

Vergaderjaar 2004–2005

**29 986**

## **Wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Wet wijziging kiesstelsel Tweede Kamer)**

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 2004 en het nader rapport d.d. 31 januari 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2004, no. 04.004031, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Wet wijziging kiesstelsel Tweede Kamer), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt ertoe voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een gemengd kiesstelsel in te voeren. Daarbij worden de zetels van de Tweede Kamer aan de kieslijsten toegewezen naar evenredigheid van de in het hele land op de lijsten van die groeperingen uitgebrachte stemmen; de helft van de zetels wordt bezet door kandidaten die zijn gekozen in bij de wet in te stellen meervoudige districten. De Raad van State plaatst bij de keuze die in het wetsvoorstel is gemaakt en bij de daaraan ten grondslag liggende analyse een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 oktober 2004, nr. 04 004031 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de wijziging van het kiesstelsel (Wet wijziging kiesstelsel) rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 december 2004, No. W04.04 0499/I, bied ik u hierbij aan. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

*1. Aanleiding om het kiesstelsel te wijzigen: bijdrage aan versterking van de democratie*

*De regering is van oordeel dat herziening van het kiesstelsel een bijdrage levert aan versterking van de democratie. In het hoofdlijnenakkoord is dat met zoveel woorden aangegeven: «Herziening van het kiesstelsel kan een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van de democratie.» De hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel zet het wetsvoorstel in het perspectief van de ontwikkeling «naar een sterker parlement». Het thans voorliggende wetsvoorstel concentreert zich op de toevoeging van een persoonlijk element aan de verkiezingen op basis van een lijstenstelsel. De toelichting op het wetsvoorstel wijst er terecht op, dat het duidelijk is geworden «dat onder het*

ogenschijnlijk vlakke polderlandschap bij de burgers veel onvrede ten opzichte van de overheid bestaat». Daarom dient een verbetering van de overheidsprestaties en van de democratische mechanismen plaats te vinden. Geheel in de lijn van het hoofdlijnenakkoord en de hoofdlijnennotitie acht de regering voor versterking van de democratie meer nodig dan een wijziging van het kiesstelsel. Zij plaatst deze wijziging tegen de achtergrond van de veranderde positie van de burger tegenover de overheid. Zij sluit zich aan bij de conclusie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (rapport De toekomst van de nationale rechtsstaat, 2002) dat permanent onderhoud van de rechtsstaat nodig is, zowel als het gaat om de klassieke beginselen van de rechtsstaat – legaliteit, machten-scheiding, rechtsbescherming en grondrechten – als wanneer het gaat om het modernere beginsel van de democratie.<sup>1</sup> De regering geeft echter onvoldoende aan wat de bijdrage van het voorstel aan het oplossen van deze bredere problematiek kan zijn en wat overigens nodig is om de noodzakelijke versterking van de democratie te bereiken. Daarom maakt de Raad van State eerst opmerkingen over versterking van de democratie – buiten en binnen staatsinstellingen (punt 2) – en over de positie van de Tweede Kamer (punt 3). Daarna bespreekt de Raad de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel (punt 4).

#### *2a. Democratie buiten de staatsinstellingen*

*Democratie is, zo merkt de Raad op, meer dan democratie via staatsinstellingen. Dat geldt zeker in Nederland, waar niet de verhouding tussen staat en burger, maar de verhouding tussen staat en sociale verbanden traditioneel vooropstaat. Niet de begrippen nationale soevereiniteit en volkssoevereiniteit, maar subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring speelden in de opbouw van de moderne Nederlandse staat een belangrijke rol.*

*Tegen die achtergrond moet ook het Nederlandse «overlegmodel» worden begrepen. Waar een sterk centraal gezag ontbreekt zijn samenspraak en onderhandeling een noodzakelijk complement. Alleen zo kan in een land van minderheden – levensbeschouwelijk, cultureel, politiek – het evenwicht worden bewaard tussen verschillende groepen en opvattingen. Dat overlegmodel behoort tot de Nederlandse vorm van democratie.*

*Met het lossen worden van de sociale verbanden is ook de betrokkenheid van de burgers bij de uitkomsten van het overlegmodel afgenomen. Burgers hebben vaak het gevoel dat er wel over hen wordt beslist, maar niet door of namens hen. Versterking van de democratie via staatsinstellingen, hoe nuttig ook op zichzelf, zal dat gevoel niet wegnemen. Sturing van maatschappelijke ontwikkelingen door de centrale overheid is immers slechts beperkt mogelijk. Het centrum van de beleidsontwikkeling ligt vaak niet bij de organen van de vertegenwoordigende democratie, regering en parlement, maar bij andere instituties, organisaties en gremia zoals intergouvernementele organisaties en instellingen van de Europese Unie, professionals en verzelfstandigde diensten, belangengroepen en maatschappelijke partners, organisaties van particulier initiatief en ad hoc actiegroepen.*

*Wie de democratie wil versterken zal daarom (ook) moeten proberen deze «verplaatsing of verspreiding van de politiek» te doen volgen door een «verspreiding van de democratie»; niet zozeer door nieuwe vormen van volksvertegenwoordiging te creëren maar door «de centrale waarden achter de liberale, representatieve democratie zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn». Het gaat dan om waarden als openheid en openbaarheid, representativiteit en publieke verantwoording.<sup>2</sup>*

#### *2b. Democratie via staatsinstellingen*

*Ook binnen de staatsinstellingen is de democratie voor verbetering vatbaar. Democratie is meer dan het eenmaal in de vier jaar kiezen van volksvertegenwoordigers. Het gaat ook om de ruimte die de overheid aan burgers laat om hun publieke verantwoordelijkheid te organiseren, in verenigingen, in de wijk, in maatschappelijke instellingen. Het gaat ook om de relatie tussen bestuur en bestuurd bij de uitvoering van overheidstaken in de periode tussen verkiezingen in. Het is van belang dat de overheid zich openstelt voor de ideeën en eigen initiatieven van burgers, hun wensen en kritiek, en daarmee rekening houdt bij de ontwikkeling van beleid. Die ruimte en die relatie moeten, zo blijkt uit de praktijk, worden verbeterd; ook de toelichting maakt hier melding van.<sup>3</sup> De voorgestelde wijziging van het kiesstelsel biedt daarvoor op zichzelf geen remedie. Die gaat alleen over de relatie kiezers-gekozenen.*

<sup>1</sup> § 2.3 (Versterking van de democratie), eerste tekstblok, van de toelichting. Kamerstukken II 2002/2003, 28 637, nr. 19, blz. 13. Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 1, blz. 9–10.

<sup>2</sup> Mark Bovens, «De Verplaatsing van de Democratie», WRR-lezing 14 september 2004.

<sup>3</sup> § 2.3 (Versterking van de democratie), onder a (Toenemend gebrek aan vertrouwen), van de toelichting.

