onze optiek blijft de functie van deze "chambre de réflexion" vooropstaan: het wegen van de kwaliteit van de wetgeving, het wegen of het voorliggende wetsvoorstel consistent is en een consistente relatie heeft met aanpalende of vergelijkbare wetgeving. Is het uitvoerbaar? Is het handhaafbaar? Juist om deze functie te borgen, wil ik, net als de D66-fractie dat heeft gedaan, de minister uitdagen om iets te zeggen over het terugzendrecht van deze Kamer. Met dit recht houden wij het primaat bij de Staten-Generaal, omdat de Eerste Kamer vanuit de functie van "chambre de réflexion" de Tweede Kamer aan geeft wat zij zou moeten verbeteren of veranderen aan het wetsvoorstel, wil dat door de Eerste Kamer komen. Nu vragen wij de regering vaak om te komen met een novelle, waarmee wij eigenlijk het initiatief weghalen bij de Staten-Generaal en het in de boezem van de regering leggen, waarbij het maar de vraag is wat de Tweede Kamer met de novelle doet. Het zou kunnen zijn dat wij in de Eerste Kamer weer hetzelfde door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel krijgen.

Dus wij vinden een terugzendrecht te prevaleren boven het novelleren.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik wil de opmerkingen van de heer Thissen goed begrijpen. Kan het terugzendrecht additioneel op het recht van veto gebruikt worden of komt het in plaats van het recht om een wetsvoorstel hier af te keuren? Aan welke variant denkt de heer Thissen?

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Ik vind dat we het recht om af te keuren moeten blijven behouden. We moeten "neen" kunnen zeggen tegen een wet als we zwaarwegende argumenten hebben. We kunnen ook bedenkingen hebben bij een wetsvoorstel, maar wanneer een paar dingen veranderd of verbeterd zouden worden, zouden we alsnog akkoord kunnen gaan. Dan zouden we via het terugzendrecht de Tweede Kamer kunnen vragen om die veranderingen of wijzigingen door te voeren, waardoor het wetsvoorstel in deze Kamer op een meerderheid kan rekenen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het eerste idee van het inruilen van het vetorecht voor het terugzendrecht was naar mijn idee wel wat. Als ik de heer Thissen echter goed begrijp, krijgen we een additioneel recht als Eerste Kamer. De Eerste Kamer krijgt dus meer competenties dan ze had. Een novelle is ongeschreven staatsrecht en geen formeel recht.

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Het afstemmen van wetsvoorstellen blijft ons recht. Daaraan voorafgaand kunnen wij met het terugzendrecht wettelijk behandelen die zijn verbeterd. Volgens mij hebben wij dan heel veel wetten die wij dan niet hoeven af te stemmen.



## Thissen

De heer **Vliegenthart** (SP):

En hoe verhoudt zich dat dan tot de principiële stellingname, tot voor kort ook in het verkiezingsprogramma van GroenLinks geuit, dat de Eerste Kamer het best opgeheven kan worden?

De heer **Thissen** (GroenLinks):

Daar kom ik dadelijk bij mijn laatste punt nog even op terug.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Is de heer Thissen met mij van mening dat je hier nog wel iets gelaagder over kunt spreken dan te zeggen dat het ofwel een terugzendrecht ofwel een finaal vetorecht is? Je zou ook kunnen zeggen dat door de mogelijkheid van een terugzendrecht de Eerste Kamer het voorstel alleen met een gekwalificeerde meerderheid zou kunnen aannemen als het terugzendrecht vervolgens toch niet leidt tot substantiële wijzigingen en het voorstel weer terugkomt. Is de heer Thissen met mij van mening dat het beginsel van terugzendrecht eens goed moet worden doordacht en dat dit ons wel zou helpen in een fijnzinniger benadering van het werk van de Eerste Kamer?

De heer **Thissen** (GroenLinks):

U zegt het waarschijnlijk beter, maar in ieder geval mooier dan ik. Ik ben het volledig eens met wat u zegt.

Ik kom op de kwestie van het afschaffen van de Eerste Kamer. GroenLinks heeft dat onderwerp regelmatig in haar verkiezingsprogramma opgenomen. In het laatste verkiezingsprogramma, dat door iedereen geroemd en geprezen is – behalve door de heer Sörensen – als het beste en ongelooflijk doorwrocht en goed programma – jammer dat zo weinig mensen werden uitgedaagd om daar ook op te stemmen – stond niet meer met zo veel woorden dat de Eerste Kamer moest worden afgeschaft. Er stond dat wij het voortbestaan van het tweekamerstelsel willen opdragen aan een staatscommissie die daarover zinvolle voorstellen kon doen, dit in de recente traditie van GroenLinks dat we voor moeilijke vraagstukken een commissie inrichten. Ik kan op voorhand zeggen dat de kwestie van het afschaffen van de Eerste Kamer slechts dan aanvaardbaar is wanneer het initiatiefvoorstel van mevrouw Halsema tot een grondwetswijziging om de constitutionele toets mogelijk te maken, ook in tweede lezing door beide Kamers zal worden aanvaard. Ik heb begrepen dat de fractie in de Tweede Kamer die tweede lezing aan het voorbereiden is.

De **voorzitter**:

Ik zal even vervangen worden door de heer Franken vanwege het afscheid van de heer Noten dat hiernaast plaatsvindt.

**Voorzitter: Franken**



De heer **Koffeman** (PvdD):

Voorzitter. Het debat van vandaag wordt door veel toevaligheden bepaald: door de kleur van de inkt waarmee een Statenlid van D66 zijn hokje niet rood maar blauw kleurde, door de rekenkunsten van Hylke ten Cate en door het poldermodel dat zich in het Torentje ontrolde tussen de minister-president en Johan Robesin van de Partij voor Zeeland. Bij de vorige verkiezingen in 2007 liep de Partij

voor de Dieren een zetel mis doordat een Statenlid van GroenLinks in het stemhokje tot het onnavolgbare besluit kwam niet een, maar alle vakjes rood te kleuren. En dat zijn dan nog maar de meest in het oog lopende factoren.

