

Vergaderjaar 2007–2008

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 20**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2008

### **1. Inleiding**

Op 24 maart 2006 werd op initiatief van het vorige kabinet het Burgerforum Kiesstelsel (hierna: Burgerforum) geïnstalleerd (kamerstuk 30 184, nr. 8). Het bestond uit 140 willekeurig geselecteerde burgers, 70 mannen en 70 vrouwen. De opdracht van het Burgerforum was om het kabinet te adviseren welk kiesstelsel naar het oordeel van het Burgerforum het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Op 14 december 2006 heeft de voorzitter van het Burgerforum het advies aan de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aangeboden (Kamerstuk 30 184, nr. 11). Het vorige kabinet heeft het advies met daarbij een beeld- en procesverslag vervolgens doorgestuurd aan beide kamers der Staten-Generaal. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer heeft het kabinet daarop verzocht om een kabinetsstandpunt uit te brengen. Namens het kabinet voldoe ik hierbij aan dit verzoek. Afgelopen najaar heb ik een delegatie van het Burgerforum ontvangen om over hun advies en het kabinetsstandpunt te spreken.

Het kabinet wil allereerst zijn grote waardering uitspreken voor de inspanningen die de leden geleverd hebben. In een betrekkelijk korte tijd hebben zij in grote mate van eensgezindheid een voldragen voorstel voor een nieuw kiesstelsel gepresenteerd. Zeker bij een complex onderwerp als het kiesstelsel is dat een hele prestatie, mede in aanmerking genomen dat de leden van het Burgerforum bij de aanvang van het proces nog nauwelijks enige kennis over het onderwerp hadden.

In paragraaf 3 gaan wij nader in op het voorstel van het Burgerforum en wegen wij de voor- en nadelen af. Het kabinet komt daarbij tot de conclusie dat er, alles afwegende, op dit moment onvoldoende aanleiding is voor een wijziging van het kiesstelsel zoals door het Burgerforum is voorgesteld.

In paragraaf 2 gaat het kabinet eerst in op het instrument van een burgerforum. Het kabinet hecht aan interactieve beleidsvorming en dialoog met de samenleving en ziet het Burgerforum uit dien hoofde als een interessant experiment waar veel van geleerd kan worden. Een aantal overwegingen en randvoorwaarden spelen een rol bij de vraag of een burgerforum een nuttig instrument is voor de dialoog met de samenleving. In paragraaf 4 komen ten slotte de ongevraagde adviezen aan bod, die het kabinet ondersteunt.

## **2. Burgerfora als instrument van burgerparticipatie**

Het Burgerforum noemt in zijn advies het instellen van burgerfora een goede manier om burgers actief te betrekken bij de politieke besluitvorming. Het adviseert dan ook om vaker gebruik te maken van dit middel. Het Burgerforum vindt dat de meerwaarde van een burgerforum is dat geïnformeerde burgers via discussie en dialoog een politiek onafhankelijk oordeel kunnen vellen over een bepaald onderwerp. Het acht het instrument vooral geschikt als het gaat om landelijke thema's, waarover binnen de politiek zelf grote verdeeldheid bestaat. Een groep burgers, die een dwarsdoorsnede van de samenleving vormt, kan in dat geval een politieke impasse die binnen het stelsel van representatieve democratie niet goed kan worden opgelost, doorbreken. De leden van het Burgerforum geven aan dat zij deze vorm van burgerparticipatie als een vernieuwend en eigentijds instrument hebben ervaren, dat kan bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burgers en politiek. Naast het Burgerforum heeft ook de Nationale Conventie aanbevolen om te experimenteren met de invoering van burgerfora.

Het kabinet wijst er allereerst op dat de vorm van het Burgerforum Kiesstelsel een van de vele vormen van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming is, waar ervaring mee is opgedaan, zowel op landelijk als op lokaal niveau.

