



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500EA Den Haag

Interprovinciaal Overleg
T.a.v. de voorzitter, drs. Th.J.F.M. Bovens
Herengracht 23
2511 EG DEN HAAG

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500EA Den Haag

Contactpersoon
Steven Hillebrink

T 0652809565
steven.hillebrink@minbzk.nl

Kenmerk
2019-0000457237

Bijlage(n)
1

Datum **03 SEP 2019**
Betreft Consultatie grondwetsherziening verkiezingswijze Eerste
Kamer

Geachte heer Bovens,

Hierbij bied ik u een conceptwetsvoorstel aan, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet.

Dit voorstel vloeit voort uit het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (*Kamerstukken II*, 2018/19, 34 430, nr. 10). Het behelst mede het voorstel om de Eerste Kamer voortaan voor zes jaar te kiezen, waarbij om de drie jaar beurtelings 37 of 38 Kamerleden worden gekozen.

Omdat de provinciale staten een belangrijke rol spelen in de procedure van verkiezing van de Eerste Kamer, leg ik dit conceptwetsvoorstel aan u voor om zo de reactie van het Interprovinciaal Overleg daarop te vernemen.

In verband met de verdere voortgang zou ik het op prijs stellen uw reactie zo spoedig mogelijk – maar uiterlijk 15 oktober aanstaande – te mogen ontvangen.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren



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

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

In de Grondwet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Artikel 52 komt te luiden:

Artikel 52

1. De zittingsduur van de Tweede Kamer is vier jaren.
2. De zittingsduur van de Eerste Kamer is zes jaren. Om de drie jaren treden beurtelings achtendertig leden en zevenendertig leden af.

B

In artikel 55 vervalt de laatste volzin.

C

In artikel 64, vierde lid, vervalt de laatste volzin.

D

Artikel 137 van de Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt 'overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid' vervangen door 'overwegen de Staten-Generaal in verenigde vergadering in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid'.
2. In het vijfde lid wordt 'De Tweede Kamer kan' vervangen door 'De Staten-Generaal in verenigde vergadering kunnen'.

Artikel III

Aan de Grondwet worden de volgende additionele artikelen toegevoegd:

Artikel III

1. Binnen drie maanden na de dag waarop de leden van provinciale staten voor de eerste maal na de inwerkingtreding van dit artikel worden gekozen, wordt een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gehouden. Bij deze verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden achtendertig leden gekozen voor een duur van zes jaren en worden zevenendertig leden gekozen voor een duur van drie jaren. De artikelen 52 en 64 van de Grondwet naar de tekst van 1983 blijven van kracht tot het tijdstip waarop de zittingsduur van de bij de in de vorige volzin bedoelde verkiezing gekozen Eerste Kamer aanvangt.

2. Indien voor de inwerkingtreding van dit artikel een wijziging van artikel 55 van de Grondwet in werking is getreden die ertoe strekt ten behoeve van Nederlanders die geen ingezetenen zijn een kiescollege voor de Eerste Kamer te introduceren, wordt in artikel II, onderdeel B, 'artikel 55' vervangen door 'artikel 55, eerste lid'.

Artikel IV

1. Artikel 137 van de Grondwet zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit artikel, blijft van kracht ten aanzien van een voorstel tot verandering in de Grondwet waarvan de wet die verklaart dat zij in overweging zal worden genomen, is bekendgemaakt vóór de datum waarop de Tweede Kamer is gekozen die zitting heeft op de datum van inwerkingtreding van dit artikel.

2. Zolang artikel 137 van de Grondwet niet verenigbaar is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt een voorstel als bedoeld in artikel 55, derde lid, van het Statuut in tweede lezing behandeld door de beide kamers afzonderlijk.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. Daartoe wordt een aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer voorgesteld en tevens een aanpassing van de wijze van behandeling van voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing. Deze voorstellen zijn aangekondigd in het standpunt van het kabinet over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.¹

Dat de Staten-Generaal uit twee Kamers bestaan die hun bevoegdheden onafhankelijk van elkaar uitoefenen, versterkt het stelsel van *checks and balances*, dat een van de fundamenteën is van de Nederlandse staatsinrichting. Een tweekamerstelsel vergt dat er een zekere samenhang is tussen de werkzaamheden van de Kamers. Die samenhang wordt bevorderd door een duidelijke rolverdeling. Met de staatscommissie benadrukken wij het belang van evenwicht in het tweekamerstelsel. Dit moet vooral tot uitdrukking komen in de opstelling van actoren als regering, Raad van State, Kamers en fracties en hun leden, maar tevens in een uitgebalanceerde institutionele vormgeving.

