

Vergaderjaar 2003–2004

**29 356**

**Nieuw kiesstelsel**

**Nr. 10**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 18 mei 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de brief inzake het nieuw kiesstelsel (kamerstuk 29 356, nr. 9).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 mei 2004. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spiess (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), Van Hijum (CDA) en vacature (SP).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Van Nieuwenhoven (PvdA), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

1 en 2

*Hoe stelt het kabinet zich de verdere behandeling van dit dossier voor, nu enerzijds in het notaoverleg van 5 april 2004 duidelijk werd dat voor geen enkel voorstel een Kamermeerderheid bestaat en anderzijds er volgens de minister geen reden is om zijn doelen bij te stellen?*

*Is het de opvatting van het kabinet dat het verschil van mening met de kamer zich niet richt op de doelen maar op de weg daar naartoe?*

Uit het nota-overleg op 5 april is duidelijk geworden dat een ruime meerderheid van de Kamer de opvatting deelt zoals die door de coalitiefracties die in het hoofdlijnenakkoord is neergelegd, namelijk het versterken van de democratie door een aanpassing van het kiesstelsel. Ook is gebleken dat een kamermeerderheid het eens is over een gemengd stelsel waarbij de kiezer twee stemmen heeft en een deel van de kamerleden via districten gekozen wordt. Daarmee staan de hoofdlijnen van het nieuwe kiesstelsel vast. Het is duidelijk dat op een aantal punten op 5 april nog geen overeenstemming bestond het nieuwe stelsel. Op verzoek van de Kamer heb ik daarom in mijn brief van 19 april jl. een aantal varianten nader tegen het licht gehouden.<sup>1</sup> Hoewel ik nog steeds de voorkeur geef aan het oorspronkelijke voorstel van het kabinet heb ik in deze brief aangegeven dat er ook varianten denkbaar en mogelijk zijn met:

- a. 60 enkelvoudige districten en verenigbaarheid van districts- en landelijke kandidatuur;
- b. meervoudige districten in combinatie met de enkele overdraagbare stem en;
- c. meervoudige districten met een beperkte verenigbaarheid van de landelijke en districtskandidatuur.

Ik vertrouw er op dat het nadere overleg met de Kamer op 26 mei a.s. tot zodanige uitkomst zal leiden dat het kabinet een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State kan zenden.

3

*Waarop baseert het kabinet het oordeel dat de kans dat meer kandidaten met voorkeurstemmen worden gekozen in de variant met verschillende lijsten per kieskring, gering is?*

In de brief heb ik me niet uitgesproken over de omvang van de kans dat in deze variant meer kandidaten met voorkeurstemmen worden gekozen dan onder het huidige stelsel. Het is moeilijk daarover voorspellingen te doen. Het feit dat de nummer 2 van de lijst afkomstig is uit de kieskring leidt niet per definitie tot een groot aantal voorkeurstemmen. Onder het huidige stelsel is vooral het geslacht van de kandidaat een motief voor het uitbrengen van de voorkeurstem.<sup>2</sup> Het is echter goed mogelijk dat de regionale kandidaat die hoog op de lijst in de kieskring staat zich zal profileren als de kandidaat voor de inwoners van de kieskring en er in slaagt veel voorkeurstemmen in de kieskring te halen. Of dat voldoende zal zijn om over de voorkeurdrempel heen te stappen, is koffiedik kijken. De neiging zich te profileren als de regiokandidaat zal zich vooral voordoen bij kandidaten die zijn aangewezen op verkiezing op grond van voorkeurstemmen, en die niet vanwege hun plaats op de landelijke lijst min of meer verzekerd zijn van een kamerzetel.

4

*Waarop baseert het kabinet de opvatting dat, in een stelsel met één stem met verschillende lijsten per kieskring, kandidaten na de verkiezingen niet een vanzelfsprekend aanspreekpunt voor de inwoners van de kieskring zijn, terwijl deze kandidaten toch uit die regio afkomstig zijn?*

In de variant met verschillende lijsten per kieskring verandert er voor de kiezer weinig tot niets. Evenals nu brengt hij een stem uit op een kandi-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 356, nr. 9.

<sup>2</sup> Uit het Nationaal kiezersonderzoek komt naar voren dat in 2002 in 36% van de gevallen het geslacht van de kandidaat de motivatie voor een voorkeurstem bepaalde, in 2003 was dit 47%.

daat van een lange lijst. Een lijst die in alle gevallen zal worden aangevoerd door de landelijke lijsttrekker van de partij. Op nummer 2 staat een kandidaat die woont in dezelfde regio als de kiezer. De kiezer zal die kandidaat niet zelden alleen kennen als hij of zij in de kieskring actief campagne voert. Of deze variant daartoe dwingt laat zich bezien, zoals ik al in antwoord op vraag 3 heb aangegeven. Omdat met name de plaats op de landelijke lijst bepalend is voor de vraag of de kandidaat uit de kieskring zal worden gekozen en herkozen, blijft de afhankelijkheid van de (centrale) partij voor herverkiezing groot. Ik onderken dat ook in het door mij voorgestelde stelsel de invloed van de partij op de herverkiezing van een districts-kandidaat groot is. De partij is immers verantwoordelijk voor de kandidaatstelling. Ik meen echter dat het voor een partij moeilijk zal zijn om een populaire districts-kandidaat te passeren. In de variant met verschillende lijsten per kieskring kan zo'n kandidaat tamelijk onzichtbaar naar een lage plaats op de landelijke lijst worden verbannen en in zijn eigen kieskring toch hoog op de lijst voorkomen, terwijl daarmee zijn kans op herverkiezing ondanks een eventuele populariteit klein is.

