

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

ADVIEZEN VAN DE KIESRAAD

Nr. 4

KIESRAAD

Binnenhof 19 's-Gravenhage Tel. (070) 62 48 81

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van 13 april 1971,
nr. G71/U 184

Ons kenmerk 2544

's-Gravenhage, 6 maart 1972.

Onderwerp: Eindrapport van de
Staatscommissie van advies
inzake de Grondwet en de
Kieswet.

Bij schrijven van 13 april 1971, nr. G 71/U 184, verzocht Uw ambtsvoorganger de Kiesraad om advies over de door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet voorgestelde artikelen 41-44, 46, 47, 51, 95 en 98 en de additionele artikelen VI, VII en VIII van een nieuwe Grondwet, alsmede over hetgeen ter toelichting van deze artikelen in het rapport wordt opgemerkt.

Bij schrijven van 6 september 1971, nr. G 71/U 314, deelde Uwe Excellentie ons mede, dat in het nadien tot stand gekomen Regeerakkoord besloten ligt, dat de Regering geen voorstel zal doen tot verandering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, en dat in verband daarmee een advies onzerzijds hierover thans niet opportuun is te achten, zodat het verzoek van Uw ambtsvoorganger, voorzover op deze aangelegenheid betrekking hebbende, door ons als vervallen kan worden beschouwd.

Naar aanleiding van een en ander moge de Kiesraad de navolgende beschouwingen aan de aandacht van Uwe Excellentie onderwerpen.

Artikel 41

De Kiesraad sluit zich aan bij de door de Staatscommissie voorgestelde formulering, dat de Kamers, en niet de leden, voor een bepaalde periode gekozen worden. Wordt immers een lid van de Tweede Kamer tussentijds gekozen, dan geschiedt dat niet voor vier jaar maar voor de termijn, dat de Kamer nog zitting heeft. Ten aanzien van de leden van de Eerste Kamer geldt hetzelfde, en in het geval van ontbinding nog zelfs in sterkere mate. Volgens artikel P 2 der Kieswet toch wordt in de eerste vergadering van de Eerste Kamer na een verkiezing tengevolge van een ontbinding dier Kamer door het lot bepaald of de in het vierde lid van artikel P 1 der Kieswet bedoelde acht en dertig leden of zeven en dertig leden voor drie jaren dan wel voor zes jaren zitting hebben.

De Kiesraad stemt in met het standpunt van de Staatscommissie, dat de herkiesbaarheid van aftredende leden geen opzettelijke vermelding behoeft.

In verband met de inhoud van Uw vorenvermeld schrijven van 6 september 1971 zal artikel 41, waarbij voor beide Kamers een zittingsduur van vier jaar in rechtstreekse verkiezingen wordt voorzien, niet in zijn tegenwoordige vorm kunnen worden gehandhaafd. Het artikel ware door twee nieuwe artike-

len voor elk van de beide Kamers van de Staten-Generaal te vervangen, waarbij met het oog op de volgorde, waarin de Tweede en de Eerste Kamer in de wetgeving worden betrokken, en overeenkomstig de bestaande Grondwet, eerst over de Tweede Kamer en vervolgens over de Eerste Kamer ware te spreken.

De Kiesraad adviseert U mitsdien het voorgestelde artikel te vervangen door twee nieuwe artikelen 41 en 41a, aldus luidende:

Artikel 41. 1. De Tweede Kamer wordt gekozen voor vier jaren.

2. De leden worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen, tevens Nederlanders, die de achttienjarige leeftijd hebben bereikt.

Artikel 41a. 1. De Eerste Kamer wordt gekozen voor zes jaren.

2. De leden worden gekozen door de leden van de provinciale staten.

3. Om de drie jaren treden beurtelings achtendertig en zevenendertig leden af.

Artikel 42, eerste lid

Hoewel blijkens het Regeerakkoord van het Kabinet een voorstel tot invoering van een districtenstelsel niet is te verwachten, verdient het naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad toch wel aanbeveling om overeenkomstig het voorstel van de Staatscommissie de mogelijkheid van zodanig districtenstelsel te vermelden. Eén lid meent, dat een dergelijke in de Grondwet neergelegde mogelijkheid én suggestie om het kiesstelsel te wijzigen geen aanbeveling verdient, en wel op de gronden, welke door een minderheid van de Staatscommissie zijn uiteengezet (Tweede Rapport, blz. 200/201).

Overigens meent de Kiesraad wel, dat het, ook in verband met de beslissing van het Kabinet, geen zin heeft thans op de merites van het districtenstelsel voor de Tweede Kamer in te gaan.

Artikel 42, tweede lid

Met de opneming in de Grondwet van het geheim van de stemmen stemt de Kiesraad in, gelijk ook met het vervallen van de bepaling, dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt. In de aan deze bepaling ten grondslag liggende gedachte wordt voldoende voorzien door het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 4, dat iedere Nederlander *gelijkelijk* recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te verkiezen.

