

Vergaderjaar 2009–2010

32 191

Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 april 2010

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

Tevens meld ik u dat gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag twee nota's van wijziging worden ingediend. De eerste nota van wijziging houdt verband met het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamer. De regeling in het wetsvoorstel dat kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden provinciale statenverkiezing, wordt vervangen door een regeling waardoor de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties wordt afgeschaft voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. Op de reden voor deze nota van wijziging kom ik hieronder terug.

De tweede nota van wijziging is ingediend naar aanleiding van de in het verslag gestelde vragen met betrekking tot de overige aanpassingen die door de Kiesraad zijn voorgesteld in zijn advies van 15 juli 2009 (kenmerk 2009-0000357348). Allereerst wordt een regeling voorgesteld die centrale inlevering van kandidatenlijsten voor de Eerste Kamerverkiezing bewerkstelligt. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor politieke groeperingen om meer dan één kandidatenlijst binnen een provincie in te dienen, geschrapt. Verder wordt ingegaan op de overige aanbevelingen van de Kiesraad die niet, dan wel niet in dit wetsvoorstel worden overgenomen. Tevens wordt in deze tweede nota van wijziging uitvoering gegeven aan de – met algemene stemmen aangenomen – motie van het lid Pechtold (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 X, nr. 81). Daardoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om militaire missies aan te wijzen ten behoeve waarvan aldaar briefstembureaus worden ingesteld.

Voor zover een goede beantwoording van uw vragen dat toe laat, zal in de desbetreffende onderdelen van deze nota naar aanleiding van het verslag worden verwezen naar deze nota's van wijziging alsmede de toelichting daarbij.

De kern van de voorgestelde regeling

Het aangaan van lijstencombinaties

Het wetsvoorstel bepaalt dat kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van Provinciale Staten.

Naar aanleiding van het verslag, alsmede een brief¹ van en een mondeling overleg² met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer, is het kabinet van mening dat er overwegende bezwaren zijn tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. In de eerste plaats kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Daardoor wordt dus een ongelijkheid gecreëerd tussen politieke groeperingen. In de tweede plaats wordt politieke partijen de keuzevrijheid ontnomen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan.

Uit een korte aantekening van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Eerste Kamer leidt het kabinet af dat deze commissie in meerderheid heeft vastgesteld dat zij een alternatieve regeling preferereert boven de regeling in het wetsvoorstel. Daarbij denkt zij in eerste instantie aan verbindingen tussen politieke groeperingen. Vervolgens denkt zij eraan om toe te staan dat de kandidaatstelling en lijstverbinding door kandidaat-statenleden worden verricht. Indien deze alternatieven niet mogelijk zijn geeft een meerderheid van de commissie de voorkeur aan het schrappen van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan. Aanvankelijk was in de eerste nota van wijziging een regeling opgenomen waardoor lijstencombinaties werden vastgesteld op basis van associaties tussen politieke groeperingen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/I), is het kabinet echter van mening dat hier tegen grondwettelijke bezwaren bestaan. De adviesaanvraag, het advies van de Raad van State, alsmede het nader rapport, worden eveneens meegezonden met deze nota naar aanleiding van het verslag.

Uiteindelijk is in de eerste nota van wijziging een regeling opgenomen waardoor het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft. In de toelichting bij deze nota van wijziging wordt ingegaan op de verdere afweging die ten grondslag ligt aan deze regeling.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens nader te preciseren welke keuze in het wetsvoorstel wordt gemaakt en wat daarvan de staatsrechtelijke achtergrond is. De leden vragen of de Raad van State zich over deze kwestie heeft uitgelaten en zo nee, of dat alsnog wenselijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het standpunt deelt dat het aan de wetgever is om een interpretatie te geven aan de term «verkiezingen» in artikel 55 van de Grondwet en dat in dezen (grond)wetswijziging niet noodzakelijk is om tot een andere interpretatie te komen. In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie of de regering aan de commissie die bezig is met de interpretatie van de Grondwet heeft

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, nr. B.

² Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, nr. C.

gevraagd een oordeel te geven over de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet en zo nee, waarom niet.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke argumenten nu precies de doorslag geven om de bestaande regels niet langer te handhaven, nu immers nog steeds geldt dat partijen die politieke of ideologische verwantschap hebben, het gewenst kunnen achten dat er door samenwerking een extra zetel wordt behaald.

Het staatsrechtelijke uitgangspunt van de regering is ontleend aan artikel 55 van de Grondwet en houdt in dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden *na* de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. In de grondwetsgeschiedenis wordt dit artikel als volgt uitgelegd: «Onder de term «verkiezing» dient (...) het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstellen én stemming, te worden verstaan.» (Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 3, blz. 13).