Verder wijs ik er op dat ook nu een niet onbelangrijk deel van de leden van de Tweede Kamer afkomstig is uit andere delen van het land dan de randstad. Het is niet zo dat vooral deze leden op grond van voorkeurstemmen uit de eigen regio zijn gekozen. Ook onderhouden zij niet per definitie een band met de eigen regio.<sup>1</sup> Dit gegeven ondersteunt de opvatting van het kabinet dat het huidige stelsel het aangaan en onderhouden van een band met kiezers niet stimuleert.

5

*Wat wordt bedoeld met de zinsnede «Verder acht ik de voorwaarden waaraan de lijsten van deelnemende groeperingen moeten voldoen erg kunstmatig (...)» in paragraaf 4.1?*

Hiermee bedoel ik dat ik het kunstmatig vind dat per kieskring de lijst zo moet worden opgebouwd dat op de tweede en eventueel volgende plaatsen, de kandidaten van de landelijke lijst worden opgenomen die wonen in de desbetreffende kieskring. Achter al die verschillende lijsten hangt een landelijke lijst met de voorkeursvolgorde van de partij. Een kandidaat die hoog voorkomt op de lijst in zijn kieskring kan op die landelijke lijst een heel lage plaats hebben. Kiezers zullen echter de indruk hebben dat de aan hen voorgelegde lijst een voorkeursvolgorde van de partij aangeeft. Dit nog los van het feit dat niet alle partijen aan het vereiste van een kandidaat uit de desbetreffende kieskring op nummer 2 zullen kunnen voldoen. Vooral voor kleine partijen is het niet vanzelfsprekend kandidaten uit alle kieskringen te hebben. Het is zelfs zeer de vraag of de Grondwet de ruimte biedt aan partijen als vereiste te stellen ten minste één kandidaat uit elke kieskring te kandideren. Het lijkt mij toe dat dit op een ontoelaatbare manier het passief kiesrecht beperkt. Overigens ben ik van opvatting dat het voorgestelde stelsel de vrijheid van partijen de kandidatenlijst in te richten teveel aan banden legt. De vereisten zijn dat men minimaal twintig kandidaten stelt, uit iedere kieskring minimaal één kandidaat afkomstig is, de eerste kandidaat op de lijst in alle kieskringen dezelfde is en de tweede kandidaat juist in alle kieskringen een andere.

6

*Kan nader worden aangegeven waarom het model «stelsel met één stem met verschillende lijsten per kieskringen», «mogelijk» ongrondwettig is?*

Het stellen van een woonplaatsvereiste aan nummer 2 van de kandidatenlijst is mogelijk ongrondwettig. Grondwettelijke vereisten voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer zijn uitsluitend dat men Nederlander is,

---

<sup>1</sup> De geografische vertegenwoordiging in Nederland wordt wel aangeduid als descriptive, omdat de leden van de Kamer zich niet als vertegenwoordigers van een bepaalde regio gedragen (bijvoorbeeld door als aanspreekpunt voor kiezers uit de regio te dienen). Zie hierover Micheal Latner en Anthony J. McGann, Geographical Representation under proportional representation: the cases of Israel and the Netherlands, Irvine, 2004, blz. 1.

achttien jaar is of ouder en niet is uitgesloten van het kiesrecht. Deze vereisten zijn limitatief. In zijn advies over de hoofdlijnennotitie heeft de Kiesraad het standpunt ingenomen dat het stellen van een woonplaatsvereiste aan een districts kandidaat niet in overeenstemming is met de Grondwet.<sup>1</sup> Of het wel mogelijk is de plaats van een kandidaat op de lijst te laten afhangen van zijn woonplaats, zou nader onderzoek vergen.

7

*Waarom betreurt het kabinet het dat de selectiefunctie van partijen bij een grotere invloed van voorkeurstemmen wordt ondermijnd, terwijl dat met stemmen via districten toch ook het geval is?*

In de brief heb ik geconstateerd dat verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel de selectiefunctie van partijen ondermijnt. In mijn ogen heeft verlaging of opheffing van de voorkeurdrempel het ongewenste gevolg dat het leidt tot een zekere willekeur. Een kandidaat kan op grond van een gering aantal stemmen de voorkeurvolgorde van de partij doorbreken, zonder dat er sprake is van een daadwerkelijk kiezersmandaat voor de kandidaat en zonder dat rekening wordt gehouden met kiezers die met hun stem op de lijsttrekker eigenlijk een stem op de partij uitbrengen en impliciet instemmen met de volgorde van de lijst. Afschaffing van de voorkeurdrempel zou bij de laatstgehouden verkiezingen bijvoorbeeld hebben geleid tot de verkiezing van zeven kandidaten op een «onverkiesbare» plaats op de lijst van de VVD op basis van aantallen stemmen die variëren van 3170 tot 288, maar in vijf van de zeven gevallen ruim minder dan 1000 bedraagt.

Ik meen dat een evenwicht moet worden gevonden tussen invloed van de kiezer op de keuze van kandidaten en invloed van de partij op de samenstelling van de fractie. In het door het kabinet voorgestelde stelsel, maar ook in andere varianten, is sprake van een dergelijk evenwicht. In het gemengde stelsel van het kabinet kunnen partijen redelijk goed inschatten in welke districten zij een zetel kunnen winnen en in die districten een kandidaat stellen die niet alleen de kiezers in het district zal aanspreken maar ook past in de fractie. Bovendien kunnen zij door de samenstelling van de landelijke lijst invloed uitoefenen op de samenstelling van de fractie. In het door het kabinet voorgestelde stelsel zullen ook vrijwel altijd kandidaten van de lijst deel uit maken van de fractie.