Het kabinet hecht aan die interactieve beleidsvorming en vroegtijdige dialoog met de samenleving. Beleid dat in dialoog tot stand komt leidt tot grotere betrokkenheid en daagt burgers en maatschappelijke instellingen uit om ook vanuit hun eigen verantwoordelijkheid mee te werken aan oplossingen voor een maatschappelijk probleem. Dat het kabinet hecht aan deze dialoog, moge blijken uit de 100-dagentour, projecten als Randstad 2040, internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving en het inspraakpunt bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een Handvest van verantwoordelijk burgerschap, waarbij het kabinet een belangrijke plaats wil geven aan de maatschappelijke dialoog over de verschillende aspecten van verantwoordelijk burgerschap.

Ook op lokaal niveau wordt burgerparticipatie gestimuleerd. In samenwerking met de VNG wordt in het Actieprogramma Lokaal bestuur uitvoering gegeven aan het amendement-Anker inzake interactief bestuur en de motie-Schinkelshoek over burgerschap en «proeftuinen» voor burgerparticipatie.<sup>1</sup>

Bij de vraag of een burgerforum kan worden ingezet bij de voortdurende dialoog met de samenleving spelen de volgende overwegingen en randvoorwaarden een rol.

Het instrument van een burgerforum is een voorbeeld van deliberatieve democratie waarbij burgers bij elkaar komen om op basis van informatie te spreken over een bepaald beleidsonderwerp en daarover een advies uitbrengen aan politieke besluitvormingsorganen. Op deze wijze kunnen burgers hun politieke interesse en betrokkenheid tonen en de politiek kan met het gegeven advies zijn voordeel doen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VII nr. 28 en nr. 31.

Het kabinet is van mening dat een burgerforum ten opzichte van andere vormen van burgerparticipatie het voordeel heeft dat niet alleen de mensen met voorspelbare belangen en standpunten, evenals de «grootste mond», aan het woord komen. Dat is het gevolg van de inrichting van het proces waarin ieders bijdrage is geborgd, alsook van de aselect samengestelde groep die een dwarsdoorsnede van de bevolking vormt en voor voldoende variëteit in opvatting en mogelijke oplossingen zorgt.

Het kabinet acht burgerfora vooral nuttig als het gaat om specifieke onderwerpen die in de samenleving daadwerkelijk als een probleem worden ervaren en waarbij de opvattingen en – met name – ervaringen van een doorsnede van de samenleving bovendien een meerwaarde hebben ten opzichte van de standpunten van de volksvertegenwoordigers en de politieke partijen. Een burgerforum kan dan bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Het voordeel van de inbreng van ervaringsdeskundigheid betekent ook dat een burgerforum met name toegevoegde waarde kan hebben voor problematiek waar burgers in hun directe leefomgeving mee te maken hebben.

Experimenten met burgerfora liggen daardoor op lokaal niveau het meest voor de hand. Een voorbeeld van een experiment op lokaal niveau is de burgerjury Luchtkwaliteit die in 2006 plaatsvond in de gemeente Amsterdam.

Het is aan de decentrale overheden zelf om te beslissen of, wanneer en waarover zij een burgerforum instellen.

Bij een eventuele inzet van een burgerforum op landelijk en decentraal niveau moet ook rekening worden gehouden met het volgende. Het instrument van een burgerforum kent een zekere ingebouwde spanning ten opzichte van de representatieve democratie. De volksvertegenwoordiging is immers het eigenlijke «burgerforum», terwijl volksvertegenwoordigers bovendien achteraf verantwoording afleggen aan hun kiezers over hun oordelen en gemaakte keuzes. Leden van een burgerforum vormen een redelijke afspiegeling van de bevolking maar hebben geen kiezersmandaat en hoeven achteraf geen verantwoording af te leggen aan diezelfde kiezers over hun advies.

