

Aan: Internet Consultatie (<https://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels>)

CC: Het Kabinet t.a.v. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Apeldoorn, 8 maart 2022

Betreft: Knellende wetten en regels

Beste lezer, Geacht Kabinet, Geachte minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Vanuit de structurele kritiek op het verkiezingsproces, waarderen wij de mogelijkheid om te laten zien waar het knelt. In deze opsomming gaat het ons om een attendering en niet een uitputtelijke onderbouwing. Wetten en regels knellen soms terecht... en soms onterecht! Althans er zijn argumenten waarom de wetgever – in al haar wijsheid, in de verloop van tijd – heeft besloten dat bepaalde elementen van onze samenleving beknellend zijn. Andere elementen zijn knellend geworden door de opstapeling van bepalingen. Binnen het verkiezingsproces en het kiesrecht gaat het hierbij al snel over de “**vormfouten**” en “**kiesdrempels**”, in de ruimste zin van het woord.

Iets wat knelt, hoeft niet bij iedereen te knellen, meestal knelt het niet bij de mensen die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het wetgevingsproces, maar bij het benoemen is het goed in te zien dat het wél bij een ander kán knellen. Vooral als het gaat om iets belangrijk en speciaals zoals het verkiezingsproces en verkiezingen. De betrouwbaarheid van verkiezingen moet boven iedere twijfel zijn verheven, vooral omdat “schade” zeer grote gevolgen kan hebben. Het is zelfs begrijpelijk wanneer er geen wil is om de knelpunten onder ogen te zien. Toch is dit een uitgelezen mogelijkheid om ze te benoemen.

Knellend perspectief.

Voor iedere stemgerechtigde is het van belang om te overzien wat de gevolgen zijn van het democratische systeem waarin ze deelneemt. Overzicht hebben. Begrijpen welke gevolgen hun uitgebrachte stem heeft en ook welke effecten er niet zijn te bereiken. De correlatie van een “rood vakje” tot aan de dagelijkse gedragingen van de politieke fracties. Effect op dat wat gewenst wordt, maar ook averechts effect op het ongewenste. Ook om te navigeren tussen halve waarheden en misleidingen (zoals propaganda en desinformatie). Ook om herkenning te vinden in politieke stromingen. Om het vertrouwen bij de burger te behouden/vergroten, zou ze betrokken moeten zijn bij de werking van de democratische rechtsstaat. Betrokken en niet alleen er aan onderworpen. Er zijn vele interpretaties van de democratische mechanismen, maar voor nu beperken we ons tot het kiesrecht en laten participatie buiten beschouwing. Ookal is daar soms een oplossing voorhanden.

Qua perspectief wisselen we af van de stemgerechtigde, de kandidaat, de diverse soorten politieke partijen en de situaties waarin ze zich kunnen bevinden tot het benoemde wat knelt. Als objectief criteria voor dat wat zou kunnen knellen binnen het kiesrecht geeft de Grondwet een raamwerk met artikelen 4,3,1,50,53 lid 1 en 59 –verderop integraal opgenomen–, mits dit radicaal en zonder beperkingssystematiek wordt gelezen: dat wat niet **gelijk en evenredig** is, dat knelt.

Kader en perk.

Voor het kiesrecht zijn er een aantal wetten van toepassing. Primair de Kieswet en de (huidige) Wet financiering politieke partijen. Maar het knelt al wanneer we gaan spreken over **gemeentelijke herindelingen** en de veelvoud aan **experimenten**. Of de verschoven interpretaties in de **Kiesbesluiten**. Omdat bepalingen geregeld afwijken van “*de geest van*” de wettekst, geeft het een politiek interpretabel of zelfs onbetrouwbare situatie. Immers, van kiesgerechtigden, hoeft niet worden verwacht dat deze specialist is in het kiesrecht, of zelfs juridisch onderlegd (zodat ze weet hoe de toelichtingen en overige verhandelingen gelezen kunnen worden). Vanwege de ontstane

complexiteit lijkt het ons wenselijk om alle bepalingen weer terug te brengen tot (in) de Kieswet zelf. En deze (weer/meer) leesbaar te maken.

