

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
Mr. Th.C. de Graaf
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Onderwerp: Advies hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel

Geachte heer De Graaf,

Algemeen

Met veel belangstelling heeft de Kiesraad kennis genomen van de hoofdlijnennotitie van het kabinet 'Naar een sterker parlement' inzake een nieuw kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Het door het kabinet voorgestane stelsel is hierin uitvoerig uiteengezet. Onderstaand geeft de Kiesraad u zijn advies over de inrichting van het gemengde kiesstelsel. De Kiesraad acht het gezien de politieke wil om het kiesstelsel te wijzigen niet op zijn weg liggen om nader in te gaan op de argumenten die in de notitie worden aangevoerd om het kiesstelsel voor de Tweede Kamer te wijzigen. De Raad volstaat met de constatering dat hij de analyse om tot wijziging van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer over te gaan niet onderschrijft. Daarbij gaat de Kiesraad ervan uit dat zijn opvattingen over het ontbreken van de noodzaak tot verandering van het kiesstelsel bij het kabinet bekend zijn en verwijst hij hiervoor naar zijn eerdere adviezen over wijziging van het kiesstelsel.¹

In algemene zin hecht de Kiesraad er voorts aan op te merken dat hij ervan uit gaat dat het gemengde stelsel niet zal worden ingevoerd als opstap naar een systeem waarin de evenredigheid volledig wordt verlaten. De Kiesraad gaat er met andere woorden van uit dat in de hoofdlijnennotitie sprake is van een eindmodel.

Grondwettelijke aspecten

De hoofdlijnennotitie stelt als randvoorwaarden voor het nieuwe stelsel het principe van evenredige vertegenwoordiging en een vast aantal van 150 kamerleden. Deze voorwaarden vloeien voort uit de Grondwet. In de hoofdlijnennotitie wordt ingegaan op de vraag of het gemengde stelsel daadwerkelijk aan het in artikel 53, eerste lid, van de Grondwet neergelegde beginsel van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen voldoet. Indien voor een stelsel wordt gekozen waarin eventueel door de districtsstemmen ontstane overschotzetels (dus: zetels waarop een partij gezien de uitslag van de landelijke stemming geen recht zou hebben) niet worden toegekend, komt de evenredigheid in het nieuwe stelsel overeen met de evenredigheid die op grond van het huidige kiesstelsel wordt bereikt. In dat geval wordt zonder meer voldaan aan het vereiste van evenredigheid.

De hoofdlijnennotitie bevat geen eenduidige conclusie of ook aan het vereiste van evenredigheid binnen door de wet te stellen grenzen wordt voldaan, indien overschotzetels wel worden toegewezen. Uitgaande van een stelsel waarin 75 zetels in meervoudige districten worden verdeeld en de kans gering is dat in een district behaalde overschotzetels worden toegewezen ten koste van zetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen, kan naar het oordeel van de Kiesraad ook indien er voor wordt gekozen overschotzetels toe te wijzen aangenomen worden dat voldaan wordt aan het grondwettelijke vereiste van evenredigheid, mits in de wet beperkingen worden neergelegd voor de toewijzing van overschotzetels. Artikel 53 van de Grondwet spreekt immers over "evenredigheid binnen door de wet te stellen grenzen". Op de door de Kiesraad

¹ Adviezen van 29 december 1995 en 22 december 1998.

voorgestane beperkingen voor de toewijzing van overschotzetels wordt onderstaand nog teruggekomen.

Alternatieve voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel

In de hoofdlijnennotitie worden drie alternatieve voorstellen genoemd die in het verleden zijn gedaan om het kiesstelsel te wijzigen, te weten een verlaging of opheffing van de voorkeurdrempel, het toekennen van drie stemmen aan de kiezer en het voorstel van de Kiesraad, onder handhaving van het huidige stelsel, het maximum aantal kandidaten op de lijst te beperken. In zijn hiervoor genoemde adviezen is de Kiesraad al op deze alternatieven ingegaan. Ten aanzien van het voorstel de voorkeurdrempel te verlagen volstaat de Kiesraad om deze reden met de opmerking dat een verlaging inderdaad zijn grenzen kent. Een te lage drempel leidt immers tot willekeur: een verschil in aantallen voorkeurstemmen van enkele tientallen rechtvaardigt niet de verkiezing van de ene kandidaat boven de andere als het gaat om aantallen stemmen ver beneden de kiesdeler.