Artikel 42, derde lid

De Kiesraad is het eens met de, tegenover de huidige regeling sterke, beperkingen van de uitsluiting van het kiesrecht, welke de Staatscommissie voorstelt. Zij acht deze in overeenstemming met het karakter van grondrecht, zoals dat in het evenvermelde artikel 4 van de nieuwe Grondwet uitdrukkelijk aan het kiesrecht wordt verleend. Dat de in dat artikel 4 aan het slot voorziene „bij de Grondwet gestelde regels of beperkingen” niet in dat artikel 4 zelf, maar in artikel 42 zijn opgenomen, acht de Kiesraad uit een oogpunt van proportionaliteit juist, ofschoon één lid plaatsing in artikel 4 evenzeer verdedigbaar acht. Ook stemt de Kiesraad ermee in, dat, ingevolge de in artikel 4 geopende mogelijkheid om ook *krachtens* de Grondwet regels of beperkingen te stellen, de materie van de „rechtens van de vrijheid bevoorwaarden” aan regeling bij de wet wordt overgelaten. Overeenkomstig het evenvermelde voorbehoud van artikel 4, zal ook de wet ingevolge artikel 47 *nieuw* eventueel nodige modificaties kunnen toepassen.

Artikel 43

De Kiesraad geeft U in overweging artikel 43 als vijfde lid aan artikel 40 toe te voegen. Artikel 40 behandelt de Staten-Generaal, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, en de verenigde vergadering. De Raad acht het aangewezen de bepaling, die over de verdubbeling van het aantal leden der Kamers spreekt, in dit artikel op te nemen. Zulks ook, omdat, waar artikel 42 het actief kiesrecht behandelt en artikel 44 het passief kiesrecht, artikel 43 hier wat vreemd tussen staat.

Artikel 44

De Kiesraad is het met de Staatscommissie eens, dat minderjarigen geen lid van de Staten-Generaal moeten kunnen zijn. Ook is de Kiesraad met de Staatscommissie van mening, dat de leeftijd voor het passief kiesrecht niet lager dan achttien jaren zal mogen zijn, ook al zou de meerderjarigheid beneden de 18 jaar worden gesteld. Het vraagstuk van de meerderjarigheid wordt niet door dezelfde overwegingen bepaald als dat van het passief kiesrecht. Nu het artikel bepaalt, dat *niet* de meerderjarigheid, maar de *leeftijd*, waarop de algemene meerderjarigheid aanvangt, bepalend is voor het verkrijgen van het passief kiesrecht, is daarmee voldoende uitgedrukt, dat een incidentele meerderjarigheid – met name door huwelijk – niet het passief kiesrecht medebrengt.

Overigens meent de Kiesraad, dat in het artikel beter in plaats van „de algemene meerderjarigheid aanvangt” ware te spreken van „in het algemeen de meerderjarigheid aanvangt”. terwijl met het oog op de mogelijkheid, dat te eniger tijd overeenkomstig de voorstellen van de Commissie-Wiarda graden van meerderjarigheid zullen worden ingevoerd, vóór „meerderjarigheid” „volledige” ware in te voegen.

Het artikel onder *b* zou dan dus moeten luiden:

b. ten minste de achttienjarige leeftijd en tevens de door de wet te bepalen leeftijd, waarop in het algemeen de volledige meerderjarigheid aanvangt, heeft bereikt;

Artikel 46

De Kiesraad kan zich met het voorstel van de Staatscommissie om de woorden „voor zover de wet niet anders bepaalt” te schrappen, wel verenigen.

Bij de Grondwetsherziening van 1917 is bovengenoemde passage in het huidige artikel 108 der Grondwet gebracht. Volgens de memorie van toelichting was het de bedoeling om hiermede de mogelijkheid te openen, dat de wetgever het onderzoek der geloofsbrieven niet meer in zijn volle omvang aan de Kamers zou laten (Zitting 1915–1916 – 226; memorie van toelichting, nr. 4, blz. 8).

In het voorlopig verslag rees de vraag of het voorstel betekende, dat de gewone wetgever bevoegd zou zijn aan de Tweede Kamer elke bemoeiing met het onderzoek der geloofsbrieven te ontzeggen dan wel alleen die bemoeiing te beperken. Sommige Kamerleden pleitten ervoor het onderzoek aan de Hoge Raad op te dragen, omdat beslissing door een onafhankelijk rechterlijk college meer waarborgen voor onpartijdigheid zou opleveren dan beslissing door een politiek lichaam. Andere Kamerleden daarentegen, meenden, dat de Kamer zich het recht om over de toelating der gekozenen te beslissen niet moest laten ontnemen; van dit recht had zij nimmer misbruik gemaakt. Weer andere leden meenden, dat volstaan zou kunnen worden met het geven van hoger beroep van de beslissingen der Kamer op de Hoge Raad (Zitting 1915–1916 – 226; voorlopig verslag, nr. 11, blzz. 27 en 28). De Regering antwoordde hierop, dat de uitdrukking „voor zover” uitsloot, dat de gewone wetgever aan de Kamer elke bemoeiing met het onderzoek van de geloofsbrieven zou ontzeggen. „Het standpunt van de Regering is eenvoudig, dat buiten noodzaak geen wijziging van attributen behoort plaats te vinden. In deze gedachtengang is er ook geen plaats voor een beroep van de beslissing der Kamers op de Hoge Raad wat trouwens beiderlei positie zou miskennen” (Zitting 1915–1916 – 226; memorie van antwoord, nr. 12, blz. 22).

De tendens, welke reeds uit deze memorie van antwoord spreekt om van het voorgestelde voorbehoud geen gebruik te maken, heeft zich in de praktijk bevestigd en de Kiesraad is dan ook van oordeel, dat dit voorbehoud thans geredelijk kan vervallen.