Er bestaat al geruime tijd een vrij grote mate van consensus over de gewenste rolverdeling, die onderschreven wordt in het eindrapport van de staatscommissie. Binnen die rolverdeling ligt het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer,² dat onder meer tot uitdrukking komt in een groter aantal bevoegdheden en vooral ook in een intensiever gebruik van die bevoegdheden. De Tweede Kamer neemt vanuit dit politieke primaat na de verkiezingen ook het initiatief voor de vorming van een kabinet. Het regeerakkoord is een overeenkomst tussen fracties in de Tweede Kamer. In het functioneren van de Eerste Kamer ligt het zwaartepunt op de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.³

Het functioneren van de Eerste Kamer binnen dit stelsel creëert onvermijdelijk spanning tussen enerzijds het politieke karakter dat zij als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering. Deze inherente spanning ligt aan de basis van de terughoudendheid die de opstelling van de Eerste Kamer doorgaans kenmerkt en van haar focus op de kwaliteit van de wetsvoorstellen.

De rolvastheid van de hoofdrolspelers bepaalt in grote mate de werking van het tweekamerstelsel. De staatscommissie roept de actoren in dit verband op om in het feitelijk handelen de rolverdeling te respecteren. Senatoren zouden niet aan het regeerakkoord gebonden moeten zijn (of worden), Tweede Kamerleden zouden niet de indruk moeten wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen en de Eerste Kamer zou bijvoorbeeld terughoudendheid moeten betrachten bij het houden van beleidsdebatten.⁴ Wij onderschrijven het belang van

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10.

² In 1983 is de Tweede Kamer vooropgesteld in artikel 51 van de Grondwet, waarmee beoogd werd om 'de grotere betekenis van de Tweede Kamer' tot uitdrukking te brengen. Zie Kamerstukken II 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9.

³ *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel), Boom 2018, p. 292-99. Zie in gelijke zin het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A, p. 14.

⁴ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 293 en 298.

dergelijk feitelijk en rolvast handelen voor een goede werking van het stelsel. Verantwoordelijkheid hiervoor ligt allereerst bij de Kamers zelf, die deze verschillende rollen in hun handelen accentueren. De regering draagt daarvoor mede een verantwoordelijkheid, die onder meer inhoudt dat er alleen bij uitzondering gebruik wordt gemaakt van zogenoemde novelles om tegemoet te komen aan wensen van de Eerste Kamer en terughoudendheid wordt betracht bij het doen van toezeggingen aan de Eerste Kamer.

De institutionele vormgeving is hierbij echter ook van belang. In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel heeft het kabinet twee onderdelen van de Grondwet geïdentificeerd die een goede werking van het tweekamerstelsel kunnen verhinderen. Het gaat om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en de wijze waarop voorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing door de Staten-Generaal behandeld worden.

De verkiezingswijze van de Eerste Kamer waar in 1983 voor gekozen is, leidt ertoe dat iedere vier jaar de vraag prominent aan de orde is of de coalitiepartijen een meerderheid behalen in de Eerste Kamer via de verkiezing van de provinciale staten. Niet alleen raakt hierdoor het provinciale aspect van de statenverkiezingen uit zicht, maar er komt zo ook te veel de nadruk te liggen op het politieke karakter van de Eerste Kamer. In haar *Tussenstand* wees de staatscommissie op de mogelijkheid om terug te keren naar de wijze van verkiezing die gold tussen 1922 en 1983. Zij wees erop dat het conceptueel niet past bij de verhouding tussen de Kamers dat de Eerste Kamer af en toe over een recenter mandaat beschikt dan de Tweede Kamer en dat de huidige wijze van verkiezing de Eerste Kamer meer in verband brengt met de mogelijkheid om af te rekenen met de coalitie die is gevormd op basis van de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.⁵

De regering weegt de door de staatscommissie gesignaleerde gevolgen en bezwaren van de huidige verkiezingswijze zwaarder dan de staatscommissie in haar eindrapport doet en stelt daarom 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. Wij menen dat deze verlenging van de zittingsduur van de leden in combinatie met een minder directe koppeling aan een concrete verkiezingsuitslag meer recht doet aan de eigen legitimatie door de verkiezing door de leden van provinciale staten en past bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek. Dit voorstel wordt nader toegelicht in paragraaf 2.

Ook de huidige vormgeving van de behandeling van Grondwetsherzieningen in tweede lezing creëert een risico op een verstoring van het evenwicht tussen de Kamers. De staatscommissie wijst erop dat in tweede lezing de situatie kan ontstaan dat een beperkte minderheid van de indirect gekozen Eerste Kamer een Grondwetswijziging verhindert die gesteund wordt door een grote meerderheid (van ten minste twee derden) van de Tweede Kamerleden die direct gekozen zijn in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken. Hiermee kan een impasse ontstaan in de verhouding tussen de Kamers onderling, mede in relatie tot het kabinet en de kiezers. Deze situatie achten wij met de staatscommissie onwenselijk en daarom stellen wij een wijziging voor die ertoe strekt om de tweede lezing van Grondwetsherzieningen te behandelen in een verenigde vergadering van de beide Kamers. Dit voorstel wordt nader toegelicht in paragraaf 3.