Om u mee te nemen in de gedachtegang – om uit te leggen waarom en waar er binnen het kiesrecht bepaalde wetten en regels knellen – moeten wij beginnen bij het organische begin: **de Grondwet**. Als kiesgerechtigden, moeten wij vertrouwen dat de grondbeginselen zelf niet knellen. Hier gaat het om de staatsinrichting. Het recente verleden heeft ons gewezen op onduidelijke situaties, zoals wanneer mag iemand die onderdeel is/wordt van de (demissionaire) regering wél ook in de Kamers der Staten-Generaal zitten nemen/houden (art. 57 Gw). Zo zijn er meerdere knelpunten te vinden. Eveneens bent u meerdere malen door diverse **staatscommissies** geïnformeerd, wat ansich niet herhaald hoeft te worden. Wellicht wel aan te bevelen om nogmaals naar de genegeerde aanbevelingen te kijken.

Wat dan overblijft is de grondslag van het kiesrecht neer te leggen. Het liefst in de meest radicale vorm, dus zonder het voorbehoud om af te kunnen wijken en uitzonderingen te maken. *«Iedere Nederlander heeft **gelijkelijk recht** de leden van algemeen vertegenwoordigde organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen. Alle Nederlanders zijn op **gelijke voet** in openbare dienst benoembaar. Allen die zich in Nederland bevinden, worden in **gelijke gevallen gelijk behandeld**. Discriminatie wegens (..) politieke gezindheid (..) of welke grond dan ook, is niet toegestaan. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van **evenredige vertegenwoordiging**. Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.»* (artikelen 4,3,1,50,53 lid 1,59 Grondwet) Dat is de basis waarop alles in diezelfde Kieswet gebaseerd dient te zijn.

En zelfs hierin kan al de vraag naar voren komen over hoe terecht het is dat de samenstelling van de regering op z'n best een slap aftreksel is van een coalitie-onderhandeling in navolging van de verkiezingen voor maar één kamer... Hierbij gaat het om de principiële vraag of alle stemmen wel gelijk, gelijkelijk en evenredig effect hebben. Hierbij moeten we ons ook afvragen of het (vanuit perspectief van de grondwet) legitiem is om deze benoeming tot last (irt. art. 67 lid 3 Gw) van 'politieke partijen' te geven.

Of, om vol los te gaan, de bijna filosofische en mathematische vraag tot hoever het mandaat van de (individuele) kiezer mag reiken: van "rood vakje", tot de samenstelling van de kamer, of de regering, of tot vertegenwoordigingen in een veelvoud aan commissies en overlegstructuren, of zelfs andere gremium zoals een raad van ministers of de samenstelling van de Europese Commissie. Desondanks dat de jurist en de politicoloog het wellicht als valide bestempeld, blijft de (moreel/ethische) vraag staan of die betreffende stemgerechtigde zich nog wel herkent in de delegatie... of het nog wel eerlijk is... en de beleidskeuzes die er mede in zijn naam gemaakt wordt. Wellicht zou er met meer rechtstreekse mandaten mogen worden gewerkt, zoals middels een verkiezing voor de minister-president of een burgemeester. En in deze vraagstelling tot hoe democratisch onze rechtsstaat is, kan zelfs een boekenplank vol worden geschreven over de positie van de Koning.

Financiering van lokale politieke partijen.

Om als politieke partij zo professioneel mogelijk in gelijkwaardigheid jouw verantwoordelijkheid te dragen, is het nodig dat er een **gelijk speelveld** is. Ieder de beste spelers (lees: volksvertegenwoordigers). Ieder de beste ondersteuning. Ieder een gelijk podium.

