

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: -  
Bedrag: -

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: --  
Bedrag: -

Gedeputeerde

belast met

behandeling: drs. J.M.M. Polman

Vergadering PS: 25 oktober 2019

Nr: [19427959](#)

Agenda nr:

Vergadering GS: -

Nr: -

Onderwerp: Consultatie PS voorstel Grondwetswijziging: Herziening verkiezingswijze Eerste Kamer

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

## Samenvatting:

In dit conceptwetsvoorstel Grondwetswijziging stelt de minister van BZK voor de verkiezingswijze van de Eerste Kamer voor om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt. Hierbij wordt elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar gekozen. Met de verlenging van de zittingsduur van de leden gecombineerd met een minder directe koppeling aan één concrete verkiezingsuitslag wordt onder meer beoogd de verkiezingen voor de leden van provinciale staten meer op zichzelf te laten staan waarmee de legitimatie kan worden vergroot. Een gefaseerde verkiezing van de senaat past volgens dit voorstel beter bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek. Het conceptwetsvoorstel wijkt op dit punt af van het rapport van de commissie-Remkes. Deze heeft geadviseerd niet terug te keren naar het stelsel van vóór 1983.

## Aanleiding

Dit voorstel vloeit voort uit het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Kamerstukken II, 2018/19, 34 430, nr. 10).

De minister van BZK heeft begin september een conceptwetsvoorstel Grondwetswijziging herziening verkiezingswijze Eerste Kamer ter consultatie aan het IPO voorgelegd (*zie bijlage*). In het voorstel is het kabinetsstandpunt uitgewerkt ten aanzien van het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Cie-Remkes). Het wetsvoorstel bevat onder meer een herziening van de wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen. Voorstel is om de leden voortaan voor zes jaar te kiezen, waarbij om de drie jaar beurtelings 37 of 38 Kamerleden worden gekozen. Dit wijkt af van het voorstel van de staatscommissie Remkes (*Eindrapport: Lage Drempels, Hoge Dijken zie 7.2.3*).

Omdat Provinciale Staten een belangrijke rol spelen in de procedure van verkiezing van de Eerste Kamer, heeft de minister dit conceptwetsvoorstel aan het IPO voorgelegd ter consultatie. Daarnaast bevat het een voorstel om de tweede lezing van een Grondwetswijziging voortaan in een verenigde vergadering van beide Kamers van de Staten-Generaal te behandelen. Dit voorstel is voor de provincies minder van belang.

In de Algemene Vergadering van het IPO op 1 oktober 2019 is wat betreft de voorbereiding van de IPO-reactie op het wetsvoorstel afgesproken dat hiervoor aan de leden van Provinciale Staten een reactie wordt gevraagd.

### **Vraag aan Provinciale Staten**

Het IPO wil weten hoe door statenleden tegen de voorgestelde grondwetwijziging wordt aangekeken. Dit wil het IPO graag vóór 1 november 2019 van alle Provinciale Staten vernemen. In de Provinciale Staten vergadering van 25 oktober 2019 kunt u met elkaar van gedachte wisselen over het voorliggende voorstel tot herziening van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer.

Er wordt aan Provinciale Staten niet gevraagd om in te stemmen met het voorliggende wetsvoorstel of een consensus te bereiken.

### **Mogelijke afwegingen**

Het voorstel van het kabinet is om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt. Hierbij wordt elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar gekozen.

Het voorstel heeft als beoogde effecten: het versterken van de rolzuiverheid van de senaat en de verbeterde werking van het tweekamerstelsel. Daarnaast is in de Memorie van Toelichting (MvT) te lezen dat het de verwachting is dat de voorgestelde wijze van samenstellen van de Eerste Kamer er toe leidt dat de verkiezing van de Provinciale Staten minder in het licht komt te staan van landelijke thema's. Nu worden de Statenverkiezingen vaak overschaduwd door die van de Eerste Kamer. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van een zo zuiver mogelijk politiek mandaat voor besluitvorming op provinciaal niveau.

### *Redenen om niet terug te keren naar situatie van voor 1983*

De commissie-Remkes adviseert om niet terug te keren naar het stelsel van vóór 1983 om de volgende redenen:

- Getalsmatige verschillen tussen de uitslagen met het huidige wijze van verkiezingen en de uitslagen omgerekend naar het systeem van voor 1983 blijken over het algemeen klein (Eindrapport; pp. 311);
- Historisch onderzoek bevestigt het beeld dat de Eerste Kamer in de loop der jaren iets actiever en zelfbewuster is geworden blijkens het nemen van initiatieven, verwerpen van voorstellen en het terugsturen van voorstellen naar de Tweede Kamer, maar het is niet waarschijnlijk dat die verandering veroorzaakt is door de verandering in de wijze van verkiezing.
- De huidige wijze van verkiezing zorgt er wel voor dat iedere vier jaar wordt gespeculeerd over de vraag of de regering haar meerderheid behoudt (in de Eerste Kamer). Sinds de Grondwetwijziging in 1983 is het nog nooit gebeurd dat ze die verloor;
- De drie jaarlijkse verkiezing van de helft van de Eerste Kamer is mogelijk tot wel drie jaar na de statenverkiezingen. Hiermee kan de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen al jaren tevoren duidelijk maken dat de regering haar meerderheid in de Eerste Kamer gaat verliezen. De democratische legitimatie van de beslissingen van de Eerste Kamer zou in de tussentijd betwist kunnen worden. Deze vertraagde doorwerking van kiezersvoorkeuren in de Eerste Kamer was een van de redenen waarom de staatscommissie-Van Schaik en de staatscommissie-Cals/Donner adviseerden om af te stappen van de verkiezing in twee delen;
- Een ander neveneffect van een terugkeer naar het stelsel van vóór 1983 is dat het voor kleine partijen moeilijker is om in de Eerste Kamer te komen. Er zijn dan bij iedere verkiezing namelijk maar 37 of 38 zetels te verdelen in plaats van 75, wat feitelijk leidt tot een verdubbeling van de kiesdrempel.

