

Vergaderjaar 2003–2004

**29 356**

**Nieuw kiesstelsel**

**Nr. 3**

**LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN VASTGESTELD  
17 MAART 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 hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel «Naar een sterker parlement» (kamerstuk 29 356, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 maart 2004.

Vragen en antwoorden voorzien van inleidende opmerkingen, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,  
De Gier

<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), Spijs (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), Atsma (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).

## Inleidende opmerkingen

Met deze beantwoording van de vragen over de hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel «Naar een sterker parlement» hoop ik het door het kabinet voorgestelde kiesstelsel en de doelen die het kabinet hiermee voor ogen heeft, verder te verduidelijken.

Uit de hoeveelheid vragen leid ik met genoegen af dat het onderwerp de warme belangstelling van uw commissie heeft. Reacties in de media op het voorstel, de ronde-tafelgesprekken die uw commissie heeft gevoerd en de door uw commissie gestelde vragen beïnvloeden de precieze inrichting van het stelsel zoals het in een wetsvoorstel zal worden neergelegd en de daarop te geven toelichting. Het nota-overleg met uw commissie zal naar ik verwacht daaraan nog verder richting geven.

Bij deze antwoorden zijn drie onderzoeksrapporten gevoegd:

1. De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer, dr. H. v.d. Kolk, Universiteit Twente, december 2003<sup>1</sup>
2. Gemengde kiesstelsels, prof. mr. H. R. M. B. Kummeling, dr. H. v.d. Kolk en mw. M. Lourijsen, Universiteiten Utrecht en Twente, februari 2004 1) en
3. De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang, dr. H. v.d. Kolk, Universiteit Twente, maart 2004.<sup>1</sup>

In de beantwoording van de vragen wordt naar deze onderzoeken verwezen.

Alle drie de onderzoeken zijn in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht. Ze liggen in elkaars verlengde.

Eerstgenoemd onderzoek heeft betrekking op de vraag wat de gevolgen van verschillende varianten van gemengde stelsels zijn voor de verdeling van zetels in de Tweede Kamer. De onderzochte varianten zijn stelsels waarbij de kiezers één of twee stemmen hebben bij enkelvoudige respectievelijk meervoudige districten. Ten behoeve van dit onderzoek zijn door mijn ministerie een aantal mogelijke districtsindelingen ontworpen. Ik wijs er nadrukkelijk op dat deze indelingen niet vooruitlopen op de definitieve indeling. Dit geldt met name voor de indeling in 20 districten die in dit onderzoek niet in alle gevallen binnen de provinciegrenzen gelegen zijn. Voorts is voor het onderzoek is uitgegaan van hantering van een lijststelsel in de meervoudige districten. Het is immers interessant om te zien wat de gevolgen zijn voor vooral grote partijen indien zij in een district meer dan één zetel kunnen winnen. (Het als derde genoemde onderzoek geeft inzicht in de gevolgen van een personenstelsel in de meervoudige districten.) Onderzoek is gedaan op basis van de uitslagen in 1998, 2002 en 2003. De veronderstelling is daarbij geweest dat kiezers zich onder een nieuw stelsel precies zo zouden hebben gedragen als onder het huidige stelsel en hun stem niet zouden hebben gesplitst. De onderzoekers hebben echter ook uitspraken gedaan over de kans op stemsplitsing en de gevolgen daarvan. De conclusies van de onderzoekers zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het rapport. Ze constateren onder meer dat de kans dat aan een partij meer districtszetels worden toegekend dan waar de partij op grond van de lijststem recht zou hebben (overschotzetels), in een stelsel met enkelvoudige districten aanzienlijk groter is dan in een stelsel met meervoudige districten. In een stelsel met enkelvoudige districten worden overschotzetels uitsluitend gehaald door de landelijk gezien grootste partij. Ook constateren ze dat er minder problemen optreden

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

indien de meervoudige districten wisselend van omvang zijn, dan wanneer ze allemaal evenveel zetels hebben te verdelen.

Over stemsplitsing spreken de onderzoekers de verwachting uit dat in Nederland waarschijnlijk niet meer dan 30% van de kiezers de stem zal splitsen. Slechts een deel van de kiezers zal dat doen om strategische redenen. Het netto effect van het stemgedrag zal beduidend lager zijn dan de eerder genoemde 30% (splitsingen heffen elkaar als het ware op). Eerder moet worden gedacht aan een netto effect van minder dan meer dan 10 procent. Dit onderzoek geeft argumenten om niet te kiezen voor enkelvoudige districten.

Het tweede onderzoek richt zich op een aantal stelsels dat in het buitenland wordt gehanteerd. Gekozen is voor Europese landen waarover nog niet veel onderzoeksmateriaal voor handen is. De selectie bevat landen met enkelvoudige en meervoudige districten en landen waar de kiezer één of meer stemmen heeft. Het rapport beschrijft per land een groot aantal aspecten van de inrichting van het stelsel. Ook wordt ingegaan op de praktijk van de stelsels (bijvoorbeeld het voorkomen van overschotzetels, de mate waarin voorkeurstemmen worden uitgebracht en aanwijsbare effecten op de mogelijkheden voor vrouwen en minderheden om zetels te verwerven. Hoofdstuk III van het rapport bevat een samenvatting en conclusies. Onder meer wordt geconcludeerd dat kiesstelsels van gering belang lijken voor bepaalde kenmerken van het partijstelsel, zoals het aantal partijen dat macht kan uitoefenen in het parlement en de proportionaliteit tussen stemmen en vertegenwoordiging. Andere factoren, zoals de spreiding van de aanhang van partijen in het land en kiesdrempels zijn daarvoor veel belangrijker. Ook wordt geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat cliëntalisme en regionalisme zich meer voordoen in gemengde stelsels. Dit onderzoek ondersteunt onder meer de veronderstellingen van het kabinet dat een gemengd stelsel als zodanig geen invloed heeft op de evenredigheid, er geen aanwijsbare relatie is tussen het stelsel en de mate waarin vrouwen en minderheden zijn vertegenwoordigd, er niet hoeft te worden gevreesd voor cliëntalisme en regionalisme en er voor de indeling van de districten aansluiting moet worden gezocht bij bestaande bestuurlijke indelingen.

Het derde rapport ten slotte bevat de bevindingen van een onderzoek naar de gevolgen van verschillende varianten van een gemengd stelsel met meervoudige districten met verkiezingen op basis van een enkelvoudige niet-overdraagbare stem. Voor de vergelijkbaarheid heeft de onderzoeker hier dezelfde districten gebruikt als in het eerste onderzoek. De hiervoor gemaakte kanttekening met betrekking tot de gehanteerde indeling geldt dan ook in dit geval. Ook hier is het onderzoek gebaseerd op de uitslagen van 1998, 2002 en 2003. Dit maakt het mechanisch effect van het stelsel (wat zijn de gevolgen van het stelsel als de kiezer ook onder dit stelsel zou stemmen zoals hij heeft gedaan) goed zichtbaar. Geconstateerd wordt dat overschotzetels zich in die verkiezingsjaren niet zouden hebben voorgedaan. Invoering van drempels in de districten kunnen de kansen op overschotzetels nog verkleinen. Ik merk hierbij op dat verkleining van de kans op overschotzetels wat mij betreft een ondergeschikt argument is voor de invoering van een districtsdrempel. Belangrijker is dat een districts kandidaat daadwerkelijk beschikt over een substantieel aantal stemmen. Verschillende typen mogelijke drempels en de effecten daarvan in relatie tot de districtsgrootte worden toegelicht. De resultaten van dit onderzoek bieden verschillende aanknopingspunten te komen tot een verantwoorde keuze voor type en omvang van een districtsdrempel.

1, 4, 58 en 63

*Hoe verhoudt een toenemend aantal Kamerleden met een persoonlijk mandaat zich tot het probleem van splitsing binnen fracties?*

*Is de stelling juist dat het kabinet, in lijn met de gesignaleerde trends van personalisme kiest voor versterking van Kamerleden en niet van het parlement in zijn geheel? In hoeverre kan dit leiden tot een afnemend belang van de positie van fracties in de Kamer?*

*In hoeverre ziet het kabinet een spanning tussen een kiesstelsel dat meer kamerleden met een persoonlijk kiezersmandaat oplevert en de kans dat «dit leidt tot incoherente partijen en/of fracties»?*

*Welke aanwijzingen zijn er dat volksvertegenwoordigers in Nederland met een eigen kiezersmandaat vaker van de partijlijn zullen afwijken dan diegenen zonder eigen mandaat?*

Er bestaat geen relatie tussen kamerleden met een persoonlijk mandaat en de splitsing binnen fracties. Ook bij de fractiesplitsingen die zich in het verleden hebben voorgedaan, was het niet zo dat hierbij alleen of vooral kamerleden bij betrokken waren die met voorkeurstemmen in de Kamer gekozen waren.

Naar het oordeel van het kabinet betekent de toename van het aantal persoonlijke mandaten een versterking van de legitimatie van de Tweede Kamer als geheel en niet een toename van het aantal kamerleden dat niet in een fractieverband wil opereren. Er is geen reden om aan te nemen dat het nieuwe kiesstelsel kamerleden zal stimuleren vaker van de partijlijn afwijken. Kiezers zijn over het algemeen niet gediend van «dissidenten». In het Verenigd Koninkrijk is het na 1945 maar één keer voorgekomen dat een niet-partijgebonden persoon tot lid van het *House of Commons* is verkozen. Kamerleden die afwijken van de fractielijn of zelfs uit de fractie stappen verzwakken derhalve hun eigen positie. Ook heb ik geen aanwijzingen dat in Duitsland of Nieuw-Zeeland een lossere fractiediscipline zou bestaan door het bestaan van districtsvertegenwoordigers. Het nut van districtsvertegenwoordigers is ook niet gelegen in het feit dat zij zich minder van de fractie zouden hoeven aan te trekken. Het nut ligt in de toegevoegde waarde van hun inbreng in de discussies (in de fractie). Uiteindelijk zullen alle kamerleden binnen hun fractie samen moeten werken om tot standpuntbepalingen te komen. De fracties zullen daarom naar mijn mening de centrale positie in het Kamerwerk houden die zij thans hebben.

2

*Hoe wordt een in een district gekozen kamerlid vervangen in bijzondere gevallen, zoals overlijden of vrijwillig vertrek?*

In het kabinetsvoorstel is gekozen voor een personenstelsel zonder overdraagbare stem: de door de partijen gestelde kandidaten worden uitsluitend gekozen op basis van de op henzelf uitgebrachte stemmen. Logisch gevolg hiervan is dat een in een district gekozen kamerlid niet door een andere kandidaat in dat district wordt opgevolgd. In het nieuwe stelsel zal deze dan ook opgevolgd worden door een kandidaat van de landelijke lijst.

3, 78, 85, 86, 122 en 149

*Veroorzaakt een nieuw kiesstelsel naar de verwachting van het kabinet een sterkere nadruk op de ombudsfunctie van Kamerleden?*

*Kan het kabinet de stelling onderbouwen, dat in een district gekozen Kamerleden het aanspreekpunt in het parlement voor veel districts-inwoners zullen zijn? Zullen meer burgers Kamerleden benaderen? Of zullen burgers eerder districts-kamerleden dan andere Kamerleden benaderen?*

*Hoe kan door invoering van districten worden aangesloten bij de ontwikkeling van afnemende belangstelling voor de landelijke politiek?*

*Wat verstaat het kabinet onder «direct, rechtstreeks contact» tussen kiezers en kandidaat-Kamerleden?*

*Is het waar dat er per Kamerzetel meer dan 100 000 inwoners zijn? Hoe stelt de regering het zich dan voor dat Kamerleden zich op individueel niveau bemoeien met burgers?*

*Hoe kan worden bevorderd dat de bevindingen van een sprekkur voor burgers in het district ook effectief kunnen worden omgezet in het Kamerwerk? Voorziet het kabinet dat de huidige portefeuilleverdeling binnen grote fracties verdwijnt? Hoe kan worden voorkomen dat het organiseren van regiosprekuren zal leiden tot een extra stroom van schriftelijke en mondelinge vragen aan de regering, terwijl zij in een aantal gevallen niet eens bevoegd zal zijn? Kan dieper worden ingegaan op (inspirerende) voorbeelden uit het buitenland? Zijn die buitenlandse ervaringen rechtstreeks te vertalen naar de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is?*

Nederland heeft rond de 16 miljoen inwoners. In geval van 75 districts-kandidaten betekent dat ongeveer 215 000 inwoners per districts-kandidaat. Dit is een fors aantal en het zal ook zeker niet zo zijn dat de kamerleden ombudswerk zullen kunnen verrichten op een schaal zoals dat bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat het nieuwe stelsel wel stimuleert dat individuele burgers zich met vragen en klachten tot kamerleden zullen wenden, zoals zij dit nu in beperkte mate ook al doen. Daarbij zal waarschijnlijk een verschuiving plaatsvinden richting de nieuwe districts-kamerleden, omdat deze voor de burger het meest zichtbaar zijn en de drempel om deze te benaderen als het goed is laag is. Ook op dit moment houden kamerleden zich al wel bezig met individuele klachten van burgers. De Kamer als geheel doet dat door middel van de commissie Verzoekschriften. Er is dus geen reden te veronderstellen dat dit niet mogelijk zou zijn. Het belang van het horen van klachten van individuele burgers ligt vooral ook in het feit dat deze klachten symptomatisch kunnen zijn voor een algemeen probleem. Zo waren de uitvoerige debatten in de Kamer een aantal jaren geleden over de voorgenomen uitzetting van de heer Gümüs en zijn gezin ook niet gericht op het individuele geval alleen. Indien een kamerlid van oordeel is dat er sprake is van een algemeen probleem dat bredere aandacht behoeft, zal hij zelf moeten bezien hoe dat het best aan de orde gesteld kan worden. Binnen de bestaande organisatie van de Kamer staan hem daar verschillende mogelijkheden ter beschikking: hij kan het probleem binnen zijn fractie aan de orde stellen en het vervolgens, al dan niet via de betreffende portefeuillehouder binnen de fractie, op de agenda van een vaste commissie proberen te plaatsen of hij kan zijn vragenrecht gebruiken c.q. zelfs de Kamer verzoeken een interpellatie te mogen houden. In extreme gevallen kan er aanleiding zijn tot het instellen van een parlementaire enquête. Ook de enquête naar de bouwfraude kwam op gang door een individuele klokkenluider.

Het is in eerste instantie aan de kamerleden zelf om te voorkomen dat vragen gesteld worden aan de regering over zaken waar de regering niet bevoegd is. Mochten deze toch gesteld worden, zal de regering misschien vaker dan thans in haar antwoord moeten volstaan met de mededeling dat het betreffende onderwerp niet tot haar bevoegdheid behoort. Hoe een en ander zich zal ontwikkelen is, zal sterk afhangen van de wijze waarop de districts-kamerleden en de Kamer als geheel hier in de toekomst invulling aan willen geven. Het is in ieder geval zo dat «ombudswerk» in de meeste landen van de EU niet alleen integraal onderdeel uitmaakt van het werk van parlementariërs, maar door hen ook als wezenlijk onderdeel van hun vertegenwoordigende taak wordt ervaren. Zie hierover ook het antwoord op de vragen 80 en 95.

*Kloppen de opmerkingen van de Kiesraad over de overdraagbaarheid van stemmen, namelijk dat, omdat er geen sprake is van stemmenoverdracht tussen de verschillende districts kandidaten van één partij, zich de situatie kan voordoen dat in een district waarin veel aanhang is van één partij, toch maar één kandidaat van die partij wordt gekozen? Is het ook waar dat, als een partij twee of meer kandidaten in een district stelt, er dan zelfs het risico bestaat dat van deze partij, ook al heeft deze in totaliteit gezien een groot percentage van de stemmen vergaard, geen kandidaat wordt gekozen, omdat de kiezers de stemmen verspreiden over de kandidaten van die partij? Waarom heeft het kabinet in zijn plannen gekozen voor het niet overdraagbaar zijn van stemmen?*

Een centraal element om de doelstellingen die het kabinet beoogt met het nieuwe kiesstelsel te bereiken, is dat er meer kamerleden met een eigen kiezersmandaat in de Tweede Kamer komen. Gegeven dat doel ligt het voor de hand in de districten te kiezen voor een personenstelsel. In een personenstelsel komt namelijk de stem toe aan een persoon en niet in de eerste plaats aan een lijst, zoals in een lijstenstelsel. Indien in districten een lijstenstelsel wordt gehanteerd, dan worden ook in de districtsverkiezingen kandidaten gekozen op de slippen van andere kandidaten. Daarmee zouden de districtsverkiezingen hun doel voorbij schieten. Er bestaan twee typen personenstelsels: een stelsel met een overdraagbare stem en een stelsel met een niet-overdraagbare stem. In een stelsel met een overdraagbare stem, dat bijvoorbeeld in Ierland wordt gehanteerd, moeten de kiezers de kandidaten in volgorde van voorkeur nummeren. Kort gezegd komt het er vervolgens op neer dat als een bepaalde kandidaat meer stemmen heeft behaald dan de kiesdeler de overige stemmen overgedragen worden op de kandidaten die de kiezers als nummer twee hebben aangeduid. Op deze manier wordt bereikt dat alle kandidaten uiteindelijk op basis van een persoonlijk kiezersmandaat worden gekozen.<sup>1</sup> Zuiver technisch gezien is dit stelsel superieur aan het stelsel waarbij sprake is van een niet-overdraagbare stem. Het grote nadeel dat aan dit stelsel verbonden is, is dat het algemeen als tamelijk ingewikkeld wordt beschouwd, nu van de kiezer een redelijk gecompliceerde handeling wordt verwacht: het op volgorde van voorkeur plaatsen van meerdere kandidaten.

In het stelsel met de niet-overdraagbare stem dat wordt voorgesteld komen stemmen slechts toe aan de persoon op wie ze zijn uitgebracht. Het bepalen van de uitslag in het district is vervolgens eenvoudig: de  $x$  ( $x$  = het aantal in het district te verdelen zetels) kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald, hebben gewonnen (voor zover ze de vooraf bepaalde drempel hebben overschreden). Dit heeft inderdaad tot gevolg dat indien een partij meer kandidaten stelt de kans bestaat dat geen van de kandidaten wordt gekozen. Een partij zal daarom slechts twee kandidaten stellen in het geval ze de overtuiging heeft dat de helft van het aantal stemmen dat ze gaat behalen al voldoende is voor het winnen van een zetel.

Of dit als voor- of nadeel van de niet-overdraagbaarheid gezien moet worden, hangt van de invalshoek af die men kiest. Als het uitgangspunt van een partij is dat zoveel mogelijk zetels in een district moeten worden gewonnen, is een stelsel van niet-overdraagbare stemmen ongunstig. Ik ben van oordeel dat op zich niet nodig is dat een partij in bepaalde districten meer dan één zetel wint. En voor het behalen van een zetel in zoveel mogelijk districten is het voldoende om één kandidaat per district te stellen. En in het geval een grote partij in een groot district maar een zetel behaalt, betekent dit dat er ruimte komt voor een middelgrote partij om een zetel te behalen. Op deze manier wordt het percentage kiezers in een district vergroot dat zich vertegenwoordigd kan weten door een kandidaat van de partij van de eigen voorkeur. Bovendien geeft het

<sup>1</sup> Voor een uitvoeriger uiteenzetting van dit stelsel verwijs ik naar J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer 1998, p. 22–23 en 26–32.

behalen van minder districtszetels de grote partijen meer ruimte bij het samenstellen van de fractie. Overigens zou het behalen van meer dan een zetel in een district slechts voor enkele partijen in een paar districten gelden (zie het bijgevoegde onderzoeksrapport van H. van der Kolk, *De consequenties van invoering van een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang*, waar voorbeeldberekeningen zijn gemaakt op basis van een personenstelsel).

7 en 102

*Lijkt het voorgestelde systeem, behalve de Überhangmandate, in grote mate op het Duitse kiesstelsel?*

*Kan de minister de overeenkomsten en verschillen tussen zijn voorstellen en het bestaande Duitse kiesstelsel op een rij zetten en aangeven wat de nadelen van het Duitse kiesstelsel zijn boven het voorgestelde Nederlandse stelsel?*

Beide stelsels zijn gemengd: de kiezer kan zowel een stem uitbrengen op een (landelijke) partij als een stem op een kandidaat in een district. Een eerste verschil tussen het Duitse kiesstelsel en het kabinetsvoorstel is dat in het kabinetsvoorstel sprake is van meervoudige kiesdistricten in plaats van enkelvoudige. In het kabinetsvoorstel is daardoor de kans op overschotzetels kleiner dan in het Duitse kiesstelsel. Tevens komen overschotzetels in Duitsland bovenop het normale aantal zetels in de Bondsdag. Het totaal aantal bondsdagzetels staat daarmee op voorhand niet vast.

Een ander verschil tussen het Duitse stelsel en het kabinetsvoorstel is dat in het Duitse stelsel een in vergelijking met het kabinetsvoorstel hoge kiesdrempel wordt gehanteerd (5% tegenover 0,66% van de kiesdeler). Kleine partijen maken daardoor geen kans op een zetel in de Bondsdag. Een in het oog springend verschil is ook dat het in Duitsland wel mogelijk is voor districtskandidaten om tevens op de landelijke lijst te staan. Dat dit het geval is, is voor de Duitse kiezer in het stemhokje overigens niet zichtbaar: hij kan met zijn landelijke stem alleen een stem op een partij uitbrengen. Het kabinetsvoorstel voorziet in onverenigbaarheid, maar geeft de kiezer wel de mogelijkheid om ook op de landelijke lijst een voorkeurstem uit te brengen.

8

*Welke aanwijzingen hebt u dat de Duitse bevolking een grotere band heeft met de politiek?*

Het percentage kiezers dat contact heeft met een Bondsdaglid is meer dan twee keer zo hoog als in Nederland (vgl. het antwoord op vraag 80). In de Duitse literatuur wordt daaraan toegevoegd dat een districtkandidaat het zich nauwelijks kan veroorloven geen goede banden te onderhouden met de kiezers uit zijn district. Dat geldt ook voor prominente leden van een politieke partij.<sup>1</sup>

9 en 76

*Zijn er weinig klachten over het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging?*

*Zijn het in de afgelopen jaren nooit kiezers geweest die om een wijziging van het kiesstelsel vroegen, maar is het niet telkens een discussie onder politici en theoretici geweest? Heeft de kiezer volgens het kabinet gevraagd dat er iets «in het stemhokje» verandert?*

<sup>1</sup> H. Obberreuter, *Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan*, in: *Die EG-Staaten im Vergleich*, O.W. Gabriel, Op-laden: Westdeutscher Verlag, 1992, p. 330.