Op dit moment zijn er meerdere soorten fracties, zoals dhr. Omtzigt onlangs emotioneel betoogde in het debat omtrent de evaluatie van de Wet financiering politieke partijen (TK 35.657). Deze ongelijkheid komt voort uit "wie is volwaardig en dus krijgt al het geld en middelen", via de Wfpp danwel via het Reglement van Orde. Als het gaat om (vanuit lokaal perspectief) als volwaardige

politieke partij te worden gezien, dan knelt het al in de definitie: «*politieke partij: vereniging die met haar conform artikel G 1 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbij aan die lijst ten minste een kamerzetel is toegewezen.*» (art. 1 onder b Wfpp) Op z'n minst dient dit te worden uitgebreid met G2, G2a en G3, zodat de vertegenwoordiging in de decentrale overheden ook bemant worden door fracties die alle benodigde ondersteuning kunnen verkrijgen. Om in de letter van de Grondwet te blijven, zouden deze gelden zelfs rechtstreeks gekoppeld moeten worden aan de benoemde volksvertegenwoordigers.

Het knelt des te meer dat de politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Staten-Generaal over deze voorwaarden gaan, waardoor hen die daar geen vertegenwoordiging heeft er door benadeeld wordt. Deze schijn van belangenverstrengeling moet zo spoedig mogelijk worden verholpen. Er gloort hoop dat er na ruim 20 jaar eindelijk een meerderheid in zicht komt, maar het is wel een investerings-achterstand sinds 17 mei 1999.

En ja, het knelt ook dat iedereen al heel lang wacht op de Wet politieke partijen. Maar laat dat ook een mogelijkheid zijn om alle knelpunten aan te pakken en radicale gelijkheid te bewerkstelligen.

Gelijke toegang tot verkiezingen voor nieuwkomende partijen.

Ten opzichte van de gevestigde orde is er een hellend vlak van achterstelling voor nieuwkomende partijen. De vraag is tot hoeverre is een "kiesdrempel" nog normatief en proportioneel. Het hellend vlak wordt ingezet langs de lijn van:

- G1 verplicht te voldoen aan organisatie-structuur van een klassieke leden-vereniging, met deponeren van waarborgsom van €450 en de kosten bij notaris voor de volledige rechtspersoonlijkheid. Deze vorm past niet bij iedere nieuwe politieke beweging.
- H12 is de waarborgsom van €11.250, welke hoogstwaarschijnlijk vervalt aan de staat en bij de volgende verkiezingen wederom moet neergelegd.
- H4 zijn de ondersteuningsverklaringen die in iedere kieskring moet worden verkregen. Minimaal 580 voor de Tweede Kamerverkiezingen. Vooral de verplichting van het fysiek tekenen in het gemeentehuis wordt als obstakel gezien. Naast de administratieve lasten, tijdsverlies in de campagne, wordt geregeld ook tegenwerking ervaren van bijvoorbeeld de beveiliging of "onbekwame" ambtenaren.
- Terwijl zittende partijen niet aan deze bovenstaande criteria hoeven te voldoen, volgens H4 lid 8, H12 lid 2 en G1 lid 7.
- Bij de lijstnummer toewijzing – I14 lid 3 – wordt er alleen geloot bij de nieuwkomers. Achteraan de rij geplaatst worden geeft een psychologisch oordeel bij de kiezer.
- De zetelberekening in P3 t/m P12 is de kleine lijsten nadelig gezind, waardoor het extra zwaar is om die eerste zetel te bemachtigen.
- art.7 lid 2i Wfpp zorgt er voor dat de subsidiestroom die de zittende partijen krijgen, ook inzetbaar zijn voor campagne en vergroot zo het al ongelijke speelveld.
- Afsluitend is er ook nog de rol die de media inneemt als poortwachter en regelmatig vooringenomen is, danwel overwegend alleen aandacht heeft voor de "grootsten".

Om het knellende voor de nieuwkomende partijen weg te nemen, zou het al helpen om het principe van "gelijke monniken, gelijke kappen" toe te passen. Dit kan door alle punten gelijk te trekken, geen privileges toe te kennen en óók door punten te schrappen. Dit advies is nog dringender, daar waar er in de consultaties in aanloop naar de Wet politieke partijen, er wordt gespeculeerd over de aanscherping van deze als zwaar ervaren kiesdrempels.

Onbepaaldheid, ongelijkheid en onduidelijkheid in zetelberekening.

