



DE GRONDWET - ARTIKEL 55 - VERKIEZING EERSTE KAMER

De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van een kiescollege als bedoeld in artikel 132a, derde lid. De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamer, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 55 - VERKIEZING EERSTE KAMER - G. LEENKNEGHT

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Betrokkenheid van de Caribische openbare lichamen
3. De wijze van verkiezing
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie maart 2019^[1]

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Sinds de grondwetsherziening van 1848 wordt de Eerste Kamer gekozen langs de weg van getrapte verkiezing: de kiesgerechtigde burgers kiezen de leden van de provinciale staten, die op hun beurt de senatoren kiezen. Tussen 1815, het jaar waarin de Eerste Kamer in het leven werd geroepen, en 1848 werden de leden niet verkozen, maar voor het leven benoemd door de Koning. In die tijd werden de leden van de Tweede Kamer door de provinciale staten gekozen. Toen in 1848 de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer werd vastgelegd in de Grondwet, werd de oude wijze van verkiezing van de Tweede Kamer toegepast op de Eerste. Aan deze constructie lagen overigens niet erg fundamentele gedachten ten grondslag. Het was vooral een verlegenheidsoplossing om tegemoet te komen aan de kritiek op het functioneren van de benoemde senatoren.^[2]

Aanvankelijk bepaalde de Grondwet dat de *provinciale staten* de leden van de Eerste Kamer kiezen, maar sinds 1922 is bepaald dat de Eerste-Kamerleden worden gekozen door de *leden* van de provinciale staten. Deze aanpassing van de formulering hing samen met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging als basis voor het kiesstelsel voor de beide Kamers. Tot dat moment vormden de

provincies in feite kiesdistricten voor de Eerste Kamer, en kon een meerderheid in de staten van een provincie bepalen dat alle stemmen van de betreffende provincie op de kandidaten van één enkele partij werden uitgebracht. De huidige formulering beoogt duidelijk te maken dat elk afzonderlijk lid van de provinciale staten een stem uitbrengt, die wordt meegewogen bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

2. BETROKKENHEID VAN DE CARIBISCHE OPENBARE LICHAMEN

Sinds 10 oktober 2010, de datum waarop drie Caribische eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – als openbaar lichaam binnen het Koninkrijk deel zijn gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel (artikel 1, tweede lid, Statuut), doet zich een bijzonder probleem voor in verband met de verkiezingen voor de Eerste Kamer. De Nederlanders die op de drie eilanden wonen hebben, zoals alle andere Nederlanders, het recht vertegenwoordigd te worden in de Eerste Kamer.^[3] Dat kan echter niet op de gebruikelijke getrapte manier: de kiesgerechtigde Nederlanders die daar wonen kiezen geen leden van provinciale staten, omdat de openbare lichamen niet tot een provincie behoren. Om dat probleem op te lossen was het aanvankelijk de bedoeling dat de eilandsraden van de drie Caribische openbare lichamen voortaan zouden deelnemen aan de verkiezingen voor de Eerste Kamer. De drie eilanden zouden in zoverre als provincie worden beschouwd. Daartoe werd in 2010 een bepaling in de Kieswet opgenomen (artikel Ya 22);^[4] de inwerkingtreding daarvan werd afhankelijk gemaakt van de afronding van de benodigde grondwetsherziening – de tekst van artikel 55 laat immers niet toe dat de eilandsraden deelnemen aan de senaatsverkiezingen.

In een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 55 Grondwet was aanvankelijk bepaald dat de Eerste Kamer zou worden verkozen door de leden van de provinciale staten en de leden van de eilandsraden.^[5] Wanneer die wijziging zou zijn doorgevoerd, zou echter een nieuw probleem zijn ontstaan: in de eilandsraden kunnen, net als in de gemeenteraden, ook niet-Nederlanders zitting hebben. Die zouden dan stemrecht verkrijgen voor de Nederlandse Eerste Kamer, hetgeen niet verenigbaar is met de overige grondwettelijke bepalingen over het kiesrecht (met name de artikelen 4 en 129 Grondwet).^[6] De regering diende daarom een nieuw wijzigingsvoorstel in, dat het op dat moment nog aanhangige voorstel weer beoogde te wijzigen - een mooi voorbeeld van een novelle - zodat niet de leden van de eilandsraden, maar de leden van een speciaal kiescollege zouden deelnemen aan de Eerste Kamerverkiezingen. Dit nieuwe kiescollege wordt rechtstreeks verkozen door de Nederlandse kiesgerechtigden binnen de drie openbare lichamen. Deze wijziging resulteerde in de huidige eerste volzin van artikel 55: ‘De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van een kiescollege als bedoeld in artikel 132a, derde lid.’^[7] In het derde lid van het nieuwe artikel 132a vindt het kiescollege voor de Eerste Kamer voor de Caribische openbare lichamen een grondwettelijke basis.

