

Vergaderjaar 2003–2004

29 356

Nieuw kiesstelsel

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2004

1. Inleiding

Bij brief van 27 november 2003 jl. heb ik u de Hoofdpijnennotitie nieuw kiesstelsel «Naar een sterker parlement» aangeboden (kamerstukken II 2003/04, 29 356, nr. 1; verder hoofdpijnennotitie). Tegelijkertijd is deze notitie voor commentaar op hoofdpijnen voorgelegd aan de Kiesraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur (verder: Rob) met het verzoek om voor 31 januari 2004 een reactie te geven.

Ik ben verheugd dat beide raden bereid en in staat zijn geweest op deze korte termijn te reageren en ben hen daarvoor erkentelijk. Bijgevoegd bied ik u hun commentaren aan¹.

Bij de toezending van de hoofdpijnennotitie heb ik aangegeven dat ik de Tweede Kamer een reactie op de adviezen zou doen toekomen. Deze brief strekt daartoe.

2. Algemene opmerkingen over de keuze voor een nieuw kiesstelsel

Ik verheug mij dat de **Rob** het standpunt van het kabinet onderschrijft dat een andere inrichting van het kiesstelsel kan bijdragen aan een revitalisering van de representatieve democratie in Nederland. Ik onderschrijf de opvatting van de Rob dat de kiesstelselhervorming niet op zichzelf moet staan en dat ook parlement en politieke partijen een bijdrage moeten leveren. Het valt mijns inziens positief te waarderen dat een aantal politieke partijen de afgelopen jaren initiatieven hebben ondernomen om de partij te vernieuwen, onder meer door het versterken van de interne partijdemocratie en het aanhalen van de relaties met burgers en maatschappelijke organisaties. Ook de Tweede Kamer heeft in het recente verleden diverse initiatieven ondernomen om de eigen werkwijze te verbeteren. Ik zie het kabinetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel als een noodzakelijke ondersteuning van deze ontwikkelingen en als een stimulans tot verdergaande initiatieven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Centraal in het kabinetsvoorstel staat het streven naar meer kamerleden met een eigen kiezersmandaat. Dit gebeurt door het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarbij Nederland één kiesgebied vormt en de kiezer een keuze maakt uit (personen op) lijsten, aan te vullen met de verkiezing van personen in meervoudige districten. Op de inrichting van de districtsverkiezingen ga ik nog nader in. Hier volsta ik met de opmerking dat die zodanig is dat alle districts kandidaten uitdrukkelijke kiezerssteun voor zichzelf moeten verwerven. Naar mijn mening zal dit niet alleen voor meer herkenbare kandidaten zorgen, zoals de Rob opmerkt, maar zal dit een positieve invloed hebben op de positie van de Tweede Kamer als geheel. Districtskamerleden zullen het zich niet kunnen en willen veroorloven om alleen tijdens de verkiezingscampagne in het district aanwezig te zijn. Er zal sprake zijn van een permanente zichtbaarheid van kamerleden voor de kiezers door het regelmatig houden van spreekbeurten en het anderszins onderhouden van contacten met de burgers in het district, bijvoorbeeld door het instellen van een spreekuur. Ook zal het districtskamerlid contacten willen onderhouden met de maatschappelijke organisaties en de lokale en provinciale bestuurders in zijn district. Ervaringen in het buitenland zijn wat dit betreft inspirerend en veelbelovend.

Tot mijn spijt kunnen de in de hoofdlijnennotitie gegeven argumenten voor een nieuw stelsel de **Kiesraad** niet overtuigen. De Raad acht het gezien de politieke wil om het kiesstelsel te wijzigen echter niet op zijn weg liggen om nader in te gaan op deze argumenten. Ik stel het op prijs dat de Kiesraad desalniettemin in zijn advies heeft meegedacht over het nieuwe stelsel en waardevolle opmerkingen maakt over de inrichting hiervan. Naar ik hoop draagt deze brief ertoe bij dat de redenen om te komen tot een nieuw stelsel binnen de grenzen van de evenredigheid nog overtuigender voor het voetlicht komen.

Beide adviesraden zien als bezwaar dat het voorgestelde stelsel ingewikkelder zou zijn dan het bestaande stelsel. Onmiskenbaar is een kiesstelsel waar een kiezer twee stemmen heeft die ieder een eigen functie hebben complexer dan een stelsel waarbij een kiezer maar één stem heeft. Dat neemt niet weg dat als de kiezers in Nieuw-Zeeland, Duitsland, Wales, Schotland en diverse andere landen daar geen noemenswaardige problemen mee hebben het stelsel ook door Nederlandse kiezers zal worden begrepen. Het is vaak zo dat iets nieuws in eerste instantie ingewikkeld lijkt. De commissie-Jenkins die de huidige Britse regering in 1999 adviseerde over een nieuw kiesstelsel noemde als een belangrijk bezwaar van het Nederlandse kiesstelsel dat het zo ingewikkeld is en moeilijk te begrijpen voor Britse kiezers. Ik ben van opvatting dat kiezers in hun dagelijkse leven tal van complexe keuzes moeten maken waarbij de veronderstelde complexiteit van het uitbrengen van twee stemmen in het niet valt. Een vergelijkbare opmerking wil ik maken over het commentaar van beide raden dat het voorstel partijen aanleiding zou kunnen geven tot (ongewenst) strategisch gedrag. Alle kiesstelsels leiden tot strategisch gedrag. Alle deelnemende partijen zijn immers gericht op het behalen van een zo groot mogelijk aantal zetels. En afhankelijk van het kiesstelsel past men zijn strategie daarop aan. Het doel van het kabinetsvoorstel is er dan ook deels op gericht die strategie te beïnvloeden. Het kabinet wil dat partijen en kamerleden zich nog meer dan thans richten op de relatie tot de kiezers. Niet louter uit verantwoordelijkheidsgevoel, maar omdat dat stemmen oplevert. Voor wat betreft de specifieke opmerkingen over de mogelijkheden tot misbruik, verwijs ik naar hetgeen ik daarover hieronder opmerk.

3. De beoordeling van het kabinetsvoorstel

a. Grondwettelijke aspecten: evenredigheid en een vast aantal kamerzetels

Bij zijn voorstel voor een nieuw kiesstelsel is het kabinet uitgegaan van de voorwaarden die de Grondwet hieraan verbindt, te weten een stelsel van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen en een vast aantal van 150 kamerleden. Ook los van het feit dat de Grondwet verkiezingen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging voorschrijft, is het kabinet voorstander van handhaving van de evenredigheid. Een stelsel van evenredigheid biedt aan grote en kleine groepen kiezers de mogelijkheid tot vertegenwoordiging in het parlement. 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. Het kabinet meent dat deze voordelen zeker in de Nederlandse verhoudingen zo belangrijk zijn dat invoering van een stelsel dat niet op evenredigheid gebaseerd is, geen optie is. Ik kan dan ook zonder meer instemmend reageren op de opmerking van de **Kiesraad** dat hij ervan uit gaat dat het gemengde stelsel niet zal worden ingevoerd als opstap naar een systeem waarin de evenredigheid volledig wordt verlaten. In de hoofdlijnennotitie is inderdaad sprake van een eindmodel.