### *2c. Conclusie*

*Wijziging van het kiesstelsel is maar één element van versterking van de democratie binnen staatsinstellingen. Versterking van democratie binnen staatsinstellingen is maar één element van versterking van de democratie. Wijziging van het kiesstelsel kan daarom maar in zeer beperkte mate bijdragen aan het versterken van de democratie. De Raad meent dat het in de toelichting aangeduide probleem – versterking van de democratie – zoveel breder is dan de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel – en dat het probleem, gelet ook op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zo dringend is dat deze kiesstelselwijziging zal leiden tot teleurstelling als niet ook andere veranderingen gestalte krijgen: versterking van de relatie bestuur/bestuurden, meer ruimte voor particulier initiatief, verspreiding van de democratie. Hij adviseert in de toelichting hierop in te gaan, en de voor- en nadelen van het wetsvoorstel die de Raad hierna (punt 4) zal bespreken tegen die achtergrond te bezien.*

1 en 2. De Raad merkt terecht op dat er geen sprake (meer) is van een concentratie van de politieke besluitvorming bij regering en Staten-Generaal en dat er daarom ook sprake moet zijn van democratie buiten de staatsinstellingen. De Raad adviseert deze «democratie buiten de staatsinstellingen» vooral te bevorderen door verspreiding van centrale waarden als openheid en openbaarheid, representativiteit en publieke verantwoording. Ik onderschrijf dit standpunt. Onder meer door het programma Andere Overheid besteedt het kabinet aandacht aan het onderwerp wat door de Raad als «democratie buiten de staatsinstellingen» wordt aangeduid. Ik ben wel van mening dat het voorgestelde kiesstelsel indirect een bijdrage kan leveren aan de democratie buiten de staatsinstellingen. Zoals in de memorie van toelichting en daarvoor in de hoofdlijnennotitie uiteen is gezet, is een belangrijke doelstelling van de vorming van districten in het voorstel het weer met elkaar in contact brengen van burgers en volksvertegenwoordigers. Het is daarbij van belang dat de districtsvertegenwoordigers permanent zichtbaar zijn in het district en niet alleen ten tijde van de verkiezingen. Als districtsvertegenwoordiger zal het kamerlid niet alleen contact onderhouden met individuele burgers, maar ook met het maatschappelijk middenveld en andere regionale en lokale instellingen. De districtskamerleden dragen op deze wijze rechtstreeks bij aan het verspreiden van de door de Raad genoemde democratische basiswaarden. In de memorie van toelichting en de hoofdlijnennotitie is in dit verband expliciet gewezen op het positieve effect dat districtsvertegenwoordigers kunnen hebben voor de regionale en lokale partij-organisaties. Een revitalisering van de politieke partijen draagt ook bij aan verspreiding van de democratische basiswaarden.

Overigens moet er op gewezen worden dat democratie niet vanuit «Den Haag» afgedwongen kan worden. Ook de burgers zelf en maatschappelijke groeperingen hebben een verantwoordelijkheid bij het verwezenlijken van democratische waarden. De centrale overheid kan hier niet meer doen dan de voorwaarden scheppen. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat «democrats are made, not born».<sup>1</sup>

In de subparagraaf over «democratie via staatsinstellingen» gaat de Raad in op wat kortweg als «de responsiviteit van de overheid» kan worden aangeduid. Hoewel het juist is dat dit onderwerp meer omvat dan met een wijziging van het kiesstelsel kan worden opgelost, deel ik niet de conclusie van de Raad dat de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel hieraan geen bijdrage levert, omdat deze zich beperkt tot de relatie kiezers-gekozenen.

Dit is van de zijde van de Raad een te beperkte voorstelling van de doelstelling van het wetsvoorstel. Hiervoor is ingegaan op de positieve rol die de districtskamerleden kunnen vervullen voor de versterking van de democratische basiswaarden in het district. Omgekeerd zullen de contacten die het districtskamerlid met de kiezers en de maatschappelijke organisaties heeft ook gevolgen hebben voor zijn optreden in de Kamer. Zij zullen de problemen waar zij mee geconfronteerd worden aankaarten in de Kamer. Dit zal de responsiviteit van de Kamer verhogen, hetgeen weer een positief effect zal hebben op de band met de kiezers.

---

<sup>1</sup> M. de Winter, Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief, WRR webpublicatie nr. 1, Den Haag oktober 2004, p. 20.

### *3. De positie van de Tweede Kamer en het kiesstelsel*

*Het streven van de regering naar een sterkere band tussen kiezer en gekozene – een aansprekend en aanspreekbaar parlement – kan niet los worden gezien van de manier waarop de Tweede Kamer haar functies – volksvertegenwoor-*

*diging, medewetgever en controleur – vervult. Deze functies hangen onderling nauw samen.*

#### *Volksvertegenwoordiging*

*Een belangrijke functie van de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging is om forum te zijn voor publiek debat over wat er in de maatschappij aan de hand is en om vaak tegenstrijdige belangen, eisen en aspecten tegen elkaar af te wegen – en om in die functie duidelijk herkenbaar te zijn.*

*De Tweede Kamer maakt geen deel uit van het openbaar bestuur en moet daar ook niet mee verweven raken. Een manco van de democratie binnen en buiten staatsinstellingen zou hierin gelegen kunnen zijn dat de volksvertegenwoordiging te zeer medebestuurder en uitdrager van overheidsbeleid is geworden, in plaats van aandrager daarvan namens de bevolking; de burger krijgt onvoldoende antwoord.*

*Deze meer algemene aspecten zijn verweven met de institutionele problemen van het vertegenwoordigend stelsel: «grote vragen in de straat en inhoudelijke armoede rond de staat».<sup>1</sup>*

#### *Medewetgever en controleur*

*Onder meer door de vergaande delegatie van regelgeving ligt de wetgevende taak (die is opgedragen aan regering en Staten-Generaal gezamenlijk) feitelijk vooral bij de regering. Het overgrote deel van de wetsvoorstellen wordt door de regering voorbereid. Daarbij komt thans de verschuiving van de wetgevende arbeid naar Brussel; aan de voorbereiding van die wetgeving nemen wel vertegenwoordigers van de regering deel, maar de controle van de Tweede Kamer daarop is gering.*

*Bij de controle op het nationale beleid is de Tweede Kamer vaak meer gericht op de controle vooraf, op te voeren beleid, dan op de controle op de effecten van het gevoerde beleid, ondanks pogingen om die controletaak sterker aan te zetten. De burgers hebben echter het meeste te maken met die effecten.*

*Zo gezien is een heroriëntatie van de Kamer op haar vertegenwoordigende, wetgevende en controlerende functie een belangrijke voorwaarde voor een sterker parlement (de titel van de hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel). Die heroriëntatie impliceert een grotere mate van zelfstandigheid van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de regering. Wijziging van het kiesstelsel leidt niet automatisch tot die grotere zelfstandigheid. Grotere zelfstandigheid leidt waarschijnlijk wel tot grotere geloofwaardigheid van het parlement tegenover de kiezers en daarmee tot een betere relatie tussen kiezers en gekozenen.*

*Het is allereerst aan de Tweede Kamer om zich op zo'n heroriëntatie te bezinnen; de Raad adviseert de regering om in ieder geval nader in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel kan bijdragen aan grotere zelfstandigheid van de Tweede Kamer en op hetgeen overigens nodig is om die zelfstandigheid te versterken.*

3. De Raad merkt terecht op dat een aanspreekbaar en aansprekend parlement niet los gezien kan worden van de wijze waarop de Tweede Kamer haar functies vervult. Het is zoals de Raad opmerkt allereerst aan de Kamer om zich op zo'n heroriëntatie te bezinnen. De Kamer heeft in het verleden al blijk gegeven zich hier van bewust te zijn en beziet met enige regelmaat het eigen functioneren. De commissie Onderzoek organisatie en werkwijze Tweede Kamer, bekend als de commissie-Dolman, en de bijzondere commissie Vraagpunten, de commissie-Deetman, zijn hier uitgesproken voorbeelden van. Ook het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zal naar verwachting de Kamer aanleiding geven haar positie als controleur opnieuw tegen het licht te houden.

De wijziging van het kiesstelsel ziet vanzelfsprekend vooral op de volksvertegenwoordigende rol van de Kamer. Deze rol is echter niet los te zien van haar rol als wetgever en controleur. Zoals hiervoor is aangegeven verwacht ik dat de inbreng van de districtsvertegenwoordigers de responsiviteit van de Kamer zal doen toenemen. De inbreng die de Kamer krijgt via de districtsvertegenwoordigers heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de regering wordt gecontroleerd en voor de inbreng bij wetsvoorstellen. Indien, om een voorbeeld te noemen, kamerleden via contacten met burgers geconfronteerd

<sup>1</sup> Ab Klink, «De straat roept de staat terecht tot de orde, De staat en de straat, Christen-Democratische Verkenningen, winter 2003, blz. 8.

worden met ondoorzichtige regelgeving, zal hen dat in hun rol als medewetgever alerter maken op het belang van heldere, eenduidige regels.