Volksvertegenwoordigers hebben vanwege hun kiezerslegitimatie een eigen verantwoordelijkheid voor de manier waarop ze omgaan met het advies van een burgerforum of -panel. Als zij echter een andere afweging maken ligt teleurstelling en afnemend vertrouwen in politici al snel op de loer.

Het kabinet is van mening dat voorkomen moet worden dat met een burgerforum een extra «vertegenwoordiging» wordt gecreëerd naast het parlement, provinciale staten of gemeenteraad. Als gekozen wordt voor het instrument van een burgerforum is het daarom van uitermate groot belang dat voorafgaand aan de instelling ervan voor iedereen duidelijk is welke rol het advies zal en kan spelen in de formele besluitvorming. Vooraf moeten de marges en kaders waarbinnen een burgerforum kan opereren dus helder zijn. Vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging kan het commitment van die volksvertegenwoordiging daarbij naar onze opvatting niet méér zijn dan een commitment aan het proces. Dat een dergelijk commitment wel van belang is is één van de lessen geweest uit diverse wetenschappelijke onderzoeken die zijn verricht naar het Burgerforum Kiesstelsel, die ook aan de orde kwamen tijdens het congres «De norm of voor de vorm» dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het najaar van 2007 heeft georganiseerd over verschillende vormen van burgerparticipatie.

### **3. Het voorstel van het Burgerforum voor aanpassing van het kiesstelsel**

#### *3.1 Het advies*

Het Burgerforum adviseert ten aanzien van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging te handhaven, maar de kiezer de keuze te geven tussen het uitbrengen van ofwel een stem op de partij van zijn keuze, ofwel het uitbrengen van een voorkeurstem op de kandidaat van zijn voorkeur. Het spreekt daarbij, vanuit het oogpunt van eerlijkheid en transparantie, een voorkeur uit om de huidige restzetelverdeling op basis van de grootste gemiddelden te vervangen door het stelsel van de grootste overschotten.

Wat verandert er onder dit voorstel ten opzichte van het huidige kiesstelsel? Allereerst is de kiezer niet meer verplicht een voorkeurstem uit te brengen op een kandidaat van de lijst. In plaats daarvan kan hij er voor kiezen zijn steun voor de lijst als geheel uit te brengen door op de partij te stemmen.

Verder verandert de zeteltoedeling aan de lijsten licht, omdat het stelsel van grootste overschotten kan leiden tot het toevallen van een restzetel aan een andere lijst dan thans.

Het grootste verschil doet zich echter voor bij de toewijzing van de zetels aan de individuele kandidaten. Op basis van de verhouding tussen de op een lijst uitgebrachte partijstemmen en voorkeurstemmen worden de zetels namelijk aangemerkt als partijzetels respectievelijk voorkeurstetels. Eerst worden de partijzetels toegewezen aan de kandidaten in de volgorde van de lijst. Vervolgens worden de voorkeurstetels toegewezen aan de resterende kandidaten in de volgorde van het aantal door deze kandidaten behaalde voorkeurstemmen. Hierbij geldt geen voorkeurdrempel.

De motivering voor zijn voorstel is in hoofdlijnen als volgt. Het Burgerforum is van mening dat het bestaande kiesstelsel op een aantal onderdelen niet meer voldoet. Het bestaande stelsel maakt dat de gekozen vertegenwoordigers niet altijd in staat zijn om op een goede wijze de opvattingen van de kiezers te vertalen. Grote groepen kiezers voelen zich volgens het Burgerforum daarom niet meer vertegenwoordigd. Het Burgerforum ziet een versterking van de rol van de kiezer bij de verkiezingen als een voorwaarde voor herstel van vertrouwen tussen kiezers en gekozenen.

