

Vergaderjaar 2003–2004

29 356

Nieuw kiesstelsel

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 augustus 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 26 mei 2004 overleg gevoerd met vice-minister-president De Graaf, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, over **de brief d.d. 19 april 2004 met reactie op moties ingediend tijdens het notaoverleg van 5 april 2004 inzake de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement» (29 356, nr. 9).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Spies** (CDA) stemt in met het uitgangspunt van het kabinet dat een nieuw kiesstelsel een instrument kan zijn om de relatie tussen kiezers en volksvertegenwoordiging te versterken. Zij heeft echter evenals een meerderheid van de Kamer kritiek op de concrete plannen van de minister op dit punt. De reactie van de minister op de kritiek die in het vorige overleg over het nieuwe kiesstelsel is geuit, is teleurstellend; hij lijkt voornemens, zijn plannen ongeacht de gedachten in de Kamer door te zetten. Heeft de minister niet een verantwoordelijkheid ten aanzien van het welslagen van het kabinetsbeleid en dus voor het opstellen van aanvaardbare wetsvoorstellen?

Mede op verzoek van de minister is met de Kamer een hoofdlijnen debat gevoerd over het nieuwe kiesstelsel om richting te geven aan een op te stellen wetsvoorstel. Een hoofdlijn in dat debat is het al dan niet verenigbaar zijn van de kandidatuur voor de landelijke kieslijst en de districts Kieslijst. Een Kamermeerderheid bleek in het debat niet akkoord te gaan met de door de minister voorgestane onverenigbaarheid en droeg de minister bij motie op, geen onverenigbaarheid te introduceren (motie-Spies c.s., 29 356, nr. 4). Het is in dit licht verbazingwekkend dat de minister in zijn brief van 19 april 2004 slechts uitgaat van beperkte verenigbaarheid. Desgevraagd geeft mevrouw Spies aan dat het aan het kabinet is om al dan niet een wetgevingstraject in te slaan. De afspraak in het hoofdlijnenakkoord dat binnen een jaar een wetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel wordt opgesteld, staat wat de CDA-fractie betreft niet ter discussie. De CDA-fractie stelt zich een nieuw kiesstelsel met 30 enkelvoudige districten voor. Het aantal volksvertegenwoordigers dat met een eigen kiezersmandaat in de Kamer zitting neemt, wordt op die manier substan-

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Lazrak (Groep Lazrak), Dubbelboer (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Wolfsen (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Córú (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

tieel groter. Eventuele problemen met overschotzetels worden met het aantal van 30 voorkomen. Is het voorstel van de minister om 60 enkelvoudige districten in te richten een poging om de standpunten van het CDA en de PvdA, die een voorkeur voor 75 districten heeft, dichterbij elkaar te brengen? De CDA-fractie meent in dit verband dat een nieuw kiesstelsel niet mag verworden tot een spel van politiek handjeklap en houdt vast aan haar voorkeur van 30 enkelvoudige districten. Kan de minister overigens aangeven waarom het aantal van 60 geen problemen oplevert met betrekking tot overschotzetels? Kan de minister uitleggen waarom een grondwetsherziening binnen een marge van 20 zetels overwogen kan worden om de problematiek van overschotzetels bij enkelvoudige districten op te lossen?

Bij het vergroten van het aantal enkelvoudige districten mag het beginsel van evenredige vertegenwoordiging niet in het gedrang raken. Een te groot aantal enkelvoudige districten kan leiden tot een tweepartijensysteem, hetgeen sommigen weliswaar positief in de oren klinkt, maar op termijn kiezers demotiveert om nog naar de stembus te gaan.

In de brief van de minister staat dat een absolute meerderheid in enkelvoudige districten en verkiezingen in twee rondes niet nodig is. Kiest de minister daarmee voor de variant dat de kandidaat met de meeste stemmen wint?

In een stelsel van meervoudige districten kan het voor kleine partijen aantrekkelijk zijn om aan districtsverkiezingen mee te doen. Welke marges heeft de minister hierbij in gedachten? Waarom kiest hij voor 75 districtsvertegenwoordigers? Is een groter of kleiner aantal, tussen 90 en 50, ook bespreekbaar? De minister legt geen beperkingen op aan het aantal kandidaten dat per partij aan een districtsverkiezing kan meedoen en kiest in dezen voor een personenstelsel en het niet-overdraagbaar zijn van stemmen in de districten. Hoe zwaar wegen die punten?

