

Kenmerk	W04.21.0073/I
Datum aanhangig	17 maart 2021
Datum vastgesteld	8 september 2021
Datum advies	9 september 2021
Datum publicatie	16 juni 2022
Vindplaats	Website Raad van State

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2021, no.2021000494, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de invoering van een kandidaats- of lijststemsysteem voor de verkiezing van de leden van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigende organen alsmede enige andere wijzigingen (Wet Met één stem meer keus), met memorie van toelichting.

De kern van het wetsvoorstel is dat kiezers de mogelijkheid krijgen om te stemmen op de lijst (en daarmee de volgorde) waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering op staan, of op een specifieke kandidaat op de lijst. Het gevolg is dat meer kandidaten dan thans een zetel kunnen verwerven op basis van op hen uitgebrachte stemmen. Het gewijzigde kiesstelsel zal uit oogpunt van uniformiteit en daarmee begrijpelijkheid voor de kiezers gaan gelden voor alle directe verkiezingen: Europees Parlement, Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraad, waterschappen en voor de eilandsraden op de BES-eilanden.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de persoonlijke en regionale component van het kiesstelsel te versterken en de relatie tussen kiezer en gekozene te verbeteren. De regering volgt hiermee een advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. Aanleiding voor de regering om over te gaan tot deze wijziging is dat delen van het electoraat zich niet vertegenwoordigd voelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst de volgende fundamentele kanttekeningen bij dit wetsvoorstel. In verband met deze opmerkingen kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.

### *Geen oplossing*

De Afdeling concludeert dat de probleemanalyse die dit wetsvoorstel beoogt te onderbouwen ernstig tekortschiet. Om te beginnen is het de vraag of er sprake is van een serieus tekort in de representatie zoals dit begrip nu wordt uitgelegd door de regering. De regering volgt de Staatscommissie parlementair stelsel (hierna: Staatscommissie), die stelt

dat voor ongeveer 30% van de kiezers geen partij voorhanden is die hun inhoudelijke standpunten - sociaal-economisch links en op onderwerpen als immigratie en Europa nationalistisch rechts - in zich verenigt. Als dit al zo zou zijn zou dit een lacune in het partijenlandschap zijn. Nu het voorstel zich slechts richt op de vervulling van zetels binnen een lijst en niet op de competitie tussen partijen valt echter niet in te zien hoe de voorgestelde keuze tussen een kandidaats- of lijststem het geschetste probleem zou kunnen oplossen.

#### *Vertegenwoordiging en artikel 50 van de Grondwet*

De Afdeling constateert dat de regering, in navolging van de Staatscommissie, voor ogen staat dat de volksvertegenwoordiging zo veel mogelijk een afspiegeling (demografisch en inhoudelijk) van het electoraat is. In het voetspoor daarvan beoogt het wetsvoorstel het gesignaleerde tekort dat delen van het electoraat zich niet voldoende vertegenwoordigd voelen, te verminderen. Voorgesteld wordt de persoonlijke en regionale voorkeuren van kiezers sterker te laten meewegen bij het bepalen van de gekozen kandidaten op een lijst. De veronderstelling is dat de aldus gekozen volksvertegenwoordigers die voorkeuren zouden articuleren. Daardoor zou de binding tussen kiezer en gekozene versterkt worden.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat de regering haar uitleg van artikel 50 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Staten Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt, nader expliciteert. Daarbij dient zij ook in te gaan op verhouding van het voorstel met deze grondwetsbepaling, mede gelezen in het licht van het verbod van last in artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

#### *Gevolgen voor de kiezer: ongelijke weging stemmen*

De regering wil het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging ongemoeid laten. Het voorstel geeft echter meer gewicht aan de kandidaatsstem dan aan de lijststem, niet alleen bij de zetelverdeling na een verkiezing, maar ook bij de latere vervulling van vacatures op de lijst. Daarmee treedt spanning op met het in artikel 4 van de Grondwet neergelegde beginsel dat iedere stem een zelfde gewicht heeft. Deze ongelijkheid wordt in de toelichting ten onrechte niet onderkend. Bovendien bestaat het risico dat dit gevolg voor de kiezers onduidelijk is en dat zij niet kunnen overzien hoe hun stem doorwerkt in de toewijzing van zetels aan de kandidaten.

#### *Gevolgen voor de werking van het parlementair stelsel*

Het voorstel stimuleert kandidaten om zich meer te profileren in de media en persoonlijk campagne te voeren. Het ligt voor de hand dat vooral kandidaten die zich succesvol manifesteren in hun publieke optredens, of om andere redenen al bekendheid genieten, met dit voorstel meer kans hebben een zetel te bemachtigen. Dit kan ten koste gaan van de kansen van kandidaten die minder in de schijnwerpers staan, maar beschikken over belangrijke inhoudelijke expertise en ervaring. In kwalitatief opzicht kan daarmee de uitvoering van de essentiële parlementaire taken - controle en wetgeving - verder onder druk komen te staan.

Indien een persoonlijke campagne tot een zetel leidt, kan het gevoelde persoonlijke mandaat er toe leiden dat aldus verkozen volksvertegenwoordigers een meer eigen koers varen. In uiterste gevallen kan dit leiden tot afsplitsing. Verdere fragmentarisering is evenwel onwenselijk, nu fracties al een kleine omvang hebben en daardoor veel moeite hebben om hun grondwettelijke taken uit te voeren. Daarmee komt ook het goed functioneren van de volksvertegenwoordiging als geheel in gevaar.

Het wetsvoorstel brengt met zich dat politieke partijen minder invloed hebben op de

samenstelling van de fracties. Hoewel zij nog steeds bepalen wie er op de lijst komt, is het zwaardere gewicht van de kandidaatsstemmen zodanig dat de lijstvolgorde waarschijnlijk vaker wordt doorbroken. Politieke partijen zijn nog steeds onontbeerlijk voor het functioneren van de parlementaire democratie. De Afdeling stelt vast dat het wetsvoorstel hun positie aantast. Het wetsvoorstel is ook om die reden onvoldoende doordacht.

#### *Financiering partijen en kandidaten*

Het voorstel zal naar verwachting leiden tot meer individuele campagnes van kandidaten. Zij zullen niet alleen electorale steun proberen te verwerven bij het electoraat, maar mogelijk ook willen voorzien in eigen financiering door bedrijven en personen. De regering kiest er echter voor geen nadere regels te stellen aan financiering van individuele campagnes. Mede met het oog op het gevaar van cliëntelisme is transparantie over de campagne-financiering geboden, voor individuele kandidaten en ook voor lokale partijen.

#### *Gevolgen voor decentrale overheden niet doordacht*

Het advies van de Staatscommissie had alleen betrekking op de nationale verkiezingen voor de Tweede Kamer. De regering past het gewijzigde kiesstelsel echter ook toe op alle andere rechtstreekse verkiezingen. De Afdeling onderkent het belang dat kiezers een kiesstelsel begrijpen en dat uniformiteit in dat verband een belangrijke overweging is. De stelling van de regering dat het wetsvoorstel op alle bestuursniveaus meerwaarde heeft, is echter niet gemotiveerd. Zo is het zeer de vraag of bij lokale verkiezingen in kleinere gemeenschappen (gemeenten, de BES-eilanden) de band tussen kiezers en gekozene moet worden versterkt. Zo is het aandeel voorkeurstemmen bij deze verkiezingen significant hoger dan bij de Tweede Kamerverkiezingen.

#### *Conclusie*

De probleemanalyse in het voorstel schiet ernstig te kort. Tevens voorziet het voorstel niet in een oplossing van het door de regering geformuleerde probleem. Het gaat onvoldoende in op het achterliggende representatieconcept en de verhouding ten opzichte van de Grondwet. Het voorstel gaat ook niet in op de spanning die het zwaardere gewicht dat van de kandidaatsstem ten opzichte van de lijststem meebrengt in het licht van het gelijke kiesrecht. Er zijn bovendien reële risico's aan dit voorstel verbonden voor het functioneren van het parlement, voor decentrale overheden, voor politieke partijen en met betrekking tot de financiering van campagnes die in de toelichting niet worden besproken.

De Afdeling komt tot de conclusie dat de gesignaleerde problemen, fundamentele tekortkomingen en risico's in samenhang bezien van dien aard zijn dat over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd.

