



DE GRONDWET - ARTIKEL 53 - EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING

1. De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
2. De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 53 - EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Werking van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging
3. Hervormingspogingen
4. Geheime stemming
5. Jurisprudentie
6. Literatuur
7. Historische versies

Editie februari 2016^[1]

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

De beide Kamers van onze volksvertegenwoordiging worden gekozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit houdt in dat voor alle aan de verkiezingen deelnemende partijen de verhouding tussen de op die partij uitgebrachte stemmen en de behaalde zetels in beginsel gelijk is. Voor de Tweede Kamer werd dit stelsel ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1917; sinds 1922 geldt het ook voor de Eerste Kamer.^[2]

Daarvoor kende Nederland een zogenaamd absoluut meerderheidsstelsel. Het land was verdeeld in kiesdistricten waarin één volksvertegenwoordigers werden gekozen.^[3] Een kandidaat was verkozen indien hij – de politiek was tot 1917 een mannelijke aangelegenheid – meer dan de helft van de in het district uitgebrachte stemmen verkreeg. Om een absolute meerderheid te bereiken is vaak een tweede ronde nodig. Dat dwingt partijen tot het maken van afspraken over steun aan elkaars kandidaten. Zo'n meerderheidsstelsel met kiesdistricten zorgt gewoonlijk voor een betrekkelijk nauwe band tussen kiezer en gekozene en voor een helder

politiek spectrum bestaande uit enkele sterke hoofdstromingen. Aan de andere kant bestaat het gevaar dat de volksvertegenwoordiging een slechte afspiegeling vormt van de stemverhoudingen: kleinere politieke bewegingen of stromingen met een landelijk sterk verspreide aanhang zien de op hen uitgebrachte stemmen vaak slechts gedeeltelijk vertaald worden in kamerzetels.

In 1917 werd een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, in de woorden van regering, een ‘eisch des tijds’ geacht te zijn.^[4] De gedachte was dat evenredige vertegenwoordiging ertoe zou leiden dat bij verkiezingen niet langer de persoon van de kandidaat, maar de achterliggende ideologie van diens partij centraal zou staan. Verder werd een minder sterke dominantie van de vier of vijf politieke hoofdstromingen verwacht, omdat kleinere partijen gemakkelijker zetels zouden kunnen verkrijgen. Inderdaad viel na 1917 een verbreding van het politieke spectrum waar te nemen, maar ook een duidelijke verwijdering tussen kiezer en gekozenen.^[5]

Met name dat laatste levert de laatste decennia met enige regelmaat discussie over ons kiesstelsel op: de afstand tussen de kiezers en de gekozenen zou, onder meer door de overheersende rol van landelijke politieke partijen en hun lijsttrekkers in het verkiezingsproces, te groot zijn geworden. Door toch weer elementen van een districtenstelsel in te voeren, bijvoorbeeld in de vorm van een gemengd kiesstelsel zoals het Duitse, zou de band tussen kiezers en gekozenen kunnen worden versterkt (zie hieronder, paragraaf 2). Een complicatie daarbij is dat vergaande wijzigingen van het kiesstelsel niet bij gewone wet kunnen plaatsvinden: de Grondwet legt immers het stelsel van evenredige vertegenwoordiging vast. Wijzigingen die teveel afdoen aan het uitgangspunt dat de Kamers op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen, vereisen de zwaardere procedure van grondwetsherziening.

Om de band tussen kiezers en gekozenen te versterken is in 1998 de voorkeurdrempel voor een zetel in de Tweede Kamer – het aantal stemmen dat men nodig heeft om rechtstreeks een zetel toegewezen te krijgen, onafhankelijk van de lijstvolgorde – gesteld op 25 procent van het aantal stemmen benodigd voor één Kamerzetel.^[6] Daarvóór was de voorkeurdrempel 50 procent van de kiesdeler. De verwachting was dat de kiezer zo een grotere invloed zou hebben op de verdeling van zetels over de kandidaten voor een bepaalde partij. In de praktijk lukt het gewoonlijk maar een enkeling die niet op een verkiesbare plaats op de kieslijst staat, een voorkeurzetel te verdienen; bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 wist alleen Pieter Omzigt (CDA) op die manier een zetel te bemachtigen.