#### *4. Beoordeling van het wetsvoorstel*

*De regering is van oordeel dat het bestaande kiesstelsel niet beantwoordt aan de behoeften die heden ten dage bij de kiezers bestaan: herkenbare, aansprekende en ook aanspreekbare politici. Dat de regering dit als een probleem aanmerkt acht de Raad terecht.*

*De Raad bespreekt nu de vraag of met dit voorstel dat probleem wordt opgelost en of er wellicht alternatieven zijn, bijvoorbeeld verlaging van de voorkeurdrempel.*

##### *a. Doeltreffendheid van het voorstel*

*De Raad van State wijst er allereerst op dat het doel van het voorstel – vergroting van het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat als een manier om de band tussen kiezer en gekozene te versterken – met het voorstel maar in zeer beperkte mate wordt bereikt. Hij noemt de volgende aspecten.*

*– Op het eerste gezicht lijkt het stelsel vele tientallen kamerleden op te leveren die als persoon een groot aantal stemmen op zich hebben verenigd. Het is echter de vraag of daarmee ook sprake is van een versterkt kiezersmandaat. De Raad acht het niet onaannemelijk dat een groot deel van de kiezers nog steeds zal stemmen op basis van partijvoorkeur; met die mogelijkheid zal althans rekening moeten worden gehouden. Dat betekent dat de districtsstem vooral van belang is om te bepalen welke districts kandidaten van een partij worden gekozen in plaats van lijstkandidaten. Het gaat dan niet om concurrentie binnen het district, maar binnen de partij. Maar omdat de districtsdrempel voor grote en kleine partijen even hoog is, werkt de districtsstem bij grote en kleine partijen niet op dezelfde manier uit. Bij grote partijen zal de districts-kandidaat bijna automatisch worden gekozen, zonder dat daaruit kan worden afgeleid dat die kandidaat zoveel meer steun heeft dan de lijstkandidaat van die partij in wiens plaats hij een zetel inneemt. Bij kleine partijen wordt de districts-kandidaat bijna automatisch niet gekozen, maar dat betekent niet dat die kandidaat minder aanhang heeft dan de lijstkandidaten van die partij. Dat alles relativeert de betekenis van het beoogde kiezersmandaat.*

- Iemand kan kandidaat staan zowel in een district als op de landelijke lijst. De Raad stemt op zichzelf met deze keus in, omdat het stelsel anders geen betekenis zal hebben voor kleine partijen, maar een al veel genoemd nadeel<sup>1</sup> is dat de kandidaat die er niet in slaagt zich te laten kiezen in het district, alsnog via de landelijke lijst gekozen kan worden.*
- Het kleinste district – Flevoland – telt ongeveer 350 000 inwoners en krijgt twee zetels. Het gemiddeld aantal inwoners per districtsgekozene is ongeveer 216 000. Het zal, gelet op deze getallen, in de praktijk niet eenvoudig zijn voor het in een district gekozen kamerlid om een persoonlijke band op te bouwen met de inwoners van het eigen district. De feitelijke aanspreekbaarheid van het kamerlid, doel van het voorstel, zal daardoor moeilijk te bereiken zijn.*
- Het aantal zetels per district loopt uiteen van twee tot vijf. Voor kleine partijen zal het nauwelijks interessant zijn om kandidaten te stellen in de kleinere districten: niet alleen omdat hun kandidaten weinig aanhang hebben, maar ook omdat veel kiezers in zulke districten geneigd zullen zijn een strategische stem uit te brengen op een kansrijker kandidaat (dit kan het effect, genoemd onder het eerste streepje, nog versterken). Voor de kiezers in kleine districten is dat eveneens een nadeel: de keus gaat feitelijk maar tussen twee of drie kandidaten.*
- In het huidige kiesstelsel gaan er geen grote aantallen stemmen verloren. In het voorgestelde stelsel gaan de stemmen die zijn uitgebracht op districts-kandidaten die de districtsdrempel niet halen, verloren voor het doel van de operatie.*
- Het zal ongetwijfeld relatief vaak gebeuren dat een vooraanstaand lid van een partij eerst wordt gekozen in een district, om als uitkomst van de kabinetsformatie te worden benoemd als minister of staatssecretaris. De vrijvallende zetel wordt vervuld door een kandidaat van de landelijke lijst. Het aantal kamerleden met een districtsmandaat zal daardoor dalen.*

---

<sup>1</sup> Ook de regering noemt dit nadeel, 5.7.1 (Verenigbaarheid kandidaatstelling landelijk en in het district), tweede tekstblok.

*b. De keuze voor een gemengd stelsel*

*De regering acht invoering van een gemengd stelsel de aangewezen weg om het doel, aansprekende en aanspreekbare volksvertegenwoordigers, te bereiken. In de Hoofdlijnennotitie is een aantal alternatieven, waaronder dat van een beperkt aantal enkelvoudige districten, besproken en afgewezen. In de memorie van toelichting wordt voor de argumentatie verwezen naar de Hoofdlijnennotitie en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. Bij de eveneens besproken variant «verlagen dan wel opheffen van de kiesdrempel» acht de Raad de motivering tot afwijzing in de toelichting niet overtuigend. De regering stelt dat er bij deze variant voor de kiezer in het stemhokje niets verandert. Deze stelling gaat echter voorbij aan het voornaamste doel dat het voorstel (inmiddels) gekregen heeft: de mogelijkheid aansprekende vertegenwoordigers te kiezen met handhaving van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en met behoud van de functie van partijen bij de selectie van de kandidaten. De Raad onderkent het belang van de invloed van politieke partijen op de kwaliteit van de te vormen fractie en op de kwaliteiten van de leden daarvan; de functie van partijen is wezenlijk om te komen tot selectie van aansprekende politici. Maar dan is ook een systeem denkbaar waarbij die functie tot haar recht kan komen zonder de thans voorgestelde ingrijpende veranderingen, die een kiesstelsel opleveren dat ontegenzeggelijk complexer is dan het huidige. Een voor de hand liggende mogelijkheid is het bepalen van de voorkeurdrempel op 10%, zoals ook geldt bij de verkiezingen van de Nederlandse leden van het Europese Parlement.<sup>1</sup> Het is ook mogelijk om de voorkeurdrempel geheel af te schaffen. Uit de literatuur blijkt dat er mogelijkheden zijn om een juist evenwicht te vinden tussen voorkeurstemmen en stemmen die de lijstvolgorde onderschrijven.<sup>2</sup> Bij verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel vindt concurrentie plaats tussen kandidaten van dezelfde partij, maar de concurrentie is veel zuiverder dan bij het wetsvoorstel (met concurrentie op afstand tussen districts- en lijstkandidaten), omdat de kandidaten gelijke kansen hebben. Bovendien is de kiezer niet beperkt tot de kandidaten in het eigen district.*

*c. Conclusie*

*De Raad meent dat versterking van het kiezersmandaat van Kamerleden en daarmee de verkiezing van herkenbare, aansprekende en ook aanspreekbare politici, met het wetsvoorstel maar in zeer beperkte mate wordt bereikt. Hij meent voorts dat de thans beoogde personalisering van het kiesstelsel beter – en zonder complicering van het kiesstelsel – kan worden bereikt door verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel. Bovendien doet zich bij dit alternatief geen probleem voor met het kiesrecht van niet-ingezetenen (dit probleem wordt hierna, in punt 5, besproken).*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel nader te overwegen en daarbij te betrekken hetgeen de Raad in de paragrafen 2 en 3 heeft aangevoerd.*

4a. De relativering die de Raad onder het eerste gedachtestreepje aanbrengt ten aanzien van het kiezersmandaat van de kandidaten die in de districten worden gekozen, onderschrijf ik niet. In de districten wordt een personenstelsel gehanteerd, dat tot gevolg heeft dat alleen die kandidaten worden verkozen, die voldoende stemmen op hun persoon hebben weten te verenigen. Daarmee hebben deze kandidaten een rechtstreeks kiezersmandaat verworven. Dat zal naar mijn overtuiging zo gezien worden door de kiezers en door de betreffende kamerleden.

