

# KIESRAAD



De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA 's-GRAVENHAGE

**Onderwerp**  
Adviesaanvraag spreiding van  
gemeenteraadsverkiezingen

**Datum**  
17 mei 2006

**Ons kenmerk**

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Inlichtingen**  
P.J. Stolk  
T 070 4266823  
F 070 4266089

**Uw kenmerk**

**Blad**  
1 van 8

**Aantal bijlagen**  
0

**Bezoekadres**  
Herengracht 21  
2511 EG Den Haag

In uw brief van 7 februari jl. heeft u de visie van de Kiesraad gevraagd op de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. Meer in het bijzonder vroeg u naar welke wijze van spreiding, mede met inachtneming van de kiesrechtelijke kaders, de voorkeur van de Kiesraad uitgaat.

## 1. Visies op spreiding

De Kiesraad vraagt zich allereerst af of het vraagstuk van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen nog als een zelfstandig probleem benaderd kan worden. Bij dit onderwerp zou betrokken kunnen worden de gekozen burgemeester en het eventueel in te voeren tussentijdse ontbindingsrecht van de gemeenteraden en de gevolgen daarvan voor de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. De benadering in de brief van 7 februari jl. gaat daaraan voorbij. De voorstellen in de brief zouden immers overbodig kunnen worden na de invoering van het tussentijdse ontbindingsrecht. Voorts heeft Kiesraad in de brief een analyse gemist van de factoren die ertoe leiden dat spreiding van gemeenteraadsverkiezingen nu anders zou moeten worden beoordeeld dan in het verleden. In het verleden is het onderwerp uitvoerig bestudeerd en is de conclusie getrokken dat van spreiding van raadsverkiezingen moest worden afgezien. Daarover het volgende.

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Kieswet 1989 werd het nut van de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen in twijfel getrokken. Destijds werden de volgende argumenten naar voren gebracht:

- bij spreiding zou vaker samenloop van verkiezingen in één jaar plaatsvinden;
- de ene lokale verkiezing zou de andere te veel kunnen beïnvloeden;
- op het punt van de faciliteit die door de werkgever aan de werknemer verleend moet worden om te kunnen stemmen, zouden zich problemen kunnen voordoen. Om die reden was in 1951 voor één uniforme landelijke verkiezingsdatum voor de gemeenteraden gekozen;

Datum  
17 mei 2006

Ons kenmerk

Onderdeel  
Kiesraad

Blad  
2 van 8

- invoering van regionale gemeenteraadsverkiezingen zou de landelijke aandacht juist groter kunnen maken, omdat de landelijke politici zich op een kleiner gebied kunnen concentreren<sup>1</sup>.

Over de wenselijkheid van spreiding is door de Kiesraad in het verleden al geadviseerd.

In 1994 gaf de Kiesraad aan dat de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in die jaren in sommige gemeenten een afwijkend beeld gaven ten opzichte van de kort daarop gehouden Tweede Kamerverkiezingen. Ook meende de Raad dat juist spreiding tot gevolg zou kunnen hebben dat de landelijke partijen zich geheel zouden kunnen concentreren op een deel van de gemeenten. De Kiesraad wees in 1994 ook op het hoogst ongewenste verschijnsel van de landelijk bekende politicus die als plaatselijk lijstduwer fungeert. Verder werd gewezen op het - ook in de adviesaanvraag van 7 februari jl. erkende - gevaar van een verlaagde opkomst bij spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. De Kiesraad betwijfelde of spreiding in de tijd van gemeenteraadsverkiezingen zal leiden tot een geringere beïnvloeding van die verkiezingen door landelijke politici.

In een brief aan Tweede Kamer van 25 februari 1997<sup>2</sup> is door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de heer Kohnstamm aangegeven dat naar aanleiding van een daartoe strekkend onderzoek door de Katholieke Universiteit Brabant<sup>3</sup> geconcludeerd moest worden dat spreiding van gemeenteraadsverkiezingen als geïsoleerde maatregel zal leiden tot een verlaging van de opkomst en dat geen van de indicatoren in het onderzoek erop wijst dat spreiding een positieve invloed uitoefent op de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.