### *Redenen om terug te keren naar de situatie van voor 1983*

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

- Aanpassing van de zittingsduur en de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer sluit beter aan bij de staatkundige positie van de senaat, eigen legitimatie en de rolverdeling in het tweekamerstelsel;
- Langere zittingsduur accentueert dat het gezag van de senaat mede wordt ontleend aan de ervaring en deskundigheid van haar leden. Een langere zittingsduur is verder een stabiliserende factor in het politieke systeem. Internationaal is het niet ongebruikelijk om een senaat in delen te kiezen, wat eveneens de continuïteit kan bevorderen;
- Dit leidt tot een legitimatie voor de Eerste Kamer die afwijkt van het mandaat van de direct gekozen Tweede Kamer en die past bij de reflecterende rol die vaak wordt toebedacht aan een senaat. De wijze van verkiezing is zo gezien onderdeel van het streven naar een evenwicht tussen enerzijds een invloedrijke, specifiek gelegitimeerde senaat en anderzijds duidelijkheid over de vraag bij welke verkiezingen de kiezer een effectief oordeel kan geven over het gevoerde regeringsbeleid en een voorkeur kan uitspreken voor toekomstig beleid.
- De integrale verkiezing van de Eerste Kamer, die steeds kort na de Provinciale Statenverkiezing plaatsvindt, benadrukt sinds 1983 het politieke karakter van de Eerste Kamer. Tegelijk is de gemiddelde zittingsduur van

senatoren afgenomen. Beide ontwikkelingen verhouden zich minder goed tot de rol van de Eerste Kamer als college van reflectie en heroverweging.

- Een langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden en een gefaseerde doorwerking van de nationale wijzigingen in de electorale verhoudingen versterken het noodzakelijke evenwicht tussen het politieke karakter van de Eerste Kamer enerzijds en haar rol als instantie van heroverweging en reflectie anderzijds. Met de voorgestelde wijze van verkiezing zal de Eerste Kamer (als geheel) niet over een recenter politiek mandaat van de kiezer beschikken dan de Tweede Kamer. Het onderhavige voorstel ondersteunt derhalve de rolverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer.
- Daarnaast valt ook te verwachten dat de voorgestelde wijze van verkiezing ertoe leidt dat de verkiezing van de Provinciale Staten minder wordt overschaduwd door de verkiezing van de Eerste Kamer en de aandacht voor landelijke thema's die daar mede een gevolg van zijn. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van een zo zuiver mogelijk politiek mandaat voor besluitvorming op provinciaal niveau.
- Een effect kan zijn dat het soms iets langer duurt voordat de opkomst van nieuwe politieke stromingen in volle omvang tot uitdrukking komt in de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze enigszins vertraagde doorwerking van veranderingen in het partijlandschap past bij de eigensoortige rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer. De verkiezing van deze Kamer - en niet de verkiezingen voor de provinciale staten - vormt tevens de democratische basis voor nieuw beleid op nationaal niveau.
- Een neveneffect van het voorstel is dat de kiesdeler toeneemt, omdat het bij elke afzonderlijke verkiezing om minder zetels gaat dan nu het geval is (37 of 38 in plaats van 75). Bij de uitwerking van het onderhavige voorstel in de Kieswet wordt onderzocht op welke wijze dit effect beperkt kan worden.

#### **Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?**

Er wordt voor 1 november 2019 een brief verzonden aan het IPO met daarin de reacties op de voorgestelde herziening van de Provinciale Statenleden van Zeeland. Gezien het karakter van de consultatie wordt in de brief ruimte gelaten voor minderheidsstandpunten.

#### **Wat zijn de klimaateffecten?**

Niet van toepassing.

#### **Wat mag het kosten?**

Er zijn geen kosten verbonden aan het voorstel.

#### **Financiële consequenties externe inhuur: geraamd op - (kostensoort -)**

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Provinciale Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

Drs. F.J. van Houwelingen MPA, griffier

#### Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,  
gelezen het voorstel van 25 oktober 2019, nr. 19427959;

besluiten:

aan het IPO naar aanleiding van de Consultatie Grondwetswijziging – Herziening verkiezingswijze Eerste Kamer – namens de Provinciale Staten van Zeeland een reactie te versturen waarin de standpunten uit het debat over dit onderwerp worden voor het voetlicht worden gebracht.