8

*Waarom wordt een stelsel waarin meer voorkeurstemmen kunnen worden uitgebracht als buitengewoon ingewikkeld gekenschetst, terwijl dezelfde kwalificatie kan worden gegeven aan het voorstel van het kabinet, zeker indien daaraan zou worden toegevoegd het systeem van een enkele overdraagbare stem en een beperkte verenigbaarheid van kandidaturen op beide lijsten?*

Een stelsel waarin meer dan één voorkeurstem per kiezer kan worden uitgebracht is niet altijd ingewikkeld. Zo is de Belgische mogelijkheid op één lijst verscheidene voorkeurstemmen uit te brengen heel eenvoudig. Dat geldt ook voor de in de hoofdlijnennotitie beschreven variant waarin de kiezer drie stemmen kan uitbrengen op een kandidaat van willekeurig welke lijst. De in de motie genoemde variant met districtslijsten die zijn gerelateerd aan landelijke lijsten vind ik wel ingewikkeld. Ik vind die variant ingewikkeld omdat

- de resultaten van beide stemmingen door elkaar lopen nu de verkiezing in de districten geen zelfstandige betekenis hebben en
- de twee stemmen van de kiezer ieder een ander gewicht hebben, terwijl de kiezer twee keer hetzelfde doet, namelijk een voorkeurstem uitbrengen op een kandidaat van een lijst.

<sup>1</sup> In dit verband is interessant dat de Belgische Raad van State tot de conclusie kwam dat beperking van de kandidaatstelling voor de Kamer tot de kieskring van zijn woonplaats strijdig is met de grondwettelijke bepaling dat een Kamerlid zijn woonplaats in België moet hebben.

Het door het kabinet voorgestelde gemengde stelsel is in beide opzichten een stuk eenvoudiger. De landelijke stem bepaalt de verdeling van de zetels tussen partijen. De districtsstem bepaalt welke kandidaten in het district worden gekozen. De landelijke stem wordt uitgebracht op een kandidaat van een lijst en de districtsstem op een «losse» kandidaat. De betekenis van beide stemmen in een gemengd stelsel kan ook eenvoudig op het stembiljet worden aangegeven. Het stembiljet in Nieuw-Zeeland kan tot voorbeeld dienen.

De door het kabinet voorgestelde enkele niet overdraagbare stem is juist erg eenvoudig. De kandidaten worden gekozen in volgorde van het aantal door hen behaalde stemmen. Iedereen kan begrijpen dat de kandidaat met de meeste stemmen als eerste voor een districtszetel in aanmerking komt, daarna de kandidaat met het daaropvolgend aantal stemmen enzovoort. In mijn brief van 19 april jl. heb ik aangegeven dat aan onverenigbaarheid van landelijke en districtsandidatuur ook nadelen kleven, vooral voor kleine en middelgrote partijen. Een nadeel is echter beslist niet dat onverenigbaarheid voor de kiezer ingewikkelder zou zijn. Integendeel, onverenigbaarheid is het meest inzichtelijk: de districtsandidaat die heeft gewonnen komt in de kamer, de kandidaat die heeft verloren niet. Dat laatste is bij verenigbaarheid niet altijd het geval. Bovendien voorkomt onverenigbaarheid dat de kiezer twee keer een stem op dezelfde persoon kan uitbrengen. Dit onderstreept het verschil in betekenis van beide stemmen.

9

*Op grond van welke overwegingen koestert het kabinet «aarzelingen» over de vraag of het geven van een verschillend stemgewicht aan de districtsstem wel in overeenstemming is met artikel 4 van de Grondwet, als het gaat om het stelsel van districtslijsten die zijn gerelateerd aan landelijke lijsten? Waarom geldt het probleem van een verschillend stemgewicht per «district» niet bij de samenstelling van de Eerste Kamer?*

De aarzelingen komen voort uit de tekst van artikel 4 van de Grondwet waarin is bepaald dat alle kiezer gelijkelijk het recht hebben de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen.

In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4 van de Grondwet komt naar voren dat is bedoeld dat iedere kiezer dezelfde invloed moet kunnen uitoefenen op de samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen. Naar de letter sluit artikel 4 invoering van onderscheiden stemgewichten niet uit. De wetgever is immers bevoegd beperkingen en uitzonderingen vast te stellen. Tijdens de behandeling van artikel 4 in de Tweede Kamer stelde de toenmalige regering echter onweersproken dat invoering van gewogen stemmen ongeoorloofd zou zijn.<sup>1</sup> Invoering van gewogen stemmen per district is vanuit het perspectief van de kandidaten rechtvaardig. Een kandidaat in een groot district heeft daardoor immers evenveel kans als een kandidaat in een klein district. Feit is echter dat de kiezer in een klein district als individu meer invloed uitoefent dan de kiezer in een groot district.

Voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4 van de Grondwet. De leden van de Eerste Kamer worden, in afwijking van het uitgangspunt van artikel 4, indirect gekozen door de leden van provinciale staten. Deze uitzondering is in de Grondwet zelf geregeld. Juist om ervoor te zorgen dat iedere burger ondanks de indirecte verkiezingen gelijkelijk zijn vertegenwoordigd, worden de stemmen van de statenleden gewogen. De verhouding tussen het aantal leden van provinciale staten en het aantal inwoners van de provincie verschilt immers sterk per provincie. De stem van een

---

<sup>1</sup> Handelingen II, 1976/77, 15 dec. 1976, p. 2158.

statenlid wordt daarom gerelateerd aan het aantal burgers dat hij geacht wordt te representeren.