Voor de vraag in hoeverre de regering en volksvertegenwoordiging zich gebonden dienen te weten aan een bepaalde interpretatie van de Grondwet, is mede van belang het gewicht dat aan een bepaalde interpretatie wordt gegeven (Kamerstukken I 2004/05, 28 726, nr. C, p. 2–3). De regering is daarbij van mening dat de betekenis van de Grondwet met name wordt bepaald door de historisch-grammaticale interpretatie. Ook andere interpretatiemethoden spelen een rol, maar omdat de term «verkiezing» van artikel 55 van de Grondwet zo expliciet door de grondwetgever is aangeduid als kandidaatstelling én stemming is er naar het oordeel van de regering geen ruimte om de term «verkiezing» te interpreteren als alleen stemming.

Een dergelijke interpretatie zou bovendien ongewenst zijn, omdat zij afbreuk doet aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing brengt met zich mee dat de kandidaatstelling niet voorafgaand aan de stemming van de leden van Provinciale Staten plaatsvindt. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat ook het toenmalige kabinet dat standpunt voor ogen had. Het reageerde als volgt op de suggestie die in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer is gedaan om de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing mee te sturen met de oproeping voor de provinciale statenverkiezingen: «Wij menen dat maatregelen van deze aard tot gevolg zouden hebben dat de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer toch enigermate trekken zou gaan vertonen van een directe verkiezing. Daarom kunnen wij daarover (...) moeilijk een positief oordeel uitspreken.» (Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 13).

In het wetsvoorstel is een regeling opgenomen waardoor lijstencombinaties in de Eerste Kamer automatisch tot stand komen indien deze in meer dan de helft van de Provinciale Staten zijn aangegaan. Aanleiding voor deze regeling was dat, op grond van de huidige Kieswet, politieke groeperingen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezing onderhandelen over de optimale lijstencombinatie en restzetelverdeling, zonder dat de burger daar nog invloed op kan uitoefenen.

Deze regeling is niet in strijd met artikel 55 van de Grondwet, omdat de verkiezingshandeling wordt verricht na provinciale statenverkiezingen. De Raad van State noemt in zijn advies deze keuze «gerechtvaardigd», «mede gelet op de bezwaren die kleven aan het vervroegen van het tijdstip van kandidaatstelling naar een moment vóór de provinciale statenverkiezingen».

In de eerste nota van wijziging is desalniettemin voor een alternatieve oplossing gekozen, waardoor het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft. Voor een inhoudelijke beschrijving van deze nota van wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij deze nota van wijziging.

De Staatscommissie Grondwet is niet gevraagd een oordeel te geven over de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet, omdat een dergelijke adviesaanvraag geheel buiten haar taakopdracht valt (zie onder andere Kamerstukken II 2008/09, 31 570, nr. 8).

De leden van de PvdA-fractie vragen of het aanmerken van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba als een provincie niet onbedoeld tot gevolg heeft dat een lijstverbinding in 58% van de Europees Nederlandse provincies moet zijn aangegaan om ook voor de Eerste Kamer te mogen meedoen. Voorts vragen de leden of de regering een model heeft overwogen waarin een lijstverbinding die in 50% van de provincies is aangegaan, automatisch in werking treedt voor de Eerste Kamerverkiezingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de BES-eilanden voor toepassing van de drempel als provincie meetellen en of dit uitdrukkelijk geregeld moet worden of volgt uit artikel Ya 22 van het wetsvoorstel Kieswet BES.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering tot het aantal is gekomen dat in minimaal zeven provincies kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie moeten zijn verbonden, wil er sprake zijn van een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing. De leden vragen zich verder af wat de consequentie is als een partij in verschillende provincies met een andere partij een lijstverbinding zou aangaan. Voorts vragen de leden waarom er voor is gekozen dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot stand komt ten gevolge van de lijstencombinaties bij de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Tot slot vragen deze leden of de regeling niet onnodig belastend is voor partijen die achteraf onvoldoende stemmen behaald blijken te hebben voor een of meer zetels in de Staten. Deze partijen zouden namelijk kunnen besluiten om te komen met één gezamenlijke lijst, maar waarbij vervolgens een lijstencombinatie met andere verwante partijen onmogelijk is.

Door de eerste nota van wijziging zijn deze vragen inmiddels achterhaald. Toch hecht ik eraan de vragen van de leden te beantwoorden.

In het (oorspronkelijke) wetsvoorstel tellen de BES-eilanden als provincie mee voor de toepassing van de drempel. Dit volgt uit artikel Ya 22 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken I 2009/10, 31 956, nr. A).