Het voorstel van het Burgerforum voorziet in deze versterking van de rol van de kiezer doordat het voorstel maakt dat de kiezer veel meer dan thans bepaalt welke kandidaten van de lijst verkozen worden. Het stelsel zorgt daarmee volgens het Burgerforum voor een goede balans tussen de invloed van de partij op een evenwichtige samenstelling van de fractie en de invloed van de kiezer op een persoonlijke vertegenwoordiging. Het Burgerforum verwacht dat invoering van dit stelsel zal leiden tot actievere campagnes van individuele kandidaten en tot een grotere gerichtheid van de Kamerleden op de kiezers in de periode tussen de verkiezingen. Bovendien dwingt het stelsel de politieke partijen tot het selecteren van kandidaten die zowel deskundig als communicatief sterk zijn.

#### *3.2 Reactie*

Het kabinet zal hieronder enkele voor- en nadelen van het advies van het Burgerforum schetsen.

Om het advies van het Burgerforum op waarde te schatten is het allereerst van belang te bezien waarvoor een kiesstelsel is bedoeld. Verkiezingen hebben als belangrijkste functie het kiezen van een volksvertegenwoordiging. Een kiesstelsel vertaalt voor dat doel eenvoudigweg de stem van de kiezer in zetels. Kiesstelsels kunnen echter in hun uitwerking

verschillen hoe het parlement wordt samengesteld en het kiesstelsel is daarmee indirect ook van invloed op de samenstelling van de regering. Een systeem van evenredige vertegenwoordiging leidt er doorgaans toe dat geen enkele partij een meerderheid in het parlement behaalt en als gevolg daarvan is coalitievorming nodig om tot een stabiele regering te komen. De kiezer heeft hierdoor minder invloed op de samenstelling van de regering dan in bijvoorbeeld het Engelse systeem waarbij per district de persoon met de meeste stemmen wordt verkozen («first past the post») en uiteindelijk vaak één partij een meerderheid van districtsvertegenwoordigers achter zich heeft.

Het Burgerforum kiest heel nadrukkelijk voor het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Het kabinet ondersteunt het Burgerforum in haar keuze voor het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging. Het is van belang dat ook de stem van minderheden in het parlement wordt gehoord en de maatschappelijke discussie in de breedte in het parlement wordt gevoerd.

Het Burgerforum ziet in onze representatieve democratie ook een belangrijke rol weggelegd voor de politieke partijen; in het vertalen van opvattingen van kiezers in een samenhangende visie op de inrichting van de samenleving, voor het zoeken van deskundige en aansprekende kandidaat-Kamerleden en voor het waarborgen van een zekere continuïteit. Tegelijkertijd constateert het Burgerforum dat de verbinding tussen politieke partijen en samenleving verminderd is, wat zich met name vertaalt in een dalend aantal leden.

Het kabinet herkent zich in deze schets van het Burgerforum en ziet ook een belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen in de representatieve democratie.

Het Burgerforum trekt uit de verminderde verbinding tussen politieke partijen en samenleving echter de conclusie dat de invloed van politieke partijen verminderd moet worden. Door de afschaffing van de voorkeurdrempel moet daarom de invloed van de kiezer op de uiteindelijke lijstvolgorde groter worden, ten koste van de functie van politieke partijen bij het vaststellen van de lijsten. Bij deze oplossingsrichting wil het kabinet enige kanttekeningen plaatsen.

Anders dan het Burgerforum wil het kabinet juist inzetten op herstel van de verbinding tussen politieke partijen en de samenleving en via die weg de representatieve democratie versterken. Het kabinet ondersteunt daarom initiatieven als de Partijenwijzer en het scholierenprogramma De Haagse Tribune. In het streven de representatieve democratie te versterken onderzoekt het kabinet tevens of de oprichting van een Huis voor democratie en rechtsstaat een haalbare optie is (zie hiervoor ook 4.3). Het kabinet ziet op het punt van de politieke partijen ook enige spanning in het advies van het Burgerforum. Enerzijds ziet het Burgerforum in de borging van kwalitatief sterke volksvertegenwoordigers en evenwichtig samengestelde fracties een belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen, anderzijds maakt het voorstel van het Burgerforum de volgorde van kandidaten zoals door (de leden van) politieke partijen vastgesteld minder relevant, omdat slechts enkele voorkeurstemmen de doorslag kunnen geven voor het behalen van een zetel.