10, 11 en 12

*Wat is het verschil tussen een gesloten district en een kieskring? Waarom wordt aan dit verschil zoveel waarde toegekend? Is het aspect van het profiel dat kandidaten in een regio aan de daar woonachtige kiezers tonen, in dit verband van minder belang?*

*Waarop baseert het kabinet de stelling dat het model van «districtslijsten die zijn gerelateerd aan landelijke lijsten» niet stimuleert dat kandidaat-kamerleden een band met het district ontwikkelen?*

*Waarop is de stelling gebaseerd dat in het model «districtslijsten die zijn gerelateerd aan landelijke lijsten» het de vraag is of kandidaten, die tevens op de landelijke lijst staan, zichzelf als districtskandidaat zien?*

Een kieskring is voor de vaststelling van de uitslag een administratieve eenheid. De uitslag in een kieskring staat in een onlosmakelijk verband met de uitslag in andere kieskringen.<sup>1</sup> De uitslag in een gesloten district staat echter, althans voor wat betreft de in dat district uitgebrachte districtsstemmen, op zichzelf. In het gesloten district worden één of meer kandidaten gekozen. Eén als er sprake is van een enkelvoudig district, meer als er sprake is van meervoudige districten.

Naar mijn opvatting bieden gesloten districten de beste kansen om de doelen die het kabinet stelt te realiseren. Een kandidaat die wordt gekozen in een district heeft zijn verkiezing uitsluitend te danken aan de kiezers in dat district. Zij zijn voor de districtskandidaat dan ook het forum waartoe hij zich richt voor de verkiezingen en waarmee hij na zijn verkiezing een band onderhoudt met het oog op zijn herverkiezing. Dat laatste zal overigens sterker het geval zijn naarmate de regionale invloed op de kandidaatstelling groter is.

Aan de aanname dat een stimulans voor het ontwikkelen van een band met een district in de variant van districtslijsten die zijn gerelateerd aan landelijke lijsten ontbreekt, liggen verschillende overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats bestaat de districtslijst uit diverse kandidaten. Het kunnen er in totaal vijftien zijn. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat partijen hen zullen stimuleren individueel op zoek te gaan naar voorkeurstemmen. Doen ze dat wel, dan ontstaat vooral een gevecht tussen kandidaten van dezelfde partij. Bovendien wordt geen enkele kandidaat formeel in een district gekozen. Alleen regionale kandidaten van de districtslijst die niet tevens op de landelijke lijst staat hebben een eventuele verkiezing uitsluitend aan districtsstemmen te danken. Zij moeten dan echter wel in een beperkt kiesgebied als niet-lijsttrekker, 25% van de kiesdeler zien te halen.

Het is natuurlijk al mooi als de districtslijsttrekker een band opbouwt met het district. Deze lijsttrekker komt echter in de voorgestelde variant ook voor op de landelijke lijst. Vooral als betrokkene hoog op de landelijke lijst staat is het de vraag of hij zichzelf als districtskandidaat zal zien. Een kandidaat die hoog op de lijst staat, staat daar immers niet per se omdat hij in een bepaald deel van het land populair is, maar omdat de partij hem als kandidaat ziet zitten. Ook de districtslijsttrekker wordt formeel niet in het district gekozen.

14

*Hoe verhoudt de stelling van het kabinet dat een evenredige verdeling van de zetels in districten geen doel van de districtsverkiezingen is, zich tot het door de minister als nadeel van enkelvoudige districten aangevoerde feit, dat de relatief grootste partij een onevenredig groot aantal districtszetels verwerft?*

<sup>1</sup> Overigens wordt in de variant die aanleiding geeft tot deze vraag niet gesproken van kieskringen maar van districten, het zijn echter geen gesloten districten.

Het gaat hier om twee verschillende zaken. Wanneer gebruik gemaakt wordt van districten is een evenredige verdeling zoals we die nu in Nederland kennen binnen de districten per definitie niet te bereiken. Dat geldt zowel voor enkelvoudige als meervoudige districten. Op zichzelf genomen acht het kabinet dit ook niet bezwaarlijk aangezien de evenredige vertegenwoordiging van partijen via de eerste stem wordt gegarandeerd. Binnen de districten gaat het om het bereiken van een verantwoordingsrelatie tussen kamerleden en kiezers. Op grond van deze doelstelling ben ik van mening dat het gezien de diversiteit in de Nederlandse politiek – nu er niet sprake is van twee grote partijen die samen meer dan 80% van de zetels halen zoals bijvoorbeeld in Duitsland – het meest wenselijk is dat niet alleen de twee grote partijen districtsvertegenwoordigers leveren. Dit kan worden bereikt door meervoudige districten in combinatie met de enkele niet overdraagbare stem. De verdeling van de zetels over de partijen in meervoudige districten is ook niet evenredig met het aantal kamerzetels van de partijen, maar de zetels zullen wel over meer partijen verspreid zijn.

15

*Is het kabinet van mening dat de constatering dat «enkelvoudige districten vrijwel zonder uitzondering worden gewonnen door kandidaten van grote partijen (vooral CDA en PvdA)» ook een aanduiding is van het feit dat zij de meeste kiezers vertegenwoordigen en het dus logisch is dat er daar de meeste behoefte is aan een verantwoordingsrelatie?*

Het is zonder meer juist dat de grote partijen de meeste kiezers vertegenwoordigen en dat het daarom logisch is dat de kandidaten van deze partijen binnen de districten de meeste zetels binnenhalen. Dat neemt niet weg dat binnen de Nederlandse politieke verhoudingen een relatief groot aantal kiezers op middelgrote en kleine partijen stemt. Het kabinet vindt het daarom een voordeel van meervoudige districten met een stelsel van niet overdraagbare stemmen dat deze partijen ook kans maken op districtszetels. Voor het functioneren van de Tweede Kamer als zodanig lijkt het ook beter als niet alleen de twee grootste partijen districtsvertegenwoordigers in hun midden hebben.