De onderzoekers stellen zich op het standpunt, aldus de brief aan de Tweede Kamer, dat spreiding van gemeenteraadsverkiezingen weinig autonome betekenis heeft voor de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Als er al sprake is van een invloed, dan lijkt deze eerder negatief dan positief uit te pakken voor de betrokkenheid. De onderzoekers wijzen er wel op dat spreiding een vernieuwing is die - doordat vertrouwde routines en procedures enigszins onder druk komen te staan - kan zorgen voor specifieke ontwikkelingen die zich in andere landen niet hebben voorgedaan..

Vanuit het perspectief van het lokale kiesstelsel is indertijd een vergelijkend onderzoek verricht waarbij ook de nationalisering van de lokale verkiezingen aan

---

<sup>1</sup> D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht, 1997, blz. 103.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 244, nr. 6.

<sup>3</sup> P. Depla, P.W. Tops, Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en 'nationalisering', Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg januari 1997.

**Datum**  
17 mei 2006

**Ons kenmerk**

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
3 van 8

de orde kwam<sup>4</sup>. Daarbij werd geconstateerd dat over het effect van het kiesstelsel op de nationalisering van lokale verkiezingen nog weinig bekend was. Als één van de verwachtingen, die niet empirisch getoetst waren, werd uitgesproken dat naarmate de lokale verkiezingen minder samenvallen met andere verkiezingen, de nationalisering ook kleiner is. Een zekere bevestiging van deze verwachting valt uit de zogenaamde herindelingsverkiezingen af te leiden.

Ook de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft zich verdiept in het vraagstuk van spreiding van verkiezingen. De Staatscommissie achtte, in navolging van het al genoemde onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant, spreiding van verkiezingen met als doel de verhoging van de opkomst als op zichzelf staande maatregel niet voor de hand liggend.<sup>5</sup>

Op de wenselijkheid tot spreiding van gemeenteraadsverkiezingen zijn verschillende visies mogelijk. Het lijkt onvermijdelijk dat bij de keuze van de kiezer ook de nationale politiek meespeelt. De nationale politiek beheerst nu eenmaal de publiciteit. Op lokaal niveau zijn de verschillen tussen politieke partijen en vraagstukken nu eenmaal niet zo sterk en onderscheidend als op nationaal niveau mogelijk is.

Uit onderzoek van het SGBBO blijkt dat dit jaar 40% van de kiezers vooral op basis van landelijke overwegingen zou bepalen op welke partij men zou gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen; 26 % zou vooral op basis van lokale overwegingen stemmen<sup>6</sup>. In 1998 en 2002 vonden in mei de Tweede Kamerverkiezingen kort na de gemeenteraadsverkiezingen plaats. In die jaren baseerden 37% resp. 38% van de kiezers hun keuze voor de gemeenteraadsverkiezingen op de landelijke politiek.

Wellicht dat door de bemoeienis van nationale politici met de gemeenteraadsverkiezingen de indruk ontstaat dat aan de lokale politiek niet meer wordt toegekomen. Nationale politici snijden landelijke thema's aan tijdens bijeenkomsten in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen. Anderzijds wordt via diverse communicatiemiddelen op plaatselijk of regionaal niveau aandacht

---

<sup>4</sup> H.R.B.M. Kummeling en H. van der Kolk, Lokale kiesstelsels vergeleken. Over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels, rapport van de Universiteit Utrecht en de Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag 2002, blz. 91.

<sup>5</sup> Dualisme en lokale democratie, rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag 2000, p. 432.

<sup>6</sup> Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006, Trends in opkomst, interesse en vertrouwen, februari 2006, blz. 9.

**Datum**  
17 mei 2006

**Ons kenmerk**

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
4 van 8

geschonken aan de plaatselijke of regionale politieke problemen, zodat niet gesteld kan worden dat deze niet aan bod zouden komen.