3. DE WIJZE VAN VERKIEZING

De Eerste Kamer wordt verkozen voor de duur van vier jaren en in beginsel is die periode gekoppeld aan de zittingsduur en -periode van de provinciale staten.^[8] De verkiezing geschiedt volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (zie artikel 52 Grondwet), waarbij sinds 1985 geldt dat Nederland één kiesgebied is.^[9]

Een belangrijk element in de verkiezing van de Eerste Kamer is de weging van de stemmen die in de verschillende provincies zijn uitgebracht. Dit is nodig omdat de verhouding tussen het aantal statenleden en de bevolkingsomvang van de twaalf provincies nogal uiteenloopt. Om een evenwichtige verhouding tussen de bevolkingsgrootte van de provincies en de kracht van de in die provincies uitgebrachte stemmen te verzekeren, is in de Kieswet een mechanisme neergelegd dat de relatieve zwaarte van de uitgebrachte stemmen uitdrukt. De consequentie hiervan is dat stemmen van statenleden in provincies met veel inwoners bij de berekening van de verkiezingsuitslag zwaarder wegen dan die van statenleden van provincies met een kleiner aantal inwoners.

Voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag wordt eerst het aantal inwoners van elke provincie, en van de drie Caribische openbare lichamen, gedeeld door het honderdvoud van het aantal leden van provinciale staten en het kiescollege. Het getal dat resulteert (afgerond naar het dichtstbijzijnde gehele getal) is de zogeheten stemwaarde.^[10] De stemwaarden worden voorafgaand aan de verkiezingen door de Kiesraad vastgesteld, op basis van de bevolkingsaantallen per 1 januari van betreffende jaar, en gepubliceerd in de Staatscourant. Voor de Eerste Kamerverkiezingen van mei 2019 werden de volgende stemwaarden vastgesteld: Groningen 136, Friesland 151, Drenthe 120, Overijssel 246, Flevoland 102, Gelderland 377, Utrecht 274, Noord-Holland 519, Zuid-Holland 668, Zeeland 98, Noord-Brabant 463, Limburg 237, Bonaire 22, Sint Eustatius 6, Saba 4.^[11]

Vervolgens wordt voor elke provincie en voor het kiescollege het aantal uitgebrachte stemmen voor elke kandidaat en voor elke lijst vermenigvuldigd met de betreffende stemwaarde. De uitkomst hiervan geldt voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag als het aantal uitgebrachte stemmen op elke kandidaat en elke lijst.^[12] Die aantallen worden tenslotte volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging omgezet in zetelaantallen voor de Eerste Kamer.^[13]

Door deze wijze van verdeling van de beschikbare zetels, die is gebaseerd op relatief kleine aantallen werkelijk uitgebrachte stemmen, kan de stem van een enkel statenlid direct gevolgen hebben voor de uiteindelijke zetelverdeling, met name wat betreft de verdeling van restzetels. Bij de Eerste Kamerverkiezingen in 2011 bracht het Noord-Hollandse D66-statenlid Cool ongewild een ongeldige stem uit, omdat hij in het stemhokje niet met het voorgeschreven rode potlood stemde, maar met een blauwe balpen. Zijn ongeldige stem kostte D66 een zetel in de Eerste Kamer, ten gunste van de SP.^[14]



Het Zeeuwse statenlid Johan Robesin.

Foto: omroepzeeland.nl

De waarde van een enkele stem maakt ook de rol van statenleden zonder binding met een landelijke politieke partij, en van statenleden die overwegen bij hun keuze de eigen partijlijn te verlaten, van groot belang. Soms ondernemen landelijke partijleiders pogingen om dergelijke statenleden te paaien met toezeggingen, in ruil voor een stem op een partijgenoot. Zo zou in 2011 het Zeeuwse statenlid Robesin, destijds lid (en oprichter) van de Partij voor Zeeland, door minister-president Rutte zijn gevraagd op een VVD-kandidaat voor de Eerste Kamer te stemmen. In ruil daarvoor zou hij de toezegging hebben verkregen dat de Zeeuws-Vlaamse Hedwigepolder niet zou worden ontpolderd, ondanks verdragsverplichtingen tussen Nederland en Vlaanderen daartoe.^[15] In antwoord op Kamervragen over de kwestie ontkende de minister-president overigens een dergelijke toezegging te hebben gedaan.^[16]