16

*Hoe werkt het Ierse stelsel met de enkele overdraagbare stem in de praktijk? Heeft het kabinet overwogen dit stelsel in te voeren? Welke gevolgen zou plaatsing van meerdere kandidaten op de tweede lijst, ten einde in een district meer keuzemogelijkheden te bieden, hebben voor de transparantie voor de kiezer en voor de omvang van de stemmachines? Waarom zal bij het Ierse stelsel, in combinatie met het kabinetsvoorstel, niet gelden dat het voor sommige kleine partijen moeilijk zal zijn kandidaten te vinden?*

In Ierland is sprake van kiesdistricten met tussen de drie en vijf kandidaten per district. De kandidaten staan in alfabetische volgorde op het stembiljet en de kiezer wordt gevraagd de kandidaten in volgorde van voorkeur te nummeren. De kiezer is daarbij vrij om zover te nummeren als hij zelf wil. Hij kan dus stoppen bij het geven van zijn eerste voorkeur, hij kan er ook voor kiezen alle kandidaten in volgorde van voorkeur te plaatsen. Voor een gedetailleerde beschrijving van de uitslagberekening verwijs ik naar het onderzoek «Proeve van een nieuw kiesstelsel». Eenvoudig gesteld komt het er op neer dat eerst alle eerste voorkeuren worden geteld. In het geval niet voldoende kandidaten de kiesdeler hebben gehaald, worden de stemmen van de kandidaat met het laagste aantal eerste voorkeuren verdeeld over de overige kandidaten overeenkomstig de op die stembiljetten aangegeven tweede voorkeur. Dit proces wordt herhaald tot zoveel kandidaten de kiesdeler hebben behaald als er zetels zijn te verdelen.

Het voordeel van dit stelsel is dat er niet meer dan één ronde nodig is om vast te stellen welke kandidaten op de meeste steun van de kiezers kunnen rekenen. Ook kunnen partijen meer kandidaten stellen zonder dat er stemmen verloren gaan voor de andere kandidaten van de betreffende partij. (Ervan uitgaande dat een kiezer die een eerste voorkeur heeft voor een relatief impopulaire kandidaat van een bepaalde partij bij zijn tweede en volgende voorkeuren de andere kandidaten van de betreffende partij voorop plaatst.)

Het kabinet heeft de mogelijkheid om de enkele overdraagbare stem overwogen, maar uiteindelijk niet voorgesteld, omdat het nummeren van kandidaten vaak als ingewikkeld wordt beschouwd. Hoewel in Ierland en Australië, waar het stelsel voor de senaatsverkiezingen wordt gebruikt, ingewikkeldheid niet als probleem wordt ervaren, is onmiskenbaar dat meer van de kiezer wordt gevraagd dan bij het enkele uitbrengen van één of twee stemmen. Bovendien ziet het kabinet, zoals ook uit het antwoord op vraag 15 blijkt, het niet per se als voordeel wanneer een partij meer dan één zetel per district kan winnen. In zijn advies over de hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester geeft de Kiesraad aan van oordeel te zijn het nummeren als zodanig niet als problematisch voor de kiezer te beschouwen.<sup>1</sup> Wel zal het stemmen volgens de Kiesraad veel tijd in beslag kunnen nemen. De Kiesraad ziet als groot bezwaar echter de ondoorzichtigheid van de uitslagberekening. Bij alle varianten, evenals bij het huidige kiesstelsel, is de uitslagberekening overigens zodanig ingewikkeld dat dit alleen door deskundigen, al dan niet met behulp van computers, gedaan kan worden.

Ik erken wel dat naarmate het totaal aantal kandidaten op het stembiljet toeneemt de overzichtelijkheid voor de kiezer afneemt. Het is overigens de vraag of onder de enkele overdraagbare variant het aantal kandidaten sterk zal toenemen. Zie hierover het antwoord op vraag 17. Voor zover kleine partijen problemen hebben om kandidaten te vinden voor de districtsverkiezingen worden deze door het Ierse stelsel niet vergroot nu dit stelsel niet vereist dat meer dan één kandidaat wordt gesteld.

17

*Is het bezwaar, dat het aantal districtskamerleden sterk zal toenemen ten koste van de op de landelijke lijst gekozen kamerleden in een stelsel met overdraagbare stem, op te lossen door kandidaten op beide lijsten toe te laten?*

Het is de vraag of het aantal districtskandidaten sterk zal toenemen onder het stelsel van de enkele overdraagbare stem. Het blijft immers zo dat slechts een enkele partij en dan nog slechts in een beperkt aantal districten kans maakt op een tweede zetel. Uit een oogpunt van helderheid voor de kiezer lijkt het daarom waarschijnlijk dat partijen campagne zullen voeren in de districtscampagne met één, hooguit twee kandidaten. Op die manier kan een maximale aandacht voor de betreffende persoon worden bewerkstelligd.

18

*Waar wordt in het rapport «De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer» melding gemaakt van varianten met 60 enkelvoudige districten?*

In dit rapport wordt de variant met 60 enkelvoudige districten niet behandeld.

---

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 2.



19

*Acht het kabinet het een adequate manier om een tweede ronde te voorkomen door kiezers de mogelijkheid te bieden een volgorde van de verschillende partijkandidaten aan te geven in een systeem waarbij per partij maar één kandidaat kan worden gekandideerd?*

In het antwoord op vraag 16 ben ik ingegaan op de voor- en nadelen van de enkele overdraagbare stem. Het is duidelijk dat het bezwaar van de complexiteit, voor zover aanwezig, afneemt op het moment dat er maar één kandidaat per partij is. Het stembiljet wordt dan namelijk overzichtelijker omdat er minder kandidaten zijn, waardoor het nummeren eenvoudiger wordt. Overigens acht ik het in een stelsel met meervoudige districten niet wenselijk om partijen te beperken in hun mogelijkheden meer kandidaten te stellen als het stelsel van de enkele overdraagbare stem wordt toegepast. Dit stelsel maakt het nu juist mogelijk een rangorde tussen kandidaten van dezelfde partij aan te geven zonder dat daarbij stemmen verloren gaan.