De staatscommissie beval tevens aan om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Zoals in het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie is opgemerkt, zal het kabinet zich nader beraden op deze aanbeveling.

⁵ *Tussenstand*, Den Haag, juni 2018, p. 100.

2. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de Eerste Kamer een zittingsduur heeft van zes jaren en dat om de drie jaren beurtelings achtendertig leden en zevenendertig leden worden gekozen. Deze aanpassing heeft als oogmerk om de zittingsduur en de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer beter aan te laten sluiten bij haar staatkundige positie, eigen legitimatie en de rolverdeling in het tweekamerstelsel.

In veel andere tweekamerstelsels wordt de rolverdeling tussen de kamers ondersteund door een verschil in de zittingsduur en de wijze van verkiezing. Het is niet ongebruikelijk, zeker in eenheidsstaten zoals Nederland, dat de ene kamer (lagerhuis) direct wordt gekozen door de kiezers terwijl de legitimatie van de andere kamer (hogerhuis of senaat) via een andere procedure tot stand komt. Dit gebeurt bijvoorbeeld via verkiezing door regionale of lokale volksvertegenwoordigers (Frankrijk), door afvaardiging van deelstaatsbestuurders (Duitsland) of via benoemingen door de regering (Verenigd Koninkrijk, Canada).

Het idee hierachter is dat de senaat in samenstelling moet afwijken van het lagerhuis om zijn toegevoegde waarde te verzekeren. Naast een andere wijze van verkiezing wordt in dit licht soms ook gekozen voor een langere zittingsduur van de leden.⁶ Een langere zittingsduur benadrukt tevens dat het gezag van een hogerhuis mede wordt ontleend aan de ervaring en deskundigheid van zijn leden. Een langere zittingsduur is verder een stabiliserende factor in het politieke systeem. In aansluiting hierop is het internationaal niet ongebruikelijk om het hogerhuis in delen te kiezen,⁷ wat eveneens wordt gezien als bevorderlijk voor de continuïteit.⁸

Dit alles leidt tot een legitimatie voor een hogerhuis die afwijkt van het mandaat van het direct gekozen lagerhuis en die past bij de reflecterende rol die vaak wordt toegedicht aan een hogerhuis. De wijze van verkiezing is aldus onderdeel van een streven naar een evenwicht tussen enerzijds een invloedrijke, specifiek gelegitimeerde senaat en anderzijds duidelijkheid over de vraag bij welke verkiezingen de kiezer een effectief oordeel kan geven over het gevoerde regeringsbeleid en een voorkeur kan uitspreken voor toekomstig beleid.

De staatscommissie constateert in dit licht dat een directe verkiezing van de Eerste Kamer een bedreiging vormt voor een goed functioneren van het tweekamerstelsel. Ook de opties van een gelote Eerste Kamer of een verkiezing door de gemeenteraden worden door de staatscommissie afgeraden. Met de staatscommissie zijn wij van mening dat de verkiezing van de Eerste Kamer door de provinciale staten (en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen) de voorkeur heeft.⁹ Wel zien wij – anders dan de staatscommissie – goede redenen om verschil te maken tussen de zittingsduur van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

Tot 1983 verschilden in Nederland de zittingsduur van Eerste Kamerleden altijd van die van Tweede Kamerleden. Toen Nederland in 1848 koos voor invoering van de directe verkiezing van de Tweede Kamer is tegelijk een indirecte verkiezing van de Eerste Kamer ingevoerd, waarbij de zittingsduur op negen jaar werd gesteld, en om de drie jaar een derde van de senatoren werd gekozen. De Kamers moesten niet teveel op elkaar gaan lijken en de Eerste Kamer moest meer 'vastheid' hebben.¹⁰ Vanaf 1922 werden senatoren gekozen voor zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft werd gekozen. Ook toen was het argument dat de Eerste Kamer zich mede in haar

⁶ Zie in dit verband de database van de Interparlementaire Unie, <https://data.ipu.org>.

⁷ Voorbeelden zijn Frankrijk, Tsjechië, de Verenigde Staten, Australië, India en Japan.

⁸ Meg Russell, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford University Press 2000, p. 33.

⁹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 308-10.

¹⁰ *Handelingen van de regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet 1847-1848*, Eerste Deel, Belinfante 1848, p. 344 en 523.

zittingsduur moest onderscheiden van de Tweede Kamer. Voorkomen moest worden dat de Eerste Kamer een doublure zou worden van de Tweede Kamer.¹¹ Hiermee zou immers de grond voor een tweekamerstelsel, en het bestaansrecht van de Eerste Kamer aangetast worden.