De eis van een vast aantal van 150 kamerzetels is onder een gemengd stelsel nauw verbonden met de eis van evenredigheid. Dit hangt samen met het gegeven dat de uitslag in de districten onder omstandigheden zodanig kan zijn dat toekenning van alle behaalde districtszetels ertoe kan leiden dat een partij meer zetels via de districten binnenhaalt dan waar hij op grond van de stemmen op de landelijke lijst recht zou hebben. De **Rob** constateert daarom terecht dat er een spanning bestaat tussen de handhaving van de evenredige vertegenwoordiging en het verwerven van een eigen kiezersmandaat in de districten. Ik merk daarbij wel op dat de kans op overschotzetels bij de verkiezing van 75 kandidaten in meervoudige districten buitengewoon klein is. Maar dat neemt niet weg dat moet worden geregeld wat er gebeurt als een partij overschotzetels haalt. In de hoofdlijnennotitie is dit nog in het midden gelaten. Wel is duidelijk dat overschotzetels niet bovenop het aantal van 150 kamerleden kan komen, gezien de grondwettelijke eis van het vaste aantal van 150 kamerleden. Indien tot toewijzing van overschotzetels wordt overgegaan zullen deze in mindering op het aantal van 150 te verdelen zetels dienen te worden gebracht.

De **Kiesraad** wijst erop dat de mate van evenredigheid van het nieuwe stelsel afhangt van de oplossing die wordt gekozen in het geval er overschotzetels ontstaan. Indien voor een stelsel wordt gekozen waarin eventueel door de districtsstemmen ontstane overschotzetels niet worden toegekend, komt de evenredigheid in het nieuwe stelsel overeen met de evenredigheid die op grond van het huidige kiesstelsel wordt bereikt. In dat geval wordt zonder meer voldaan aan het vereiste van evenredigheid. Met de Kiesraad ben ik van mening dat het binnen het stelsel niet voor de hand ligt overschotzetels nimmer toe te kennen. Dat zou immers betekenen dat districtskandidaten die een zetel hebben behaald, toch niet tot kamerlid worden benoemd. Ook deel ik het oordeel van de Kiesraad dat ook indien er wel voor wordt gekozen overschotzetels toe te wijzen, aangenomen kan worden dat voldaan wordt aan het grondwettelijke vereiste van evenredigheid, mits in de wet beperkingen worden neergelegd voor de toewijzing van overschotzetels. Artikel 53 van de Grondwet spreekt immers over «evenredigheid binnen door de wet te stellen grenzen». De Kiesraad noemt als mogelijkheid eventuele overschotzetels toe te wijzen ten koste van restzetels die anders aan andere partijen zouden zijn toegekend. De begrenzing van het aantal toe te kennen

overschotzetels is dan gelegen in het aantal te verrekenen restzetels. De Raad meent dat dit geen aantasting van het grondwettelijk beginsel van de evenredigheid inhoudt. Dit oordeel sluit aan bij de opvatting van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de commissie Cals-Donner; 1967–1971). In haar eerste rapport gaf zij aan dat het toekennen van bonuszetels aan partijen tot maximaal het aantal restzetels slechts een aanpassing betreft van de restzetelverdeling en geen inbreuk maakt op de Grondwet (par. 13 van het rapport). Dit voorstel van de Kiesraad verdient serieuze overweging bij de formulering van een regeling terzake in het wetsvoorstel.

De **Rob** maakt de uitgangspunten van evenredigheid en een vast aantal kamerzetels onder meer bij de uitwerking van alternatieven tot de zijne. Wel merkt hij op dat stelsels die niet voldoen aan of spanning opleveren met deze voorwaarden in een aantal gevallen zelfs meer recht doen aan de doelstelling van het kabinet. Zo zou een stelsel waarbij overschotzetels bovenop de 150 kamerleden kunnen komen, volgens de Rob beter kunnen aansluiten bij de doelstelling van een groter aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat. In mijn ogen voldoet een stelsel waarbij overschotzetels worden toegekend ten koste van restzetels – waarbij ik herhaal dat de kans dat dergelijke zetels zich voordoen in het kabinetsvoorstel uiterst gering is – goed aan de gestelde doelen.

b. Twee stemmen

Op grond van het kabinetsvoorstel heeft de kiezer twee stemmen: een landelijke stem op een kandidaat van een landelijke lijst en een districtsstem op een districtskandidaat. De **Kiesraad** stemt in met de in de hoofdlijnennotitie neergelegde motivering binnen een gemengd kiesstelsel niet te kiezen voor één stem die zowel voor de landelijke zetelverdeling als voor de districtsverkiezing bepalend is. Kiezers hebben met twee stemmen de speelruimte bij de landelijke verkiezing en de districtsverkiezing elk een zelfstandig oordeel te geven.

De **Rob** gaat in op de mogelijke gevolgen van stemsplitsing door de kiezer. In zijn voorbeeld gaat hij uit van een groot aantal kiezers dat een landelijke stem uitbrengt op een grote partij en een districtsstem op een kleine, hetgeen leidt tot veel districtszetels voor de kleine partij. In theorie is er inderdaad veel denkbaar maar het is toch wel uiterst onwaarschijnlijk dat kiezers massaal hetzelfde niet erg rationele gedrag vertonen. Juist een districtskandidaat van een kleine partij maakt onder normale omstandigheden immers weinig kans in een district. In landen waar twee stemmen kunnen worden uitgebracht, stemsplitsing mogelijk is en gegevens voorhanden zijn, komt het niet voor dat er massaal op dezelfde wijze wordt gesplitst. Voor zover er al sprake van eenduidig gedrag is, komt dat er eerder op neer dat de districtsstem wordt uitgebracht op een kandidaat van een grote partij dan op een kandidaat van een kleine partij.

c. Voorkeurstem

Zowel de **Rob** als de **Kiesraad** spreken hun steun uit voor de keuze van het kabinet bij de landelijke stem de voorkeurstem te handhaven en deze stem niet te beperken tot een stem op een partij, zoals in Duitsland en Nieuw-Zeeland het geval is. De belangrijkste reden voor beide is dat een andere keuze de mogelijkheden van de kiezer ten opzichte van het bestaande kiesstelsel zou beperken. Met name voor kiezers die een voorkeur hebben voor een kleine partij die geen tot weinig kans heeft een districtszetel te winnen, geldt dat het afschaffen van de voorkeurstem op de landelijke lijst hun invloed op de samenstelling van de fractie inperkt.