Het aanmerken van de openbare lichamen als provincie voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zou per saldo geen effect hebben gehad. Bij zowel twaalf als dertien provincies zou namelijk in zeven provincies een lijstencombinatie tot stand moeten zijn gekomen, wil deze ook gelden voor de Eerste Kamerverkiezing.

In het wetsvoorstel was ervoor gekozen dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing tot stand komt als in minimaal de helft van de provincies – dus zeven provincies – deze lijstencombinatie was aangegaan. Voor deze drempel is gekozen omdat het anders mogelijk zou zijn dat er lijstencombinaties in de Eerste Kamer ontstonden die met elkaar conflicteren. Stel dat niet de eis was dat in zeven provincies, maar in vijf provincies een lijstencombinatie tot stand moest zijn gekomen. Als dan bijvoorbeeld politieke groepering A in vijf provincies een lijstverbinding met politieke groepering B aanging, maar in vijf andere provincies politieke groepering A een lijstverbinding aanging met politieke groepering C, dan zou in de Eerste Kamer een lijstencombinatie tussen de kandidatenlijsten A-B en tussen de kandidatenlijsten A-C ontstaan. Dit levert een conflict met elkaar op, waardoor niet kan worden bepaald welke lijstencombinatie geldt. Doordat in het oorspronkelijke wetsvoorstel was geregeld dat in meer dan de helft van de provincies een lijstencombinatie

tot stand moest zijn gekomen, werd voorkomen dat een dergelijk conflict tussen lijstencombinaties voor de Eerste Kamer zou kunnen optreden. Daarnaast was in het wetsvoorstel geregeld dat, indien een lijstencombinatie in meer dan de helft van de provincies is aangegaan, deze *automatisch* geldt voor de Eerste Kamerverkiezing. Voor dit automatisme was gekozen omdat het voor politieke partijen anders alsnog mogelijk was om, op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen, de restzetelverdeling van de Eerste Kamer te beïnvloeden. Er zou dan een keuzemoment zijn om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan. Dit wetsvoorstel beoogt nu juist aan deze praktijk een einde te maken. Als een partij in verschillende provincies met verschillende partijen een lijstverbinding zou aangaan, dan zou in het oorspronkelijke wetsvoorstel moeten worden gezien welke identieke lijstencombinaties er in de provincies tot stand zijn gekomen. Alleen als er in meer dan zeven provincies een identieke lijstencombinatie tot stand is gekomen, zou deze hebben doorgewerkt voor de Eerste Kamerverkiezing. Als een partij in zes provincies een lijstencombinatie zou aangaan met twee andere partijen, terwijl deze in de overige provincies slechts met één van deze partijen een lijstencombinatie zou zijn aangegaan, dan zou voor de Eerste Kamerverkiezing geen lijstencombinatie tot stand zijn gekomen, aangezien dan niet aan de eis was voldaan dat in ten minste zeven provincies een identieke lijstencombinatie tot stand is gekomen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet alternatieve regelingen heeft overwogen. Ten eerste door verbindingen tussen politieke groeperingen in plaats van tussen lijsten mogelijk te maken. Ten tweede door de kandidaatstelling en de lijstverbindingen door kandidaat-leden te laten verrichten. Ten derde door het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties. De leden vragen zich af in hoeverre deze alternatieve regelingen verenigbaar zijn met de wetssystematiek, wat de voor- en nadelen van dergelijke oplossingen zijn en of dergelijke wetgeving nog voor de volgende statenverkiezingen in werking kunnen treden.

Het kabinet heeft de door de leden genoemde alternatieve regelingen overwogen. Deze afweging is neergelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 32 191, nr. 3, p. 3–4). In de eerste nota van wijziging is een nieuwe afweging gemaakt en ervoor gekozen om het aangaan van lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen. Voor een beschrijving van deze afweging wordt verwezen naar de toelichting bij deze nota van wijziging. Voor alle opties geldt dat te allen tijde spoedige behandeling van dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Gelet op de nauwe samenhang tussen de verkiezingen voor de Provinciale Staten en die voor de Eerste Kamer moet het wetsvoorstel tijdig in werking treden om tijdig effect te hebben voor de komende Eerste Kamerverkiezing.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering gemotiveerd kan uitleggen hoe zij de Grondwet zou willen wijzigen om de spanning die bij het wetsvoorstel inzake het kiesrecht op de BES-eilanden bestaat met de letter van artikel 55 van de Grondwet weg te nemen en op welke termijn dit moet gebeuren.