2. WERKING VAN HET STELSEL VAN EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING

De berekening van de zetelverdeling na verkiezingen geschiedt zowel voor de Tweede als voor de Eerste Kamer^[7] als volgt. Eerst wordt het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal beschikbare zetels. Het resultaat

daarvan is de zogeheten kiesdeler.^[8] Vervolgens wordt het aantal behaalde zetels voor elke lijst bepaald door vast te stellen hoeveel malen de kiesdeler is begrepen in het aantal op die lijst uitgebrachte stemmen.^[9] Omdat het aantal uitgebrachte stemmen op elke lijst vrijwel nooit een exact veelvoud van het aantal Kamerzetels zal zijn, zal na deze rekensom gewoonlijk een aantal zetels resterend dat wordt verdeeld volgens het stelsel van de grootste gemiddelden, dat in het voordeel werkt van grotere fracties.^[10]

Het is duidelijk dat, met name door het probleem van de restzetels, een wettelijk zuiver stelsel van evenredige vertegenwoordiging niet realiseerbaar is. Maar de wetgever kan, blijkens het eerste lid van artikel 53, ook zelf grenzen stellen aan de evenredigheid van het kiesstelsel. Deze mogelijkheid werd in 1938 in de Grondwet opgenomen om te kunnen voorkomen dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging tot een te grote versplintering in de samenstelling van de Tweede Kamer zou leiden. Een belangrijke aanleiding vormden de Kamerverkiezingen van 1933, waaraan 54 groeperingen deelnamen; zes van die groeperingen waren eenmanspartijtjes. Als directe reactie hierop werd de Kieswet gewijzigd, opdat een waarborgsom voor deelname aan de verkiezingen kon worden gevraagd.^[11] Te denken valt daarnaast aan het instellen van een kiesdrempel of het herinvoeren van een beperkt aantal kiesdistricten. Dat eerste kan nuttig zijn om bepaalde ongewenste groeperingen, zoals extremistische partijen, uit de volksvertegenwoordiging te weren. Met het oog daarop is in het verleden verschillende malen getracht bij wet een kiesdrempel van anderhalf of zelfs driemaal de kiesdeler in te voeren, maar steeds zonder succes.^[12] Daarnaast wordt met enige regelmaat geopperd opnieuw kiesdistricten in te voeren, omdat dit zou kunnen bijdragen aan de versterking van de band tussen kiezer en gekozene.^[13] Kortmann geeft in zijn commentaar op de grondwetsherzieningen van 1983 en 1987 aan dat de herinvoering van kiesdistricten op gespannen voet zou staan met artikel 53 wanneer dit er te veel zouden zijn (bijvoorbeeld meer dan tien); een kleiner aantal districten (waarbinnen dan dus meerdere kandidaten worden verkozen) acht hij niet strijdig met artikel 53.^[14]

3. HERVORMINGSPOGINGEN

In het midden van de jaren negentig achtte het kabinet-Kok I, waarvan D66 deel uitmaakte, een aanpassing van het kiesstelsel nodig. Het gaf de Tweede Kamer drie varianten in overweging: een gematigd districtenstelsel, het Duitse kiesstelsel en een variant daarop, dat landelijke verkiezingen combineerde met verkiezingen in meervoudige districten.^[15] In de Tweede Kamer kon het voornemen van het kabinet echter amper op enthousiasme rekenen en het kabinet kwam niet tot indiening van een wetsvoorstel. In december 1999 probeerde het kabinet-Kok II het opnieuw. Het liet onderzoek doen naar de werking van uiteenlopende kiesstelsels in andere Europese lidstaten en presenteerde op basis daarvan een zestal realistische alternatieven voor aanpassing van het Nederlandse stelsel aan de Tweede Kamer.^[16] Tot een wetsvoorstel leidde het ook toen niet.