#### *Leeswijzer*

Punt 1 geeft de kern van het wetsvoorstel weer. In punt 2 wordt met het oog op een goed begrip van het wetsvoorstel een korte algemene beschouwing gewijd aan de bredere context. De Afdeling gaat daarbij in op het grondwettelijk kader, de verschillende doelen die met de inrichting van een kiesstelsel kunnen worden nagestreefd en bereikt en de gevolgen die de inrichting kan hebben voor de verhouding tussen partijen, kandidaten, kiezers en het functioneren van het parlement.

In de daarop volgende punten volgt de beoordeling van het wetsvoorstel. Punt 3 gaat in het bijzonder in op de algemene motivering van het wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende probleemanalyse. In punt 4 gaat de Afdeling in op de vraag of het stelsel leidt tot een evenredige zwaarte van lijststemmen en kandidaatsstemmen. Punt 5 ziet op de

mogelijke aantasting van het functioneren van het parlementair stelsel. Daarmee samenhangend gaat de Afdeling vervolgens in op de vraag naar de noodzaak van regelgeving met betrekking tot de financiering van politieke partijen en kandidaten (punt 6). Punt 7 behandelt de keuze om het voorstel ook voor decentrale verkiezingen in te voeren en punt 8 gaat specifiek in op de gevolgen voor de BES-eilanden.

## **1. Inhoud wetsvoorstel**

### **a. Wijziging kiesstelsel (zie noot 1)**

Het wetsvoorstel regelt dat de kiezers bij directe verkiezingen een stem kunnen uitbrengen op hetzij een lijst als zodanig - dus zonder op een concrete persoon te stemmen - hetzij op een specifieke kandidaat op een lijst. Het totaal aantal behaalde stemmen, dat wil zeggen de opstelsom van de lijststemmen én de stemmen op individuele kandidaten op die lijst, bepaalt vervolgens het aantal zetels dat die lijst in de volksvertegenwoordiging verwerft. De aldus behaalde zetels worden als volgt verdeeld. Het aantal zetels dat via lijststemmen is verworven wordt aan kandidaten toegekend in de volgorde van hun plaats op de lijst. De overige zetels worden ingenomen door personen die individueel achtereenvolgens de meeste stemmen hebben behaald. Daarbij wordt de voorkeursdrempel afgeschaft. Met dit voorstel beoogt de regering de persoonlijke en de regionale component van het kiesstelsel te versterken en zo te komen tot een sterkere binding tussen kiezer en gekozene. (zie noot 2)

### **b. Drempel deelname aan verkiezingen**

Daarnaast verhoogt het voorstel het aantal ondersteuningsverklaringen en de waarborgsom die nodig zijn voor deelname van politieke partijen aan de verkiezingen. Zo wil de regering al te lichtvaardige deelname tegengaan. Ook ziet de regering deze hogere drempel als een manier om versplintering van de Tweede Kamer tegen te gaan. Tot slot wordt voorgesteld de twintig kieskringen af te schaffen. Dit betekent een vereenvoudiging van het stelsel, vooral in provincies met meer dan een kieskring.

Deze maatregelen zijn grotendeels uitvloeisel van aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel. (zie noot 3) De Staatscommissie heeft zich weer gebaseerd op het advies van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006. (zie noot 4)

### **c. Reikwijdte wetsvoorstel**

Waar de Staatscommissie haar advies richtte op de verkiezingen voor de Tweede Kamer, heeft de regering ervoor gekozen de voorgestelde maatregelen te laten gelden bij alle rechtstreekse verkiezingen. Deze zullen gaan gelden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer. De regering motiveert deze keuze voor uniformiteit vanuit de gedachte dat het stelsel voor de burger begrijpelijk en toegankelijk moet zijn. Verder acht de regering de meerwaarde van het voorstel van toepassing op alle verkiezingen. (zie noot 5)

## **2. Analytisch kader**

### **a. Inleiding**

Alle hedendaagse democratieën beschikken over een kiesstelsel: het mechanisme waarmee de bevolking haar vertegenwoordiging kiest. Deze universele basisfunctie van het kiesstelsel laat onverlet dat er uiteenlopende doelstellingen kunnen meewegen bij de precieze inrichting van zo'n stelsel. (zie noot 6) Hierbij spelen een aantal zaken een rol, waaronder de samenstelling van de bevolking (homogeen vs. heterogeen), de verhouding tussen de staatsmachten (monistisch vs. dualistisch stelsel, de aanwezigheid van een direct gekozen staatshoofd), de taken van het parlement en de historische ontwikkeling van een land.

Aan de inrichting van een kiesstelsel zullen verschillende, niet (volledig) met elkaar in overeenstemming te brengen idealen ten grondslag liggen. Democratie gaat uit van de wil van de meerderheid, maar ook van de rechten van minderheden; zij beoogt representatie maar ook rechtsstatelijkheid; zij wil daadkracht maar ook responsiviteit. (zie noot 7) Het grote aantal variabelen verklaart waarom er zoveel verschillende kiesstelsels zijn. (zie noot 8) Dit betekent ook dat een stelsel dat zeer geschikt is voor het ene land wellicht niet goed werkt in een ander land. In dat licht bezien is het niet mogelijk om te spreken van het 'perfecte' stelsel en zal steeds een balans moeten worden gezocht tussen verschillende principes en doelstellingen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat aanpassingen van het stelsel in veel gevallen op verschillende punten doorwerken.

De Afdeling gaat hieronder eerst in op het Nederlandse grondwettelijke kader en de impact die dat heeft op de keuzes die gemaakt kunnen worden met betrekking tot de inrichting van het kiesstelsel. Daarna wordt gewezen op een aantal belangrijke doelstellingen en de uitersten van de balans die hierbij getroffen moet worden. De Afdeling onderscheidt daarbij de volgende dimensies:

Balans		Heeft effect op
Invloed partij	Invloed kiezer	Zetelverdeling in fractie
Nadruk op partijprogramma	Individuele campagne	Cohesie fractie
Wetgeving en controle	Representatie	Taken parlement
Besluitvorming	Vertegenwoordiging	Kiesstelsel
Versnippering	Toegankelijkheid	Partijstelsel

#### **a. Grondwettelijk kader**

In veel landen, waaronder Nederland, liggen de fundamentele uitgangspunten van het kiesstelsel vast in de Grondwet. Verdere uitwerking daarvan geschiedt op het niveau van de formele wet. Dit betekent dat bij een zeer ingrijpende wijziging van het kiesstelsel, die raakt aan die fundamentele uitgangspunten, allereerst de Grondwet zal moeten worden gewijzigd. Dit was bijvoorbeeld in Nederland het geval toen in 1917 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd en de overgang werd gemaakt van een districtenstelsel naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Er kan echter ook voor worden gekozen om binnen de grenzen van de grondwettelijke bepalingen (delen van) het kiesstelsel te wijzigen. (zie noot 9) Cruciaal daarbij is dan wel dat die wijzigingen passen binnen het grondwettelijk kader.

De Grondwet kent de volgende bepalingen die relevant zijn voor de inrichting van het kiesstelsel:

- Artikel 4: Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden

verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

- Artikel 50: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

- Artikel 51, tweede en derde lid: 2. De Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig leden; 3. De Eerste Kamer bestaat uit vijfenzeventig leden.

- Artikel 53, eerste lid: De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

- Artikel 54, eerste lid: De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.

- Artikel 67, derde lid: De leden stemmen zonder last.

De regering houdt in het voorliggende voorstel vast aan deze grondwettelijke bepalingen. Dit leidt ertoe dat de keuze met betrekking tot bepaalde dimensies al gemaakt is. Zo leidt de grondwettelijk verankerde evenredige vertegenwoordiging ertoe dat niet gekozen kan worden voor een enkelvoudig districtenstelsel. Desondanks behandelt de Afdeling deze dimensies kort ten behoeve van een mogelijk bredere discussie over de inrichting van het kiesstelsel.

#### **b. Zetelverdeling in fractie: invloed partij - invloed kiezer**

Partijen bepalen wie er op hun lijst komen en bepalen ook - al dan niet via een ledenvergadering - de volgorde van de kandidaten op de lijst. Bij de afweging van deze volgorde spelen diverse aspecten een rol. Enerzijds zijn er inhoudelijke kenmerken, zoals expertise en (parlementaire) ervaring. Anderzijds zijn er meer persoonlijke aspecten, zoals landelijke of regionale bekendheid en vaardigheid in het omgaan met de media. Ook letten de meeste partijen op een balans tussen vrouwen en mannen op de lijst en besteden ze aandacht aan de diversiteit aan achtergrond van de kandidaten. Partijen proberen doorgaans in al deze aspecten een zekere balans te vinden, zodat zowel 'stemmentrekkers' als een aantal specialisten in de fractie komen.