In dit verband wordt verwezen naar artikel III van het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 12), dat is opgenomen naar aanleiding van de motie Remkes c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 12). Artikel 55 van de Grondwet zal binnen afzienbare tijd gewijzigd worden zodat ook aan de leden van de eilandsraden van de

BES-eilanden het kiesrecht voor de Eerste Kamerverkiezing wordt verleend.

Wettelijk vastleggen van het tijdstip van de verkiezing

De leden van de CDA-fractie vragen of het wettelijk vastleggen van het tijdstip van de verkiezing om 15.00 uur Nederlandse tijd in overeenstemming is met de wetgeving in het kader van de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welk tijdstip de verkiezingen op de BES-eilanden zullen plaatsvinden en vragen of het mogelijk is de verkiezingen op een vast tijdstip binnen het Koninkrijk te laten plaatsvinden.

De wetgeving in het kader van de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen is in overeenstemming gebracht met dit wetsvoorstel. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland is geregeld dat de stemming voor de Eerste Kamerverkiezing op de BES en in het Europese deel van Nederland op hetzelfde tijdstip plaatsvindt (Kamerstukken I 2009/10, 31 956, nr. A). Daardoor is voor het Europees-Nederlandse deel de stemming om 15.00 uur terwijl op de BES-eilanden de stemming om 09.00 of 10.00 uur plaatselijke tijd is.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering in de toelichting op dit wetsvoorstel de mening aanhangt dat het waarschijnlijk en bezwaarlijk is dat stemgedrag in de Provinciale Staten beïnvloed kan worden door kennis over het verkiezingsresultaat in de Provinciale Staten in andere provincies, maar zij in het kader van het wetsvoorstel Kieswet BES van mening is dat er waarschijnlijk zeer geringe beïnvloeding zal plaatsvinden hetgeen in dat geval niet leidt tot bezwaren.

Voor de regering staat voorop dat oneigenlijke beïnvloeding van het verkiezingsresultaat op zichzelf bezwaarlijk is, maar dat eventuele maatregelen daartegen moeten worden afgewogen in het licht van enerzijds de ernst van de beïnvloeding en anderzijds de zwaarte van de maatregelen die de beïnvloeding moeten voorkomen.

Voor de landelijke verkiezingen is het vanuit het oogpunt van dienstverlening aan de kiezers wenselijk om de inwoners van de openbare lichamen op gelijke voorwaarden te laten deelnemen aan het verkiezingsproces. Daardoor is het bijvoorbeeld niet wenselijk om de stembussen op de BES-eilanden eerder te sluiten, omdat ze dan korter open zijn dan de stembussen in het Europees-Nederlandse deel.

Voor de stemming bij de Eerste Kamerverkiezingen geldt dit bezwaar niet. Gelet op de omvang van de stemming kan hiervoor een vast tijdstip worden bepaald waarop de stemming plaatsvindt.

Consultatie en adviezen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts in te gaan op het advies van de Kiesraad om verplichte centrale kandidaatstelling bij de Eerste Kamerverkiezingen in te voeren, alsmede het verwerken van enkele technische wijzigingen. De leden vragen of dit betekent dat de lijst dan niet meer ingediend zou worden door een lid van Provinciale Staten en hoe dit valt te rijmen met artikel R 2 Kieswet, waarin staat dat iedere kandidatenlijst wordt ondertekend door tenminste één lid van Provinciale Staten.

Ook de leden van de PvdA-fractie, VVD-fractie en SGP-fractie vragen wat het standpunt is van de regering over het advies van de Kiesraad en wanneer de adviezen verwerkt worden in een wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de regering geen bezwaar heeft tegen de door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen. Het verwerken van deze aanpassingen, met name de centrale kandidaatstelling, zou echter de nodige tijd vergen. Gelet op de wens van de Eerste Kamer dat onderhavig wetsvoorstel nog voor de komende Eerste Kamerverkiezing in werking treedt, heeft de regering gemeend dat het niet opportuun was alle door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen in het wetsvoorstel op te nemen. Nu echter de behandeling van het wetsvoorstel langer op zich heeft laten wachten dan gepland – de eerste nota van wijziging over het onderdeel lijstencombinaties is ter advisering voorgelegd aan de Kiesraad en de Raad van State – heeft de regering besloten deze punten alsnog middels een tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel te behandelen. Voor een verdere beschrijving van de tweede nota van wijziging wordt verwezen naar de toelichting daarbij. Voorts merkt de regering op dat op grond van artikel R 1 Kieswet een ieder kandidatenlijsten kan inleveren. Deze handeling is niet voorbehouden aan provinciale statenleden. De ondertekening van een kandidatenlijst door een lid van Provinciale Staten als bedoeld in artikel R 2 Kieswet, is een afzonderlijke handeling.

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