De minister heeft aangegeven, dat het aanpassen van stemmachines het niet geringe bedrag van ongeveer 20 mln euro kost. Kan de minister een indicatie geven van het totaalbedrag dat met de incidentele kosten van de aanpassing van het kiesstelsel gemoeid is? Is hij bereid om bij de aanpassing van de stemmachines, het eisenpakket waaraan deze moeten voldoen opnieuw te bezien?

De heer **Dubbelboer** (PvdA) is geen voorstander van het plan van de minister om in het nieuwe kiesstelsel met 20 meervoudige districten te werken. Een indeling naar 20 districten is te grof – sommige districten zullen bestaan uit 1,2 miljoen mensen – en draagt niet bij aan de versterking van de relatie tussen kiezer en volksvertegenwoordiger. Bovendien wordt het risico van «Madurodam-verkiezingen» gelopen, een herhaling van het landelijk stemgedrag. Het plan kan tevens beschouwd worden als een compromis in de richting van de kleine partijen, hetgeen merkwaardig is omdat zij in het geheel niet instemmen met de kabinetsplannen op dit punt.

Het streven van de minister om tot een nieuw kiesstelsel te komen binnen de kaders van de Grondwet leidt tot een aantal problemen. Voor een goede kiesstelselherziening is een grondwetswijziging eigenlijk noodzakelijk; op die manier kan het aantal van 150 volksvertegenwoordigers worden uitgebreid en zijn er geen problemen met overschotzetels. Binnen de kaders van de Grondwet geeft de PvdA-fractie de voorkeur aan een kiesstelsel met 75 enkelvoudige districten, gelijkend op het Duitse stelsel. Het probleem van de overschotzetels dat hierbij aan de orde is, kan worden ondervangen met restzetels. Volgens de rekenmethodiek van de heer Eskes, oud-lid van de Kiesraad, kan aan de partijen die meedoen aan de verkiezingen een «overschotzetelkorting» worden gegeven; de grondslag van de evenredige vertegenwoordiging blijft daarmee onaangetaast. Desgevraagd geeft de heer Dubbelboer aan dat de uitspraken die

PvdA-fractievoorzitter Bos op persoonlijke titel heeft gedaan over het kiesstelsel, aansluiten op het door hem verwoorde standpunt.

De plannen van het kabinet krijgen weinig steun van de Kamer, zeker als de minister vasthoudt aan het meervoudige districtenstelsel. Uitstel van het wetgevingstraject is noodzakelijk om partijen met een alternatief te laten komen dat kan rekenen op een meerderheid in de Kamer, tenzij het kabinet een voorstel doet om de impasse te doorbreken.

De heer **Luchtenveld** (VVD) spreekt zijn teleurstelling uit over de brief van de minister van 19 april 2004. De drie modellen die de VVD-fractie heeft voorgesteld worden evenals modellen van andere fracties van de hand gewezen, een aantal kleine tegemoetkomingen daargelaten. Zelfs de door een grote meerderheid van de Kamer aangenomen motie-Spies c.s., waar de VVD-fractie onverkort aan vasthoudt, wordt slechts ten dele uitgevoerd; de minister wil een en ander alleen in beperkte mate toestaan. Met een dergelijke starre houding creëert het kabinet een patstelling, hetgeen een tijdsige start van het wetgevingstraject bemoeilijkt. Wijziging van het kiesstelsel vereist zorgvuldigheid en een breed draagvlak; daarvan is gelet op de standpunten in de Kamer zeker geen sprake.

In districtsverkiezingen moeten per partij meerdere kandidaten naar voren kunnen worden geschoven. De minister biedt daartoe weliswaar een mogelijkheid, maar het systeem wordt er niet eenvoudiger op. Bovendien geldt het bezwaar dat een gekozen districtskandidaat die zitting neemt in het kabinet wordt opgevolgd door een landelijke kandidaat. Uitgaande van een groter persoonlijk mandaat van volksvertegenwoordigers is het verder vreemd om niet alle namen van de districtskandidaten op de stemmachine te tonen. De technische grenzen van stemmachines mogen daarop niet van invloed zijn.

Volgens het plan van de minister zal de kiezer de mogelijkheid krijgen om tweemaal een stem uit te brengen ten behoeve van de samenstelling van het parlement. Daarmee wordt het rechtstreeks aanwijzen van de minister-president in de toekomst bemoeilijkt. Het is teleurstellend dat die discussie pas voorzien is voor het voorjaar van 2005 want de legitimatie van de minister-president heeft een directe relatie met een nieuw kiesstelsel.