Van diverse kanten is er scherpe kritiek op en scepsis over de rol van politieke partijen. Zo zouden zij de laatste decennia sterk aan legitimiteit hebben ingeboet door dalende ledenaantallen. Daarnaast zijn de ideologische verschillen tussen partijen minder zichtbaar geworden. (zie noot 10) Mensen identificeren zich ook minder dan voorheen met een partij en een toenemend deel van het electoraat is 'zwevend'. Dit is mede een gevolg van de ontzuiling van Nederland. Mensen identificeerden zich vroeger vaak met een maatschappelijke stroming en dat kwam tot uiting in betrokkenheid bij de school, de media, de vakbond, de sportvereniging en de politieke partij van die zuil. Door het afnemen van deze brede identificatie is de omgeving waarin politieke partijen functioneren fundamenteel veranderd. (zie noot 11)

De kritiek op politieke partijen laat onverlet dat zij nog steeds cruciaal zijn voor het functioneren van de democratie. Van belang hierbij is dat kiezers iets te kiezen hebben. Politieke partijen en hun partijprogramma's zijn cruciaal om met het oog daarop ideeën te genereren en idealen te formuleren en deze samen te smeden tot een bredere maatschappijvisie waarin kiezers zich kunnen herkennen. Een systeem zonder partijen is in de huidige tijd ondenkbaar. Zo zou het voor kiezers praktisch ondoenlijk zijn om een keuze te maken tussen louter individuele kandidaten, elk met een eigen programma. Om die reden is er geen kiesstelsel in de wereld waarbij geen sprake is van enige vorm van partijorganisatie.

Ook na verkiezingen vervullen fracties en politieke partijen belangrijke functies: (zie noot 12) enerzijds een ordenende rol in het verkeer tussen regering en parlement en anderzijds een intermediaire rol tussen kiezer en gekozene. Politieke partijen zijn nodig om overleg en

besluitvorming te structureren, oplossingen te ontwikkelen voor maatschappelijke vraagstukken, visies te ontwikkelen op de maatschappelijke ordening, opvattingen te kanaliseren en mede op basis daarvan kandidaten voor parlementen te selecteren. Tegelijkertijd dient erkend te worden dat politieke partijen die functies thans minder goed vervullen. Het is gezien deze cruciale functies dan ook van groot belang dat zij zich revitaliseren.

**c. Cohesie fractie: nadruk op partijprogramma- individuele campagne**

Een sterke invloed van de partij op de samenstelling van de lijst en daarmee op de uiteindelijke samenstelling van de fractie kan betekenen dat de samenhang binnen de fractie beter is gewaarborgd. Dit is van belang om als fractie een stevige 'vuist' te maken in debat en besluitvorming. Voor regeringsfracties geldt daarnaast dat zij met een stabiele fractie ook kunnen bijdragen aan rust binnen en stabiliteit van het bestuur (regering, college). Zeker in een land waar geen enkele partij een absolute meerderheid heeft en vaak meer dan twee partijen nodig zijn om een coalitie te vormen, is dit van groot belang voor een slagvaardig bestuur. Daarbij speelt ook het belang dat de partij heeft om de lijst zo samen te stellen dat verschillende disciplines en achtergronden in de Kamerfractie zullen komen.

Het onderdeel uitmaken van een fractie kan voor individuele volksvertegenwoordigers soms wel als een harnas voelen. Dit is des te meer het geval als volksvertegenwoordigers op meer persoonlijke wijze campagne hebben gevoerd en een zeker eigen mandaat van de kiezer (menen te) hebben. Hoewel van een volksvertegenwoordiger die namens een bepaalde lijst gekozen is verwacht mag worden dat deze de opvattingen van de partij (grotendeels) onderschrijft, laat dit onverlet dat er ruimte moet zijn om af te wijken van de partijlijn. Dit vloeit ook voort uit artikel 67, derde lid, van de Grondwet dat bepaalt dat volksvertegenwoordigers stemmen zonder last, dat uitdrukt dat zij trustees zijn, met ruimte voor individuele afweging.

**d. Taken parlement: representatie - wetgeving en controle**

Een zwaardere nadruk op het persoonlijke element in politiek en media betekent dat kandidaten, maar ook volksvertegenwoordigers die herkozen willen worden, meer tijd en energie moeten steken in de eigen zichtbaarheid in de media en op bijeenkomsten. Deze persoonlijke profilering kan uitmonden in een continue campagne tot de volgende verkiezingen. In extreme vorm wordt verkozen worden een doel op zich en niet een middel om een bepaald programma te realiseren.

Individuele representatie is op zich legitiem; het is een van de belangrijke activiteiten van een volksvertegenwoordiger. Indien te ver doorgevoerd bestaat daarbij echter het risico dat dit ten koste gaat van de andere kerntaken: wetgeving/kaderstelling en controle op de uitvoering van beleid. Al decennia is de klacht te horen dat volksvertegenwoordigers te weinig toekomen aan dit eigenlijke 'handwerk'. Ze besteden gemiddeld relatief weinig tijd aan controle en aan behandeling van wetsvoorstellen. (zie noot 13)

**e. Kiesstelsel: besluitvorming - vertegenwoordiging**

Het Nederlandse kiesstelsel is vanwege het evenredigheidsbeginsel zeer gericht op een brede pluriforme vertegenwoordiging. Dit stelsel zonder drempels en met makkelijke toegang leidt ertoe dat iedere nieuwe stroming een reële mogelijkheid heeft om vertegenwoordigd te worden. Dit kan leiden tot een groot aantal (kleinere) partijen in het parlement. Ook leiden kiesstelsels zoals het Nederlandse tot een minder duidelijke band tussen de uitslag van de verkiezingen en de regeringsvorming. Er moet immers na de verkiezingen gezocht worden naar een werkbare coalitie, wat vereist dat er compromissen gesloten worden waar (een deel van) de kiezers zich niet in zullen herkennen.

Tegenover dit stelsel van evenredige vertegenwoordiging en pluriformiteit zijn er ook kiesstelsels die zich primair richten op het faciliteren van besluitvorming. In meerderheidsstelsels staat dit laatste zelfs voorop. De zuivere representatie wordt daarin ondergeschikt gemaakt aan het creëren van hanteerbare meerderheden die krachtig regeringsbeleid mogelijk maken. In dergelijke stelsels is in mindere mate sprake van evenredigheid, maar ze hebben als voordeel dat dit blokvorming of een duidelijke winnaar in de hand werkt, waardoor er een directer verband ontstaat tussen de uitslag van de verkiezingen en de regeringsvorming.

#### **f. Partijstelsel: versnippering - toegankelijkheid**

Het zeer toegankelijke stelsel in de huidige tijd kan leiden tot een grote versnippering. Dat kan de vorming van stabiele coalities en effectieve besluitvorming bemoeilijken. Verhoging van de drempel om deel te nemen aan verkiezingen kan dit wellicht enigszins voorkomen omdat het in het bijzonder voor nieuwkomers een belemmering betekent. Zij hebben nog geen overheidssubsidie en kunnen moeite hebben het benodigde geld bijeen te krijgen. Dit kan leiden tot het tegengaan van lichtzinnige kandidaturen die geen zetel in de volksvertegenwoordiging opleveren. Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen stemde bijna twee procent van de kiezers op partijen die niet in de Kamer zijn gekomen. Daarvan kwam het overgrote deel niet eens in de buurt van een Kamerzetel. Dit aantal stemmen is genoeg voor drie zetels; het gaat daarmee om een relevant aantal stemmen zonder vertaalslag in de volksvertegenwoordiging.

Daar staat tegenover dat het de toegankelijkheid veel mogelijkheden biedt voor nieuwe partijen om een of meer zetels te halen en daarmee voor nieuwe geluiden uit de samenleving om zich vertegenwoordigd te voelen. Het is meermaals voorgekomen dat een nieuwe partij opkwam die vervolgens een relatief groot aantal kiezers aan zich wist te binden. Indien deelname aan verkiezingen wordt bemoeilijkt, gaat dit ten koste van deze toegankelijkheid en leidt het tot een zekere verstarring van het partijenlandschap. Dat is in het bijzonder gunstig voor de reeds zittende partijen.