Het aantal kiezers dat zich rechtstreeks bij mij beklaagd heeft over het beginsel van evenredige vertegenwoordiging is niet noemenswaard. Het kabinet is ook voor behoud van de evenredige vertegenwoordiging. Het is

cruciaal voor het kabinet dat de Tweede Kamer een zo getrouw mogelijke afspiegeling vormt van de politieke overtuigingen van het Nederlandse electoraat. Dit is dan ook de reden om in het nieuwe stelsel het beginsel van evenredige vertegenwoordiging te handhaven, onder toevoeging van personele elementen door een verkiezing van kandidaten in districten. Gebleken is ook dat kiezers wel voelen voor een regionaal element in het kiesstelsel. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek komt naar voren dat in 1998 55% van de kiezers voorstander was van een districtenstelsel. In 2003 was dit percentage weliswaar teruggelopen naar 42%, maar dit betreft nog steeds een aanzienlijk aantal.<sup>1</sup> Het zijn juist de politici geweest die de afgelopen decennia om uiteenlopende redenen wijziging van het kiesstelsel hebben tegengehouden.

10

*Heeft Denemarken besloten een kiesstelsel dat lijkt op het Duitse model, niet te introduceren omdat de kans op manipulatie groot werd geacht? Hoe gaat het kabinet voorkomen dat het systeem gemanipuleerd wordt, bijvoorbeeld op de wijze zoals beschreven in het rapport van de commissie-De Koning?*

Voor zover mij bekend, heeft Denemarken nimmer afgezien van invoering van het Duitse model omdat de kans op manipulatie in dat stelsel te groot werd geacht.

Ik ga er niet vanuit dat partijen het systeem zullen manipuleren. Wel heb ik het voornemen het stelsel zo in te richten dat dat ook niet mogelijk is. Zo ben ik voornemens deelname aan districtsverkiezingen voor te behouden aan kandidaten van groeperingen die ook een landelijke lijst hebben ingediend. De belangrijkste reden hiervoor is dat de districtsverkiezingen niet op zichzelf staan, maar ertoe dienen kandidaten te kiezen om zetels te gaan bezetten die hun partij op basis van de landelijke stemmen heeft gehaald. Bijkomend voordeel hiervan is dat het voorkomt dat partijen zich opsplitsen in een partij die uitsluitend deelneemt aan de landelijke verkiezingen en een partij die uitsluitend deelneemt aan de districtsverkiezingen met als doel het aantal zetels te vergroten. Dit was één van de manipulatiemogelijkheden die de commissie-De Koning zag. Ook andere onderdelen van de inrichting van het stelsel zullen overigens in de weg staan aan splitsing van de partij om opportunistische redenen. De belangrijkste daarvan is dat uitsluitend districts-kandidaten die «behoren bij een landelijke lijst» die ten minste één zetel heeft behaald, voor verkiezing in een district in aanmerking komen.

In het rapport van de commissie-De Koning wordt ook nog gewezen op de mogelijkheid dat een partij gebruik maakt van het onbegrip van de kiezer over de betekenis van de stem. Als voorbeeld wordt aangehaald het advies van de Duitse FDP om de tweede stem (in Duitsland de stem op de landelijke lijst) uit te brengen op de FDP en de eerste stem (de districtsstem) op de partij waarmee de FDP wilde regeren. Het is de vraag of een dergelijk advies manipulatief moet worden genoemd. Indien een kiezer voorstander is van een coalitie tussen FDP en één van de grote partijen, dan is het strategisch juist om de stem om de macht uit te brengen op de kleine partij die daarmee enig gewicht kan krijgen. Dat dit de beoogde coalitiepartner niet bevalt, is wat anders, maar die kan dat ook in de campagne tot uitdrukking brengen. Dit laat onverlet dat het verschil in betekenis van beide stemmen goed aan de kiezer moet worden uitgelegd. De praktijk in Nieuw-Zeeland waar op het stembiljet de verschillende betekenis van de stemmen op eenvoudige en duidelijke wijze is weergegeven, verdient in mijn ogen navolging.

---

<sup>1</sup> Zie «Proeve van een nieuw kiesstelsel», prof. dr. R.B. Andeweg, NJB 2003, blz. 1543.



11

*Wat zouden de kosten voor nieuwe stembalies zijn na invoering van het voorgestelde kiesstelsel?*

Momenteel zijn er drie projecten gaande die mogelijkwerijs gevolgen hebben voor de stembalies: het project Kiezen op afstand, het project Gekozen burgemeester en het project Nieuw kiesstelsel. Met het oog hierop laat ik momenteel een marktconsultatie uitvoeren om te bezien welke kosten deze projecten mogelijkwerijs met zich brengen voor de stembalies.

12

*Kent het kabinet uitzonderingen op de algemene tendens die wordt geconstateerd van kiezers die de kandidaten onvoldoende kennen en partijen waar onvoldoende levendige discussies over de kandidatenlijst plaatsvinden? Welke?*

Individuele kamerleden, maar ook ministers en staatssecretarissen, genieten over het algemeen geen grote bekendheid onder de Nederlandse bevolking. Het gaat er bij het nieuwe kiesstelsel overigens niet als eerste om de naamsbekendheid van politici te vergroten. Bij een grotere herkenbaarheid wordt vooral bedoeld op een betere identificeerbaarheid. Het enkele feit dat burgers weten dat er districtskamerleden zijn, bevordert dat burgers zich tot deze kamerleden zullen wenden als zij van oordeel zijn dat een probleem de aandacht van de landelijke politiek verdient. Bovendien zal het feit dat districtskamerleden zich veel in het district vertonen, zowel om zich te verantwoorden als om te horen wat onder de burgers leeft, het voor burgers eenvoudiger maken dat kamerlid aan te spreken. Overigens is de bekendheid van districtskamerleden onder hun kiezers in Duitsland en Nieuw-Zeeland hoog. Respectievelijk 76% en 80% van de kiezers kennen de naam van hun districtskamerlid (zie ook de antwoorden op de vragen 80 en 95.)

Het kabinet heeft geen oordeel uitgesproken over de al dan niet levendigheid van discussies over kandidatenlijsten binnen politieke partijen. Wel kan geconstateerd worden dat binnen een aantal politieke partijen de interne partijdemocratie de laatste jaren verder vorm is gegeven. Dit is een ontwikkeling die naar mijn oordeel positief moet worden gewaardeerd.

13

*In hoeverre verschilt het huidige kabinetsvoorstel van het voorstel van de voormalige Staatssecretaris van BZK, de heer Kohnstamm? Waarom is dat stelsel destijds door verscheidene partijen afgewezen?*

De overeenkomsten tussen beide stelsels zijn onder meer dat het in beide gevallen gaat om een gemengd kiesstelsel waarbij de kiezer twee stemmen uitbrengt. Belangrijk verschil is echter dat in het voorstel van het kabinet-Kok I<sup>1</sup> de leden van de Tweede Kamer in twee aparte groepen werden gekozen. De ene groep van 75 kamerleden werd in het voorstel op landelijk niveau gekozen via het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging, terwijl de andere groep van 75 kamerleden werd gekozen in vijf gesloten en meervoudige districten, eveneens op basis van evenredige vertegenwoordiging. Via de landelijke verkiezing werden dus 75 zetels over de partijen verdeeld, terwijl de overige 75 zetels via de districtsverkiezingen over de politieke partijen werden verdeeld. In het voorliggende voorstel worden echter alle 150 zetels op basis van de landelijke stem over de politieke partijen verdeeld. De districtsverkiezingen zijn in beginsel uitsluitend van belang voor de personele invulling van maximaal 75 zetels. Maximaal 75 zetels worden namelijk

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor uitgebreid Kamerstukken II, 1995/1996, 21 427, nr. 112.

toegewezen aan kandidaten die in de districten zijn gekozen. De overige 75 zetels worden toegekend aan kandidaten van de landelijke lijsten.

Voor het voorstel van het kabinet-Kok I voor een gemengd kiesstelsel bleek onvoldoende politiek draagvlak.<sup>1</sup> De bezwaren tegen dit voorstel waren van verschillende aard. Onder meer werd betwijfeld of gelet op de omvang van de districten de band tussen kiezer en gekozenen wel versterkt zou worden. Als ander belangrijk nadeel werd aangevoerd dat kleine partijen minder kans op vertegenwoordiging hebben. Het huidige kabinet komt hieraan met zijn voorstel in belangrijke mate tegemoet. Het aantal districten is immers verhoogd van vijf naar twintig, terwijl de zetelverdeling over de partijen in het voorliggende voorstel gelijk is als onder het huidige stelsel. Dit betekent dat er voor kleinere partijen ten opzichte van het huidige stelsel niet minder kans op vertegenwoordiging is.

14, 96 en 134

*Verwacht het kabinet dat voornamelijk grote partijen de regionale zetels zullen winnen? Hoe beoordeelt het kabinet dit als het werkelijk het geval zal zijn?*

*In hoeverre wordt bij invoering van de kabinetsvoorstellen de kans groter dat er ook bij kleinere partijen sprake zal zijn van een directer mandaat dan nu het geval is? Is het door de Kiesraad gestelde dat het vooral grote partijen zullen zijn «die in de districten de zetels zullen behalen» waar? Wordt het beoogd dat kleine partijen in de meeste districten kansloos zullen zijn? Hoeveel zeer kleine partijen hebben landen met een gemengd stelsel? Vindt het kabinet het wenselijk dat de deelname van kleine partijen mogelijk blijft?*

*Wordt, als alleen grote partijen personen in een district kandidaat zullen stellen, recht gedaan aan de doelstelling van het kabinet dat meer leden van de Tweede Kamer een eigen kiezersmandaat zullen hebben?*

Het stelsel is gebaseerd op meervoudige districten waarbij per district 2 tot 5 à 6 zetels worden verdeeld. In de kleinere districten (met 2 of 3 zetels) zal het inderdaad waarschijnlijk zo zijn dat alleen de drie grootste partijen serieuze kans maken op deze zetels. In de grotere districten is er echter ook voor middelgrote en kleine partijen met een geconcentreerde aanhang de mogelijkheid om een zetel te veroveren. Hiervoor is geen relatieve meerderheid nodig in het district nodig, aangezien er met meervoudige districten gewerkt wordt. De kans dat er ook bij kleinere partijen sprake zal zijn van een directer mandaat is dus aanwezig. Feit zal echter wel zijn dat het grootste deel van de districtszetels naar de grootste partijen zullen gaan. Dat is inherent aan verkiezingen in districten.

Een gemengd stelsel met meervoudige districten, zoals het kabinet voorstelt, bestaat voor zover bekend nergens in de wereld. Het aantal partijen dat zitting heeft in een parlement is niet primair afhankelijk van de keuze voor een gemengd stelsel, maar van de in een dergelijk stelsel gehanteerde kiesdrempel. Zo zijn in Nieuw Zeeland zeven partijen vertegenwoordigd bij een kiesdrempel van 5%. In de Bondsrepubliek Duitsland zijn vijf partijen vertegenwoordigd, eveneens bij een kiesdrempel van 5%. Nederland kent een kiesdrempel van 0,66%.

In grotere districten hebben kleinere partijen eveneens kans op een districtszetel. Bij enkelvoudige districten zouden de grotere partijen nog meer districtszetels winnen. Daarmee zou de kans op overschotzetels zo groot worden, dat bij toekenning ervan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging onder druk komt te staan (zie hiervoor het bijgevoegde onderzoek van Van der Kolk). Het kabinet houdt vast aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging, niet omdat het in de Grondwet staat,

<sup>1</sup> Zie het verslag van het overleg over de nota Kamerstukken II, 1996/1997, 21 427, nr. 158.

maar omdat met dit beginsel de pluriformiteit van het Nederlandse stelsel blijft gewaarborgd en de deelname van kleine partijen niet in het gedrang komt.

Als alleen grote partijen in een district kandidaten stellen, ondervinden deze kandidaten geen concurrentie van de andere partijen en worden zij gekozen. Zij hebben dan een eigen kiezersmandaat.

15 en 152

*Zal in het wetsvoorstel een verplichting voor districts-kandidaten worden opgenomen om ook werkelijk in het district te wonen?*

*Kunnen partijen landelijk bekende kandidaten in regio's «inzetten» waar deze kandidaten niet wonen? Is een wijziging van de Grondwet nodig als voor kandidatuur op een districtslijst wordt vereist wordt dat de kandidaat in dat district ook werkelijk woont?*

Een dergelijke voorwaarde is een beperking van het passief kiesrecht, waar de Grondwet thans geen basis voor biedt. Regionalisering is ook geen doel van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel. Een succesvol districts-kamerlid zal moeten zorgen dat hij of zij voeling houdt met het district waarin hij is gekozen. Het is de vraag of een verplichte woonplaats in het district voldoende waarborgen biedt voor adequate vertegenwoordiging van het district in de Tweede Kamer. Beter is het om op dit punt geen wettelijke regeling te treffen, maar om het aan de kandidaten en hun partij over te laten op welke wijze zij invulling geven aan het onderhouden van contact met het district. Het staat de partijen vrij om hierover richtlijnen op te nemen bij hun kandidaatstellingsprocedures.

16

*Via welk systeem worden in het gemengde stelsel restzetels verdeeld en welke invloed heeft de keuze van het systeem van restzetelverdeling op kleine(re) partijen?*

De zetelverdeling over de partijen is in het kabinetsvoorstel in principe gelijk aan de zetelverdeling onder het huidige stelsel. Een afwijking ten opzichte van de huidige zetelverdeling is uitsluitend dat ik overweeg te bepalen dat partijen die in de districten meer zetels behalen dan via de landelijke lijst, in aanmerking komen voor zogenaamde overschotzetels. Deze overschotzetels gaan dan ten koste van de restzetels behaald door andere partijen (zie het antwoord op vraag 133). Voor het overige vindt de zetelverdeling op dezelfde wijze plaats als op grond van het huidige stelsel. Dit geldt ook voor de restzetelverdeling. Het voorgaande betekent dat voor de restzetelverdeling het systeem van de grootste gemiddelden wordt gehanteerd. Aangezien geen wijziging wordt gebracht in de wijze van restzetelverdeling, betekent dat de keuze voor (behoud van) het systeem van de grootste gemiddelden neutraal uitwerkt voor de mate van vertegenwoordiging van kleine(re) partijen.

17 en 154

*Welke voorwaarden spelen een rol bij het bepalen van de precieze omvang en grenzen van de districten? Wordt de al dan niet aanwezigheid van eigen lokale media hierbij betrokken? Waarvan hangt de uiteindelijke keuze van het aantal districten af nu het kabinet denkt aan 20 districten? Wie bepaalt de grenzen van de districten?*

Een voorwaarde is dat zoveel mogelijk aansluiting gezocht moet worden bij de gemeentelijke en provinciale indeling van Nederland, om voor de kiezer herkenbare districten te vormen. In die provincies die te groot zijn om als één district te dienen zal bij de knip aansluiting gezocht worden bij natuurlijke regio's, bijvoorbeeld regionale samenwerkingsverbanden. Op die wijze zal in veel gevallen ook worden bereikt dat de regio's samen-

vallen met het verspreidingsgebied van regionale media. De uiteindelijke indeling zal in de wet opgenomen worden.

18, 79, 135

*Acht het kabinet extra ondersteuning van Kamerleden met een regionaal mandaat wenselijk en/of noodzakelijk? Bijvoorbeeld om een kantoor in de betreffende regio te kunnen vestigen?*

*Op welke wijze wordt gefaciliteerd dat Kamerleden aanspreekpunt in het parlement voor veel districtsinwoners kunnen zijn?*

*Wat zullen de financiële gevolgen van het nieuwe kiesstelsel zijn als het gaat om de ondersteuning van de Kamerleden, nu de personen die via de districten gekozen zullen worden, ook werkelijk contact met hun kiezers in de regio zullen moeten onderhouden?*

In de hoofdlijnennotitie wordt de verwachting uitgesproken dat het in een district gekozen kamerlid, ook na zijn verkiezing contacten met zijn districtskiezers blijft onderhouden. Deze verwachting is gebaseerd op ervaringen elders. Over het algemeen beschikken districts-vertegenwoordigers in het buitenland over faciliteiten voor hun districts-werk. Het is ook verantwoord om te investeren in contacten tussen kamerleden en kiezers. Denkbaar zou zijn om in de Wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer daartoe een vergoeding te regelen. Het is in deze wet dat ook voorzieningen worden geregeld voor onder meer reis- en verblijfskosten in verband met de uitoefening van het kamerlidmaatschap.

19

*Zal invoering van het gemengd districtenstelsel logischerwijs op den duur leiden tot voorstellen tot verkleining van het aantal Tweede Kamerleden tot bijvoorbeeld 100?*

Nee, er is geen verband tussen het voorgestelde gemengde stelsel en de omvang van de Tweede Kamer. Het stelsel zou evengoed kunnen functioneren bij een kleinere of juist grotere kamer dan de huidige. Wel zou dan opnieuw moeten worden nagedacht over het aantal districtskandidaten in relatie tot het totale aantal kamerleden.

20

*Waarom doet het kabinet geen voorstellen waardoor Kamerfracties minder gebonden worden door knellende regeerakkoorden? Zou het afschaffen van het bewindsliedenoverleg de zelfstandige positie van de Kamer niet versterken?*

De hoofdlijnennotitie richt zich op één aspect van bestuurlijke vernieuwing, namelijk het kiesstelsel voor de Tweede Kamer. Het kiesstelsel is een aangelegenheid van de wetgever en daarmee een zaak van regering en parlement als zodanig. Afspraken over regeerakkoorden en het houden van bewindsliedenoverleggen zijn een aangelegenheid van coalitiefracties en individuele bewindspersonen.

21, 142

*Is de verwachting terecht dat het nieuwe kiesstelsel tot duurdere verkiezingscampagnes zal leiden (landelijke en regionale campagne). Hoe beoordeelt het kabinet deze consequentie?*

*Hoe gaat het kabinet om met de te verwachten stijging van de kosten van de campagnes van de kandidaten? Hoe staat het tegenover het feit dat inmiddels sommige partijen een gedragscode hebben opgesteld? Ziet het kabinet hier aanleiding voor wetgeving?*

In hoeverre het stelsel tot extra campagnekosten zal leiden laat zich bezien. Ook nu wordt overal in het land campagne gevoerd. Het ligt voor

de hand dat onder het nieuwe stelsel bij campagnevoering in de regio's de districtskandidaten centraal staan. De wijze waarop campagne wordt gevoerd in het land zal dus naar verwachting veranderen, dat is niet perse duurder. Ik realiseer me echter wel dat het systematisch voeren van campagne in alle districten – wat een bijdrage kan leveren aan het welslagen van het nieuwe stelsel – extra kosten met zich kan brengen. De politieke partijen ontvangen subsidie op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen. Op korte termijn zal een voorstel tot wetswijziging worden ingediend dat voorziet in een verbreding van de subsidiabele doelen. Dat betekent dat de overheidssubsidie kan worden aangewend voor onder meer verkiezingsactiviteiten. Voorts wordt – ingaande per 2004 – het beschikbare subsidiebudget structureel verhoogd met 5 miljoen Euro. Gelet op deze omstandigheden zie ik dan ook niet op voorhand aanleiding om de subsidie voor politieke partijen extra te verhogen in verband met campagne-activiteiten die specifiek zijn gericht op de districtsverkiezingen.

Ik sta positief tegenover gedragscodes van politieke partijen voor campagne-financiering. In de notitie Herijking financiering politieke partijen is aangekondigd te komen tot een verscherping van de regels over de financiering van politieke partijen. Deze voorschriften zullen zien op transparantie en beperking van giften aan en sponsoring van politieke partijen. De nieuwe regels zullen uiteraard ook van toepassing zijn op dergelijke inkomsten verworven voor de financiering van campagnes voor districtsverkiezingen. Vooralsnog zie ik geen reden voor wetgeving specifiek op het punt van financiering van de districtscampagnes.

22

*Hoe wil het kabinet bij het nieuwe kiesstelsel omgaan met kiezers die woonachtig zijn in het buitenland?*

Ik overweeg om kiezers woonachtig in het buitenland enkel de mogelijkheid te geven om hun landelijke stem uit te brengen. Gelet op het aantal kiezers woonachtig in het buitenland dat van zijn stemrecht gebruik maakt (tot op heden nooit meer dan 30 000) is het niet zinvol om deze kiezers in te delen in een eigen district. Aangezien sommige van deze kiezers nooit in Nederland hebben gewoond, kunnen zij ook niet worden ingedeeld bij het district waar zij het laatst hebben gewoond. Ik heb over de grondwettigheid van dit voornemen separaat advies gevraagd aan de Raad van State.

23, 29, 30, 31, 115

*Voor welk probleem vormt het tegemoet komen aan de meer persoonsgerichte instelling van de kiezers de oplossing? Verwacht het kabinet dat de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel werkelijk leidt tot de beoogde oplossing van gesignaleerde problemen?*

*Is in landen waar alle parlementsleden een eigen mandaat hebben, de belangstelling van burgers voor de politiek groter dan in Nederland? Zo ja, waaruit blijkt dat?*

*Belemmert het bestaande kiesstelsel het ontstaan van een directe band tussen (groepen) kiezers en volksvertegenwoordigers?*

*Waarop baseert het kabinet de stelling dat «het bestaande kiesstelsel niet meer voldoet»? Welk onderzoek ligt aan deze stelling ten grondslag?*

*Hoe is het contact tussen burger en kandidaat gemeten? Of baseert het kabinet zich op ontevredenheid van de kiezer? Is dat een bewijs dat er geen contact is?*

*In hoeverre voelen de inwoners van landen met enkelvoudige districten die hun districtskandidaat als aanspreekpunt zien in het parlement, zich ook goed vertegenwoordigd? Is dit vergeleken met Nederlandse cijfers?*

Er is de laatste jaren een omvangrijke hoeveelheid wetenschappelijke literatuur verschenen, zowel nationaal als internationaal, over de staat van de democratie. De strekking van deze literatuur is niet eenduidig: de ene auteur luidt de noodklok over de democratie, de andere stelt dat er niets aan de hand is en dat het inherent is aan de democratie, dat over het functioneren gediscussieerd wordt. Een bijkomend probleem is dat ook de interpretatie van feiten niet eenvoudig is. Zo betogen diverse politicologen dat er in Nederland weinig aan de hand is, omdat bij steekproeven Nederland al jaren positief scoort als het gaat om de mate van vertrouwen in de democratie. Dit percentage vertoonde ook rond 2002 slechts een beperkte dip. Toch zal niemand serieus beweren dat de 26 zetels waarmee de LPF in 2002 zijn intrede deed in de Tweede Kamer, geen verband hield met het bestaan van een breed gedragen onvrede over de wijze waarop op dat moment de Nederlandse politiek een aantal problemen benaderde. Laat ik voorop stellen dat onweersproken is dat de democratie als staatsvorm niet ter discussie staat. Integendeel, internationaal gezien is de democratie sinds het laatste kwart van de vorige eeuw aan een enorme opmars bezig. Er zijn vele nieuwe democratieën bijgekomen, terwijl er nauwelijks landen een democratisch staatsbestel hebben ingewisseld voor een andere staatsvorm. Voor zover er onvrede is over het functioneren van de democratie leidt die niet tot pleidooien voor het afschaffen ervan, maar juist tot versterking. Van een crisis van de democratie zoals in de jaren dertig van de vorige eeuw is momenteel absoluut geen sprake. Tekenend hiervoor is dat extreem-rechtse partijen in Nederland, die zich afzetten tegen het democratisch bestel, in de afgelopen jaren nooit veel steun hebben gekregen.