De Raad gaat ervan uit dat een groot deel van de kiezers zich zal laten leiden door de partijvoorkeur. Het wetsvoorstel maakt het voor de kiezer echter mogelijk een onderscheid te maken tussen zijn voorkeur voor een persoon op de landelijke lijst en een districts kandidaat. Het is ongetwijfeld zo dat een kiezer die landelijk een voorkeur voor een bepaalde partij heeft, het eerst zal kijken naar een kandidaat van die partij in het district. Maar zijn keuze voor die kandidaat zal geen automatisme zijn. Het is daarom voor partijen belangrijk goede districts kandidaten in te zetten. Ook goede districts kandidaat van relatief kleine partijen zullen niet bij voorbaat kansloos zijn nu de kiezer zijn stemmen kan splitsen zonder dat dit de partij van zijn voorkeur landelijk zetels kost.

Het personenstelsel in de districten werkt daarom niet per definitie in het nadeel van kandidaten van kleinere partijen. Alle kandidaten zijn in de districten gelijk. Een lijstenstelsel in de districten zou wel nadelig voor de

<sup>1</sup> Ingevoerd bij amendement van het lid De Graaf, Kamerstukken II 1996/97, 25 221, nr. 8.

<sup>2</sup> R.B. Andeweg, «Proeve van een vernieuwd kiesstelsel», Nederlands Juristenblad 2003, blz. 1542–1547.

kleine partijen zijn, omdat dan ook degene die als tweede op de lijst van een grote partij staat zonder «eigen stemmen» te hebben verworven, als districts-kandidaat verkozen kan worden. Onder het voorgestelde stelsel moet iedere kandidaat zijn eigen mandaat verdienen.

Anders dan de Raad zie ik niet dat introductie van het gemengde stelsel onzuivere concurrentie tussen de kandidaten binnen een partij tot gevolg zal hebben. Kenmerkend voor het voorgestelde stelsel is dat de kandidaten in de districten slechts met elkaar concurreren. Dat de verkiezing van een districts-kandidaat eventueel ten koste kan gaan van een kandidaat op de landelijke lijst is juist, maar dat betekent niet dat er sprake is van onzuivere concurrentie tussen kandidaten van een partij. Zoals hieronder nog nader uitgelegd wordt, moet goed in het oog gehouden worden dat er normaal gesproken twee fasen zijn als men tot kamerlid gekozen wil worden: eerst de kandidaatstellings-procedure binnen de partij en vervolgens de Kamerverkiezing. De kandidaatstellingsprocedure binnen de partij is naar mijn oordeel de fase waarin de partijkandidaten het tegen elkaar op moeten nemen. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer dient de strijd vooral te gaan tussen de kandidaten van de verschillende partijen.

Met instemming heb ik kennis genomen van de opvatting van de Raad dat in het wetsvoorstel de juiste keuze is gemaakt door het mogelijk te maken dat kandidaten zowel op de landelijke lijst staan, als kandidaat zijn in het district.

De Raad merkt bij het derde gedachtestreepje op dat het gezien de grootte van de districten, niet eenvoudig zal zijn om een persoonlijke band op te bouwen met de inwoners van een district. Het spreekt voor zich dat naarmate een district kleiner is, het eenvoudiger wordt voor kamerleden om contacten te onderhouden met de kiezers. Een gemiddeld Brits district is met 60 000 inwoners tamelijk klein. Een district in Duitsland heeft echter meer dan 300 000 inwoners en ook daar is het districtswerk een essentieel onderdeel van het werk van Bondsdagleden. Ook Britse europarlementariërs vinden het onderhouden van contacten met kiezers en maatschappelijke organisaties zo belangrijk dat zij zelf het Verenigd Koninkrijk hebben onderverdeeld in districten waar zij actief zijn onder meer door het houden van zogenaamde «surgeries». Deze districten omvatten zelfs meer dan drie miljoen mensen. Een gemiddelde van 216 000 kiezer per districts-kamerlid acht ik dan ook niet te hoog. De moderne communicatiemiddelen maken het eenvoudiger om met veel meer (groepen) kiezers contact te onderhouden dan vroeger het geval is. Zo houdt een aantal Britse europarlementariërs ook «surgeries» per internet.

De Raad stelt onder het vierde gedachtestreepje dat het niet interessant zal zijn voor kleine partijen om kandidaten te stellen in kleinere districten. Ik ben van opvatting dat het ook voor kleine partijen aanlokkelijk zal zijn kandidaten in kleine districten te stellen. Naast de landelijke campagnes zullen er districts-campagnes zijn. Partijen zullen niet de gelegenheid willen missen om ook tijdens deze campagnes actief te zijn. Het zal bij regionale campagnes niet alleen om het verwerven van de tweede stem gaan, maar kandidaten zullen kiezers ook oproepen de eerste stem op hun partij uit te brengen. Daarnaast is naar mijn oordeel, zoals ik hiervoor al uiteenzette, een kandidaat van een kleine partij niet bij voorbaat kansloos als districts-kandidaat. De kiezer kan immers met zijn tweede stem op de in zijn ogen beste districts-kandidaat stemmen, ook al is deze van een andere partij, zonder dat hij daarmee de partij van zijn voorkeur te kort doet.

Onder het vijfde gedachtestreepje stelt de Raad dat er veel stemmen verloren gaan. De Raad definieert niet wat hij onder verloren stemmen verstaat. Hieronder worden wel verstaan de stemmen die niet bijdragen aan de zetelverdeling in het parlement. Zo bezien gaan in een meerderheidsstelsel als bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk veel stemmen verloren, omdat de stemmen van de kiezers die op een verliezende kandidaat hebben gestemd in het geheel niet meetellen bij de zetelverdeling. Een groot voordeel van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat alle stemmen meetellen voor de uiteindelijke uitslag. In het kabinetsvoorstel wordt de zetelverdeling op basis van de eerste stemmen op dezelfde wijze berekend als onder het huidige

stelsel. Er gaan dus evenveel of, beter gezegd, even weinig stemmen verloren als onder het huidige stelsel.

Over de districtsverkiezingen als zodanig, dus los van de relatie van deze verkiezingen tot de zetelverdeling tussen partijen in het parlement, kan niet in redelijkheid worden gesteld dat een stem verloren is gegaan als deze stem niet op de uiteindelijke winnaar is uitgebracht. Alle stemmen tellen mee en na telling blijkt welke kandidaat c.q. kandidaten hebben gewonnen. Kortom: alle stemmen tellen, maar niet iedereen kan winnen. Dit geldt evenzeer voor enkelvoudige districten, zoals in het Verenigd Koninkrijk, als voor de meervoudige districten in het kabinetsvoorstel. Een voordeel van meervoudige districten ten opzichte van enkelvoudige is dat een groter percentage van de kiezers in het district zich uiteindelijk door de kandidaat van zijn of haar voorkeur vertegenwoordigd weet. Het gaat echter niet aan de stemmen van degenen die na de telling niet gewonnen blijken te hebben als verloren stemmen aan te duiden.