Gelet op dat laatste zou het voorstel van het Burgerforum er bovendien toe kunnen leiden dat de verkiezingsstrijd met name zal gaan tussen kandidaten van dezelfde partij in plaats van tussen kandidaten van verschillende partijen. Dat kandidaten zich profileren in de richting van hun achterban kan weliswaar positief gewaardeerd worden, maar al te sterke profilering van kandidaten binnen een politieke partij kan de stabili-

teit binnen die partij schaden en komt de duidelijkheid naar de kiezer over datgene waar de partij voor staat, niet ten goede.

Het kabinet vindt de argumentatie van het Burgerforum ten aanzien van de restzetelverdeling niet overtuigend genoeg om de restzetelverdeling op basis van grootste gemiddelden te wijzigen in een systeem van grootste overschotten.

De huidige methode is inderdaad gunstiger voor grote partijen dan voor kleine partijen. Dit komt onder meer omdat – anders dan in het systeem van grootste overschotten – een partij meer dan één restzetel kan krijgen in het systeem van grootste gemiddelden. De vraag of een systeem van grootste overschotten eerlijker is, is echter niet absoluut te beantwoorden. Het systeem van grootste overschotten is «eerlijk» in de zin dat de partij met het grootste overschot aan stemmen recht heeft op een restzetel. Het systeem van grootste gemiddelden is echter ook «eerlijk», omdat het er toe leidt dat elk Kamerlid gemiddeld ongeveer evenveel kiezers vertegenwoordigt.

Kleinere partijen kunnen het effect van het systeem van grootste gemiddelden bovendien tegengaan door het aangaan van lijstverbindingen, omdat binnen de lijstverbinding de restzetels worden verdeeld op basis van het systeem van grootste overschotten.

Vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid en stabiliteit valt daarnaast veel te zeggen voor het systeem van grootste gemiddelden. Het voordeel van het systeem van grootste gemiddelden – waarbij de restzetels eerder toevallen aan grotere politieke partijen – is dat daardoor de vorming van een coalitie die kan bogen op een stabiele meerderheid wordt vergemakkelijkt. Het systeem van grootste overschotten zou er bovendien toe kunnen leiden dat een kleine partij een – ten opzichte van grotere partijen – relatief grote, soms doorslaggevende, invloed heeft op welke coalities kunnen worden gevormd.

Gelet op het bovenstaande acht het kabinet het belang van stabiele coalitievorming groter dan eventuele versterking van kleinere partijen in het parlement.

Tot slot vraagt het kabinet zich af of wijziging van het kiesstelsel inderdaad bijdraagt aan herstel van vertrouwen tussen politiek en samenleving. Het kabinet constateert dat er bij een deel van de kiezers inderdaad onvrede bestaat over «de politiek». Hoewel enige onvrede met het parlementaire stelsel inherent is aan het stelsel van de representatieve democratie<sup>1</sup> is het ook volgens het kabinet noodzakelijk dat de representatieve democratie wordt versterkt en dat bruggen worden geslagen tussen politiek en samenleving. In de ogen van het kabinet zijn daarvoor vooral nodig: een voortdurende dialoog met de samenleving, verbetering van de dienstverlening van de overheid, inhoudelijk sterke beleidsmaatregelen en de bevordering van actief burgerschap.

Alles afwegende ziet het kabinet onvoldoende aanleiding om op dit moment een wetsvoorstel tot wijziging van het kiesstelsel in te dienen.