Ook wijst de opkomst van de lokale politieke partijen op een verlevendiging van het lokale debat en een grotere nadruk daarop. De vraag is dan ook of dat lokale debat zo erg in de knel komt bij de huidige organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen, die gelijktijdig plaatsvinden:

- men kan immers nationale prominenten niet verbieden een spreekbeurt tijdens verkiezingstijd te houden;
- men kan nationale politici niet verbieden als lijstduwers op te treden;
- men kan opiniemakers niet verbieden lokale verkiezingen te zien als een opiniepeiling voor de nationale politiek.

Daarnaast kan de algemene interesse van de kiezer in de nationale politiek de basis vormen voor interesse in de plaatselijke of regionale politiek. Het gaat hier niet om interessegebieden die elkaar per sé uitsluiten, maar ook zeer goed in het verlengde van elkaar kunnen liggen.

In de brief worden enige relativerende opmerkingen gemaakt over de opkomst en het dalende effect daarvan bij de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. De Kiesraad kan de stelling niet onderschrijven dat representativiteit en legitimiteit van gemeenteraden niet alleen worden bepaald door de opkomst, maar ook door de motieven op grond waarvan mensen hun stem uitbrengen. De overheid heeft zich tot nu toe verre gehouden van het leggen van een relatie tussen de motieven van kiezers bij het uitbrengen van hun stem en de legitimiteit van het vertegenwoordigend orgaan. Zij heeft zich beperkt tot informatiecampagnes waarin kiezers vooral werden aangemoedigd gebruik te maken van hun stemrecht. Dat vindt de Kiesraad een principiële juiste benadering.

Bij spreiding van gemeenteraadsverkiezingen zal overigens van een landelijke voorlichtingscampagne geen sprake kunnen zijn. Dit heeft als nadeel dat in de landelijke media de aandacht voor de verkiezingen een stuk minder zal zijn. Niet onderschat moet worden welke invloed de landelijke tv en de daaruit voortvloeiende publiciteit hebben op de bekendheid van de (gemeenteraads)verkiezingen. Hieraan wordt in de brief ten onrechte voorbij gegaan.

Datum  
17 mei 2006

Ons kenmerk

Onderdeel  
Kiesraad

Blad  
5 van 8

## 2. Opties voor spreiding

In de brief worden diverse mogelijkheden van indeling in groepen van gemeenten genoemd. Iedere indeling heeft een zekere willekeur. Nadeel van een indeling van gemeenten per provincie is dat er een kopie kan ontstaan van de provinciale verkiezingen, hetgeen ten nadele van de belangstelling voor die verkiezingen kan zijn. Voor wat de WGR-indeling betreft wijst de brief terecht op de uiteen lopende samenwerkingsverbanden, waarvan nog maar de vraag is of deze landelijk dekkend zal zijn.

Het inwonertal als criterium beoogt telkens een gelijkmatig aantal kiezers naar de stembus te doen gaan. Het voordeel van telkens een gelijkmatig aantal is dat geen der gemeentelijke verkiezingsronden als de belangrijkste – tevens graadmeter/ opiniepeiling voor de populariteit van het zittende kabinet - kan worden aangemerkt. Daar staat tegenover dat als spreiding betekent dat jaarlijks in één op elke drie of vier gemeenten tegelijk verkiezingen worden gehouden, de kans groot is dat elk van deze verkiezingen als graadmeter zal gaan fungeren.

De vraag is waarom niet gekozen wordt voor een indeling met als basis de 19 kieskringen zoals de Kieswet deze kent voor de landelijke verkiezingen (tabel als bedoeld in artikel E 1, eerste lid van de Kieswet). Deels vallen deze kieskringen samen met de provincies, anderzijds worden provincies die een groot inwonertal kennen onderverdeeld in aparte kieskringen. Deze 19 kieskringen zouden zodanig in bijvoorbeeld de categorieën noord, midden en zuid of west, midden en oost kunnen worden verdeeld in een samenstelling die qua aantallen niet te zeer uiteen loopt. Verwezen zij bij wijze van voorbeeld naar de wijze van indeling bij de verkiezing van Eerste Kamerleden voor 1983.<sup>7</sup> Een mogelijke uitwerking van het werken met kieskringen als basis voor spreiding is gegeven in een brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 22 maart 1996.<sup>8</sup>