### **3. Probleemanalyse**

De regering signaleert een aantal problemen die aanleiding zijn voor de voorgestelde veranderingen in het kiesstelsel:

- een deel van de kiezers voelt zich niet vertegenwoordigd;
- er is sprake van versplintering van de volksvertegenwoordiging.

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

#### **a. Deel kiezers niet vertegenwoordigd**

De regering constateert dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging over het algemeen bevredigend functioneert. Uit onderzoek blijkt dat burgers het systeem in grote meerderheid waarderen. Dit kan ook worden afgeleid uit de aanhoudend hoge opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen. Wel constateert de regering dat "delen van het electoraat zich niet vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn". (zie noot 14)

Alvorens in te gaan op de vraag in hoeverre nu sprake is van een significant probleem waarvoor dit voorstel een oplossing biedt, staat de Afdeling stil bij de onderliggende aannames van de regering ten aanzien van wat representatie inhoudt.

#### **i. Representatie-begrip**



Zoals de regering onderkent is de hierboven aangehaalde analyse van de Staatscommissie op dit onderwerp niet onweersproken gebleven. (zie noot 15) In de kern gaat het debat om de vraag wat 'vertegenwoordiging' in een representatieve democratie inhoudt. De Afdeling wijst er - met de regering (zie noot 16) - op dat een volmaakte afspiegeling van de bevolking per definitie onmogelijk is. De verscheidenheid tussen mensen is zeer groot en hangt, naast inhoudelijke opvattingen, onder meer samen met afkomst, opleiding, familiesamenstelling, seksuele oriëntatie, sekse en leeftijd. Bij de vraag hoe de bevolking in het parlement vertegenwoordigd moet worden moeten daarom keuzes worden gemaakt over welke breuklijnen voor het parlementaire werk het belangrijkste zijn, om daarna te kunnen zorgen voor een zo goed mogelijke afspiegeling langs die lijnen.

De regering onderkent dat er een debat is over wat representatie moet inhouden, maar gaat daar niet inhoudelijk op in. Zij lijkt in dit opzicht de uitleg van de Staatscommissie te volgen. De Staatscommissie heeft betoogd dat representatie betekent dat er zo weinig mogelijk verschil zit tussen de "belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de kiezers" en de verwezenlijking daarvan door de volksvertegenwoordiging. Zij beziet dit begrip dus in termen van de congruentie tussen kiezers en gekozenen. Deze congruentie kan volgens de Staatscommissie betrekking hebben op persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau) en op inhoudelijke standpunten. Deze laatste categorie - inhoudelijke representatie - acht zij het zwaarst wegen. Deze houdt in 'dat de politieke opvattingen van kiezers in het parlementaire debat terugkeren, dat hun belangen effectief worden behartigd en dat de uitkomsten van het democratisch proces aansluiten bij wat zij verwachten en verlangen'. (zie noot 17) Zij vindt het problematisch dat er op polariserende onderwerpen als integratie, immigratie en Europa verschil bestaat tussen de visies van Kamerleden en (vooral lager opgeleide) kiezers. In deze opvatting van representatie is de volksvertegenwoordiger 'woordvoerder' en 'spreekbuis' van zijn kiezers en is de norm dat de opvattingen van gekozenen zoveel mogelijk samenvallen met hun kiezers.

De vraag is hoe deze laatste opvatting van representatie - de volksvertegenwoordiger als spreekbuis van een specifiek deel van het electoraat - zich verhoudt tot artikel 50 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Kern van de heersende uitleg van deze bepaling is, dat de leden van het parlement het algemeen belang moeten behartigen en op grond van hun visie op dat belang tot besluitvorming moeten komen op basis van een eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is. (zie noot 18)

Het aldus uitgelegde artikel 50 van de Grondwet hangt daarmee nauw samen met artikel 67, derde lid, van de Grondwet dat bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal "zonder last stemmen". Dit brengt tot uitdrukking dat parlementsleden geen instructies kan worden gegeven. Zij hebben een vrij mandaat en zijn daarmee zelfstandig in het bepalen van hun stem. (zie noot 19)

De toelichting is op dit punt ambigu. Enerzijds stelt deze dat het erom gaat "dat zoveel mogelijk verschillende geluiden kunnen worden gehoord om aan de hand daarvan te bepalen hoe het algemeen belang het beste wordt gediend". (zie noot 20) Anderzijds stelt de toelichting ook: "Een kandidaat kan zich door haar of zijn regionale afkomst of woonplaats opwerpen als een soort 'ambassadeur' van de betreffende regio". (zie noot 21) Ook geldt "dat individuele kandidaten zich kunnen presenteren als de mogelijke vertegenwoordiger van een gebied, een dorp of een wijk of zich op een andere wijze kunnen onderscheiden met hun persoonlijke profiel". (zie noot 22) Hiermee is onduidelijk of de regering de nadruk legt op het dienen van het algemeen belang of vooral op het vertolken van specifieke (deel)belangen van

groepen kiezers.

Het is op zichzelf vanzelfsprekend dat volksvertegenwoordigers hun oordeelsvorming in sterke mate zullen baseren op de visies en idealen van de partij namens welke zij in het parlement zitten, en deze mede laten bepalen door de belangen van hun achterban en kiezers. (zie noot 23) Dat is ook logisch met het oog op (her)verkiezingen. Tegelijkertijd mag dat niet in de weg staan aan de in artikel 67, derde lid, van de Grondwet gewaarborgde zelfstandigheid en verantwoordelijkheid om een eigen standpunt te bepalen, en dient dat niet uit te monden in een louter optreden als spreekbuis van deelbelangen, waardoor het (algemeen) belang van het gehele Nederlandse volk (artikel 50 van de Grondwet) uit het zicht verdwijnt. Die zelfstandigheid en verantwoordelijkheid kan en moet regelmatig meebrengen dat andere belangen voorrang krijgen, concessies gedaan worden en de belangen van de achterban op het tweede plan komen, opdat consensus bereikt kan worden en besluitvorming kan plaatsvinden. (zie noot 24)

## ii. Oplossing voor een probleem?

De regering volgt de Staatscommissie niet alleen in de probleembeschrijving, maar neemt in het onderhavige wetsvoorstel ook haar advies over: "De vernieuwing van het kiesstelsel is vooral gelegen in het versterken van de persoonlijke en, tot op zekere hoogte, van de regionale componenten, met als achterliggend motief het geven van meer keuzevrijheid aan de kiezer opdat deze zich beter gerepresenteerd kan weten, wat mogelijk een positief effect kan hebben op de 30% van de kiezers die zich slecht vertegenwoordigd voelen." (zie noot 25) Daarbij valt op dat er slechts in beperkte mate alternatieven zijn betrokken bij de afweging voor de voorgestelde vormgeving van het kiesstelsel. (zie noot 26)

De Staatscommissie legt hier een (causaal) verband tussen een ontevreden deel van de kiezers dat zich niet vertegenwoordigd voelt en de beperkte keuzemogelijkheden in het huidige kiesstelsel. Uit onderzoek blijkt evenwel dat ontevreden kiezers juist weinig gebruik maken van de al bestaande mogelijkheden in het huidige kiesstelsel. Zij brengen bijvoorbeeld relatief weinig voorkeurstemmen uit. (zie noot 27) Het is dan ook niet op voorhand te verwachten dat lager opgeleide ontevreden kiezers van de nieuwe mogelijkheden wel gebruik zullen maken.

Deze kanttekening bij de motivering van het voorstel is overigens ook te vinden in een rapport dat in opdracht van het ministerie van BZK is opgesteld ten behoeve van dit wetsvoorstel. De toelichting verwijst daar echter niet naar. (zie noot 28) Voor een goede parlementaire behandeling en zorgvuldige besluitvorming acht de Afdeling het essentieel dat een toelichting alle voors en tegens van een voorstel bevat. (zie noot 29)

Daarnaast is niet aannemelijk gemaakt dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een situatie waarin de genoemde '30 procent' zich beter vertegenwoordigd zal voelen. Er wordt gesteld dat er geen politieke partij is die de door hen voorgestane standpunten - sociaal-economisch links en conservatief/nationalistisch rechts op onderwerpen als immigratie en EU - in zich verenigt. (zie noot 30) Hierbij wordt gewezen op een 'niche' in het partijstelsel. (zie noot 31) Nog daargelaten of dit ook daadwerkelijk zo is, heeft de voorgestelde wijziging echter geen gevolgen voor de verhouding tussen partijen en kan daarmee voor dit veronderstelde probleem geen oplossing bieden.