Wel sluit het kabinet zich aan bij die auteurs die menen dat een hervorming van de democratie nodig is om een nieuw elan te creëren. Al in 1992 is gewezen op een grote hoeveelheid onderzoek met als strekking dat zich in de landen van de Europese Unie (toen nog: Europese Gemeenschap) een trend voordeed waarbij politici steeds meer het directe contact met kiezers zochten. De enige uitzondering op die regel vormde Nederland. In Nederland, zo wordt geconstateerd, zijn burgers niet gewoon om contact met kamerleden te zoeken noch zien kamerleden in burgers een belangrijke bron van informatie voor hun Kamerwerk.<sup>1</sup> Recente cijfers ondersteunen deze stelling (zie hiervoor de antwoorden op de vragen 80 en 95). Zolang de partijen grote aantallen leden kenden, was het gebrek aan rechtstreeks contact tussen kiezers en gekozenen geen groot probleem. Via de partij kwamen de signalen uit de samenleving voldoende duidelijk door. Met de sterke terugloop van het aantal (actieve) leden van politieke partijen is deze functie van partijen teloor gegaan. Ook partijen zijn het contact met de samenleving kwijtgeraakt. Inmiddels zijn de politieke partijen doordrongen van het feit dat zij het contact met de leden en de kiezers dienen te herstellen en worden dienovereenkomstige initiatieven ontwikkeld. Ook de Tweede Kamer heeft enige voorzichtige stappen gezet. Ik meen dat een belangrijk aspect van het nieuwe kiesstelsel is dat het ook voor een groot aantal kamerleden een stimulans inhoudt om meer contact met de kiezer te onderhouden. Als de burger de weg weer weet te vinden naar de politici zal veel gewonnen zijn.

In een recente presentatie heeft de politicoloog Aarts aangegeven dat er geen aantoonbare relatie is tussen het vertrouwen in politiek en politici en het kiesstelsel.<sup>2</sup> Wel scoorde het Britse meerderheidsstelsel het best als het ging om het vertrouwen van burgers in het functioneren van de democratie. Zijn conclusie is echter niet dat het dus allemaal niet uitmaakt. Zijn stelling is dat een verandering van kiesstelsel wel degelijk tot een aangepast oordeel van burgers over de politiek kan leiden. Dit sluit aan bij de conclusie van de politicologen Irwin en Van Holsteyn die constateren dat de cijfers over de band kiezer-gekozen op zich geen reden geven tot ongerustheid.<sup>3</sup> Maar zij voegen daaraan toe dat daarmee het verhaal niet af is. Nederland is niet af of onverbeterbaar. Zo merken zij op dat een

<sup>1</sup> H. Oberreuter, «Das Parlament als Gesetzgeber und Rapresentationsorgan», in: Oscar W. Gabriel, *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukture, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen, 1992, p. 330–311, met verdere literatuurverwijzingen.

<sup>2</sup> Kees Aarts, «Electoral systems and the public's view of democracy: some evidence from cross-national survey research», in: *Buitenlandse voorbeelden van staatkundige vernieuwing*, Den Haag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 9–14.

<sup>3</sup> Gale Irwin en Joop van Holsteyn, «De kloof tussen burger en bestuur», in: *Democratie in verval?*, Joop van Holsteyn en Cas Mudde (red.), Amsterdam 2002, p. 33–49.

groot deel van de bevolking al wel geruime tijd voorstellen tot staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing steunt en dat het uitblijven van die aanpassingen een negatief effect heeft op de beeldvorming over de politiek bij burgers.

24, 26, 44, 54 en 59

*Wat verstaat het kabinet onder een «sterker parlement»? En op welke wijze draagt dit andere kiesstelsel daaraan bij? Met andere woorden wat is het verband tussen «een toename van het aantal gekozenen met een eigen mandaat» enerzijds en «een sterker parlement» anderzijds? Kan dit met voorbeelden worden verduidelijkt?*

*Is in landen waar parlamentsleden al een eigen kiezersmandaat hebben, sprake van een sterker parlement? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom wordt het eigen kiezersmandaat dan in verband gebracht met een sterker parlement?*

*Wordt de positie van het parlement per definitie krachtiger wanneer enkele kamerleden een eigen kiezersmandaat hebben? Wordt de kracht van het parlement niet veel meer bepaald door zaken als fractiediscipline en regeerakkoorden?*

*Kan de zin «De wijze van verkiezing van een parlement is dus van invloed op de kracht van het parlement ten opzichte van andere staatsmachten» worden toegelicht?*

*Kan de juistheid van de stelling dat «Het gebrek aan een aanzienlijk aantal kamerleden dat beschikt overeen eigen kiezersmandaat maakt het parlement minder krachtig dan het zou kunnen zijn» worden toegelicht en worden aangetoond? Ervaart het kabinet het huidige parlement als »minder krachtig dan het zou kunnen zijn«? Zo ja, waaruit blijkt dit?*

In de representatieve democratie vormt de volksvertegenwoordiging de schakel tussen de burgers en de overheid. Daaruit volgt dat de sterkte van het parlement afhankelijk is van het feit of het in staat is de burgers tegenover de regering adequaat te vertegenwoordigen. Breed bestaat de opvatting dat de Kamer in het recente verleden in de ogen van een groot deel van de kiezers haar vertegenwoordigende functie niet goed vervulde. Het succes van de LPF in 2002 kan in ieder geval voor een deel verklaard worden uit vanuit het pleidooi te komen tot een «nieuwe politiek». Maar ook daarvoor al werden binnen verschillende politieke partijen initiatieven ontplooid om het contact met de leden en met de kiezers te herstellen. Het nieuwe kiesstelsel draagt bij aan dat herstel. De Tweede Kamer als geheel zal daardoor haar vertegenwoordigende functie beter kunnen vervullen en daarmee een «sterker» parlement worden. «Sterker» houdt in dit geval in sterker in de ogen van de kiezers tegenover de regering. Met andere woorden door de toegenomen legitimatie van de Kamer als geheel zal het zich dualistischer op stellen tegenover de regering, hetgeen als zodanig weer haar vertegenwoordigende functie versterkt.

Fractiediscipline en regeerakkoorden zijn binnen zekere grenzen noodzakelijk voor het goed functioneren van parlement en regering (zie ook het antwoord op vraag 39). Het kabinetsvoorstel is niet van invloed op de mate waarin fractiediscipline binnen een fractie wordt opgelegd of de wijze waarop partijen aan het regeerakkoord invulling geven.

25

*Is in landen waar alle parlamentsleden een eigen mandaat hebben, de belangstelling van burgers voor de politiek groter dan in Nederland? Zo ja, waaruit blijkt dat?*

Vergelijkende cijfers over politieke belangstelling zijn mij niet bekend. Wel is het zo dat een substantieel hoger aantal kiezers in landen waar (een deel van) de kamerleden in districten worden gekozen meer kiezers

contact hebben met kamerleden. Zie hierover het antwoord op de vragen 80 en 95.

27 en 42

*Is in landen waar alle parlementsleden een eigen mandaat hebben, de opkomst voor verkiezingen hoger dan in Nederland? Hoe oordeelt het kabinet over de mening van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat het voorstel niet tot een hogere opkomst zal leiden?*

*Wat zal het opkomstpercentage onder het nieuwe kiesstelsel zijn, nu de opkomst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2003 79,9% was?*

Niet gesteld kan worden dat in landen waar alle parlementsleden een eigen mandaat hebben de opkomst hoger is dan in Nederland. Een tekenend voorbeeld daarbij is Groot-Brittannië, waar de opkomst voor de laatste parlementsverkiezingen in 2001 59,4% was. De Raad voor het openbaar bestuur betwijfelt of de overgang naar het stelsel dat het kabinet voorstelt gevolgen heeft voor de verkiezingsopkomst. Uit onderzoek komt ook naar voren dat de opkomst bij een proportioneel lijstenstelsel en een gemengd proportioneel stelsel in diverse landen gemiddeld genomen ongeveer even groot is.<sup>1</sup> Door het houden van districtsverkiezingen zal onder het nieuwe stelsel in de regio echter een aparte verkiezingsstrijd gaan plaatsvinden, naast de verkiezingsstrijd op landelijk niveau. De districts kandidaten zullen in de districten campagnes gaan voeren die naar verwachting vooral door de regionale media gevolgd zullen worden. De verwachting is gerechtvaardigd dat door een (extra) verkiezingsstrijd dichter bij huis de belangstelling onder de kiezers voor de verkiezingen zal toenemen. Dit kan een positief effect op de opkomst hebben. Dit staat nog los van het feit dat de opkomst verhoogd zou kunnen worden door het feit dat de kiezer door de districtsverkiezingen meer het gevoel kan krijgen dat zijn stem er ook daadwerkelijk toe doet. Ik waag mij echter niet aan voorspellingen over de opkomst bij een Tweede Kamerverkiezing onder het nieuwe stelsel. De opkomstpercentages bij de afgelopen verkiezingen maken immers juist duidelijk dat deze ook zonder een wijziging van het kiesstelsel per verkiezing kunnen fluctueren. Er zijn dus diverse factoren van invloed op de opkomst.

28

*Wat was de reden voor de invoering van enkelvoudige kiesdistricten in 1897?*

Voor 1896 was Nederland in enkelvoudige en meervoudige districten ingedeeld. In de periode 1848–1896 is de indeling regelmatig gewijzigd, maar bij de laatste wijziging voor de grondwetswijziging van 1887 was sprake van 32 dubbele kiesdistricten, acht enkelvoudige districten, één driedubbel district (Sneek), één viervoudig district (Rotterdam) en één zevenvoudig district (Amsterdam).<sup>2</sup> Van belang is te beseffen dat iedere kiezer evenveel stemmen had als er kandidaten waren en dat het meerderheidsstelsel werd gehanteerd. Dat betekent in concreto dat, voor zover er sprake was van partijvorming, de partij die de relatieve meerderheid in een district bezat alle zetels in dat district won. De grondwetsherziening van 1887 bracht een belangrijke wijziging in het kiesstelsel. Zij fixeerte niet alleen de omvang van de Tweede Kamer op 100 leden, maar maakte ook een eind aan het tweejaarlijkse aftreden van de helft van de kamerleden. Voortaan werd de gehele Kamer voor een periode van vier jaar gekozen. Daarmee was een belangrijke rechtvaardiging voor de dubbele kiesdistricten komen te vervallen. Hierop werd een nieuwe districtsindeling gemaakt. Er kwamen 79 enkelvoudige districten, twee dubbele districten (Utrecht en Groningen), één drievoudig district (Den Haag), één vijfvoudig district (Rotterdam) en één negenvoudig kiesdistrict (Amsterdam). In de meervoudige kiesdistricten hadden, als gezegd,

<sup>1</sup> Zie de website van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance: [www.idea.int/vt/survey/voteturnout](http://www.idea.int/vt/survey/voteturnout).

<sup>2</sup> J. Heemskerk Azn, *De praktijk onzer Grondwet*, dl. I, Utrecht 1881, p. 128–129.



de kiezers zo veel stemmen als er zetels waren. Gegeven de partijpolitieke krachtsverhoudingen in de jaren 1887–1897 in deze grote steden betekende dat de in deze steden te kiezen 21 kamerzetels bijna als vanzelfsprekend toevielen aan de liberalen.<sup>1</sup> Dit laatste werd uiteraard ook door tijdgenoten onderkend. Vrij algemeen was het gevoelen dat enkelvoudige districten de beste waarborg boden voor politieke minderheden om adequaat vertegenwoordigd te zijn. In een beschouwing over de voordelen van enkelvoudige ten opzichte van meervoudige districten formuleerde de politicus en staatsrechtgeleerde Heemskerk het aldus:

«Maar hare [= een stelsel van uitsluitend enkelvoudige districten] voornaamste aanbeveling is, dat zij de meeste kans aanbiedt, om de gevoelens in de Kamer op gelijke wijze geschakeerd te zien, als in het land. Wanneer in een groot district eene meerderheid van b.v. 7/12 der stemmende kiezers tot zekere rigting behoort, zendt deze alle afgevaardigden van dat district naar de Kamer, en de aanzienlijke minderheid van 5/12 heeft er geen enkelen. Wordt dat district in kleine districten, ieder voor één lid, gesplitst, dan zal zul een groote minderheid hoogstwaarschijnlijk althans in één van die kleine districten eene meerderheid vormen.»<sup>2</sup>

Dit gevoelen betekende dat de vier meervoudige districten geen lang leven waren beschoren en de invoering van 100 enkelvoudige districten in 1896.<sup>3</sup>

32

*Is er, mede als gevolg van de aandacht van de media, een toename te constateren in het aantal stemmen dat op lijsttrekkers wordt uitgebracht?*

Er is de afgelopen vijf Tweede-Kamerverkiezingen geen toeneming te constateren in het aantal op de lijsttrekkers uitgebrachte stemmen. Zo bedroeg bij de Tweede-Kamerverkiezing van 1989 het aantal op de lijsttrekkers uitgebrachte stemmen ruim 7,9 miljoen van de in totaal ruim 8,8 miljoen stemmen (89,8%). Bij de vier Tweede-Kamerverkiezingen die sindsdien zijn gehouden, is dit aantal juist verlaagd, mogelijk mede door de wijziging van de regeling om bij voorkeurstemmen gekozen te worden (zie het antwoord op vraag 35). In de jaren '94, '98, 2002 en 2003 bedroeg het percentage op de lijsttrekker uitgebrachte stemmen namelijk achtereenvolgens 80,9%, 79%, 72% en 82%. Bij de verkiezingen van '94, '98 en 2003 bracht dus één op de vijf kiezers een voorkeurstem uit op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. In 2002 lag dit aantal iets hoger.<sup>4</sup>

33

*Kan het kabinet bijvoorbeeld op grond van kiezersonderzoek, de stelling onderbouwen dat kiezers hun keuze niet meer in eerste instantie laten bepalen door de verkiezingsprogramma's, maar door het vertrouwen dat zij hebben in politici? Uit welke onderzoeksresultaten blijkt dit?*

De onderzoeksgegevens van het Nationaal Kiezersonderzoek zijn op dit punt niet eenduidig.<sup>5</sup> Afgaand op de motieven die kiezers in enquêtes zelf geven voor hun keuze is er weinig aanleiding te veronderstellen dat het persoonlijke in de politiek is toegenomen. Een benadering waarbij ook andere factoren in de beoordeling worden betrokken, levert echter wel als resultaat op dat vanaf 1986 «een toename van het belang van het vertrouwen dat kiezers in verschillende politieke leiders hebben en de sympathie die zij voor hen koesteren» heeft plaatsgevonden. Overigens verbaast het mij niet dat kiezers desgevraagd niet sympathie voor een politicus als reden voor een stemkeuze noemen. Dit is duidelijk geen politiek correcte motivering.

<sup>1</sup> G. Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland, 1872–1901*, Den Haag 1980, p. 193–194, 341–359.

<sup>2</sup> Heemskerk, *De praktijk onzer Grondwet*, dl. I, p. 129–130.

<sup>3</sup> Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland, 1872–1901*, p. 416–434.

<sup>4</sup> De verlaging van het aantal stemmen op de lijsttrekkers in 2002 is met name toe te schrijven aan het grote aantal stemmen dat bij PvdA en VVD alleen al op de tweede en derde kandidaat van deze partijen was uitgebracht (resp. een kwart en éénderde van de stemmen).

<sup>5</sup> *Politieke veranderingen in Nederland 1971–1998*, Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red), Enschede 2000, zie m.n. de hoofdstukken 6 en 10.

34

*Hoe is het feit dat de moderne communicatiemiddelen de politici in staat stellen veel directer met de kiezers te communiceren, te rijmen met de constatering dat er een geringe band is tussen kiezer en gekozene?*

De moderne communicatiemiddelen maken het mogelijk dat kamerleden met veel meer kiezers rechtstreeks en snel contact kunnen hebben dan voorheen. Overigens moet dit niet overdreven worden. Nog niet iedereen beschikt over internet. Belangrijker is dat burgers in geval zij misstanden constateren niet het idee hebben dat zij daar een kamerlid op attent zouden kunnen maken. Het bestaan van districten en districtskamerleden maakt voor burgers veel duidelijker dat kamerleden aanspreekbaar zijn.

35

*Kan het kabinet een overzicht geven van de aantallen kamerleden die met voorkeurstemmen zijn gekozen, vanaf 1971?*

Het aantal kandidaten dat sinds 1971 uitsluitend op grond van voorkeurstemmen is gekozen is zeer beperkt. Sinds 1971 zijn slechts zeven kandidaten uitsluitend op grond van voorkeurstemmen gekozen. Het betreft in 1972 de heer Hutschemaekers (KVP), in 1986 de heer Joekes (VVD), in 1998 de heer Eurlings (CDA) en mevrouw Schreijer- Pierik (CDA), in 2002 mevrouw Huizinga-Heringa (ChristenUnie) en in 2003 de heer Nawijn (LPF) en opnieuw mevrouw Huizinga-Heringa (ChristenUnie). Bedacht dient overigens te worden dat de regeling van de voorkeurstemmen sinds 1971 tweemaal is gewijzigd. In 1989 werd de regeling dat een kandidaat ten minste de helft van de lijstkiessdeler moet hebben behaald op een lijst of stel gelijklopende lijsten van een partij om bij voorkeur te worden gekozen, vervangen door de regeling dat een kandidaat daarvoor ten minste de helft van de gewone kiessdeler moet hebben behaald. De op de verschillende lijsten uitgebrachte stemmen werden voortaan bij elkaar geteld. Bij de Tweede-Kamerverkiezing van 1998 gold voor het eerst de regeling dat 25% van de kiessdeler nodig was om bij voorkeur te worden gekozen.

36

*Kan worden beargumenteerd dat de samenstelling van het parlement door de kiezers onvoldoende wordt gedragen? Is deze stelling alleen gebaseerd op het aantal voorkeurstemmen per kandidaat?*

Zuiver staatsrechtelijk bezien is er natuurlijk geen enkel probleem. Zelfs bij een opkomst van ruim onder de 50% is formeel gezien de legitimatie van de Tweede Kamer gegeven. Het doel van het nieuwe kiesstelsel is echter om een breder draagvlak te creëren door een groot aantal kamerleden herkenbaarder te maken voor kiezers en te zorgen voor meer kamerleden met een rechtstreekse kiezerslegitimatie.

37

*Waaruit blijkt dat andere kandidaten naast de lijsttrekker, gekozen worden «op zijn slippen» (van de lijsttrekker) en niet op basis van het feit dat zij op een lijst van een bepaalde partij staan? Waarom zou het kiezen «op zijn slippen» een «wankele basis zijn voor een sterk parlement»?*

De uitdrukking «gekozen worden op de slippen van de lijsttrekker» doelt op het gegeven dat het overgrote deel van de kamerleden zelf niet voldoende voorkeurstemmen haalt om rechtstreeks gekozen te worden en zijn verkiezing slechts dankt aan zijn plaats op de lijst. In de hoofdlijnennotitie is ingegaan op het feit dat sinds de ontzuiling kiezers zich minder door partijen vertegenwoordigd voelen en meer hun vertrouwen uitspreken in personen. Dat heeft tot gevolg dat naarmate meer kamer-

leden een eigen kiezersmandaat hebben, dit leidt tot een sterker parlement. Voor een nadere uitwerking van deze stelling verwijs ik naar het antwoord op vragen 24, 26, 44 en 54 en 59.

38

*Kan het feit dat, ondanks verlaging van de voorkeurdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler, er toch maar weinig kandidaten uitsluitend op basis van voorkeurstemmen worden gekozen, niet ook worden uitgelegd als onderbouwing van de stelling dat kiezers weinig geïnteresseerd zijn in het kiezen van kandidaten met een eigen mandaat?*

Toegegeven kan worden dat er ook sinds de verlaging van de voorkeurdrempel van 50% naar 25% weinig kandidaten zijn die uitsluitend op basis van voorkeurstemmen zijn gekozen (zie het antwoord op vraag 35). Dit neemt niet weg dat – buiten de lijsttrekkers en de kandidaten die uitsluitend op grond van voorkeurstemmen zijn gekozen – bij de Tweede Kamerverkiezing van 2002 22 kandidaten de voorkeurdrempel hebben behaald en in 2003 15 kandidaten. Deze kandidaten zouden weliswaar eveneens op basis van hun plaats op de lijst zijn gekozen. Doordat zij ook zelfstandig de voorkeurdrempel hebben behaald, is echter tevens sprake van een eigen mandaat. Daarnaast wordt opgemerkt dat het huidige stelsel een lijstenstelsel betreft, waarbij uit de aard der zaak de toedeling van zetels bij partijen voorop staat, en vervolgens de toewijzing van zetels aan kandidaten. Het huidige stelsel nodigt kiezers met andere woorden niet uit om een kandidaat met een eigen kiezersmandaat te kiezen. Op de lijsttrekker uitgebrachte stemmen komen immers ten goede van de volgende kandidaten op de lijst.