## 3. Variatie in het tijdstip

Als gekozen wordt voor spreiding van verkiezingen, rijst de vraag op welke wijze de spreiding gestalte zou moeten krijgen. De Kiesraad hecht eraan dat de Kieswet bepaalt op welke dag, of tenminste in welke maand, de verkiezingen plaatsvinden. Dat zou anders kunnen liggen indien gekozen zou worden voor een stelsel waarbij de gemeenteraad tussentijds kan worden ontbonden, hoewel ook

---

<sup>7</sup> De leden van de Eerste Kamer werden destijds voor 6 jaar gekozen waarbij 37 resp. 38 leden om de drie jaren aftraden. Daarbij werden de provincies verenigd in 4 groepen: 1. Noord Brabant, Zeeland, Utrecht en Limburg; 2. Gelderland, Overijssel, Groningen en Drenthe; 3. Noord Holland en Friesland en 4. Zuid-Holland. De groepen 1 en 4 resp. 2 en 3 kozen afwisselend de leden van de Eerste Kamer.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 244, nr. 2.

Datum  
17 mei 2006

Ons kenmerk

Onderdeel  
Kiesraad

Blad  
6 van 8

in dat geval regulering van de verkiezingsdatum door de wetgever in de ogen van de Kiesraad voor de hand ligt.

De Kiesraad meent dat eerdergenoemde brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 22 maart 1996<sup>9</sup> bruikbare aanknopingspunten bevat voor een stelsel van gespreide gemeenteraadsverkiezingen. Omdat de nieuw samengestelde gemeenteraad de mogelijkheid moet worden geboden invloed uit te oefenen op de begrotingsvoorbereiding, is een verkiezingsdatum vóór juni wenselijk. Vanwege de kans op slecht weer vallen de maanden januari en februari af. In de brief wordt daarom gekozen voor een stelsel waarbij verkiezingen plaatsvinden in de maanden maart, april en mei. De gemeenten worden bij wet op basis van de indeling van de kamerkieskringen verdeeld over deze maanden, ieder jaar een kwart van de gemeenten. Binnen de betreffende maand wordt de gemeenten de mogelijkheid geboden zelf de dag van kandidaatstelling vast te stellen, mits deze dag een dinsdag is (zodat de dag van de stemming op woensdag valt). Gemeenten kunnen zodoende rekening houden met feestdagen en (gemeentelijke) schoolvakanties etc. Dit stelsel leidt er wel toe dat in bepaalde gemeenten de gemeenteraadsverkiezingen steeds samen zullen vallen met statenverkiezingen. Bij het samenvallen van raads- en statenverkiezingen in dezelfde maand zouden deze verkiezingen moeten worden gecombineerd.

Een andere vraag betreft de samenloop van de gemeenteraadsverkiezingen in een deel van de gemeenten met Tweede-Kamerverkiezingen. Zoals bekend bevat de Kieswet thans een regeling op grond waarvan de Tweede-Kamerverkiezingen verschuiven naar mei in het geval zij in hetzelfde jaar vallen als staten- of gemeenteraadsverkiezingen (artikel F 1 jo. C 3 van de Kieswet). Wat betreft gemeenteraadsverkiezingen verliest deze regeling haar ratio op het moment dat gekozen wordt voor spreiding van deze verkiezingen. Dat geldt overigens niet voor de statenverkiezingen.

De Kiesraad meent dat, indien gekozen wordt voor een zekere spreiding en flexibilisering van de data waarop gemeenteraadsverkiezingen plaats kunnen vinden, het niet langer gewenst is dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer met het oog op de gemeenteraads- of statenverkiezingen verschuiven. De Kiesraad zou er - ook om andere redenen, zoals het minstens zo grote belang van een goede begrotingsvoorbereiding door een net aangetreden kabinet - de voorkeur aan geven de kamerverkiezingen altijd in maart te laten plaatsvinden.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 244, nr. 2, paragrafen 2, 5 en 6.