De mogelijkheid van een voorkeurstem op de landelijke lijst veronderstelt in een gemengd stelsel uiteraard dat de kiezer twee stemmen heeft.

d. Aantal districtskandidaten

In het kabinetsvoorstel worden maximaal 75 zetels door districts-kandidaten bezet. De **Rob** staat positief tegenover de verdeling van 75 zetels via de landelijke lijst en 75 via de districten. Een verhoging van het aantal districtskandidaten naar 100, in een stelsel waarin géén sprake is van de onverenigbaarheid van kandidaatschappen, is volgens de Rob wel een mogelijkheid om meer parlementsleden een eigen kiezersmandaat te geven. De Rob acht het van belang dat in de discussie over het nieuwe kiesstelsel een verhoging van het aantal districtskandidaten wordt betrokken.

Het is mij niet precies duidelijk waarom de **Rob** meent dat er een verband is tussen het al dan niet verenigbaar zijn van de kandidatuur voor de landelijke lijst en de mogelijkheid om bij een hoger aantal districtszetels meer kamerleden met een eigen kiezersmandaat te verkrijgen. Indien er meer districtszetels zijn, komen er per definitie meer kamerleden met een rechtstreeks kiezersmandaat. De verenigbaarheid van de kandidaatschappen staat hier los van. Wellicht bedoelt de Rob dat de verkiezing van meer districtskandidaten partijen minder angst inboezemt als ze die kandidaten ook op de landelijke lijst mogen plaatsen. Men heeft dan mogelijk het idee de samenstelling van de fractie beter in de hand te hebben. Ik kom hieronder terug op de motivering voor de onverenigbaarheid. Hier volsta ik met de constatering dat naarmate het aantal te verkiezen districts-kandidaten groter is, de kans op overschotzetels ook groter wordt. Er is gekozen voor een aantal van 75, omdat op die manier de kans op het ontstaan van overschotzetels vrijwel tot nul gereduceerd is. Vooralsnog acht het kabinet dit een doorslaggevend argument. Als de Kamer meent dat het aantal districtskandidaten verhoogd moet worden, staat het kabinet hiervoor open.

e. Omvang districten

Het uitgangspunt in de hoofdlijnennotitie voor de omvang van de districten is dat het land verdeeld zal worden in ongeveer 20 districten met twee tot vijf à zes kandidaten.

Bezien vanuit het belangrijkste oogmerk van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel, te weten versterking van de band tussen kiezer en gekozene, heeft de **Kiesraad** er begrip voor dat is gekozen voor in omvang kleine districten. Hij constateert wel dat bij een maximum aantal van vijf à zes kandidaten in ieder geval de kleinere partijen er naar verwachting niet of nauwelijks in zullen slagen één van de 75 districts-zetels te bemachtigen. Aangezien de landelijke stemming bepalend is voor de zetelverdeling en juist bij de grotere partijen het probleem zich voordoet van *backbenchers* die «op de slippen» van de lijsttrekker de Tweede Kamer binnenkomen, acht de Kiesraad dit echter niet bezwaarlijk.

Ik erken dat, zoals de **Kiesraad** stelt, een aanhanger van een middelgrote partij in een groot district meer kans maakt een kandidaat van zijn partij verkozen te krijgen dan een aanhanger van dezelfde partij in een klein district. Voor een versterking van de band kiezer-gekozene moeten de districten niet te groot zijn, zoals ook de Kiesraad erkent. Dat het kabinet er toch voor kiest districten van wisselende omvang – dus ook wat grotere – te vormen heeft, naast de wens bestaande gemeente- en provinciegrenzen in acht te nemen, twee redenen. Ten eerste maakt de vorming van een aantal grotere districten het juist voor middelgrote partijen mogelijk ook districtszetels te winnen. In geval van bijvoorbeeld 25 districten

met ieder drie zetels zou de kans bestaan dat de drie grote partijen alle zetels onderling zouden verdelen. Ten tweede is de kans op overschotzetels kleiner in het geval de districtszetels meer evenwichtig over partijen worden verdeeld.

De Kiesraad stelt voor de districten te laten aansluiten bij de bestaande indeling in 19 kieskringen, omdat er geen andere indeling voor handen is. Vooral nog is mijn inschatting dat districten met zeven zetels, die bij de hantering van kieskringen als district zouden ontstaan, te groot zijn. In het oog moet worden gehouden de mogelijkheid dat partijen maar één kandidaat per district zullen stellen en dat er een substantiële drempel ingesteld zal worden voor het behalen van een districtszetel. Bij een district met zeven zetels wordt in dat geval al min of meer op voorhand ingebouwd dat er één of wellicht twee zetels niet bezet zullen worden. Dat is niet de bedoeling. Daarbij komt dat naar mijn stellige indruk de kieskring geen onder de kiezers levend begrip is en er daarom ook uit dien hoofde weinig reden is de indeling in kieskringen te volgen.

Ik laat momenteel nader onderzoek uitvoeren naar de voor- en nadelen van een bepaalde districtsomvang waarbij onder meer de positie van middelgrote partijen in beschouwing wordt genomen.

Tot slot merkt de Kiesraad over de districtsindeling op dat, welke indeling ook wordt gekozen, deze bij wet moet worden geregeld. Aangezien het aantal inwoners per district kan fluctueren, adviseert de Kiesraad te bepalen dat het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ten behoeve van elke verkiezing het aantal zetels per district vaststelt volgens een in de wet neergelegde berekeningswijze. De raad wijst op het belang dat het aantal zetels per district ruimschoots voor de kandidaatstelling wordt vastgesteld, aangezien partijen hiermee bij hun interne kandidaatstellingsprocedures rekening zullen willen houden. Ik ben het met de Kiesraad eens dat de districtsindeling in de wet zal moeten worden opgenomen. Ook de andere opmerkingen van de Kiesraad op dit punt lijken mij zinvol en zullen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel worden meegenomen.

f. Onverenigbaarheid kandidatuur landelijke lijst en district

In de hoofdlijnennotitie heeft het kabinet als uitgangspunt geformuleerd dat de kandidatuur voor de landelijke lijst en de districts kandidatuur onverenigbaar moeten zijn. Belangrijkste argument hiervoor is dat indien een kandidaat die in een district niet gekozen wordt toch via de landelijke lijst in de kamer kan komen, het belang van de districtsverkiezingen wordt verminderd.

Zowel de **Kiesraad** als de **Rob** gaan uitgebreid in op deze onverenigbaarheid en adviseren er vanaf te zien.

De argumenten van beide adviescolleges overtuigen mij vooral nog niet. Het komt mij voor dat de argumentatie is ingegeven door de onzekerheid die bij politieke partijen zou kunnen ontstaan over de samenstelling van de fracties en de kans op succes van landelijke kandidaten. Niet alleen partijen, maar ook kandidaat-kamerleden zullen naar mijn vaste overtuiging het nieuwe kiesstelsel als kans zien. Het in een rechtstreekse strijd met kandidaten van andere partijen verwerven van een districtszetel zal veel kamerleden aanspreken.