39

*Wordt met de zinsnede «Een parlement dat in de optiek van burgers zich in meerderheid zodanig heeft verbonden met het regeringsbeleid en met de geestverwanten in het kabinet dat de controlefunctie daaraan ondergeschikt wordt gemaakt, is wezenlijk ongeloofwaardig» bedoeld dat er in het verleden sprake is geweest of mogelijk nu zelfs sprake is van een dergelijke ongeloofwaardigheid? Zo ja, kan dit worden geconcretiseerd? Zo nee, waarop is deze zinsnede dan wel gebaseerd?*

Hier wordt bedoeld op versterking van het dualisme in de verhouding van regering en parlement. Dualisme houdt in de kern in dat parlement en regering ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben. In een parlementair stelsel is echter een spanning ingebouwd in de verantwoordelijkheden van het parlement. Enerzijds heeft het parlement als geheel de taak de voorstellen van de regering op hun waarde te beoordelen. Anderzijds heeft het parlement en dan in het bijzonder de fracties van de partijen die samen de regering vormen de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een zekere mate van stabiliteit. Als dit streven naar stabiliteit doorslaat naar het klakkeloos steunen van alle regeringsvoorstellen van de zijde van de regeringsfracties is sprake van ongeloofwaardigheid. Het kabinet is niet van oordeel dat dit verschijnsel zich de laatste jaren voordoet. Wel is het kabinet van mening dat door het nieuwe kiesstelsel het dualisme meer in het stelsel geïnstitutionaliseerd wordt. Naarmate er meer kamerleden zijn die met grote regelmaat tegenover kiezers moet verantwoorden waarom hij/zij en zijn fractie op een bepaalde manier hebben gestemd, wordt het voor deze kamerleden belangrijk dat regeringsvoorstellen goed tegen het licht worden gehouden alvorens er mee ingestemd wordt. Dit versterkt het dualisme, maar betekent niet dat de stabiliteit afneemt. Vgl. ook het antwoord op vraag 1 e.a.

*Wat zijn de voor- en nadelen van het geheel weghalen van een voorkeurdrempel ten aanzien van het versterken van het persoonlijke element bij verkiezingen?*

*Waarom wil het kabinet geen serieuze poging ondernemen om bij verkiezingen de voorkeurdrempel te verlagen of af te schaffen?*

*Waarom is het een bezwaar dat opheffing of verlaging van de voorkeurdrempel kan lijden tot meer strijd tussen kandidaten binnen partijen?*

*Kan het kabinet nader ingaan op de voor- en nadelen van een kiesstelsel zonder voorkeurdrempels? Wordt de kans om – als de voorstellen van het kabinet worden ingevoerd – om op basis van voorkeurstemmen te worden gekozen, kleiner dan nu het geval is? Zo ja, acht het kabinet dit bezwaarlijk? Is het waar dat – zoals de Kiesraad stelt – het niet ondenkbeeldig is dat het niet kunnen geven van een voorkeurstem zal leiden tot een verminderde belangstelling voor verkiezingen?*

Het gevolg van het geheel weghalen van de voorkeurdrempel is dat iedere kandidaat op een lijst geheel gelijke kansen heeft ten opzichte van alle andere kandidaten op de betreffende lijst. Alleen de lijsttrekker weet zich in een bevoorrechte positie vanwege het gegeven dat veel kiezers geneigd zijn hun stem op de eerste kandidaat uit te brengen. Alle andere kandidaten zullen echter in directe concurrentie met elkaar moeten proberen zoveel mogelijk voorkeurstemmen te behalen. Dit betekent dat een kandidaat-kamerlid in de verkiezingscampagne niet de nadruk moeten leggen op de argumenten waarom de kiezer op zijn partij moet stemmen, maar op de argumenten waarom de kiezer op hem moet stemmen en niet op zijn partijgenoot. Voorstanders van het opheffen van de voorkeurdrempel wijzen erop dat op deze manier ieder kamerlid uiteindelijk op eigen kracht zijn zetel heeft verworven: hij heeft namelijk meer voorkeurstemmen gehaald dan zijn partijgenoten die geen zetel hebben gehaald. Dit is juist, maar ik ben toch van oordeel dat dit niet de conclusie rechtvaardigt dat deze kamerleden allemaal kunnen bogen op een eigen kiezersmandaat. Het zal bij de kandidaten die als laatste van hun fractie zijn toegelaten vaak gaan om slechts enkele honderden, misschien enkele duizenden voorkeurstemmen. Van een eigen kiezersmandaat is volgens mij pas sprake als kamerleden kunnen bogen op een substantieel aantal voorkeurstemmen. Onder de huidige Kieswet is 25% van de kiesdeler vereist, dat zijn in de praktijk ongeveer 15 000 stemmen. Als kandidaten meer dan 15 000 voorkeurstemmen hebben gehaald kan met recht worden gesproken van een eigen kiezersmandaat. Vandaar dat in het uiteindelijke wetsvoorstel de drempel binnen de districten ook zeker niet beneden deze 15 000 stemmen zal komen te liggen.

Omdat kleine aantallen voorkeurstemmen al het verschil kunnen maken tussen het winnen of verliezen van een kamerzetel lokt het afschaffen van de voorkeurdrempel uit tot cliëntelisme, het doen van (onoirbare) beloften, in ruil voor voorkeurstemmen. Deze praktijk is mede de reden geweest om in Italië van een dergelijk kiesstelsel af te stappen.

Een ander argument tegen het geheel opheffen van de voorkeurdrempel is het feit dat ik van oordeel ben dat de selectiefunctie van politieke partijen meer moet inhouden dan alleen het samenstellen van de kandidatenlijst. Partijen proberen een evenwichtige fractie samen te stellen door de kandidaten in een bepaalde volgorde op de lijst te plaatsen. De kiezers hebben het recht deze volgorde te doorbreken als zij van mening zijn dat de partij ten onrechte bepaalde kandidaten te laag hebben geplaatst, maar het moet dan wel een groep kiezers met een zekere omvang zijn. Dit argument heeft ook een rol gespeeld bij de afschaffing van dit stelsel in Nederland in 1921, nadat het één verkiezing in gebruik was geweest.

De kans om met voorkeurstemmen via de landelijke lijst gekozen te worden, wordt onder het nieuwe kiesstelsel niet kleiner. Het is mijn voor-

nemen om de voorkeurdrempel op 25% van de kiesdeler te handhaven, zodat op dat punt niets verandert.

De stelling van de Kiesraad heeft betrekking op de situatie waarin de voorkeurstem op de landelijke lijst wordt afgeschaft. Dat wordt niet voorgesteld door het kabinet, zodat de juistheid van deze stelling verder niet aan de orde is.

41

*Kan het kabinet de stelling uitleggen dat het huidige kiesstelsel de kiezers onvoldoende prikkelt? Worden kiezers onder het huidige systeem niet extra geprikkeld om lid te worden van een politieke partij om zodoende invloed te hebben op (onder andere) de vaststelling van kandidatenlijsten?*

De feiten weerspreken de stelling dat het huidige systeem de kiezers prikkelt om lid te worden van een politieke partij om invloed te hebben op de vaststelling van de kandidatenlijsten. De ledenaantallen van politieke partijen vertonen al decennia een dalende trend. Voor enkele partijen is de laatste paar jaar een lichte kentering te constateren, maar die staat in geen verhouding tot de eerder opgetreden daling.

43

*Kan de verschuiving naar meer vertrouwen zich ook richten op de uitgangspunten van politieke partijen in plaats van op de eigenschappen van personen? Met andere woorden: leidt een verschuiving naar meer vertrouwen hoe dan ook tot een afname van het belang van politieke partijen en een toename van het belang van personen in de politiek?*

De verschuiving naar het vertrouwen in personen hangt zeker samen met de uitgangspunten van de politieke partijen. Verwacht mag immers worden dat de kandidaat-kamerleden van een partij de uitgangspunten van de partij onderschrijven en ook richting de kiezers uitdragen. Als in de hoofdlijnennotitie gesproken wordt over een verschuiving naar het vertrouwen in personen wordt bedoeld op het feit dat verkiezingsprogramma's in de huidige tijd nauwelijks meer als maatstaf kunnen dienen voor het bepalen van de keuze door de kiezer. De ontwikkelingen gaan zo snel en de problemen zijn zo complex dat het nauwelijks meer mogelijk is een programma te schrijven dat een parlementaire periode stand kan houden. De kiezer zal zijn keuze daarom meer laten bepalen door de persoon van de kandidaat en waar hij voor staat (te weten de uitgangspunten van zijn partij) en het vertrouwen dat hij heeft dat deze kandidaat in staat zal zijn om bij voorkomende problemen de juiste oplossing te kiezen.

45

*Begeven hoog op de lijst staande kandidaten zich niet in de verkiezingsstrijd of zijn er andere prikkels om dat te doen dan het kiesstelsel?*

Ik ga ervan uit dat evenals thans het geval is onder het nieuwe kiesstelsel alle kamerleden zich in de verkiezingsstrijd zullen begeven. Het verschil zal onder het nieuwe kiesstelsel zijn dat districtskandidaten een duidelijk eigen forum hebben waar zij steun dienen te verwerven voor hun verkiezing.

46

*Hoe kunnen Kamerleden voor de volgende verkiezingen verantwoording afleggen over wat zij gedaan hebben, als zij door hun partij niet opnieuw kandidaat gesteld worden?*

Ik ga ervan uit dat districtskamerleden niet pas bij de volgende verkiezingen verantwoording afleggen, maar dat zij dat ook gedurende de parlementaire periode al doen. Dat neemt niet weg dat ook onder het nieuwe stelsel een kamerlid in eerste instantie door zijn partij kandidaat gesteld zal moeten worden, alvorens hij voor herverkiezing in zijn district kan gaan strijden. Hoewel partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de kandidaatstelling verwacht ik dat een kamerlid dat een forse aanhang heeft binnen zijn district niet licht gepasseerd zal worden bij de kandidaatstelling.

47 en 119

*Hoe kijkt het kabinet aan tegen het, als gevolg van het nieuwe kiesstelsel, ontstaan van twee soorten Kamerleden, te weten landelijke en regionale? Wat zal hiervan de invloed zijn op het functioneren van de Tweede Kamer? Worden met dit voorstel vooral prikkels ingebouwd om meer districts-kandidaten met een eigen mandaat in de Kamer te krijgen? In hoeverre wordt hierdoor een tweedeling in Kamerleden gestimuleerd?*

Zoals ik in mijn reactie op de adviezen van de Kiesraad en de Rob ook al heb opgemerkt zal het verschil tussen districtskamerleden en kamerleden afkomstig van de landelijke lijst 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 wat betreft het kamerwerk buiten «Den Haag» voor de kamerleden van de landelijke lijst het accent zal liggen op andere taken, bijvoorbeeld het onderhouden van functionele contacten. Voor het werk binnen de Tweede Kamer meen ik niet dat er sprake zal zijn van twee typen kamerleden. Wel zullen districts-kamerleden een toegevoegde waarde hebben bij discussies gezien hun achtergrond (zie ook het antwoord op de vragen 1, 4, 58 en 63). Ik ben overigens van mening dat er binnen de Kamer ook geen verschil in status zal bestaan tussen de verschillende 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.

48

*Welke mogelijkheden zijn er binnen het huidige kiesstelsel om de band tussen kiezer en gekozene te versterken, waarbij de kiezer slechts één stem uitbrengt? Waarom heeft het kabinet daarvoor niet gekozen?*

Het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging is primair gericht op de toedeling van zetels aan lijsten. Dat is inherent aan het stelsel omdat aan personen immers niet naar evenredigheid zetels kunnen worden toegekend. Omdat men in het huidige stelsel stemt op een persoon heeft een kiezer wel de mogelijkheid een voorkeur voor een bepaalde kandidaat uit te spreken. Het stelsel als zodanig is echter niet ingericht op de verkiezing van personen. Het sleutelen aan het huidige stelsel, zoals verlaging van de voorkeurdrempel of de verkorting van de lijsten per kieskring zodat partijen min of meer worden gedwongen tot regionale lijsten, verandert aan dit gegeven niets. In de hoofdlijnennotitie zijn deze varianten besproken en beargumenteerd terzijde geschoven. Ook in de brief naar aanleiding van de adviezen van de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur is hier op ingegaan.

Omdat het kabinet eraan hecht de huidige evenredigheid in stand te laten, is gekozen voor een stelsel met verkiezingen in twee lagen die ieder een eigen betekenis hebben: de landelijke verkiezing gaat primair over de verdeling van de macht, de districtsverkiezing primair over de toedeling

van zetels aan personen. De kiezer wordt het beste bediend als hij voor beide lagen een stem kan uitbrengen.

49 en 100

*Als wordt gekozen voor een kiesstelsel, waarbij de kiezer twee stemmen uitbrengt, is het dan niet te prefereren dat de tweede stem wordt gereserveerd voor het door de kiezer uitoefenen van invloed op de kabinetsvorming, bijvoorbeeld door het rechtstreeks kiezen van de minister-president? Houdt het kabinet de optie open dat in de toekomst de kiezer drie stemmen krijgt?*

*Waarom doet het kabinet geen voorstellen om verandering in de vorming van coalitie na de verkiezingen aan te brengen?*

In de beantwoording van vraag 48 is nog eens aangegeven waarom het kabinet heeft gekozen voor een stelsel van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer waarin de kiezer twee stemmen uitbrengt.

In het voorliggende voorstel voor een nieuw kiesstelsel blijft de evenredige vertegenwoordiging behouden zoals die thans in Nederland geldt. Dat betekent dat de uitslag voor wat betreft de machtsverhouding tussen partijen niet verandert en er ook geen effecten optreden die de kabinetsvorming als zodanig beïnvloeden. Het kabinet doet momenteel ook onderzoek naar de versterking van de positie van de minister-president. Afhankelijk van de uitkomsten van de gedachtevorming over dat onderzoek kunnen voorstellen geformuleerd worden over de aanstellingwijze van de minister-president die ook gevolgen hebben voor de regeringsvorming na verkiezingen. In het kader van het voorliggende voorstel is dat echter niet aan de orde. Het stelsel houdt dus geen verband met de rechtstreekse verkiezing van de minister-president, maar staat er ook niet aan in de weg.

50, 51, 56 en 66

*In hoeverre en hoe draagt het nieuwe kiesstelsel bij aan de «revitalisering van politieke partijen»?*

*Waarom lukt het partijen nu niet de discussie over politieke vraagstukken te stimuleren alsmede aansprekende kandidaten te kandideren? Hoe kan het nieuwe kiesstelsel daaraan bijdragen?*

*Op welke wijze leidt heroriëntatie van politieke partijen op de kandidaatstelling tot een nieuw elan in partijen?*

*Waarom zal een kiesstelsel dat meer aandacht heeft voor de persoon van de kandidaten een positieve uitwerking hebben op de positie en ledenaantallen van politieke partijen?*

Het kabinet verwacht dat het nieuwe kiesstelsel ook een positieve uitwerking kan hebben op de politieke partijen. De afgenomen ledenaantallen van de politieke partijen in de laatste decennia zijn zorgwekkend, aangezien de partijen een spilfunctie vervullen in het politieke bestel op alle niveaus. Als de trend niet gekeerd wordt, betekent dit onder meer dat partijen problemen krijgen hun selectiefunctie goed te vervullen. Nu al blijkt het voor een aantal partijen moeilijk om op lokaal niveau voldoende enthousiaste en goede kandidaten op de lijst te krijgen. Het doel van het nieuwe kiesstelsel is de kaasstolp van politiek Den Haag af te halen en burgers weer het besef terug te geven dat Tweede-Kamerleden zich het vuur uit de sloffen lopen voor de kiezers. Door de districtsvertegenwoordiging komen een aantal kamerleden ook letterlijk dichterbij, waardoor directe contacten eenvoudiger plaats kunnen vinden. Het wordt dan duidelijk dat politiek geen ver-van-mijn-bed show is. Het idee is dat dit een positief effect zal hebben op die burgers die al wel geïnteresseerd zijn in politiek, maar tot op heden nog niet de stap hebben gezet om actief deel te nemen. De aanwezigheid en aanspreekbaarheid van, naar ik aanneem

enthousiasmerende, kamerleden kan dan de stimulans vormen om over die drempel te stappen.

52

*Is het kabinet van mening dat ook onder het huidige kiesstelsel Kamerleden een directe band met hun kiezers kunnen hebben?*

Het probleem onder het huidige stelsel is dat er maar een kleine groep kamerleden is die op basis van voorkeurstemmen een zetel hebben verworven en die dus kunnen spreken over «hun kiezers». Voor zover deze kamerleden er wel zijn, is het voor hen meestal nauwelijks mogelijk hun kiezers te identificeren. Dat neemt niet weg dat het ook onder het huidige stelsel natuurlijk mogelijk is dat kamerleden goede contacten onderhouden met (groepen) kiezers. In tegenstelling tot het nieuwe kiesstelsel stimuleert het huidige kiesstelsel dit gedrag van kamerleden niet.

53

*Is het ook denkbaar dat meer nadruk op personen niet leidt tot versterking van de positie van politieke partijen, maar tot afname van de interne samenhang en herkenbaarheid van politieke partijen?*

Ook op dit moment worden partijen en partijstandpunten gedragen door vele personen, maar is de aandacht bij de verkiezingen gericht op slechts enkele en vaak maar een vertegenwoordiger van de partij, de lijsttrekker. Onder het nieuwe kiesstelsel moeten in de districten de districts-kandidaten zelf proberen zoveel mogelijk stemmen te krijgen. Er is geen reden waarom dit tot afname van de interne samenhang en herkenbaarheid zou moeten leiden. Alle kandidaat-kamerleden van een partij zullen immers op grond van hetzelfde verkiezingsprogramma kiezers voor zich proberen te winnen.

55, 57 en 65

*Heeft het gevoel van kiezers dat ze geen werkelijke keuze hebben te maken met verkiezingsprogramma's of met kandidaten of de wijze van kandidaatstelling?*

*Kan op basis van (wetenschappelijk) onderzoek worden aangegeven wat kiezers het gevoel geeft een werkelijke keuze te hebben? Uit welke onderzoeken blijkt dat kiezers van mening zijn dat zij «geen werkelijke keuze hebben»? Hoe verhoudt zich dit tot de opkomstpercentages bij de laatste drie verkiezingen?*

*Ligt de vaststelling dat «De kiezers hebben te veel het gevoel dat ze geen werkelijke keuze hebben» aan het kiesstelsel of aan de politieke programma's van de partijen?*

In de periode 1986 tot 1998 is de opkomst bij Tweede-Kamerverkiezingen gestaag gedaald. Voor deze daling zijn vele verklaringen gegeven, die voor het grootste deel dezelfde teneur hebben, namelijk dat bij de kiezers de indruk bestond dat het niet veel verschil maakte welke partijen het grootste waren en wie samen een regering vormden. De laatste verkiezingen is de dalende trend (tijdelijk?) gekeerd. De verklaring daarvoor lijkt dat er bij deze verkiezingen duidelijk sprake van een keuze voor of tegen de voortzetting van het bestaande beleid. Met name de LPF slaagde er in 2002 in zich als alternatief voor de «oude politiek» te presenteren. Juist bij de laatste drie verkiezingen is gebleken hoe belangrijk de beeldvorming rond politici is en dat het uiteindelijk meer gaat om het vertrouwen dat kiezers stellen in de persoon van de politicus dan de precieze inhoud van het programma. Een andere verklaring voor de grote verschuivingen in de uitslagen binnen zo'n korte tijd is nauwelijks te geven. In het antwoord op vraag 60 en de vragen 61 en 62 wijs ik er op dat het vertrouwen in een



persoon natuurlijk wel gekoppeld is aan de politieke boodschap die de betreffende politicus presenteert.

60

*Kan het kabinet aantonen dat in landen waar de kiezers kandidaten «dichter bij huis» kunnen kiezen het vertrouwen in die kandidaten groter is dan in de kandidaten in het huidige Nederlandse stelsel?*

Nee. In de eerste plaats is «vertrouwen» een moeilijk meetbaar begrip, zodat daar sowieso geen harde uitspraken over gedaan kunnen worden. Daarnaast is «vertrouwen» van zoveel verschillende omstandigheden afhankelijk dat de factor «vertrouwen omdat de kandidaat dicht bij huis is» niet afzonderlijk benoemd kan worden. Het kabinet is overigens niet van mening dat het vertrouwen in politici zal toenemen louter omdat ze in een district en dus «dichter bij huis» gekozen worden. Zoals in de hoofdlijnennotitie is uiteengezet en elders in de beantwoording van deze vragen nader wordt toegelicht, is het doel van de districten de kamerleden en de kiezers een duidelijk forum te verschaffen om contacten over een weer te vereenvoudigen. Ook bij de districtverkiezingen zal de politieke boodschap van kandidaten voorop staan. Dat wordt bevorderd door het gebruik van meervoudige districten, omdat dat de kiezers meer reële keuzemogelijkheden geeft dan enkelvoudige.

61 en 62

*Ziet het kabinet een tegenstelling tussen de verpersoonlijking van de politiek en de inhoudelijkheid van de politiek? Is het mogelijk om door middel van aanpassing van het kiesstelsel de inhoudelijke kant beter voor het voetlicht te halen?*

*Is de verpersoonlijking van de politiek tot stand gekomen onder een stelsel zonder een enkelvoudig of meervoudig districtenstelsel en vooral op basis van thema's en niet regio's?*

De verpersoonlijking van de politiek staat los van de inrichting van het kiesstelsel. Het doelt op de ontwikkeling dat kiezers zich bij het bepalen van hun keuze meer laten leiden door het vertrouwen dat zij in bepaalde personen hebben om hem/haar te vertegenwoordigen dan op grond van de inhoud van partijprogramma's. Daarmee is niet gezegd dat er een tegenstelling is tussen de verpersoonlijking en de inhoudelijkheid. Personen weten vertrouwen van kiezers te verwerven mede op basis van de politieke boodschap die zij verkondigen. De inhoud en de persoon zijn echter beide van belang.

64

*Welke aanwijzingen heeft het kabinet dat mensen die bijvoorbeeld zeer charismatisch zijn in een politieke partij, leiden tot een vitale partij? Welke aanwijzingen heeft het kabinet dat veel charismatische mensen in een partij leiden tot interne strubbelingen en interne gerichtheid van een partij?*

Ik heb geen oordeel over het effect van charismatische personen op een politieke partij. Het gaat er bij het nieuwe kiesstelsel om dat kiezers meer dan onder het huidige kiesstelsel de mogelijkheid hebben hun vertrouwen uit te spreken in kandidaat-kamerleden. Daartoe wordt de bestaande mogelijkheid om een voorkeurstem te geven aan een kandidaat op de landelijke lijst uitgebreid met de mogelijkheid een stem uit te brengen op een districts-kandidaat. In het antwoord op de vragen 50, 51, 56 en 66 is ingegaan op welke wijze ik verwacht dat op deze wijze ook een bijdrage wordt geleverd aan de revitalisering van de politieke partijen.