De staatscommissies-Van Schaik en -Cals/Donner adviseerden echter om over te stappen op een vierjaarlijkse verkiezing van de Eerste Kamer als geheel. De commissies zagen een nadeel in het onregelmatige tempo waarin de verkiezingen elkaar opvolgden. Soms vonden de Eerste Kamerverkiezingen snel na de statenverkiezingen plaats, maar daar kon ook één, twee of drie jaar tussen zitten. Doordat de provincies in de toenmalige Kieswet in vier kiesgroepen waren ingedeeld, waarbij beurtelings twee kiesgroepen de helft van de Eerste Kamer kozen, kon het bovendien voorkomen dat sommige provinciale staten niet konden deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezing. Deze bezwaren waren nog wel te accepteren als de behoefte aan 'een grotere duurzaamheid' van de Eerste Kamer nog zou bestaan, maar dat was naar het oordeel van de staatscommissies toen niet het geval. Ook werd betoogd dat de heterogene natuur van de beide delen van het parlement geen versterking behoefte door een verschillende zittingsduur of een niet collectieve verkiezing van een der delen.¹² Deze argumentatie vormde voor de regering de basis om de huidige regeling in de Grondwet voor te stellen.¹³ Bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende grondwetsvoorstel is er echter al op gewezen dat deze regeling ongewenste gevolgen zou kunnen hebben voor de verhouding tussen beide kamers. Tegenstanders vreesden dat de verkiezing van de Eerste Kamer uiterlijk binnen drie maanden na de verkiezing van de provinciale staten zou kunnen leiden tot een sterkere positie van de Eerste Kamer.¹⁴

De afgelopen decennia is het politieke karakter van de Eerste Kamer meer naar voren gekomen, zoals tegenstanders van de wijziging als voorzienbaar gevolg hadden genoemd. De integrale verkiezing van de Eerste Kamer, die steeds kort na de provinciale statenverkiezing plaatsvindt,¹⁵ benadrukt sinds 1983 het politieke karakter van de Eerste Kamer. Tegelijk is de gemiddelde zittingsduur van senatoren afgenomen.¹⁶ Beide ontwikkelingen verhouden zich minder goed tot de rol van de Eerste Kamer als college van reflectie en heroverweging. Sindsdien is een aantal malen voorgesteld om terug te keren naar het stelsel van vóór 1983, ook om het eigen karakter van de directe verkiezingen voor provinciale staten meer betekenis te geven.¹⁷

Een langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden en een gefaseerde doorwerking van de nationale wijzigingen in de electorale verhoudingen versterken naar onze mening 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.

¹¹ De regering en de Tweede Kamer waren destijds voorstander van een zittingsduur van vier jaar, maar dit voorstel werd verworpen door de Eerste Kamer. Zie P.J. Oud, *Het jongste verleden*, deel 1, Van Gorcum 1947, p. 358-91.

¹² Eindrapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet (Van Schaik), Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1954, p. 51 en Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Cals/Donner), Staatsuitgeverij 1971, p. 101-2.

¹³ Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 6.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de inbreng van het Eerste Kamerlid J. Vis (D66), Handelingen I 1980/81, 4e vergadering, p. 42.

¹⁵ Artikel 55 van de Grondwet schrijft voor dat de verkiezing van de Eerste Kamer uiterlijk drie maanden na de statenverkiezingen plaatsvindt.

¹⁶ Zie p. 17 van bijlage 6 bij het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, gepubliceerd op www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

¹⁷ Zie Kamerstukken II 1996/97, 21247, nr. 164, p. 13 en 16 en Kamerstukken II 1999/2000, 26976, nr. 1, p. 11-12.

Welke effecten zijn te verwachten?

De belangrijkste beoogde effecten van de versterkte rolzuiverheid en verbeterde werking van het tweekamerstelsel zijn hierboven reeds toegelicht.

Daarnaast valt ook te verwachten dat de voorgestelde wijze van verkiezing ertoe zal leiden dat de verkiezing van de provinciale staten minder wordt overschaduwed door de verkiezing van de Eerste Kamer en de aandacht voor landelijke thema's die daar mede een gevolg van zijn. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van een zo zuiver mogelijk politiek mandaat voor besluitvorming op provinciaal niveau.