4. LITERATUUR

- P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, 11de druk, Kluwer: Deventer 2010
- B.H. van den Braak, De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995, diss. 1998
- Tweehonderd jaar Eerste Kamer. Veelzijdig in deeltijd. De laatste 25 jaar in het vizier, Bju: Amsterdam, 2015
- F. de Vries, De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, diss. Groningen, 2000

5. HISTORISCHE VERSIES

Art. 80 Gw 1815: De andere kamer, welke den naam van eerste draagt, is zamengesteld uit niet minder dan veertig en niet meerder dan zestig leden, den vollen ouderdom van veertig jaren bereikt hebbende, welke door den Koning voor hun leven benoemd worden, en gekozen uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van den lande behooren. (art. 82 Gw 1840, behoudens dat i.p.v. 'niet minder dan veertig en niet meerder dan zestig' gelezen wordt 'niet minder dan twintig en niet meer dan

dertig?)

Art. 78, vijfde lid, Gw 1848: Zij worden verkozen door de Provinciale Staten in de volgende verhouding:

Noordbrabant 5

Gelderland 5

Zuidholland 7

Noordholland 6

Zeeland 2

Utrecht 2

Friesland 3

Overijssel 3

Groningen 2

Drenthe 1

Limburg 3

39

Ingeval van vereeniging of splitsing van provincien, voorziet dezelfde wet, die dit beveelt, in de wijziging, welke daardoor in deze verhouding noodig zal worden bevonden.

Art. 82, tweede en derde lid, Gw 1887: Zij worden verkozen door de Provinciale Staten in de volgende verhouding:

Noordbrabant 6

Gelderland 6

Zuidholland 10

Noordholland 9

Zeeland 2

Utrecht 2

Friesland 4

Overijssel 3

Groningen 3

Drenthe 2

Limburg 3

50

In geval van vereeniging, splitsing of grensverandering van provincien of vorming van nieuwe, voorziet de wet in de wijziging, welke daardoor in deze verhouding noodig zal worden bevonden.

Art. 82, tweede lid, Gw 1917: Zij worden verkozen door de Staten der provinciën op de wijze bij de wet te bepalen.

Art. 83, tweede lid, Gw 1922: Zij worden verkozen door de leden van de Staten der provinciën op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

Art. 85, tweede lid, Gw 1938: Zij worden verkozen door de leden van de Staten der provinciën op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (art. 92, tweede lid, Gw 1953).

NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.
2. P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, 11de druk, Deventer: Kluwer 2010, p. 33 en noot 17 aldaar.
3. Zie artikel 50 Grondwet, alsmede art. 3, Eerste Protocol, jo. art. 14 EVRM.
4. Wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland, Stb. 2010, 347.
5. Kamerstukken II 2011/ 12, 33 131, nr. 2.
6. Kamerstukken II 2015/ 16, 34 341, nr. 3, p. 1.
7. Stb. 2018, 58 (met rectificatie). Voor de parlementaire behandeling, zie Kamerstukken II 2015/ 16, 34 341, nr. 2 (novelle). De regeling in de Kieswet is daaraan vanzelfsprekend aangepast: zie de artikelen Ya 13 e.v.
8. De Grondwet maakt tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer mogelijk, maar dat gebeurt in de praktijk niet meer. Zie ook het commentaar bij art. 52 en 64 Grondwet.
9. Zie het commentaar bij art. 53.
10. Art. U2 van de Kieswet.
11. Staatscourant, 28 maart 2019, nr. 17854. Hoewel de driep caribische openbare lichamen één kiescollege met in totaal 19 leden kiezen, wordt ten behoeve van de verkiezing van de Eerste Kamer een stemwaarde voor elk afzonder openbaar lichaam gebruikt, omdat de bevolkingsaantallen sterk verschillen.
12. Art. U3 en U4 van de Kieswet.
13. Art. U7 e.v. van de Kieswet.
14. nos.nl/artikel/244844-stem-d66-in-senaat-blijft-ongeldig.html.
15. Zie: www.nrc.nl/nieuws/2011/04/26/rutte-volstrekt-normaal-dat-ik-gesprek-voer-met-zwevend-zeeuws-statenlid; www.volkskrant.nl/archief/hedwigepolder-onder-water~a3339368/.
16. Aanhangsel van de Handelingen 2010/ 11, 2957.

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 55 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).