Daarbuiten kan er van alles gebeurd zijn tussen 2 maart 2011, de dag waarop de Provinciale Staten gekozen werden en 23 mei, de dag waarop de leden van Provinciale Staten de Eerste Kamer kozen. Zoals toenmalig Tweede Kamerlid Klaas de Vries het in 1994 in een motie verwoordde: handhaving van de indirecte verkiezing is uit democratisch oogpunt ongewenst.

Juist nu we de gevolgen kennen van een regeringscoalitie die niet kan rekenen op een meerderheid in dit huis, zullen we ons moeten afvragen of we de democratische getrapte verkiezing als tombola van toevalligheden en mogelijke machinaties kunnen laten voortbestaan. Hoewel de Voorzitter van de Eerste Kamer in een gesprek met informateur Kamp aangaf dat de senaat niet als een politiek orgaan zou functioneren, werd daar vanuit de PvdA – beoogd coalitiepartner – de wet van Noten tegenin gebracht. "Een fractie in de Eerste Kamer zal een regering nooit aan een meerderheid helpen als haar partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het desbetreffende wetsvoorstel hebben gestemd." Op de dag van het afscheid van collega Noten mag die wet nog weleens in de Handelingen worden opgenomen.

Ook de minister-president heeft laten blijken de Eerste Kamer wel degelijk als een politiek orgaan te beschouwen, getuige zijn maximale inspanning vorig jaar om het Zeeuwse Statenlid Johan Robesin tot een zodanig stemdrag te bewegen dat CDA, VVD, PVV en SGP een meerderheid in de senaat zouden behalen. Weinigen weten op grond van welke belofte dat gebeurde, maar die toen geslaagde missie, die bekend geworden is als het Hedwigepoldermodel, heeft tot op de dag van vandaag verregaande consequenties voor de stemverhoudingen in dit huis.

In 1904 deed zich een soortgelijke situatie voor van een blokkerende meerderheid in de Eerste Kamer. De wijziging van de Hoger Onderwijswet werd toen in de Tweede Kamer aangenomen, maar in de Eerste Kamer afgewezen. Omdat inmiddels de stemverhoudingen in de Provinciale Staten gewijzigd waren – er was sprake van gefaseerde verkiezingen voor Provinciale Staten bij een alternerende negenjarige zittingsduur van leden van de Eerste Kamer – besloot het kabinet-Kuyper op 19 juli 1904, vijf dagen nadat de wijziging van de Hoger Onderwijswet verworpen was, tot ontbinding van de Eerste Kamer. Op 3 augustus werd een nieuwe Eerste Kamer gekozen, die inderdaad anders van samenstelling was en de verhoudingen tussen Tweede en Eerste Kamer meer met elkaar in overeenstemming bracht. Nadien is er nooit meer sprake geweest van tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer wegens een politiek conflict, omdat er geen uitzicht bestond op een andere politieke samenstelling van de Eerste Kamer bij een gelijkblijvende samenstelling van de Provinciale Staten.

Inmiddels doet zich de unieke situatie voor dat er wel een reëel uitzicht op een gewijzigde uitslag van tussentijdse verkiezingen voor de Eerste Kamer zou zijn, mocht het kabinet vinden dat er sprake is van een onwerkbare verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer. Allereerst is ruim 10% van de PVV-Statenleden afgesplitst, waarvan meer dan de helft in Noord-Holland, samen al goed voor meer dan twee senaatszetels. Van Robesin valt zeer te betwijfelen of hij nogmaals op de PVV zou stemmen, nu de Hedwigepolder tegen zijn vurige wens in, alsnog

onder water gaat. Het D66-Statenlid in Noord-Holland dat met een blauwe pen stemde, waardoor zijn stem ongelukkig werd en zijn partij een zetel in de Eerste Kamer miste, zal die fout niet makkelijk nogmaals maken. Onlangs stapte een Statenlid van GroenLinks over naar D66, waarmee de stemverhouding nog meer zou veranderen en de samenwerking tussen OSF en 50PLUS lijkt bij tussentijdse verkiezingen ook anders uit te kunnen pakken dan in 2011 het geval was. Kortom, ook al is niet exact te voorspellen hoe de nieuwe Eerste Kamer er na tussentijdse ontbinding uit zou komen te zien, vaststaat dat het onwaarschijnlijk is dat de uitslag hetzelfde zou zijn als op 7 juni 2011 het geval zou zijn, mede als gevolg van die getrapte verkiezingen.

Het kabinet heeft na 109 jaar nog steeds dezelfde mogelijkheid als premier Kuypers in 1904 had: de Eerste Kamer tussentijds ontbinden. Er staat inmiddels meer op het spel dan alleen het hoger onderwijs.

Ons tweekamerstelsel hebben we te danken aan de Belgen. In 1815 werden de noordelijke en zuidelijke Nederlanden samengevoegd onder koning Willem I, drie Willems geleden. De katholieke Belgen vreesden in dit nieuwe koninkrijk overheerst te worden door de protestantse Hollanders. Daarom drongen ze aan op de vorming van een tweekamerstelsel, met een vaste plaats voor de Belgische adel in de Eerste Kamer. Die is overigens vandaag zo goed als verdwenen.

De Koning stemde in en kreeg de exclusieve bevoegdheid om de Eerste Kamerleden aan te wijzen. De senaat kreeg al snel de bijnaam *ménagerie du roi*, dierentuin van de Koning, en dat nog lang voordat er sprake was van een Partij voor de Dieren in het parlement!

In 1830 namen de Belgen afscheid van de Nederlanders en verloor de Eerste Kamer een belangrijke pleitbezorger. Bij de grondwetswijziging van 1848 verdween bovendien het exclusieve benoemingsrecht van de Koning. De Eerste Kamer zou voortaan via getrapte verkiezingen door het stemgerechtigde volk worden gekozen, de Tweede Kamer via directe verkiezingen.

Inmiddels is veelvuldig voorgesteld om de Eerste Kamer maar af te schaffen. De conservatieve staatsman Groen van Prinsterer noemde de Eerste Kamer "een mislukte kopie naar Engelsch model" terwijl de liberaal Thorbecke de Eerste Kamer als "zonder grond en doel" betitelde.