Minder waarschijnlijk is dat een wijziging van de zittingsduur van de Eerste Kamer substantiële gevolgen heeft voor de verschillen tussen de politieke samenstelling van de Kamers. Het wordt soms wel aangenomen dat de huidige wijze van verkiezing deze verschillen vergroot, of dat deze verschillen meer schoksgewijs optreden. De staatscommissie parlementair stelsel heeft berekend hoe de Eerste Kamer zou zijn samengesteld als de zittingsduur in 1983 niet was aangepast en de uitslagen van de provinciale statenverkiezingen hetzelfde waren geweest. De verschillen tussen de Kamers bleken niet sterk beïnvloed te worden door de verandering in zittingsduur.¹⁸

Een mogelijk effect kan zijn dat het soms iets langer zal duren voordat de opkomst van nieuwe politieke stromingen in volle omvang tot uitdrukking komt in de samenstelling van de Eerste Kamer.¹⁹ Deze enigszins vertraagde doorwerking van veranderingen in het partijlandschap past naar onze mening 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 effect van het stelsel voor 1983 was dat sommige provinciale staten in bepaalde gevallen niet stemden voor de Eerste Kamer, omdat zij deel uitmaakten van een groep die niet aan de beurt kwam tijdens hun vierjarige zittingsduur. Dit sloot aan bij de uitgangspunten van het stelsel maar was hiervan geen dwingend gevolg omdat het berustte op een wijze van uitwerking in de toenmalige Kieswet. Het is aan de wetgever om hierin een keuze te bepalen bij de wijziging van de Kieswet die noodzakelijk is als de thans voorgestelde wijziging van de Grondwet gerealiseerd wordt.

Een neveneffect van het onderhavige voorstel is dat de kiesdeler zal toenemen, omdat het bij elke afzonderlijke verkiezing om minder zetels gaat dan nu het geval is (37 of 38 in plaats van 75). Bij de uitwerking van het onderhavige voorstel in de Kieswet wordt onderzocht op welke wijze dit effect beperkt kan worden.

Een laatste aspect betreft de ontbinding van de Eerste Kamer. Op grond van de huidige regeling kan een ontbinding en tussentijdse verkiezing van de Eerste Kamer slechts onder bepaalde omstandigheden enig effect hebben voor de politieke verhoudingen binnen de Kamer. Bij een zittingsduur van zes jaar waarbij om de drie jaar de helft van de Kamer gekozen wordt, kan een tussentijdse ontbinding naar verwachting in bepaalde omstandigheden feitelijk een groter effect hebben op de samenstelling van de Kamer. Tussen 1922 en 1983, toen dit stelsel bestond, is echter behoudens de destijds voorgeschreven ontbindingen wegens herziening van de Grondwet nooit gebruikgemaakt van de bevoegdheid tot ontbinding van de Eerste Kamer.²⁰

3. De tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet

¹⁸ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 311.

¹⁹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312.

²⁰ Sinds 1848 is de Eerste Kamer slechts eenmaal (in 1904) ontbonden vanwege een conflict met de regering. Zie J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, Wolters-Noordhoff 1987, p. 131.

Voorgesteld wordt om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen en niet meer in de beide Kamers afzonderlijk. Het doel van dit voorstel is het wegnemen van een kwetsbaarheid in de huidige procedure die is gesignaleerd door de staatscommissie, met behoud van de waarborgen voor een zorgvuldige procedure van Grondwetswijziging, met inbegrip van twee lezingen, een tweede lezing na directe verkiezingen en een versterkte meerderheid in de Staten-Generaal.²¹

Voorstellen tot herziening van de Grondwet doorlopen eerst de normale wetsprocedure (dit wordt de eerste lezing genoemd). Nadat er een nieuwe Tweede Kamer is gekozen, moet het voorstel nogmaals aanvaard worden door de Staten-Generaal en de regering. Bijzonder aan deze tweede lezing is dat de regering en de Tweede Kamer het voorstel niet meer mogen wijzigen²² en dat er in beide Kamers een meerderheid voor het voorstel moet zijn van ten minste twee derde van de uitgebrachte stemmen.²³

De Tweede Kamerverkiezingen die moeten plaatsvinden tussen de eerste en de tweede lezing bieden de kiezer de mogelijkheid om de Grondwetsherziening te laten meewegen in de stemkeuze. Het is een waarborg voor versterkte volksinvloed op fundamentele beslissingen. In de praktijk is het effect van deze regeling vooral dat er gedurende een langere periode brede politieke steun moet zijn voordat een wijziging tot stand kan komen. Dit neemt niet weg dat de procedure kiezers de garantie biedt dat zij hun stem mede kunnen laten bepalen door een voor hen belangrijke Grondwetsherziening. Hierdoor 'blijft de kiezersraadpleging een waarborg die onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen'.²⁴

De Eerste Kamerverkiezingen bieden geen mogelijkheid voor de kiezer om de uitkomst van een procedure van Grondwetswijziging te beïnvloeden. De Eerste Kamer wordt sinds 1995 niet meer verplicht ontbonden wegens een herziening van de Grondwet omdat de vierjaarlijkse integrale verkiezing van de Eerste Kamer een tussentijdse ontbinding vrij betekenisloos maakte. Een terugkeer naar de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer van voor 1983 brengt daarin enigszins verandering, maar niet in het feit dat de Eerste Kamer gekozen wordt door provinciale statenleden die niet zijn gekozen met het oog op een tweede lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet door de Eerste Kamer. De Eerste Kamer ontbeert om deze reden 'de verhoogde representativiteit' van de na een eerste lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet herkozen Tweede Kamer.²⁵ Dit alles betekent dat de democratische legitimatie van de Kamers in het kader van de tweede lezing verschillend van aard is.