**Datum**  
17 mei 2006

**Ons kenmerk**

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
7 van 8

Over de uitwerking van een stelsel van gespreide gemeenteraadsverkiezingen en de keuze van het tijdstip voor de verkiezingen zou de Kiesraad zich in de toekomst graag nader buigen. Pas op dat moment kunnen immers de consequenties van gemaakte keuzen volledig in beeld worden gebracht.

#### **4. Nadere opmerkingen over spreiding**

Volgens artikel J 3 van de Kieswet neemt de kiezer deel aan de stemming in de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer geregistreerd staat. Dit betekent dat voor de vraag waar de kiezer kan deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen, de gemeente waar hij op de 43ste dag voor de stemming is geregistreerd, bepalend is. Immers op grond van artikel J 1 vindt de stemming plaats op de 43<sup>ste</sup> dag na de kandidaatstelling. Verhuizing van de ene gemeente na de andere binnen deze termijn betekent dat de kiezer haar of zijn stem moet uitbrengen in de voormalige woonplaats. Bij landelijke gemeenteraadsverkiezingen betekent dit dat men in elk geval ergens aan gemeenteraadsverkiezingen deelneemt. Bij spreiding van gemeenteraadsverkiezingen is dat anders, nu deze zich niet uitstrekken tot alle gemeenteraden. Als men het van belang vindt dat zoveel mogelijk kiezers betrokken worden bij de verkiezingen, dan zou gezien moeten worden of er mogelijkheden zijn deze periode te bekorten.

Spreiding van gemeenteraadsverkiezingen betekent dat het stemmen in een willekeurig stemlokaal in elke gemeente op de kandidatenlijst lijst van een andere gemeente voor de gemeenteraadsverkiezingen niet landelijk ingevoerd kan worden, maar beperkt blijft tot de gemeenten waar de verkiezingen plaatsvinden. Op zich beperkt het stemmen in een willekeurig stemlokaal zich thans nog tot de gemeente waar de verkiezingen gehouden worden, maar een uitbreiding naar het stemmen vanuit ieder stemlokaal in Nederland op een kandidatenlijst van een andere gemeente zit er dan niet meer in.

#### **5. Slotopmerkingen; overgangsproblematiek**

Indien overgegaan wordt tot spreiding van gemeenteraadsverkiezingen of tot een andere volgorde in die zin dat gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden in het jaar na de Tweede Kamerverkiezingen, dan zullen een aantal respectievelijk alle gemeenteraden een langere zittingsperiode dan van vier jaar kennen. Daarvoor zal een voorziening getroffen moeten worden binnen de geldende grondwettelijke kaders.

Gezien het specifieke karakter daarvan, zou als de minister het instrument van spreiding van raadsverkiezingen wenst door te zetten, de mogelijkheid van een experiment geopend kunnen worden, waarbij gemeenten zich vrijwillig kunnen aanmelden voor gemeenteraadsverkiezingen op een afwijkende datum. Pas dan

**Datum**  
17 mei 2006

**Ons kenmerk**

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
8 van 8

kan met behulp van onderzoek en evaluatie daadwerkelijk gemeten worden welke effecten spreiding heeft. Nader onderzocht zou moeten worden welke eventuele randvoorwaarden het grondwettelijke uitgangspunt van een vaste zittingsperiode van 4 jaren (artikel 129, vierde lid, Grondwet) stelt aan de mogelijkheden voor een dergelijk experiment.

Alles overwegende meent de Kiesraad dat uw brief vooralsnog geen aanleiding geeft tot het innemen van een ander standpunt dan door de Raad in zijn advies in 1994 werd ingenomen. Desalniettemin hoopt de Raad met dit onderhavige advies een aantal bruikbare suggesties te hebben te hebben gegeven voor de nadere gedachtevorming over dit onderwerp.



H.R.B.M. Kummeling,  
voorzitter



J. Schipper-Spanninga,  
secretaris-directeur