De VVD-fractie heeft nog geen algemene voorkeur voor een bepaald kiesmodel, ondanks de verschillende ideeën die zij daarover heeft en de voorstellen die zij heeft gedaan aan het kabinet. Een nieuw kiesstelsel moet binnen de grenzen van de Grondwet blijven, zodat het in de huidige kabinetsperiode tot stand kan komen. Ook moet het de band tussen kiezer en volksvertegenwoordiger versterken, de kloof tussen kiezer en politiek kleiner maken en een sterker mandaat geven aan de volksvertegenwoordiger. Verschillende modellen voldoen aan deze eisen en daarover moet met andere partijen overlegd worden om draagvlak te verkrijgen. De stelling van de minister dat de door de VVD-fractie voorgestelde modellen het kiesstelsel onvoldoende wijzigen, wordt onwaar als daaraan de maatregel van verlaging of afschaffing van de kiesdrempel wordt toegevoegd, het model-Bolkestein. Dit is eenvoudig en past goed in het voornemen in het regeerakkoord om het kiesstelsel te wijzigen. Een ander voorstel bestaat uit een opdeling in 150 enkelvoudige districten waarin een tweede stem kan worden uitgebracht. Dit model kan beschouwd worden als opstap om in de toekomst tot een echt districtenstelsel te komen en geniet de persoonlijke voorkeur van VVD-fractievoorzitter Van Aartsen. De meerderheid van de VVD-fractie houdt echter vooralsnog vast aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Aangezien de VVD-fractie niet kan instemmen met de huidige plannen van het kabinet, behoudt zij zich het recht voor om zich langer te beraden op alternatieven. Aangezien ook andere fracties en zelfs de Kiesraad forse kritiek uiten op de plannen, is het niet raadzaam om een wetgevingstraject in te gaan. Desgevraagd geeft de heer Luchtenveld aan dat de afspraak in

het regeerakkoord dat binnen een jaar een wetsvoorstel tot herziening van het kiesstelsel wordt opgesteld, niet heilig is. De VVD-fractie blijft wel achter het voornemen staan om het kiesstelsel binnen de kabinetsperiode te herzien.

De heer **Nawijn** (LPF) houdt vast aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en is geen voorstander van de invoering van een districtenstelsel. Zijn fractie kan wel akkoord gaan met een verlaging van de voorkeursdrempel, die mogelijk is binnen de bepalingen in de Grondwet. Overigens staan voorstellen voor een Grondwetswijziging niet in de weg van wijziging van het kiesstelsel op kortere termijn. Een voorstel tot Grondwetswijziging kan immers ook door een volgend kabinet worden opgepakt. Het traject kan langs deze weg simpel worden vervolgd. De tweespalt in de coalitie over dit onderwerp is in de Kamer overduidelijk. De VVD-fractie komt immers heel duidelijk terug op de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord dat binnen een jaar een voorstel voor een nieuw kiesstelsel aan de Raad van State wordt gestuurd. Kan de minister aangeven of in het kabinet eendracht is bereikt? Staan de VVD-ministers achter de plannen van de minister?

De heer **De Wit** (SP) constateert dat de motie-Spies c.s. (29 356, nr. 4) slechts ten dele wordt uitgevoerd: de minister stelt voor om de onverenigbaarheid van kandidatuur voor landelijke kieslijst en districtskieslijst slechts in vijf districten op te heffen. Wordt onverenigbaarheid in de andere districten gehandhaafd?

De fractievoorzitters van PvdA en VVD gaan in hun commentaar in de media veel verder dan de opmerkingen van de woordvoerders. Vindt de minister het gelet op dat commentaar nog verantwoord om zijn wetsvoorstel voor te leggen voor advies aan de Raad van State? Wat is zijn visie op het risico dat dat wetsvoorstel later in de Kamer ingrijpend gewijzigd of verworpen wordt? Is het niet verstandiger om meer tijd te nemen voor het opstellen van een wetsvoorstel, gelijk aan het verzoek om uitstel van de VVD-fractie dat door de SP-fractie wordt gesteund.

Het huidige systeem van vertegenwoordiging, dat een pluriforme democratie mogelijk maakt, verdient de voorkeur boven elk voorstel tot het invoeren van een districtenstelsel; daaraan kleven allerlei bezwaren. Een districtvertegenwoordiger is minder representatief voor een kiezer dan een rechtstreeks gekozen vertegenwoordiger omdat hij totaal andere standpunten kan hanteren dan de kiezer voor ogen heeft. Bovendien is de schaal van Nederland ongeschikt voor invoering van een districtenstelsel en zijn er goede redenen om aan te nemen dat het leidt tot minder interesse in verkiezingen.

De argumenten voor ontwikkeling van een «personendemocratie», waarin de persoon belangrijker is dan de partij, zijn niet overtuigend. De Nederlandse kiezer wil een partijprogramma kunnen inzien en kunnen nagaan hoe een politieke partij opereert in de praktijk. Dat is alleen mogelijk in het huidige systeem.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) constateert op dat er nog steeds geen overtuigend voorstel is gedaan door de minister en dat verdere discussie nutteloos is. Er is geen noodzaak tot politieke vernieuwing. De analyse van de minister dat de politiek zich op personen toespitst en de band tussen kiezer en gekozene momenteel gebrekkig is, is niet correct. De ambities die op deze analyse gestoeld zijn, zijn daarom betwistbaar en niet overtuigend. Een vervolg op de huidige plannen is niet nodig.

De GroenLinks-fractie meent dat het kiesstelsel op andere punten wijziging behoeft. De burger heeft bijvoorbeeld geen grip op de coalitievorming hetgeen de frustratie voedt. Een andere bron van ergernis is het gebrek aan invloed op grote en belangrijke besluiten. Het instrument van het collectief referendum wordt door het kabinet echter vernietigd omdat

de Tijdelijke Referendumwet niet wordt verlengd. Is de minister overigens bereid om een referendum over de plannen voor wijziging van de Kieswet te organiseren?

De aanvankelijke weerstand tegen het toestaan van enkelvoudige districten is duidelijk afgenomen. De minister lijkt in zijn streven naar gekozen burgemeesters en wijziging van het kiesstelsel bereid te zijn om in ruime mate tegemoet te komen aan de verschillende wensen. Als gevolg daarvan raken de partijen echter steeds meer in verwarring.

De heer **Van der Ham** (D66) benadrukt dat D66 voorstander is van de gekozen burgemeester en invoering van een districtenstelsel omdat daarmee een directe relatie tussen burgers en hun vertegenwoordiger tot stand wordt gebracht. Uit de gebeurtenissen in de afgelopen jaren blijkt dat verandering van het politieke stelsel noodzakelijk is. De onvrede in de maatschappij moet beantwoord worden, ook als daaraan consequenties verbonden zijn voor de huidige politieke structuren en machtsverhoudingen. Als een voorstel daartoe twee maanden later dan afgesproken wordt neergelegd bij de Raad van State, dan zal de D66-fractie daartegen geen bezwaar maken. Het is van het grootste belang dat de situatie bij de volgende verkiezingen duidelijk verbeterd is. De VVD-fractie heeft het recht om binnen de partij verder te discussiëren over wijzigingen van het kiesstelsel maar mag niet verwachten dat andere partijen de uitkomsten daarvan afwachten. De andere partijen zijn wel duidelijk in hun opvattingen op dit punt en eventuele meerderheden zijn gemakkelijk af te leiden.

Hoewel D66 een duidelijke voorkeur heeft voor meervoudige districten omdat het kleinere partijen daarmee mogelijk wordt gemaakt om een afgevaardigde te leveren, staat de fractie niet afwijzend tegenover enkelvoudige districten als een meerderheid van de Kamer daarachter staat. Verenigbaarheid van landelijke kandidatuur en districts kandidatuur is weliswaar niet zuiver, maar ook geen reden voor de D66-fractie om een wetsvoorstel met dat element op voorhand af te wijzen. Desgevraagd geeft de heer Van der Ham aan dat met een wetsvoorstel in elk geval de pluriformiteit van partijen gewaarborgd moet zijn, hetgeen mogelijk is met een meervoudig districtenstelsel. Het voordeel van een enkelvoudig stelsel is evenwel dat er een duidelijke winnaar naar voren komt. Als voorwaarde voor goedkeuring van de D66-fractie geldt in elk geval dat de wijziging van de Kieswet substantieel moet zijn. Het louter verlagen van de kiesdrempel voldoet niet.

De getallen die voor het aantal enkelvoudige districten genoemd worden door de verschillende fracties, zijn tamelijk arbitrair. Wat is het motief van de minister voor het noemen van het getal vijf ten aanzien van de onverenigbaarheid van lijsten?

Desgevraagd benadrukt de heer Van der Ham dat hoewel hij geen voorstander is van verenigbaarheid van kandidatuur, de motie die op dit punt door de Kamer is aangenomen, moet worden uitgevoerd.

De heer **Slob** (ChristenUnie) spreekt zich uit voor het huidige kiesstelsel dat stoelt op de evenredige vertegenwoordigingen. Eventuele wijzigingen moeten zorgvuldig worden besproken en overwogen omdat zij raken aan het functioneren van de Nederlandse democratie. Tot nu toe zijn in het debat over het nieuwe kiesstelsel slechts tegenstellingen naar voren gekomen, zelfs binnen de coalitie. De minister doet evenwel geen poging om die tegenstellingen te overbruggen, zelfs de door de Kamer aangenomen motie-Spies c.s. wordt niet uitgevoerd.

Gelet op de geringe steun voor de uitgangspunten van de minister is het onverstandig om op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen. De doelen van het kabinet bij een nieuw kiesstelsel, namelijk een betere band tussen kiezer en gekozene, een meer dualistische verhouding tussen regering en parlement en een revitalisering van partijen, kunnen ook bereikt

worden zonder ingrijpende en omstreden structuurwijzigingen door te voeren. Daarbij is een cultuurwijziging van belang, ook in de Kamer. Als het doel een meer dualistische verhouding tussen regering en parlement is, gaat het niet aan om de VVD-fractie te wijzen op het standpunt van de VVD in het kabinet. Kan de minister in dit kader toezeggen dat hij niet in achterkamertjes tot een akkoord over deze kwestie zal trachten te komen? De fractie van de ChristenUnie steunt weliswaar niet de richting van het kabinet, maar kan wel instemmen met het maximeren van het aantal kandidaten op lijsten in kiesdistricten. Op die manier kunnen regionale kandidaten wellicht hoger op lijsten geplaatst worden zonder verplichtingen daartoe op te nemen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) wijst op de onenigheid over de wijziging van het kiesstelsel. Over de hoofdlijn leven binnen de partijen verschillende gedachten; standpunten verschillen zelfs binnen de fracties, hetgeen het debat ingewikkeld maakt. De fractieleiders van de VVD en de PvdA hebben zich in de media uitgesproken voor een zuiver districtenstelsel, maar omdat de fractiewoordvoerders die woorden niet overnemen, kan daarover niet gedebatteerd worden in de Kamer. Een districtenstelsel is naar de mening van de SGP-fractie niet aan de orde omdat het inbreuk maakt op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De wijziging van het districtenstelsel in 1917 is juist doorgevoerd om te voorkomen dat een minderheid van kiezers de meerderheid van het parlement bepaalt.

De door de fracties gedane suggesties worden door de minister feitelijk van de hand gewezen. Uit zijn brief blijkt dat aan sommige alternatieven zeker bezwaren kleven. Ten aanzien van de verenigbaarheid van de landelijke kandidatuur en de districtskandidatuur komt de minister de Kamer enigszins tegemoet, maar daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan de motie die door de Kamer is aangenomen.

Hoewel het begrijpelijk is dat de VVD-fractie meer tijd wenst om tot een zorgvuldige afweging te komen, moet zij daarbij wel rekening houden met de binding aan het regeerakkoord. Overigens is het zeer de vraag of meer tijd tot een zorgvuldiger afweging leidt; het onderwerp is immers al zeer uitvoerig op allerlei manieren besproken en bezien.

Momenteel is nog geen sprake van een model voor een nieuw kiesstelsel dat de band tussen kiezer en gekozene effectief versterkt, dat praktisch uitvoerbaar, helder en constitutioneel verantwoord is. De doelstelling in het regeerakkoord op dit punt is dan ook niet gehaald. Het CDA en de VVD zijn te gemakkelijk akkoord gegaan met de doelstelling van een nieuw kiesstelsel binnen de termijn van een jaar, want daarmee is een probleem gecreëerd. Aangezien een kiesstelsel een zekere bestendigheid moet hebben en onafhankelijk van partijbelangen moet worden opgesteld, is het jammer dat daarmee op deze wijze wordt omgegaan.

De onvrede van de kiezer is een onderwerp dat alle aandacht verdient. Het is echter niet bewezen dat de band tussen kiezer en gekozene wezenlijk wordt versterkt en de onvrede wordt weggenomen door wijziging van het kiesstelsel.

Antwoord van de minister

De **minister** benadrukt dat een wijziging van het kiesstelsel zo serieus is dat politieke spelletjes niet aan de orde mogen zijn, ook niet over de termijn waarbinnen een voorstel aan de Raad van State wordt gestuurd. De verschillende varianten die in het overleg van april aan de orde zijn geweest, zijn zorgvuldig bestudeerd. Bezwaren tegen sommige varianten zijn wellicht moeilijk te aanvaarden maar wel serieus van aard. De richting die het kabinet heeft gekozen, en die door alle ministers wordt gesteund, is een vervolg op hetgeen door de verschillende partijen in de Kamer in de loop der jaren naar voren is gebracht. Hoewel nagenoeg alle fracties in

het vorige debat bezwaren hebben uitgesproken tegen de voorkeursvariant van het kabinet, zijn die bezwaren niet eensluidend. Er tekent zich geen duidelijke meerderheid af voor een bepaalde richting.

Het kabinet geeft de voorkeur aan een gemengd kiesstelsel met meervoudige districten. Een gemengd kiesstelsel met enkelvoudige districten heeft nadelen maar ook voordelen zoals duidelijkheid en eenvoud. Het gaat dan om een gemengd stelsel met twee stemmen, waarbij de eerste stem de machtsverhouding in de Kamer bepaalt en met de tweede stem een vertegenwoordiger uit de eigen regio wordt aangewezen. Uit de reacties blijkt dat een meerderheid van de Kamer deze optie bespreekbaar acht.

De VVD-fractie vraagt ruimte voor andere varianten dan voorgesteld door het kabinet. Die alternatieven lijken evenwel niet op de steun van andere fracties te kunnen rekenen. Hoewel het kabinet de VVD-fractie alle ruimte geeft om haar standpunt te bepalen, zal het daar niet op wachten bij het ontwikkelen van een voorstel. De regering heeft immers een eigen verantwoordelijkheid.

In het hoofdlijnenakkoord is de termijn van één jaar genoemd ten aanzien van het opstellen van een wetsvoorstel, niet uit wantrouwen, maar omdat vaststelling en invoering van een nieuw kiesstelsel vóór de volgende verkiezingen een tijdige start van het wetgevingsproces vereist. De partijen die het akkoord sloten, veronderstelden dat een jaar voldoende tijd was voor het kabinet om wetgeving voor te bereiden en voor fracties om zich te verdiepen in de mogelijkheden. De datum van mei 2004 voor het opstellen van een wetsvoorstel is niet hard en wordt ook niet gehaald. Pas in de zomer zal de ministerraad over concrete wetgeving op dit punt kunnen spreken; daarna zal een voorstel bij de Kamer aanhangig worden gemaakt en zal advies aan de Raad van State worden gevraagd.

Hoewel de opvattingen over de voorkeursvariant van het kabinet zeer divers zijn, is een meerderheid van de Kamer voorstander van wijziging van de Kieswet. Het realiseren van een wijziging vergt echter compromissen; potentiële tegenstellingen moeten worden overbrugd. De optie van de enkelvoudige districten, die voor de Kamer bespreekbaar lijkt, moet opnieuw besproken worden in het kabinet omdat deze variant niet gelijk is aan de voorkeursvariant van het kabinet.

Ook het aantal districten moet nader bepaald worden want het verschil tussen 30 en 75 is tamelijk groot. Het aantal van 60 dat genoemd is in de brief van de minister van 16 april vloeit voort uit de veronderstelling dat enkelvoudige districten interessant zijn vanwege de simpelheid; een district wordt door één persoon vertegenwoordigd. Bovendien is verondersteld dat districten niet te groot moeten zijn zodat kiezers een directe relatie kunnen hebben met het gekozen Kamerlid. Om die reden is het aantal van 30 districten, dat de CDA-fractie voorstelt, te laag. Overigens levert dit aantal weliswaar substantieel meer volksvertegenwoordigers met een eigen mandaat op dan momenteel het geval is, maar vergeleken met andere varianten is dat zeker niet het geval. Met het aantal van 75, zoals voorgesteld door de PvdA-fractie, komt het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging in het geding. In dit kader is elk aantal arbitrair te noemen en afhankelijk van het accent dat gelegd wordt in het kiesstelsel.

In de motie-Spies c.s. wordt de regering in feite verboden om een bepaald voorstel te doen aan de Kamer, waarmee een oordeel wordt gegeven over een wetsvoorstel dat nog niet is opgesteld. De essentie van de motie is dat het ook voor grotere partijen mogelijk moet zijn om mensen zowel op de nationale lijst als de districtslijst te plaatsen. Dat wordt bereikt met een beperkte opheffing van de onverenigbaarheid van kandidaturen en daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan bezwaren van middelgrote partijen. Een definitieve keuze op dit punt, vastgelegd in het wetsvoorstel, wordt gemaakt met inachtneming van de meningen van de verschillende partijen. Overigens vervalt met een keuze voor enkelvoudige districten het bezwaar van het kabinet tegen die onverenigbaarheid.

In de Grondwet wordt het principe van de evenredige vertegenwoordiging genoemd, hetgeen bij wet geregeld moet worden. In de wetgevingstekst worden aan het begrip «evenredige vertegenwoordiging» geen grenzen gesteld. In de Nederlandse rechtspraak zijn op dit punt geen uitspraken gedaan omdat er geen constitutioneel toetsingsrecht bestaat. Uitgaande van de Duitse rechterlijke opvatting dat afwijkingen van ongeveer 5% acceptabel zijn en van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging kan de wetgever met een zekere marge opereren. Restzetels kunnen daarbij gebruikt worden voor de overschotproblematiek. Een principiële bezwaar tegen een grondwetswijziging voor hantering van de 5%-marge is dat groeperingen die een kleine minderheid vormen dan niet meer vertegenwoordigd kunnen worden in de Kamer. Een praktisch bezwaar, ondergeschikt aan het principiële bezwaar, is dat zich daarvoor hoogstwaarschijnlijk geen tweederde meerderheid in de Kamer aftekent.

De keuze van 75 districten in een meervoudig districtenstelsel is gelegen in de wens om een groot deel van de Kamer via districten te laten kiezen. Vooral nog wordt in die wens voorzien door in het nieuwe stelsel ervan uit te gaan dat de leden die via districten worden gekozen een eigen substantieel mandaat hebben. Op deze manier wordt voorkomen dat districtszetels worden ingenomen door mensen waarop nauwelijks gestemd is. Bovendien wordt voorkomen dat fracties louter uit districtskandidaten bestaan hetgeen voor een evenwichtige opbouw van fracties onwenselijk is.

In de kwestie van de relatieve meerderheid, die minder bezwaarlijk is omdat de machtsverhoudingen niet per se worden bepaald door de tweede stem, en de enkele overdraagbare stem is nog geen definitief standpunt door het kabinet bepaald. Op dat punt zijn de opinies van de Kiesraad en de Kamer van belang. Een twee-rondensysteem is evenwel onnodig en zelfs nadelig te noemen.

De Kamer wordt schriftelijk geïnformeerd over de kosten van stemmachines. Het eisenpakket zal opnieuw tegen het licht worden gehouden, rekeninghoudend met het feit dat bedrijven in Nederland veel geïnvesteerd hebben en over het intellectuele eigendomsrecht beschikken. De controleerbaarheid zal in de toekomst groter moeten worden en niet van één instantie of bedrijf afhankelijk zijn.

Het herziene voorstel van het kabinet is niet bedoeld als compromis in de richting van de kleinere partijen. Het komt wel tegemoet aan het bezwaar dat de grootste partijen het meeste baat hebben bij enkelvoudige districten. Met een meervoudig districtenstelsel wordt meer ruimte geboden aan middelgrote en kleine partijen om eigen districtsvertegenwoordigers in de Kamer te krijgen. Het voorstel is ook niet bedoeld als compromis om binnen de kaders van de Grondwet van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging af te stappen. Het kabinet heeft niet de intentie om dat stelsel te verlaten; het is diep verankerd in de Grondwet en heeft als groot voordeel dat minderheden vertegenwoordigd kunnen worden in de volksvertegenwoordiging.

In een meervoudig districtenstelsel is het mogelijk dat partijen meerdere kandidaten stellen. De vraag is echter of partijen daar in de praktijk altijd toe overgaan. In sommige districten zullen partijen misschien slechts een kandidaat naar voren schuiven. De beslissing daarover en de wijze van verkiezing van die kandidaat zal aan partijen zelf worden overgelaten. Het verlagen of afschaffen van de voorkeursdrempel heeft duidelijkheid als voordeel: de kandidaat die één stem meer heeft dan de andere kandidaten wordt gekozen in de Kamer. De maatregel brengt echter nadelen voor de samenstelling van fracties met zich. Bovendien zal de strijd tussen kandidaten daardoor voornamelijk binnen een politieke partij plaatsvinden in plaats van tussen partijen, hetgeen in strijd is met de hoofddoelstelling van een nieuw kiesstelsel. Overigens is de voorkeursdrempel niet zo lang geleden reeds gehalveerd.

De ideeën en gedachtestroom binnen de VVD-fractie over de positie, het

mandaat en de legitimatie van de minister-president zijn verheugend. Het kabinet zal de positie van de minister-president in de zin van competenties onderzoeken, waarbij de legitimatievraag aan de orde komt. Op grond van het regeerakkoord zijn evenwel prioriteiten gesteld. Dit punt wordt later in het jaar belicht.

Het is wat gemakkelijk om te roepen dat het kiesstelsel «simpel» moet worden gehouden, want de techniek van een democratie is nu eenmaal ingewikkeld. De verdeling van restzetels is bijvoorbeeld moeilijk uit te leggen aan buitenstaanders.

Het kabinet zet zich in voor structurele vernieuwingen, zowel op het gebied van sociale zekerheid en zorg als op het gebied van bestuur en democratie. De herkomst van bepaalde punten in het regeerakkoord is niet belangrijk, zolang daarvoor draagvlak wordt gevonden in de Kamer. De wijziging van het kiesstelsel is wellicht niet dé uitkomst voor het redden van de democratie maar deze draagt daar wel aan bij. Ook het referendum levert een bijdrage; pogingen vanuit de Kamer om de Tijdelijke referendumwet te verlengen worden met belangstelling afgewacht.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Spies** (CDA) betreurt het dat de minister slechts nota neemt van de wensen van de Kamer ten aanzien van de verenigbaarheid van kandidatuur maar daaraan geen concrete actie verbindt. Zij dringt aan op een stelsel met 30 enkelvoudige districten.

Kamerleden die volgens de reguliere weg gekozen worden, moeten ook werken aan een relatie met de kiezer. Districtsvertegenwoordigers hebben geen monopolie op die relatie.

De heer **Dubbelboer** (PvdA) vraagt of in het in te dienen wetsvoorstel wordt uitgegaan van 20 meervoudige districten of van 60 enkelvoudige districten.

De heer **Luchtenveld** (VVD) meent dat elke wijziging van het kiesstelsel een verbetering moet zijn voor de kiezer; de kloof tussen kiezer en gekozenen moet merkbaar kleiner worden. In dat verband is het maar de vraag of een ingewikkeld stelsel moet worden opgetuigd als de effecten ervan twijfelachtig zijn.

De heer **Nawijn** (LPF) constateert dat in de coalitie het niet eens is over de basis van een nieuw kiesstelsel. Een nieuw stelsel moet de verhouding tussen kiezer en gekozenen verbeteren. Volgens de LPF-fractie kan daaraan tegemoet worden gekomen door een nieuw kiesstelsel op te tuigen, de mogelijkheid van referenda te handhaven en bestuurders zoals burgemeester, minister-president en eventueel eurocommissarissen rechtstreeks te laten kiezen door de burger.

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat het compromis van 60 enkelvoudige districten niet door de Kamer aanvaard wordt. Het is overigens twijfelachtig of met een stelsel van enkelvoudige districten wordt bereikt dat meer districtskandidaten in de Kamer zitting krijgen. Alleen de grote partijen zullen regionale kandidaten naar voren schuiven en kleine partijen hebben dat nieuwe stelsel dus niet nodig.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) concludeert uit de opmerkingen van minister en fracties dat de meerderheid voor een nieuw kiesstelsel gezocht wordt bij het CDA en de PvdA. Aan het stelsel van enkelvoudige districten kleeft echter een groot aantal nadelen.

De heer **Van der Ham** (D66) verzoekt de minister om de Kamer ondubbelzinnig toe te zeggen, de motie-Spies uit te voeren.

Het bepalen van het aantal districtszetels is altijd arbitrair. De vraag is of het CDA vasthoudt aan het aantal van 30. Hoewel de voorkeur van de D66-fractie ligt bij een meervoudig districtenstelsel, heeft een enkelvoudig districtenstelsel ook voordelen.

De heer **Slob** (ChristenUnie) spreekt begrip uit voor de bezwaren van de VVD-fractie voor een stelsel met enkelvoudige districten. De minister heeft in een vorig overleg zelf de nadelen van een dergelijk stelsel uitvoerig opgesomd.

De heer **Van der Staaij** (SGP) maakt uit de woorden van de minister op dat naar een compromis wordt gezocht in de vorm van een stelsel met ongeveer 60 enkelvoudige districten. In een dergelijk systeem kunnen toch slechts twee of drie partijen aanspraak maken op de districtszetels? Bij de andere partijen doet de tweede stem er in feite niet toe. Is dat een wezenlijke verbetering van het huidige stelsel te noemen?

De **minister** benadrukt dat het kabinet zijn voorkeursvariant niet heeft laat vallen. Een meerderheid van de Kamer heeft echter suggesties gedaan voor enkelvoudige districten in een gemengd stelsel. Die opmerkingen worden betrokken bij het opstellen van de nieuwe wetgeving en besproken met het kabinet.

Als de verkiezingen van 2002 volgens een stelsel van 60 enkelvoudige districten waren verlopen, hadden vier partijen, waaronder de LPF, districtszetels behaald. Deze zetels zijn dus wel degelijk door kleine of nieuwe partijen te behalen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Franke