Artikel 51, vierde lid

De Staatscommissie gaat ervan uit, dat de leden van de beide Kamers om de vier jaren gekozen zullen worden en tegelijk zullen aftreden. Nu het Kabinet evenwel geen voorstellen zal doen om de Eerste Kamer op een andere wijze te doen verkiezen, dient in verband hiermede het vierde lid van artikel 51 gewijzigd te worden. De Kiesraad stelt U voor bedoeld lid als volgt te lezen:

4. De wet kan bepalen, dat een na ontbinding optredende Kamer zal worden gekozen voor een andere termijn dan in de artikelen 41 en 41a is bepaald. De termijn mag voor de Eerste Kamer niet langer zijn dan zeven jaren en voor de Tweede Kamer niet langer zijn dan vijf jaren.

Evenals de Staatscommissie is de Kiesraad van oordeel, dat artikel 51 niet thuis hoort bij het hoofdstuk „Van de macht des Konings”, zoals in de bestaande Grondwet het geval is, maar dat dit artikel behoort bij het hoofdstuk dat de Staten-Generaal behandelt.

Het is echter voor de Kiesraad de vraag of het artikel wel het best geplaatst wordt aan het slot van paragraaf 1 van het Hoofdstuk Staten-Generaal, zoals de Staatscommissie voorstelt. Plaatsing na artikel 41a zou eveneens in aanmerking kunnen komen. Artikel 41 en artikel 41a behandelen de zittingsduur der Kamers; de bepaling betreffende de ontbinding dezer Kamers zou hierbij heel wel kunnen aansluiten.

Artikel 95, eerste lid

De Kiesraad acht het eerste lid van artikel 95 niet juist geformuleerd. Immers, de kiezer dient wel ten tijde der verkiezing ingezetene te zijn, maar voor de gekozenen kan volstaan worden – overeenkomstig hetgeen ook ten aanzien van het Nederlanderschap in het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 47 is geschied – met de bepaling, dat hij van het tijdstip af dat hij zitting neemt, ingezetene moet zijn.

De Kiesraad is voorts van oordeel, dat ook artikel 47, hetwelk slechts op de verkiezingen voor de Staten-Generaal betrekking heeft, van overeenkomstig toepassing ware te verklaren.

Op grond van het bovenstaande stelt de Kiesraad U voor artikel 95, eerste lid, als volgt te lezen:

1. De leden van provinciale staten en van de raad worden voor een bij de wet te bepalen tijdsduur rechtstreeks gekozen door de ingezetenen van de provincie, onderscheidenlijk van de gemeente. Zij moeten ingezetenen van de provincie, onderscheidenlijk van de gemeente zijn.

De artikelen 41, tweede lid, 42, 44 en 47 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 95, tweede lid

De meerderheid van de Staatscommissie stelt voor in de Grondwet de mogelijkheid te openen, dat de wet het kiesrecht voor de gemeenteraad en het recht om tot lid daarvan te worden gekozen, ook toe kan kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen.

De Proeve van een nieuwe Grondwet stelt voor de mogelijkheid in de Grondwet te openen aan forensen het actief en het passief kiesrecht te verlenen.

Voor wat betreft het actief kiesrecht wordt dit laatste door de Staatscommissie unaniem en voor wat betreft het passief kiesrecht in meerderheid ontraden.

De Kiesraad is het met de Staatscommissie eens, dat de Grondwet niet de mogelijkheid moet openen het actief kiesrecht aan forensen te verlenen. Hij stelt zich achter het argument van de Staatscommissie, dat in het kader van de bestuurlijke schaalvergroting de vraag aan de orde zal moeten komen of men niet de weg op moet van intergemeentelijke samenwerking, gewestvorming of zelfs samenvoeging van gemeenten. Door aanwending van deze middelen zal tevens voorzien worden in de oplossing van de problemen, die aanleiding vormen voor het bepleiten van het forensenkiesrecht. Bovendien moet, naar het oordeel van de Kiesraad, dan de vraag rijzen, of het actief kiesrecht in beide – woon- en werkgemeente – zal kunnen worden uitgeoefend, dan wel in één van die gemeenten. En moet dan de keuze aan de kiezer worden gelaten?

De Kiesraad is het in meerderheid met de meerderheid van de Staatscommissie eens, dat de Grondwet evenmin de mogelijkheid moet openen het passief kiesrecht voor de gemeenteraad aan forensen te verlenen. Hier geldt allereerst een overeenkomstige argumentatie als ten aanzien van het actief kiesrecht. Er moge voorts een band zijn met de werkgemeente, maar is die wel even sterk als die van iemand, die in de gemeente werkt en woont? Is het ook niet wat eigenaardig, dat mensen die buiten de gemeente wonen waar ze raadslid zijn, een beslissing hebben te nemen bij voorbeeld over de hoogte van de belastingen en rechten die niet zij, maar de ingezetenen van die gemeenten voor bepaalde voorzieningen zullen hebben te betalen? Ook een juiste begrenzing schijnt moeilijk; de meerderheid van de Staatscommissie spreekt van randgemeenten, maar is er zoveel verschil tussen iemand, die in een randgemeente woont en iemand, die wat verder woont, maar dagelijks in de andere gemeente werkt?

Er ware wellicht te gevoelen voor een bepaling, dat een raadslid, dat binnen een vierjarige zittingsperiode verhuist naar een andere gemeente doch in die gemeente blijft werken, zijn termijn zou kunnen uitzitten. Maar dit wordt toch wel erg specieus.