In de jaren tachtig en negentig bloeide de Eerste Kamer op in haar activiteiten. De Tweede Kamer leverde vaak ondeugdelijk werk, zo vonden de senatoren, dus was het aan hen om goede wetgeving te waarborgen. De Eerste Kamer kreeg nieuwe bijnamen, zoals "de laatste strohalm van de burger" en "de slapersdijk van de democratie".

De stemmen die roepen om opheffing, zijn er veel minder dan vroeger. Eens leek de Eerste Kamer irrelevant, maar nu kan niemand meer om de Eerste Kamer heen. De Eerste Kamer is wakker geworden en is ook door de media ontdekt.

Minister Klaas de Vries zei in dit huis: "Uit de wetgeving kunnen we niet afleiden dat de Eerste Kamer een chambre de réflexion zou moeten zijn en zeker niet dat de Eerste Kamer bedoeld is als een soort Kamer van appel voor verkeerde beslissingen van de Tweede Kamer. Zij is een onderdeel van het bicamerale stelsel, een volksvertegenwoordiging op een bijzondere wijze samengesteld. Sommigen zullen vinden dat de Eerste Kamer bij deze taak vooral moeten letten op de kwaliteit, terwijl anderen van

mening zullen zijn dat er ook wel wat politiek aan te pas komt."

Juist nu de Eerste Kamer een belangrijker politieke functie heeft gekregen en een extra buffer vormt tegen de waan van de dag die steeds meer lijkt te regeren tijdens de inmiddels tweejaarlijkse verkiezingen voor de Tweede Kamer, is het verstandig opnieuw te kijken naar het proces van getrapte verkiezing.

Collega Nagel pleit vandaag in de Volkskrant en eerder in dit debat voor een rechtstreekse verkiezing van leden van de Eerste Kamer tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen. Ik zou willen pleiten voor een minder grote verandering, namelijk rechtstreekse verkiezing voor een vaste periode, die samenvalt met de verkiezing voor Provinciale Staten. Juist die rechtstreekse verkiezing zou de democratische legitimatie van de Eerste Kamer versterken, waarbij de democratische dijkbewakingsfunctie een sterker karakter krijgt. Graag wil ik van het kabinet weten of het bereid is te komen met een initiatief op dit punt. Ik overweeg een motie.

Verder zou de mogelijkheid van lijstverbindingen bij een dergelijke rechtstreekse verkiezing van leden van de Eerste Kamer de democratische legitimatie ervan kunnen versterken. De kiezer kan oordelen op basis van openbare informatie en machinaties in het Torentje nadat de kiezer gesproken heeft, zullen verleden tijd zijn. Tradities zouden de noodzaak van democratische vernieuwing niet in de weg moeten staan.



De heer **Sörensen** (PVV):

Voorzitter. De mening van mijn fractie over de Eerste Kamer is gevoeglijk bekend. Ik zal die niet tot vervelens toe herhalen, ware het niet dat ik nu toch een kans voor open doel krijg. De getrapte verkiezingen zijn in 1848 ingesteld en in 1917 gehandhaafd. De intentie van de wetgever was destijds heel eenvoudig, namelijk voorkomen dat één district of één provincie – twee provincies in dit geval – gingen domineren in het parlement. Het ging met name om Holland. Men heeft welbewust gekozen voor getrapte verkiezingen, opdat ook Limburgers, Groningers en Friezen in het parlement vertegenwoordigd zouden zijn. Daarvan hebben wij ondertussen allang afstand genomen. Wij weten allemaal hoe het gaat. De kieslijsten worden in de partijburelen samengesteld en er wordt vrijwel niet meer van afgeweken, ook niet door ledenvergaderingen.

Het wordt zelfs als uiterst merkwaardig beschouwd en totaal over het hoofd gezien als regionale vertegenwoordigers hun best doen om een Statenlid, een collega, iemand die uit dezelfde provincie komt, in de Eerste Kamer te krijgen. Dat is immers gebeurd, toen de heer Robesin in plaats van op de OSF op de PVV heeft gestemd. Hij heeft ervoor gezorgd dat de heer Van Dijk, een Zeeuw, zeker was van een zetel in de senaat. De essentie van getrapte verkiezing is: zorg ervoor dat een lid van de eigen Provinciale Staten in de Eerste Kamer komt.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Dat regionale karakter kennen wij. Dat speelt ook bij andere partijen. De PVV is hierin niet uniek, evenmin als het gedrag van de heer Robesin. Het is echter de vraag of het van de premier wijs was dat hij een individueel Statenlid op de koffie had om op een of andere manier met hem te spreken teneinde voor zijn regering en zijn gedoogconstructie een meerderheid in de Eerste Kamer te vergaren.

## Sörensen

Dat is de politieke vraag die moet worden beantwoord. Het gaat niet zozeer om de vraag of de heer Robesin daarop inging omdat hij een Zeeuws Eerste Kamerlid wilde hebben.

De heer **Sörensen** (PVV):

Acht de heer Vliegenthart dat laatste niet waarschijnlijk? Dat is immers wel gebeurd. De heer Robesin heeft een Zeeuw gekozen om een Zeeuw in de Eerste Kamer te krijgen. De andere vraag moet aan premier Rutte worden gesteld.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik heb in eerste termijn geen vragen gesteld aan de heer Sörensen. Dat kan niet. Ik heb vragen aan de regering gesteld. De regering is eeuwig, dus wellicht kan deze minister van Binnenlandse Zaken reflecteren op het gedrag van de vorige premier, die nu ook premier is. De heer Sörensen is vast ook geïnteresseerd in dat antwoord. Mijn principiële punt is niet zozeer dat een Zeeuws Statenlid zich laat noden tot een gesprek in het Torentje, maar dat de premier het Statenlid noodt. Dat was ook de vraag van de heer Koffeman aan de vertegenwoordiger van de VVD-fractie.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat moet niet aan mij worden gevraagd, maar aan de premier. Ik heb er wel een mening over, maar die is verder niet relevant.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Het is natuurlijk het goed recht van de heer Robesin om te kiezen wie hij wil. Zijn regionale voorkeur mag daarin een rol spelen. Elke voorkeur mag daarin een rol spelen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat is zelfs de essentie van de wet. Daarom hebben wij die getrapte verkiezingen.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Dat klopt. Die getrapte verkiezingen leiden echter tot enorm veel problemen en zetten de democratische legitimatie van de Eerste Kamer onder druk. De vraag hoe de PVV-fractie daarover denkt, is ook interessant. De huidige premier en de vorige premier gaan, in afwijking van wat zijn eigen Eerste Kamerfractie daarvan vindt en in afwijking van wat door veel mensen fatsoenlijk wordt gevonden, in onderhandeling met een individueel Statenlid, met niet-controleerbare beloftes, die volgens het Statenlid zelf over de Hedwigepolder gingen. Dat is iets heel anders dan de keuze voor een regionaal Statenlid. Ik zou het prettig vinden als de heer Sörensen daarop ingaat, want die andere kwestie is maar een terzijde.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat zou dan een tweede reden zijn geweest voor de heer Robesin om voor de PVV te kiezen. Hij weet hoe wij staan ten opzichte van de Hedwigepolder. Het was dus eigenlijk helemaal overbodig om naar de premier te gaan.