Overigens meen ik dat de onzekerheid die voor partijen en kandidaten zou ontstaan door de onverenigbaarheid sterk meevalt. Bij het meervoudige stelsel kunnen partijen voor het merendeel van de districten vrij goed bepalen of ze wel of geen kans maken op een zetel. Natuurlijk zullen er altijd enkele partijen op de wip zitten. Welke dat zijn verschilt per district

en hangt af van de grootte van het district en mate waarin een partij in dat district aanhang heeft. In een district met twee zetels zal onder de huidige verhoudingen een van de drie grote partijen het onderspit delven. In een district met vijf zetels gaat de echte strijd tussen de middelgrote partijen. De stelling dat een hoge plaats op de landelijke lijst het meest veilig is, acht ik dan ook niet juist. In dit opzicht biedt het kabinetsvoorstel de partijen en de kandidaten veel meer zekerheid dan bijvoorbeeld het voorstel dat door de Rob onder de alternatieven wordt genoemd waarbij de voorkeurdrempel wordt afgeschaft. Onder dat stelsel is vrijwel geen enkele kandidaat op voorhand zeker van een zetel. Het voorgaande kan de vraag of oproepen of in de districten wel sprake zal zijn van een verkiezingsstrijd als er veilige zetels zijn. Ik ben ervan overtuigd dat zekere zetels er niet toe zullen leiden dat districtsvertegenwoordigers hun «plicht» als districtsvertegenwoordiger zullen verzaken omdat ze het toch wel redden. Ten eerste is er in de districten de strijd tussen de kandidaten van verschillende partijen. Alle kandidaten zullen er naar streven meer stemmen te verwerven dan de concurrenten van andere partijen. Ten tweede is het ook voor de herverkiezing voor kandidaten van belang te kunnen bogen op steun vanuit het district. Ten derde kan een goede districts-kandidaat ook landelijke stemmen («eerste stemmen») voor zijn partij verwerven en kan een slechte kandidaat juist stemmenverlies voor zijn partij veroorzaken. Districtskandidaten die afzien van campagne in de veronderstelling toch een «veilige» zetel te verkrijgen, lopen het risico juist door de publieke opinie in het district hiervoor te worden afgestraft.

Als nadeel wordt genoemd dat het plaatsen van een «stemmenkanon» in een district ongunstig is, omdat dan de kiezers in de rest van het land geen voorkeurstem meer kunnen uitbrengen. Dat laatste is juist, maar dat is alleen maar ongunstig voor zover de kiezers in de rest van het land om die reden besluiten hun stem op een andere partij uit te brengen. Dit zal naar mijn mening niet vaak het geval zijn. Ik wijs er in dit verband op dat slechts een zeer gering aantal kiezers in Duitsland de kans krijgt een voorkeurstem op een lijsttrekker uit te brengen, namelijk alleen als die lijsttrekker de partijkandidaat voor het district van de kiezer is. Op de landelijke lijst kan in Duitsland geen voorkeurstem worden uitgebracht.

Bovendien is in de praktijk het aantal «stemmenkanonnen» gering. Bij de grote partijen halen over het algemeen slechts drie à vier kandidaten een substantieel aantal voorkeurstemmen. Voor zover deze kandidaten die stemmen over het gehele land behalen kan een partij in het kabinetsvoorstel ervoor kiezen deze kandidaten op de landelijke lijst te plaatsen. In het geval deze voorkeurstemmen voor het overgrote deel uit een bepaald district afkomstig zijn, kan die kandidaat als kandidaat voor dat district aangewezen worden. Uiteindelijk is het aan de partijen om hierin een keuze te maken.

Eerder in deze brief ben ik ingegaan op de suggestie van de Rob dat het loslaten van de onverenigbaarheid het mogelijk zou maken het aantal districtszetels te verhogen.

Ten slotte wijs ik erop dat de verenigbaarheid van de landelijke en districts-kandidatuur zich slecht laat combineren met de mogelijkheid van een voorkeurstem op de landelijke lijst. De Kiesraad wijst er terecht op dat de kiezer in bepaalde districten in dat geval twee keer kan stemmen op dezelfde persoon. Waarbij, zo voeg ik hieraan toe, de stemmen een verschillende betekenis hebben. Mij zijn ook geen voorbeelden bekend van stelsel waarin de verenigbaarheid wordt gecombineerd met open landelijke lijsten.

g. Personenstelsel

In het door het kabinet voorgestane gemengde kiesstelsel worden de kandidaten in de districten gekozen op grond van een zogenaamd

personenstelsel: kandidaten staan niet op een lijst, maar worden persoonlijk gesteld. Daarnaast wordt er een drempel ingesteld: de districts-kandidaten moeten een bepaald minimum aan stemmen halen om verkozen te kunnen worden verklaard. De **Rob** en de **Kiesraad** gaan beiden uitvoering in op diverse aspecten van een personenstelsel. Terecht merkt de Kiesraad op dat de hoofdlijnennotitie op dit punt tamelijk summier is.

De opmerkingen van beide adviesorganen bieden echter een goede gelegenheid wat uitvoeriger stil te staan bij de districtsverkiezingen. Kenmerkend voor het voorgestelde personenstelsel is dat de stemmen niet overdraagbaar zijn, wat betekent dat een stem op een bepaalde kandidaat alleen aan die kandidaat ten goede kan komen. Indien een kandidaat meer stemmen krijgt dan hij nodig heeft om te worden gekozen, dan komen die stemmen dus niet op een of andere manier ten goede aan een andere kandidaat (van dezelfde partij). Er zijn ook personenstelsels waar een stem wel overdraagbaar is. De Rob geeft daarvan een voorbeeld bij de alternatieven die hij noemt. Daarop kom ik later in deze brief terug. Het kabinet is van oordeel dat een personenstelsel in de districten het meest aangewezen is. Het doel van het stelsel is immers te komen tot meer kamerleden met een eigen kiezersmandaat. Wanneer in de districten een lijstenstelsel wordt gehanteerd is de kans aanwezig dat een aantal districts-kandidaten «op de slippers van de districtslijsttrekker», dat wil zeggen zonder een duidelijk eigen kiezersmandaat, in de Kamer komt. Dat is juist strijdig met de gedachte van de «tweede stem» in het district.

De toewijzing van zetels in de districten vindt plaats in de volgorde van het aantal door kandidaten behaalde stemmen. De gedachte dat iedere districts-kandidaat op een duidelijk eigen kiezersmandaat moet kunnen bogen, vergt wel een drempel. Dit impliceert dat niet per definitie alle in de districten te verdelen zetels ook daadwerkelijk aan kandidaten worden toegekend. Het is immers mogelijk dat onvoldoende kandidaten de drempel overschrijden. Ik laat momenteel nader onderzoek uitvoeren om te bezien wat de hoogte van de drempel zou moeten zijn. Daarbij gaat de gedachte voornamelijk uit naar een drempel van rond de 12,5% van de districts-kiesdeler. Ik ben me ervan bewust dat, zoals de **Kiesraad** stelt, elke drempel in zekere zin willekeurig is. Dat geldt ook voor de voorkeurdrempel, maar dat neemt niet weg dat de instelling van een drempel als zodanig rationeel en zinvol is.