## iii. Electorale onvrede (zie noot 32) is breder en wordt mogelijk versterkt

De Afdeling onderkent dat er onvrede is onder delen van het electoraat, ondanks de brede steun voor de representatieve democratie. Voor een deel van hen is dat reden om niet te

gaan stemmen. De onvrede is op het eerste gezicht een vrij ongericht sentiment over 'de politiek' in het algemeen. Deze electorale onvrede staat los van meer inhoudelijke onvrede over het gevoerde beleid. Nader onderzoek wijst op een aantal meer concrete onderwerpen waarover onvrede onder kiezers bestaat. (zie noot 33) Het gaat dan bijvoorbeeld om parlementariërs die zich afsplitsen (of uit de partij worden gezet) maar wel hun zetel behouden. Een andere bron van onvrede betreft de fragmentatie in de volksvertegenwoordiging. Daarnaast zijn kiezers niet in staat directe invloed uit te oefenen op de regeringsvorming (of collegevorming), bijvoorbeeld omdat een partij die veel stemmen haalt hier in hun ogen onvoldoende bij wordt betrokken. Ook dit is een bron van electorale onvrede.

Aan deze onderwerpen - ook genoemd in het eindrapport van de Staatscommissie (zie noot 34) - wordt in de toelichting geen aandacht geschonken. Andere bronnen van electorale onvrede blijven onbesproken en kunnen door dit voorstel mogelijk juist tot meer onvrede leiden.

Uit het Nationaal Kiezersonderzoek blijkt dat Nederlanders er in grote meerderheid voorstander van zijn dat Tweede Kamerleden die uit hun fractie stappen, hun zetel teruggeven aan de partij en niet in de Tweede Kamer blijven zitten. Ook de Staatscommissie noteert dat "versplintering en afsplitsing een doorn in het oog van veel burgers" zijn. (zie noot 35) Juist het (gevoelde) persoonlijke mandaat van gekozen volksvertegenwoordigers kan er echter toe leiden dat zij meer een eigen koers varen en zich in het uiterste geval losmaken van de fractie met behoud van de zetel. Dit komt nu al voor, juist bij volksvertegenwoordigers die met veel voorkeurstemmen zijn verkozen. Het wetsvoorstel zal dit persoonlijke element verder versterken. Niet alleen in het licht van de genoemde electorale onvrede is het de vraag of dit wenselijk is. Een verdere versnippering kan ook afbreuk doen aan de effectieve vervulling van de grondwettelijke taken van de volksvertegenwoordiging.

Een andere bron van onvrede is dat kiezers slechts indirect invloed hebben op de regeringsvorming. De vormgeving van het huidige Nederlandse representatieve stelsel zorgt ervoor dat geen partij een absolute meerderheid van zetels behaalt. Ieder bestuur (regering, college) zal tot stand moeten komen op basis van onderhandelingen tussen partijen, waarbij compromissen onvermijdelijk zijn. Het hiervoor geschetste risico van verdere versplintering raakt ook aan dit fenomeen. Kabinetten zullen nog moeizamer (want met nog meer partijen) tot stand komen en daarbij zal van iedere deelnemende partij gevraagd worden (soms fors) 'in te schikken'. Dit leidt ertoe dat partijen soms zoveel concessies doen dat zij zich vervreemden van een deel van hun achterban. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van de noodzakelijke coalitievorming in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en wordt met het wetsvoorstel niet wezenlijk anders.

#### **b. *Versplintering volksvertegenwoordiging***

Het wetsvoorstel strekt er toe de waarborgsom te verhogen die politieke partijen betalen bij het registreren van de aanduiding van een politieke groepering en bij de indiening van de kandidatenlijst. In de praktijk komt deze maatregel neer op bijna een verdubbeling van het bedrag. Ook wordt een verhoging voorgesteld van het aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan de verkiezingen. Voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen komt het neer op een verhoging van 580 naar 1.200 verklaringen. Voor de Europese Parlementsverkiezingen gaat het om een verhoging van 30 naar 1200. Bij gemeenteraden gaat het om een verdubbeling. Beide maatregelen vormen samen een drempel voor partijen om deel te nemen aan verkiezingen. Zo wil de regering lichtvaardige deelname te ontmoedigen en tevens de versplintering tegen te gaan.

De Afdeling merkt op dat de verhoging van de drempels om deel te nemen aan verkiezingen er mogelijk toe zal leiden dat minder nieuwe partijen deelnemen. Dat minder partijen deelnemen aan de verkiezingen betekent echter nog niet dat ook minder partijen een zetel in een vertegenwoordigende orgaan verkrijgen. Indien het de regering daadwerkelijk de versplintering zou willen tegengaan zou zij de diverse mogelijkheden daartoe in de toelichting moeten verkennen. Dit laatste is echter niet gebeurd. Dit wringt te meer nu hetzelfde wetsvoorstel met de introductie van de lijst- en kandidaatsstemmen het risico op fragmentatie juist vergroot.

### **c. Conclusie**

De Afdeling concludeert dat de analyse van beide problemen - gebrekkige representatie en versplintering in de volksvertegenwoordiging - ernstig tekortschiet. Zo worden problemen slechts aangestipt zonder deze nader uit te diepen. Niet wordt gemotiveerd dat de genoemde problemen zich in zodanige mate voordoen dat een stelselwijziging gerechtvaardigd is.

Daar komt bij dat het voorstel en de daarbij behorende toelichting van een andere interpretatie van artikel 50 van de Grondwet dan de heersende lijkt uit te gaan. Hoewel dit naar de letterlijke tekst genomen toelaatbaar is, ligt deze interpretatie niet voor de hand.

Bovendien ontbreekt een zorgvuldige analyse en bespreking van alternatieven en is niet aangetoond dat het voorstel een oplossing voor de genoemde problemen zou bieden. Dit wringt temeer nu het voorstel diverse in de hierna behandelde punten geschetste risico's in zich bergt die de electorale onvrede juist zouden kunnen vergroten.

Nu niet is aangetoond dat het voorstel steunt op een gedegen probleemanalyse en gelet op de risico's die het met zich brengt, adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

### **4. Gevolgen voor de kiezer**

Uit de Grondwet vloeit, zoals gezegd, voort dat het Nederlandse kiesstelsel gebaseerd is op een (vrijwel) zuivere evenredigheid: het aandeel kiezers vertaalt zich in een gelijk aandeel zetels. (zie noot 36) Dit beginsel kan op veel steun rekenen onder de bevolking. Het betekent immers dat ook minderheidsstandpunten een stem kunnen krijgen in de vertegenwoordigende organen. Ook de regering onderstreept dat zij met dit voorstel het beginsel van evenredigheid ongemoeid wil laten. (zie noot 37) Onderdeel van evenredigheid is echter ook dat de stem van iedere kiezer even zwaar meeweegt, zoals uitgedrukt in artikel 4 van de Grondwet. Daarnaast is een vereiste van een kiesstelsel dat het voor de kiezer bij het uitbrengen van zijn stem zo inzichtelijk mogelijk is hoe deze zal meewegen in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

#### **a. Invloed lijststem ten opzichte van kandidaatsstem**

Het voorstel biedt kiezers een keuze waarvan ze de gevolgen mogelijk niet kunnen voorzien. Als kiezers (nog steeds) uit gewoonte op de lijsttrekker of op de hoogst geplaatste vrouw stemmen (kandidaatsstem) dan zal het overschot niet noodzakelijkerwijs naar de hoger geplaatsten op de lijst gaan. Deze stemmen tellen immers mee voor het percentage kandidaatsstemmen, terwijl de lijsttrekker veelal via de lijststemmen benoemd zal worden. Hetzelfde geldt ingeval er 1 kandidaat is die erg veel stemmen trekt, zoals bijvoorbeeld de eerste vrouw, een buitengewoon populaire nummer 2 of een lijstduwer. Andersom raken de kiezers die juist een voorkeur voor de lijst hebben (en voor de daarin opgenomen volgorde) invloed kwijt. Een stem op een kandidaat heeft namelijk (in het voorstel) automatisch het effect van een stem tegen de lijstvolgorde. Dit leidt ertoe dat er een verschil ontstaat in het stemgewicht tussen een kiezer die een lijststem uitbrengt en een kiezer die een

kandidaatsstem uitbrengt.