Wat onze fractie betreft, wordt er helemaal niet gestemd voor de Eerste Kamer. Direct stemmen is second best, misschien zelfs wel via een districtenstelsel, omdat dan de regionale vertegenwoordiging, de essentie van de getrapte verkiezingen, weer enigszins terugkomt.

Lijstverbindingen zijn voor het gros van de kiezers onzichtbare en onbegrijpelijke tijdelijke allianties, die tot

doel hebben om via quasi democratische machinaties meer zetels te verkrijgen. Ze zijn nu nog gelegitimeerd, die uitkomsten van het gekonkel in de politieke achterkamertjes. Mijn fractie vindt dat het fenomeen "lijstverbinding" heel snel uit het politieke woordenboek moet worden geschrapt. Inzake de kiesdrempel zijn wij voorstander van 100% zolang het er allemaal nog is.

Ik ga nog even in op het voorstel van de heer De Graaf over het rode potlood. Als hij met een motie komt, zullen wij die ondersteunen. De wet heeft hier immers al lang zijn intentie verloren. Ik heb nagezocht wat de reden is waarom er met een rood potlood wordt gestemd. In 1917 was er opkomstplicht. Die opkomstplicht hield in dat iedereen moest gaan stemmen, ook mensen die tot laat in de avond moesten werken. In die tijd waren er nog stoommachines en de mensen die daarmee werkten, kwamen met zwarte handen van hun werk. Voorkomen moest worden dat zij al gestemd hadden als zij het kiesbiljet hadden aangepakt. Daarom is toen besloten dat met een rood potlood moest worden gestemd. Nou, wij denken dat er nog weinig mensen zijn die met vuile zwarte handen naar het kiesbureau gaan. Wij vinden het daarom heel logisch als er met meerdere kleuren mag worden gestemd. Maar nog beter is natuurlijk een stemcomputer.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Op het laatste punt zijn wij het volledig eens. Overigens: mensen die niet heel hard werken maar wel heel veel kranten lezen, kunnen ook zwarte handen krijgen! Maar dat is niet de reden waarom ik hier achter de microfoon sta. Ik heb namelijk een vraag over de lijstencombinaties. Als die mogelijk zijn voordat de kiezer naar de stembus gaat, zodat de kiezer daarvan kennis kan nemen, als die lijstencombinaties helpen om de politiek-electorale samenwerking duidelijk en transparant te maken, en vervolgens gaat het erover of een restzetel wel of niet naar een bepaald kamp kan, wat is daar dan eigenlijk niet democratisch aan?

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik noem dat quasidemocratisch. Het is wel democratisch, maar het is volkomen ondoorgroendelijk voor het gros van de kiezers. Slechts 4% van de mensen is lid van een politieke partij en 96% niet. Ik denk dat een groot gedeelte van die 96% absoluut niet in de gaten heeft wat een lijstverbinding is. Dat moet je dus voorkomen. De PVV zal geen lijstverbindingen aangaan. Maar lijstverbindingen zijn ook vaak tijdelijke allianties. Op een gegeven moment merkte is, als Statenlid voor Leefbaar Zuid-Holland, dat de OSF een lijstverbinding had gesloten met D66. Als je zelf als Statenlid van de OSF al niet weet welke lijstverbinding is aangegaan, dan wordt het helemaal ondoorzichtig. De beste oplossing is dus: helemaal geen lijstverbinding.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Dan pleit de heer Sörensen eigenlijk voor het afschaffen van restzetels. De restzetelverdeling brengt dit namelijk met zich mee. Het is moeilijk om een electoraal systeem te vinden waarin geen restzetels meer te verdelen zijn. Je kunt zeggen dat geen enkele partij direct recht heeft op zo'n restzetel. Het probleem dat de heer Sörensen benadrukt, namelijk dat mensen niets weten van lijstencombinaties, is oplosbaar. Je moet dat duidelijk maken op het stembiljet, ook voor Statenleden.

## Sörensen

De heer **Sörensen** (PVV):

Daar ben ik het niet mee eens. U suggereert dat we, als er geen lijstverbindingen zijn, nooit tot een verdeling van 75 zetels kunnen komen.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Nee, ik zeg dat het systeem van restzetels ervan uitgaat dat geen enkele partij een vol recht heeft op zo'n zetel, want anders was het wel een volle zetel geweest, en geen restzetel. Er moet dus een systeem worden bedacht voor toedeling. Dan is het toch niet onlogisch dat partijen zeggen: wij hebben liever dat die restzetel in het ene kamp terecht komt dan in het andere kamp?

De heer **Sörensen** (PVV):

Er kan toch ook een systematiek worden ontwikkeld zonder lijstverbindingen? Als je zo graag lijstverbindingen wilt hebben, waarom ga je dan niet bij elkaar in dezelfde partij zitten? Op sommige punten kun je het met elkaar eens zijn, en op andere niet. Nogmaals: we kunnen ervan af zijn door helemaal geen lijstverbindingen meer aan te gaan.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

Het is net zoiets als gedogen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Daar hebt u volkomen gelijk in. We hebben er geen onderdeel van uitgemaakt, maar gedoogd, en dan plotsklaps toch degene zijn die het kabinet zogenaamd laat vallen. Maar goed ...