De staatscommissie wijst erop dat dit verschil in democratische legitimatie problematisch wordt als het debat in de Kamers tot verschillende uitkomsten leidt, in het bijzonder als een voorstel in tweede lezing niet wordt aangenomen omdat de drempel van twee derde van de uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer nét niet gehaald wordt.²⁶ In die situatie verhindert een beperkte minderheid van de senatoren een wijziging die gesteund wordt door een meerderheid van de Eerste Kamer en een ruime meerderheid van de Tweede Kamer die (anders dan de Eerste Kamer) gekozen

²¹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312-14.

²² De Tweede Kamer heeft wel de mogelijkheid om het voorstel te splitsen.

²³ De procedure is geregeld in artikel 137 van de Grondwet.

²⁴ Advies van de Raad van State over het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten, Kamerstukken II 2006/07, 31013, nr. 4, p. 3.

²⁵ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Cals/Donner), 1971, p. 334.

²⁶ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 313. Ook de staatscommissie-Cals/Donner constateerde dat 'het redelijk [zou] zijn te verlangen, dat een herziening, waarvoor zich twee derden der Tweede Kamer hebben uitgesproken, niet door een minderheid in de Eerste Kamer kan worden tegengehouden' (Eindrapport, 1971, p. 334).

is om de tweede lezing mogelijk te maken. Deze situatie doet zich niet vaak voor, maar is zeer onwenselijk. Zij gaat rechtstreeks in tegen een van de bedoelingen van de tweede lezing, namelijk het faciliteren van volksinvloed via een verplichte tussenliggende Tweede Kamerverkiezing. Een dergelijke situatie maakt de Eerste Kamer als instituut kwetsbaar voor kritiek. Het probleem wordt echter niet veroorzaakt door de Eerste Kamer of door het stemgedrag van senatoren, maar door de institutionele vormgeving.

In het verleden hebben voorgaande kabinetten als alternatief voor de huidige procedure van herziening van de Grondwet voorgesteld om de tweede lezing af te schaffen,²⁷ of om Grondwetswijzigingen in een speciale Grondwetskamer te behandelen,²⁸ of de tweede lezing alleen in de Tweede Kamer te behandelen.²⁹ Aan elk van deze voorstellen kleefden echter nadelen.

Net als de staatscommissie hechten wij eraan dat de hoofdelementen van de huidige procedure behouden blijven, dat wil zeggen: twee lezingen met een tussentijdse verkiezing van de Tweede Kamer, waarbij in tweede lezing een versterkte meerderheid vereist is en de inbreng van de Eerste Kamer ook in de tweede lezing gewaarborgd is. Zo heeft de kiezer de mogelijkheid om een wijziging van de Grondwet mee te laten wegen in zijn stemkeuze en wordt voorkomen dat er op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het staatsbestel worden doorgevoerd. Dat vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.³⁰

De staatscommissie beveelt op basis van deze uitgangspunten aan om de tweede lezing niet langer in beide Kamers afzonderlijk te behandelen maar in een verenigde vergadering. De Eerste Kamer kan zo niet meer in de situatie komen dat een minderheid van haar leden een verandering blokkeert waarvoor op democratische wijze brede steun in de Staten-Generaal is verworven.

De leden van de Eerste Kamer kunnen aldus volop participeren in het debat en de besluitvorming in tweede lezing. Gezien de bijzondere aandacht die in de Eerste Kamer doorgaans bestaat voor de rechtsstatelijkheid en de juridische kwaliteit van wetsvoorstellen, is het een bijkomend voordeel dat de inbreng van de Eerste Kamerleden in een verenigde vergadering tevens van directe invloed kan zijn op de stembepaling van de leden van de Tweede Kamer. Eerste Kamerleden krijgen in de verenigde vergadering verder de bevoegdheid om voor te stellen om een wijzigingsvoorstel te splitsen, een bevoegdheid die nu alleen toekomt aan de regering en leden van de Tweede Kamer.³¹ Mede gelet op de directe, actuele en specifieke legitimatie van de opnieuw gekozen Tweede Kamer tijdens de tweede lezing is het redelijk dat de stemverhoudingen in de Tweede Kamer (als gevolg van het groter aantal leden) in de verenigde vergadering zwaarder meewegen dan de verhoudingen in de Eerste Kamer.

4. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het voorstel om de zittingsduur van de Eerste Kamer te wijzigen, zijn verwaarloosbaar. De verkiezingen voor de Eerste Kamer worden primair georganiseerd door de provincies en de Caribische openbare lichamen. De organisatie van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag zijn eenvoudig, aangezien alleen de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland kiesgerechtigd zijn. Zoals hiervoor en in de toelichting op onderdeel A van artikel II is opgemerkt, wordt het aan de gewone wetgever overgelaten op welke wijze de driejaarlijkse verkiezing van de achtendertig onderscheidenlijk zevenendertig leden

²⁷ Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 11.