Ter verduidelijking het volgende voorbeeld. Er zijn 50.000 stemmen nodig voor een zetel. De partij haalt in totaal 200.000 stemmen. De partij krijgt 4 zetels. 75% van de kiezers (150.000 stemmers) brengt een lijststem uit. De kiezers die een kandidaatsstem uitbrengen (50.000 stemmers), stemmen vooral op de lijsttrekker en de eerste vrouw. Drie zetels gaan via de lijst, de vierde via de kandidaatsstemmen.

	kandidaatsstemmen	Welke zetel
Kandidaat 1	28.000	Lijstzetel 1
Kandidaat 2 (vrouw)	18.000	Lijstzetel 2
Kandidaat 3	3000	Lijstzetel 3
Kandidaat 4	170	
Kandidaat 5	40	
Kandidaat 6	60	
Kandidaat 7	560	Kandidaatszetel 1
Kandidaat 8	110	
Kandidaat 9	50	
Kandidaat 10	10	

In dit geval leidt het voorgestelde stelsel ertoe dat omdat de kandidaatsstemmen met name aan de bovenkant van de lijst zijn uitgebracht, kandidaat 7 met heel weinig stemmen (560) de zetel krijgt ten koste van kandidaat 4. Dit terwijl de 150.000 kiezers die op de lijst hebben gestemd en dus de volgorde daarvan onderschrijven, hebben aangegeven kandidaat 4 te prefereren boven kandidaat 5, 6, 7, etc. De kandidaatsstemmen hebben daarmee een onevenredige invloed. De toelichting gaat hier niet op in.

#### **b. Lijstduwers**

De toelichting gaat ook niet in op de effecten van het stelsel bij het gebruik van lijstduwers. Zij zijn 'stemmentrekkers' van wie op voorhand duidelijk is dat zij niet een zetel zullen innemen. Hun stemmen gaan ten koste van de lijstvolgorde en komen ten goede aan (andere) kandidaten met relatief meer stemmen dan anderen op de lijst, maar dit hoeft geen

substantieel aantal te zijn.

**c. Doorwerking na de eerste toelating**

Bij de eerste toelating van leden tot de volksvertegenwoordiging wordt het onderscheid gehanteerd tussen de kandidaten die gekozen zijn op grond van de lijststem en de kandidaten die zijn gekozen op basis van kandidaatstelling. Daarna telt voor de vervulling van later openvallende vacatures uitsluitend het aantal uitgebrachte stemmen per kandidaat. Dit betekent dat het, ook in een geval waarbij bijna alle kiezers een lijststem hebben uitgebracht, kan gebeuren dat bij een vacature niet de eerstvolgende kandidaat op grond van de oorspronkelijke lijst wordt benoemd, maar een lager geplaatste kandidaat die slechts een gering aantal kandidaatsstemmen heeft gekregen (al is dat meer dan de hoger geplaatste). Dit geldt bovendien voor openvallende zetels van kandidaten die op grond van de lijststem zijn gekozen. Ook in dit geval is, zoals hiervoor al aan de orde kwam, de vraag of hiermee de kiezers die een kandidaatsstem uitbrengen niet een te groot gewicht krijgen bij het bepalen van de vervulling van zetels.

**d. Conclusie**

De Afdeling constateert dat het voorstel op een aantal punten leidt tot een verschil in behandeling en daarmee weging van een lijststem ten opzichte van een kandidaatsstem. Deze laatste weegt zowel bij de eerste toelating als bij de latere vervulling van vacatures zwaarder mee dan de lijststem bij de vraag welke kandidaat wordt toegelaten. Daarmee staat het voorgestelde stelsel op gespannen voet met het beginsel van gelijk gewicht van iedere stem, dat voortvloeit uit artikel 4 van de Grondwet. De toelichting gaat hier niet op in. Bovendien bestaat het risico dat kiezers niet kunnen overzien hoe hun stem doorwerkt bij de zetelverdeling.

Vanwege deze spanning met artikel 4 van de Grondwet en het genoemde risico dat kiezers niet zullen begrijpen hoe hun stem doorwerkt bij de toewijzing van zetels adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

**5. Gevolgen voor de werking van het parlementair stelsel**

**a. Aantasting functioneren parlement**

Zoals hiervoor is uiteengezet, staat het functioneren van het parlement onder druk. Kamerleden komen, gemiddeld genomen, onvoldoende toe aan controle en wetgeving. Het wetsvoorstel bergt een reëel risico in zich dat dit functioneren nog verder wordt aangetast. De Afdeling wijst op het gevaar van een zichzelf versterkend effect dat een minder presterend parlement op (nog) minder waardering kan rekenen en de onvrede bij bepaalde groepen burgers nog verder zal vergroten. Van belang daarbij is dat instituties hun legitimiteit niet alleen ontleen aan het feit zij een mandaat van de bevolking hebben gekregen (zogenoemde inputlegitimiteit), maar ook aan de mate waarin zij hun taken naar behoren vervullen en slagvaardig zijn (outputlegitimiteit). In een democratische rechtsstaat zijn beide bronnen van legitimiteit - input en output - cruciaal voor het vertrouwen in instituties en voor het draagvlak van het beleid dat zij voorstaan. (zie noot 38)

De Afdeling wijst in het bijzonder op de volgende risico's die verbonden zijn aan het wetsvoorstel en die het parlementaire functioneren kunnen aantasten.

**i. Versplintering**

Het voorstel zal ertoe leiden dat een verkiezingsstrijd tussen kandidaten van dezelfde partij wordt gestimuleerd in plaats van tussen (kandidaten van) verschillende partijen. Sterkere individuele profilering tijdens verkiezingen en een eigen koers van kandidaten die dankzij

kandidaatsstemmen daarna een zetel bemachtigen, kan de stabiliteit binnen een partij (en daarmee de fractiecohesie) schaden. (zie noot 39) In het uiterste geval zullen gekozenen met een (gevoeld) persoonlijk mandaat zich afsplitsen van de fractie met behoud van hun zetel. Voor het goed uitvoeren van de controle en de wetgevingstaken heeft iedere fractie afzonderlijk - en daarmee het parlement als geheel - in de huidige situatie reeds onvoldoende menskracht waardoor een parlementariër een zeer breed takenpakket heeft. Verdere versplintering door afsplitsing na verkiezingen zal deze situatie verergeren.

#### ii. Minder vakspecialisten

Nu meer kandidaten met een persoonlijk profiel kans op een zetel maken, kan dit ten koste gaan van het aantal specialisten of kandidaten met een publicitair minder aansprekende portefeuille. Bij de samenstelling van de lijst zullen partijen doorgaans een fractie voor ogen hebben met een bepaald evenwicht naar geslacht, herkomst, specifieke kennis of achtergrond en parlementaire ervaring. Gegeven de grote omloopsnelheid (gemiddeld korte zittingsduur) van Kamerleden, is dergelijke ervaring steeds belangrijker. De invloed van de partij om met het oog hierop een evenwichtige fractie samen te stellen wordt doorkruist door dit voorstel. (zie noot 40)

Het is bovendien denkbaar dat van het nieuwe stelsel nog een versterkend effect uitgaat. Politieke partijen kunnen zich genoodzaakt voelen de lijst vooral zo samenstellen dat aansprekende en zich goed profilerende kandidaten een plaats krijgen. De vraag is dan hoeveel ruimte er nog is op de lijst voor kandidaten die inhoudelijk hun parlementaire taken goed vervullen, daarbij een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het parlementair werk waaronder de kwaliteit van wetgeving, maar minder tot de verbeelding spreken in hun openbaar optreden.

#### **b. Gevolgen voor politieke partijen**

Het wetsvoorstel heeft als gevolg dat politieke partijen minder invloed hebben op de samenstelling van de fracties. Hoewel zij nog steeds bepalen wie er op de lijst komt, is het gewicht van de kandidaatsstemmen zodanig dat de lijstvolgorde waarschijnlijk vaker wordt doorbroken. Zoals eerder geconstateerd zijn politieke partijen, ondanks alle kritiek, nog steeds onontbeerlijk voor het goed functioneren van de democratie. (zie noot 41) Dit geldt zowel bij de verkiezingen als voor het op democratisch gelegitimeerde wijze besturen van het land, provincie of gemeente.