□

De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Bij de verkiezing van de Eerste Kamer in 2011 was er veel kritisch commentaar op het stemgedrag van Statenleden. De kritiek betrof vooral de afspraken die verschillende partijen in het geheim met elkaar hadden gemaakt met het oog op het behalen van restzetels. Maar ook het afwijken van de lijn van de eigen partij door sommige Statenleden, bijvoorbeeld om een eigen regionale kandidaat met voorkeurstemmen te kiezen, leidde tot onvrede. En dan was daar ook nog het veelgenoemde Noord-Hollandse Statenlid. Premier Rutte noemde de gang van zaken toen "redelijk bizar": "het had weinig met democratie te maken." Anderen spraken van een tombola of een politiek indianenspel. De roep dat het een volgende keer anders moet, was groot. Dat is ook de aanleiding voor dit debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Maar er zijn ook andere redenen om hierover vandaag te spreken. De onmogelijkheid van Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden om een indirecte stem voor de Eerste Kamer uit te brengen, hoort daar zeker bij. En dit debat is ook aangegrepen om meer in het algemeen stil te staan bij de positie van de Eerste Kamer. Ik loop alle drie punten langs.

Ten eerste de "tombola" van 2011. Dat dat zo werd gepercipieerd, is op zich begrijpelijk, maar ook opvallend, gezien het feit dat de verkiezingen van 2011 anders waren ingericht, juist om dit soort gedoe te voorkomen. Al in 2007 werd hierover tijdens de algemene beschouwingen in dit Huis gesproken. In 2009 nam de Eerste Kamer de drie bekende moties aan van fractiegenoot Han Noten. Deze moties werden in 2010 in wetgeving omgezet. Dat leidde onder andere tot het onmogelijk maken van lijst-

verbindingen voor de Eerste Kamerverkiezingen na de Statenverkiezingen, waaraan vele discussies zijn gewijd. Het streven was, naar aanleiding van de gang van zaken in 2007, te voorkomen dat de Eerste Kamerverkiezingen verworden tot geheime afspraken op basis van rekenkundige exercities van calculerende partijen om zo veel mogelijk restzetels in de wacht te slepen. Die calculaties vonden plaats bij het aangaan van lijstencombinaties op basis van de uitslag van de Statenverkiezingen in 2007.

Allerlei varianten passeerden de revue: van de mogelijkheid om nog voor de Statenverkiezingen verbindingen mogelijk te maken tussen geregistreerde politieke partijen in plaats van tussen kandidatenlijsten, tot het alternatief om de bestaande periode van kandidaatstelling te handhaven, maar alleen lijstencombinaties toe te staan die bij de Statenverkiezingen in meer dan de helft van de kieskringen zijn aangegaan. Al die varianten stuitten op het bezwaar dat de wetshistorische interpretatie van artikel 55 van de Grondwet verbiedt dat handelingen voor de Eerste Kamerverkiezingen worden verricht voorafgaande aan de Statenverkiezingen. Het gaat daarbij om "het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling en stemming". Ik kom straks op die interpretatie terug. Het gevolg was dat uiteindelijk werd besloten om lijstverbindingen dan maar helemaal af te schaffen.

De gang van zaken van 2011 heeft laten zien dat het beoogde doel van de wetswijziging van 2010 niet is bereikt. Nog steeds was er gedoe. Het verschil was evenwel dat in 2011 het schimmige spel niet via de lijstverbindingen werd gemaakt, maar door middel van steminstructies aan specifieke Statenleden, met net zo goed ingewikkeld berekeningen op basis van de uitslag van de Statenverkiezingen als grondslag. Dat is eigenlijk nog ondoorzichtiger dan in 2007, want de lijstverbindingen waren toen in elk geval publiekelijk bekend.

Het rumoer rond de verkiezing van de Eerste Kamer in 2011 had ook alles te maken met de verwachting dat de toenmalige gedoogcoalitie wellicht net geen meerderheid in de Eerste Kamer zou krijgen. Wat te doen? Soms wordt gesuggereerd om artikel 55 van de Grondwet anders te interpreteren dan in de wetshistorie besloten ligt. En dat, bijvoorbeeld, in de term "verkiezing" van artikel 55 ook slechts "stemming" gelezen kan worden. Hierdoor zouden lijstverbindingen voor de Eerste Kamerverkiezingen wel voorafgaande aan de Statenverkiezingen kunnen worden aangegaan. Hierover is in 2010 al uitvoerig gedebatteerd. Het is echter naar mijn oordeel niet mogelijk om voor een andere interpretatie van artikel 55 te kiezen, zonder te raken aan het achterliggende idee van het open kiesstelsel dat wij in Nederland hebben. Dat open kiesstelsel gaat uit van de fictie dat kiezers kandidaten stellen, los van enige partijbinding. Daarom komt de term politieke partij in de Kieswet ook niet voor, maar wordt gesproken van lijsten. Dat partijen in de praktijk dominant zijn, doet daaraan niet af. De kiezers van de Eerste Kamerleden zijn de 566 Statenleden en die zijn pas bekend na de Statenverkiezingen.

Je zou als wetgever wel kunnen komen tot een andere interpretatie, want alleen de historische uitleg hoeft niet maatgevend te zijn. Uiteindelijk gaat de wetgever over de uitleg van de Grondwet, niet de Raad van State. Je kunt op een gegeven moment besluiten het anders te doen, maar daar moet dan wel een zware en overtuigende motivering aan ten grondslag liggen. Deze zou gelegen kunnen zijn in het voorkomen van calculerend gedrag van partijen. Maar calculerend gedrag bij Eerste Kamerverkiezingen is niet iets van de laatste tijd. Het systeem van in-

## Koole

directe verkiezingen, waarbij 100% van een beperkt aantal Statenleden stemt na een gekende uitslag en op basis van een gekend kiesstelsel, zal altijd leiden tot calculerend gedrag, hoezeer men dat ook kan betreuren. Toen lijstencombinaties mogelijk waren, gebeurde dat vooral, maar niet uitsluitend, via die lijstencombinaties. Na het afschaffen van de mogelijkheid van lijstencombinaties vond calculerend gedrag plaats door steminstructies van partijbureaus of soms van regionale partijorganen aan individuele Statenleden. Indien men had verwacht dat calculerend gedrag door het onmogelijk maken van lijstencombinaties afwezig zou zijn, kwam men van een koude kermis thuis.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Mag ik uit de woorden van de heer Koole begrijpen dat de fractie van de Partij van de Arbeid niet ten principale meent dat de wetshistorische interpretatie van artikel 55 de enige mogelijke is, maar dat ook andere interpretaties mogelijk zijn, maar dat daarvoor wel een zwaarwegende reden moet zijn? Hij gaat vervolgens in op het calculerend gedrag. Als ik het goed begrijp, vindt hij dat niet een zwaarwegende reden.