69

*Hoe ziet het kabinet de versterking van de band tussen kiezers en gekozenen in de praktijk gestalte krijgen bij het herziene kiesstelsel en in hoeverre wijkt dit af van de huidige praktijk?*

Door de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van districtskamerleden zal naar het oordeel van het kabinet de band kiezer-gekozenen versterken. Het huidige kiesstelsel biedt kiezers en kamerleden geen duidelijk forum waar zij elkaar kunnen ontmoeten.

70

*Is het per se afhankelijk van een verandering van het kiesstelsel dat «politieke partijen zich heroriënteren op de kandidaatstelling»?*

Nee, een aantal partijen heeft de afgelopen jaren reeds de kandidaatstellingsprocedure herzien. De aangehaalde zinsnede uit de hoofdlijnennotitie heeft betrekking op het feit dat het bestaan van districten de partijen zal nopen tot het bezien op welke wijze districtskamerleden zullen worden geselecteerd.

71

*Welke indicatie heeft het kabinet dat het individualiseren van de kiezersmandaten zal leiden tot «werkelijke keuzen»? Draagt het voorgestelde stelsel bij aan de polarisatie van de politiek?*

Het kabinetsvoorstel maakt dat de kiezer meer keuzes krijgt. Naast de bestaande voorkeurstem op de landelijke lijst, kan hij ook een voorkeur uitspreken voor een bepaalde districtskandidaat. Er is geen reden te veronderstellen dat dit leidt tot meer of minder polarisatie in de politiek. Het beïnvloeden van de mate van polarisatie ligt ook niet besloten in de doelstellingen die worden beoogd met het nieuwe kiesstelsel.

72

*Met welke doelstelling is in 1998 de voorkeurdrempel verlaagd?*

Doelstelling van de halvering van de voorkeurdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler was de verbetering van de relatie tussen kiezer en gekozene.<sup>1</sup> Gedachte bij een verlaging van de voorkeurdrempel is dat hoe groter de invloed is van de voorkeurstem van de kiezer, des te meer kandidaten hun best zullen doen om voorkeurstemmen te behalen en daarmee een persoonlijke verkiezingsstrijd richting kiezer te ontplooiën. Het persoonlijke element in de verkiezingen zou hiermee worden vergroot. Gekozen is in 1997 voor een percentage van 25% zodat de invloed van de kiezer niet zodanig is, dat politieke partijen niet langer in staat zouden zijn om voor evenwichtig samengestelde fracties zorg te dragen. Niet onderzocht is of kandidaten door de verlaging van de voorkeurdrempel inderdaad meer geneigd zijn om ook persoonlijk de strijd om de gunst van de kiezer aan te gaan. Geconstateerd kan wel worden dat het aantal kandidaten dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 1998, 2002 en 2003 uitsluitend op grond van voorkeurstemmen is gekozen in totaal slechts vijf bedraagt. Het aantal kandidaten dat de voorkeurdrempel heeft behaald, lag echter duidelijk hoger (zie het antwoord op vraag 38).

73

*Hoe verhoudt de door het kabinet onwenselijk geachte situatie dat «kleine verschillen tussen kandidaten bepalen wie gekozen wordt en wie niet» zich tot de doelstelling dat een nieuw kiesstelsel de kiezer het gevoel met geven dat zijn stem er werkelijk toe doet?*

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide toelichting Kamerstukken II, 1996/1997, 25 221, nr. 3.

De doelstelling dat de kiezer het gevoel moet hebben dat zijn stem er werkelijk toe doet, wordt in het kabinetsvoorstel gerealiseerd door de kiezer een extra stem te geven: naast de bestaande voorkeurstem waarmee hij invloed uitoefent op de machtsverhoudingen en op de samenstelling van de fractie van zijn voorkeur, krijgt de kiezer ook nog de mogelijkheid aan te geven wie hij van de kandidaten binnen zijn district het liefst als volksvertegenwoordiger ziet. De aangehaalde zinsnede over de onwenselijke situatie dat «kleine verschillen tussen kandidaten bepalen wie gekozen wordt en wie niet» heeft betrekking op de variant waarbij de voorkeurdrempel wordt afgeschaft. Zoals in het antwoord op de vragen 40, 67, 68 en 74 nader is uitgewerkt, worden de centrale doelstellingen van het kabinet met het nieuwe kiesstelsel niet bereikt en in dat geval vindt het kabinet het niet gerechtvaardigd dat aan stemmenaantallen de selectiefunctie van de partijen wordt opgeofferd. In veel gevallen gaat het in een stelsel zonder voorkeurdrempel bij om zetels voor kamerleden op wie amper 1000 stemmen zijn uitgebracht. Het is de vraag of bij zulke aantallen persoonlijk behaalde stemmen dit aantal stemmen zwaarder moet wegen dan de positie op de lijst. Beter acht ik het om aan het aantal stemmen pas gewicht toe te kennen vanaf een minimaal aantal behaalde stemmen. Daarom is mijn voorstel om voor de landelijke lijst de voorkeurdrempel van 25% te handhaven gehandhaafd en wordt ook in de districten een drempel ingevoerd.

75

*Waarop baseert het kabinet de constatering dat bij een verdere verlaging van de voorkeurdrempel er voor de kiezer niets verandert? Waarom bevordert dat niet de herkenbaarheid van de kandidaten?*

In het stemhokje ziet alles er voor de kiezer precies hetzelfde uit en ook de verkiezingscampagne zal niet merkbaar anders zijn verlopen dan thans. Alleen als de kiezer kennis heeft genomen van de voorlichtingscampagne heeft hij wellicht vernomen dat de kans is toegenomen dat zijn voorkeurstem daadwerkelijk bijdraagt aan het verkiezen van een kamerlid. Met andere woorden, een verdere verlaging van de voorkeurdrempel vormt geen bijdrage tot het anders invullen door partijen en kandidaten van de verkiezingscampagne en de opstelling gedurende de parlementaire periode. Er zit geen stimulans in voor partijen om kamerleden actief op zoek te laten gaan naar eigen kiezers, aangezien dit tot interne concurrentie leidt. Ook voor kamerleden is het niet eenvoudig om voorkeurstemmen te werven, omdat zij zich dan moeten profileren in hun standpunten ten opzichte van de partij en de overige kandidaat-kamerleden van deze partij. Deze problemen bestaan niet als gebruik gemaakt wordt van districten: de partijen ondersteunen de districtskamerleden die zich kunnen richten op het uitdragen van het verkiezingsprogramma van de partij en zich te profileren ten opzichte van de kandidaten van andere partijen. Daarnaast verschaffen districten een natuurlijk forum voor kamerleden en kiezers om met elkaar in contact te komen. Voor het kamerlid is duidelijk waar zijn kiezers zitten en voor de kiezers is helder wie hun districtskamerleden zijn. Dit bevordert de herkenbaarheid.

77

*Om welke reden wil het kabinet de veel minder ingrijpende wijziging van het kiesstelsel van korte kandidatenlijsten in kieskringen niet proberen en daarna beoordelen of deze wijziging voldoende is?*

Tegen dit voorstel dat enkele jaren geleden ook is geopperd door de Kiesraad, heeft het kabinet verschillende bezwaren. Net als nu blijft vooral de plaats op de lijst bepalend voor de vraag of een kandidaat wordt gekozen. Van kortere lijsten gaat als zodanig geen extra stimulans uit om een voorkeurstem te geven. In alle kieskringen zal het gros van de stemmen

worden uitgebracht op de lijsttrekker die in het hele land dezelfde zal zijn. Vooral bij de grotere partijen zal de kans om met voorkeurstemmen te worden gekozen voor veel kandidaten ook afnemen omdat de kandidaten als het ware worden verspreid over de kieskringen. De zogenaamde regionale kandidaten zullen hun stemmen immers slechts in één of enkele kieskringen kunnen verwerven. Een belangrijk bezwaar van dit alternatief is ook dat volstrekt ondoorzichtig is welke kandidaten van de grotere partijen uiteindelijk in de Tweede Kamer zitting nemen. Of een regionale kandidaat die niet voldoende voorkeurstemmen heeft gehaald in de Tweede Kamer komt, hangt in belangrijke mate af van in welke kieskring de landelijke kandidaten zijn gekozen, ervan uitgaande dat de grotere politieke partijen in de verschillende kieskringen vijf tot tien dezelfde kandidaten – hun kopstukken – zullen stellen. Een en ander nog los van het feit dat het huidige kabinet er niet op uit is de regionale vertegenwoordiging te versterken, maar een groter aantal kamerleden met een zelf verworven kiezerslegitimatie nastreeft.

Gelet op deze bezwaren, die de Kiesraad in zijn reactie op de hoofdlijnennotitie heeft erkend, voelt het kabinet er niet voor deze variant uit te proberen.

80 en 95

*Kan een overzicht worden gegeven van de omvang van districten in het buitenland waar het effect optreedt dat parlementariërs het aanspreekpunt zijn voor de districtsinwoners?*

*Waaruit blijkt dat Kamerleden in een districtenstelsel meer op hun functies worden aangesproken dan in een evenredigheidsstelsel? Kan dit met cijfers worden onderbouwd?*

Het bijgevoegde onderzoek van Kummeling e.a. geeft enkele indicatoren voor de band tussen vertegenwoordigers en kiezers.<sup>1</sup> Een ervan is de vraag of de kiezer de naam van een districts-kandidaat kent. Van Duitsland en Nieuw-Zeeland is bekend dat een groot percentage van de bevolking zijn of haar vertegenwoordiger kent (respectievelijk 76 en 80%). In respectievelijk 11 en 24% van de gevallen had de kiezer in die landen ook contact met de vertegenwoordiger. In Nederland heeft slechts 5% van de kiezers contact gehad met een kamerlid. Duitsland en Nieuw-Zeeland hanteren districten met respectievelijk circa 125 000 en 162 000 inwoners per district. Het effect dat parlementariërs het aanspreekpunt zijn voor de districts-inwoners hangt echter ook nauw samen met de oppervlakte van het district en de voorzieningen die burgers tot hun beschikking hebben om contact te hebben met een parlementariër.

Uit genoemd onderzoek blijkt tevens dat volksvertegenwoordigers in Duitsland en Italië relatief meer belang hechten aan alle burgers en kiezers in een district dan volksvertegenwoordigers in Nederland en Zweden, waar volksvertegenwoordigers meer belang hechten aan de partij en de kiezers van de partij dan de volksvertegenwoordigers in Duitsland en Italië. Ook dit is een indicatie dat een gemengd stelsel vanuit de volksvertegenwoordiging de band tussen kiezer en gekozenen versterkt.

81

*Waarom voldoen stelsels zonder districten niet aan de doelstelling die voor het nieuwe kiesstelsel is geformuleerd?*

De doelstelling van het kabinet is meerledig. Het stelsel moet bevorderen dat meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven en zodanig zijn ingericht dat het leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van politieke partijen.

---

<sup>1</sup> H. R. B. M. Kummeling, H. van der Kolk, M. Lourijzen, Gemengde Kiesstelsels. Achtergrondstudie ten behoeve van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Utrecht/Enschede 2004.

Ook is in de hoofdlijnennotitie aangegeven dat het stelsel moet leiden tot een toename van het aantal kamerleden met een eigen herkenbaar mandaat en persoonlijke verantwoordelijkheid ten opzichte van herkenbare groepen kiezers.

Deze doelen laten zich niet goed realiseren zonder districten. Alleen kleine kiesgebieden leiden tot een herkenbare groep kiezers. Voor de districts-kandidaat is dan duidelijk tot welke kiezers hij zich moet richten om te worden gekozen; voor de districtsgekozene is duidelijk waar zijn achterban is te vinden aan wie hij rekenschap aflegt.

82

*Waarom gelden de bezwaren tegen kieskringen niet voor districten?*

Het kabinet heeft geen bezwaren tegen kieskringen als zodanig. Zij vervullen een administratieve rol in het huidige stelsel. Voor zover hier wordt gedoeld op de bezwaren die het kabinet heeft tegen verkorting van de kandidatenlijst per kieskring wordt verwezen naar het antwoord op vraag 72.

83 en 88

*Is het niet oneigenlijk dat nationale parlementariërs belangen op districts-niveau gaan behartigen en daarop ook zullen worden afgerekend, terwijl zij geacht worden een afweging ten bate van het nationaal belang te maken?*

*Waarop baseert het kabinet de verwachting dat door invoering van het districtenstelsel voldoende aandacht voor het algemeen belang blijft bestaan?*

Naar mijn mening is het niet mogelijk in concreto aan te geven wat het nationaal of het algemeen belang is. Bij de beoordeling wat de beste oplossing voor een probleem is, dienen vele belangen (economische, financiële, sociale etc.) belangen gewogen te worden. Ook regionale, lokale en soms individuele belangen kunnen in deze afweging een rol spelen. Het is dus niet zo dat er een algemeen, nationaal belang is dat voorrang dient te hebben op een regionaal belang of belangen van individuele burgers. Zie bijvoorbeeld de zeer verschillende opvattingen binnen de Tweede Kamer over de uitbreiding van Schiphol en de mate waarin de individuele belangen van de omwonenden daarin meegewogen moeten worden. Districtskamerleden zullen wellicht iets meer oog hebben voor de belangen van (de burgers van) een bepaalde regio. Daar is niets mis mee.

84

*Hoe verklaart het kabinet dat de stelling «Partijen houden nu al bij hun kandidaatstelling rekening met een spreiding van kandidaten over het hele land en gedurende de gehele parlementaire periode, maar in het bijzonder in verkiezingstijd, trekken Kamerleden en partijen het land in» niet heeft geleid tot versterking van de band tussen kiezer en gekozene?*

Als verklaring hiervoor zie ik dat het bestaande kiesstelsel aan kandidaat-kamerleden geen duidelijk forum biedt waarop zij zich kunnen presenteren.

87

*Op grond waarvan verwacht het kabinet dat kiezers kandidaten op de districtslijsten, anders dan op grond van hun regionale herkomst en partijbinding, zullen kiezen? Waarin zullen kandidaten op de regionale lijst zich onderscheiden van kandidaten op de landelijke lijst?*

Ik verwacht dat kiezers hun keuze door een aantal factoren zullen laten bepalen. Partijbinding is daarbij vanzelfsprekend belangrijk. Maar de kiezer zal zijn oordeel over de partijen juist ook laten bepalen door de presentatie van de districtskamerleden. Ik verwacht niet dat districtskamerleden zich wezenlijk zullen onderscheiden van kandidaten op de landelijke lijst. Van districtskamerleden zal wel een meer generalistische kijk worden verwacht. Zij worden immers met vragen over tal van verschillende onderwerpen geconfronteerd en kunnen zich dus niet louter als specialist presenteren.

89

*Waartoe kan/moet het «kanaliseren» van onvrede over «Den Haag» leiden? Leidt dit niet tot overspannen verwachtingen voor de mogelijkheden van districtskandidaten?*

Het kabinet acht het van belang dat het kiesstelsel kamerleden uitnodigt contacten te onderhouden met kiezers. Aandacht als zodanig kan leiden tot grotere betrokkenheid en tevredenheid, ook al houdt die aandacht niet altijd in dat men gelijk krijgt. Doorgaans hebben mensen oog voor het feit dat niet iedereen altijd zijn zin kan krijgen. Wel vergen bepaalde afwezigingen toelichting. Van districtskandidaten mag worden verwacht dat zijn die toelichting kunnen geven.

In het in het antwoord op vraag 80 genoemde onderzoek, komt naar voren dat een gemengd stelsel lijkt te leiden tot meer contacten tussen kiezers en volksvertegenwoordigers en dat volksvertegenwoordigers in gemengde stelsels meer waarde hechten aan de kiezers in het district dan aan de partij. Ervan uitgaande dat deze verschijnselen zich ook in Nederland zullen voordoen, ben ik van opvatting dat dit winst is.

90

*Zullen de landelijke kopstukken het politieke debat niet blijven domineren, ondanks de introductie van kandidaten op districtsniveau? Speelt de digitale werkelijkheid uiteindelijk niet een grotere rol dan de eigen leefomgeving, zeker als het debat niet over regionale thema's, maar over landelijke onderwerpen gaat?*

Het spreekt voor zich dat de landelijke lijsttrekkers in de landelijke media de meeste zullen krijgen. Dit is ook in de landen met meerderheidsstelsels en gemengde stelsels het geval. Dit laat de toegevoegde waarde van districtsverkiezingen onverlet. Het is mijn vaste overtuiging dat de overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers de kwaliteit van de eigen leefomgeving van meer waarde is dan wat in de vraag als «digitale werkelijkheid» wordt aangeduid. De grote mate van actiebereidheid als het gaat om lokale vraagstukken laat dit ook zien. Dat laat onverlet dat ook in districtscampagnes natuurlijk prima gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden die bijvoorbeeld het internet biedt.

91 en 92

*Als het kabinet «er niet op uit is de regionale vertegenwoordiging te versterken» waarom brengt het dan toch de voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel in verband met het feit dat er meer aandacht zal worden gevraagd voor regionale problemen?*

*Meent het kabinet dat de regionale verbondenheid van burgers groot is en dat deze verbondenheid gericht is op bepaalde thema's? Heeft het kabinet kennisgenomen van de onderzoeken van dr. J. J. M. Holsteyn waaruit blijkt dat kiezers voornamelijk op het standpunt van partijen over sociaal-economisch zaken hun keuze bepalen?*

Het doel van het kiesstelsel is niet te komen tot een regionale belangenbehartiging in de Tweede Kamer. Elders in deze antwoorden is uiteengezet waarom het kabinet niet verwacht dat het nieuwe kiesstelsel zal leiden tot regionalisering. Dat neemt niet weg dat ik het niet bezwaarlijk acht als somtijds meer aandacht gevraagd wordt voor regionale belangen. Ook regionale belangen dienen onderdeel uit te maken van de totale belangenafweging die op landelijk niveau gemaakt dient te worden (zie het antwoord op de vragen 83 en 88).

Zoals in het antwoord op vraag 90 is gesteld, ben ik van oordeel dat de kwaliteit van de lokale leefomgeving voor de meeste burgers van wezenlijk belang is. Ook de besluitvorming op landelijk niveau heeft gevolgen voor de lokale leefomgeving. Als uit onderzoek blijkt dat veel burgers hun stem laten bepalen door de standpunten over sociaal-economische zaken dan zal dat zeker zo zijn. Dat is geen argument tegen het verlenen van een tweede stem, ten aanzien waarvan de kiezer desgewenst een andere afweging kan maken.

93

*Wat wordt verstaan onder een «extreem stelsel van evenredige vertegenwoordiging»?*

In de hoofdlijnennotitie worden Italië en Israël genoemd als voorbeelden van landen met een extreem stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat als zodanig problematisch werd ervaren dat hierin veranderingen zijn aangebracht. Onder een «extreem stelsel van evenredige vertegenwoordiging» wordt niet anders verstaan dan dat sprake is van een kiesstelsel waarin de evenredigheid ver of zelfs zo ver mogelijk is doorgevoerd. Ook het huidige Nederlandse kiesstelsel kan als een zodanig stelsel worden aangemerkt.

94

*Kan het kabinet de «tendens tot invoering van gemengde stelsels» met cijfers staven?*

Lange tijd was Duitsland het enige land ter wereld met een gemengd stelsel. In de jaren '90 van de vorige eeuw voerden voor zover bekend vijftien landen een gemengd stelsel in, hieronder begrepen Wales en Schotland die in die jaren een eigen parlement kregen. Tot deze vijftien landen behoren nieuwe democratieën (waaronder landen uit het voormalige oostblok), maar ook landen die al veel langer een democratie zijn (zoals Nieuw-Zeeland en Italië).

97

*Waarom kan de bestaande onvrede bij de burgers over «Den Haag» niet worden gekanaliseerd door opvattingen en/of klachten neer te leggen bij landelijke kandidaten, gekozen volgens het huidige stelsel?*

Theoretisch is dit goed mogelijk. Punt is echter dat het huidige kiesstelsel contacten tussen kamerleden en bepaalde groepen kiezers niet stimuleert. Kandidaten zijn immers voor hun verkiezing doorgaans niet afhankelijk van een bepaalde groep kiezers. Dit wil niet zeggen dat het niet voorkomt dat burgers zich tot hen richten, maar verbetering is wenselijk en mogelijk. Verkiezing van personen in kleine kiesgebieden biedt door de schaal en de aard van de verkiezingen meer aanleiding voor kandidaten om zich richten tot een (beperkt) kiezerspubliek en voor gekozenen om met datzelfde kiezerspubliek contacten onderhouden.

98

*Hoe verhoudt de passage over de internationale context zich tot de «Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees*

*Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen», waarin het uitgangspunt is «evenredige vertegenwoordiging», hetzij volgens het Nederlandse Lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van een overdraagbare stem, zoals dat in Ierland wordt gehanteerd?*

Voorop moet worden gesteld dat de Akte uitsluitend ziet op de verkiezingen van het Europees Parlement. Er is geen enkel bezwaar tegen indien deze verkiezingen volgens een ander stelsel plaatsvinden dan de verkiezingen van het nationale parlement. In tal van lidstaten bestaat echter een verschil tussen het kiesstelsel voor het nationale parlement enerzijds en het Europees Parlement anderzijds.

Artikel 1 van de (gewijzigde) Akte betreffende de verkiezingen van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (hierna: de Akte) bepaalt inderdaad dat de leden van het Europees Parlement worden gekozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem. In het nieuwe artikel 2 wordt echter vervolgens bepaald dat de lidstaten voor de verkiezing van het Europees Parlement kiesdistricten kunnen instellen of voorzien in andere kiesindelingen, evenwel zonder dat over het geheel genomen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. De Akte staat dus ook een indeling in kiesdistricten toe, mits geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

99

*Hoe is de zin «In de verkiezingen in districten worden kiezers nadrukkelijk uitgenodigd hun vertrouwen in een persoon uit te spreken» te rijmen met het eerder gestelde dat regionalisering niet het doel van een nieuw kiesstelsel is?*

Het gaat er bij de districtsverkiezing om dat de kiezer de mogelijkheid heeft aan te geven wie van de kandidaten hij bij voorkeur als kamerlid zou zien. Met andere woorden in welke kandidaat hij het meeste vertrouwen heeft dat deze een goede volksvertegenwoordiger zal zijn. De instelling van de districten is erop gericht kandidaten in staat te stellen zich voor een gericht kiezersforum te presenteren en zo de kiezer in staat te stellen een gemotiveerde keuze te maken. Regionalisering staat hier los van.