De **Rob** noemt verschillende mogelijke gevolgen van een personenstelsel. In reactie hierop merk ik het volgende op. Voor partijen betekent het feitelijk dat zij niet meer kandidaten moeten stellen dan het aantal districts-zetels waar zij normaal gesproken op kunnen rekenen. Indien zij namelijk meer kandidaten stellen, bestaat de kans dat geen van de kandidaten wordt gekozen als de kiezers hun stemmen over deze kandidaten spreiden. (Dit lijkt me op zichzelf overigens – anders dan de Kiesraad meent – eenvoudig aan de kiezer uit te leggen: een kandidaat die zelf niet voldoende stemmen haalt, wordt niet gekozen. Dat kan dus ook meer kandidaten van dezelfde partij treffen.)

Partijen die op hooguit één zetel kunnen rekenen zullen gezien het voorgaande één kandidaat stellen en deze wordt al dan niet gekozen. Partijen die menen meer dan één zetel te kunnen behalen, staan voor een dilemma. Indien zij zich namelijk vergissen en de uitslag valt tegen, dan lopen zij het risico dat geen van de gestelde kandidaten wordt gekozen. Ik wijs erop dat dit dilemma zich, gezien de omvang van de districten (maximaal vijf a zes zetels) slechts in de districten met vier of meer zetels zal voordoen en dan normaal gesproken alleen nog voor de naar verwachting grootste partij in dat district. Al met al ga ik er vanuit dat partijen over het algemeen slechts één kandidaat per district zullen stellen, juist ook vanwege de problemen die zij zullen ondervinden als ze meer dan één

kandidaat in een district stellen. De **Rob** en de **Kiesraad** wijzen terecht op die problemen. In mijn ogen is het ook niet bezwaarlijk als per partij slechts één kandidaat per district wordt gesteld. In de eerste plaats omdat het concurrentie tussen kandidaten van dezelfde partij voorkomt. In de tweede plaats omdat hierdoor ook de grote partijen niet zoveel districtszetels zullen halen dat kandidaten van de landelijke lijst geen zetel meer kunnen halen. En omgekeerd worden zo ook de middelgrote en in een enkel geval de kleine partijen een reële kans geboden één of meer districtszetels te halen. Op deze manier worden de districtszetels min of meer evenwichtig over de partijen gespreid, zodat ook de kans op overschotzetels verder verkleint. Steeds moet overigens in het oog worden gehouden dat het al dan niet behalen van districtszetels slechts relevant is voor de personele bezetting van de partijzetels, en niet voor het aantal, dat immers door de landelijke stem wordt bepaald.

Het voorgestelde stelsel heeft wel als nadeel dat indien de districts-kandidaat van een partij tussentijds de Kamer verlaat, er geen vanzelfsprekende opvolger in het district is. Zowel de **Rob** als de **Kiesraad** kaarten dit aan. Los van bezwaren die kleven aan tussentijdse verkiezingen is het in meervoudige districten niet goed mogelijk om deze te houden. Het aanwijzen van een vaste plaatsvervanger heeft eveneens nadelen. Terecht veronderstelt de Kiesraad dan ook dat de vervanger afkomstig zal zijn van de landelijke lijst. De kiezers raken dus «hun vertegenwoordiger» kwijt als het in hun district gekozen kamerlid aftreedt. Deels kan het probleem opgelost worden als de fractie van het kamerlid dat de Kamer heeft verlaten een ander kamerlid, afkomstig van de landelijke lijst, aanwijst om de taken van het districts-kamerlid in het district over te nemen. Het is mij overigens niet duidelijk waarom de Rob van oordeel is dat bij het stellen van een kandidaat per partij het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat substantieel zal afnemen. In een enkel groot district met vijf of zes zetels zal dit er wellicht toe leiden dat niet alle zetels bezet zullen worden, maar over het algemeen zal het slechts betekenen dat de in grootte vierde of vijfde partij een zetel zal halen. De Rob heeft gelijk dat de doelstelling van het kabinet niet wordt gehaald indien er evenveel kandidaten als zetels zijn. Het lijkt mij niet reëel ervan uit te gaan dat dit zal gebeuren nu de Tweede Kamer tot op heden altijd meer fracties heeft omvat dan er in het grootste district zetels te verdelen zijn. Overigens is het naar mijn mening niet nodig om een wettelijke regeling te treffen voor het geval er minder kandidaten zijn dan districtszetels. In dat geval worden er per definitie minder zetels toegewezen dan er te verdelen zijn. De gestelde kandidaten zullen ook onder die omstandigheden niet altijd een zetel behalen. De districtsdrempel zal ook in dat geval gelden.

De **Rob** ziet nog als gevaar dat partijen ervoor zullen kiezen geen districts-kandidaten te stellen. Ze worden daar immers toch niet voor afgestraft omdat de landelijke stem de zetelverdeling in de Kamer bepaalt. Ik schat dat anders in. Naar mijn mening zullen met name de grote en middelgrote partijen het zich niet kunnen veroorloven geen districts-kandidaten te stellen. Zij doen dan namelijk niet mee aan de districtscampagne en lopen op die manier de nodige (regionale) media-aandacht mis. Daardoor bestaat de kans dat potentiële kiezers ook hun landelijke stem niet aan deze partij zullen geven. De opmerking van de Rob sterkt mij in de gedachte dat het wellicht wenselijk is partijen die een landelijke lijst indienen te verplichten in ten minste een nader te bepalen aantal districten aan de verkiezingen deel te nemen.

4. Overige aspecten

a. Nederlanders in het buitenland

De **Kiesraad** geeft in overweging aan Nederlanders in het buitenland alleen een landelijke stem toe te kennen. Ook in mijn ogen lijkt het niet voor de hand te liggen de Nederlanders in het buitenland een districtstem te geven, omdat ze niet in een district wonen. Bij het wetsvoorstel zal ik nader ingaan op deze problematiek. Ik neem goede nota van de opvatting van de Kiesraad dat het niet in strijd is met artikel 4 van de Grondwet Nederlanders in het buitenland alleen een landelijke stem te geven.

b. Uniforme kandidatenlijsten

De **Kiesraad** gaat ervan uit dat het de bedoeling is van het kabinet dat elke partij voor de landelijke stemming met één uniforme kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt. Dit ligt naar mijn mening inderdaad voor de hand. De Kiesraad wijst op de praktische consequenties die dit heeft onder meer voor het stembiljet en doet een aantal waardevolle suggesties. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal ik die ter harte nemen.

c. Kandidaatstellingprocedure door partijen

De **Rob** merkt op dat in het kabinetsvoorstel de invloed van de kiezer ten opzichte van de partij toeneemt. Volgens de Rob moeten politieke partijen dit als kans zien. Dit heeft vanzelfsprekend mijn volledige instemming. Het is aan partijen hoe ze die kans aangrijpen. De Rob vindt het wel ongewenst indien er tussen politieke partijen grote verschillen zouden ontstaan in de ruimte die er is voor samenstellen van een evenwichtige fractie.