Weer enkele jaren later, in november 2003, zond het kabinet-Balkenende II – opnieuw met D66 in de gelederen – een nota naar de Tweede Kamer waarin het een wijziging van het kiesstelsel aankondigde, onder de veelbelovende titel ‘Naar een sterker parlement’.^[17] Daarbij sprak het kabinet de voorkeur uit voor een gemengd stelsel. De helft van de leden van de Kamer zou worden gekozen via een landelijke lijst, de andere helft in districten. De aantallen zetels die elke partij zou krijgen, werd bepaald door de verdeling van stemmen over de landelijke lijsten; zetels werden eerst toebedeeld aan de gekozenen in districten en aangevuld met kandidaten die via de landelijke lijst werden gekozen. De kiezer zou dus twee stemmen uitbrengen: een op een landelijke lijst en een op een districtslijst. Het betrof in feite een variant op het Duitse kiesstelsel voor de Bondsdagverkiezingen, zonder de mogelijkheid van ‘Überhangmandate’: extra zetels die worden toegekend wanneer een partij meer districtszetels wint dan waarop zij gezien de verdeling van zetels op basis van de landelijke lijsten aanspraak zou kunnen maken. De Nederlandse Grondwet legt het aantal zetels in de Tweede Kamer immers vast op 150. Ditmaal werd de aankondiging wel gevolgd door een wetsvoorstel,^[18] dat werd ingediend op 8 februari 2005. Op 23 februari werd het echter weer ingetrokken,^[19] nog voor de behandeling in de Tweede Kamer kon plaatsvinden, als gevolg van de ‘Paascrisis’: verantwoordelijk minister De Graaf trad af, onder meer omdat er geen parlementaire meerderheid bleek te zijn voor zijn voorstel om de burgemeestersbenoeming uit de Grondwet te schrappen.

Kort daarna, op 24 maart, werd door minister Pechtold het Burgerforum kiesstelsel ingesteld. Het Burgerforum, dat bestond uit 140 geselecteerde ‘gewone’ burgers, presenteerde in november 2006 zijn advies over de hervorming van het kiesstelsel: ‘Met één stem meer keus.’^[20] Het beval een wijziging van het kiesstelsel aan waarbij kiezers één stem konden uitbrengen, ofwel op een lijst, waarmee de lijstvolgorde bepalend zou zijn voor de toedeling van zetels, ofwel op een bepaalde kandidaat op een lijst, waarmee de lijstvolgorde kon worden doorbroken. Ook dit advies leidde niet tot indiening van een concreet wetsvoorstel; sindsdien zijn de pogingen om het kiesstelsel voor de Tweede Kamer te hervormen min of meer gestaakt. Kritiek op het huidige stelsel is er nog steeds, maar brede consensus over een geschikt alternatief nog steeds niet.

4. GEHEIME STEMMING

Dat verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming is een ‘wezenskenmerk van verkiezingen in een democratische rechtsstaat’.^[21] Het tweede lid van artikel 53 verlangt van de wetgever dat deze garandeert dat de gang van zaken binnen elk stembureau zodanig is, dat ieder zijn of haar stem kan uitbrengen zonder dat anderen daarvan kennis kunnen nemen.^[22] Maar het principe van geheime stemming betekent ook dat vervolgens niemand kan worden verplicht – noch door de overheid, noch door een particulier – te kennen te geven op wie de stem is uitgebracht.^[23] De regering verwoordde het bij de voorbereiding van de grondwets-herziening van 1983 als volgt: ‘elke kiezer [heeft] het recht (...) voor zich zelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd.’^[24] Op deze

wijze geformuleerd heeft het tweede lid van artikel 53 het karakter van een (klassiek) grondrecht, dat bovendien horizontale werking heeft.