Onder het zesde gedachtestreepje gaat de Raad ervan uit dat partijen hun ministerskandidaten bij voorrang als districts-kandidaat zullen presenteren. Dat staat in mijn ogen beslist niet vast. Niet uit te sluiten valt dat partijen de voorkeur geven aan kandidaten die binnen het betreffende district een goede faam hebben. Indien echter een kamerlid dat in een district is gekozen na de verkiezingen tot het kabinet toetreedt, dan daalt inderdaad het aantal kamerleden met een districtsmandaat. Dit probleem doet zich in andere landen over het algemeen niet voor, omdat in de meeste landen met een parlementair stelsel het ministerschap verenigbaar is met het lidmaatschap van het parlement. Vaak is dit zelfs een voorwaarde.

Het is echter om diverse redenen niet mogelijk c.q. wenselijk tussentijdse verkiezingen te houden om een nieuwe districts-kandidaat tot kamerlid te laten verkiezen. Dit hangt samen met het feit dat in het voorstel de districts-verkiezingen ertoe dienen om de personele invulling te bepalen van 75 van de 150 zetels die op grond van de landelijke stemmen zijn verdeeld. Dit betekent dat tussentijdse verkiezingen er niet toe zouden mogen leiden dat een kandidaat van een andere partij wordt gekozen. Dat kan echter moeilijk bij de kiezers worden afgedwongen. In meervoudige districten is de kans tamelijk groot dat de kandidaat van de grootste partij bij tussentijdse verkiezingen wint, ongeacht door het vertrek van welke kandidaat de vacature is ontstaan. Ten slotte zijn aan tussentijdse districtsverkiezingen praktische en uitvoerings-technische bezwaren verbonden. Zo zouden nieuwe verkiezingen onder meer betekenen dat een plaats in de Tweede Kamer gedurende enige tijd onbezet blijft. De organisatie van districtsverkiezingen zullen immers ten minste twee maanden in beslag nemen.

Overigens veronderstel ik dat de fractie waaruit de minister c.q. staatssecretaris afkomstig was een ander lid van de fractie aanwijst om de rol van districts-kandidaat over te nemen, zodat de band met het district wordt onderhouden. Dit verzacht het effect van het vertrek van de eigenlijke districts-kandidaat enigszins.

4b. De Raad is van opvatting dat de concurrentie tussen kamerleden van dezelfde partij veel zuiverder is bij een lage (of geen) voorkeurdrempel dan in het kabinetsvoorstel. Tegelijkertijd stelt de Raad dat hij het belang onderkent van de invloed van politieke partijen op de kwaliteit van de te verkiezen fractie en de leden daarvan. Dit laatste belang staat echter juist in de weg aan drastische verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel.

Met betrekking tot de zuiverheid van de concurrentie tussen de kamerleden moet onderscheid gemaakt worden tussen de kandidaatstellingsprocedure van een partij en de uiteindelijke verkiezing. Ik ben van mening dat de onderlinge concurrentie van de kandidaat-kamerleden van die partij vooral dient plaats te vinden tijdens de interne kandidaatstellingsprocedure. In die procedure dient bepaald te worden wie op welke plaats van de landelijke lijst komt te staan en wie in het district kandidaat gesteld wordt (en eventueel wie beide mag combineren). In de uiteindelijke verkiezingsstrijd moeten de kandidaten van dezelfde partij echter een front kunnen vormen en als vertegenwoordiger van hun partij kunnen optreden. Juist het verlagen of opheffen van de voorkeurdrempel kan leiden tot onzuivere concurrentie, omdat de kans dan groot is dat de strijd bij de verkiezingen gaat tussen kamerleden van dezelfde partij en niet



tussen de kandidaat-kamerleden van verschillende partijen. Het komt dan immers in belangrijke mate aan op de stemmen die men haalt ten opzichte van de stemmen die andere kandidaten van dezelfde lijst halen. Goed in het oog gehouden moet worden dat het bij «aansprekende kamerleden» niet gaat om de kamerleden met de breedste glimlach of het fraaiste uiterlijk, maar om de kamerleden die de kiezers ervan weten te overtuigen dat zij de juiste man of vrouw in de Tweede Kamer zijn. Persoon en boodschap zijn nauw verbonden. Het kandidaat-kamerlid moet zich in de verkiezingsstrijd daarom kunnen afzetten tegen de kandidaten van de andere partijen en niet in een positie gebracht worden dat zijn mede-partijgenoten feitelijk zijn grootste concurrenten zijn. Dit nog afgezien van de vraag of partijen dit toe zullen staan (zie hieronder).

In dit verband merk ik nog op dat de verwijzing naar de voorkeurdrempel van 10% die voor de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement geldt, minder relevant is. Omdat er bij de verkiezingen voor het Europarlement veel minder leden worden gekozen dan voor de Tweede Kamer (thans 27) zijn voor het halen van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ongeveer evenveel voorkeurstemmen nodig als voor de voorkeurdrempel bij Tweede-Kamerverkiezingen (gemiddeld genomen rond de 15 000).

De Raad vindt de stelling dat er voor de kiezer bij een verlaging van de voorkeurdrempel niets verandert, niet overtuigend. Met deze stelling is bedoeld uit te drukken dat een betere band tussen kiezers en gekozenen alleen kan worden gevormd als de verandering van het kiesstelsel zodanig is dat er zowel voor (kandidaat-)kamerleden als voor kiezers een «incentive» ontstaat om een andere houding aan te nemen. Kandidaat-kamerleden moeten gestimuleerd worden om actief kiezerssteun te verwerven en kiezers om een bewuste stem op een persoon uit te brengen. Dat effect wordt niet bereikt door een louter technische aanpassing als de opheffing of verlaging van de voorkeurdrempel. Voor kiezers verandert er in het stemhokje dan niets, zodat voor hen niet zichtbaar is dat hun stem voor individuele kandidaten meer gewicht in de schaal legt. Voor partijen en kandidaten gaat er van deze verlaging ook geen grote drijfveer tot ander optreden uit. Partijen zullen de kandidaten op de lijst niet stimuleren om individuele campagnes te voeren en daar zeker geen steun aan geven, omdat onderlinge concurrentie tussen kandidaten niet als bevorderlijk voor het belang van de partij als geheel wordt beschouwd en bovendien zo de vooraf bepaalde lijstvolgorde wordt doorbroken. Ook voor kandidaten die op een redelijk «veilige» plaats staan is er geen stimulans om naar voorkeurstemmen op jacht te gaan. Waarschijnlijk zal slechts een enkele laaggeplaatste kandidaat voor eigen gewin gaan. Dat is echter niet het effect dat ik met het nieuwe kiesstelsel beoog. Het kabinetsvoorstel draagt daarentegen wel bij aan een andere opstelling bij partijen en kandidaat-kamerleden zowel als bij kiezers. Zoals hiervoor al is geschetst zal de invoering van districten voor partijen en kandidaten aanleiding geven permanent actief te zijn richting de kiezers en de maatschappelijke organisaties. Dit kan gericht gebeuren omdat het district een overzichtelijk geheel vormt en duidelijk is voor welke kiezers men zich moet verantwoorden. Omgekeerd is voor de kiezers ook duidelijk tot wie men zich specifiek kan richten.

4c. Uit het voorgaande mag duidelijk geworden zijn dat ik het oordeel van de Raad niet onderschrijf dat het wetsvoorstel maar in beperkte mate leidt tot herkenbare, aansprekende en aanspreekbare politici. Door de invoering van de districten krijgen (kandidaat-)kamerleden een duidelijk kiezersforum. Kiezers die zij kunnen aanspreken en voor wie zij aanspreekbaar zijn. Omdat deze kamerleden rechtstreeks door de kiezers in het district worden gekozen zijn ze goed als zodanig herkenbaar. De districtsverkiezingen zullen partijen stimuleren aansprekende personen kandidaat te stellen.