**De heer Koole (PvdA):**

Als in de wetshistorie is vastgelegd dat een bepaald artikel op een bepaalde manier moet worden uitgelegd, dient dat heel zwaar te wegen. Dan kun je niet zeggen dat het een interpretatie is als een andere. Er staat zwart-op-wit in de Handelingen genoemd dat de verkiezing slaat op de stemming en de kandidaatstelling. Dat is de wetshistorische interpretatie. Als je zou zeggen dat deze heilig is, zou je nooit meer wat kunnen veranderen. Dat vind ik dus niet. De wetgever kan een andere interpretatie kiezen, maar alleen op grond van zeer zwaarwegende argumenten, bijvoorbeeld om een misstand die inmiddels is ontstaan te voorkomen. Er is een algemeen gevoel, of het wordt vaak genoemd, dat het een misstand is dat calculerend gedrag achter de schermen leidt tot gebrek aan transparantie. Daarop was ook de verandering gericht van 2009–2010. De moties-Noten waren erop gericht dat er meer transparantie zou komen. Daarom is toen besloten om de lijstencombinaties af te schaffen. Het resultaat daarvan was echter niet meer transparantie, maar deze is eerder nog minder geworden. Als je nu geen zwaarwegend motief vindt in een verbetering van de situatie wat betreft transparantie, dan vind ik dat je moet vasthouden aan die wetshistorische interpretatie.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

De argumentatie zou kunnen liggen in het vooraf transparant maken aan de kiesgerechtigde bevolking, die op een indirecte manier invloed uitoefent op de samenstelling van de Eerste Kamer, welke electorale samenwerking partijen en kandidatenlijsten nastreven bij de Eerste Kamerverkiezingen. Zo zou je calculerend of althans onbekend of ondoorzichtig gedrag rond restzetels kunnen terugbrengen. Dat zou toch een zwaarwegende overweging kunnen zijn?

**De heer Koole (PvdA):**

Ik heb hierover twee opmerkingen. De eerste is dat ik de heer De Graaf ook in dat geval moet teleurstellen, want dan zal er evenzeer calculerend gedrag zijn. Dan zijn er voor de verkiezingen lijstencombinaties opgesteld. Dan gaan de rekenmeesters op het partijbureau aan de slag.

De rekensom wordt nog een slagje ingewikkelder, maar deze is te maken. Je kunt dan een instructie aan individuele Statenleden geven, zoals de laatste keer is gebeurd, om ervoor te zorgen dat de restzetel zo veel mogelijk bij jou of bij bevriende partijen terecht komt. Dat zal blijven gebeuren en wordt daarmee niet opgelost. Daarmee is de transparantie voor de kiezers voor een groot deel kunstmatig en niet echt bestaand.

Mijn tweede opmerking betreft iets wat hier nog nauwelijks is genoemd, namelijk het idee achter de wetshistorische interpretatie dat ons stelsel een open kiesstelsel is. Daarin bestaan geen partijen. Ook mensen die niet tot partijen behoren, kunnen zichzelf of anderen kandidaatstellen. Als je het aangaan van lijstencombinaties naar voren haalt, laat je dat idee los. De kiezers van de Eerste Kamer zijn de Statenleden en die moeten verkozen zijn. Als je het ervoor doet, wie moet dat dan bepalen? De partijen of de kandidaat-Statenleden? Dan ga je een doos van Pandora opentrekken, waarbij ineens niet de lijsten, maar de partijen het meest beslissend zijn. Dan krijg je hele discussies wat dat betekent, onder andere voor het vrije mandaat. Je kunt er van alles bijhalen. Ik zou zeggen dat je dat niet moet doen zonder heel goed te doordenken waar je mee bezig bent. Op dit moment zou ik daar niet voor willen pleiten.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Ik beoog niet de heer Koole te overtuigen in zo'n debat, maar hij haalt er wel heel veel bij. Ik zou mij kunnen voorstellen dat hij met mij redeneert dat de kandidatenlijsten voor de leden van Provinciale Staten kunnen besluiten om een electorale samenwerking aan te gaan. Dan hoeven zij niet verkozen te zijn, maar zij zijn degenen die kandidaat zijn en zij hebben zich verenigd op één lijst. Daar hoeft de partij geen rol bij te spelen, en ook niet allerlei mandaatsvragen. Zij zouden dat heel goed kunnen doen. Het open stelsel waar de heer Koole het over heeft, verzet zich daar absoluut niet tegen.

**De heer Koole (PvdA):**

In dat geval wordt afgestapt van het idee dat de kiezers voor de Eerste Kamerverkiezing pas ontstaan nadat zij zijn gekozen door de Statenverkiezingen. Dat bedoel ik te zeggen. Dan laat je dat idee toch echt los. Daar komt bij dat het probleem van de calculerende partijen daarmee niet wordt opgelost. Het calculeren blijft en het blijft volgens mij nog steeds ondoorzichtig.

Voorzitter, ik kom terug op mijn verhaal. Het idee dat je via het afschaffen of verschuiven van de lijstencombinaties die calculaties door partijen kunt voorkomen, was volgens mij dan ook tamelijk naïef, zeg ik maar vanuit mijn achtergrond als politicoloog. Je kunt dit soort calculerend gedrag, gegeven de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, eenvoudig niet via wetgeving voorkomen. Ook al zou men wel overgaan tot lijstencombinaties voorafgaande aan de Statenverkiezingen, dan zal er na die verkiezingen door de partijbureaus worden gerekend, zeker wanneer het gaat om de vraag of een zittende regering een meerderheid in de Eerste Kamer krijgt, en kunnen er opnieuw steminstructies aan individuele Statenleden komen. Die rekenexercities worden wat ingewikkelder, maar zijn niet onmogelijk.