Een kiezer is echter niet *verplicht* zijn of haar politieke voorkeur voor zich te houden in het stemlokaal. In maart 2014, bij gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen, ontstond wat opschudding over een typisch fenomeen uit het tijdperk van de *social media*: de ‘stemfie’. Daarmee wordt bedoeld een selfie, een foto van zichzelf, in het stemhokje met een stembiljet waarop de gemaakte keuze zichtbaar is, voordat het biljet in de stembus gaat. In het kader van het stemgeheim is dat niet zonder bezwaren, omdat niet valt uit te sluiten dat dergelijke foto’s onder dwang worden gemaakt, om te kunnen vaststellen of iemand heeft voldaan aan een opdracht om een bepaalde stem uit te brengen.



Kamerlid Pechtold wordt gefotografeerd terwijl hij een stemfie maakt tijdens de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014. Foto: Telegraaf.nl.

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties achtte het maken van een stemfie echter niet verboden, zolang dat de ordelijke gang van zaken in het stemlokaal niet zou hinderen.^[25] De rechtbank Den Haag overwoog in mei 2014 in een zaak die werd aangespannen door de Stichting Bescherming Burgerrechten en een particulier, dat er inderdaad bezwaren kleven aan de stemfie, maar dat het maken van dergelijke foto’s niet verboden is. De uitlatingen van de minister daaromtrent waren dus niet onjuist. De rechtbank merkte ten overvloede nog wel het volgende op: ‘De rechter laat in het midden of hetgeen de minister heeft gezegd, gelet op het belang van het stemgeheim, verstandig is geweest.’^[26] De Kiesraad adviseerde de minister kort daarna het maken van dergelijke selfies toch te verbieden,^[27] maar de minister bleef bij zijn standpunt dat een verbod niet nodig

was.^[28] Wanneer gunsten worden beloofd aan kiezers in ruil voor hun stem, maken stemfies het nakomen van de ongeoorloofde afspraak controleerbaar. Mogelijk heeft minister Plasterk zich dat niet gerealiseerd toen hij – kennelijk zonder voorafgaand beraad – zich zo soepel opstelde.

5. JURISPRUDENTIE

- Rechtbank Den Haag, 9 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:5657

6. LITERATUUR

- P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, 11^{de} druk, Kluwer: Deventer, 2010
- Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel, www.parlement.com/9291000/d/advbrgk.pdf
- A.M. Donner, Iets over kiesstelsels, in: Mededelingen KNAW, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks, dl. 30, nr. 9, Amsterdam 1967
- C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer: Deventer 1987

7. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 56 Gw 1814: De vergadering der Staten Generaal bestaat uit vijf en vijftig leden. Deze worden benoemd door de Staten der bovengemelde Provinciën of Landschappen in de volgende evenredigheid, uit:

Gelderland 6

Holland 22

Zeeland 3

Utrecht 3

Vriesland 5

Overijssel 4

Groningen 4

Braband 7

Drenthe 1

Eerste lid (Tweede Kamer):

Art. 79 Gw 1815: Eene dier kamers bestaat uit 110 leden, benoemd door de Staten der Provinciën, te weten, voor:

Noord Braband 7

Zuid Braband 8

Limburg 4

Gelderland 6

Luik 6

Oost Vlaanderen 10

West Vlaanderen 8

Henegouwen 8

Holland 22
Zeeland 3
Namen 2
Antwerpen 5
Utrecht 3
Vriesland 5
Overijssel 4
Groningen 4
Drenthe 1
Luxemburg 4
Leden: 110

Art. 81 Gw 1840: Eene dier Kamers bestaat uit acht en vijftig leden, benoemd door de Staten der provincien, te weten, voor:

Noord Braband 7
Gelderland 6
Zuid Holland 12
Noord Holland 10
Zeeland 3
Utrecht 3
Vriesland 5
Overijssel 4
Groningen 4
Drenthe 1
Hertogdom Limburg 3
58 leden.

Art. 77, eerste lid, Gw 1848: Het getal van de leden der Tweede Kamer wordt bepaald naar de bevolking, voor ieder 45 000 één.

Art. 81, eerste lid, Gw 1887: De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, die gekozen worden in kiesdistricten.

Art. 81, eerste lid, Gw 1917: De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging (art. 82, eerste lid, Gw 1922).