De rol en positie van politieke partijen wordt met dit voorstel aangetast doordat de lijstvolgorde minder leidend wordt bij de vraag wie van de kandidaten een zetel krijgt. De vraag is welke rol de regering voor partijen ziet weggelegd en welke balans zij ziet tussen kiezersdemocratie en partijendemocratie. De Afdeling mist een visie van de regering op de rol van de politieke partijen in de parlementaire democratie. In reactie op het voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel achtte de toenmalige regering het van belang de verbinding tussen politieke partijen en de samenleving te versterken. (zie noot 42)

#### **c. Conclusie**

Bij elkaar genomen kan in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht een tekort ontstaan bij het uitoefenen van de parlementaire kerntaken. Dit is zorgwekkend, nu deze taken in de huidige situatie al onder druk staan. Daarnaast kan aantasting van het functioneren van de volksvertegenwoordiging juist leiden tot vergroting van de electorale onvrede en daarmee de beoogde toegevoegde waarde van het voorstel teniet doen. Voorts ontbreekt een visie op de gevolgen van het voorstel op de positie van politieke partijen. Gelet op hun vooralsnog onvervangbare rol en betekenis voor het functioneren van de parlementaire democratie moet

gemotiveerd worden waarom de voorgestelde vermindering van hun invloed op de samenstelling van de fractie wenselijk zou zijn.

De Afdeling adviseert, ook vanwege de nadelen die dit stelsel heeft voor het functioneren van het parlement en de positie van de politieke partijen, van het voorstel af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

## **6. Financiering politieke partijen en kandidaten**

De regering verwacht dat meer individuele kandidaten campagne zullen voeren om hun kans te vergroten te worden verkozen. (zie noot 43) Dit zal in haar optiek leiden tot een sterkere binding tussen kiezers en gekozenen. Indien deze band te nauw wordt, bestaat evenwel het risico van cliëntelisme: een volksvertegenwoordiger dient dan minder het algemeen belang en vooral het belang van burgers (of bedrijven) van wie hij electorale steun ontvangt. Dergelijke steun kan plaatsvinden in de vorm van kandidaatsstemmen als bedoeld in dit voorstel, maar ook in de vorm van financiële ondersteuning voor de persoonlijke campagne van een kandidaat.

In de consultatie adviseerde de Kiesraad om regels te stellen voor de financiering van individuele campagnes, los van hetgeen reeds geregeld is in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Ook de staatscommissie wees op de samenhang tussen de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel en het aanpassen van de regels over financiering van partijen en campagnes. (zie noot 44) De regering kiest er echter voor om dergelijke financiering voor rekening en verantwoording van de betreffende politiek partijen te laten lopen, om (niet nader gespecificeerde) inhoudelijke redenen en om redenen van uitvoerbaarheid en inzichtelijkheid. (zie noot 45)

De Afdeling wijst er op dat de Wfpp een beperkt bereik heeft en niet geldt voor lokale partijen, en niet voor kandidaten die zelf in hun financiering voorzien. (zie noot 46) Juist met het oog op het risico van een te nauwe band tussen kandidaten en bepaalde belanghebbenden en het ook door de Kiesraad genoemde gevaar van cliëntelisme, acht de Afdeling transparantie geboden. Nu het wetsvoorstel zich uitstrekt tot alle directe verkiezingen, ook op lokaal niveau, zou de regulering van de financiering van individuele campagnes en die van lokale partijen gelijke tred moeten houden.

De Afdeling adviseert een eventueel toekomstig voorstel van deze strekking niet in te dienen zonder bijbehorende aanvullende regels over financiering van lokale partijen en individuele campagnes.

## **7. Invoering op decentraal niveau**

Voorgesteld wordt het nieuwe kiesstelsel voor alle directe verkiezingen toe te passen. Het zal dan gelden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer. De regering motiveert deze keuze voor uniformiteit vanuit de gedachte dat het stelsel voor de burger begrijpelijk en toegankelijk moet zijn. Verder acht de regering de meerwaarde van het voorstel van toepassing op alle verkiezingen. (zie noot 47)

De Afdeling onderkent het belang van een kiesstelsel dat begrijpelijk en kenbaar is voor mensen. De stelling dat dit wetsvoorstel voor alle niveaus meerwaarde heeft, wordt evenwel niet gemotiveerd. De toelichting gaat slechts beperkt in op andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer. De adviezen van de Staatscommissie en eerder het Burgerforum hadden



alleen betrekking op de Tweede Kamerverkiezingen.

Uit de toelichting blijkt niet of nader is onderzocht in hoeverre de veronderstelde problemen op landelijk niveau (zie punt III) ook gelden voor de andere bestuurslagen. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of in kleinere gemeenten de band tussen kiezer en gekozene moet worden versterkt. In betrekkelijk kleine gemeenschappen kan deze band ook juist te nauw worden. Ook de vraag in hoeverre versnippering overal problematisch is, wordt niet beantwoord. Ten slotte ontbreekt een doorrekening van de effecten van het voorstel voor kleinere volksvertegenwoordigingen. In dit verband is onder meer relevant dat het aandeel voorkeursstemmen bij sommige decentrale verkiezingen significant afwijkt (veel hoger is) ten opzichte van dat bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

De Afdeling constateert dat de regering voorstelt het kiesstelsel te wijzigen voor alle verkiezingen zonder dat duidelijk is in hoeverre problemen op landelijk niveau ook decentraal spelen. Evenmin is bezien wat de gevolgen zullen zijn voor de diverse bestuurslagen. Nader onderzoek naar zowel de problemen als doordenking van de voor- en nadelen van het voorstel is noodzakelijk voor een zorgvuldige besluitvorming. Problematisch in dit verband is dat het ministerie van BZK de koepelorganisaties niet heeft betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. (zie noot 48)

De Afdeling adviseert alvorens wordt overgegaan tot aanpassing van het kiesstelsel voor decentrale overheden via een gedegen probleemanalyse aan te tonen dat hiertoe noodzaak bestaat en tevens te onderzoeken wat de gevolgen van zo'n voorstel zijn voor decentrale overheden.

## **8. Gevolgen voor de BES-eilanden**

### **a. Toepassing bij eilandraadsverkiezingen**

Zoals hiervoor is vermeld, is vanwege de gewenste uniformiteit van het stelsel het voorstel ook van toepassing op de verkiezingen voor de eilandraden. In reactie op het voorstel hebben de openbare lichamen van de eilanden echter geadviseerd de wetswijziging niet op de eilanden in te voeren. Zij zien niet in dat de geschetste problematiek ook op hen van toepassing is en vrezen dat het voorstel meer problemen veroorzaakt dan dat het oplost. Hierbij wordt tevens overwogen dat het huidige kiesstelsel pas sinds 2010 in de openbare lichamen wordt toegepast en nu al, relatief kort hierna, een nieuw stelsel wordt voorgesteld. (zie noot 49) De regering houdt niettemin vast aan de nagestreefde uniforme toepassing, ook in Caribisch Nederland.

De Afdeling wijst erop dat de openbare lichamen thans geconfronteerd worden met een ingrijpende wijziging op grond van een probleemanalyse die niet op hen van toepassing is. De twee genoemde problemen in de toelichting - de band tussen kiezer en gekozene en versnippering van de volksvertegenwoordiging - lijken zich niet voor te doen in de kleinschalige gemeenschappen van Caribisch Nederland. Daarmee vervalt de inhoudelijke motivering onder het voorstel om het stelsel ook daar toe te passen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet in te voeren voor de eilandraadsverkiezingen in Caribisch Nederland.