#### **4. Ongevraagde adviezen van het Burgerforum**

Het Burgerforum is van mening dat er een gebrek aan vertrouwen is in de politiek, voor het herstel waarvan een ander kiesstelsel niet genoeg is. Daarom heeft het ook een aantal ongevraagde adviezen gegeven. Volgens het Burgerforum vraagt een bloeiende democratie zowel om verantwoordelijke Kamerleden als betrokken burgers.

Het kabinet deelt dit algemene uitgangspunt. Het is van mening dat op dit moment veel meer winst valt te boeken met andere maatregelen dan met een structuurwijziging van het kiesstelsel.

Hieronder zal op elk van de aanbevelingen afzonderlijk worden ingegaan.

<sup>1</sup> Aan Abraham Kuyper worden al de woorden toegeschreven dat «de teleurstelling in het parlementaire stelsel is ingevelescht».

Het kabinet kan zich in hoofdlijnen vinden in deze aanbevelingen van het Burgerforum. De aanbeveling om meer burgerfora te organiseren, is al apart aan de orde gekomen in paragraaf 2.

#### 4.1 Verantwoordelijke Kamerleden

Het Burgerforum roept politieke partijen en fractieleden op om te voorkomen dat Kamerleden zich tussentijds afsplitsen van hun fractie, maar wel in de Tweede Kamer blijven zitten. Een volksvertegenwoordiger heeft een bijzondere taak met een bijbehorende verantwoordelijkheid. Tussentijdse afsplitsingen beschouwt het Burgerforum als kiezersbedrog, omdat een Kamerlid als vertegenwoordiger en op grond van het verkiezingsprogramma van zijn politieke partij zou zijn gekozen.

Het kabinet is van mening dat Kamerleden om zeer uiteenlopende redenen kunnen besluiten uit een fractie te stappen. Toch ondersteunt het kabinet in zijn algemeenheid deze oproep aan politieke partijen en fractieleden om niet al te lichtvaardig met dergelijke afsplitsingen om te gaan. Het wil en kan daar echter geen harde juridische regel van maken. Het huidige grondwettelijke bestel staat er aan in de weg dat Kamerleden (wettelijk) worden verplicht hun Kamerlidmaatschap op te geven en hen te verbieden een eigen fractie te beginnen. De reden hiervoor is gelegen in artikel 67, derde lid, Grondwet dat voorschrijft dat Kamerleden stemmen zonder last.<sup>1</sup> Het verbod van last waarborgt de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de leden: zij stemmen vrij en naar eigen inzicht. De vrijwillige binding van Kamerleden aan het verkiezingsprogramma van een politieke partij of aan besluiten van een fractie is daarmee niet in strijd. Maar als Kamerleden zich niet langer willen verbinden aan de lijn van de fractie kunnen zij daartoe niet verplicht worden. Interne partijafspraken kunnen er dan wel toe leiden dat een Kamerlid uit de fractie wordt gezet. Interne partijafspraken kunnen er niet toe leiden dat een Kamerlid verplicht is zijn zetel op te geven.<sup>2</sup>

#### 4.2 Lijstduwers

Eveneens in het licht van de verantwoordelijkheid van Kamerleden roept het Burgerforum politieke partijen op om geen zogenoemde lijstduwers, dat wil zeggen personen die niet de intentie hebben om het Kamerlidmaatschap te aanvaarden indien zij verkozen zijn, op de lijst te plaatsen. Lijstduwers doen volgens het Burgerforum geen recht aan het aanzien van het Kamerlidmaatschap en op deze wijze nemen politieke partijen de kiezers niet serieus.