20

*Kan het kabinet zich de situatie voorstellen dat een tweede ronde in districten wel degelijk spannend kan zijn voor de kiezers in die districten waar een tweede ronde nodig is?*

Ik veronderstel dat de vraag betrekking heeft op een systeem met enkelvoudige districten waar een absolute meerderheid vereist is. Er zijn in een dergelijk stelsel zeker situaties denkbaar dat een tweede ronde spannend kan zijn, zoals in het geval dat in de eerste ronde een nek-aan-nekrace tussen twee kandidaten heeft plaatsgevonden.

Belangrijker echter dan de vraag of een tweede ronde wel of niet spannend is en derhalve wel of niet veel kiezers op de been zal brengen, is dat het in een gemengd stelsel niet nodig is om een kandidaat met een absolute meerderheid gekozen te krijgen. Het gaat immers in de eerste plaats om het verkiezen van een districtskandidaat op een zetel die reeds is toegewezen aan de partij via de eerste stem. De eis van de absolute meerderheid is vooral dan van belang als de verkiezing invloed heeft op de krachtsverdeling tussen de fracties. In het geval een absolute meerderheid toch gewenst wordt geacht dan valt naar mijn mening de methode de kiezer de mogelijkheid te bieden de kandidaten in volgorde van voorkeur te plaatsen te verkiezen boven twee rondes. Weliswaar moet dan, zoals ik hiervoor heb aangegeven een aantal technische problemen opgelost worden, maar voorkomen wordt dat de definitieve uitslag van de Tweede-Kamerverkiezingen ten minste twee weken op zich laat wachten.

21

*Welke opvatting heeft het kabinet over de constructie dit het oud lid van de Kiesraad, de heer Eskes, heeft voorgesteld om naast de restzetels een soort «overschotzetelkorting» toe te passen, zodat alle overschotzetels binnen de 150 zetels een plek kunnen krijgen bij een hoeveelheid van 75 enkelvoudige districten?*

Ik acht het in strijd met de Grondwet in algemene zin te bepalen dat alle overschotzetels worden toegekend ten koste van partijen die geen overschotzetels hebben. Deze strijdigheid geldt zeker in een stelsel met 75 enkelvoudige districten. In een zodanig stelsel is de kans dat de grootste partij onevenredig veel districtszetels behaalt namelijk ter dege aanwezig. Zo zou het CDA op basis van de verkiezingsuitslagen van 2002 62 districtszetels hebben behaald, tegen 43 landelijk.<sup>1</sup> Zouden alle 19 overschotzetels worden toegekend aan het CDA ten koste van zetels die op basis van de landelijke stemverhouding aan andere partijen toekomen, dan is geen

<sup>1</sup> Zie «De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer», H. van der Kolk, Universiteit Twente, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

sprake meer van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen, hetgeen strijdig is met de Grondwet.

In het voorstel van het kabinet met 20 meervoudige districten is de kans op overschotzetels zeer gering. Niettemin acht ik het aangewezen om ook in dat geval als uitgangspunt te hanteren dat de overschotzetels niet onbeperkt worden toegekend. Zoals ik ook in mijn antwoorden op de eerdere vragen van uw commissie heb aangegeven, zijn mijn gedachten daarbij dat de eventuele overschotzetels worden toegekend tot ten hoogste het aantal restzetels.<sup>1</sup> Gelet op de grondwetsgeschiedenis, acht ik een zodanige beperking van de evenredige vertegenwoordiging toelaatbaar.<sup>2</sup>

22

*In welke mate acht het kabinet de situatie waarin een meerderheid van een district een andere kandidaat gekozen heeft dan degene die het district zal gaan vertegenwoordigen, bevorderlijk voor de band tussen kiezer en gekozene?*

De ervaring in landen die gebruik maken van een relatieve meerderheid in enkelvoudige districten (het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Duitsland) is dat de kiezers de districts kandidaat als aanspreekpunt beschouwen ongeacht de vraag of zij op hem of haar gestemd hebben en dat omgekeerd de districts kandidaat zich ook als vertegenwoordiger van alle burgers in het district beschouwd ongeacht of ze op hem of haar gestemd hebben. Er is geen reden aan te nemen dat dit in Nederland anders zal zijn.

23

*Met welke doelstelling van het nieuwe kiesstelsel signaleert het kabinet strijdigheid indien een verliezer in een district via de landelijke lijst toch tot lid van de Kamer kan worden gekozen?*

De gedachte achter het nieuwe kiesstelsel is de kiezer meer invloed te geven op de personen die deel uitmaken van de Kamer door meer kamerleden met een eigen zelf verworven kiezerslegitimatie deel uit te laten maken van de Kamer. Als alle districts kandidaten ook (hoog) op de landelijke lijsten mogen staan, zal de kiezer, naar het kabinet meent, niet het gevoel hebben een doorslaggevende stem te hebben, nu de «verslagen» kandidaten toch op andere wijze in de kamer komen. Dit lijkt niet erg motiverend voor de kiezers. Ook kan betwijfeld worden of de districts kandidaten op deze wijze een daadwerkelijke stimulans ondervinden om een echte districtscampagne te voeren en – eenmaal gekozen – veel werk te maken van het onderhouden van de band met zijn of haar district.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat dit in het geval van 60 enkelvoudige districten anders ligt. Omdat geen van de partijen in Nederland tot op heden 60 zetels heeft behaald en hoogstwaarschijnlijk in veel districten niet op voorhand duidelijk is welke kandidaat zal gaan winnen, staat er hier voor kandidaten wel wat op het spel. Verlies in het district kan, ook al staat men relatief hoog op de lijst er toch toe leiden dat men niet in de Kamer komt, terwijl winst in het district een kamerzetel vrijwel garandeert.