Samenvattend. Lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaande aan de Statenverkiezingen zijn volgens de gangbare wetshistorische interpretatie van de Grondwet onjuist, omdat zij afbreuk doen aan het indirecte

## Koole

te karakter van de Eerste Kamerverkiezingen. Een reden om af te wijken van deze wetshistorische interpretatie zou gelegen kunnen zijn in een majeure verbetering van een ongewenste situatie die niet door de grondwetgever was voorzien. Maar zoals gezegd: die situatie was te voorzien en de verbetering is illusoir. Bovendien zou het mogelijk maken van lijstencombinaties vóór de Statenverkiezingen op gespannen voet staan met het idee van een open kiesstelsel. Er is weinig reden om dit te overwegen.

Wat dan wel? Nu de wijziging van 2010 niet het beoogde effect heeft opgeleverd, stel ik voor om terug te keren tot het mogelijk maken van lijstencombinaties na de Statenverkiezingen. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg of wij dat al moeten doen na één keer. Ik ben het ermee eens dat je niet meteen na één keer de wet moet wijzigen, als iets een incident is. Maar in mijn analyse is niet het eenmalige effect van 2011 de reden, maar de overweging dat er altijd calculerend gedrag zal plaatsvinden. Dat is een permanente zaak. Omdat je dat weet, is de reden om lijstencombinaties af te schaffen ook permanent weggefallen. Ik zou zeggen dat we dat moeten herstellen.

Waarom zouden partijen die zich verwant met elkaar voelen, niet de mogelijkheid moeten hebben om elkaar te helpen bij het verkrijgen van restzetels? Dat is bij alle andere verkiezingen zo en dat is in 2010 voor de Eerste Kamerverkiezingen voor het eerst weggenomen, maar dat is duidelijk niet gelukt. Mijn vraag aan de minister is of hij bereid is een wetsvoorstel met de strekking om de oude situatie te herstellen voor te bereiden.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Ik zal het kort houden. Allereerst constateer ik dat de huidige woordvoerder van de fractie van de Partij van de Arbeid een iets andere insteek heeft dan de woordvoerder bij het vorige debat, die nog echt met minister Donner discussieerde over artikel 55. Eigenlijk nam hij het voortouw bij die discussie in dit huis. Ik hoor nu de nieuwe interpretatie van de fractie van de Partij van de Arbeid, dat het zinloos en niet grondwettig is. De vraag die ik wil stellen, is een andere. Als we terugkeren naar het oude systeem, blijven we calculerende politici houden. Het wordt zelfs lonender, want het is op meerdere manieren te manipuleren, niet alleen met instructies aan individuele Statenleden, maar ook met het aangaan van lijstverbindingen. De heer Putters stelde de vorige keer een vraag aan minister Donner die ik nu aan de heer Koole wil voorleggen, namelijk hoe het dan zit met het democratisch gehalte van die verkiezingen in de ogen van de burgers, en met de perceptie dat verkiezingen transparant, kenbaar en duidelijk moeten zijn. Houden we daar niet een ongelofelijk probleem?

**De heer Koole (PvdA):**

Ik kom hier zo op terug. Even het verschil met mijn voorganger. Mijn voorganger heeft met de steun van deze Kamer oprecht geprobeerd om door die wijzigingen, zoals het onmogelijk maken van lijstencombinaties, de transparantie zo veel mogelijk te vergroten en calculatie zo veel mogelijk te voorkomen. Het is gebleken dat dit niet is gelukt. Daar moet je reëel in zijn. Ik neem in die zin geen afstand dat ik heb gezegd dat de wetshistorische interpretatie niet heilig is en dat er goede redenen kunnen zijn om daarvan af te wijken. Er is een poging ondernomen, maar het is niet gelukt. Mijn analyse is dat je bij een indirect stelsel van de Eerste Kamerverkiezing kunt verwachten dat er altijd calculerend gedrag zal zijn, zoals weer eens is

bewezen. Dan kun je maar beter terugkeren op je schreden.

Ik kom nu bij het tweede punt van mijn verhaal, want er is natuurlijk wel iets aan de hand. Dit was natuurlijk ongelukkig, in ieder geval de consternatie in 2007 en ook in 2011. Als je verder wilt gaan om dit op te lossen en de transparantie, ook voor de kiezers, te vergroten op een andere manier dan via die lijstencombinatie, dan gaat dat volgens mij via een wijziging van de Grondwet. Dat is een veel verdergaande aanpak. Daar is echter een uitgebreide doordenking van het hele parlementaire stelsel voor nodig, dus niet alleen een doordenking van de positie van de Eerste Kamer. Ik denk niet dat je kunt zeggen dat we dan maar even iets anders doen, zonder dat dit raakt aan de verhouding tot de Tweede Kamer en tot allerlei andere zaken. Ik noem een paar dingen die in dit debat zijn genoemd: de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, de automatische doorvertaling van de uitslag van de Statenverkiezingen, het terugzendrecht en het eenkamerstelsel. Er is gesproken over de bevoegdheden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, over de relatie tot de Europese bestuurslaag en zelfs over het afschaffen van de Eerste Kamer en over een eenkamerstelsel. Dat zijn allemaal zaken en voorstellen waarvoor je je nu niet in één keer kunt uitspreken zonder dat je hebt doordacht welke consequenties dat heeft voor het parlementaire stelsel als geheel.

Omdat er zorgen zijn over die transparantie pleit ik voor een integrale studie in het licht van de veranderde samenleving, waarbij vooral wordt uitgegaan van de gewenste transparantie van het proces van de verkiezingen van de Eerste Kamer, zodat die transparantie ten opzichte van de burgers wordt geoptimaliseerd. Ik vraag de minister of hij bereid is om een dergelijke studie van alternatieven die verder gaan en waarvoor een grondwetswijziging nodig is, te bevorderen. Dan is er hier en ook buiten deze Kamer een basis voor de bredere bezinning waar ook hier vanmiddag een paar keer om is gevraagd.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Ik ben altijd in voor wetenschappelijke literatuurvorming, maar vindt de heer Koole het echt nodig om weer een integrale studie te laten doen, gelet op de stand van de literatuur, de discussies die zijn gevoerd en de vele debatten die in de afgelopen 40 à 50 jaar zijn gevoerd, ook over de positie van de Eerste Kamer? Ik noem bijvoorbeeld ook de adviezen van de commissie-De Koning over het terugzendrecht enzovoorts. Is niet gewoon eens tijd om de standpunten tegen elkaar te wegen en vervolgens te bekijken of er meerderheden zijn?