Het kabinet merkt op dat het Kamerlidmaatschap een belangrijke vertegenwoordigende functie is. Als men zich kandidaat stelt, schept dat bepaalde verwachtingen. Er zijn ook lijstduwers die hun zetel wel degelijk aanvaarden. Maar in het algemeen acht het kabinet het onwenselijk dat kandidaat-Kamerleden zich wel verkiesbaar stellen en daarmee een «belofte» naar de kiezer toe doen, maar er vervolgens van afzien om die vertegenwoordigende functie op zich te nemen, omdat zij daar niet toe bereid zijn. Het is echter aan de politieke partijen zelf om hier toetsend op te treden. Het is immers niet mogelijk en wenselijk dat anderen dan de partij vooraf de beweegredenen van kandidaten toetsen. Er kan bovendien nooit van meer sprake zijn dan een «morele verplichting» om de zetel in te nemen, omdat zich legitieme redenen kunnen voordoen om de zetel niet in te nemen; redenen die in eerste instantie ter beoordeling aan de persoon in kwestie zelf zijn.

#### 4.3 Burgers en democratie

Het Burgerforum heeft voor het herstel van vertrouwen tussen politiek en burgers zijn pijlen niet alleen gericht op politieke partijen en Kamerleden,

<sup>1</sup> De restfunctie van het verbod van last, zie MvA, Kamerstukken II, 1978–1979, 14 224, nr. 6, p. 7.

<sup>2</sup> De Hoge Raad oordeelde in een Arubaanse verkiezingskwestie dat een dergelijke overeenkomst in strijd is met het beginsel van het vrije mandaat (HR 18 november 1988, AB 1989, 185).

maar ook op de betrokkenheid van burgers bij de democratie. Een goed functionerende democratie vraagt in zijn ogen om politieke betrokkenheid van burgers. Burgerschap houdt volgens het Burgerforum meer in dan eens in de zoveel tijd je stem uitbrengen. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt. Een actieve vorm van burgerschap sluit aan bij de visie van het kabinet zoals die ook is neergelegd in het coalitieakkoord. Daarin is onder meer de ontwikkeling van een Handvest van verantwoordelijk burgerschap aangekondigd. De grondwaarden van onze samenleving zullen alleen vitaal blijven indien zij daadwerkelijk worden beleefd en verdedigd in het handelen van ieder in het maatschappelijke verkeer. Daarom vindt het kabinet het ook van belang de maatschappelijke betekenis van de Grondwet te vergroten door de inhoud ervan beter op het netvlies van de burger te krijgen. Niet om al onze waarden en instituties ter discussie te stellen. Maar om te begrijpen wat die instituties doen, wat ze voor de burgers betekenen en welke rechten en plichten de burgers hebben in dit land. Daar wil het kabinet de komende jaren in gaan investeren.

Meer in het bijzonder is het Burgerforum van mening dat veel mensen niet goed weten hoe de Nederlandse democratie werkt. Daarom beveelt het aan dat in het basis- en middelbaar onderwijs meer aandacht wordt geschonken aan politiek en staatsinrichting. De aandacht zou daarbij zowel gericht moeten zijn op het leren van feiten als op de werking van democratie in de praktijk. Het Burgerforum bevindt zich hier in goed gezelschap van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), die vorig jaar advies heeft uitgebracht over de kennis van democratie en de democratische gezindheid van burgers.<sup>1</sup> Ook zij verwezen naar het onderzoeksrapport «Jonge burgers en democratie», dat op 12 juli 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit onderzoek richtte zich speciaal op kennis, houding en vaardigheden van jongeren van 18–25 jaar ten aanzien van de democratie. Daaruit blijkt dat hun kennis op bepaalde punten, waaronder het kiesrecht, tekort schiet.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van het Burgerforum. Het kabinet vindt het van groot belang dat Nederlandse burgers leren hoe onze democratie functioneert en wat hun eigen rol daarin is.