24 en 25

*Wat verstaat het kabinet onder een «beperkte verenigbaarheid» van landelijke en districts kandidatuur? Hoe wordt deze beperkte verenigbaarheid precies uitgewerkt?*

*Kan het kabinet aangeven aan welk getal het denkt in geval van een maximum voor dubbele kandidaatstelling?*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/2004, 29 356, nr. 3, antwoorden op vragen 121, 159 en 162.

<sup>2</sup> Zie ook Kamerstukken II, 2003/2004, 29 356, nr. 3, antwoord op vraag 133.

In mijn brief van 19 april jl. heb ik aangegeven dat bij een volledige onverenigbaarheid van landelijke en districts-kandidatuur middelgrote partijen een reëel probleem kunnen hebben. Ik meen dat dit probleem verholpen is als de onverenigbaarheid voor een aantal districten wordt opgeheven. Als middelgrote partijen in bijvoorbeeld vijf districten waarin zij menen kans te maken op een zetel in staat zijn om een «topkandidaat» in te zetten, versterkt dit hun kans op een districtszetel zonder dat zij het risico lopen een belangrijke kandidaat voor een kamerzetel te verliezen in geval de zetel niet wordt gewonnen. Diverse grote fracties hebben aangegeven de onverenigbaarheid te willen opheffen omdat zij kandidaten hebben die én in een district veel stemmen zouden halen én veel voorkeurstemmen krijgen op de landelijke lijst. Ook voor deze partijen moet het opheffen van de onverenigbaarheid in een beperkt aantal districten voldoende zijn, nu de ervaring uit het verleden leert dat bij grote partijen slechts een beperkt aantal kandidaten van de landelijke lijst de voorkeurdrempel van 25% van de landelijke kiesdeler overschrijden. Om aan de naar voren gebrachte bezwaren en voorkeuren recht te doen en tegelijkertijd te voorkomen dat de districtsstem voor de gemiddelde kiezer in betekenis afneemt, zou in een kwart van het aantal districten (dus vijf van de twintig) de onverenigbaarheid kunnen worden opgeheven.

Daarnaast is het zo dat ik voornemens ben om partijen die aan de verkiezingen meedoen te verplichten om ten minste in vijf districten districts-kandidaten te stellen. Voor kleine partijen die er voor kiezen aan een beperkt aantal districtsverkiezingen mee te doen is het op deze wijze mogelijk om in de districten waar zij kandidaten stellen daarvoor vijf kandidaten van de landelijke lijst te nemen.

26 en 27

*Indien de incompatibiliteit tussen de landelijke en districts-kandidatuur (gedeeltelijk) wordt opgeheven, wat betekent dat voor de voorkeursdrempel? Worden dan de stemmen op één persoon van beide lijsten bij elkaar opgeteld?*

*Kan het kabinet aangeven wat er gebeurt met kandidaten die via de landelijke lijst meer voorkeurstemmen hebben gekregen dan een districts-kandidaat?*

In het voorgestelde gemengde stelsel gaat de toewijzing van de zetels als volgt. De zetels die een partij heeft behaald op basis van de landelijke stemmen, worden eerst toegewezen aan de gekozen districts-kandidaten, vervolgens aan de kandidaten van de lijst die een aantal voorkeurstemmen hebben gehaald dat groter is dan 25% van de kiesdeler en daarna aan de overige kandidaten van de lijst.

Indien de incompatibiliteit (gedeeltelijk) wordt opgeheven, kan een persoon zowel kandidaat staan op de lijst als kandidaat zijn in een district. Als een districts-kandidaat die tevens op de lijst staat als districts-kandidaat wordt gekozen dan wordt hij bij de toewijzing van zetels aan de kandidaten van de lijst overgeslagen.

Het opheffen van de incompatibiliteit heeft geen gevolgen voor de voorkeursdrempel. De op één persoon op de lijst en in het district uitgebrachte stemmen worden niet bij elkaar opgeteld. De districtsverkiezingen hebben immers niet tot doel bepaalde kandidaten de gelegenheid te geven extra voorkeurstemmen te behalen, maar hebben tot doel in het district kandidaten te kiezen. Als een kandidaat *op de lijst* meer dan 25% van de kiesdeler behaalt, wordt hij benoemd met voorrang op andere kandidaten die hoger op de lijst staan.

De kans bestaat dat zich het geval voordoet dat het aantal door een partij behaalde zetels niet toereikend is om een zetel toe te wijzen aan alle kandidaten van de lijst die 25% van de kiesdeler hebben gehaald. In dat geval zijn de kandidaten met de minste voorkeurstemmen niet gekozen. De kans dat dit zich voordoet in het door het kabinet voorgestelde stelsel is klein.

Het aantal op een districtskandidaat uitgebrachte stemmen kan niet zonder meer worden vergeleken met het aantal op een lijstkandidaat uitgebrachte stemmen. De stemmen hebben een verschillende betekenis en het aantal kiezers dat in het district een stem op een bepaalde persoon kan uitbrengen is kleiner dan het aantal kiezers dat een stem op een persoon op de lijst kan uitbrengen. Een verschil in aantallen stemmen uitgebracht op kandidaten van de lijst en kandidaten in de districten, is daarom onvoldoende reden om de volgorde waarin kandidaten worden benoemd – eerst de districtskandidaten en daarna de kandidaten van de lijst – te doorbreken.