**De heer Koole (PvdA):**

Ik zal de standpunten graag wegen, maar ik wil die dan wel echt kunnen wegen. Daarom pleit ik voor die integrale studie. Ik heb vanmiddag allerlei voorstellen gehoord, bijvoorbeeld over een rechtstreekse verkiezing en over het terugzendrecht. Je kunt ook denken aan een koppeling daarvan, waardoor je het gevaar dat de Eerste Kamer een duplicaat wordt van de Tweede Kamer, wat minder groot maakt door de rechtstreekse verkiezing te koppelen aan het terugzendrecht. De Tweede Kamer is dan uiteindelijk immers beslissend. Naar al dat soort vraagstukken hoeft van mij niet per se een wetenschappelijke studie, maar wel een integrale analyse te worden uitgevoerd, zodat we weten welke effecten in de rest van het stelsel optreden

## Koole

als je aan een touwtje in het stelsel trekt. Als je dat niet weet, kun je niet echt een gedegen besluit nemen.

### De voorzitter:

Ook de heer Kuiper heeft een vraag, maar ik vraag hem om zich zo puntig mogelijk uit te drukken in verband met het programma dat wij vandaag hebben. Ook hierbuiten vindt het een en ander plaats wat tot de officiële activiteiten behoort. Ik verzoek de vragenstellers om daarmee rekening te houden.

### De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik heb ook in mijn bijdrage gepleit voor een bredere bezinning, voorbij verandering en herziening van de Kieswet op het punt waarover wij nu spreken. Op dat punt zitten wij dus op een lijn, maar ik heb dat toegespitst op de wijze van verkiezing en op de democratische legitimatie. De heer Koole noemt een heel breed palet van dingen, maar ik zou dus zeggen: laten wij het houden bij de door mij genoemde punten. Is hij het daarmee eens? Mijn tweede vraag is of dit via de regering moet lopen. Kunnen wij dit niet zelf doen, als onderdeel van de bezinning op dit proces? We zouden die studie ook zelf kunnen doen of zelf laten uitvoeren. Misschien is dat in eerste instantie ook het zuiverst.

### De voorzitter:

De heer Vliegthart heeft een aansluitende vraag.

### De heer Vliegthart (SP):

Het betoog van de heer Koole sluit ook aan bij datgene wat ik heb bepleit, namelijk om breder te kijken, wellicht iets breder dan collega Kuiper suggereert. Ik vraag de heer Koole of die studie dan wel wordt gedaan met het idee dat we ook iets gaan wijzigen, omdat er iets wringt in de huidige manier van opereren. Dat heb ik toch goed begrepen? Het gaat toch niet om een studie om de boel in de ijskast te zetten en om dan te besluiten dat wij toch niets hoeven te doen?

### De heer Koole (PvdA):

De studie wordt gemotiveerd vanuit de gedachte dat de transparantie van de verkiezing van de Eerste Kamer optimaal moet worden. Er is gesproken over rechtstreekse verkiezingen. Dan heb je natuurlijk die calculaties niet, maar dan trek je wel aan een belangrijk touw in het stelsel. Dat moet je doordenken. Het uitgangspunt is om de transparantie van de verkiezing van de Eerste Kamer te optimaliseren. Dat kan op verschillende manieren en daar zou ik een integrale studie over willen zien, zodat ik, als ik een stap zet, weet aan welke touwtjes ik trek.

De andere vraag was of wij dit niet zelf kunnen doen. Het is al eerder gezegd dat de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer niet een zaak van alleen de Eerste Kamer is. Dat is een zaak van de wetgever, de regering en het parlement als geheel. Ik vind dat het initiatief voor zo'n studie kan liggen bij de minister, zodat beide Kamers goed geïnformeerd zijn. Uiteindelijk moeten immers beide Kamers beslissen over mogelijke alternatieven.

### De heer Sörensen (PVV):

Ik vind zo'n studie een uitstekend idee, vooropgesteld dat daarbij ook wordt gekeken naar landen die slechts één Kamer hebben.

### De heer Koole (PvdA):

Als dat een van de opties is die voortkomen uit het uitgangspunt dat de verkiezing van de Eerste Kamer zo transparant mogelijk moet worden gemaakt, wordt dat punt inderdaad meegenomen.

### De voorzitter:

Wilt u nu afronden?

### De heer Koole (PvdA):

Ik kom bij mijn derde en laatste punt. We moeten niet op die studie wachten met betrekking tot de problematiek van de BES-eilanden. Het feit dat Nederlandse ingezetenen op de BES-eilanden geen indirecte stem op kandidaten voor de Eerste Kamer kunnen uitbrengen, is door de Groningse hoogleraar staatsrecht D.J. Elzinga omschreven als een "flagrante onwettigheid", die een "blamage van de eerste orde voor Nederland" is. Immers, artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijk het recht heeft om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen, zoals de Staten-Generaal, dus inclusief de Eerste Kamer, te verkiezen. De minister is van deze situatie zeker op de hoogte en ik vraag hem wat hij hieraan gaat doen. In aansluiting op vragen van de commissie voor Koninkrijksrelaties van deze Kamer vraag ik de minister wat hij vindt van het idee om het mogelijk te maken om bij de verkiezingen van de eilandsraden de ingezetenen van de eilanden met de Nederlandse nationaliteit tevens rechtstreeks een kiescollege-BES voor de Eerste Kamer te laten kiezen. Dit idee vereist een grondwetswijziging. Ziet de minister intussen ook mogelijkheden om de ingezetenen van de BES-eilanden met de Nederlandse nationaliteit op enigerlei wijze toch te laten deelnemen aan de eerstvolgende Kamerverkiezingen? Wij zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.