101

*Voelen kiezers zich in het Verenigd Koninkrijk met een districtenstelsel beter vertegenwoordigd dan in het huidige Nederlandse kiesstelsel? Op basis waarvan kan het kabinet dat beoordelen?*

Over de verhouding tussen inwoners van Britse districten en hun relatie met de districtsvertegenwoordigers is Brits onderzoeksmateriaal voorhanden. Deze onderzoeken richten zich niet zozeer op de vraag of men zich beter vertegenwoordigd voelt, maar op de vraag op welke wijze districtsvertegenwoordigers invulling geven aan de band met hun kiesdistrict.

Hierin komt naar voren dat de inwoners van een district hun vertegenwoordiger kennen en hem beschouwen als hun aanspreekpunt ongeacht de vraag of zij op betrokkene hebben gestemd. Kamerleden in het Verenigd Koninkrijk besteden gemiddeld enkele uren per week aan districtswerk. Dat varieert tussen het behartigen van de collectieve belangen van het district (bijvoorbeeld de werkloosheid in het district) en het bijstaan van inwoners van hun district hun contacten met de bureaucratie op centraal niveau.



103

*Wat betekent het dat in Duitsland (met een kiesstelsel met twee stemmen) de opkomst bij de parlementsverkiezingen lager is dan de opkomst in Nederland?*

De opkomst valt niet één op één te relateren met een kiesstelsel. Ook economische, maatschappelijke en politieke factoren zijn van invloed voor wat betreft de opkomstcijfers in een land. Voorts zou een reden kunnen liggen in de hoge kiesdrempel die voor Duitse politieke partijen geldt. Dit maakt het voor kleine partijen vrijwel onmogelijk om een zetel in het parlement te verwerven. Hierdoor is weliswaar een stabiele vorm van volksvertegenwoordiging in Duitsland gegarandeerd, maar wordt afbreuk gedaan aan de pluriformiteit die ook in Duitsland groot is. Aanhangers van kleine partijen worden niet gestimuleerd om hun stem uit te brengen.

104

*Wordt in het Verenigd Koninkrijk invoering van een gemengd stelsel overwogen om de band tussen kiezer en gekozenen te versterken?*

Momenteel wordt in het Verenigd Koninkrijk inderdaad bezien of het kiesstelsel moet worden gewijzigd. In 1998 is daartoe een onderzoekscommissie ingesteld; de commissie Jenkins. Deze commissie concludeert in haar rapport dat een gemengd stelsel het beste alternatief is voor het bestaande Britse kiesstelsel. Mede op basis hiervan zijn in Schotland en Wales, alsmede bij de gemeenteraadsverkiezingen in Londen, gemengde stelsels ingevoerd. De regering-Blair heeft nog geen gevolg gegeven aan haar toezegging een voorstel voor een nieuw kiesstelsel voor het House of Commons voor te leggen aan de Britse bevolking door middel van een referendum.

105

*Hebben er ooit gemengde stelsels bestaan met meervoudige districten?*

Voor zover bekend is dat niet het geval. In 1917 was de Nederlandse inrichting van het stelsel van evenredigheid overigens ook volstrekt uniek. Het heeft naast de andere landen van het Koninkrijk – decennia na invoering – uitsluitend in Israël navolging gevonden.

106

*In welke zin zal het voorgestelde kiesstelsel bijdragen aan herstel van het vertrouwen van de burger in de politiek en de overheid? Hoe kan worden voorkomen dat een districtskandidaat onvoldoende beleidswijzigingen via zijn fractie kan afdwingen en daardoor de burger in de regio juist vertrouwen in de politiek verliest?*

Het gaat bij vertrouwen in kamerleden niet in de eerste plaats om het totstandbrengen van door kiezers gewenste beleidswijzigingen. Daarvoor zijn de wensen van kiezers te divers. Het is niet mogelijk iedereen ter wille te zijn en dat wordt over het algemeen door burgers ook prima begrepen. Het gaat bij vertrouwen om het gemotiveerd kunnen uitleggen waarom bepaalde besluiten zijn genomen en waarom dit besluit uiteindelijk beter is dan de mogelijke alternatieven. Er zal dus geen sprake zijn van tegenstellingen tussen districtskamerleden en andere kamerleden voor wat betreft het streven naar bepaalde beleidswijzigingen.

107 en 108

*Welke landen met een kiesstelsel vergelijkbaar met het stelsel dat het kabinet wil introduceren, hebben de betrokken kiezers en vitale partijen die het kabinet graag in Nederland zou zien? Zijn dit de landen die in de hoofdlijnennotitie worden genoemd, zoals Bolivia, Mexico, de Russische*

### *Federatie en Albanië?*

*Hoe groot is de betrokkenheid van de kiezers in de in de vorige vraag genoemde landen, waar volgens de nota een kiesstelsel met dubbele stem reeds is ingevoerd? Wat is van deze landen te zeggen over het vertrouwen in de politiek, de persoonlijke verantwoording van de volksvertegenwoordiging, de eerlijke behandeling van kleine partijen en stabiele regeringscoalities?*

In de hoofdlijnennotitie is uiteengezet waarom het kabinet voorstander is van handhaving van het huidige stelsel van evenredigheid gecombineerd met de introductie van verkiezingen in districten. Dit voorstel is gedaan omdat dit de beste kansen biedt de doelen die het kabinet nastreeft met het stelsel te bereiken. De reden is dus niet dat ook elders gemengde stelsel zijn ingevoerd. Het kabinet meende echter niet onopgemerkt te moeten laten dat het aantal gemengde stelsels op wereldschaal toeneemt en dat op grond van literatuur ook een verklaring daarvoor kan worden gevonden. Als verklaring wordt genoemd dat deze stelsels in praktijk de voordelen van evenredigheid en districtsverkiezingen combineren. Afhankelijk van de precieze omstandigheden in een land en de inrichting van het stelsel functioneert ook een gemengd stelsel in verschillende landen in de praktijk verschillend.

Voor bijvoorbeeld de kans van kleine partijen om in het parlement te zijn vertegenwoordigd is de precieze inrichting van het stelsel van belang. Zo zijn in Duitsland de kansen voor kleine partijen om in het parlement te komen via de evenredige verdeling van zetels, slechter dan in Nederland. Dit hangt niet samen met het feit dat Duitsland een gemengd stelsel hanteert, maar met de kiesdrempel van 5%. De kansen voor kleine partijen hangen vooral af van de voorwaarden bij de verkiezingen op basis van evenredigheid.

Vaak wordt aangenomen dat meerderheidsstelsel betere voorwaarden bieden voor stabiele regeringscoalities dan stelsels op basis van evenredigheid, omdat deze meerderheidsstelsels leiden tot blokvorming. (Nederland wordt in dit verband genoemd als relativering van deze stelling). In meerderheidsstelsels geldt immers «*the winner takes it all*». Gemengde stelsels kunnen zo zijn ingericht dat het meerderheidsprincipe een belangrijke rol blijft spelen (zoals in Wales, waar een beperkt aantal zetels is gereserveerd voor een meer evenredige uitslag) waardoor het aantal partijen dat een effectieve rol speelt in het parlement gering is. Ze kunnen echter ook zo zijn ingericht dat de evenredigheid voorop staat. Een voorbeeld hiervan is Nieuw-Zeeland, waar de machtsverhoudingen in het parlement worden bepaald door de verkiezingen op basis van evenredigheid zoals nu in Nederland (met dit verschil dat Nieuw-Zeeland een kiesdrempel van 5% hanteert). In Nieuw-Zeeland is het aantal partijen sinds de vervanging van een meerderheidsstelsel door een gemengd stelsel gegroeid van vier naar zeven. Invoering van een gemengd stelsel heeft dan ook niet zonder meer gevolgen voor de stabiliteit van een regering.

109

*Waarom wordt er in de bestaande gemengde stelsels voor de landelijke lijst een gesloten lijstenstelsel gehanteerd?*

Het hanteren van gesloten landelijke lijsten in die stelsels waar de kiezer twee stemmen heeft, houdt verband met het verschil in betekenis van beide stemmen. De stem op de landelijke lijst bepaalt in de eerste plaats de verdeling van de krachtsverhoudingen in het parlement, het gaat dan vooral om de partijen en minder om de personen. Hierbij past een stem op een partij. De stem in het district bepaalt welke personen in het parlement worden gekozen.

*Welke landen hebben een gemengd kiesstelsel met enkelvoudige districten en meer dan twee grote partijen waarvan de aanhang min of meer evenredig verspreid is over het land?*

*Welke aanwijzingen heeft het kabinet dat het voorgestelde kiesstelsel geschikt is voor een meerpartijenselsel gezien het feit dat Duitsland en Nieuw-Zeeland, die het kabinet aanhaalt als voorbeelden van het door de regering voorgestelde kiesstelsel, eigenlijk een tweepartijenselsel hebben?*

De beantwoording van de eerste vraag is afhankelijk van wat men onder grote politieke partijen verstaat. In de literatuur wordt wel gesproken over het aantal effectieve politieke partijen. Dit is een maat die rekening houdt met de omvang van de partijen. Als er bijvoorbeeld twee grote partijen in het parlement zitten en enkele zeer kleine partijen dan is het aantal effectieve partijen (iets groter dan) twee. Als daarentegen vijf partijen even groot zijn, is het aantal effectieve partijen vijf. Het aantal effectieve partijen zegt daarmee iets over de mate waarin partijen toegang hebben tot het parlement. Hiernaar heb ik onderzoek laten verrichten, ook ten aanzien van enkele landen met gemengde stelsels waarin enkelvoudige districten worden gehanteerd.<sup>1</sup> In Italië is het aantal effectieve partijen 6,69, in Nieuw-Zeeland 3,45, in Schotland 3,34, in Duitsland 3,3 en in Wales 3,02. (Ter vergelijking het aantal effectieve partijen in Nederland is 4,65; hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook de hoogte van de kiesdrempel het aantal effectieve partijen beïnvloedt.) Van deze landen, die met uitzondering van Italië, allemaal een traditie van meerderheidsstelsels hebben, is er alleen in Italië geen sprake van twee partijen die duidelijk omvangrijker zijn dan de andere partijen in het parlement. In Nieuw-Zeeland is de tweede partij (27 zetels) slechts half zo groot als de grootste partij (54 zetels), de derde partij is half zo groot als de tweede partij (13 zetels). Voor alle opgesomde landen geldt dat geen enkele partij een meerderheid heeft in het parlement. Er is dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat een gemengd stelsel niet geschikt zou zijn voor een meerpartijenselsel. De ontwikkelingen in Nieuw-Zeeland laten zien dat invoering van een gemengd stelsel zelfs kan leiden tot een meerpartijenselsel. In 1998 kreeg Nieuw-Zeeland voor de eerste keer in zijn geschiedenis een coalitieregering.

111

*Waarom kunnen bij enkelvoudige districten de districtsgrenzen geen vaste en wettelijke geregelde grenzen zijn? Kan het kabinet dit uitleggen en daarbij het voorbeeld van Groot-Brittannië betrekken?*

In een stelsel met enkelvoudige districten is het van belang dat alle districten ongeveer evenveel inwoners hebben. Indien dit niet het geval zou zijn, kan de situatie ontstaan dat de ene districtsvertegenwoordiger een grotere kiezersgroep heeft dan de andere. Inwoners in een kleiner district hebben dan feitelijk een zwaarder stem dan inwoners in een groter district. Dit weegt het zwaarst in een meerderheidsstelsel, zoals in Groot-Brittannië, waar de uitslag in de districten bepalend is voor de zetelverdeling in het parlement. Maar ook in een gemengd stelsel, waar de uitslag in de districten niet de zetelverdeling bepaalt, maar de bezetting van die zetels, is van belang dat iedere districtszetel ongeveer evenveel kiezers vertegenwoordigt.

Dit betekent dat bij enkelvoudige districten de grenzen moeten veranderen indien er veranderingen optreden in de bevolkingsdichtheid. Bij meervoudige districten kunnen in dat geval grenzen intact blijven en hoeft slechts op basis van een rekenregel het aantal zetels te worden aangepast. Indien de grenzen van enkelvoudige districten vastgelegd worden in de wet, moet bij iedere verkiezing gekeken worden of er niet een wetswijzi-

<sup>1</sup> Kummeling, H. R. B. M., H. van der Kolk en M. Lourijsen, *Gemengde kiesstelsels*, Utrecht/Enschede 2003.

ging nodig is om de grenzen van de districten te wijzigen. Het probleem daarbij, dat ook in Groot-Brittannië speelt, is echter dat het vaststellen van de grenzen een politiek belangrijk instrument kan zijn. Doordat in enkelvoudige districten een absolute of relatieve meerderheid van één partij bepalend is voor het winnen van de zetel, heeft elke partij belangen bij het trekken van de grenzen. Parlementaire meerderheden kunnen dan de grenzen ten eigen bate wijzigen. In Groot-Brittannië is er om deze reden voor gekozen om de grenzen door een onafhankelijke commissie te laten vaststellen en wijzigen.

112

*Op welk aantal districten is de verwachting gebaseerd, dat enkelvoudige districten kunnen leiden tot een groot aantal overschotzetels voor de relatief grootste partij?*

De Universiteit Twente heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek gedaan naar de consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer<sup>1</sup> (zie ook het antwoord op de vragen 132 en 160). In dit onderzoek is tevens bezien wat de effecten op de zetelverdeling in de Tweede Kamer zouden zijn indien 50, 75 of 100 enkelvoudige districten gehanteerd zouden worden. De uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen in 1998, 2002 en 2003 zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de grootste partij in 1998 (PvdA – 45 zetels) bij 75 enkelvoudige districten 49 districtszetels zou behalen en bij 100 enkelvoudige districten zelfs 66 districtszetels.<sup>2</sup> De winnaar in 2002 (CDA – 43 zetels) zou bij 75 enkelvoudige districten 62 districtszetels behalen en bij 100 districten zelfs 79.<sup>3</sup> Ten slotte zou de winnaar in 2003 (CDA – 44 zetels) bij 75 enkelvoudige districten 44 districtszetels behalen en bij 100 enkelvoudige districten 56.<sup>4</sup> Met uitzondering van de verkiezingsuitslag van 2003, zouden de grootste partijen zelfs bij 75 enkelvoudige districten een aanzienlijk aantal overschotzetels behalen. Dat dit in 2003 niet het geval was, kan verklaard worden uit het kleine verschil tussen de grootste en de één na grootste partij (CDA – 44 zetels, PvdA 42 zetels). Uit het onderzoek komt naar voren dat in geval van 50 enkelvoudige districten de grootste partij – gemeten naar de uitslagen in 1998, 2002 en 2003 – geen overschotzetels zou behalen. Wel zou deze partij drievijfde tot viervijfde van de 50 districtszetels innemen.

113

*Zijn er nog andere nadelen aan meervoudige districten verbonden dan dat de verkiezingen leiden tot meer winnaars in een district en in dat opzicht minder duidelijk zijn?*

Als nadeel kan beschouwd worden dat de omvang van het district als zodanig groter is dan bij een enkelvoudig district (uitgaande van 75 enkelvoudige districten). Daar staat tegenover dat in meervoudige districten een groter percentage van de kiezers de kandidaat van hun voorkeur verkozen ziet.

114

*Kan worden beargumenteerd waarom «onder Nederlandse verhoudingen verkiezingen in enkelvoudige districten alleen aan de orde zijn indien een absolute meerderheid van de stemmen nodig is om een districtszetel te halen»?*

Verkiezingen in enkelvoudige districten impliceren dat de winnaar alles wint, ook als zijn overwinning maar een nipte is. In de Nederlandse politieke verhoudingen met een landelijk verspreide aanhang over drie grote partijen is bij verkiezingen in enkelvoudige districten op basis van een

<sup>1</sup> De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer, H. van der Kolk, Universiteit Twente, oktober/december 2003.

<sup>2</sup> Zie blz. 14 van het rapport.

<sup>3</sup> Zie blz. 15 van het rapport.

<sup>4</sup> Zie blz. 16.

relatieve meerderheid de kans aanzienlijk dat de relatief grootste partij van die drie een omvangrijk deel van de enkelvoudige districten wint. Dit zou in een gemengd stelsel leiden tot een groot aantal overschotzetels voor die relatief grootste partij. In het antwoord op vraag 112 is dit aan de hand van de verkiezingsuitslagen in 1998, 2002 en 2003 geïllustreerd. Indien een kandidaat wint op basis van een relatieve meerderheid zal bovendien een groot aantal kiezers, wellicht zelfs een ruime meerderheid, worden geconfronteerd met een districts-kandidaat naar wie hun voorkeur niet uitgaat. Onder de Nederlandse verhoudingen zouden verkiezingen in enkelvoudige districten daarom alleen aan de orde kunnen zijn indien een absolute meerderheid van de stemmen nodig is om een districtszetel te halen of indien kiezers de gelegenheid wordt gegeven kandidaten te nummeren in volgorde van voorkeur. Verkiezing met een absolute meerderheid zal veelal een verkiezing in twee rondes impliceren. Ook dan is het de vraag of het aantal overschotzetels binnen de perken zou blijven. Dat is noodzakelijk gezien het vereiste van evenredige vertegenwoordiging.

117

*Wie ervaart het in Duitsland als een probleem als kandidaten die niet gekozen worden in het district toch in de Bondsdag komen?*

In de wetenschappelijke literatuur wordt erop gewezen dat de verenigbaarheid van kandidatuur voor de landelijke en de districtslijst een verzwakking betekent van de verkiezingsstrijd in het district. Het kandidaat-kamerlid is niet van de uitslag afhankelijk voor het verkrijgen van een zetel. Het doet daarmee afbreuk aan het persoonlijk karakter van de districtsverkiezingen. Voor kiezers kan hier daarom een demotiverend effect uitgaan: het maakt niet uit op wie zij stemmen in het district.

118

*Wordt de kiezer door de door het kabinet gekozen onverenigbaarheid, feitelijk niet beperkt in het kiezen van de kandidaat van zijn/haar voorkeur?*

Dit is niet het geval. De kiezer heeft twee stemmen. Beide stemmen worden uitgebracht op een persoon. De voorkeurstem op de landelijke lijst heeft dezelfde betekenis als thans. De kiezer krijgt dus méér mogelijkheden dan hij nu heeft.

Voordeel van onverenigbaarheid is dat een kiezer niet twee keer kan stemmen op dezelfde persoon, hetgeen de helderheid van het stelsel ten goede komt. In tegenstelling tot andere landen met een gemengd stelsel blijft in het kabinetsvoorstel de voorkeurstem op de landelijke lijst gehandhaafd. Het wekt verwarring voor de kiezer. Indien voor verenigbaarheid zou zijn gekozen, dan zouden kiezers die wonen in het district waar hun favoriete landelijke kandidaat tevens als districts-kandidaat wordt gesteld, die mogelijkheid wel hebben.

120

*Wat is de meerwaarde van de tweede stem? In welke zin doet deze stem ertoe, daar de districtszetels vaak naar de drie grote partijen zullen gaan?*

Het voorstel houdt in dat er districten zijn met twee, drie, vier, vijf en eventueel zes zetels. In de kleinste districten zal er vaak een strijd ontbranden tussen de kandidaten van de drie grote partijen, maar zal één het onderspit moeten delven. In districten met vier tot zes zetels zal de strijd vooral gaan tussen de middelgrote partijen. Alleen dit gegeven al betekent dat een stem ertoe doet. Ook kunnen kiezers een districts-kandidaat die denkt een «veilige» zetel te hebben, laten vallen en hun tweede stem massaal uitbrengen op een kandidaat die geen kans leek te maken.

*Welke oplossing kiest het kabinet voor het geval een partij meer districtzetels dan landelijke zetels haalt? Zal dit ten koste gaan van de landelijke zetels, en dus de mogelijkheden voor kleinere partijen om in de Kamer te komen?*

*Hoe wordt omgegaan met de verdeling van de overschotzetels? Hoe worden deze toegewezen?*

*In welke gevallen zullen overschotzetels ten koste gaan van zetels van andere partijen?*

Vanuit het oogpunt van het belang van de districtsverkiezing, heb ik het voornemen in het wetsvoorstel te bepalen dat partijen die meer districtszetels behalen dan landelijke zetels, in aanmerking dienen te komen voor deze extra zetels, overschotzetels genaamd. Gezien het vaste aantal van 150 kamerzetels, dienen de in de districten behaalde overschotzetels te worden toegewezen ten koste van zetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen. Mijn gedachte daarbij is dat een overschotzetel ten koste gaat van de laatste restzetel van een partij die geen overschotzetel heeft behaald, en zo verder, totdat alle restzetels van partijen die geen overschotzetels hebben als overschotzetel zijn toegekend. Dit is in de lijn met het advies van de Kiesraad op dit punt. Beperking van de aantasting van de evenredigheid tot de restzetels past naar mijn oordeel binnen de marges die de Grondwet toelaat (zie het antwoord op vraag 133). Ook de Kiesraad is dit oordeel toegegaan. De mogelijkheden voor kleinere partijen om in het parlement te komen worden door het uitgangspunt dat overschotzetels ten koste gaan van de restzetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen niet verkleind. Om in de Kamer te komen moet immers ten minste één hele zetel worden behaald. Daarnaast is de gekozen ook niet extra nadelig voor kleinere partijen die de kiesdrempel wel overschrijden. Het zijn immers juist de grotere partijen die bij het gekozen restzetelverdelingssysteem van de grootste gemiddelden over het algemeen in aanmerking komen voor restzetels.

123

*Waarom kiest het kabinet voor een variant van het gemengd districtenstelsel waarin kiezers twee stemmen krijgen? Maakt een tweede stem het systeem niet ingewikkelder dan noodzakelijk? Is hetzelfde effect niet haalbaar met een variant van het gemengde stelsel waarin de kiezer maar een stem heeft? Wat is de mening van het kabinet over deze variant waarin de kiezer een stem uitbrengt op een districtkandidaat en de zetelverdeling over de partijen (kiesformule) als in het thans vigerende stelsel (een optelsom van de percentages per district) blijft?*

De variant om de kiezer slechts één stem te geven heeft het kabinet overwogen. Een ogenschijnlijk belangrijk voordeel van één stem is dat het helder en eenvoudig voor de kiezer is. Toch moet dit voordeel niet overdreven worden, aangezien het de vraag is of het voor alle kiezers duidelijk is dat hij met die ene stem twee dingen doet: bepalen hoeveel zetels de politieke partijen in de Kamer krijgen en bepalen welke kandidaten die zetels gaan bezetten.