Het door de Raad genoemde alternatief van de verlaging of de afschaffing van de voorkeurdrempel bereikt deze effecten niet en vormt slechts een schijnoplossing.

Zoals aangegeven zal de invoering van districten positieve effecten hebben voor de democratie buiten de instellingen waar de Raad terecht waarde aan

hecht. Dat daarvoor meer nodig is onderschrijf ik ten volle. Het gaat echter het bestek van dit wetsvoorstel te buiten.

Ook de democratie via de staatsinstellingen zal naar mijn oordeel door het nieuwe kiesstelsel worden versterkt. De toename van het aantal directe contacten met en het voortdurend moeten verantwoorden van de standpunten tegenover kiezers en maatschappelijke organisaties zal de responsiviteit van de kamerleden en daarmee van de Kamer als geheel doen toenemen.

##### *5. Geen districtsstem voor niet-ingezetenen*

*Niet-ingezetenen Nederlanders hebben kiesrecht voor de Tweede Kamer. In het voorstel wordt hun echter geen districtsstem toegekend. Op 6 februari 2004 heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan afdeling I van de Raad van State de vraag voorgelegd of deze beperking van het kiesrecht in overeenstemming is met de artikelen 4 en 54 van de Grondwet. De hoofdlijnennotitie die aan dit wetsvoorstel voorafging vormde de basis voor deze vraag en voor het antwoord van de afdeling daarop.*

*In haar advies<sup>1</sup> toetste afdeling I niet alleen aan de genoemde grondwetsbepalingen, maar ook aan artikel 46 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de artikelen 3 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), en het beginsel van vrij verkeer van personen van de Europese Unie. De afdeling zag problemen bij artikel 4 van de Grondwet, bij artikel 14 EVRM en bij het vrij verkeer van personen. Voor de vraag of het kiesstelsel in overeenstemming is met deze regels van hoger recht achtte de afdeling van belang wat het oogmerk is van de beoogde wijziging in het kiesstelsel. Gaat het om een belangrijke wijziging of gaat het om een bescheiden correctie op het bestaande stelsel? Naar de mate waarin het stelsel bedoeld is de kiezer vooral via de districtsstem een sterkere invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer te geven, zal het moeilijker zijn niet-ingezetenen daarvan uit te zonderen. Naar de mate waarin de wijziging van het kiesstelsel vooral bedoeld is om een zekere regionale binding van kamerleden per landelijke partij te bewerkstelligen, zal die uitzondering minder bezwaren oproepen. Tevens achtte de afdeling van belang de vraag in hoeverre de beperking te rechtvaardigen valt omdat alternatieven ontbreken voor het uitbrengen van een districtsstem door niet-ingezetenen. De hoofdlijnennotitie bood onvoldoende houvast voor een oordeel over het voornaamste oogmerk van het wetsvoorstel. Bovendien was nog onbekend welke wijzigingen mogelijkterwijs naar aanleiding van de discussie over de hoofdlijnennotitie in het uiteindelijke wetsvoorstel zouden worden aangebracht.*

*De afdeling noemde alternatieve mogelijkheden om niet-ingezetenen een districtsstem te geven: toerekening van deze kiezersgroep aan het district waarin Den Haag ligt of aan het district waarin zij het laatst hebben gewoond.*

*De Raad merkt nu het volgende op.*

*De invoering van de districtsstem is bedoeld als een niet onbetekenende verandering van het kiesstelsel. De lijststem blijft echter bepalend voor het aantal zetels dat aan de verschillende lijsten wordt toegekend en daarmee ook voor de machtsverhoudingen. De districtsstem biedt wel een mogelijkheid om de personele samenstelling van de Tweede Kamer te beïnvloeden, maar is – anders dan het geval was in de hoofdlijnennotitie – niet exclusief: de districts-kandidaat kan ook worden gekozen via de landelijke lijst.*

*Het oogmerk van het kiesstelsel is in de eerste plaats het versterken van het personele element in de Tweede Kamer, maar in zijn uitwerking bevat het stelsel ook een regionaal element, omdat het in een district gekozen Kamerlid een herkenbaar kiezersforum heeft in zijn eigen district. De Raad acht het op zichzelf niet bezwaarlijk om niet-ingezetenen toe te rekenen aan een of meer districten. De niet-ingezetene kan immers door gebruikmaking van moderne communicatiemiddelen goed op de hoogte zijn van wat er speelt in het district en hoe de verkiezingscampagne daar verloopt.*

*De Raad is van oordeel dat, gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel, in de toelichting niet overtuigend is aangetoond dat er geen spanning is met de hiervoor genoemde bepalingen van hoger recht. Hij adviseert, de keus om niet-ingezetenen geen districtsstem toe te kennen te heroverwegen.*

*5. De keuze om niet-ingezetenen Nederlanders geen districtsstem toe te kennen is in het wetsvoorstel gehandhaafd. De Raad van State geeft in zijn advies niet*

<sup>1</sup> Advies van 6 april 2004, no. W04.04 0071/l.

aan dat hij strijd ziet met hogere regelgeving. Hij meent wel dat in de toelichting niet overtuigend is aangetoond dat er geen spanning is met hoger recht. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de keuze om geen districtsstem toe te kennen aan de kiezers in het buitenland en artikel 4 van de Grondwet. Zoals daar wordt gesteld, kan het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland beperkt worden, zolang dit maar bij wet geschiedt en er objectieve argumenten aan te voeren zijn voor het onderscheid. Ik meen, dat een districtsstem voorbehouden moet zijn aan de ingezetenen van een district omdat het ingezetenschap het enig denkbare objectieve gegeven is dat de relatie met het district uitdrukt (zoals ook uitsluitend ingezetenen van een gemeente de gemeenteraad kiezen) en omdat alleen zo de doelstelling van het kiesstelsel dat een kandidaat wordt gekozen door een aanwijsbare groep kiezers wordt bereikt. Om principiële redenen is de districtsstem dus voorbehouden aan kiezers die wonen in het district. Dat geldt ook voor Nederlandse ingezetenen. Zij kunnen ook niet bij volmacht of met behulp van een kiezerspas stemmen in een ander district. Daarnaast zijn er praktische bezwaren verbonden aan het toekennen van een districtsstem aan niet-ingezetenen Nederlanders waarop ik hierna nog nader zal ingaan.

De Raad stelt dat niet-ingezetenen toebedeeld zouden kunnen worden aan een van de districten. Hij geeft echter in zijn advies niet aan op welke wijze deze verdeling dan zou moeten geschieden. In de voorlichting van afdeling I van de Raad d.d 6 april 2004 over deze kwestie werden twee opties gegeven: indeling bij het district Den Haag of indeling bij het district waar de niet-ingezetene als laatste heeft gewoond, dan wel bij het district Den Haag als hij nog nooit in Nederland heeft gewoond. Bij de eerste optie stemmen alle niet-ingezetenen in het district Den Haag. Deze indeling is in veel gevallen kunstmatig, veel van de kiezers hebben nooit in het district Den Haag gewoond. Daarom is ook niet goed in te zien waarom de niet-ingezetene een band zou hebben met dit district.