De kans is overigens niet zo groot dat op een gekozen districtskandidaat minder stemmen zijn uitgebracht dan op een niet-gekozen kandidaat van de lijst. Immers, in het voorstel met meervoudige districten dat het kabinet voor ogen staat, is in het district voorzien in een drempel van 50% van de landelijke kiesdeler. Districtskandidaten die deze drempel niet halen, zijn niet in hun district gekozen. Dat betekent dat bij districts-kandidaten de drempel twee keer zo hoog ligt als de voorkeursdrempel voor kandidaten op de lijst. Bij zestig enkelvoudige districten van gelijke grootte mag worden aangenomen dat de winnende districtskandidaat 30 tot 40% van de stemmen op zich weet te verenigen. Dat ligt dan in de orde van grootte van 45 000 stemmen, onderveer 75% van de landelijke kiesdeler, dus ruim hoger dan de voorkeursdrempel.

28

*Wat wordt onder «middelgrote» partijen verstaan? Wanneer is een partij «middelgroot»? Welke regels moeten gaan gelden voor de verenigbaarheid van kandidaturen voor nieuwe partijen?*

Onder een middelgrote partij versta ik een partij met meer dan slechts enkele maar minder dan twintig zetels in de Tweede Kamer. Dit zijn partijen die in de grotere meervoudige districten (vier zetels en meer) dan wel door een concentratie van kiezersaanhang in een bepaalde regio kans maken op een of meer districtszetels.

Voor de verenigbaarheid van kandidaturen voor nieuwe partijen geldt hetzelfde antwoord als ik hiervoor op de vragen 24 en 25 heb gegeven.

29

*Kan inzicht worden gegeven in de kosten als alle 60 kandidaten op de landelijke lijst in de stemmachines worden opgenomen? Wat zijn de kosten als er 30 dan wel 40 dan wel 50 namen in de stemmachine worden opgenomen? Waarom wordt het niet als voordeel aangemerkt van het model waarbij één stem wordt uitgebracht, maar verschillende lijsten per kieskring worden ingediend, dat op (nagenoeg) allen kandidaten met de huidige stemmachines kan worden gestemd?*

In Nederland worden twee typen stemmachines gehanteerd: de stemmachines met stempaneel en de stemcomputers met touchscreen. Rond de 440 gemeenten hanteren de stemmachine met stempaneel, terwijl 18 gemeenten de stemcomputers met touchscreen gebruiken. Voor de stemcomputers maakt het geen verschil in kosten hoeveel kandidaten er op de kandidatenlijst worden vermeld. Dit komt omdat op het touchscreen geen

totaaloverzicht van de kandidatenlijsten wordt gepresenteerd. Nadat de kiezer een keuze heeft gemaakt voor een partij, krijgt hij op het touch-screen uitsluitend de kandidatenlijst van deze partij te zien. Het aantal kandidatenlijsten dat de stemcomputer kan verwerken is hierdoor in beginsel onbeperkt. Dit laatste geldt niet voor de stemmachines met stempaneel die door de meeste gemeenten worden gebruikt. Bij deze stemmachine heeft de kiezer op het stempaneel een totaaloverzicht van alle kandidatenlijsten. Op dit stempaneel kunnen in totaal 36 kolommen met 30 kandidaten worden vermeld. Heeft een partij meer dan 30 kandidaten, dan neemt de kandidatenlijst op het stempaneel twee kolommen in beslag. Wordt aan elke partij toegestaan op de landelijke lijst meer dan 30 kandidaten te stellen en maken de partij hiervan ook gebruik, dan betekent dit bij een deelname van bijvoorbeeld 20 partijen dat het stempaneel reeds te klein is om alle kandidatenlijsten te vermelden. In dat geval zijn immers 40 kolommen nodig om alle kandidatenlijsten te vermelden. Voor vermelding van de districts kandidaten is dan überhaupt geen ruimte beschikbaar op het stempaneel.

Wordt derhalve aan alle partijen toegestaan om meer dan 30 landelijke kandidaten te stellen (daarbij maakt het niet uit of het om 40, 50 of 60 kandidaten gaat), dan is de kans zeer groot dat het stempaneel van de stemmachines niet groot genoeg is om alle kandidatenlijsten te vermelden, laat staan dat de districts kandidaten vermeld kunnen worden. Een te klein stempaneel betekent dat in elk stemlokaal een extra stemmachine geplaatst zal moeten worden. Uitgaande dat er in ongeveer 7500 stemlokalen een extra stemmachine à € 3 300, geplaatst zal moeten worden, betekent dit dat de totale kosten zullen uitkomen op rond de 25 miljoen euro. Ik merk nog op dat het Kiesbesluit thans voorziet in de mogelijkheid van een noodoplossing voor het geval de stempanelen te klein zijn om alle kandidatenlijsten te vermelden. Deze noodoplossing komt er op neer dat de kandidatenlijsten niet op het stempaneel van de stemmachine worden vermeld, maar daarboven tegen de binnenkant van de deksel van de stemmachine. Op het stempaneel kan de kiezer dan in twee stappen een stem uitbrengen. De eerste stap is dat de kiezer op het stempaneel het nummer indrukt dat overeenkomt met het lijstnummer van zijn partij van voorkeur. Vervolgens drukt de kiezer het nummer in dat overeenkomt met zijn kandidaat van voorkeur. Deze oplossing is uitdrukkelijk bedoeld voor noodsituaties. Indien duidelijk is dat de stempanelen voortaan bij elke Tweede-Kamerverkiezing te klein zullen zijn, acht ik deze oplossing niet gewenst.