Geeft men de kiezer twee stemmen, dan kan per stem worden uitgelegd wat de betekenis daarvan is. Zo ingewikkeld is dat niet.

Een ander nadeel van het toekennen van slechts één stem is dat kiezers die een voorkeur hebben voor een kleinere partij feitelijk vaak niet in staat zullen zijn met hun stem beide functies uit te oefenen. Zij moeten kiezen om of een bijdrage te leveren aan de landelijke zetelverdeling of een bijdrage te leveren aan de vraag welke districtskandidaten afgevaardigd zullen worden.

Dit maakt dat het hanteren van één stem in een gemengd stelsel niet zuiver is. Gemengd houdt namelijk in dat de kiezer de mogelijkheid heeft én invloed uit te oefenen op de landelijke zetelverdeling én mede te bepalen welke persoon in zijn district wordt afgevaardigd naar het parlement. In geval van één stem heeft de kiezer die mogelijkheid niet en zal hij voor zichzelf moeten uitmaken aan welke functie hij prioriteit geeft. Alleen de kiezer bij wie de voorkeur voor een bepaalde kandidaat samenvalt met de voorkeur voor een bepaalde partij, staat niet voor dit dilemma.

124

*Is het niet consequenter om kiezers bij het uitbrengen van hun eerste stem niet de mogelijkheid van een voorkeurstem te bieden, maar alleen een lijststem omdat het nieuwe stelsel draait om een grotere regionalisering?*

In de hoofdlijnennotitie is ingegaan op de voor- en nadelen van het bieden van de mogelijkheid een voorkeurstem uit te brengen op een kandidaat van de landelijke lijst dan wel uitsluitend een lijststem toe te kennen. Kort gezegd komt het er op neer dat een lijststem beter uitdrukking geeft aan de hoofdbetekenis van de landelijke stem (namelijk de verhouding tussen partijen in de Tweede Kamer) maar dat daarmee de kiezer iets wordt ontnomen wat hij nu heeft. Vooral voor aanhangers van kleine partijen die slechts een kleine kans hebben op een districtszetel, betekent het toekennen van uitsluitend een lijststem voor de landelijke verkiezingen, dat zij minder invloed zouden kunnen uitoefenen op de samenstelling van de fractie dan nu het geval is.

Het nieuwe stelsel draait overigens beslist niet om een grotere regionalisering. In het antwoord op vraag 82 zijn de doelen die met het nieuwe stelsel worden nagestreefd verwoord.

125

*Kan de stelling worden onderbouwd dat in het algemeen blijkt dat landelijk bekende personen graag in aanmerking komen voor districts-kandidatuur en dat districten graag een landelijke topper in hun district als kandidaat zien?*

Deze stelling is ontleend aan het feit dat Duitse kamerleden graag kandidaat in een district zijn ook al is dit voor het verwerven van een zetel in de Bondsdag niet nodig gezien hun plaats op de lijst. Blijkbaar zijn zij van mening dat het hun positie als Bondsdaglid versterkt, wanneer zij kunnen bogen op een eigen kiezersmandaat. Omgekeerd scheppen regionale partijafdelingen er een zekere trots in als een prominent Bondsdaglid uit hun district afkomstig is.

126 en 128

*Kloppen de voor- en nadelen die de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies opsomt over de (on)verenigbaarheid van de kandidatuur op zowel de landelijke als een districtslijst? Zo ja, waarom komt het kabinet op dit punt dan tot een andere afweging dan de ROB? Is het waar – zoals de Kiesraad stelt – dat wegens de onverenigbaarheid van een plaats op zowel de landelijke als een districtslijst, de animo om zich kandidaat te stellen in een district gering zal zijn?*

In mijn reactie op de adviezen van de Rob en de Kiesraad van 10 februari jl. (Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 2) ben ik uitvoerig ingegaan op de argumenten van de Rob om te kiezen voor verenigbaarheid en waarom deze mij niet overtuigen. Ik deel de analyse van de Rob op dit punt nog steeds niet. De Rob gaat ervan uit dat kandidaten het liefst een hoge plaats op de lijst willen omdat dit de veiligste plaats is. Kandidaten blijven

zo afhankelijk van een partij voor (her)verkiezing. Deelname aan de districtsverkiezingen waar in een persoonlijke verkiezingsstrijd een eigen zetel verworven moet worden zal een deel van de kandidaten in mijn ogen echter zeer aanspreken. Bovendien zijn lang niet alle districtszetels onzeker. In grote meervoudig districten (van vier of vijf zetels) bijvoorbeeld zullen de drie grote partijen vrijwel zeker een zetel halen. Het feit dat er zekere zetels zijn voor partijen betekent dat een landelijke «topper» zich zonder al te grote risico's in een district kandidaat kan stellen. Een partij kan zelf de afweging maken of men het wenselijk acht dat alle aanhangers van de partij de gelegenheid moet worden geboden een stem uit te kunnen brengen op de topkandidaat of dat dat ook voorbehouden kan blijven aan de aanhangers in een bepaald district. Als voordeel van het loslaten van de onverenigbaarheid ziet de Rob dat het dan mogelijk is het aantal districtszetels te vergroten. De kans op overschotzetels is echter onafhankelijk van de verenigbaarheid van districtskandidatuur met een plaats op de lijst.

127

*Is het de bedoeling van de voorstellen van het kabinet dat sprake is van een uniforme landelijke kandidatenlijst? Zo, ja, hoe oordeelt het kabinet dan over de praktische bezwaren die de Kiesraad noemt, bijvoorbeeld dat dit tot gevolg zal hebben dat er op die lijst per partij wel 60 kandidaten zouden dienen te staan en dat dit mogelijk technische problemen (stemmachines) zal opleveren?*

Het is inderdaad de bedoeling dat onder het nieuwe stelsel op landelijk niveau per partij sprake is van één uniforme lijst. In het nieuwe stelsel is het niet langer nodig politieke partijen de mogelijkheid te bieden om landelijke regionaal gedifferentieerde kandidatenlijsten uit te brengen. Partijen kunnen deze regionale differentiatie immers al bij de districtsverkiezing tot uitdrukking brengen. Het ligt daarom voor de hand om in het nieuwe stelsel te bepalen dat partijen maar één landelijke kandidatenlijst inleveren. Dit past ook goed in het systeem: met de landelijke stem kan elke kiezer op dezelfde kandidaten stemmen, terwijl met de districtstem alleen op in het district gestelde kandidaten gestemd kan worden. Één landelijke lijst komt voorts de eenvoud en de goede werking van het stelsel ten goede. Indien partijen de mogelijkheid krijgen om bijvoorbeeld per district een landelijke lijst in te dienen, zou het stelsel met name bij de zetelverdeling aanmerkelijk gecompliceerder worden. In dat geval zullen de zetels die een partij heeft behaald immers weer aan de verschillende lijsten toebedeeld moeten worden en zal voorts bepaald moeten worden in welk district een landelijke kandidaat is gekozen. Ook de kandidaatstelling is aanmerkelijk gecompliceerder indien partijen – naast de verschillende districtskandidaten – verschillende kandidatenlijsten kunnen inleveren.

Vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid van de kiezers en de hanteerbaarheid van het stembiljet en ter voorkoming van capaciteitsproblemen voor de stemmachines met stempaneel, wijst de Kiesraad in zijn advies op de mogelijkheid in het wetsvoorstel te bepalen dat op het stembiljet en de stemmachine voor de landelijke lijst maximaal dertig kandidaten per partij vermeld worden van een totale lijst van maximaal zestig kandidaten. Ik overweeg om deze suggestie in het wetsvoorstel over te nemen. Doordat in het nieuwe stelsel ook de districtskandidaten op het stembiljet en de stemmachine vermeld moeten worden, ligt een zodanige beperking namelijk voor de hand. Bezwaar van een beperking tot dertig kandidaten is dat op een deel van de kandidaten geen voorkeurstem kan worden uitgebracht. Ik acht dit bezwaar echter niet opwegen tegen het voordeel van overzichtelijkheid voor de kiezer en van voorkoming van capaciteitsproblemen bij de stemmachines. De laatste drie Tweede-Kamerverkie-



zingen hebben ook aangetoond dat het aantal kandidaten dat uitsluitend op basis van voorkeurstemmen wordt gekozen zeer klein is. Kandidaten die op de 31ste plaats en lager op de kandidatenlijst staan, zullen bovendien in het nieuwe stelsel uitsluitend voor tussentijdse vacaturevervulling in aanmerking komen. Er mag immers vanuit worden gegaan dat de grote partijen die meer dan dertig zetels behalen, in vrijwel alle districten een zetel zullen behalen. De zetels die de grote partijen behalen zullen derhalve in eerste instantie worden bezet door districtskandidaten.

129

*Waarop berust de stelling dat partijen geen risico lopen als zij «landelijke toppers» in een district inzetten?*

In de grote districten kunnen de grote partijen met vrij grote zekerheid voorspellen dat zij een zetel zullen winnen. Zie hierover ook het antwoord op de vragen 126 en 128.

130

*Hoe hoog zal de voorkeurdrempel zijn nu het kabinet het mogelijk wil maken dat op de landelijke lijst een voorkeurstem kan worden uitgebracht met een voorkeurdrempel?*

De gedachte gaat uit naar het handhaven van een voorkeurdrempel op de landelijke lijst van 25%. In het argument dat de kiezer in het nieuwe stelsel door de districtsstem meer dan nu de mogelijkheid heeft te bepalen wie in de kamer wordt gekozen, kan een reden worden gevonden voor verhoging van de drempel. Indien de kiezer te eenvoudig de door de groepering voorgestelde volgorde van de landelijke lijst zou kunnen doorbreken, zou te veel afbreuk kunnen worden gedaan aan het belang van een groepering bij een evenwichtig samengestelde fractie. De betekenis van de voorkeurstem in de praktijk van het lijstenstelsel moet echter niet worden overdreven. Maar zelden wordt een kandidaat met voorkeurstemmen gekozen die toch al niet op grond van zijn plaats op de lijst voor een zetel in aanmerking zou zijn gekomen (zie het antwoord op vraag 35). Bovendien zou een verhoging van de voorkeurdrempel tot gevolg hebben dat het ook voor aanhangers van kleine groeperingen moeilijker wordt een laag op de lijst geplaatste kandidaat te verkiezen. Omdat een kandidaat van een kleine groepering in een district doorgaans weinig kans zal maken, is het van belang kiezers van deze groeperingen de gelegenheid te geven om even gemakkelijk als nu een kandidaat van de «eigen» groepering bij voorkeur te kiezen. Ik heb daarom een voorkeur voor handhaving van de voorkeurdrempel op 25% van de kiesdeler.

131

*Wat wordt bedoeld met een «aanvaardbaar aantal» als wordt gekozen voor 75 districtskandidaten en het aantal inwoners per kandidaat?*

Om de doelstelling van een directer mandaat optimaal te kunnen bereiken, zou het ideaal zijn om alle zetels via de districten te verdelen. Gelet op het door het kabinet gekozen uitgangspunt van handhaving van evenredige vertegenwoordiging is dit echter niet mogelijk. Gekeken is daarom bij welk aantal districtsetels de kans op overschotzetels klein is en er toch zoveel mogelijk kandidaten in de districten gekozen worden. Op basis van die criteria is gekozen voor 75 districtskandidaten in circa twintig districten. Aangezien Nederland rond de 16 miljoen inwoners heeft, betekent dit dat er één districtskandidaat is voor ongeveer 215 000 inwoners. Dit aantal wordt aanvaardbaar genoemd omdat het mogelijk moet zijn om zich voor zo'n groep als districtskandidaat te presenteren.

*Hoe groot is de kans dat er toch sprake is van overschotzetels? Hoe zal het kabinet met deze problematiek omgaan?*

*Waarop baseert het kabinet de stelling dat in meervoudige districten de kans op overschotzetels buitengewoon gering is indien 100 of minder districtskandidaten worden gekozen?*

Over de kans dat overschotzetels zullen ontstaan, merk ik het volgende op. De Universiteit Twente heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een tweetal onderzoeken verricht naar de effecten van het kabinetsvoorstel op de zetelverdeling onder partijen. Deze rapporten doe ik u gelijktijdig met deze antwoorden toekomen.<sup>1</sup> Uit deze onderzoeken komt naar voren dat uitgaande van de verkiezingsresultaten in 1998, 2002 en 2003 geen enkele partij onder het kabinetsvoorstel meer districtszetels zal behalen dan landelijke zetels. Dit geldt zowel in de situatie dat alle partijen één kandidaat in de districten stellen, als in de situatie dat partijen meer dan één kandidaat per district stellen. De onderzoeker wijst er wel op dat het feit dat geen enkele partij in de onderzochte jaren niet meer districtszetels dan landelijke zetels verwerft, niet betekent dat dit nooit zal voorkomen. De kans dat een politieke partij als gevolg van strategisch gedrag van kiezers (bijv. aanhangers van een kleine partij stemmen op een kandidaat van een grotere partij omdat deze kans heeft om te worden gekozen) te veel districtszetels krijgen is naar het oordeel van onderzoekers zelfs bij 80 districtszetels echter verwaarloosbaar klein.

De stelling dat in meervoudige districten de kans op overschotzetels buitengewoon gering is indien 100 of minder districtskandidaten worden gekozen, is eveneens gebaseerd op de onderzoeken van de Universiteit Twente. Uitgaande van de verkiezingsresultaten in 1998, 2002 en 2003, kunnen volgens de onderzoeker onder bepaalde omstandigheden als gevolg van het gedrag van kiezers en partijen overschotzetels ontstaan. Deze kans is echter niet groot.

133

*Betekent het handhaven van de eis van evenredigheid dat overschotzetels niet toegewezen kunnen worden? Zo, nee, wordt met het toewijzen van eventuele overschotzetels dan nog wel voldaan aan de evenredigheids-eis?*

Artikel 53, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de leden van de beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. Bij wet kunnen gelet hierop beperkingen worden neergelegd op de evenredigheid. De toewijzing van overschotzetels ten koste van de zetels van andere partijen is dus mogelijk, mits deze toewijzing bij wet wordt geregeld en de kern van evenredige vertegenwoordiging onaangetast blijft. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 132 heb aangegeven, ben ik voornemens om de overschotzetels uitsluitend ten koste te laten gaan van de restzetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen. Dit staat naar mijn oordeel niet op gespannen voet met artikel 53 van de Grondwet. De Kiesraad is dezelfde mening toegedaan. Dit oordeel sluit ook aan bij de opvatting van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet. Zij oordeelde 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.<sup>2</sup>

136

*Wat is het kabinet voornemens te doen met de huidige mogelijkheid van lijstverbindingen tussen verschillende partijen? Blijft die mogelijkheid*

<sup>1</sup> De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer, H. van der Kolk, Universiteit Twente, oktober/november 2003 en De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang, dr. H. v.d. Kolk, Universiteit Twente, maart 2004.

<sup>2</sup> Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 48 en 49.

*bestaan?*

De mogelijkheid van lijstencombinaties blijft in het nieuwe stelsel voor de landelijke lijsten gehandhaafd. Afgezien van de mogelijkheid van toekenning van overschotzetels, blijft de wijze van verdeling van de zetels over de partijen in dit wetsvoorstel ongewijzigd. Het kabinet ziet gezien dit uitgangspunt geen aanleiding om de mogelijkheid van lijstencombinaties voor de landelijke lijst ter discussie te stellen. In de districten bestaat uit de aard der zaak niet de mogelijkheid om een combinatie aan te gaan. Dit is immers strijdig met het uitgangspunt van een personenstelsel waarin elke persoon uitsluitend op eigen kracht een zetel in de Tweede Kamer kan bemachtigen en geen sprake is van overdracht van stemmen aan een andere kandidaat. Indien in een personenstelsel twee of meer kandidaten kunnen worden gecombineerd, is feitelijk wel sprake van een overdracht van stemmen.

137

*Klopt het dat het door het kabinet voorgestelde kiesstelsel gelijk is aan dan wel overeenkomsten heeft met het model dat in Schotland wordt gehanteerd? Zo ja, wat zijn daar de ervaringen?*

Het kabinetsvoorstel is niet gelijk aan het Schotse kiesstelsel, maar heeft wel overeenkomsten met het Schotse model, in die zin dat ook in dit stelsel sprake is van een stelsel waarbij de kiezer twee stemmen kan uitbrengen. Het Schotse parlement kent 129 zetels. Daarvan worden 73 leden via lokale kiesdistricten verkozen op basis van het «First Past the Post» systeem. En 56 zetels worden verdeeld over acht regionale kiesdistricten, wat neerkomt op zeven zetels per regionaal kiesdistrict. De kiezer heeft in het Schotse stelsel twee stemmen. Eén voor het lokale kiesdistrict en één voor het regionale kiesdistrict. In het Schotse stelsel is dus anders dan in het door het kabinet voorgestelde stelsel niet één lijst die bepaalt welke partijen naar evenredigheid zullen zijn vertegenwoordigd in het parlement. Beide lijsten zijn in die zin in het Schotse stelsel gescheiden anders dan in het kabinetsvoorstel. De zetelverdeling geschiedt door toekenning aan zowel de lokale kiesdistricten (73) en de regionale kiesdistrictzetels (56).

Het nieuwe stelsel is in Schotland in goede aarde gevallen. Door het stelsel is bewerkstelligd dat het meerderheidsstelsel is afgezwakt en aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging meer recht wordt gedaan. Ook kleinere partijen hebben hierdoor zetels weten te behalen in het Schotse parlement. Een gegeven dat nauwelijks te realiseren was onder het oude kiesstelsel (First Past the Post).

138

*Wat zullen de gevolgen van het nieuwe kiesstelsel zijn voor de individuele kandidaten?*

Zoals ook in antwoord op diverse andere vragen blijkt, zal het nieuwe kiesstelsel vooral gevolgen hebben voor de districtskandidaten. Zij kunnen gericht campagne voeren voor een kamerzetel in hun district. Ook zullen zij gedurende de parlementaire periode een belangrijk deel van hun tijd buiten het Kamerwerk besteden aan het onderhouden van contacten binnen het district.

139

*Wat zullen de gevolgen van het nieuwe kiesstelsel zijn voor de politieke partijen?*

Het nieuwe kiesstelsel zal van de politieke partijen de nodige aanpassingen vragen. Voor zover zij regionaal zijn georganiseerd ligt het voor de

hand dat zij deze inrichting aanpassen aan de nieuwe districtsindeling. Dit zal waarschijnlijk niet tot ingrijpende aanpassingen hoeven te leiden omdat de districtsgrenzen zullen aansluiten bij de provinciegrenzen en de provincies momenteel ook veelal de organisatie-eenheden binnen de partijen zijn. Voorts zullen partijen moeten organiseren op welke wijze districts kandidaten zullen worden aangewezen alsmede op welke wijze deze kandidaten vanuit de partij zullen worden ondersteund. Ik verwacht overigens dat districts kandidaten een centrale positie zullen innemen in de partijorganisatie binnen een district en dat daar ook positieve gevolgen voor de partijen als zodanig uit zullen voortvloeien (zie hierover de antwoorden op de vragen 59, 51, 56 en 66). Voor een beschouwing over de mogelijke gevolgen voor politieke partijen verwijs ik naar de bijdrage van dr. G. Voerman aan een studiebijeenkomst over het nieuwe kiesstelsel op 22 januari 2004. Het verslag van deze bijeenkomst heb ik bijgevoegd.<sup>1</sup>

140

*Wat zijn de gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor de werkwijze van de Tweede Kamer?*

Ik verwacht niet dat het nieuwe kiesstelsel veel gevolgen zal hebben voor de wijze waarop de Tweede Kamer thans in het reglement van orde zijn werkwijze heeft geregeld. De gevolgen liggen veel meer op vlak van de relatie tussen kamerleden en kiezers, de fracties standpuntbepaling binnen fracties en de opstelling van fracties tegenover de regering. Voor een beschouwing over de mogelijke gevolgen voor de werkwijze van de Kamer verwijs ik naar de bijdrage van prof. mr. L.F.M. Verhey aan een studiebijeenkomst over het nieuwe kiesstelsel op 22 januari 2004. Het verslag van deze bijeenkomst heb ik bijgevoegd.

141

*Hoe verhoudt het uitbrengen van twee stemmen zich tot artikel 46 eerste lid van het Statuut, waar staat dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt?*

Artikel 46 van het Statuut spreekt van het uitbrengen van één stem. Met deze aan de Grondwet van 1917 ontleende bepaling wordt beoogd stelsels van meervoudig stemrecht, waarbij bepaalde categorieën van kiezers meer stemmen zouden mogen uitbrengen dan andere, uit te sluiten. De bepaling verzet zich niet tegen de invoering van een stelsel waarin alle kiezers zowel een lijststem als een stem voor een districts kandidaat kunnen uitbrengen.<sup>2</sup>

143

*Zullen er regels voor de sponsoring van kandidaten worden opgesteld? Zo ja, waaraan wordt gedacht? Welke consequenties ziet het kabinet, indien, na afloop van de verkiezingen en zelfs na installatie in de Tweede Kamer, blijkt dat oneigenlijke geldstromen voor de campagne van een kandidaat zijn gebruikt dan wel dat de betrokken kandidaat op zijn minst de schijn van belangenverstremgeling niet meer kan vermijden? Denkt het kabinet aan een soort impeachmentprocedure? Is er ook een mogelijkheid om bij het onderzoek van de geloofsbrieven enig onderzoek te doen naar de (financiële) integriteit van de gekozen kandidaat?*

In antwoord op vraag 21 en 142 is al gezegd dat er vooralsnog geen reden is voor specifieke regelgeving rond campagnefinanciering van districts-campagnes. De financieringsvoorschriften voor politieke partijen zullen ook van toepassing zijn op inkomsten verworven voor de financiering van campagnes voor districtsverkiezingen. Het voornemen is dat aan de niet-naleving van deze voorschriften sancties zullen worden verbonden.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Zie: C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, Deventer 1998, p. 50.