Eén lid van de Kiesraad sluit zich aan bij de argumentatie van de minderheid van de Staatscommissie om het grondwettelijk mogelijk te maken forensen voor de gemeenteraad het passief kiesrecht toe te kennen. Bedoeld lid wijst erop, dat de gemeentegrenzen grotendeels hun betekenis verloren hebben. Een duidelijk voorbeeld ter zake zijn de bewoners van plaatsen als Amstelveen, die én voor hun dagelijks werk én voor het culturele leven vrijwel geheel op de centrumgemeente zijn aangewezen. En het is aantoonbaar dat, doordat velen

uit de grote gemeenten in de randgemeenten zijn gaan wonen, het bestuursapparaat in de grote gemeenten zwakker is geworden. Het is overigens ook geenszins ongebruikelijk, dat gekozen vertegenwoordigers medebeslissen over de aard en de omvang van lasten, die zij zelf niet zullen behoeven op te brengen.

De Kiesraad is het in meerderheid eens met het advies van de meerderheid van de Staatscommissie om het grondwettelijk mogelijk te maken aan niet-Nederlandse ingezetenen het actief kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Die meerderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat de betrokkenheid van de niet-Nederlandse ingezetenen bij het bestuur van de gemeente waar ze werken en wonen, zulks rechtvaardigt. Wel zullen bij de wet zodanige grenzen moeten worden gesteld, dat gewaarborgd is, dat alleen zij, die werkelijk in de gemeente geïnteresseerd zijn het kiesrecht verkrijgen; de eis van een zekere duur van het ingezetenschap zou daartoe kunnen dienen. Ook werd geopperd, of voor buitenlanders de eis van een overeenkomstige regeling in hun vaderland ware te stellen, waarbij de gedachten van de Kiesraad in de eerste plaats uitgaan naar de E.E.G.-landen.

Een minderheid van de Kiesraad gevoelt niet voor de mogelijkheid om niet-Nederlandse ingezetenen het actief kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Zij vreest, dat op deze manier de gastarbeiders het object zullen worden van de partijstrijd. Ook voelt zij het als een bezwaar, dat aldus in kleine gemeenten met veel gastarbeiders het kiesrecht van de Nederlandse ingezetenen, voor wie dat kiesrecht een grondrecht is, enigermate zou kunnen worden uitgehold. Nu kan men wel daartegenover stellen, dat de Grondwet slechts mogelijkheden voor de wetgever opent en deze dus de nodige modificaties kan toepassen, maar het is de vraag, of men deze wetgever aldus niet voor een onmogelijke taak stelt.

Betreffende de toekenning van het passief kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-Nederlandse ingezetenen volgt de Kiesraad in meerderheid het advies van de minderheid van de Staatscommissie. De meerderheid van de Kiesraad oordeelt, dat, wanneer hier wonende buitenlanders het passief kiesrecht verleend zou worden, wel als eis gesteld zou moeten worden, dat zij de Nederlandse taal machtig zijn, reeds enkele jaren in de gemeente woonachtig zijn en de belangen van de betreffende gemeenten kunnen beoordelen. Maar in dat geval komen zij ook in aanmerking voor naturalisatie. Zolang zij echter niet de Nederlandse nationaliteit wensen te verwerven ziet de Kiesraad in meerderheid geen reden hun het passief kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen.

Een minderheid van de Kiesraad deelt de bezwaren van de meerderheid niet. Deze minderheid wijst erop, dat alles wat in de gemeenteraad behandeld wordt, alle ingezetenen aangaat, ook de daar wonende buitenlanders. Tevens merkt de minderheid op, dat de Staatscommissie niet voorstelt in de Grondwet de bepaling op te nemen om aan niet-Nederlandse ingezetenen het actief en het passief kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen, maar slechts voorstelt dat de wet het kiesrecht voor de raad en het recht om tot lid daarvan te worden verkozen, ook aan niet-Nederlandse ingezetenen toe kan kennen.

Artikel VI en artikel VII

Op grond van het feit, dat het Kabinet besloten heeft geen voorstel te doen de Eerste Kamer op een andere wijze te verkiezen dienen deze additionele artikelen geschrapt te worden.

De Kiesraad vertrouwt met het vorenstaande aan het verzoek om advies, als in het schrijven van 13 april 1971, nader gewijzigd bij dat van 6 september 1971, vervat, te hebben voldaan en beveelt het gaarne ter overweging aan.

Namens de Kiesraad,

J. DONNER, *voorzitter.*

W. K. J. J. VAN OMMEN KLOEKE, *secretaris.*

KIESRAAD

Binnenhof 19 – 's-Gravenhage – Tel. (070) 62 48 81

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van 29 juni 1973,
G.W.Z., nr. G 73/U 210

Ons kenmerk 2788

's-Gravenhage, 28 september 1973

Onderwerp: Directe verkiezing
Eerste Kamer.

Bij schrijven van 29 juni 1973, G.W.Z., nr. G 73/U 210, verzocht Uwe Excellentie de Kiesraad nader van advies te dienen over de vraag of het aanbeveling verdient overeenkomstig het voorstel van de meerderheid van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet tot een stelsel van rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer over te gaan.

Ten antwoord op dit verzoek moge het volgende strekken.

Het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 41 luidt:

1. Elk der Kamers wordt gekozen voor vier jaren.

2. De leden van de Kamers worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen, tevens Nederlanders, die de achttienjarige leeftijd hebben bereikt.