Het feit dat naarmate de kiezersinvloed op de samenstelling van de Kamer toeneemt de invloed van de partijen per definitie afneemt, betekent niet dat politieke partijen er onder het nieuwe kiesstelsel op achteruit gaan. Integendeel, indien door het nieuwe kiesstelsel de band tussen kiezers en gekozenen versterkt wordt en de burgers weer meer vertrouwen krijgen in politici dan betekent dat ook winst voor de politieke partijen als intermediair tussen burgers en politiek. Ik meen overigens dat in het kabinetsvoorstel een goed evenwicht is gevonden tussen de invloed van partijen op de fractiesamenstelling en de kiezers. Zeker nu het door het personenstelsel voor de hand ligt dat ook grote partijen maar een of slechts enkele kandidaten per district zullen stellen, houden partijen veel invloed op de fractiesamenstelling. In het kabinetsvoorstel is de kiezersinvloed in de districten deels ook indirect. Omdat de kiezers met hun keuze voor een districtskandidaat veel meer in staat zijn partijen voor het stellen van onaantrekkelijke kandidaten af te straffen, dienen partijen in de districten zorg te dragen voor representatieve kandidaten.

Ik ben van mening dat het kabinetsvoorstel de mogelijkheid voor partijen om evenwichtige fracties samen te stellen niet beïnvloedt. Veel meer dan bijvoorbeeld in een stelsel waarbij de voorkeurdrempel afgeschaft wordt, kunnen de partijen op voorhand inschatten welke kandidaten gekozen zullen worden. Natuurlijk heeft men minder zekerheid dan thans – meer invloed voor de kiezer betekent nu eenmaal minder invloed voor de partijen – maar als een ding de afgelopen jaren duidelijk is geworden, is het dat verkiezingen met onzekerheid gepaard gaan.

d. Vrouwen en minderheden

De **Rob** wijst er op dat het kiesstelsel mogelijkheden biedt voor de verkiezing van vrouwen en minderheden. Uit onderzoek van de Europese

Commissie blijkt dat gemengde stelsels waarbij sprake is van enkelvoudige districten minder kansen bieden aan vrouwen en minderheden dan zuivere stelsels van evenredige vertegenwoordiging.

Ik wil hierover het volgende opmerken. In het verleden is er door onderzoekers inderdaad op gewezen dat er een verband zou bestaan tussen het type kiesstelsel en het aantal vrouwen en minderheden dat in het parlement vertegenwoordigd is. Een zuiver stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals we dat thans in Nederland kennen, zou het meest gunstig uitwerken, een zuiver meerderheidsstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk, het minst gunstig. Anders gezegd, naarmate de kiezers meer en de partijen minder invloed hebben op de personele invulling van kamerzetels werkt dit in het nadeel van vrouwen en minderheden. In meer recente literatuur worden bij deze onderzoeksresultaten kanttekeningen geplaatst. De relatie tussen kiesstelsel en kansen voor vrouwen en minderheden zou minder met het type kiesstelsel als met de cultuur en de mate van emancipatie van kiezers te maken hebben. De ontwikkeling in Nederland van het aantal vrouwen en vertegenwoordigers van minderheden in de Tweede Kamer bevestigt naar mijn mening deze conclusie. Hoewel het kiesstelsel niet wijzigde nam het aantal vrouwen en vertegenwoordigers van minderheden in de Kamer gestaag toe. Ook onder het nieuwe kiesstelsel zal het naar mijn mening vooral aan de partijen zijn om er zorg voor te dragen dat vrouwen en minderheden gekandideerd worden. Gezien het patroon in voorkeurstemmen in Nederland is er weinig reden te veronderstellen dat vrouwen of vertegenwoordigers van minderheden geen goede kans zouden maken als districtskandidaat, integendeel.

e. Dezelfde kandidaten in twee of meer districten

In de hoofdlijnennotitie wordt niet ingegaan op de vraag of een kandidatuur in twee of meer districten bij wet verboden dient te worden. Ik ben het met de **Kiesraad** eens dat vanuit het systeem gezien een dergelijk verbod in de rede ligt. Het is immers vreemd als een kandidaat in twee districten campagne voert en de mogelijkheid bestaat dat hij in twee districten wordt gekozen.

f. Twee soorten kamerleden

De **Rob** wijst op de aanwezigheid van twee soorten kamerleden na de invoering van het kabinetsvoorstel. Hij is van mening dat er een spanning kan ontstaan tussen de verschillende kamerleden. Deze spanning zou minder zijn indien de verenigbaarheid van kandidaatschappen zou worden toegestaan.

Laat ik voorop stellen niet van mening te zijn dat een eventuele opheffing van de onverenigbaarheid tussen de landelijke lijst en de districtskandidatuur een eventuele spanning kan opheffen. Dat blijkt alleen al uit de verwijzing door de Rob naar de discussie die er in Nieuw-Zeeland zou zijn ontstaan over de rol van de verschillende typen parlementariërs. In Nieuw-Zeeland is een plaats op de lijst namelijk wel verenigbaar met een districtskandidatuur. Ook in het geval van verenigbaarheid heeft namelijk in het voorstel ongeveer de helft van de kamerleden een rechtstreeks districtsmandaat en de overige kamerleden niet.

Het verschil tussen districtskamerleden en kamerleden afkomstig van de landelijke lijst zal zeker tot een verschil in werkzaamheden leiden. De districtskamerleden zullen immers structureel de nodige tijd kwijt zijn aan contacten in het district. Het lijkt voor de hand te liggen dat binnen fracties een verdeling wordt gemaakt, waarbij voor de kamerleden van de landelijke lijst het accent zal liggen op andere taken, bijvoorbeeld het onderhouden van functionele contacten. Ik ben overigens van mening dat er binnen de Kamer geen verschil in status zal bestaan tussen de verschil-

lende kamerleden. Ieder heeft gelijke bevoegdheden. Voor zover mij bekend wordt in de literatuur ook geen melding gemaakt van een verschil in status tussen kamerleden in de landen die thans een gemengd stelsel hebben.

g. Woonplaatsvereiste

Met de **Kiesraad** meen ik dat, los van eventuele grondwettelijke belemmeringen, een woonplaatsvereiste voor districtskandidaten niet past binnen het kabinetsvoorstel. Dit voorstel heeft immers niet tot doel te komen tot regionalisering van het kiesstelsel maar tot vergroting van het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat.

h. Alleen toekenning districtsetels bij behalen landelijke zetel

In de hoofdlijnennotitie wordt gesteld dat het voor de hand ligt alleen partijen die een landelijke lijst hebben ingediend toe te staan aan de districtsverkiezing mee te doen. De **Kiesraad** merkt terecht op dat een dergelijk vereiste geen garantie biedt dat de landelijke lijst van de partij van de districtskandidaat een zetel haalt. De Kiesraad stelt voor in de wet te bepalen dat aan een districtskandidaat geen (overschot)zetel wordt toegekend, indien zijn partij geen zetel via de landelijke stemming heeft behaald. Dit betekent dat het regionale partijen onder het nieuwe stelsel niet makkelijker wordt gemaakt dan thans om in de Tweede Kamer vertegenwoordigd te worden. Zij zullen immers evenals nu het geval is de (landelijke) kiesdeler moeten halen.