Gezien de inrichting van het nieuwe stelsel is er geen grond voor de verwachting dat meer dan nu de financiering van een campagne op oneigenlijke wijze zal geschieden (zie hiervoor ook het antwoord op vraag 155). Ik zie dan ook in de invoering van het gemengde stelsel geen reden voor een impeachmentprocedure. Dit zou ook wijziging van de Grondwet vergen omdat de Grondwet een gesloten stelsel van redenen voor verlies van het kamerlidmaatschap vergt. Hetzelfde geldt voor de regeling van een onderzoek naar de financiële integriteit bij het onderzoek naar de geloofsbrieven indien men daaraan het gevolg zou willen verbinden dat betrokkene niet tot lid van de Tweede Kamer kan worden toegelaten.

144

*Hoe kijkt het kabinet aan tegen de rol van de media in het voorgestelde model van het kiesstelsel?*

Het is mijn verwachting dat districts kandidaten de nodige aandacht zullen krijgen in de regionale media. Districtskamerleden zullen zich naar mijn mening hier overigens niet van afhankelijk moeten maken en zelf hun eigen contacten binnen het district moeten leggen. Zichtbaarheid binnen het district via het houden van spreekbeurten, het houden van een spreekuur en/of een eigen kantoor, het onderhouden van een website, het verspreiden van een nieuwsbrief zijn middelen die aangewend kunnen worden.

145

*Waarom wordt niet gekozen voor nieuwe verkiezingen in het betreffende district als een districts kandidaat de Tweede Kamer verlaat?*

Op het eerste gezicht lijkt het het meest zuiver als er inderdaad opnieuw verkiezingen gehouden worden als een in een district gekozen kamerlid de Tweede Kamer verlaat. Tussentijdse districtsverkiezingen passen echter niet in het systeem. De districtsverkiezingen dienen er immers toe om de personele invulling te bepalen van 75 zetels die via de landelijke lijsten over de partijen zijn verdeeld. Het kan dus niet zo zijn dat bij tussentijdse districtsverkiezingen een districts kandidaat van een andere partij wordt gekozen. Hierdoor zou immers een wijziging worden aangebracht in de zetelverdeling tussen partijen. De districtsverkiezingen zijn juist niet bepalend voor de zetelverdeling over de partijen. Een ander – hiermee samenhangend – probleem wordt gevormd door het feit dat er sprake is van meervoudige districten. Stel dat een in een district gekozen kamerlid van een middelgrote partij de Tweede Kamer verlaat. Indien alle kiezers uit het district tussentijds mogen stemmen, dan ligt in de verwachting dat de kandidaat van de grootste partij zal winnen. Dit zal bij elke tussentijdse verkiezing het geval zijn. Ten slotte zijn aan tussentijdse districtsverkiezingen praktische en uitvoeringstechnische bezwaren verbonden. Zo zouden nieuwe verkiezingen onder meer betekenen dat een plaats in de Tweede Kamer gedurende enige tijd onbezet blijft. De organisatie van districtsverkiezingen zullen immers ten minste twee maanden in beslag nemen.

146

*Wat zijn de voordelen voor de kiezer daar deze in feite geen keuze heeft, indien een personenstelsel leidt tot het niet kunnen overdragen van de stemmen, wat weer leidt tot één kandidaat per partij per district?*

Het is niet juist dat de kiezer geen keuze heeft als partijen maar een kandidaat in het district stellen. Hij heeft dan de keuze tussen de kandidaten van de verschillende partijen door middel van zijn tweede stem. Voor het aangeven van een voorkeur tussen de kandidaten van zijn partij heeft hij de voorkeurstem op de landelijke lijst. Het is juist dat kiezers die door dik

en dun een bepaalde partij steunen niet een keuze hebben met hun districtsstem. Dit is tegenwoordig echter slechts een kleine groep. Het grote aantal kiezers dat niet per se partijgebonden is, heeft wel degelijk een keuze. Dit maakt dat het ook voor districts-kandidaten belangrijk is om een goede campagne te voeren en te proberen de stemmen van zoveel mogelijk kiezers te winnen.

147

*Is niet een risico van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel dat (districts)kandidaten de neiging zullen vertonen vooral die activiteiten te gaan verrichten die publieke bekendheid opleveren? Dreigt daarbij niet het gevaar dat de wetgevingskwaliteit onvoldoende aandacht krijgt met alle gevolgen van dien voor de uitvoerbaarheid?*

Indien wetgeving niet uitvoerbaar is, leidt dit tot problemen waar burgers direct mee in aanraking komen. Het is dus van groot belang voor districts-kandidaten te zorgen voor kwalitatief goede en dus uitvoerbare wetgeving.

148

*Wordt de mogelijkheid opengehouden dat, bij tegenvallende effecten van het voorgestelde kiesstelsel na evaluatie, wordt teruggekeerd naar de huidige wijze van verkiezen van Tweede Kamerleden?*

Vanzelfsprekend heeft de wetgever altijd de mogelijkheid om wetten te wijzigen en dus ook om eerdere wijzigingen ongedaan te maken. Er bestaat geen aanleiding om bij deze wijziging op dit punt speciale voorzieningen te treffen.

150

*Waarom zou een kandidaat die in een district heeft verloren, niet via de landelijke lijst in de Kamer mogen komen? Zoals in de hoofdlijnennotitie is uiteengezet onderkent het kabinet dat verenigbaarheid van kandidatuur op de landelijke lijst en in de districten voordelen heeft. Belangrijk en doorslaggevend nadeel is echter dat de betekenis van de districtsverkiezingen sterk afneemt door verenigbaarheid. Die betekenis is dat kiezers twee tot maximaal zes districts-kandidaten kiezen uit een groter aantal kandidaten dat is gesteld. Voorwaarde voor verkiezing is dat de districts-kandidaten minimaal een nader te bepalen aantal stemmen moet hebben behaald. Aan deze betekenis van de districtsverkiezingen wordt ernstig afbreuk gedaan indien kandidaten die niet zijn gekozen in een district, toch kamerlid worden. Kiezers zullen dan, volkomen terecht, het gevoel kunnen krijgen: op wie ik stem doet er niet toe, de kandidaten in mijn district komen toch in de Tweede Kamer.*

151

*In hoeverre zullen districts-kandidaten – die immers ook namens partijen worden gekandideerd – ook wegens hun partijachtergrond worden gekozen in plaats van dat zij een meer persoonlijk mandaat krijgen?*

In de visie van het kabinet is het verkrijgen van een persoonlijk mandaat niet in strijd met het verkrijgen van een mandaat op grond van de verbondenheid met een partij. Een deel van de kiezers zal op een districts-kandidaat stemmen omdat zij in haar/hem de beste kandidaat van de districts-kandidaten zien, een deel zal op hem stemmen vanwege zijn partijachtergrond.

153

*Wat vindt het kabinet van het standpunt van de Kiesraad dat een indeling in meervoudige districten, waarvan het aantal zetels in omvang varieert,*

*iets willekeurig heeft, omdat de kiezers in het ene district minder mogelijkheden hebben om een stem op hun partij van voorkeur uit te brengen dan in het andere?*

Zoals ik ook in mijn reactie op de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad heb aangegeven<sup>1</sup> heeft het kabinet goede redenen om te kiezen voor districten van wisselende omvang. In de eerste plaats hecht het kabinet er aan om bij de samenstelling van de districten de bestaande gemeente- en provinciegrenzen in acht te nemen. Consequentie hiervan is dat er al drie districten zijn met twee zetels (provincies Drenthe, Flevoland en Zeeland). Door de vorming van een aantal grotere districten met 4 of 5 à 6 zetels, wordt het voorts juist ook voor middelgrote partijen mogelijk districtszetels te winnen. Zou bijvoorbeeld worden gekozen voor uitsluitend districten met twee of drie zetels, dan is de verwachting dat de drie grote partijen alle districtszetels in de wacht zullen slepen. Ten slotte is vanuit het oogpunt van de voorkoming van overschotzetels van belang dat de districten in omvang verschillen. Als de districtszetels meer evenwichtig over de partijen worden verdeeld is de kans op overschotzetels immers veel geringer. Voor zover de indeling in meervoudige districten met wisselende aantallen zetels iets willekeurig heeft, weegt dit niet op tegen de geschetste voordelen van in zetel-aantallen wisselende districten.

155, 165 en 170

*Hoe hoog zal de drempel zijn om te worden gekozen in een district? Is het zo dat als gevolg van de invoering van het nieuwe kiesstelsel de feitelijke kiesdrempel voor partijen in de districten vele malen hoger uitvalt dan de nu bestaande landelijke kiesdrempel?*

*Waarom gaat de gedachte uit naar een drempel van ongeveer 12,5% van de districtsdeleger? Op basis van welke criteria wordt onderzoek verricht?*

Landelijk is de kiesdrempel even hoog als de kiesdeleger. Een partij die de landelijke kiesdeleger niet haalt, komt niet in de Kamer en krijgt ook geen restzetels of districtzetels. De kiesdrempel in districten heeft alleen betrekking op de verkiezing van districtskandidaten. Beoogd wordt alleen districtskandidaten toe te laten die een bepaald aantal stemmen hebben behaald. Anders is onvoldoende sprake van een eigen mandaat. Het midden moet worden gevonden tussen een (minimum) aantal stemmen waarbij nog sprake is van een eigen mandaat en een (maximum) aantal stemmen waarbij het mogelijk blijft dat kleinere partijen in de grotere districten een zetel behalen. In het bijgevoegde rapport «De consequenties van invoering van een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang» wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende mogelijke drempels en de gevolgen daarvan. Vooralsnog ben ik geneigd om als drempel een percentage van de landelijke kiesdeleger te nemen. Ik beraad mij nog op de precieze hoogte. Deze zal in ieder geval hoger zijn dan 25% en lager dan 100% van de landelijke kiesdeleger. Anders dan ik in mijn brief van 10 februari 2004 aangaf,<sup>2</sup> gaat de gedachte niet meer uit naar een percentage van de districtskiesdeleger om de eenvoudige reden dat er technisch gesproken geen districtskiesdeleger is. Bij een personenstelsel kan worden volstaan met vast te stellen welke kandidaat de meeste stemmen heeft.

156

*Kan het voor kleine politieke partijen een probleem worden als hun kandidaten niet op een landelijke lijst en op de districtenlijst kunnen staan? Indien daarvan sprake zou zijn, beïnvloedt dat het standpunt van het kabinet?*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/2004, 29 356, nr. 2, blz. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 356, nr. 2, blz. 8.

Het voorliggende voorstel bevat naar mijn mening geen componenten die kleinere partijen voor extra problemen stellen. Als de vraag inhoudt dat

het een probleem zou kunnen zijn dat een partij niet op voorhand weet in welke districten zij zetels winnen, dan geldt dat probleem voor alle partijen min of meer gelijk. In districten met twee zetels zal ook ten minste een van de drie grote partijen buiten de boot vallen. In alle gevallen moet een partij de afweging maken of een bepaalde kandidaat het beste kandidaat op de landelijke lijst of kandidaat in een district kan zijn.

157

*Kan niet worden gekozen voor een combinatie van het personen- en het partijstelsel, zodat verlies van stemmen voor partijen door het deelnemen van meer kandidaten per partij kan worden voorkomen?*

In het voorgestelde stelsel tellen in de districten alleen de stemmen die zijn uitgebracht op een kandidaat. Zijn stemmen kunnen dus niet ten goede komen aan andere districts-kandidaten, ook als hij (veel) meer stemmen heeft gehaald dan nodig zijn voor toekenning van een districts-zetel. Er zijn verschillende mogelijkheden de districtsverkiezingen anders te organiseren. Er zijn echter maar weinig mogelijkheden die geen afbreuk doen aan een belangrijk doel van de districtsverkiezingen, te weten vergroting van het aantal kamerleden met een eigen mandaat. Aan dat doel wordt alleen voldaan als kandidaten op grond van op henzelf uitgebrachte stemmen worden gekozen. Dit is ook het geval indien in de districten kiezers kandidaten mogen nummeren in volgorde van voorkeur. Zij kunnen daarin geheel vrij worden gelaten. Partijen kunnen in een dergelijk stelsel zonder risico's twee kandidaten stellen. De meeste aanhangers van een partij zullen deze kandidaten de hoogste nummers geven waardoor zeker is dat hun stem terecht komt bij een kandidaat van de partij van hun voorkeur. In Ierland wordt dit stelsel gehanteerd in meer-voudige districten van drie tot vijf zetels. Het blijkt een werkzaam stelsel te zijn. In de Nederlandse discussie wordt dit stelsel tot op heden als te ingewikkeld beschouwd.

158

*In hoeverre is er sprake van kandidaten met een eigen kiezerslegitimatie als partijen wegens het personenstelsel in districten slechts één kandidaat zullen stellen?*

Door het gehanteerde personenstelsel wordt een kandidaat-kamerlid pas gekozen in het district als hij voldoende stemmen op zijn persoon heeft weten te verenigen. Daarmee is zijn eigen kiezerslegitimatie gegeven. Dat een deel van de kiezers puur op haar/hem heeft gestemd vanwege zijn partijachtergrond doet daar niet aan af. Zie ook het antwoord op vraag 151.

161

*Kan het kabinet meer duidelijkheid geven over de situatie dat niet alle zetels in de districten bezet zullen worden?*

Het kabinet kiest er voor om een drempel in te voeren voor de districtsverkiezingen. Dit wil zeggen dat een districts-kandidaat een bepaald aantal stemmen moet hebben behaald om gekozen te worden. Gedachte hierbij is dat een districts-kandidaat ook daadwerkelijk een persoonlijk mandaat moet hebben. Als niet alle zetels in de districten bezet zullen worden, heeft dit geen consequenties voor het aantal kamerleden dat zal worden gekozen. De landelijke stem is immers bepalend voor de zetelverdeling. Worden minder dan 75 kandidaten gekozen in de districten, dan zullen er meer kandidaten van de landelijke lijsten in de Tweede Kamer komen.



163

*Is het ook mogelijk om te bepalen dat overschotzetels niet worden toegekend met als gevolg dat een aantal districts kandidaten niet in aanmerking komt voor een zetel? Hoe is dat te rijmen met de doelstelling van het kabinet als het gaat om een nieuw kiesstelsel?*

Het is inderdaad mogelijk er voor te kiezen om overschotzetels niet toe te kennen met als mogelijk gevolg dat een aantal districts kandidaten niet in aanmerking komt voor een zetel. Ik acht dit echter vanuit het belang van de districtsverkiezingen niet gewenst. Voorkomen moet worden dat een in een district gekozen kamerlid uiteindelijk geen zitting in de Tweede Kamer kan nemen. Daarom overweeg ik overschotzetels wel toe te kennen, ten koste van restzetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen. In mijn reactie op de vragen 121, 132, 160 en 162 wordt hierop uitgebreider ingegaan. Ik herhaal echter dat de kans op overschotzetels in het voorstel van het kabinet gering is.

164

*Wat is het standpunt van het kabinet op het voorstel van dr. T. Zwart, zoals gepubliceerd in Trouw van 27 november 2003?*

In bedoelde publicatie stelt dr. T. Zwart voor het huidige kiesstelsel te handhaven en Nederland daarnaast op te delen in 150 districten. «Iedere partij kan in elk district een kandidaat stellen. Iedere kiezer brengt twee stemmen uit, één op de landelijke lijst en één op een districts kandidaat. Het aantal stemmen op de landelijke lijst bepaalt in beginsel het aantal zetels voor een partij. De zetels worden bij voorrang bezet door diegenen die in hun district meer dan 50 procent van de stemmen haalden. De kandidaat moet dus in één ronde de absolute meerderheid zien te behalen. Haalt een partij meer districten dan landelijke zetels dan is het aantal districts zetels bepalend; het aantal landelijke zetels wordt navenant teruggebracht.»

Dit stelsel heeft als aantrekkelijke kant dat er 150 kleine districten worden gevormd. Dit zijn herkenbare en overzichtelijke eenheden voor de kiezer en de kandidaat. Tot een gekozenen zal het onder de Nederlandse verhoudingen in de districten echter doorgaans niet komen. Voorwaarde voor verkiezing in een district is immers dat de kandidaat in één ronde een absolute meerderheid behaalt. In Nederland hebben zelfs de grootste partijen een aanhang van nog geen 35%. De districtsverkiezingen zullen doorgaans dan ook geen enkele betekenis hebben. Dit maakt het stelsel vanwege de zeer geringe praktische betekenis, niet wenselijk.

Het stellen van een lagere drempel voor de verkiezing van een districts kandidaat is geen oplossing. Indien de drempel zo laag wordt gesteld dat de kandidaat van de grootste partij een kans maakt, dan is de kans groot dat deze partij een aanmerkelijk deel van de districten wint. Over het algemeen is het zo dat bij iedere verkiezing één partij duidelijk het grootst is en dat dit dan geldt in een groot deel van het land. Als er één partij is die een groot deel van de 150 districten wint, dan ontstaan er tevens (veel) overschotzetels. Toekenning kan leiden tot inbreuk op de evenredige vertegenwoordiging. Het voorstel van de heer Zwart is daarom ook met een lagere drempel in de districten niet goed denkbaar.

166

*Hoe oordeelt het kabinet over de mening van de Raad voor het openbaar bestuur dat het beoogde tijdschema voor de invoering van een nieuw kiesstelsel ambitieus is en dat snelheid niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid? Kan het kabinet uiteenzetten of en zo ja, waarom, er sprake kan zijn van een te snelle invoering van een nieuw kiesstelsel?*

Ik deel het standpunt van de Raad voor het openbaar bestuur dat het tijdschema ambitieus is en dat snelheid niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid. Dit wil echter niet zeggen dat het kabinet het tijdschema onrealistisch of onuitvoerbaar acht. De Kiesraad wijst er in zijn advies met het oog op de uitvoering op het belang dat de wijziging van de Kieswet ten minste anderhalf jaar voor de Tweede-Kamerverkiezing van mei 2007 gerealiseerd zal zijn. Dit betekent dat het kabinet er naar streeft de wetgeving terzake uiterlijk in het najaar van 2005 in het Staatsblad te plaatsen. Gelijkijdig met de parlementaire behandeling kan met de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving en de overige uitvoering worden gestart. Binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn al diverse uitvoeringstechnische aspecten ter hand genomen, zoals de wijze waarop de kiezers voorgelicht kunnen worden over het nieuwe kiesstelsel.

167

*Op welke toekomstige ontwikkelingen wordt gedoeld als wordt gesteld dat het kabinetsvoorstel een stimulans tot verdergaande initiatieven is zowel wat betreft partijvernieuwing als het verbeteren van de werkwijze van de Tweede Kamer?*

De afgelopen jaren hebben diverse partijen hun interne partijdemocratie versterkt. Ook de Tweede Kamer heeft maatregelen genomen om de burgers meer bij het Kamerwerk te betrekken, zoals bijvoorbeeld het houden van een commissievergadering buiten het kamergebouw. Ik heb de indruk dat dit de eerste stappen zijn in een verdergaande ontwikkeling. Het nieuwe kiesstelsel sluit bij deze ontwikkelingen aan, maar het is aan de partijen en de Kamer om te bepalen welke verdere eigen initiatieven zij willen nemen.

168

*Hoe verhoudt het eindmodel van het kabinet zich tot de toezegging aan de Tweede Kamer, dat ook andere modellen die in het nota-overleg op 29 maart a.s. naar voren zullen worden gebracht, serieus zullen worden overwogen?*

Het kabinet is voorstander van het in de hoofdlijnennotitie neergelegde stelsel. Het heeft diverse mogelijkheden overwogen maar geen model gevonden dat even goed voldoet aan de doelen die het kabinet stelt en even eenvoudig is. Dat wil niet zeggen dat het kabinet op voorhand van oordeel is dat geen verbeteringen van mogelijk zijn. Ieder alternatief zal serieus worden overwogen. Wel is het zo dat het kabinet zich gehouden acht aan het Hoofdlijnenakkoord, waarin is afgesproken dat de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2007 overeenkomstig het nieuwe kiesstelsel gehouden zullen worden. Waar gesproken wordt over een eindmodel, zoals in de reactie op de adviezen van Kiesraad en Rob, wordt bedoeld dat het kabinet het voorgestelde stelsel niet ziet als stap in de richting van bijvoorbeeld invoering van een meerderheidsstelsel.

169

*Moet er met het nieuwe kiesstelsel niet eerder sprake zijn van een proces, waarin een eerste stap wordt gezet om het mandaat van de individuele volksvertegenwoordiger te vergroten, maar waarbij, op basis van evaluatie van door te voeren wijzigingen, verdere aanpassingen van het kiesstelsel in de komende 10 tot 15 jaar niet moeten worden uitgesloten?*

Verdere aanpassingen op basis van een nieuw stelsel zijn nooit uitgesloten. Ook de eerste ervaringen van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gaven aanleiding tot wijzigingen. Zo is bijvoorbeeld in 1921 de betekenis van de voorkeurstem fors ingeperkt. Het is echter wel de

bedoeling een stelsel neer te leggen dat langer mee gaat dan 10 à 15 jaar. Voor een procesmatige aanpak leent het kiesstelsel zich in mijn ogen minder goed.

171

*Wat gebeurt er als er eerder verkiezingen dan in mei 2007 moeten worden georganiseerd?*

Verkiezingen die worden gehouden ruim voor mei 2007 zullen op grond van het huidige stelsel worden gehouden. Vanaf welk moment voor mei 2007 precies het mogelijk zal zijn de verkiezingen volgens het nieuwe stelsel te houden is niet precies aan te geven. Een en ander hangt af van de snelheid waarmee uitvoeringskwesties kunnen worden geregeld.

172

*Zou het niet van een democratische gezindheid getuigen als de regering de kiezers – voor invoering van het nieuwe stelsel – bij de volgende verkiezingen naar hun mening over de voorstellen voor een nieuw kiesstelsel vraagt?*

In Nederland kennen we thans de Tijdelijke referendumwet op basis waarvan kiezers het initiatief kunnen nemen om achteraf nadat de wetgeving al door het parlement is aanvaard deze aan het oordeel van de kiezers te onderwerpen. Deze wet vervalt met ingang van 1 januari 2005. Omdat niet te verwachten valt dat het wetsvoorstel tot wijziging van het kiesstelsel voor na 1 januari 2005 door beide kamers aanvaard zal zijn, kan de Tijdelijke referendumwet geen betekenis hebben voor dit wetsvoorstel. Het Nederlandse stelsel van representatieve democratie voorziet niet in andere instrumenten om direct het oordeel van de kiezers te krijgen over beleidsvoornemens of wetgeving. Het kabinet ziet geen aanleiding om voor een wijziging van het kiesstelsel hierop een uitzondering te maken.