De tweede optie is logischer voor diegenen die recentelijk in Nederland gewoond hebben; dan bestaat er nog enige band met het district waarin zij stemmen. Naarmate zij echter langer uit Nederland vertrokken zijn, wordt deze band steeds minder en de districtsstem oefent dan niet meer de functie voor hen uit die is bedoeld. De Raad merkt op dat de mogelijkheden zijn toenomen om buiten Nederland op de hoogte te blijven van het nieuws in Nederland. Dit is inderdaad het geval. Zoals eerder is aangegeven geeft het enkele feit dat iemand op de hoogte is van wat er in een bepaald district speelt echter geen aanleiding voor het toekennen van een districtsstem. Ten slotte zijn aan deze optie veel praktische bezwaren verbonden, waaronder het feit dat alle gemeenten dan worden belast met de behandeling van briefstemmen, terwijl het voor veel gemeenten maar om een beperkt aantal briefstemmen zal gaan. In het verleden zijn daar minder goede ervaringen mee opgedaan, waardoor destijds is gekozen voor de gemeente Den Haag als uitvoerende gemeente voor alle briefstemmen. Bovendien moet de instelling van buitenlandse briefstembureaus bij de keuze voor deze optie worden heroverwogen. Deze stembureaus kunnen dan immers niet meer zoals nu het geval is daadwerkelijk als stembureau fungeren, maar zullen de stembescheiden moeten doorsturen aan tal van gemeenten in Nederland waar pas tot telling van de stemmen kan worden overgegaan. Ten slotte moet dan ook worden overwogen het kiesrecht voor het Europees Parlement uit te laten oefenen in de gemeente waar men het laatst was ingeschreven, om verwarring bij de kiezers in het buitenland te voorkomen.

De Raad ziet naast eventuele spanning met de Grondwet ook spanning met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in relatie tot artikel 3 van het eerste protocol bij dat verdrag. Artikel 3 van het eerste protocol legt aan de Staten de verplichting op om vrije verkiezingen te houden, maar kent geen individueel kiesrecht aan burgers toe. Daarom ben ik van opvatting dat het vrij verkeer van personen in combinatie met dit artikel niet dwingt tot toekenning van het kiesrecht aan niet-ingezetenen onderdanen, laat staan dat dit beginsel in de weg staat aan beperking van het kiesrecht voor die groep van kiezers. In dit verband wijs ik ook op de praktijk in andere EU-lidstaten waar deze opvatting kennelijk wordt gedeeld. Nederland heeft in vergelijking met een aantal andere Europese landen een ruimhartige regeling van het kiesrecht voor niet-ingezetenen. Zo kunnen bijvoorbeeld Belgen die

buiten België wonen alleen stemmen door middel van een machtiging van een ingezetene. In Duitsland mogen alleen die niet-ingezetenen stemmen die tenminste drie maanden aaneengesloten in Duitsland hebben gewoond en dan alleen indien dit in de afgelopen 25 jaar is geweest.

#### *6. Ingezetenschap in een district*

*Het wetsvoorstel stelt niet de eis dat de kandidaat ingezetene is van het district waarin hij kandidaat is gesteld. De Raad acht dat terecht.*

*Bij één onderdeel van de argumentatie maakt de Raad nog wel de volgende kanttekening. De regering stelt dat ingezetenschap een vereiste is voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer dat (artikel 56 van) de Grondwet niet kent.<sup>1</sup> De Raad merkt op dat een vereiste van ingezetenschap in het district waarin men kandidaat is bezwaarlijk kan worden aangemerkt als een beperking van het passieve kiesrecht. Het is immers een vereiste dat niemand belet zich kandidaat te stellen, hetzij in het district waarin men woont, hetzij via de landelijke lijst.*

*De Raad adviseert de toelichting aan te passen.*

6. Het advies van de Raad de toelichting over het niet-stellen voor districts-kandidaten van het vereiste van ingezetenschap aan te passen, is niet overgenomen. Anders dan de Raad, meen ik dat er wel sprake is van een beperking van het passief kiesrecht indien voor districts-kandidaten ingezetenschap in het district als vereiste zou gelden. In dat geval worden personen immers belet zich in een willekeurig district kandidaat te stellen. In die situatie behoort voor wat betreft de districtsverkiezingen alleen de kandidaatstelling in het district waar men woont tot de mogelijkheden. Zoals al in de memorie van toelichting is aangegeven, zou het stellen van een vereiste van ingezetenschap voor districts-kandidaten ook alleen maar zinvol zijn, indien voor in een district gekozen kamerleden als vereiste zou gelden dat zij in het district wonen. Zou dit niet het geval zijn, dan zou een districts-kandidaat alleen rond de kandidaatstelling in het desbetreffende behoeven te wonen. Na zijn verkiezing zou hij in een ander district kunnen gaan wonen. De Grondwet verzet zich er echter tegen om ingezetenschap in het district als vereiste voor het kamerlidmaatschap te stellen. Voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer geldt immers in het geheel geen ingezetenschapsvereiste.

#### *7. Gebruik van de kiezerspas*

*De kiezerspas (waarmee gestemd kan worden in elk stembureau) mag voortaan alleen worden gebruikt in het eigen district, omdat de kiezer de districtsstem alleen mag uitbrengen in het district waar hij woont.<sup>2</sup> De Raad merkt op dat het hier gaat om een beperking in de uitoefening van het kiesrecht die wellicht niet noodzakelijk is. Hij adviseert, te onderzoeken of het uitvoerbaar is om de kiezerspas zo in te richten dat die ook bruikbaar is in een ander district, met als beperking dat de kiezer dan alleen de landelijke stem kan uitbrengen.*

7. De suggestie van de Raad de kiezerspas zo in te richten, dat deze ook bruikbaar is in een ander district, met als beperking dat de kiezer dan alleen de landelijke stem kan uitbrengen, is in het wetsvoorstel niet gevolgd. Indien met stembiljetten wordt gestemd, houdt het beperken van de stem tot een lijststem in de praktijk het risico in zich dat het stemgeheim wordt geschonden. De praktijk is namelijk dat slechts een kleine groep kiezers gebruik maakt van de mogelijkheid buiten de eigen gemeente met een kiezerspas te stemmen. Een regulier stembureau krijgt derhalve in de praktijk met één of hoogstens enkele kiezerspassen te maken. Als de kiezer met een kiezerspas alleen de lijststem kan uitbrengen, kan het stembureau, mits met stembiljetten wordt gestemd, in de situatie dat in het betrokken stembureau slechts één kiezer met een kiezerspas stemt, nagaan op welke kandidaat de desbetreffende kiezer heeft gestemd. Er is in dat geval immers slechts één kiezer die alleen de lijststem heeft uitgebracht. Daarnaast wijs ik er op dat een kiezer naast de kiezerspas ook de mogelijkheid heeft bij volmacht te stemmen en het stembureau van half acht 's ochtends tot negen uur 's avonds geopend is. Er zijn kortom mogelijkheden genoeg het stemrecht uit te oefenen. Indien het stemmen in een willekeurig stemlokaal wordt voortgezet (KoA), dan zal deze problematiek overigens tot het verleden behoren. In dat geval zal immers de kiezer in elk willekeurig stemlokaal in Nederland op de kandidaten van het district waarin

<sup>1</sup> § 5.8 (Ingezetenschap is geen vereiste voor de kandidaatstelling in district), eerste alinea, van de toelichting.

<sup>2</sup> § 6.7 (Stemmen in een stembureau naar keuze en bij volmacht) van de toelichting.

hij woont kunnen stemmen. In dat geval kan de kiezer dus met een kiezerspas in elk willekeurig district beide stemmen uitbrengen.