²⁸ Kamerstukken II 1945/46, 189, nr. 2 en Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 2.

²⁹ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973/74, 12944, nr. 2, p. 16.

³⁰ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312.

³¹ Artikel 137, vijfde lid, van de Grondwet. Zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting.

van de Eerste Kamer zal plaatsvinden. Indien wordt gekozen voor driejaarlijkse verkiezingen in een deel van de provincies en de Caribische openbare lichamen, hoeven de provincies en de Caribische openbare lichamen nog slechts een keer in de zes jaren – in plaats van een keer in de vier jaren – een verkiezing te organiseren en nemen de uitgaven dus navenant af. Indien wordt gekozen voor driejaarlijkse verkiezingen in alle provincies en Caribische openbare lichamen, zullen zij elke drie jaren een verkiezing moeten organiseren en nemen de uitgaven dus iets toe.

De voorgestelde wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure heeft geen financiële gevolgen.

Artikelsgewijs deel

Artikel II, onderdeel A (artikel 52)

Op dit moment is de zittingsduur van beide Kamers vier jaren. De zittingsduur van de Tweede Kamer blijft vier jaren (eerste lid). Zoals in het algemeen deel is toegelicht strekt het wetsvoorstel ertoe de zittingsduur van de Eerste Kamer te verlengen tot zes jaren, waarbij elke drie jaren een verkiezing plaatsvindt van een deel van de Eerste Kamer. Beide elementen zijn opgenomen in het tweede lid van artikel 52. De formulering van de tweede volzin van dit artikellid is ontleend aan die van artikel 101 van de Grondwet naar de tekst van 1972. Dat artikel liet het aan de wetgever over om te bepalen op welke wijze de driejaarlijkse verkiezing van de achtendertig onderscheidenlijk zevenendertig leden van de Eerste Kamer plaatsvond. Op grond van de Kieswet vonden de verkiezingen plaats in vier groepen van provincies en werden elke drie jaar in twee van die groepen de leden van de Eerste Kamer gekozen. Een andere invulling, bijvoorbeeld een waarbij de verkiezingen elke drie jaar in alle provincies plaatsvinden, was ook mogelijk geweest. Ook het onderhavige wetsvoorstel laat het aan de wetgever over om de verkiezingswijze nader te regelen. Artikel 59 van de Grondwet biedt hiervoor de grondslag. Daarbij moet worden aangetekend dat, anders dan vóór 1983, het kiesrecht voor de Eerste Kamer niet uitsluitend toekomt aan de leden van provinciale staten, maar eveneens aan de leden van de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen.

Het tweede lid van het huidige artikel 52 bepaalt dat indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin wordt gewijzigd. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel de zittingsduur van de Eerste Kamer niet langer koppelt aan die van de provinciale staten, bestaat aan deze bepaling niet langer behoefte.

Artikel II, onderdeel B (artikel 55)

De tweede volzin van het huidige artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezing van de Eerste Kamer (behoudens in geval van ontbinding) wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Nu het onderhavige wetsvoorstel de zittingsduur van de Eerste Kamer niet langer koppelt aan die van de provinciale staten, maar voorziet in een driejaarlijkse verkiezing van een deel van de Eerste Kamer, dient deze bepaling te vervallen.

Artikel II, onderdeel C (artikel 64)

Ingevolge artikel 64, eerste lid, van de Grondwet kan elk der kamers bij koninklijk besluit worden ontbonden. In dat geval vindt een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer plaats (tweede lid). Het vierde lid van artikel 64 regelt de gevolgen voor de zittingsduur van een na ontbinding optredende kamer. De laatste volzin van dit artikellid bepaalt thans dat de zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd. Deze bepaling houdt verband met de koppeling van de zittingsduur

van de Eerste Kamer aan die van de provinciale staten. Die koppeling wordt als gezegd met het onderhavige wetsvoorstel losgelaten. Daarom kan ook deze volzin vervallen.

Artikel 64, vierde lid, bevat een grondslag voor een wettelijke regeling van de (maximale) zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer. Die is bedoeld om de verkiezingen van de Tweede Kamer zoveel mogelijk in een vaste periode van het jaar te kunnen laten plaatsvinden. Naar het oordeel van de regering is een regeling om die reden niet nodig voor de verkiezingen van de Eerste Kamer na ontbinding. Ook voor 1983 liet de Grondwet de maximale zittingsduur van de Eerste Kamer in het midden. Het vervallen van de laatste volzin van artikel 64, vierde lid, heeft tot gevolg dat een na ontbinding optredende Eerste Kamer een vaste zittingsduur van zes jaren heeft, met dien verstande dat een deel van de leden na drie jaren zal aftreden en de overige leden na zes jaren (op grond van het nieuwe artikel 52). Het is aan de wetgever hieraan invulling te geven.