Iedere verkiezing is ondertussen georganiseerd met een net andere zet spelregels. P3 t/m P12 zorgt er voor dat iedere verkiezing anders is. Zo is er een kiesdrempel gelijk aan de kiesdeler bij de Tweede Kamer (P7 lid 2). Zo worden in grote gemeenten de grootste partijen bevoordeeld door de

grootste gemiddelden toe te passen (P7 lid 1). Terwijl in kleine gemeenten de restzeteltoewijzing het eerlijkst geschied door het toepassen van de grootste overschotten (P8 lid 1). Maar beide rekenmethoden zijn niet uitgewerkt in de Kieswet en zijn afhankelijk van de implementatie in de software.

De **grootste gemiddelden** is een berekening die echt knelt! Deze maakt het mogelijk dat een grote lijst met een relatief klein overschot zelfs meerdere restzetels kan verkrijgen, terwijl een kleine lijst een zeer groot overschot moet hebben om kans te maken op de eerste restzetel.

Stemmen / zetels	Heel	Overschot	Eerste restzetel	Tweede restzetel
12,1	12	0,10	0,930	0,864
1,85	1	0,85	0,925	0,617
0,95	0	0,95	0,950	0,475

Omdat het overschot terug te berekenen is tot een werkelijk aantal uitgebrachte stemmen, is bij deze rekenmethode een stem op een grote lijst meer waard dan op een kleine lijst.

Experimenten en rechtszekerheid.

De experimenten met het kiesrecht willen geregeld knellen op de principiële waarborgen, terwijl ze vaak maar een cosmetisch knelpunt probeert te verhelpen. (Zie inbreng andere consultaties) Voor de stemgerechtigden is het van belang om zo min mogelijk veranderlijkheid in de organisatie te ervaren. Zo is het bijzonder dat voor het publiek tot nu stilzwijgend de *Regeling aanwijzing aanvullende documenten identificatieplicht Kieswet* komt te vervallen per 20 januari 2024. Of zou er altijd maar één “rood vakje” moeten worden aangekruist, bij een naam, om zo op personen te blijven stemmen.

Zo is de gang naar de rechter inzake het kiesrecht zeer beperkt. Maar een klein aantal incidenten heeft de kans om succesvol door de Raad van State te worden behandeld. (..) Tenslotte is dan het oordeel van de commissie van geloofsbrieven wellicht te veel de slager die het eigen vlees keurt.

Knelpunten oplossen.

Het is goed dat u deze internetconsultatie open heeft gesteld. Eigenlijk zou er een permanente mogelijkheid moeten zijn om knelpunten te benoemen. Ook knelpunten die buiten het bereik van de Nationale Ombudsman zijn, zoals het kiesrecht. Hierin is het goed om te analyseren hoe het komt dat er knelpunten terug te herleiden zijn aan wet- en regelgeving: het wetgevingsproces is mensenwerk. 150 en 75 volksvertegenwoordigers doen dit namens het Nederlandse volk. Naast de vele politieke strubbelingen hebben ze ook de controlerende taken. Hiervoor hebben ze meer **ondersteuning** nodig – zowel in FTE, maar ook in de samenwerking met regering en het ambtelijke apparaat – om tijdig en afdoende de complexiteit te kunnen overzien. Het toetsingsverbod (art. 120 Gw) behoudt het primaat bij de wetgever, maar het zou vanuit het perspectief van knellende wet- en regelgeving ook wenselijk kunnen zijn om hiervoor een **Constitutioneel Hof** in te richten. Naast de behandeling van arbitrage decentraal bestuur en binnen de koninkrijksrelaties. Al is het maar om (post ante) te toetsen of het wetgevingsproces nog wel naar behoren in de praktijk werkt en het toevoegen van een generieke hardheidsclausule. Noem het een “recht van evaluatie”. Vooral omdat niet iedereen die knellende wetgeving ervaart gelijkelijk toegang heeft tot de politieke partijen.

Het kiesrecht en de praktijk is zeer divers. Er knelt genoeg. Er zijn ook (mogelijk politiek onwenselijke) oplossingen. Graag denken wij actief hierover mee.

met oprechte groet,

Sent G. Wierda
voorzitter Eerlijke Verkiezingen