Het kabinet is van oordeel dat de mogelijkheden voor nieuwe en kleine partijen om onder het nieuwe kiesstelsel een zetel in de Tweede Kamer te behalen, niet moeten veranderen ten opzichte van het huidige stelsel. Dat wil zeggen dat het noch eenvoudiger, noch moeilijker moet worden voor deze partijen. Ik meen dat de Kiesraad gelijk heeft dat het voor nieuwe partijen met een duidelijk regionale achtergrond eenvoudiger wordt een zetel te halen ten opzichte van het huidige kiesstelsel als louter het behalen van een districtsetel op basis van de districtsstemmen voldoende zou zijn om een zetel in te nemen in de Kamer. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal ik dan ook bezien hoe hiermee om te gaan. Het voorstel van de Kiesraad lijkt mij een goede oplossing.

i. Invoering van het kiesstelsel

Het doel is de Tweede-Kamerverkiezing van mei 2007 volgens het nieuwe stelsel te laten houden. De **Rob** acht dit ambitieus. Ik ben het met de Rob eens dat de invoering van een nieuw kiesstelsel zorgvuldig moet gebeuren. Het verheugt mij dan ook dat de **Kiesraad** – als centraal stembureau voor de Tweede-Kamerverkiezingen tevens een belangrijk uitvoerend bestuursorgaan – van oordeel is dat introductie binnen de gestelde periode mogelijk is, mits het wetgevingstraject anderhalf jaar voor de verkiezingen van mei 2007 is afgerond. Diverse invoeringstrajecten, zoals de aanpassing van de uitvoeringsregelgeving, kunnen en zullen overigens al voorbereid worden voordat het wetgevingsproces is afgerond.

5. Beoordeling alternatieve voorstellen

Volgens de **Rob** wordt in de hoofdlijnennotitie te weinig aandacht aan alternatieve kiesstelsels besteed. Hoewel de Rob uitdrukkelijk geen alternatief voorstel presenteert, beveelt hij wel aan ook de door hem genoemde alternatieven in de discussie te betrekken. Uit het feit dat de Rob geen alternatief voorstel presenteert, concludeer ik dat hij niet van oordeel is dat er een alternatief kiesstelsel bestaat dat

duidelijk de voorkeur verdient boven het kabinetsvoorstel. Ik waardeer het dat de Rob aandacht vraagt voor alternatieve voorstellen. De behandeling van de alternatieven kan helpen de vooren nadelen van bepaalde aspecten scherper voor het voetlicht te krijgen. Om die reden heeft ook het kabinet in de hoofdlijnennotitie aandacht besteed aan alternatieven. In de aanbiedingsbrief aan de Kamer heeft het kabinet uitdrukkelijk aangegeven een open debat aan te willen gaan en open te staan voor suggesties. Ik wijs er daarbij wel op dat de huidige discussie over een nieuw kiesstelsel niet vanaf nul begint. In het recente verleden zijn al verschillende voorstellen gedaan en kabinetsnotities uitgebracht. De voors en tegens van de verschillende voorstellen zijn daarbij uitvoerig in kaart gebracht. Het is tegen die achtergrond dat het kabinet uitdrukkelijk met een eigen voorstel in de hoofdlijnennotitie is gekomen en zich bij de behandeling van de alternatieven beperkt heeft tot de meest in het oog springende. Bovendien is het aantal denkbare alternatieven schier eindeloos.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik graag bereid ben nader toe te lichten waarom het kabinet niet voor een van de door de Rob vermelde alternatieven heeft gekozen.

a. Kiesstelsels zonder districten

De Rob noemt twee alternatieve kiesstelsels waarbij geen gebruik gemaakt wordt van districten:

1. Verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel eventueel aangevuld met de mogelijkheid om expliciet te kunnen instemmen met de lijstvolgorde (partijstem)
2. Model landelijke lijst met twee stemmen.

Deze voorstellen zijn eerder naar voren gebracht op een conferentie naar aanleiding van het rapport Proeve van een nieuw kiesstelsel op 11 maart 1998 door respectievelijk R.B. Andeweg en J.A. van Kemenade.¹ Allereerst wil ik herhalen dat het kabinet van oordeel is dat kiesstelsels zonder districten niet voldoen aan de doelstellingen die het kabinet voor het nieuwe kiesstelsel heeft geformuleerd. Door middel van territoriale districten worden overzichtelijke eenheden gecreëerd die als forum voor kandidaat-kamerleden bij de strijd om een zetel. Na de verkiezingen is voor de kiezers duidelijk welke kamerleden in hun district als kamerlid zijn gekozen, waardoor duidelijke aanspreekpunten ontstaan. Ook voor kamerleden is duidelijk waar hun achterban zich bevindt en ten opzichte van welke kiezers zij in een bijzondere relatie staan. Deze duidelijkheid ontbreekt bijvoorbeeld geheel in het voorstel waarin de wijziging van het kiesstelsel bestaat uit het opheffen van de voorkeurdrempel.