Op te merken valt, dat het voorstel in het midden laat het tijdstip, waarop de verkiezing voor respectievelijk de leden van de Eerste en van de Tweede Kamer zal plaats hebben.

In de toelichting wordt intussen door de meerderheid uitgegaan van een „gelijktijdig met en op dezelfde wijze als de Tweede Kamer gekozen Eerste Kamer”. En ook de minderheid spreekt van „een op dezelfde wijze en waarschijnlijk op hetzelfde tijdstip verkozen Eerste Kamer”, dit laatste adstruerend met de noot: „De voorstellen schrijven dit niet voor, maar door de werking van de ontbindingen der Staten-Generaal, hetzij vanwege grondwetsherziening, hetzij van wege het vastlopen der samenwerking, zal de verkiezing van beide kamers op den duur altijd gaan samenvallen”. Het hier gestelde is wél juist voor de ontbindingen vanwege grondwetsherziening maar *niet* voor die „vanwege het vastlopen der samenwerking”. Ontbindingen te dier zake hebben tot dusverre steeds op slechts één van de kamers betrekking gehad (voor de Eerste Kamer slechts éénmaal, namelijk in 1904 over het conflict inzake de Hoger-Onderwijswet). Hoe grote rol bij voorbeeld ook vooral na 1945 de ontbindingen vanwege grondwetsherziening hebben gespeeld (1948, 1952, 1956, 1963 en 1971), de ontbindingen alleen van de Tweede Kamer in 1959 en 1972 hebben de parallel verstoord. En soortgelijke ontbindingen, hetzij van de Eerste, hetzij van de Tweede Kamer zullen dit, óók bij een gelijke zittingsduur van de kamers, in de toekomst doen.

Dit parallel lopen zou alleen kunnen worden verzekerd, indien ook bij het vastlopen der samenwerking met slechts één van de kamers, bij een ontbinding deswege van die kamer, ook de andere kamer zou worden ontbonden. Met dit laatste zou echter het ontbindingsrecht worden gedenatureerd, zodat, indien men uit hoofde van de wenselijkheid van gelijktijdige aftreding in die richting zou willen gaan, wel een opzettelijke bepaling in de Grondwet zou worden vereist.

De Kiesraad meent, dat, al laat dan ook de voorgestelde wijziging ruimte om de verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer niet op eenzelfde tijdstip te houden, de bezwaren daartegen bij rechtstreekse verkiezing van beide kamers zodanig zijn, dat bij de beoordeling van het voorstel van een gelijktijdige verkiezing zal moeten worden uitgegaan, met dan, gelijk gezegd, een aanvullende bepaling in de Grondwet, dat bij ontbinding van één van de kamers ook de andere wordt ontbonden.

Het voorstel aldus beziende, is de grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad van oordeel, dat dit voorstel geen aanbeveling verdient.

Zij sluit zich in het algemeen aan bij hetgeen terzake door de minderheid van de Staatscommissie is aangevoerd.

Zoals de situatie nu is, steunt de eigen identiteit van de Eerste Kamer tegenover die van de Tweede Kamer op het verschil in kiezerskorps en op de omstandigheid, dat de verkiezingen voor elk van de kamers op verschillende tijdstippen geschieden. Het verschil van kiezerskorps en de beperkter taak van de Eerste Kamer brengen mede, dat de leden van de Eerste Kamer een ander type vertonen van die van de Tweede Kamer.

De noodzakelijkheid van dit laatste wordt ook door de meerderheid van de Staatscommissie erkend, doch zij is van oordeel, dat dit ook bij rechtstreekse verkiezingen zal zijn verzekerd.

De minderheid van de Staatscommissie betwijfelt dit op gronden, welke de meerderheid van de Kiesraad geredelijk onderschrijft. Met name ook de omstandigheid, dat te verwachten is, dat de voorbereiding van de kandidaatstelling voor beide kamers dan wel op dezelfde wijze zal verlopen, zal de verscheidenheid in „type” van de Eerste- en Tweede-Kamerleden bedreigen.

De meerderheid van de Kiesraad gevoelt ook als ernstig bezwaar, dat bij gelijktijdige verkiezing in het vervolg eens in de vier jaren over de gehele lijn zal worden beslist over de richting van het te voeren beleid, en dus de meer geleidelijke ontwikkeling, welke verzekerd wordt door het verschil van tijdstip van de verkiezingen voor elk van de kamers, wegvalt.

Ook weegt bij de meerderheid van de Kiesraad zwaar, dat, zoals ook de minderheid van de Staatscommissie aanvoert, de „legitimatie” van beide kamers dezelfde wordt en daarmee de positie van de Eerste Kamer en de door haar te spelen rol zich zullen wijzigen en de kans op conflicten tussen beide kamers in hun verhouding tot de Regering zal worden verhoogd.

De meerderheid van de Kiesraad ziet als gevolg van een en ander, dat het eigen karakter, hetwelk de Eerste Kamer thans tegenover dat van de Tweede Kamer heeft, zal worden aangetast, en als consequentie daarvan de opheffing van de Eerste Kamer in het verschiet ligt, hetgeen de meerderheid van de Kiesraad niet als een gewenste ontwikkeling kan beschouwen.