Artikel II, onderdeel D (artikel 137)

De wijziging in het vierde lid van artikel 137 van de Grondwet is in het algemeen deel toegelicht. Het vijfde lid van artikel 137 bepaalt thans dat de Tweede Kamer een grondwetsvoorstel in tweede lezing kan splitsen. Wij stellen voor de splitsingsbevoegdheid toe te kennen aan de verenigde vergadering; dit sluit aan bij artikel 84 van de Grondwet, op grond waarvan een voorstel van wet dat door de verenigde vergadering moet worden behandeld, door haar kan worden gewijzigd.

Artikel III (additioneel artikel III)

Onderdeel 1

Dit onderdeel strekt ertoe de voorgestelde wijziging van de zittingsduur van de Eerste Kamer pas te laten ingaan op het moment dat de zittingsduur eindigt van de Eerste Kamer die in functie is op het moment dat deze wijziging in werking treedt. De zittingsduur van de Eerste Kamer, ook die van een na ontbinding optredende Eerste Kamer, eindigt op grond van de huidige Grondwet binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. In deze periode van drie maanden wordt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voorbereid en vindt de stemming plaats. Om te voorkomen dat dit proces zou worden verstoord, bepaalt dit onderdeel dat als de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt in deze periode, de Eerste Kamer nog gewoon volgens de huidige regeling wordt gekozen. Pas de daaropvolgende Eerste Kamer zal dan een zittingsduur van zes jaren hebben.

Indien de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt in de periode waarin de verkiezing van de leden van provinciale staten wordt voorbereid, maar voor de dag waarop de stemming plaatsvindt, wordt de volgende Eerste Kamer volgens de nu voorgestelde nieuwe regeling gekozen. Met het oog hierop wordt in dit onderdeel de term 'gekozen' gebruikt, in plaats van de term 'verkiezing'. De grondwetgever verstaat onder die laatste term namelijk 'het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling én stemming'.³²

De eerste keer dat de Eerste Kamer volgens de nieuwe regeling wordt gekozen, worden achtendertig leden gekozen voor een duur van zes jaren en worden zevenendertig leden gekozen voor een duur van drie jaren. Aangezien dit afwijkt van de hoofdregel van artikel 52 (nieuw) is dit in artikel III, onderdeel 1, expliciet geregeld.

Onderdeel 2

³² Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 13. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32191, nr. 8, p. 2.

Dit onderdeel regelt de samenloop met het Grondwetsvoorstel dat ertoe strekt ten behoeve van Nederlanders die geen ingezetenen zijn een kiescollege voor de Eerste Kamer te introduceren. Indien dat voorstel eerder in werking treedt dan het onderhavige, kan de in artikel II opgenomen wijzigingsopdracht niet onverkort worden gehandhaafd.

Artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet biedt weliswaar een grondslag om in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet bij wet voor zoveel nodig aan elkaar aan te passen, maar om te zijner tijd vertraging te voorkomen is ervoor gekozen nu reeds een samenloopbepaling op te nemen.

Artikel III (additioneel artikel IV)

Het in de wet van 1 november 2017, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (Stb. 2017, 426) opgenomen additionele artikel IV is van rechtswege uitgewerkt (als bedoeld in aanwijzing 6.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Daarom kan dit artikel worden benut voor een nieuwe overgangsrechtelijke voorziening.

Onderdeel 1

Het is mogelijk dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt tijdens de zittingsduur van een Tweede Kamer die is gekozen na de bekendmaking van een verklaringswet als bedoeld in artikel 137, eerste lid, van de Grondwet en die op grond van het huidige vierde lid van dit artikel tot taak heeft het in de verklaringswet opgenomen voorstel in tweede lezing te overwegen. Op grond van onderdeel 1 van artikel IV wordt in dat geval de tweede lezing nog volgens de huidige herzieningsprocedure afgerond, dat wil zeggen door de beide kamers afzonderlijk.

Onderdeel 2

Artikel 55, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, het voorstel wordt behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de beide kamers in tweede lezing de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde besluitvorming in tweede lezing door de verenigde vergadering is hiermee niet verenigbaar. In het licht van artikel 5 van het Statuut, op grond waarvan de Grondwet de bepalingen van het Statuut in acht neemt, bevat onderdeel 2 van artikel IV daarom een overgangsrechtelijke voorziening. Die strekt ertoe dat in de situatie, bedoeld in artikel 55, derde lid, van het Statuut besluitvorming in tweede lezing vooralsnog plaatsvindt in de beide kamers afzonderlijk. Het streven is erop gericht om na de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de Grondwet artikel 55, derde lid, van het Statuut met deze wijziging in overeenstemming te brengen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren