

Vergaderjaar 2003–2004

29 356

Nieuw kiesstelsel

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2003

Hierbij bied ik u de hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel aan, getiteld «Naar een sterker parlement». In deze notitie wordt geschetst waarom het kabinet invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer wenselijk acht, welke doelstellingen het kabinet daarmee wil bereiken, welke alternatieven zijn overwogen en naar welk voorstel de voorkeur van het kabinet uitgaat.

Het kabinet heeft een voorkeur voor een kiesstelsel dat gebaseerd is op de volgende uitgangspunten:

- a. meervoudige districten;
- b. in totaal 75 districtskandidaten;
- c. twee stemmen, waarvan:
 - één voorkeurstem op een districtskandidaat;
 - één voorkeurstem op een landelijke lijst;
- d. incompatibiliteit van kandidatuur op districtslijst en landelijke lijst.

Het kabinet is zich bewust van het feit dat andere keuzes mogelijk zijn binnen de grenzen van de Grondwet en het regeerakkoord. Voorop staat voor het kabinet dat het nieuwe kiesstelsel dient te beantwoorden aan de in de nota geformuleerde doelstellingen. Voor het overige stelt het kabinet het op prijs in een open debat de discussie met uw Kamer aan te gaan en staat het vanzelfsprekend open voor suggesties van de zijde van de Kamer.

Omdat het kabinet er naar streeft het wetsvoorstel voor de zomer van 2004 voor advies aan de Raad van State te zenden, stel ik het bijzonder op prijs op korte termijn, bij voorkeur voor het Krokusreces, met de Kamer over de notitie van gedachten te wisselen in een hoofdlijnen debat. In een zo vroeg mogelijk stadium kan dan met de opvattingen van de Kamer rekening worden gehouden bij het opstellen van de wetgeving.

Ten einde een spoedig overleg met uw Kamer te bevorderen is deze hoofdlijnennotitie tegelijk met de aanbieding aan de Tweede Kamer toegezonden aan de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad met het verzoek om vóór 31 januari een commentaar op hoofdlijnen te geven. Kort na ontvangst van deze commentaren zullen wij onze opvattingen daarover aan u kenbaar maken. Voor de goede orde wijs ik erop dat ook het wetsvoorstel apart ter advisering aan diverse organisaties zal worden voorgelegd.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

HOOFDLIJNENNOTITIE NIEUW KIESSTELSEL «NAAR EEN STERKER PARLEMENT»

INHOUDSOPGAVE

	Bladzijde		Bladzijde
1. Inleiding	4	c. <i>Een of twee stemmen</i>	16
2. De noodzaak tot verandering	4.3	d. <i>De landelijke lijst: partijstem of voorkeurstem</i>	16
2.1 Inleiding	5	De keuze tussen enkelvoudige of meervoudige districten:	
2.2 De urgentie van wijziging van het kiesstelsel in het licht van maatschappelijke veranderingen:		a. <i>Een principieel verschil</i>	16
a. <i>Evenredigheid als politieke spelregel van de pacificatiedemocratie</i>	5	b. <i>De voor- en nadelen van enkelvoudige districten</i>	16
b. <i>Maatschappelijke veranderingen in de jaren '60 en politieke instabiliteit</i>	6	c. <i>De voor- en nadelen van meervoudige districten</i>	17
c. <i>Meer nadruk op vertrouwen</i>	6	d. <i>Conclusie</i>	18
d. <i>Het belang van dualistische verhoudingen</i>	7	De keuze bij de overige elementen:	
e. <i>De positie van politieke partijen</i>	8	a. <i>Het aantal stemmen van de kiezer</i>	18
2.3. Conclusie: de belangrijkste argumenten voor wijziging van het kiesstelsel	9	b. <i>De landelijke lijst</i>	19
		c. <i>De overschotzetels</i>	19
3. Een Kiesstelsel met of zonder districten?		5. Voorstel voor een gemengd kiesstelsel met meervoudige districten	
3.1 Inleiding	10	5.1 Inleiding	20
3.2 De voorwaarden waaraan een kiesstelsel moet voldoen	10	5.2 Vormgeving van het stelsel:	
3.3 Kiesstelselvarianten zonder districten:		a. <i>Het aantal te kiezen districtskandidaten</i>	20
a. <i>Verlagen dan wel opheffen voorkeurdrempel</i>	11	b. <i>De omvang van de districten</i>	21
b. <i>Drie stemmen</i>	11	c. <i>De landelijke lijst</i>	21
c. <i>Korte kandidatenlijsten in kieskringen</i>	11	d. <i>De districtskandidatuur</i>	21
3.4 De keuze voor een kiesstelsel met districten:		e. <i>De toekenning van zetels aan districtskandidaten</i>	21
a. <i>Een gemengd stelsel</i>	12	f. <i>De vaststelling van de uitslag</i>	22
b. <i>Internationale context</i>	14	5.3 Gevolgen van het voorstel:	
		a. <i>Voor de evenredige vertegenwoordiging</i>	22
4. Keuzes binnen een gemengd stelsel		b. <i>Voor het aantal in de Kamer vertegenwoordigde partijen</i>	23
4.1 Inleiding	15	c. <i>Voor de kandidaatstelling</i>	23
4.2 Elementen van gemengde kiesstelsels:		Resumé en beslispunten	23
a. <i>Enkelvoudige of meervoudige districten</i>	15	6. Verdere procedure	23
b. <i>De mogelijkheid van het ontstaan van overschotzetels</i>	15		

1. Inleiding

Een van de beleidsvoornemens van het kabinet neergelegd in het hoofdlijnenakkoord is de herziening van de wijze van verkiezen van de leden van de Tweede Kamer. Dit voornemen past in de wens van het kabinet de democratie te versterken.

Er is een aantal redenen waarom het huidige kiesstelsel, dat dateert van 1917, minder goed voldoet in de hedendaagse Nederlandse samenleving. In het vervolg van deze nota zal hierop nader worden ingegaan. Hier wordt volstaan met de opmerking dat een belangrijke reden daarvoor is, dat het overgrote deel van de leden van de Tweede Kamer niet kan bogen op een eigen kiezersmandaat. Een toename van het aantal gekozenen met een eigen mandaat zal een bijdrage leveren aan een sterker parlement en daarmee de legitimatie bij de burgers vergroten. Een Tweede Kamer die nog beter dan nu in staat zal zijn om haar volksvertegenwoordigende rol te spelen in een dualistische verhouding tot de regering. Een sterker parlement en een grotere zichtbaarheid van kamerleden met een eigen mandaat zullen een stimulans zijn voor de belangstelling van burgers voor de politiek in het algemeen en daarmee voor de revitalisering van de politieke partijen.

De afspraak om binnen een jaar na het aantreden van het kabinet een voorstel tot wijziging van de Kieswet voor advies aan de Raad van State aan te bieden, maakt deel uit van het hoofdlijnenakkoord. Evenals ten aanzien van de gekozen burgemeester hecht het kabinet eraan alvorens met een wetsvoorstel te komen, de opvattingen van het kabinet over de door hem gewenste wijziging van het kiesstelsel te schetsen. De Tweede Kamer wordt zo in de gelegenheid gesteld haar opvattingen over die hoofdlijnen kenbaar te maken. Deze opvattingen kunnen bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel worden betrokken. Wij wijzen erop dat de notitie nadrukkelijk is bedoeld als een hoofdlijnennotitie. Het kabinet streeft ernaar op grond van deze notitie overeenstemming op hoofdlijnen te krijgen. De precieze invulling van het stelsel komt aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel.

In paragraaf 2 van deze nota wordt de noodzaak van verandering verder beschreven en gemotiveerd, mede aan de hand van een korte historische beschouwing. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de vraag of de met het nieuwe kiesstelsel beoogde doelen het best bereikt kunnen worden met een kiesstelsel met of zonder districten. De conclusie van deze paragraaf is dat een gemengd kiesstelsel, dat wil zeggen een kiesstelsel dat enerzijds de evenredige vertegenwoordiging in tact laat en anderzijds maakt dat meer kamerleden beschikken over een rechtstreeks kiezersmandaat, het meest geschikt is. In paragraaf 4 wordt vervolgens ingegaan op de varianten die binnen een gemengd stelsel mogelijk zijn. De belangrijkste keuze die daar gemaakt wordt is tussen een stelsel met enkelvoudige districten en een stelsel met meervoudige districten. Paragraaf 5 bevat het voorstel van het kabinet voor een gemengd stelsel met meervoudige districten. In deze paragraaf worden ook de gevolgen van een dergelijk stelsel geschetst. De paragraaf sluit af met de formulering van een aantal beslispunten waarover het kabinet graag de opvatting van de Kamer verneemt. In paragraaf 6, tenslotte, wordt een voorstel gedaan voor de verdere procedure.

2. De noodzaak tot verandering

2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt geschetst wat de achtergrond is van het voorstel van het kabinet het kiesstelsel te wijzigen. In de kern vloeit dit voort uit het feit dat het bestaande kiesstelsel, dat prima aansloot bij de maatschappelijke verhoudingen ten tijde van de verzuiling, heden ten dage niet meer voldoet. Het stelsel stimuleert niet dat er een directe band ontstaat tussen (groepen) kiezers en volksvertegenwoordigers, waardoor – al dan niet terecht – voor burgers het beeld kan ontstaan dat de politici in Den Haag onder een kaasstolp, dat wil zeggen afgesloten van de rest van de wereld, over hen besluiten.

2.2 De urgentie van wijziging van het kiesstelsel in het licht van maatschappelijke veranderingen

a. Evenredigheid als politieke spelregel van de pacificatiedemocratie

De wijze van verkiezing van de volksvertegenwoordiging is in het algemeen nauw verbonden met de maatschappelijke verhoudingen en de politieke cultuur in een land.

Ingrijpende aanpassingen in een kiesstelsel zijn vrijwel zonder uitzondering het gevolg van veranderde maatschappelijke omstandigheden. De overgang in Nederland van een districtenstelsel naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is daar een goed voorbeeld van.

Van 1848, het jaar waarin de rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer werden ingevoerd, tot 1917 werden de kamerleden in districten gekozen. Pas in 1897, toen het actief kiesrecht aanzienlijk was uitgebreid, werd consequent een stelsel van enkelvoudige districten ingevoerd. Daarvoor waren veel districten meervoudig. Voor de gehele periode geldt echter dat de nadruk sterk lag op de verkiezing van individuele afgevaardigden. Politieke partijen speelden nog nauwelijks een rol. Een districtenstelsel waarbij per district op basis van meerderheden één of slechts enkele kandidaten werden gekozen door een beperkt aantal kiezers voldeed prima in het grootste deel van de negentiende eeuw. De kiezers stelden in eerste instantie ook zelf de kandidaten. In een eerste stemronde schreven zij de namen van personen uit hun eigen kring die zij het meest geschikt achtten als kandidaat op een wit vel en deponeerden dit in de stembus. Toen het aantal kiesgerechtigden in de loop van de 19e eeuw langzaam toenam waren niet alle kiezers ervan op de hoogte welke personen beschikbaar waren voor het Kamerlidmaatschap. Daarop gingen de kiesverenigingen een grotere rol spelen. Deze hadden oorspronkelijk slechts tot doel de namen van personen bekend te maken die bereid waren het Kamerlidmaatschap te aanvaarden. In het laatste kwart van de negentiende eeuw ontstonden de moderne politieke partijen als verlengde arm van de zuilen en gedreven door drie fel omstreden politieke vraagstukken: financiële gelijkstelling van bijzondere en openbare scholen, uitbreiding van het kiesrecht en de sociale kwestie. Tussen 1897 en 1913 was er sprake van een snel toenemende polarisatie. Het gevaar voor instabiliteit van de Nederlandse samenleving door de sterke verdeeldheid (verzuiling) werd afgewend door de zogenaamde Pacificatie in 1917. Door samenwerking tussen de leiders van de zuilen op verzoek van de toenmalige regering, konden de tegenstellingen worden overbrugd, onder meer door invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht in 1917 in combinatie met invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging volgens een lijstensysteem. Dit stelsel garandeerde dat de zuilen naar evenredigheid op basis van alle in het land uitgebrachte stemmen in het parlement vertegenwoordigd zouden kunnen zijn. Het doel van de evenredigheid was de conflicten tussen de zuilen zoveel mogelijk te neutraliseren. De

hervorming van het kiesstelsel tot een stelsel van evenredige vertegenwoordiging paste in een internationale trend. In veel landen werd een stelsel van evenredigheid ingevoerd, vrijwel steeds met als doel maatschappelijke instabiliteit af te weren. De precieze spelregels verschilden per land.

Het voert te ver om in dit verband uitvoerig in te gaan op wat door Lijphart zo treffend wordt omschreven als de pacificatiedemocratie in de vijftig jaren volgend op de Pacificatie van 1917.¹ Belangrijk kenmerk daarvan was de samenwerking tussen de elites uit de zuilen, in combinatie met volgzzaamheid van de achterban aan de leiding van de zuilen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging op basis van een lijststelsel met een zeer lage kiesdrempel, paste goed in het verzuilde Nederland. Het droeg zelfs bij aan versterking van de verzuiling door de verzuilde partijen nog meer dan tevoren baas in eigen zuil te maken.² Het was voor het gros van de bevolking duidelijk tot welke levensbeschouwelijke groepering men behoorde, iedere groep had zijn eigen politieke partij en het kiesstelsel maakte het mogelijk dat al die partijen waren vertegenwoordigd. De elites uit de zuilen konden door het lijststelsel de samenstelling van de fracties in de Tweede Kamer in de hand houden en deden dat ook. Het partijleven floreerde. Bij verkiezingen waren de verschuivingen gering. Het overgrote deel van de zetels in de Kamer, tot 1967 steeds ten minste 87%, werd verdeeld tussen de vijf partijen³ uit de vier zuilen, hoewel het stelsel alle ruimte bood aan kleine partijen een zetel in de wacht te slepen.

b. Maatschappelijke veranderingen in de jaren '60 en politieke instabiliteit
Dit stabiele beeld veranderde aan het eind van de jaren zestig. De maatschappij ontzuilde en individualiseerde. Gelijktijdig nam het aantal partijleden gestaag af en het aantal zwevende kiezers toe. De schommelingen in de verkiezingsuitslagen werden groter.

Onvrede met de uitwerking van het stelsel onder veranderende maatschappelijke omstandigheden, leidde in de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw tot discussies over het kiesstelsel. Daarbij speelden twee argumenten, afwisselend en naast elkaar steeds een rol: het versnipperend effect van het Nederlandse stelsel en de afstand die het schept tussen kiezer en gekozenen. Toen na de verkiezingen in 1977 het aantal partijen in de Tweede Kamer afnam, niet in de laatste plaats door de vorming van het CDA, speelde het versnipperend effect van het stelsel nauwelijks meer een rol in de discussie. De geringe band tussen kiezer en gekozenen bleef echter tot ver in de twintigste eeuw aanleiding geven tot discussies over het kiesstelsel en voorstellen tot hervorming.

c. Meer nadruk op vertrouwen

In het laatste kwart van de vorige eeuw werd duidelijk dat kiezers hun keuze niet in eerste instantie meer laten bepalen door de verkiezingsprogramma's, maar door het vertrouwen dat zij hebben in politici. De overtuigingskracht van politici, de wijze waarop zij hun boodschap weten uit te dragen is daarmee veel belangrijker geworden. Door de invloed van de media, met name de televisie, richt de aandacht zich daarbij vooral op de lijsttrekkers. Dit is overigens een verschijnsel dat zich in veel westerse democratieën voordoet. De Franse politicoloog Bernard Manin heeft dit aangeduid als de overgang van «*party democracy*» naar «*audience democracy*».⁴ Manin geeft twee argumenten voor deze verschuiving van de boodschap naar de brenger van de boodschap. In de eerste plaats houdt de overheid zich in de moderne welvaartmaatschappij met tal van onderwerpen bezig. Bovendien is de moderne maatschappij vele malen complexer dan de naoorlogse samenleving. Het gevolg is dat partijen en politici niet meer op voorhand gedetailleerd kunnen aangeven wat er zal moeten gebeuren. Aangezien kiezers ook weten dat de overheid

¹ Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1986.

² Zie noot 1, blz. 110.

³ In de benamingen van 1967: ARP, CHU, KVP, PvdA en VVD, tot aan WOII waren er met de VDB zes grotere partijen binnen de zuilen.

⁴ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press 1997.

zal moeten inspelen op niet op voorhand voorspelbare ontwikkelingen zien ze vertrouwen in een bepaalde politicus als een meer adequaat selectie criterium dan een kritische beschouwing van verkiezingsprogramma's. In de tweede plaats stellen de moderne communicatiemiddelen de politici in staat veel directer met de kiezers te communiceren. Het gevolg is dat de kiezers een voorkeur hebben ontwikkeld voor aansprekende en overtuigende kandidaten.

Natuurlijk laten niet alle kiezers hun keuze in het stemhokje uitsluitend of in belangrijke mate bepalen door de persoon van de eerste kandidaat op de lijst. Maar het is onmiskenbaar dat de persoonlijke aantrekkings- en overtuigingskracht van de lijsttrekker een grote rol spelen in de verkiezingen. Onder het huidige kiesstelsel wordt daarom het overgrote deel van de andere kandidaten «op zijn slippen» gekozen. Het is de vraag of dit niet een erg wankel basis vormt voor een sterk parlement. Terecht houden politieke partijen bij hun kandidaatstelling al rekening met de aandacht van de kiezer voor de persoon van de kandidaat en dragen zij zorg voor aansprekende kandidaten. Ook zorgen ze ervoor dat er kandidaten afkomstig uit het hele land op de lijst staan. In 1997 is een eerste voorzichtige aanzet gegeven om het kiesstelsel meer in te richten op versterking van het persoonlijke element en meer kandidaten de gelegenheid te geven op basis van op henzelf uitgebrachte stemmen een plaats in het parlement te veroveren. Dit is gedaan door de voorkeurdrempel te verlagen van 50% naar 25% van de kiesdeler. Het effect hiervan is echter beperkt gebleven. Slechts een gering deel van de leden is sindsdien uitsluitend op grond van het behalen van de voorkeurdrempel in de Tweede Kamer terecht gekomen. Een ingrijpender aanpassing van het kiesstelsel opdat meer gekozenen kunnen bogen op een eigen kiezersmandaat, is volgens het kabinet nodig.

Het huidige stelsel prikkelt kiezers onvoldoende. Het is van belang dat de samenstelling van het parlement breder door kiezers wordt gedragen, waardoor de vertegenwoordigende functie van het parlement wordt versterkt.

d. Het belang van dualistische verhoudingen

In het hoofdlijnenakkoord wordt wijziging van het kiesstelsel nadrukkelijk en welbewust in verband gebracht met dualistische verhoudingen tussen parlement en regering. Het kabinet acht feitelijk dualistische verhoudingen van groot belang voor het goed functioneren van de parlementaire democratie, waarin er sprake is van evenwicht tussen de macht van de regering en die van het parlement. De verhouding tussen parlement en regering is formeel al dualistisch geordend. Regering en parlement beschikken beide over substantiële eigen bevoegdheden en de leden van de regering maken niet tevens deel uit van het parlement. In de praktijk waren er echter tot voor kort tendensen naar monisme, bijvoorbeeld door knelende en gedetailleerde regeerakkoorden. Er moeten voorwaarden worden geschapen om de representatieve functie van het parlement te versterken, dat wil zeggen het verwoorden van bij de bevolking levende opvattingen en gevoelens.¹ Een parlement dat in de optiek van burgers zich in meerderheid zodanig heeft verbonden met het regeringsbeleid en met de geestverwanten in het kabinet dat de controlefunctie daaraan ondergeschikt wordt gemaakt, is wezenlijk ongeloofwaardig. Gedeeltelijk is dit een kwestie van cultuur en in dit opzicht is er al het nodige gebeurd: de regeerakkoorden zijn duidelijk minder gedetailleerd en ook in de houding van de regeringsfracties in de Tweede Kamer klinkt duidelijk het besef van de eigen verantwoordelijkheid door. Maar behalve cultuur zijn ook institutionele voorwaarden van grote invloed op een sterk parlement. Een parlement is alleen sterk als het enerzijds beschikt over voldoende bevoegdheden om te kunnen functioneren als volwaardig controleur van de regering en als anderzijds zijn leden zich met recht en rede kunnen beroepen op een kiezersmandaat. De wijze van verkiezing van een parle-

¹ Zie hierover ook: M. C. B. Burkens, Een democratisch tekort. Staatsrechtelijke aspecten, in: P. G. C. van Schie (red.) Het democratisch tekort: interpretaties en remedies; Prof. mr. B. M. Teldersstichting, Den Haag 2002.

ment is dus van invloed op de kracht van het parlement ten opzichte van andere staatsmachten. Het is de vraag of de wijze waarop de leden van de Tweede Kamer sinds 1917 worden gekozen in het huidige tijdsgewricht de beste basis biedt voor een sterk parlement.

In de verzuilde samenleving konden alle fractieleden zich gelegitimeerd weten door aanwijsbare groepen kiezers uit zuilen waartoe de fractie behoorde. In de hedendaagse samenleving is dit niet meer het geval. Het stelsel is echter wel gebaseerd op samenhangende lijsten waarbij weliswaar een stem op een persoon kan worden uitgebracht, maar er weinig prikkels zijn voor hoog op de lijst staande kandidaten zich in de verkiezingsstrijd te begeven. Zij zijn door de inrichting van het stelsel toch wel verzekerd van een zetel in het parlement. Voor herverkiezing zijn de opvattingen van de partij over het desbetreffende kamerlid, belangrijker dan die van de kiezers. De partij bepaalt immers de plaats op de kandidatenlijst en vooral die plaats is belangrijk voor de vraag of iemand wordt gekozen. Mede daarom kan alle aandacht in de campagne ook gaan naar de persoon van de lijsttrekker. Het is gezien het belang van een sterk parlement nodig het kiesstelsel zo in te richten dat het ertoe bijdraagt dat er meer kamerleden zijn met een eigen democratische legitimatie, doordat kiezers zich nadrukkelijk voor hem of haar hebben uitgesproken. Dit versterkt de positie van het parlement als geheel ten opzichte van de regering. Een niet onbelangrijk bijkomend voordeel is dat kamerleden die hun verkiezing zelf bij de kiezers hebben bevochten voor de volgende verkiezingen ook weer verantwoording aan de kiezers zullen moeten afleggen over wat zij gedaan hebben en daarom ook gedurende de parlementaire zittingsperiode voeling met die kiezers zullen houden.

e. De positie van politieke partijen

De partijen bevinden zich thans in het centrum van de democratie. Zij ontwikkelen en vormen de politieke ideeën en zij leveren de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen op centraal en decentraal niveau. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat zij zich gedragen weten door voldoende actieve leden. Anders dan sommige wetenschappers twijfelt het kabinet niet aan het belang van politieke partijen in de netwerksamenleving.¹ In ieder geval is er op dit moment geen zicht op een alternatief voor de bestaande door partijen gedragen representatieve democratie. Wij vinden daarom een versterking van de politieke partijen noodzakelijk voor het voortbestaan van een gezonde democratie. Het geven van financiële ondersteuning van bovenaf kan daar slechts gedeeltelijk een oplossing voor bieden. Revitalisering van de partijen moet van onderop gebeuren door de leden. Vitale partijen zullen in staat zijn zowel de discussie over politieke vraagstukken te stimuleren alsmede om aansprekende kandidaten te kandideren. Daarnaast zal de aanwezigheid van meer aansprekende kandidaten op regionaal niveau een impuls voor een actieve opstelling van (de leden van) politieke partijen kunnen vormen.

Het is een pre als het kiesstelsel zo is ingericht dat het een bijdrage kan leveren aan de revitalisering van de politieke partijen. Hiervoor is al ingegaan op de samenhang tussen het kiesstelsel en dualistische verhoudingen. Dergelijke verhoudingen leiden tot een meer herkenbare politiek en meer herkenbare volksvertegenwoordigers. Politieke partijen kunnen hieraan dienstbaar zijn door kandidaten te stellen waarin kiezers hun vertrouwen stellen. Verkiezing van in elk geval een deel van de kandidaten in herkenbare kleinere politieke eenheden is in dit verband aantrekkelijk. Kandidaten zullen zich in deze gebieden bekend moeten maken en om hun plaats moeten strijden. Hier kan voor politieke partijen een impuls van uitgaan zich op het niveau van die kiesgebieden te heroriënteren. Dit

¹ Bijvoorbeeld: P. H. A. Frissen, De politieke partij in de netwerksamenleving, Liberaal Reveil, februari 2001, jrg. 42.

kan een aanknopingspunt bieden voor andere partijactiviteiten op dat niveau en tot een opbloei van het partijleven – ook op lokaal niveau – leiden.

2.3 Conclusie: de belangrijkste argumenten voor wijziging van het kiesstelsel

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals in 1917 is ingevoerd, sloot goed aan bij de toenmalige ontwikkelingen. Tot op vandaag biedt het stelsel het voordeel dat het ruimte biedt in de Tweede Kamer standpunten van kleine minderheden te laten klinken. Daarnaast leiden stelsels van evenredige vertegenwoordiging met verkiezingen op basis van lijsten in het algemeen tot coherente politieke partijen met een brede nationale blik omdat partijen min of meer gedwongen zijn een reputatie op te bouwen in het gehele district en niet uitsluitend kunnen leunen op de kracht van individuele kandidaten.¹

Uit de voorgaande schets van de maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien concludeert het kabinet echter dat er belangrijke redenen zijn die stelselwijziging urgent maken. Samengevat komen deze op het volgende neer:

1. De onmiskenbare verpersoonlijking van de politiek is een belangrijke reden voor aanpassing. De huidige wijze van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer leidt ertoe dat vooral en soms zelfs uitsluitend de lijsttrekker de persoon is waar de kiezer zijn vertrouwen in stelt. Omdat kiezers vertrouwen willen hebben in personen moet kiezers meer dan nu het geval is een keuze worden geboden door hen «dichter bij huis» kennis te laten maken met kandidaten in wie zij hun vertrouwen kunnen stellen. Wil een kandidaat voor herverkiezing in aanmerking komen dan moet hij daarvoor niet in hoofdzaak van de partij maar vooral ook van de kiezers afhankelijk zijn. Door «afrekenbaar» te zijn, zal hij gestimuleerd worden op heldere wijze en bij voortduring tekst en uitleg aan zijn kiezers te geven. Het kabinet acht het daarom van groot belang dat meer kandidaten dan thans nadrukkelijk de kiezer achter zich weten te scharen. Het kiesstelsel dient zo te worden ingericht dat het aantal kamerleden met een persoonlijk kiezersmandaat toeneemt, zonder dat dit leidt tot incoherente partijen en/of fracties.
2. De kiezers hebben te veel het gevoel dat ze geen werkelijke keuze hebben. Dit wordt als belangrijke oorzaak aangegeven voor de tot voor kort gestaag dalende opkomst.² Een nieuw kiesstelsel zal dus de kiezer het gevoel moeten geven dat zijn stem er werkelijk toe doet.
3. Het gebrek aan een aanzienlijk aantal kamerleden dat beschikt over een eigen kiezersmandaat maakt het parlement minder krachtig dan het zou kunnen zijn. Een krachtig parlement biedt de beste basis voor dualistische verhoudingen met de regering. Een kiesstelsel dat ertoe leidt dat een groter aantal kamerleden een eigen kiezersmandaat heeft, kan daarom een bijdrage leveren aan dualistische verhoudingen.
4. Voor het bestaan van een gezonde democratie zijn vitale politieke partijen een absolute noodzaak. Een kiesstelsel waarbij de nadruk meer dan nu ligt op het kiezen van personen vergt van politieke partijen dat zij zich heroriënteren op de kandidaatstelling. Dit kan leiden tot een nieuw elan in partijen. Een meer aansprekend parlement zal kiezers meer betrekken bij het politieke debat en bij de partijen die voor die herkenbare kandidaten hebben gezorgd en met hun ideeën-vorming een bijdrage leveren aan het debat.

¹ Shugart, M. S. en M. P. Wattenberg, *Are mixed-member systems the best of both worlds?*, blz. 582 e.v. in New York, 2001, blz. 582 e.v. in: M. S. Shugart en M. P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems The best of both worlds?*, New York, 2001.

² Thomassen, J. *Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland*, in: J. Thomassen, K. Aarts en H. v.d. Kolk, *Politieke veranderingen in Nederland 1971–1998*, Den Haag 2000, blz. 211.

Uit het voorgaande leidt het kabinet de volgende doelstelling voor een nieuw kiesstelsel af:

Het kiesstelsel moet bevorderen dat meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven, waarbij het stelsel zo moet zijn ingericht dat dit leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van politieke partijen.

3. Een kiesstelsel met of zonder districten?

3.1 Inleiding

Uit het hoofdlijnenakkoord kan afgeleid worden dat het kabinet een voorkeur heeft voor een kiesstelsel met districten. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat het kabinet ook andere varianten in ogenschouw zal nemen. In deze paragraaf wordt aangegeven welke andere varianten het kabinet heeft onderzocht en waarom het kabinet uiteindelijk toch voor een kiesstelsel met districten heeft gekozen. Dit wordt voorafgegaan door een schets van de voorwaarden waaraan het nieuwe kiesstelsel moet voldoen.

3.2 De voorwaarden waaraan een kiesstelsel moet voldoen

In het hoofdlijnenakkoord zijn als voorwaarden aan een nieuw stelsel gesteld:

- evenredige vertegenwoordiging en
- een vast aantal kamerleden van 150.

De eerstgenoemde voorwaarde komt voort uit de gedachte dat het kind van de evenredigheid niet met het badwater moet worden weggegooid. Onmiskenbaar voordeel van stelsels van evenredigheid is dat het ruimte biedt aan de vertegenwoordiging van grote en kleine groepen van kiezers in het parlement. Hoezeer de Nederlandse samenleving ook is veranderd de afgelopen decennia, er is geen reden aan te nemen dat geen of in mindere mate behoefte bestaat aan genoemde ruimte. Bovendien biedt het als voordeel dat partijen die niet de meerderheid van de stemmen halen ook niet de meerderheid van de zetels in het parlement krijgen zoals in minder evenredige stelsels wel het geval kan zijn. Hiervoor is tenslotte nog genoemd dat stelsels van evenredige vertegenwoordiging op grond van lijsten coherente politieke partijen bevorderen.

Beide randvoorwaarden vloeien bovendien voort uit de Grondwet.

Het stelsel dat het kabinet voor ogen staat moet voldoen aan de zojuist genoemde voorwaarden. Daarnaast moet het kiezers meer mogelijkheden geven personen rechtstreeks te kiezen en aldus leiden tot een toename van het aantal kamerleden met een eigen herkenbaar mandaat en persoonlijke verantwoordelijkheid ten opzichte van herkenbare groepen kiezers. Tenslotte moet het aanknopingspunten bieden voor revitalisering van politieke partijen.

3.3 Kiesstelselvarianten zonder districten

Het kabinet heeft bij zijn beoordeling welk kiesstelsel het best aan de gestelde doelen beantwoordt, ook gekeken naar varianten waar geen indeling in districten plaatsvindt. Het betreft achtereenvolgens de variant waarbij de voorkeurdrempel nog verder wordt verlaagd dan wel geheel wordt opgeheven, de variant waarbij de kiezer drie stemmen krijgt en de variant waarbij het aantal kandidaten dat per kieskring kan worden gesteld, sterk wordt ingeperkt.

a. Verlagen dan wel opheffen voorkeurdrempel

Een mogelijkheid tot aanpassing van het kiesstelsel die in de loop van de discussie van verschillende kanten is geopperd, is het beperken van de wijziging van het kiesstelsel tot het verder verlagen of zelfs opheffen van de voorkeurdrempel.¹ Het kabinet meent dat een dergelijk voorstel ten eerste niet de oplossing biedt voor de geschetste problemen en daarnaast zelfs ongewenste effecten heeft.

Bij een verdere verlaging van de voorkeurdrempel verandert er voor de kiezer die in het stembokje staat helemaal niets. Hij hoeft zich op geen enkele wijze bewust te zijn dat zijn voorkeurstem een ander gewicht heeft gekregen.

Voor de kandidaat-Kamerleden verandert er voor wat betreft de contacten met kiezers ook niets. Een verlaging van de voorkeurdrempel bevordert derhalve niet de herkenbaarheid van de kandidaten en stimuleert daarmee ook niet een toename van het aantal kamerleden met een duidelijke eigen kiezerslegitimatie. Het kabinet wijst erop dat de halvering van de voorkeurdrempel in 1998 niet tot een substantiële toename van het aantal uitsluitend op basis van voorkeurstemmen gekozen kandidaten heeft geleid.

Opheffing c.q. verlaging van de voorkeurdrempel kan wel leiden tot meer strijd tussen kandidaten binnen partijen. Een enkele voorkeurstem meer of minder kan immers doorslaggevend zijn voor het antwoord op de vraag of men al dan niet een zetel wint.

Daarbij komt dat het kabinet van mening is dat partijen een functie dienen te behouden bij de selectie van de kandidaten. Deze functie gaat in belangrijke mate verloren bij de verlaging van de voorkeurdrempel. Kleine verschillen tussen kandidaten bepalen wie gekozen wordt en wie niet. Wij zijn van mening dat het verschil in kiezerslegitimatie tussen een kandidaat met 1000 voorkeurstemmen en een kandidaat met 900 voorkeurstemmen verwaarloosbaar is. Een kiesstelsel zonder voorkeurdrempel leidt tot willekeur, hetgeen precies de reden is dat het in 1922 weer is afgeschaft in Nederland nadat men er één verkiezing ervaring mee had opgedaan.

b. Drie stemmen

Een andere variant waar het kabinet naar heeft gekeken, is het idee om de kiezer onder handhaving van het huidige stelsel drie stemmen te geven in plaats van een. Een onmiskenbaar voordeel hiervan is dat de kiezer meer mogelijkheden krijgt zijn voorkeuren voor kandidaten en partijen tot uitdrukking te brengen. De bezwaren hiertegen zijn echter uiteindelijk dezelfde als tegen het voorstel de kiesdrempel te verlagen. Het biedt geen oplossing voor de gesignaleerde problemen, omdat het het bestaande kiesstelsel in de kern intact laat. De herkenbaarheid van kandidaten neemt niet toe. Ook zullen niet meer kandidaten dan nu een directe kiezerslegitimatie verwerven, omdat bij een verdrievoudiging van het totaal aantal stemmen, het aantal stemmen dat nodig is voor een zetel evenredig toeneemt. (Tenzij gelijktijdig de voorkeurdrempel wordt verlaagd, maar dat biedt zoals hiervoor geschetst ook geen oplossing).

c. Korte kandidatenlijsten in kieskringen

Een derde variant zonder kiesdistricten die door het kabinet is onderzocht, betreft het voorstel dat in het verleden door de Kiesraad is gedaan.² Overigens was de Kiesraad geen voorstander van wijziging van het huidige kiesstelsel. De Kiesraad poneerde zijn voorstel als alternatief op voorstellen van het toenmalige kabinet om tot wijziging van het kiesstelsel te komen. Daarbij ging de Kiesraad ervan uit dat de voorstellen waren ingegeven vanuit de wens om tot een meer geregionaliseerde kandidaatstelling te komen. Vanuit deze gedachte wees de Kiesraad erop dat ook binnen het huidige kiesstelsel mogelijkheden bestaan om het regionale element te vergroten. Nederland is voor de kandidaatstelling verdeeld in 19 kieskringen. Deze zijn uitdrukkelijk in stand gelaten met het oog op de

¹ Als eerste is dit voorgesteld door de heer Bolkestein begin jaren negentig ten tijde van de commissie Vraagpunten (commissie-Deetman). Dit voorstel is later herhaald door R. B. Andeweg in: J. A. van Schagen en H. R. B. M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer 1998, pp. 73–82. In een iets aangepaste vorm heeft Andeweg dit voorstel recentelijk nogmaals geformuleerd (Nederlands Juristenblad 2003, p. 1542 e.v.)

² Advies van 29 december 1995. In zijn advies van 22 december 1998 heeft de Kiesraad nogmaals op dit voorstel gewezen en daar een kleine aanpassing aan toegevoegd.

mogelijkheid om regionale kandidaten te stellen. De Kiesraad heeft voorgesteld om artikel H 6 van de Kieswet zo te wijzigen dat op een lijst ten behoeve van de verkiezingen van de Tweede Kamer maximaal 15 kandidaten mogen worden vermeld. Hierdoor worden in het bijzonder de grote partijen gedwongen tot het plaatsen van regionale kandidaten op de kandidatenlijsten in de onderscheiden kieskringen. Zij kunnen en zullen echter wel in alle kieskringen met dezelfde lijsttrekker komen. Voor kleine partijen verandert er weinig.

Het voorstel van de Kiesraad heeft het voordeel van de eenvoud. Slechts door de aanpassing van één wettelijke bepaling kan het gerealiseerd worden. In de eenvoud schuilt ook het belangrijkste bezwaar. Invoering van het voorstel van de Kiesraad maakt dat er noch voor de kiezers noch voor de kandidaten wezenlijk iets verandert ten opzichte van het bestaande stelsel. Met name de plaats op de lijst blijft bepalend voor de vraag of een kandidaat wordt gekozen. Ook voor de kiezers verandert er weinig. De lijsten met kandidaten zijn korter, maar dat is ook alles. Er gaat geen extra stimulans van uit om een voorkeurstem te geven. In alle kieskringen zal het gros van de stemmen worden uitgebracht op de lijsttrekker die in het hele land dezelfde zal zijn. Doordat kandidaten – dit speelt vooral bij de grotere partijen – als het ware worden verspreid over de kieskringen, neemt de kans dat kandidaten met voorkeurstemmen worden gekozen juist ook af. De zogenaamde regionale kandidaten zullen hun stemmen immers slechts in één of enkele kieskringen kunnen verwerven. Een bezwaar van het alternatief van de Kiesraad is ook dat volstrekt ondoorzichtig is welke kandidaten van de grotere partijen uiteindelijk in de Tweede Kamer zitting nemen. Of een regionale kandidaat die niet voldoende voorkeurstemmen heeft gehaald in de Tweede Kamer komt, hangt in belangrijke mate af van in welke kieskring de landelijke kandidaten zijn gekozen, ervan uitgaande dat de grotere politieke partijen in de verschillende kieskringen vijf tot tien dezelfde kandidaten – hun kopstukken – zullen stellen.¹ Een en ander nog los van het feit dat het huidige kabinet er niet op uit is de regionale vertegenwoordiging te versterken, maar een groter aantal kamerleden met een zelf verworven kiezerslegitimatie nastreeft.

3.4 De keuze voor een kiesstelsel met districten

Naar het oordeel van het kabinet voldoen stelsels zonder districten niet aan de doelstelling die voor het nieuwe kiesstelsel is geformuleerd. Deze doelstelling wordt wel bereikt indien districten onderdeel uitmaken van het kiesstelsel. Door een onderverdeling van het land in districten worden overzichtelijke eenheden gecreëerd die als forum kunnen dienen voor de kandidaat-Kamerleden voor de strijd om een zetel. Voor de inwoners van een district is het na de verkiezingen zonneklaar welke kandidaat of kandidaten in hun district als kamerlid zijn gekozen. Deze leden zullen naar verwachting, een verwachting die is gebaseerd op ervaringen met districtsverkiezingen in het buitenland, het aanspreekpunt in het parlement voor veel districtsinwoners zijn. Het zijn ook deze leden die als zij voor herverkiezing in hun district in aanmerking willen komen, aan de kiezers in het district verantwoording moeten afleggen. Omdat een voorwaarde voor het nieuwe kiesstelsel is dat de evenredige vertegenwoordiging gehandhaafd blijft, wordt een zogenaamd gemengd stelsel voorgesteld: landelijke evenredige vertegenwoordiging wordt gecombineerd met een toedeling van een deel van de zetels via de districten.

a. Een gemengd stelsel

Indien meer kamerleden een directe kiezerslegitimatie moeten verwerven, is het nodig dat meer kamerleden direct door de kiezers in de Kamer

¹ De landelijke kandidaten zijn, mits aan deze lijst voldoende zetels zijn toegekend, gekozen in de kieskring waar zij de meeste stemmen hebben behaald. Heeft een politieke partij in een bepaalde kieskring bijvoorbeeld drie zetels gehaald, dan is relevant of deze zetels worden ingenomen door de landelijke kandidaten of niet.

worden gekozen. Bekendheid van de kandidaat-Kamerleden bij de kiezers is daarvoor een voorwaarde. Ook in de huidige tijd, waar de mogelijkheden van ICT schier eindeloos lijken, is het kabinet van mening dat direct, rechtstreeks contact tussen kiezers en kandidaat-Kamerleden de meest aangewezen weg is om de relatie kiezers-gekozenen te bevorderen. Natuurlijk kunnen en zullen kandidaat-Kamerleden de moderne communicatiemiddelen gebruiken om contact met kiezers te leggen en te onderhouden, maar uiteindelijk moet het mogelijk zijn kamerleden te ontmoeten en het debat met hen aan te gaan. Het is niet voor niets dat, zoals hierboven al geschetst, partijen nu al bij hun kandidaatstelling rekening houden met een spreiding van kandidaten over het hele land en dat kamerleden en partijen gedurende de gehele parlementaire periode, maar in het bijzonder in verkiezingstijd, het land in trekken. Ook zijn alle partijen territoriaal georganiseerd met lokale en provinciale afdelingen. De huidige netwerksamenleving waarin informatie wordt uitgewisseld op globale schaal via «het net» impliceert beslist niet dat er geen behoefte zou bestaan aan persoonlijke banden in de eigen omgeving. De lokale en regionale verbondenheid van burgers is groot en is in belangrijke mate issuegericht. Uit onderzoek komen twee op het eerste gezicht tegenstrijdige ontwikkelingen naar voren.¹ Enerzijds hebben de ICT-ontwikkelingen tot gevolg dat het belang van nationale vraagstukken afneemt in die zin dat deze vraagstukken steeds meer een internationale dimensie krijgen. Anderzijds zoekt de burger in toenemende mate zijn eigen identiteit in zijn (familie-)geschiedenis en binnen zijn woongebied. Zijn sociale functies is nog meer dan het al was lokaal en regionaal gebonden. Deze tegenstelling wordt ook wel aangeduid als de schizofrenie van de netwerksamenleving. Gedeeltelijk kan dit een verklaring vormen voor de afnemende belangstelling voor de landelijke politiek terwijl tegelijkertijd de actiebereidheid voor meer regionaal en lokaal bepaalde onderwerpen (Schiphol, Betuwelijn, maar ook: nieuwe speeltoestellen speeltuin) groot is. Door invoering van districten wordt bij deze ontwikkeling aangesloten. Landelijke problemen werken altijd door op het lokale en individuele niveau. Ouders constateren dat het schoolgebouw van hun kinderen niet goed wordt schoongehouden. Invaliden ervaren problemen met het openbaar vervoer etc. Indien burgers bij hun regionale kamerlid hun opvattingen en/of klachten kunnen uiten, kan dit de bestaande onvrede over «Den Haag» kanaliseren. Het kamerlid kan verantwoording afleggen over de afweging die landelijk is gemaakt, tegelijkertijd wordt hij op deze manier gevoed voor zijn kamerwerk. Het mes snijdt derhalve aan twee kanten: enerzijds wordt voor burgers de afstand tot «Den Haag» verkleind, anderzijds ontwikkelen kamerleden zich tot vertegenwoordigers met een brede visie.

Het kabinet is niet overtuigd door de bezwaren die in het verleden wel tegen het invoeren van districten zijn ingebracht. Vaak is gewezen op het gevaar van regionalisering en cliëntelisme waaronder dan wordt verstaan een enge regionale belangenbehartiging door kamerleden, waarbij het algemeen belang uit het oog wordt verloren. Het kabinet deelt deze vrees in het geheel niet. Er is niets op tegen als in het parlement bij tijd en wijle ook aandacht wordt gevraagd voor regionale problemen. Behalve dat deze problemen vaak een landelijke uitstraling hebben (zie bijvoorbeeld de specifieke werkloosheidsproblematiek in het Noorden en de A76 in Limburg) is het natuurlijk zo dat de Tweede Kamer de volksvertegenwoordiging voor geheel Nederland vormt en niet alleen voor de randstad. Ook op dit moment zijn er al kamerleden die een regionale achterban bezitten. Het is het kabinet niet gebleken dat dit leidt tot een enge regionale belangenbehartiging door deze kamerleden, waarbij het algemeen belang uit het oog wordt verloren. Bovendien houden ook na de invoering van districten de landelijke partijen, afhankelijk van hoe zij zichzelf organiseren, invloed op de regionale kandidaatstelling. De invoering van districten zal naar de mening van het kabinet bevorderlijk werken op de

¹ Het ontstaan van de plaatsloze macht in netwerken enerzijds en het zoeken naar de eigen identiteit, geworteld in geschiedenis en regio anderzijds wordt ook wel aangeduid als de schizofrenie van de huidige samenleving. Zie hierover ook Manuel Castells, *The rise of the network society (the information age volume 1)*, Oxford, 1996, p. 22.

mogelijkheden van de Kamer om een goede afweging te kunnen maken tussen alle betrokken belangen, waaronder soms regionale.

Gezien het belang dat het kabinet hecht aan rechtstreeks contact tussen kiezers en kandidaat-Kamerleden is het van belang dat de districten qua omvang overzienbaar zijn en dat het aantal kiezers dat nodig is om een zetel te halen niet te groot is.

b. Internationale context

De keuze voor een gemengd stelsel sluit aan bij de internationale ontwikkelingen met betrekking tot kiesstelsels van de laatste decennia. Op wereldschaal is namelijk een toename van gemengde stelsels te zien. Zoals aan het einde van de 19e en begin van de 20e eeuw meerderheidsstelsels op grote schaal werden vervangen door stelsels van evenredige vertegenwoordiging, zo is er de afgelopen jaren een tendens tot invoering van gemengde stelsels te ontwaren. Sommige auteurs durven dit zelfs te omschrijven als *de* kiesrecht hervorming van de 21e eeuw.¹ Ruim een eeuw geleden leidde de gegronde angst voor instabiliteit van de samenleving tot stelsels van evenredige vertegenwoordiging. De verschuiving naar gemengde stelsels kan worden verklaard vanuit de behoefte de voordelen van evenredige vertegenwoordiging te combineren met de voordelen van verkiezingen van kandidaten in districten. In de verkiezingen in districten worden kiezers nadrukkelijk uitgenodigd hun vertrouwen in een persoon uit te spreken. Die kiezers zullen «hun» kandidaat vervolgens ook persoonlijk aanspreken op zijn verantwoordelijkheid als kamerlid.

In het bijzonder in landen met een «extreem kiesstelsel» ontstaat druk om tot verandering over te gaan. Italië en Israël zijn voorbeelden van landen met een extreem stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat als zodanig problematisch werd ervaren dat veranderingen zijn aangebracht. Dat de overgang naar een nieuw kiesstelsel vervolgens vaak resulteert in een gemengd stelsel heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats heeft een gemengd stelsel als voordeel dat het altijd elementen bevat van het vorige stelsel, zodat het voor de kiezers niet een totale overgang meebrengt. Bovendien kan een gemengd stelsel vaak als compromis gezien worden tussen de voor- en tegenstanders van verandering van het kiesstelsel. Maar bovenal, zo stellen de auteurs, zijn gemengde kiesstelsels zo populair omdat zij vooralsnog inderdaad als «*the best of both worlds*» kunnen worden beschouwd.

Zij constateren dat gemengde stelsels leiden tot:

- 1a. enerzijds coherente en gedisciplineerde partijen met een eigen programma, waarin landelijke thema's centraal staan en
- 1b. anderzijds persoonlijke verantwoording en afrekenbaarheid van kamerleden en aandacht voor regionale en lokale problemen.
- 2a. enerzijds een eerlijke behandeling van kleinere partijen zodat ook minderheidsgroeperingen binnen het electoraat vertegenwoordigd worden en een stimulans tot het aangaan van coalities zodat regeringen daadwerkelijk de steun van een meerderheid van de kiezers achter zich hebben en
- 2b. anderzijds stabiele regeringscoalities en duidelijke keuzes voor burgers door de vorming van grote politieke blokken. Volledigheidshalve moet daar wel aan toegevoegd worden dat de beschreven gemengde stelsels gebaseerd zijn op enkelvoudige districten. Hierna zal nog worden ingegaan op de vraag of ook onder de Nederlandse politieke verhoudingen enkelvoudige districten het meest gewenst zijn.

¹ Zie hierover uitvoerig: M. S. Shugart en M. P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems The best of both worlds?*, New York, 2001.

Hoewel de definitie van wat een gemengd stelsel inhoudt niet altijd dezelfde is, wordt in de volgende landen een districtenstelsel gecombineerd met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging: Duitsland,

Italië, Nieuw-Zeeland, Schotland, Wales, Japan, Venezuela, Bolivia, Mexico, de Russische Federatie, Hongarije, Albanië, Armenië, Kroatië en Georgië. In het Verenigd Koninkrijk wordt de invoering overwogen.

4. Keuzes binnen een gemengd stelsel

4.1 Inleiding

Uit het vorengaande volgt dat het kabinet kiest voor een kiesstelsel waarbij evenredige vertegenwoordiging wordt gecombineerd met het kiezen van een deel van de kamerleden in districten. Binnen een gemengd stelsel moet echter nog een aantal nadere keuzes gemaakt worden. Deze zullen in deze paragraaf de revue passeren. Basisprincipe van een gemengd stelsel is echter steeds de combinatie van een grote mate van evenredige vertegenwoordiging gecombineerd met verkiezing van volksvertegenwoordigers in districten. Dit betekent dat de uitslag op twee verschillende niveaus wordt vastgesteld.

De vaststelling van de uitslag en de toedeling van zetels aan individuele kandidaten gaat als volgt:

- er wordt een landelijke uitslag berekend op grond van evenredige vertegenwoordiging;
- binnen de districten wordt de uitslag bepaald;
- de landelijk behaalde zetels van een partij worden eerst toegewezen aan de kandidaten van die partij die een districtzetel hebben gewonnen en
- tenslotte worden de overige door een partij behaalde zetels toegewezen aan de kandidaten die op de landelijke lijst van die partij staan.

In paragraaf 4.2 worden de nadere keuzes die gemaakt moeten worden, geïnventariseerd. In de daaropvolgende subparagrafen volgt de motivering van de keuze van het kabinet.

4.2 Elementen van gemengde stelsels

a. Enkelvoudige of meervoudige districten

Als eerste moet worden beslist over de vraag of de verkiezingen plaatsvinden in enkelvoudige of meervoudige districten. Deze beslissing beïnvloedt namelijk de beslissing over de andere hierna genoemde elementen. Alle bestaande gemengde stelsels combineren de landelijke evenredige vertegenwoordiging met enkelvoudige districten, dat wil zeggen districten waar één zetel te winnen is. Vanuit systematisch oogpunt is er echter geen probleem een landelijke evenredige vertegenwoordiging te combineren met meervoudige districten. Hierna zal uitvoerig ingegaan worden op de verschillende voor- en nadelen van beide varianten.

b. De mogelijkheid van het ontstaan van overschotzetels

Een probleem van een gemengd stelsel is dat er zogenaamde overschotzetels kunnen ontstaan (ook bekend onder hun Duitse naam: *Überhangmandate*). Overschotzetels ontstaan als een partij meer districtzetels wint dan waarop zij op grond van de landelijke zetelverdeling recht heeft. Om overschotzetels te voorkomen, is het aantal districtskandidaten altijd kleiner dan het totaal aantal te verdelen zetels.

In Duitsland is dit de helft (299 van de 498). Toch ontstaan in Duitsland nog met regelmaat overschotzetels. Dat komt omdat de zeteltoedeling in Duitsland niet op federaal niveau plaatsvindt, maar op deelstaatsniveau. Overschotzetels ontstaan in de kleinere deelstaten, dat wil zeggen deelstaten met minder dan 25 districten. In Nieuw-Zeeland waar een groter

deel van de parlementszetels wordt bezet door districtskandidaten, namelijk 69 van de 120, en de toedeling van zetels op het niveau van het gehele land plaatsvindt, is tot op heden geen sprake van overschotzetels. Voor beide landen geldt echter dat hoewel er sprake is van een meerpartijensysteem, er twee partijen zijn die samen het leeuwendeel van de zetels winnen.

c. Een of twee stemmen

In theorie kan een gemengd stelsel worden vormgegeven met één stem, waarbij die stem tegelijkertijd meetelt als landelijke stem ten behoeve van de zetelverdeling en als districtsstem voor de aanwijzing van de districtsvetegenwoordiger(s). De praktijk is echter dat gebruik wordt gemaakt van twee stemmen: een stem voor de landelijke zetelverdeling en een stem voor de verkiezing van de districtsvetegenwoordiger(s). Hieronder zal gemotiveerd worden aangegeven welke keuze het kabinet maakt.

d. De landelijke lijst: partijstem of voorkeurstem

Zoals hiervoor is aangegeven, is het bij gemengde stelsels nodig dat partijen een landelijke lijst indienen, aangezien er minder districtswinnaars zijn dan te verdelen zetels. In de bestaande gemengde stelsels wordt voor de landelijke lijst een gesloten lijstenstelsel gehanteerd. Dat houdt in dat de kiezer geen voorkeurstem kan uitbrengen op een kandidaat van een landelijke partij. Dit is echter niet strikt noodzakelijk. Denkbaar is dat de kiezers naast een voorkeurstem op een districtskandidaat ook een voorkeurstem op een landelijke kandidaat uitbrengen. Hieronder wordt nader ingegaan op de keuze van het kabinet op dit punt.

4.3 De keuze tussen enkelvoudige of meervoudige districten

a. Een principiële verschil

De keuze tussen verkiezingen in enkelvoudige of meervoudige districten is van principiële aard. In het eerste geval vinden de districtsverkiezingen per definitie plaats op grond van een meerderheid in meervoudige districten is dat anders.

b. De voor- en nadelen van enkelvoudige districten

Verkiezingen in enkelvoudige districten zijn aantrekkelijk door hun eenvoud en duidelijkheid. Per district wordt één vertegenwoordiger gekozen op basis van een absolute of relatieve meerderheid. Dat is inzichtelijk voor de kiezer. In de praktijk van landen met enkelvoudige districten blijkt de gekozene door een groot deel van de districtsinwoners te worden gezien als hun aanspreekpunt in het parlement, ongeacht de vraag of men op de winnaar zijn stem heeft uitgebracht. Hij is dan ook duidelijk de districtsafgevaardigde zonder concurrentie van andere districtsafgevaardigden zoals in meervoudige districten het geval is. Verkiezingen in enkelvoudige districten leiden dus niet alleen tot een band tussen kiezer en gekozene maar zelfs tussen gekozene en districtsinwoners die niet voor hem hebben gekozen.

Daarnaast kan bij enkelvoudige districten de districtsomvang klein zijn. Dit vergroot de mogelijkheden voor kamerleden om daadwerkelijk bekend te zijn bij een groot deel van de burgers in het district.

Naast de hierboven geschetste voordelen hebben verkiezingen in enkelvoudige districten ook hun schaduwzijden, die zich vooral voordoen indien sprake is van meer dan twee grote partijen waarvan de aanhang min of meer evenredig is verspreid over het land. Verkiezingen in enkelvoudige districten impliceren dat de winnaar alles wint, ook als zijn overwinning maar een nipte is. In de Nederlandse politieke verhoudingen met een landelijk verspreide aanhang over drie grote partijen is bij verkiezingen in enkelvoudige districten op basis van een relatieve meerderheid

de kans aanzienlijk dat de relatief grootste partij van die drie een omvangrijk deel van de enkelvoudige districten wint. De verdeling van de districtszetels over de partijen zou sterk kunnen afwijken van de verdeling van districtsstemmen over de partijen. Een verandering in kiezersvoorkeur waardoor een partij «plotseling» groter wordt dan de andere partijen, wordt als het ware uitvergroot in de districtsverkiezingen, omdat die partij in veel districten de enige zetel binnenhaalt. Bovendien zou de uitslagen in enkelvoudige districten kunnen leiden tot een groot aantal overschotzetels voor de relatief grootste partij. Het zal niet eenvoudig zijn om daarvoor een aanvaardbare oplossing te vinden met inachtneming van het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Onder de Nederlandse verhoudingen zouden verkiezingen in enkelvoudige districten daarom alleen aan de orde kunnen zijn indien een absolute meerderheid van de stemmen nodig is om een districtszetel te halen. Dit impliceert ofwel verkiezingen in twee rondes ofwel het door de kiezer nummeren van de districtskandidaten in volgorde van voorkeur. In het eerste geval is het de vraag of de kiezers nadat de landelijke uitslag al vast staat nog gemotiveerd zijn om voor de tweede ronde naar de stembus te gaan. In het tweede geval is de wijze van stemuitbrenging en uitslagberekening tamelijk complex.

Tenslotte wordt gewezen op het feit dat de districtsgrenzen van enkelvoudige districten er politiek gezien erg toe doen. Een kleine grensverhuiving kan ertoe leiden dat de politieke verhoudingen net zo anders liggen in het district dat een kandidaat van een andere politieke kleur wint. Het aanpassen van de districtsgrenzen is kortom een politiek proces dat tot onverkwikkelijkheden kan leiden. Daarbij past wel de kanttekening dat in een gemengd stelsel de precieze verdeling van de zetels op basis van de districtsuitslag er minder toe doet dan in een zuiver meerderheidsstelsel. In een gemengd stelsel is immers de landelijke uitslag bepalend voor de krachtsverhoudingen in het parlement.

c. De voor- en nadelen van meervoudige districten

Verkiezingen in meervoudige districten leiden tot meer winnaars in een district en zijn in dat opzicht minder duidelijk. Anderzijds biedt het meer kiezers een kans de districtskandidaat van hun voorkeur te kiezen en meer partijen een kans om een district binnen te halen. Voordeel is ook dat er bij meervoudige districten naar alle waarschijnlijkheid geen overschotzetels ontstaan, niet bij 75 en zelfs niet bij 100 in districten te verdelen zetels. Dit komt omdat alle grote partijen zetels winnen in de districten en de verdeling daardoor redelijk evenwichtig is.

Bij meervoudige districten hebben de grote partijen in de meeste districten een districtsvertegenwoordiger. De contacten met het district kunnen – naast gezamenlijke acties in Den Haag ten behoeve van algemene regionale belangen – zich dan ook vooral richten op het uitleggen, verklaren, verdedigen dan wel aanvallen, van de besluiten van het kabinet c.q. de eigen Tweede-Kamerfractie. Met andere woorden, er is meer ruimte voor het dichterbij de burger brengen van de landelijke politiek. Natuurlijk is er ook de mogelijkheid voor het behandelen van individuele klachten.

Bij meervoudige districten kunnen anders dan bij enkelvoudige districten, de districtsgrenzen vaste grenzen zijn en wettelijk geregeld. Het voordeel van vaste grenzen is dat natuurlijke, dat wil zeggen geografische, economische, culturele enz., grenzen eenvoudiger in acht kunnen worden genomen bij de indeling van de districten. De toekenning van het aantal zetels kan vervolgens gebeuren op grond van het aantal in het district woonachtige kiezers. (Bijv. bij 75 districtszetels krijgt een district één zetel per 1,33% van de bevolking dat in het district woont). Het hoeft overigens

niet zo te zijn dat alle districtszetels daadwerkelijk worden toegekend. Zie hierover nader paragraaf 5.2.

d. Conclusie

Een stelsel van enkelvoudige districten beantwoordt het meest aan de wens de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Daar staan echter verschillende nadelen tegenover: allereerst het grote risico van aantasting van de evenredige vertegenwoordiging door het ontstaan van overschotzetels, ten tweede de uitvergroting van de relatieve kiezersvoorkeur die inherent is aan een meerderheidsstelsel en tenslotte de kans op *gerrymandering*. Alles afwegend heeft het kabinet een voorkeur voor een stelsel met meervoudige districten. Dit past ook beter in de Nederlandse politieke verhoudingen.

4.4 De keuze bij de overige elementen

a. Het aantal stemmen van de kiezer

Binnen een gemengd stelsel kan men de kiezer een of twee stemmen geven. Als de kiezer een stem heeft, geldt zijn stem zowel voor de landelijke zetelverdeling als voor de bepaling wie in het district gekozen wordt. Dit is in het bijzonder bezwaarlijk voor kiezers die een voorkeur hebben voor een partij, waarvan op voorhand duidelijk is dat deze geen zetel zal behalen in het district. Deze kiezer kan geen invloed uitoefenen op de strijd binnen het district als hij zijn stem uitbrengt op de partij van zijn voorkeur. Omgekeerd doet hij zijn partij tekort indien hij zijn stem gebruikt om zijn favoriete districts kandidaat te steunen. Dit probleem doet zich vooral voor in enkelvoudige districten, waar de strijd om de districtszetel tussen twee, hooguit drie, kandidaten zal gaan. Bij verkiezingen in enkelvoudige districten is het daarom eigenlijk geen reële optie de kiezer maar één stem te geven. Maar ook bij kleine meervoudige districten kleeft het genoemde probleem aan het één-stemsysteem. Een oplossing hiervoor biedt het systeem waarbij de kiezer twee stemmen heeft. De eerste stem bepaalt de landelijke zetelverdeling, terwijl de tweede stem bepaalt wie binnen het district wordt gekozen. Het voordeel voor de kiezer is duidelijk. Hij kan zijn tweede stem uitbrengen op zijn favoriete districts kandidaat, terwijl zijn eerste stem gaat naar de partij van zijn voorkeur. Dit voordeel geldt natuurlijk niet alleen voor de kiezers die een voorkeur hebben voor een kleinere partij. Ook kiezers die landelijk gezien de voorkeur geven aan een grote partij, kunnen binnen het district besluiten een andere keus te maken, indien er een bijzonder aansprekende kandidaat van een andere partij is. Een nadeel van twee stemmen is dat het moeilijker wordt voor de kiezer om het kiesstelsel te doorgronden.

Wij zijn van mening dat dit nadeel door goede voorlichting verholpen kan worden. Ons is niet gebleken dat in Duitsland of Nieuw-Zeeland de relatieve complexiteit van het stelsel tot problemen leidt. Het probleem in Duitsland is eerder dat de kandidaten die niet gekozen worden in het district over het algemeen toch via de landelijke lijst van hun partij in de Bondsdag komen. Het belang van de districtsverkiezing wordt daardoor geminimaliseerd. Het kabinet ziet overigens ook een belangrijk voordeel aan verenigbaarheid, namelijk de grotere mogelijkheid van politieke partijen om te zorgen voor een evenwichtige fractie. Een belangrijke kandidaat die verliest in een district, kan dan immers toch tot lid worden gekozen vanwege zijn plaats op de landelijke lijst. Uiteindelijk laat het kabinet het bezwaar dat verenigbaarheid afbreuk doet aan het belang van de districtsverkiezingen echter toch zwaarder wegen en kiest het voor onverenigbaarheid van landelijke en districts kandidatuur.

De onverenigbaarheid zou bij politieke partijen tot de vrees kunnen leiden dat de vraag wie als kandidaat wordt gekozen dan geheel aan hun macht ontglipt. Dit is echter niet het geval. Partijen bepalen zelf wie zich namens de partij kandidaat kunnen stellen in de districten. Uitsluitend (de gemach-

tigde van) een partij kan toestemming geven voor het plaatsen van de naam van de desbetreffende partij op het stembiljet. Grote partijen zullen er zo goed als zeker van zijn dat zij in het overgrote deel van de meervoudige districten een zetel zullen binnenhalen. Het is voor deze partijen dus geen enkel risico «landelijke toppers» in een district in te zetten. Dit laat onverlet dat deze kandidaten een rol kunnen spelen in de landelijke verkiezingscampagne. In dit verband zijn ook ervaringen in het buitenland illustratief. In het algemeen blijkt dat landelijk bekende personen graag in aanmerking komen voor districts-kandidatuur en dat districten graag een landelijke topper in hun district als kandidaat zien.

b. De landelijke lijst

Een gemengd stelsel impliceert dat niet alle zetels worden toegewezen aan districts-kandidaten, omdat dan geen recht kan worden gedaan aan het element van evenredigheid op basis van alle uitgebrachte stemmen. Er moeten kortom ook zetels kunnen worden toegekend aan andere dan districts-kandidaten. Zoals uit 4.1 blijkt worden deze toegekend aan kandidaten van partijen die op basis van de landelijke uitslag meer zetels hebben behaald dan er districts-kandidaten voor die partij zijn gekozen. Deze kandidaten staan op een zogenaamde landelijke lijst van een partij. Het kabinet heeft zich afgevraagd of de keuze van de kiezer beperkt moet zijn tot een stem op een lijst, zoals gebruikelijk is in de thans gehanteerde gemengde stelsels, of dat de kiezer de mogelijkheid moet worden geboden om ook een voorkeurstem uit te brengen op de landelijke lijst. Dat laatste is overigens alleen mogelijk indien de kiezer twee stemmen kan uitbrengen. Indien de kiezer slechts één stem krijgt dan brengt hij deze in een gemengd stelsel per definitie uit op de districts-kandidaat van zijn voorkeur en bepaalt daarmee impliciet zijn voorkeur voor de partij die hij in het parlement vertegenwoordigd wil zien.

De eerste stem als lijststem heeft als voordeel dat deze duidelijk kan worden onderscheiden van de tweede stem die wordt uitgebracht op een districts-kandidaat. De kiezer krijgt dan duidelijk twee verschillende keuzes voorgelegd: een stem op een partij die de krachtsverhoudingen tussen de partijen bepaalt, en een stem op een kandidaat in zijn district, die bepaalt wie een zetel gaat bezetten. Dit kan bijdragen aan een goed begrip van het stelsel onder de kiezers. Een meer praktisch voordeel is dat de combinatie van een lijststem op een landelijke lijst met een stem op een districts-kandidaat, de stembiljetten overzichtelijk houdt. Daarop hoeven dan immers niet de hele landelijke lijsten te worden afgedrukt maar kan worden volstaan met bijvoorbeeld een weergave van de eerste vijf kandidaten van de landelijke lijst.

Hier staat echter tegenover dat de kiezer dan niet meer de mogelijkheid heeft, die hij onder het huidige kiesstelsel wel heeft, om invloed uit te oefenen op de volgorde waarin kandidaten op de landelijke lijst worden gekozen. Met name kiezers die een voorkeur hebben voor een kleinere partij die geen kans zal hebben een districtszetel binnen te halen, zouden dan het idee kunnen hebben geen enkele invloed meer te kunnen uitoefenen op de vraag wie voor zijn partij in de Kamer komt.

Alles afwegend stellen wij voor de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Kamer zo groot mogelijk te houden door ook de landelijke stem op een kandidaat te laten uitbrengen.

c. De overschotzetels

Als voorwaarde gekoppeld aan het voorstel voor een nieuw kiesstelsel is in het hoofdlijnenakkoord de eis geformuleerd dat het aantal zetels in de Tweede Kamer vastligt op 150. Deze voorwaarde is opgenomen tegen de achtergrond van de wetenschap dat een gemengd stelsel overschotzetels kan genereren. In Duitsland ligt het aantal zetels van de Bondsdag daarom

niet vast. Eventuele overschotzetels (*Überhangmandate*) worden tot aan de volgende verkiezingen toegevoegd aan de Bondsdag.

Het is mogelijk om een kiesstelsel zodanig vorm te geven dat de kans op overschotzetels klein is. De keuze voor meervoudige districten draagt daar in belangrijke mate toe bij. Meervoudige districten maken het waarschijnlijker dat de districtszetels over meerdere partijen verdeeld worden. Het is zelfs buitengewoon onwaarschijnlijk dat er overschotzetels ontstaan in meervoudige districten. De reden hiervoor is dat de grote partijen gezien de landelijke spreiding van hun aanhang er in zullen slagen in het overgrote deel van de districten een zetel te halen. In districten met meer dan drie zetels zullen ook kleinere partijen in staat zijn een zetel binnen te halen. Een gemengd stelsel met meervoudige districten waarbij de landelijke stem doorslaggevend is voor de krachtsverhoudingen in het parlement zal dus de evenredigheid niet aantasten.

Theoretisch valt de kans op het ontstaan van een of enkele overschotzetels echter niet uit te sluiten. Dat betekent niet per definitie dat het aantal kamerzetels tijdelijk boven de 150 komt. Hiervoor zal wel in de Kieswet een voorziening getroffen moeten worden. Op de verschillende mogelijkheden daartoe wordt hierna nog ingegaan.

5. Voorstel voor een gemengd kiesstelsel met meervoudige districten

5.1 Inleiding

Uit het voorgaande volgt dat het kabinet kiest voor een gemengd stelsel met verkiezingen in meervoudige districten, waarbij de kiezer twee stemmen heeft. De eerste stem brengt de kiezer uit op een kandidaat van een landelijke lijst. Deze stem bepaalt de verdeling van de zetels tussen de deelnemende partijen en heeft invloed op de volgorde waarin kandidaten van deze lijst zijn gekozen.¹ De tweede stem brengt de kiezer uit op een districts-kandidaat. Deze stem bepaalt wie in het district is gekozen voor een partij. Het aantal zetels dat een partij op basis van de landelijke uitslag meer heeft behaald dan het aantal districts-kandidaten dat voor de partij is gekozen, wordt vervuld door kandidaten van de landelijke partijlijst. Zoals onder 1 is aangegeven is deze notitie bedoeld als een hoofdlijnen-notitie. Dat betekent dat niet in detail wordt ingegaan op het nieuwe stelsel. Dat komt aan de orde bij het wetsvoorstel. De uitwerking in dit hoofdstuk is dan ook globaal van aard.

5.2 Vormgeving van het stelsel

a. Het aantal te kiezen districts-kandidaten

Met de keuze voor meervoudige districten is nog niet bepaald hoeveel kandidaten in districten worden gekozen en hoe groot de districten moeten zijn. Wat betreft het totale aantal te kiezen districts-kandidaten heeft het kabinet zich laten leiden door twee gedachten. Het uitgangspunt van een zo groot mogelijk aantal kandidaten met een directe kiezers-legitimatie leidt ertoe dat het aantal districts-kandidaten zo groot mogelijk moet. Het uitgangspunt dat de bestaande evenredigheid moet worden gehandhaafd leidt ertoe dat niet alle zetels kunnen worden bezet door districts-kandidaten. Vaak wordt het aantal van 75 districts-kandidaten genoemd omdat ook in Duitsland de helft van het aantal bondsdagleden in districten wordt gekozen. Dat er ook andere mogelijkheden zijn bewijst bijvoorbeeld Nieuw Zeeland. Naar de stellige mening van het kabinet is in meervoudige districten de kans op overschotzetels buitengewoon gering indien 100 of minder districts-kandidaten worden gekozen. Een aantal van maximaal 75 is daarom in ieder geval veilig. Het aantal «inwoners per kandidaat» is bij 75 kandidaten ongeveer 215 000 (1,33% van het totale aantal inwoners per zetel). Dit is een aanvaardbaar aantal. Al met al kiest

¹ Zie hierover nader 5.2.

het kabinet er daarom voor de kiezers in staat te stellen de helft van de leden van de Tweede Kamer te kiezen in districten.

b. De omvang van de districten

De ondergrens van de omvang van meervoudige districten wordt bepaald door het begrip meervoudig. Dit houdt in dat per district ten minste twee kandidaten worden gekozen. Om niet uitsluitend de twee grootste partijen een kans te geven in districten moeten niet alle districten zo klein zijn. De bovengrens van de omvang van de districten wordt vooral bepaald door de belangrijkste motieven voor verkiezingen in districten, namelijk een groot aantal kamerleden met een directe kiezerslegitimatie, gekozen in overzichtelijke kiesgebieden met aanwijsbare kiezersfora voor wie zij het aanspreekpunt kunnen zijn in het parlement en aan wie zij verantwoording afleggen. Ook de gemeentelijke en provinciale indeling van Nederland spelen een rol omdat bij een indeling in districten deze als natuurlijk ervaren grenzen als dat maar enigszins mogelijk is in acht moeten worden genomen. Een en ander leidt tot een bovengrens van vijf à zes kandidaten (grootstedelijke gebieden) met een voorkeur voor wat kleinere districten. Handhaving van provinciegrenzen leidt er bij een aantal van 75 districts-kandidaten toe dat er in elk geval twee districten zullen zijn met twee zetels. De rest van het land kan met inachtneming van voorgaande uitgangspunten worden verdeeld in ongeveer 20 districten in omvang variërend van twee tot vijf zetels.

c. De landelijke lijst

Het gemengde stelsel impliceert dat een deel van de zetels wordt vervuld door kandidaten van landelijke lijsten. Deze worden op de dag van kandidaatstelling ingeleverd op centraal niveau. Eerder in deze notitie is al ingegaan op de onwenselijkheid van de combinatie van landelijke en districts-kandidatuur. Indien een kandidaat in een district heeft verloren, moet hij niet alsnog via de landelijke lijst het parlement binnenkomen. Op de landelijke lijst mogen dan ook geen namen van kandidaten voorkomen die ook in een district kandidaat staan.

De kiezer brengt zijn landelijke stem uit op een kandidaat van de landelijke lijst. Voor vervulling van de zetels die aan een partij op grond van de landelijke stemmen zijn toegewezen en die niet worden vervuld door districts-kandidaten komen als eerste kandidaten van de landelijke lijst in aanmerking op wie een voldoende groot aantal voorkeurstemmen is uitgebracht. Nader bezien moet worden of daarbij de huidige drempel van 25% van de (landelijke) kiesdeler gehandhaafd kan blijven.

d. De districts-kandidatuur

De districtsstem brengt de kiezer uit op een districts-kandidaat. De onverenigbaarheid van landelijke en districts-kandidatuur impliceert natuurlijk ook dat districts-kandidaten niet tevens op de landelijke lijst kunnen staan. Bezien wordt nog of kandidaatstelling plaats zou moeten vinden op het niveau van het district of dat centrale kandidaatstelling de voorkeur verdient.

e. De toekenning van zetels aan districts-kandidaten

Bij de bepaling van de uitslag binnen de districten kiest het kabinet voor een personenstelsel. Dit houdt in dat de kiezer een voorkeurstem kan uitbrengen op een persoon en niet op een lijst. De toekenning van de zetels geschiedt dan ook aan personen en niet aan lijsten van partijen. (De personen worden wel namens een partij gekandideerd.) Dit sluit het beste aan bij de doelstelling van het nieuwe kiesstelsel: het vergroten van het aantal kamerleden met een rechtstreeks kiezersmandaat. Om te voorkomen dat een kandidaat met relatief weinig stemmen de vierde of vijfde zetel binnen een district wint, wordt een drempel ingebouwd. Een kandi-

daat zal ten minste een bepaald aantal stemmen moeten halen om verkozen te kunnen worden verklaard. Hoe hoog die drempel moet worden, wordt nader bezien, maar geredeneerd vanuit de doelstelling van het nieuwe kiesstelsel – kandidaten met een eigen kiezerslegitimatie – kan deze drempel niet te laag zijn.

Het gevolg van het invoeren van deze drempel is dat het kan voorkomen dat niet alle zetels in de districten bezet zullen worden.

f. De vaststelling van de uitslag

Voordat zetels aan kandidaten kunnen worden toegekend moet worden vastgesteld hoeveel van de beschikbare 150 zetels door welke partij zijn gehaald. Dit gebeurt op basis van de landelijke stemmen op dezelfde wijze als thans.

De toedeling van de zetels aan kandidaten gaat daarna als volgt. Eerst worden per partij de landelijk behaalde zetels toegekend aan de kandidaten van die partij die een districtszetel hebben verworven. De nog niet vervulde zetels worden toegekend aan kandidaten van de landelijke lijst.

5.3 Gevolgen van het voorstel

a. Voor de evenredige vertegenwoordiging

Het voorgestelde stelsel brengt in beginsel geen wijziging in de bestaande mate van evenredige vertegenwoordiging. De eerste stem die de kiezer uitbrengt, is bepalend voor de zetelverdeling tussen partijen. Dit is dus de stem die de politieke krachtsverhoudingen bepaalt. De zetelverdeling wordt op dezelfde wijze uitgerekend als onder het huidige kiesstelsel. In het volstrekt theoretische geval dat bij de komende kamerverkiezingen precies dezelfde kiezers komen stemmen als bij de laatste verkiezingen en zij allemaal hun landelijke partijstem op dezelfde partij uitbrengen als bij de laatste verkiezingen zal de zetelverdeling tussen de partijen gelijk zijn aan de zetelverdeling in de huidige Tweede Kamer.

De evenredigheid kan worden doorbroken als een partij meer districtszetels haalt dan landelijke zetels. De voorgestelde inrichting van het stelsel is echter zodanig dat de kans op het ontstaan van overschotzetels buitengewoon gering is.

In de wet zal desalniettemin rekening worden gehouden met de uiterst onwaarschijnlijke situatie van overschotzetels. Tijdelijke uitbreiding van het parlement, zoals in Duitsland, stuit op grondwettelijke bezwaren. Het is echter wel mogelijk overschotzetels ten koste te laten gaan zetels van andere partijen. Het staat buiten kijf dat dit grondwettelijke beginsel geen evenredigheid in wiskundige zin betekent. Die evenredigheid wordt nimmer gehaald. Ook nu zijn partijen in het parlement oververtegenwoordigd omdat aan de laatste verkiezingen werd deelgenomen door partijen die stemmen hebben gehaald maar niet voor een zetel in aanmerking kwamen. In de jaren '70 van de vorige eeuw zijn discussies gevoerd over verkiezingen in gesloten districten op grond van evenredige vertegenwoordiging, dus zonder compensatie op basis van de in het gehele land uitgebrachte stemmen. Een dergelijk stelsel werd over het algemeen grondwettig geacht. Het is echter niet glashelder waar de grens ligt tussen evenredig en onevenredig. In dit opzicht kan mogelijk een arrest van het Duitse Bundesverfassungsgericht behulpzaam zijn. Dit gerecht bepaalde dat niet meer wordt voldaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging indien de inbreuk die overschotzetels maken op de landelijke evenredigheid groter is dan 5%.¹ Een dergelijk aanname kan een rol spelen bij het treffen van voorzieningen voor het – volstrekt niet te verwachten – geval dat deze situatie zich voordoet. Bepaald kan bijvoorbeeld worden dat indien het aantal overschotzetels meer dan zeven bedraagt, of indien het aantal overschotzetels leidt tot een nader te omschrijven inbreuk op de evenredige verdeling van zetels tussen partijen

¹ Bundesverfassungsgericht 95, 335.

gezien de landelijke stemmen, districtszetels niet worden toegekend in een nader te bepalen volgorde.

Het is echter ook mogelijk te bepalen dat overschotzetels niet worden toegekend. Dit impliceert dat een aantal districts kandidaten niet in aanmerking komt voor een zetel. Voordeel hiervan is dat de huidige mate van evenredigheid ook onder het nieuwe stelsel blijft gehandhaafd.

b. Voor het aantal in de Kamer vertegenwoordigde partijen

Heeft het voorstel gevolgen voor het aantal in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen? Met andere woorden, hoe groot is de kans dat via de districten regionale partijen een zetel zullen verwerven? Het is niet mogelijk hierover precieze voorspellingen te doen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de kans hierop groot is. De feitelijke kiesdrempel voor partijen in de districten is vele malen hoger dan de thans bestaande landelijke kiesdrempel. Dit hangt samen met het feit dat er maar een beperkt aantal zetels is te verdelen in de districten. Ook in andere landen waar kandidaten in districten worden gekozen is er nauwelijks sprake van de verkiezing van niet aan landelijke partijen gelieerde regionale kandidaten. Bovendien ligt het voor de hand alleen partijen die een landelijke lijst hebben ingediend toe te staan aan de districtsverkiezingen mee te doen.

c. Voor de kandidaatstelling

Het kabinet is niet voornemens bijzondere van de huidige kieswettelijke regeling afwijkende regels te stellen met betrekking tot de kandidaatstelling in districten. Dit betekent dat het aan de partijen blijft hoe zij intern de kandidaatstellingsprocedure regelen. Wij gaan ervan uit dat partijen deze procedure zo inrichten dat die districts kandidaten oplevert die enerzijds in staat zijn een groot aantal kiezers in het district voor de partij te winnen, maar die anderzijds de kwaliteit bezitten om binnen het verband van de Tweede-Kamerfractie de rol van volksvertegenwoordiger te vervullen.

5.4 Resumé en beslispunten

Al met al is het kabinet van mening dat het hiervoor geformuleerde voorstel het meest recht doet aan de eisen die in de huidige tijd aan het kiesstelsel gesteld worden. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging blijft gewaarborgd, terwijl tegelijkertijd het aantal kamerleden met een eigen kiezerslegitimatie zal toenemen. Dit zal leiden tot een zelfbewuster parlement waardoor het dualisme versterkt wordt. Het koppelt hieraan de verwachting dat de verlevendiging van de verkiezingen en van het politieke debat in het algemeen een positief effect zal hebben op de belangstelling van burgers voor de politiek alsmede hun bereidheid om daar via de politieke partijen zelf aan deel te nemen.

Het kabinet verneemt daarom graag het oordeel van de Kamer over zijn voornemen een wetsvoorstel in te dienen houdende een nieuw kiesstelsel dat gebaseerd is op de volgende uitgangspunten:

- a. meervoudige districten;
- b. in totaal 75 districts kandidaten;
- c. twee stemmen, waarvan:
- d. één voorkeurstem op een districts kandidaat
- e. één voorkeurstem op een landelijke lijst
- f. incompatibiliteit van districts- en landelijke kandidatuur.

6. Verdere procedure

Eerder hebben wij er al op gewezen dat deze notitie nadrukkelijk is bedoeld als een hoofdlijnennotitie. Het streven is om overeenstemming op hoofdlijnen te krijgen. De precieze invulling van het stelsel komt vervolgens aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel.

De afspraak in het kabinet is om binnen een jaar na zijn aantreden een wetsvoorstel aan de Raad van State te zenden. Eind maart moet dan een min of meer voldragen wetsvoorstel gereed zijn voor advisering. Het doel is de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2007 op grond van een nieuw stelsel te laten houden. Gezien de korte tijd die beschikbaar is, stelt het kabinet het daarom op prijs om op zo kort mogelijke termijn in een hoofdlijnen debat met de Tweede Kamer over deze notitie van gedachten te wisselen. Reden hiervoor is dat het kabinet er bijzonder aan hecht in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding van het wetsvoorstel met opvattingen die in de Tweede Kamer leven rekening te kunnen houden.

De hoofdlijnennotitie is tegelijkertijd met aanbieding aan de Tweede Kamer, aan de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur gezonden. Beide raden zijn in de gelegenheid gesteld om uiterlijk in januari 2004 een commentaar op hoofdlijnen te geven. Kort na de ontvangst van deze commentaren zullen wij onze reacties daarop aan de Tweede Kamer zenden, zodat de Kamer in staat is de commentaren en onze reacties in haar oordeelsvorming te betrekken. Vanzelfsprekend zal het wetsvoorstel te zijner tijd aan bij de uitvoering van die wet betrokkenen, zoals in elk geval de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Nederlandse vereniging voor burgerzaken, om advies worden voorgelegd.