Zowel op het punt van kennis van de democratie als de ontwikkeling van een democratische houding, spelen diverse organisaties een rol. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft die organisaties nadrukkelijk gevraagd op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren om zichtbaar vooruitgang te boeken op die punten waar de kennis van jongeren tekort schiet. Van instellingen die door de overheid worden bekostigd wordt die inzet verlangd.<sup>2</sup> Ook scholen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de kennis van de democratie en de democratische houding van jongeren. Ook nu komen deze onderwerpen al op scholen aan de orde bij vakken als maatschappijleer en geschiedenis. Eén van de kerndoelen van het voortgezet onderwijs is dat de leerling op hoofdlijnen leert hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken zijn.<sup>3</sup> Voorts wil het kabinet er in dit kader op wijzen dat het onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om een Huis voor democratie en rechtsstaat op te richten. Het Huis voor democratie en rechtsstaat moet de kennis van en de betrokkenheid bij de democratie in Nederland op een aansprekende manier vergroten, met name bij jongeren. De politieke besluitvorming over het Huis voor democratie en rechtsstaat zal dit voorjaar plaatsvinden. Dit punt heeft dus volop de aandacht van het kabinet. Het is volgens het kabinet de taak van de overheid om een bijdrage te leveren aan het scheppen van voorwaarden voor democratische vorming van haar burgers. Het kabinet zal daarom ook uitvoering geven aan de motie Çörüz c.s. waarin wordt gevraagd om een actieplan gericht op het uitdragen van de waarden van de democratische rechtsstaat.<sup>4</sup> In dit

---

<sup>1</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid, Uitgeverij SWP Amsterdam 2007.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 VII, nr. 63.

<sup>3</sup> Bijlage behorend bij artikel 1 van het Besluit kerndoelen onderbouw VO, onderdeel E mens en maatschappij, nr. 44. Zie <http://www.minocw.nl/onderbouwvo/wetregelgeving>.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2007–2008, 29 754, nr. 118.



verband zij ook gewezen op het advies «*Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen.*» van de Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, dat op 13 februari jl aan de minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd aangeboden.

Vóór de zomer van 2008 zal het kabinet een standpunt vaststellen over het advies van de Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan het inrichten van een samenhangend (kabinetsbreed) actieprogramma democratie en rechtsstaat<sup>1</sup>, onder andere ter uitvoering van genoemde motie. Het (onderzoek naar het) Huis voor democratie en rechtsstaat maakt daar deel van uit.

#### *4.4 Stemmen in een willekeurig stemlokaal*

Het Burgerforum zou graag willen dat alle kiezers op een locatie naar keuze kunnen stemmen. Het wil zo voorkomen dat kiezers om praktische redenen niet kunnen stemmen. Het kabinet ondersteunt dit voorstel. Zoals het Burgerforum zelf al opmerkt, heeft een aantal gemeenten sinds 2004 bij enkele verkiezingen al met succes geëxperimenteerd met stemmen in een willekeurig stemlokaal op grond van de Experimentenwet Kiezen op Afstand. Ruim 10 miljoen kiezers konden stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen hun gemeente. Door 16% van de kiezers is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een ander stemlokaal te stemmen. De Experimentenwet, die tot 1 januari 2008 gold, is inmiddels verlengd tot 1 januari 2010.

Daarnaast heeft de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie Korthals Altes) eind september 2007 advies uitgebracht over de toekomstige inrichting van het verkiezingsproces.

De Adviescommissie beveelt onder meer aan over te gaan tot landelijke invoering van het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente en op termijn het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente mogelijk te maken. Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Adviescommissie. Mede naar aanleiding van de adviezen van het Burgerforum en de Commissie zal het kabinet voorstellen om voor alle gemeenten permanent in te voeren dat men kan stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens om kiezers meer flexibiliteit te bieden. Of de stap naar het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente zal worden gemaakt, hangt enerzijds af van de haalbaarheid van de nieuwe wijze van stemmen in het stemlokaal en anderzijds van de vraag of er daadwerkelijk een behoefte blijkt te zijn aan deze verruiming.<sup>2</sup>

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

<sup>1</sup> Het betreft hier democratie, burgerrechten, mensenrechten, kernwaarden, rechtsstaat en actief burgerschap.

<sup>2</sup> Zie ook het kabinetsstandpunt op het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VII, nr. 26.