Overigens valt nog op te merken, dat in artikel 42, eerste lid, van het voorstel van de Staatscommissie (De verkiezingen geschieden op grondslag van de evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. De wet kan voor de verkiezing van elk der kamers het land in afzonderlijke kiesgebieden verdelen, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen), zoals ook de toelichting (pag. 108) uitdrukkelijk stelt, de kiesgebieden voor de Eerste Kamer niet dezelfde behoeven te zijn als voor de Tweede Kamer. Het getal 10, hetwelk kennelijk is afgestemd op het aantal leden van de Tweede Kamer, wijst daar trouwens reeds op. Het gevolg van een verschillende regeling zou kunnen zijn, dat over

de representativiteit van elk van beide kamers verschil van mening zou kunnen rijzen, en ook dit een bron van conflicten zou kunnen vormen.

De kleinst mogelijke minderheid van de Kiesraad deelt de bezwaren van de meerderheid geenszins. Zij onderschrijft het standpunt van de meerderheid van de Staatscommissie op grond van de argumenten door deze in haar rapport aangevoerd. De minderheid van de Kiesraad voegt daaraan nog het volgende toe.

In het voorgaande is door de meerderheid gewezen op het feit, dat de Eerste Kamer zich van de Tweede Kamer onderscheidt door het verschil in kiezerskorps en door het verschil in tijdstip der verkiezingen, wat ten gevolge heeft dat de „legitimatie” van de beide kamers verschilt, hetgeen de meerderheid van de Kiesraad een zwaarwegend voordeel acht. De minderheid wijst erop, dat weliswaar de legitimatie der kamers verschilt, maar dat zulks een gevolg is van de omstandigheid, dat de legitimatie van de Eerste Kamer van mindere kwaliteit is dan die van de Tweede Kamer. Dit wordt veroorzaakt door de getrapte verkiezing, door de verschillende zittingsduur van beide kamers en door het aftreden bij helfte van de leden van de Eerste Kamer. Het kan thans voorkomen, dat de Eerste Kamer leden telt, die hun mandaat – en dan nog indirect! – danken aan statenverkiezingen, die 9 jaren tevoren plaatsvonden. Vooral bij het optreden van sterke politieke verschuivingen kan dit belangrijke en, naar het oordeel der minderheid, niet te rechtvaardigen gevolgen hebben. Zo kreeg de N.S.B. in 1937 in beide kamers een vertegenwoordiging van 4 zetels, in de Tweede Kamer op grond van de Kamerverkiezingen van 1937, in de Eerste Kamer op grond van de statenverkiezingen van 1935. Ware de oorlog niet tussen beide gekomen, dan zou het effect van die verkiezingen van 1935 in de Eerste Kamer tot 1943 (!) hebben doorgevoerd. De minderheid meent, dat in zulk een geval de uitdrukking „andere legitimatie” een kras eufemisme inhoudt: voor zover de legitimatie niet geheel ontbreekt, is zij van zeer inferieure kwaliteit. Wanneer nieuwe politieke partijen grote, maar zeer vergankelijke, stembus-successen behalen, kunnen deze „toevalstreffers” nog vele jaren in de Eerste Kamer doorwerken. Het kan ook zijn, dat zij nauwelijks effect sorteren. Dat hangt van geheel toevallige omstandigheden af. De minderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat de meerderheid, sprekende met betrekking tot de Eerste Kamer van een „meer geleidelijke ontwikkeling”, dit verschijnsel niet toereikend omschrijft.

Toen in 1848 de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer werd ingevoerd, vreesde men de mogelijkheid van excessen van zulk een volkskamer. De Eerste Kamer werd als een bescherming daartegen geconcipieerd met zwaardere eisen van verkiesbaarheid, getrapte verkiezing en langere zittingsduur. De beide laatste elementen bestaan nog steeds. Naar het oordeel van de minderheid van de Kiesraad is zulk een wantrouwen in het resultaat van rechtstreekse verkiezingen sinds lang gebleken niet gerechtvaardigd te zijn. Zij meent dan ook, dat de kiesrechtelijke vormgeving aan dit wantrouwen uit ons staatsbestel dient te verdwijnen.

De meerderheid van de Kiesraad vreest, dat bij invoering van rechtstreekse verkiezing opheffing der Eerste Kamer in het verschieft ligt. Men dient echter, naar het oordeel van de minderheid, het vraagstuk van het al dan niet gerechtvaardigd zijn van het voortbestaan van de Eerste Kamer te zien in het perspectief van haar taak en de wijze, waarop zij deze vervult. Over die taak bestaan verschillende opvattingen, maar hoe men daarover ook moge oordelen, het valt moeilijk staande te houden, dat zij haar taak met meer vrucht zal kunnen vervullen, wanneer zij – als volksvertegenwoordiging – minder deugdelijk gelegitimeerd is. Het vraagstuk van het voortbestaan van de Eerste Kamer is hier dan ook niet in het geding.