Op het voorstel tot verlaging of afschaffing van de voorkeurdrempel al dan niet aangevuld met de mogelijkheid een lijststem uit te brengen is het kabinet in de hoofdlijnennotitie al ingegaan. De belangrijkste andere bezwaren die het kabinet heeft tegen het opheffen van de voorkeurdrempel zijn de volgende. In een stelsel zonder voorkeurdrempel wordt een grote mate van willekeur in het stelsel geïntroduceerd. De Kiesraad wijst hier in zijn advies ook op. Kleine verschillen in behaalde stemmen tussen kandidaten die een totaal aantal stemmen hebben behaald dat ver onder de kiesdeler ligt, rechtvaardigen niet een doorbreking van de lijstvolgorde. Naar de mening van het kabinet kan een kandidaat die 1500 stemmen heeft behaald niet op een grotere kiezerslegitimatie bogen dan een kandidaat die 800 stemmen heeft behaald. De Rob meent dat partijen nog wel degelijk de regie houden, omdat verantwoordelijk blijven voor de samenstelling van de lijst. Ik vind deze argumentatie van de Rob moeilijk te rijmen met zijn pleidooi om in het kabinetsvoorstel de onverenigbaar-

¹ R. B. Andeweg, «Het Ei van Kohnstamm?» en J. A. van Kemenade, «Een meerstemmig kiesstelsel», beide in: J. A. van Schagen en H. R. B. M. Kummeling, Proeve van een nieuw kiesstelsel, Deventer 1998. In dit boek is ook een reactie op deze voorstellen te vinden van de hand van de auteurs van de Proeve (p. 93–98). Andeweg heeft zijn voorstel recentelijk herhaald in het Nederlands Juristenblad (2003), p. 1542–1547.

heid van landelijke en districtskandidatuur op te heffen, nu zelfs met onverenigbaarheid in het kabinetsvoorstel partijen veel meer invloed houden op de uiteindelijke fractiesamenstelling dan in het geval van het opheffen van de voorkeurdrempel. Daarnaast zal in dit stelsel de verkiezingsstrijd zich vooral tussen kandidaten van dezelfde partij afspelen in tegenstelling tot het kabinetsvoorstel waar de verkiezingsstrijd tussen de kandidaten van verschillende partijen zal gaan. De opmerking van de Rob hieromtrent is derhalve niet juist.

Tot slot meen ik dat een opheffing van de voorkeurdrempel niet of nauwelijks effect zal hebben, omdat er voor de kiezer niets verandert. Dit argument mag de Rob in hoge mate verbaasd hebben, feit is dat indien de kiezer niet merkt dat er iets veranderd is, er ook niets zal veranderen in de band kiezers-gekozenen.

In het model landelijke lijst krijgt de kiezer twee stemmen: een stem op een partij en een stem op een persoon. De persoonstem mag hij ook op een kandidaat van een andere partij uitbrengen. Mijn belangrijkste bezwaar is de geringe toegevoegde waarde van de tweede stem. Voor zover de kiezer deze stem uitbrengt op een kandidaat van de partij van zijn voorkeur – en ik verwacht dat de meeste kiezers dat zullen doen – voegt deze stem zelfs helemaal niets toe aan het bestaande kiesstelsel, omdat de huidige voorkeurstem zowel als stem op de partij als stem op de kandidaat wordt geteld. Voor het gros van de kiezers wordt het kiesstelsel derhalve ingewikkelder gemaakt zonder dat er feitelijk iets verandert. Voor zover de kiezers hun tweede stem uitbrengen op een kandidaat van een andere partij beïnvloeden zij de lijstvolgorde van een partij die niet hun voorkeur heeft. Het komt op mij toch enigszins vreemd over dat bijvoorbeeld GroenLinks stemmers in staat zijn om de lijstvolgorde van de ChristenUnie te bepalen. Daarnaast is in het geval van stemsplitsing de kans op het ontstaan van een behoorlijk aantal overschotzetels reëel.¹ Dit reden hiervoor is dat in dit voorstel het hele land als één kiesgebied geldt, waardoor alle voorkeurstemmen samengevoegd worden.

b. Gemengde kiesstelsels als variatie op het kabinetsvoorstel

De Rob noemt ook drie alternatieve gemengde kiesstelsels:

1. Met meervoudige districten en een overdraagbare stem.
2. Met meervoudige districten en een lijstenstelsel.
3. Met enkelvoudige districten.

Het stelsel met meervoudige districten en een overdraagbare stem is gelijk aan het kabinetsvoorstel met dien verstande dat de stem van de kiezer nu wel overdraagbaar is. Dit wordt bereikt door de kiezer in staat te stellen de districtskandidaten te nummeren in volgorde van voorkeur. Dit is een zuiver personenstelsel omdat de kiezer geheel vrij is bij het nummeren. Hij hoeft zich dus niet te beperken tot kandidaten van dezelfde partij. Het voordeel van deze constructie is dat partijen zonder probleem meerdere kandidaten kunnen stellen. De meeste aanhangers van de partij zullen namelijk deze kandidaten de hoogste nummers geven waardoor gegarandeerd is dat de stem altijd bij een kandidaat van die partij terecht komt. Dit stelsel wordt in Ierland gehanteerd in districten waarin drie tot vijf zetels te verdelen zijn. Hieruit blijkt dat het een werkbaar systeem is. Desalniettemin is een dergelijk stelsel in de discussie in Nederland tot nu toe door de meeste commentatoren afgewezen omdat het te ingewikkeld zou zijn. De Rob wijst hier ook op. Dit is de belangrijkste reden dat het kabinet niet voor dit voorstel heeft gekozen.

In een stelsel met meervoudige districten en een lijstenstelsel gaat de verdeling van de districtszetels op vergelijkbare wijze als thans landelijk. Eerst wordt bepaald op hoeveel zetels iedere lijst recht heeft en vervol-

¹ Zie ook: Proeve van een nieuw kiesstelsel, p. 97–98.

gens wordt bepaald welke personen op die lijst de zetels toegewezen krijgen. Dit is op zich een voor de hand liggend stelsel. Het kabinet heeft er niet voor gekozen omdat de doelstelling om meer kamerleden met een eigen kiezersmandaat te krijgen er slechts gedeeltelijk door verwezenlijkt wordt. De kans is namelijk groot dat in het geval een partij twee of meer zetels in een district wint, de tweede en volgende kandidaat op de lijst zonder duidelijk eigen mandaat verkozen wordt verklaard. Het doel van de districtskandidaten is nu juist dat zij allen een eigen kiezersmandaat bezitten. Het kabinet meent dat dan het personenstelsel de voorkeur verdient hoewel daarbij onder omstandigheden districtszetels niet toe worden gewezen, namelijk in het geval niet voldoende personen de drempel hebben gehaald.

Tot slot wijst de Rob nog op de mogelijkheid van een gemengd stelsel met enkelvoudige in plaats van meervoudige districten. Dit is de variant die in Duitsland en Nieuw-Zeeland wordt gehanteerd. Naast de bezwaren die de Rob zelf al noemt, wil ik nog wijzen op het probleem van de overschotzetels. Meer dan in Duitsland en Nieuw-Zeeland, waar twee grote partijen bestaan die het gros van de districtszetels onderling verdelen, bestaat in een meerstromenland als Nederland het gevaar dat de relatief grootste partij het overgrote deel van alle districtszetels wint. Een voorzichtige analyse van de uitslag van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002 leert dat het CDA bij die verkiezingen ongeveer 60 van de 75 enkelvoudige districtszetels zou hebben gewonnen. Dat betekent dat, anders dan de Rob meent, in een dergelijk stelsel niet altijd alle zetels toegewezen kunnen worden aangezien dan niet voldaan wordt aan het uitgangspunt van de evenredige vertegenwoordiging. Een aantal districten zal in dat geval in het geheel zonder districtsvetegenwoordiger zijn.

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