Art. 84, eerste lid, Gw 1938: De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (art. 91, eerste lid, Gw 1953).

Art. 91, eerste lid, Gw 1956: De Tweede Kamer bestaat uit honderd en vijftig leden, gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

Eerste lid (Eerste Kamer):

Art. 80 Gw 1815: (...), welke door den Koning voor hun leven benoemd worden, en gekozen uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van den lande behooren (art. 82 Gw 1840).

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

Noordbrabant 5
Gelderland 5

Zuidholland 7
Noordholland 6
Zeeland 2
Utrecht 2
Friesland 3
Overijssel 3
Groningen 2
Drenthe 1
Limburg 3
39 leden.

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

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

Noordbrabant 6
Gelderland 6
Zuidholland 10
Noordholland 9
Zeeland 2
Utrecht 2
Friesland 4
Overijssel 3
Groningen 3
Drenthe 2
Limburg 3
50 leden.

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

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

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

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

Tweede lid:

Geen historie.

NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.

2. Opmerking verdient daarbij dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer tot 1985 geschiedde in vier districten, bestaande uit groepen van provincies, telkens op de voet van evenredige vertegenwoordiging. Hieraan kwam een eind door wijziging van de Kieswet: wet van 18 mei 1985, Stb. 238.
3. Tot 1896 kende Nederland ook meervoudige districten, waarin meerdere kandidaten konden worden verkozen. Na 1896 bestonden alleen nog enkelvoudige districten, waar steeds één volksvertegenwoordiger werd verkozen.
4. Bijl. Hand. II 1915/ 16, 226, nr. 4, p. 23- 24.
5. Zie A.M. Donner, Iets over kiesstelsels, in: Mededelingen KNAW, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks, dl. 30, nr. 9, Amsterdam 1967.
6. Art. P15 van de Kieswet.
7. Afgezien van de weging van de stemmen, uitgebracht in de verschillende provincies, bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Zie het commentaar bij art. 55.
8. Art. P5 van de Kieswet.
9. Art. P6 van de Kieswet.
10. Art. P8 - P10 van de Kieswet. Zie ook http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x01/zetelverdeling_na_verkiezingen.
11. Wet van 23 mei 1935, Stb. 306.
12. P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, 11de druk, Kluwer: Deventer, 2010, p. 81 e.v.
13. Zie Kamerstukken II 1978/ 79, 14 223, nr. 6, p. 3- 4 (Nng IIIa, p. 172- 173).
14. C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer: Deventer 1987, p. 202.
15. Kamerstukken II, 1995/ 96, 21 427, nr. 112.
16. Nota wijziging kiesstelsel, Kamerstukken II 1999/ 2000, 26 957, nr. 2.
17. Kamerstukken II 2003/ 04, 29 356, nr. 1.
18. Kamerstukken II 2004/ 05, 29 986, nrs. 1- 3.
19. Kamerstukken II 2004/ 05, 29 986, nr. 6.
20. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel, te vinden op: www.parlement.com/9291000/d/advbrgk.pdf
21. Kamerstukken II 1978/ 79, 14 223, nr. 6, p. 4 (Nng IIIa, p. 173).
22. Zie art. J1 - J39 van de Kieswet.
23. Kamerstukken II 1978/ 79, 14 223, nr. 6, p. 4- 5 (Nng IIIa, p. 173- 174).
24. Kamerstukken II 1978/ 79, 14 223, nr. 6, p. 4 (Nng IIIa, p. 173).
25. Zie www.volkskrant.nl/binnenland/selfies-tijdens-het-stemmen-de-stemfie~a3618355/.
26. Rechtbank Den Haag, 9 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:5657. Zie ook

www.nu.nl/politiek/3882521/stemfie-blijft-toegestaan.html.

27. Kiesraad, Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen Europees Parlement 2014, 24 juli 2014, p. 3- 5; bijlage bij Kamerstukken II 2014/ 15, 31 142, nr. 46.
28. Kamerstukken II 2014/ 15, 31 142, nr. 46, p. 4- 5.

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 53 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).