Zal rechtstreekse gelijktijdige verkiezing van de leden van de Tweede en van de Eerste Kamer het eigen karakter van de laatste en het verschil in „type” der leden aantasten? Het

eigen karakter van de beide afdelingen der volksvertegenwoordiging wordt bepaald door elks taak en bevoegdheden en dat leidt er ook toe, dat het „type” der leden verschilt. In de Grondwet komt dat verschil in „type” – kort aan te duiden als: beroepspolitici tegenover mensen met politiek als nevenactiviteit – onder meer hierin tot uitdrukking, dat aan de leden der Eerste Kamer een vergoeding van kosten wordt toegekend, (artikel 101, vierde lid) en aan die van de Tweede Kamer tevens een schadeloosstelling (artikel 99, eerste lid). Een andere wijze van verkiezing verandert aan taak, bevoegdheden en type op zich zelf niets. Geschiedt dit wel door de andere wijze van kandidaatstelling, die de meerderheid van rechtstreekse verkiezing verwacht? Die kandidaatstelling vindt ook thans reeds bij de verschillende politieke partijen op zeer uiteenlopende wijze plaats en geschiedt ook thans reeds bij sommige partijen praktisch volgens dezelfde procedure voor de verkiezingen van beide kamers. Dat heeft geenszins geleid tot vervaging van „type”. Iedere politieke groepering zoekt immers naar de kandidaten, waarvan zij verwacht, dat die haar kiezers op de juiste wijze zullen vertegenwoordigen, in het kader van het lichaam, waarvoor zij gekozen worden. Wat bij rechtstreekse verkiezing wél zal verdwijnen, is het verschijnsel van de stemafspraken achter de schermen op grond van berekeningen der centrale partijbureaus. Een gang van zaken, die door verschillende gezaghebbende auteurs wordt gehekeld (zie bij voorbeeld Kranenburg, Het Nederlands Staatsrecht, pag. 167 e.v.; Oud, Het Constitutioneel recht, pag. 802 e.v.). Zij vormt een additionele factor bij de verzwakking van de legitimatie van de Eerste Kamer.

Moet de vrees worden gedeeld, dat de kans op conflicten tussen beide kamers zal worden verhoogd wanneer de Eerste Kamer zal worden samengesteld op grondslag van rechtstreekse verkiezingen? De minderheid meent, dat zolang beide kamers onderling zullen blijven verschillen in taak en karakter – en hierboven heeft zij uiteengezet, dat en waarom zij zulks verwacht – zulk een botsing niet is te vrezen. Zij vraagt zich af, waarom de beide kamers, wanneer zij *politiek* dezelfde schakering zouden vertonen, méér kans op *politieke* conflicten zouden lopen dan thans, nu die politieke samenstelling niet onaanzienlijk kan verschillen.

Het spreekt ten slotte vanzelf, dat de wetgever bij uitwerking van het kiesstelsel zich rekenschap zal moeten geven dat conflicten tussen beide kamers over beweerde meerdere of mindere representativiteit vermeden dienen te worden. Dat dient echter niet te worden bewerkstelligd door de leden van de Eerste Kamer te doen verkiezen volgens een stelsel, dat aan die representativiteit duidelijk tekort doet.

De meerderheid van de Kiesraad is door het vanwege de minderheid aangevoerde niet overtuigd. Dat de representativiteit van de Eerste Kamer thans een andere, een indirecte en in zoverre een mindere is dan die van de Tweede Kamer, ziet de meerderheid, met de minderheid van de Staatscommissie, juist als een waarborg dat de Eerste Kamer een meer bescheiden rol zal spelen, zoals haar in het staatsbestel tot dusverre toegedacht. Gelijke „legitimatie” werkt onvermijdelijk in andere richting, zeker wanneer de verkiezing van beide kamers op dezelfde dag en volgens dezelfde partijlijnen zal geschieden. Kan men de fracties in de Eerste Kamer weerhouden bij de kabinetsformatie dezelfde rol te spelen als de fracties in de Tweede Kamer? Men zoekt het in beperking van de taak van de Eerste Kamer. Maar het voorstel tot rechtstreekse verkiezing zal juist een tendens in andere richting hebben.

Evenmin kan de meerderheid toegeven, dat het verschil in „type” van de Eerste Kamerleden niet door rechtstreekse verkiezingen zou worden bedreigd. Dat de politieke partijen reeds thans vanuit het centrale punt op de verkiezingen van de Eerste Kamer invloed uitoefenen moge waar zijn, maar betekent nog niet, dat hier gelijkheid is met de Tweede Kamer, terwijl bovendien niet vergeten worde, dat de rechtstreekse verkiezingen de aspirant-leden van de Eerste Kamer tot deelneming aan de verkiezingsstrijd zullen verplichten, waardoor

— zoals de minderheid van de Staatscommissie aanwijst — wellicht een aantal waardevolle Eerste Kamerleden, zulks ten detrimente van de samenstelling dier Kamer, zouden verdwijnen. De mening voorts, dat de door de heren Kranenburg en Oud gesignaleerde praktijken tot de verzwakking van de legitimatie van de Eerste Kamer zouden bijdragen, schijnt betwistbaar: deze praktijken worden noch door de meerderheid noch door de minderheid van de Staatscommissie in het geding gebracht; worden zij door de Staatscommissie wellicht positief gewaardeerd als een zekere correctie op het uit een oogpunt van evenredigheid meer beperkte stelsel, hetwelk bij de verkiezingen van de Eerste Kamer thans geldt?