### **b. Afschaffing kieskringen en ondersteuningsverklaringen**

Het voorstel schaft de kieskringen af en regelt met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen dat deze voortaan in heel Nederland mogen worden verzameld. De Afdeling wijst erop dat dit met name voor Caribisch Nederland een aanvullend risico met zich brengt. Op dit moment zijn de BES-eilanden gezamenlijk één kieskring. Een partij die

met één landelijke lijst in alle kieskringen wil meedoen, moet daarom ook minstens 10 ondersteuningsverklaringen verzamelen van kiesgerechtigden op de BES-eilanden. De voorgestelde afschaffing van de kieskringen voor de Tweede Kamerverkiezingen betekent dat dit niet langer nodig is. Dit zal (nieuwe) politieke partijen nog minder dan nu het geval is stimuleren om ook op de eilanden een partijorganisatie in te stellen die vervolgens ook daar campagne voert voor de Tweede Kamerverkiezingen. Gevolg kan zijn dat de eilanden nog minder in beeld zijn in 'politiek Den Haag' en dat de kennis van kiezers daar over de partijen die meedoen aan de verkiezingen nog kleiner wordt. Het is niet duidelijk hoe dit bijdraagt aan de beoogde 'sterkere binding' tussen de kiezers op de eilanden en de gekozenen in de Tweede Kamer. (zie noot 50)

De Afdeling wijst erop dat ook zonder kieskringen bepaald zou kunnen worden dat ondersteuningsverklaringen landelijk gespreid moeten worden verzameld. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de provincies. In dat geval kan ook geregeld worden dat ook op de BES-eilanden ondersteuningsverklaringen moeten worden verzameld indien een partij met één landelijke lijst wil meedoen.

De Afdeling adviseert bij nieuwe voorstellen tot wijziging van de Kieswet te bezien op welke wijze gestimuleerd wordt dat politieke partijen ook zichtbaar zijn in Caribisch Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State

## Voetnoten

(1) Artikel P 15 wetsvoorstel.

(2) Toelichting, paragraaf 4.1.

(3) 'Lage drempels, hoge dijken/democratie en rechtsstaat in balans', Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam, 2018.

(4) Het kabinet nam het advies van het Burgerforum niet over op grond van argumenten die hierna aan de orde zullen komen (Kamerstukken II 2007/08, 30184, nr. 20, p.4-6).

(5) Toelichting, paragraaf 4.7 'toepasbaarheid voor alle verkiezingen'.

(6) Zie bijvoorbeeld M. Albrecht (1960), 'De invloed van het kiesstelsel op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en op de vorming van de regering', M. Gallagher en P. Mitchell (2008), 'The politics of electoral systems' en D. Rae (1967), 'The political consequences of electoral laws'.

(7) T. van der Meer (2017), 'Niet de kiezer is gek', Amsterdam, p. 14-15.

(8) Zie bijvoorbeeld V. Gueorguieva en R. Simon (2009), 'Voting and elections the world over', K. Lundell (2010), 'The origin of electoral systems in the post-war era', A. Lijphart (1994), 'Electoral systems and party systems', A. McLaren Carstairs (1980), 'A short history of electoral systems in western Europe'.

(9) Bijvoorbeeld de wijziging van de voorkeurdrempel en het schrappen van de mogelijkheid van groeperingen om lijstencombinaties aan te gaan.

(10) R. Koole en G. Voerman, 'De partijorganisatie in 'de eeuw van de massa'', in: R. Andeweg en M. Leyenaar (2018), 'Alle stemmen tellen!', p. 115; J. Thomassen, C. van Ham en R. Andeweg (2014), 'De wankende democratie', p. 45.

(11) Lijphart wees op dit gevaar van instabiliteit van de karteldemocratie. Door de ontzuiling is er een homogener politieke cultuur ontstaan en minder politieke strijdpunten maar is tegelijkertijd de samenwerking tussen de politieke elites gebleven. Door een gebrek aan

- oppositie en openbaarheid enerzijds en een verminderde aansluiting van groepen burgers door de ontzuiling anderzijds wordt het risico op maatschappelijke onvrede en politieke instabiliteit groter. A. Lijphart, a.w., p. 206-207.
- (12) Zie bijvoorbeeld R. Koole (2019), 'Het is de schuld van de partij! Politieke partijen in een onvolmaakte democratie', p. 9.
- (13) Zie Investico, 'Wat geeft de medewetgever om de wetten? Resultaten data-onderzoek medewetgevende taak Tweede Kamer', maart 2021, <https://files.platform-investico.nl/app/uploads/2021/03/10112536/Cijfers-en-verantwoording.pdf>.
- (14) Toelichting, paragraaf 3.1 'Aanbeveling voor een ander kiesstelsel'.
- (15) Zie het advies van de Afdeling advisering over het initiatiefvoorstel van Wet correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35129, nr. 4, p. 8-10. Zie ook: E.Y. van Vugt (2019), 'Versterking van de democratie: parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2019, nr. 2, en A. Kok (2020) 'Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes', De Hofvijver, jaargang 10, nr. 108.
- (16) Toelichting, paragraaf 4.4, 'Vertegenwoordiging van alle Nederlanders'.
- (17) Eindrapport 2018, p. 135-136.
- (18) Zie voor de ontwikkelingen in de interpretatie van artikel 50 Grondwet E.Y. van Vugt, De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk, Den Haag: Boom juridisch 2021.
- (19) Zie ook: P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling (2017), Het Nederlandse parlement, 12e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 7-11.
- (20) Toelichting, paragraaf 4.4 ('Vertegenwoordiging van alle Nederlanders').
- (21) Toelichting, paragraaf 4.1 ('Verbetering relatie kiezer-gekozene').
- (22) Toelichting, paragraaf 3.3 ('Afweging leidt tot keuze voor kandidaats- of lijststemsysteem').
- (23) Kamerstukken II 2019/20, 35129, nr. 4, p. 9.
- (24) Kamerstukken II 2019/20, 35129, nr. 4, p. 10.
- (25) Staatscommissie, p. 110.
- (26) Toelichting, bijlage.
- (27) H. van der Kolk (2019), 'Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststem in Nederland?', Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, juni 2019, p. 20.
- (28) H. van der Kolk (2019), 'Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststem in Nederland?', Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, juni 2019.
- (29) Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 2.3 en 2.9.
- (30) J. Thomassen, C. van Ham en R. Andeweg (2014), 'De wankende democratie', p. 62-63.
- (31) Nationaal Kiezersonderzoek 2017, p. 83-84.
- (32) De Afdeling wijst erop dat electorale onvrede een onderdeel is van de bredere onvrede in maatschappelijke zin. Er zijn allerlei vormen van maatschappelijke onvrede die zich vervolgens (deels en meer als afgeleide) tegen de politiek richten. Zie bijvoorbeeld Bas Heijne (2016), 'Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens', Ambo/Anthos Amsterdam, Kim Putters (2019), 'Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving', Prometheus Amsterdam en Denkwerk (2019), 'Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding', [www.denkwerk.online](http://www.denkwerk.online).
- (33) Nationaal Kiezersonderzoek 2017, p. 91-93.
- (34) Staatscommissie, p. 103-124.
- (35) Staatscommissie, p. 105.

- (36) Artikel 53 van de Grondwet.
- (37) Toelichting, paragraaf 4.2 'Evenredige vertegenwoordiging'.
- (38) J. Thomassen, C. van Ham en R. Andeweg (2014), 'De wankelende democratie', p. 149-150 en 175-176. Zie ook F.W. Scharpf (1999) 'Governing in Europe: Effective and Democratic?', Oxford: Oxford University Press.
- (39) Zie ook G. Voerman (2019), 'Tekortschietende representatie? Over politieke partijen.' In A. W. Heringa, & J. Schinkelshoek (red.), Groot onderhoud of kruimelwerk: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Boom Juridische uitgevers, p. 77. Dergelijke zorgen had de regering destijds ook in reactie op het Burgerforum Kiesstelsel, zie Kamerstukken II 2007/08, 30184, nr. 20, p.4-6.
- (40) Zie ook R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen (2019) 'Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Een bespreking van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel', in: Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS 2019-3, p. 121 en Voerman (2019) 'Tekortschietende representatie? Over politieke partijen.', p. 78.
- (41) Zie bijvoorbeeld G. Voerman (2004). 'De politieke partij tussen staat en maatschappij', in: J. W. M. Engels, & M. Nap (red.), De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie. Publicaties van de Staatsrechtkring - staatsrechtsconferenties; Vol. 8. Kluwer, p. 37-60.
- (42) Kamerstukken II 2007/08, 30184, nr. 20, p. 5.
- (43) Toelichting, paragraaf 11 'Advies en consultatie'.
- (44) Staatscommissie, p. 116.
- (45) Toelichting, paragraaf 11 'Advies en consultatie'.
- (46) Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 augustus 2020 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp), W04.20.0035/1, p. 9-10.
- (47) Toelichting, paragraaf 4.7 'toepasbaarheid voor alle verkiezingen'.
- (48) Dit blijkt uit de consultatiereacties van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.
- (49) Toelichting, paragraaf 11 'Advies en consultatie'.
- (50) Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 januari 2020 over het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen) (W04.19.0348/1), punt 4.