#### *8. Leeftijdsgrens*

*De districts kandidaat moet achttien jaar zijn om gekozen te kunnen worden. Er is echter niet in voorzien dat hij achttien jaar is op de dag van eerste samenkomst van de nieuw gekozen Kamer.<sup>1</sup> Dat dit vereiste niet geldt voor de lijstkandidaat is logisch: die kan immers ook nog op een later moment tot Kamerlid worden gekozen. Voor de districts kandidaat ligt dit anders: zijn kamerlidmaatschap kan alleen maar ingaan op de dag van eerste samenkomst van de nieuw gekozen Kamer. De Raad adviseert te bepalen dat de kandidaat op de eerste dag van samenkomst van de nieuw gekozen Kamer de leeftijd van achttien jaar moet hebben bereikt.*

8. Het advies van de Raad om voor de districts kandidaat bij de kandidaatstelling als vereiste te stellen dat deze op de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, is in het wetsvoorstel niet overgenomen. Het advies van de Raad is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat het kamerlidmaatschap van een districts kandidaat alleen maar kan ingaan op de dag van eerste samenkomst van de Tweede Kamer. Op grond van het wetsvoorstel komt een districts kandidaat echter ook voor tussentijdse vacatures in aanmerking (vgl. de artikelen P 14c en W 1, eerste lid, van het wetsvoorstel). Ik ga er echter van uit dat dit advies mede is gegeven vanuit de gedachte dat het vertrouwen van de kiezers wordt beschaamd, indien een districts kandidaat wordt gekozen die na zijn verkiezing vanwege zijn leeftijd niet een zetel in de Tweede Kamer kan innemen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad is voorgelegd, heb ik mij echter al op het standpunt gesteld dat het een verantwoordelijkheid is van politieke partijen om districts kandidaten naar voren te schuiven en van kiezers om kandidaten te kiezen die oud genoeg zijn om in de Tweede Kamer zitting te nemen. Ik acht het ook niet erg realistisch dat partijen kandidaten zullen stellen die jonger zijn dan 18 jaar, laat staan dat de kiezers op dergelijke kandidaten een stem zullen uitbrengen. Mijn standpunt was ook ingegeven door de gedachte dat evenmin voor kandidaten van de landelijke lijst het vereiste geldt dat zij bij de eerste samenkomst de 18-jarige leeftijd hebben bereikt. Het vertrouwen van de kiezers zou in theorie eveneens beschaamd kunnen worden als gekozen kandidaten van de landelijke lijst na hun verkiezing niet gelijk in de Tweede Kamer zitting kunnen nemen. Dit zou vooral gelden voor kandidaten die hoog op de landelijke lijst staan. Indien er dus al voor gekozen zou worden om voor districts kandidaten het vereiste van het bereikt hebben van de 18-jarige leeftijd te stellen, dan meen ik dat dit vereiste ook voor de kandidaten van de landelijke lijst zou moeten gelden. Dit speelt met name nu personen door de mogelijkheid van dubbelkandidatuur zich zowel in het district als op de landelijke lijst kandidaat kunnen stellen. Het zou vreemd zijn, indien voor de ene kandidatuur een ander leeftijdsvereiste zou gelden dan voor de andere kandidatuur. Al met al zie ik geen aanleiding in het wetsvoorstel als vereiste voor de kandidaatstelling van een districts kandidaat te stellen dat deze de achttienjarige leeftijd heeft bereikt.

#### *9. Dalende opkomst?*

*In de toelichting staan de opkomstcijfers voor alle verkiezingen voor de Tweede Kamer sinds de afschaffing van de opkomstplicht; daaraan wordt de conclusie verbonden dat er sprake is van een neergaande trend.<sup>2</sup> Intuïtief lijkt dat inderdaad zo te zijn, maar het gaat slechts om een klein aantal getallen en de trend is niet zonder meer duidelijk. De Raad adviseert, na te gaan of de neergang statistisch voldoende significant is om als trend te kunnen worden aangemerkt.*

9. Het aantal waarnemingen van de opkomst bij de Tweede-Kamerverkiezingen (elf sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970) is te gering om uitspraken te doen over de statistische significantie van de neergaande trend. Uitspraken over statistische significantie in tijdreeksen worden in het algemeen pas gedaan wanneer het aantal waarnemingen groter is dan 50. Dit neemt niet weg dat de fluctuatie in de opkomst sinds 1970 als volgt kan worden geïnterpreteerd:

- een scherpe daling direct na afschaffing van de opkomstplicht

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel I 6a, onderdeel f, van de Kieswet; § 5.1, tweede alinea, van de toelichting.

<sup>2</sup> § 2.3 (Versterking van de democratie), onder a (Toenemend gebrek aan vertrouwen), van de toelichting.

- herstel tot en met 1977
- een nieuwe daling in 1981 en 1982
- herstel in 1986, maar niet tot het niveau van 1977
- een nieuwe daling in 1989, 1994 en 1998
- herstel in 2002 en 2003, maar niet tot het niveau van 1986.

Er vindt tot op heden dus wel steeds herstel plaats na een daling van de opkomst, maar telkens tot een lager niveau dan dat van de daaraan voorafgaande piek in de opkomst.

#### 10. Artikel J 26

*Het voorgestelde artikel J 26 bepaalt dat de kiezer stemt op een kandidaat van de lijst en op een districts-kandidaat. Dat de kiezer desondanks niet verplicht is om een lijststem én een districtsstem uit te brengen maar ook mag volstaan met één van beide blijkt slechts indirect. Voor het stemmen met een stembiljet wordt namelijk bepaald dat een stem die niet is uitgebracht door het rood maken van een wit stipje in een stemvak ongeldig is.<sup>1</sup> Het komt naar de mening van de Raad de duidelijkheid ten goede om uitdrukkelijk te bepalen dat de kiezer naar keuze stemt op een kandidaat van de lijst én op een districts-kandidaat, of op één van beide. De Raad adviseert artikel J 26 in die zin te wijzigen.*

10. Ingevolge het advies van de Raad is het voorgestelde artikel J 26 van de Kieswet in die zin aangepast, dat dit artikel uitdrukkelijk bepaalt dat de kiezer naar keuze stemt op een kandidaat van de lijst en op een districts-kandidaat, of op één van beiden. Met de Raad kan worden ingestemd dat deze wijziging van artikel J 26 de duidelijkheid ten goede komt. Hiermee wordt expliciet dat de kiezer niet verplicht is om zijn twee stemmen uit te brengen, maar dat ook volstaan kan worden met het uitbrengen van één van beide stemmen.

*11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

11. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

12. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in de districtsindeling enkele wijzigingen aan te brengen. Deze houden verband met de herindeling van enkele gemeenten in de Achterhoek. Tevens is naar aanleiding van het advies van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten de districtsindeling in Noord-Holland aangepast in die zin dat de gemeente Amsterdam één district vormt. De gemeenten Oostzaan en Zaanstad zijn aan het district 11 (hoofdstembureau Haarlem) toegevoegd.

In een tweetal nieuwe artikelen is voorzien in terminologische aanpassing van de Wet algemene regels herindeling en de Wet verkiezing burgemeester aan het onderhavige wetsvoorstel.

Ten slotte is in de memorie van toelichting ingegaan op de te verwachten kosten van aanpassing van stemmachines en wordt uiteengezet dat aanpassing van de voorwaarden voor stemmachines niet nodig is.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf

---

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel N 7, tweede lid.  
Toelichting op artikel I, onderdelen VV tot en met EEE, laatste tekstblok.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.04 0499/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Uit een oogpunt van consistentie in voorgesteld artikel G 5, derde lid, de termijn van een week uitdrukken in dagen.
- In het voorgestelde artikel H 4, eerste lid, «dient ten minste dertig schriftelijke verklaringen te worden overgelegd» wijzigen in: dienen ten minste dertig schriftelijke verklaringen te worden overgelegd.
- In voorgesteld artikel I 14a het vierde lid schrappen, nu het daarin geregelde al wordt geregeld door het vijfde lid. Voorts de nummering van het laatste lid laten volgen op die van het voorlaatste.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel ZZZ, vijfde tekstblok, «Dit gebeurt niet als nu» wijzigen in: Dit gebeurt net als nu.