Leidt aldus het vorenstaande de meerderheid van de Kiesraad in onderscheiding van de minderheid tot afwijzing van het voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, gewezen wordt nog op het praktische bezwaar, dat door de Kiesraad in zijn geheel wordt gedeeld, namelijk dat dan twee verkiezingen op één dag zullen moeten worden gehouden. Reeds eerder heeft de Kiesraad zich met de mogelijkheid van twee verkiezingen op één dag beziggehouden. De Regering stelde, naar aanleiding van het Eerste Rapport van de Staatscommissie, aan de Kiesraad de vraag over het doen samenvallen van de stemming voor verschillende verkiezingen op één dag. De Kiesraad ontried bij zijn advies van 17 maart 1969 (Zitting 1969—1970 — 9181, nr. 10) ten sterkste het combineren van verkiezingen (Tweede Kamer, provinciale staten, gemeenteraden) op één dag, maar stelde zich tegen een doen samenvallen van staten — en gemeenteraadsverkiezingen positief op. Maar op het organisatorisch vlak liggen — zo schreef de Kiesraad — hier nog grote problemen, met name wat betreft het samenstellen en functioneren van de stembureaus. Als enige doeltreffende methode zag de Kiesraad het mechaniseren der verkiezingen door de inschakeling van stemmachines; althans één verkiezing zou mechanisch moeten worden gehouden. Op grond van deze overwegingen ontried de Kiesraad ook op een desbetreffende vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij advies van 11 november 1969, het doen samenvallen in 1970 van de verkiezingen voor de Rijnmondraad en de daartoe behorende gemeenteraden. Desondanks hadden deze gelijktijdige verkiezingen voortgang. Over het verloop daarvan berichtte de Kiesraad in zijn advies van 17 augustus 1970 (Zitting 1969—1970 — 10 696, nr. 7) over het initiatief-ontwerp Westerterp tot het houden van rechtstreekse verkiezingen voor de aanwijzing van de Nederlandse leden voor het Europese Parlement, tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De voorsteller van het ontwerp had in zijn memorie van toelichting gesteld, dat bij de verkiezingen voor de Rijnmond zou zijn gebleken, dat twee verkiezingen op één dag zeer wel mogelijk zijn. Maar — zo schreef de Kiesraad — „deze conclusie van de voorsteller komt allerm minst overeen met hetgeen de werkelijkheid heeft te zien gegeven”. Uit een verslag van het hoofd van de betrokken secretarie-afdeling te Rotterdam komt een geheel ander beeld naar voren. De door de Kiesraad in zijn advies reeds veronderstelde bezwaren hebben zich ten volle bevestigd. Slechts met de grootste moeite, met een inspanning van krachten, welke het redelijke overschreed, en met ernstige vertraging is de zaak tot een eind kunnen worden gebracht. Is dus de ervaring met de gelijktijdige verkiezing in het gebied van de Rijnmond allerminst

bevreemdend geweest, men bedenke bovendien, dat hetgeen voor een beperkt gebied en bij een zo goed geoutilleerd „bedrijf” als in Rotterdam aanwezig, tenslotte niet volstrekt onmogelijk is gebleken, niet als maatstaf kan gelden, indien een combinatie van verkiezingen over het gehele land plaatsvindt. In dit verband mag in het bijzonder nog wel worden opgemerkt, dat de belasting, welke de vaststelling tegelijkertijd van de uitslag van twee verkiezingen voor de betrokken functionarissen oplevert, de zuiverheid van de vaststelling van die uitslagen ernstig in gevaar kan brengen.

Uit het vorenstaande volgt, dat men zich over de organisatie van gelijktijdige verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer nog eens duchtig zal moeten beraden. De suggestie van de Kiesraad: althans voor een van beide verkiezingen gebruik van stemmachines, opent in het licht van de ervaringen tot dusverre hier te lande met stemmachines opgedaan, weinig perspectief. Het knelpunt is vooral het depouillement. Dit voor beide verkiezingen van het stembureau te vergen, is uiterst bezwaarlijk gebleken, vooral wanneer men er naar wil blijven streven de uitslag van de verkiezingen op de kortst mogelijke termijn bekend te doen zijn. Men zou dit laatste, althans voor één van de verkiezingen, kunnen prijsgeven door b.v. de vaststelling van de uitslag van een van de kamers naar de volgende dag te verschuiven. Maar dit verzaart dan weer extensief de taak van de stembureaus. Zal dit het bezetten van de stembureaus, reeds nu zo moeilijk, niet onmogelijk maken?

Een andere oplossing is voor het depouillement, na afloop van de stemming dus, het stembureau met de nodige leden te versterken om aldus het werk te kunnen verdelen. Maar ook hier knelt de vraag: zal men voor zulke uitbreiding de nodige krachten kunnen aantrekken?

De Kiesraad begrijpt, dat praktische bezwaren voor een aangelegenheid, als hier aan de orde, niet van doorslaande betekenis kunnen zijn, doch, hoe dan ook, zullen moeten worden overwonnen. Het is overigens zó, dat de bezwaren óók reeds thans gelden in zodanige mate, dat de Kiesraad zich zorgen maakt, of de zuiverheid van de vaststelling van de uitslag van een verkiezing reeds thans wel voldoende is gewaarborgd. De Kiesraad is voornemens aan deze situatie zijn bijzondere aandacht te geven.

Resumerende is dus de Kiesraad in haar grootst mogelijke meerderheid van oordeel, dat het voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer geen aanbeveling verdient, terwijl hij voorts in zijn geheel zulk een rechtstreekse verkiezing, samenvallende met die van de Tweede Kamer, praktisch zo bezwaarlijk acht, dat nader beraad daarover dringend noodzakelijk zal zijn.

Namens de Kiesraad,

J. DONNER, *voorzitter.*

W. K. J. J. VAN OMMEN KLOEKE, *secretaris.*