Voorts erkent de Kiesraad dat een bezwaar van het door hem gedane alternatieve voorstel tot verkorting van de kandidatenlijsten is dat ondoorzichtig is welke kandidaten van de grote partijen uiteindelijk in de Tweede Kamer zitting nemen. Ook zal de kans met voorkeurstemmen te worden gekozen in dat geval afnemen. Dit voorstel is - zoals in de hoofdlijnennotitie is aangegeven - echter door de Kiesraad gedaan vanuit de gedachte dat de wens tot regionalisering van de Tweede-Kamerverkiezingen zou bestaan.

Kenmerken van het nieuwe stelsel

Twee stemmen

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

Voorkeurstem

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat, anders dan in het Duitse kiesstelsel, kiezers een landelijke stem kunnen uitbrengen op een kandidaat in plaats van op een partij. In het Nederlandse kiesstelsel is evenredige vertegenwoordiging altijd gepaard gegaan met de mogelijkheid van een voorkeurstem. Er moeten wel dringende redenen aanwezig zijn die mogelijkheid in de toekomst niet meer te bieden. De Kiesraad realiseert zich daarbij overigens dat een landelijke stem op een partij meer zou passen in een gemengd kiesstelsel en de doorzichtigheid van het stelsel zou vergroten. Daarnaast komt een landelijke stem op een partij de overzichtelijkheid op het stembiljet en de stemmachine ten goede.

Dat de Kiesraad geen voorstander is van het uitbrengen van de landelijke stem op een partij vloeit in de eerste plaats voort uit het feit dat in dat geval bij de kleinere partijen het persoonlijk element in de verkiezing grotendeels of in zijn geheel zou verdwijnen. Gezien de omvang van de districten (maximaal zes zetels per district) mag er immers van uit worden gegaan dat het vooral de grotere partijen zijn die in de districten de zetels zullen weghalen. Het zal dus vooral bij de grotere partijen zijn dat de districtsverkiezing het persoonlijk element zal vergroten. Op zich acht de Kiesraad dat niet bezwaarlijk, omdat ook juist bij de grotere partijen zich het probleem voordoet van kandidaten die 'op de slippen van' de lijsttrekker het parlement inkomen. De Kiesraad acht het echter ongewenst indien voor de kleinere partijen elk persoonlijk element bij de verkiezingen komt te ontbreken.

Een ander argument om een voorkeurstem mogelijk te laten is dat er bij de kiezers ook behoefte bestaat een voorkeurstem uit te brengen. Eén op de vijf kiezers heeft bij de afgelopen Tweede-Kamerverkiezingen een voorkeurstem uitgebracht. Vaak stemmen vrouwen bijvoorbeeld de eerste vrouw van de lijst. De Kiesraad acht het niet denkbeeldig dat de belangstelling van de kiezers voor de verkiezingen zal afnemen indien landelijk geen voorkeurstem kan worden uitgebracht. Wordt in de districten voor een personenstelsel gekozen, dan zal het aantal kandidaten daar beperkt zijn. Indien landelijk dan niet de mogelijkheid bestaat een voorkeurstem uit te brengen, worden de mogelijkheden van kiezers om op een kandidaat van hun voorkeur te stemmen in feite beperkt ten opzichte van het huidige stelsel.

Het kan voorts voor politieke partijen aantrekkelijk zijn een kandidaat die veel stemmen trekt op de kandidatenlijst te plaatsen. Ook vanuit de optiek van de politieke partijen kan de mogelijkheid van een voorkeurstem op een kandidaat van de landelijke lijst derhalve van belang zijn. Daarbij zij opgemerkt dat de voorkeurdrempel thans niet zodanig is, dat kleine groepen kiezers wijziging kunnen aanbrengen in de lijstvolgorde die door de politieke partijen is vastgesteld.

Een bezwaar van het uitbrengen van een voorkeurstem op een landelijke kandidaat is anderzijds dat het risico bestaat dat kandidaten die op de landelijke lijst de voorkeurdrempel halen toch niet gekozen zullen worden vanwege de voorrang van de gekozen districtskandidaten. Dit doet afbreuk aan het principe van voorkeurstemmen op de landelijke lijst, maar is inherent aan het gemengde stelsel.

Uniforme kandidatenlijsten

Alhoewel dit in de hoofdlijnennotitie niet expliciet wordt vermeld, gaat de Kiesraad ervan uit dat het de bedoeling is van het kabinet dat elke partij voor de landelijke stemming met één uniforme kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt. Aangezien reeds via de tweede stem op districtskandidaten wordt gestemd, bestaat er naar het oordeel van de Kiesraad in ieder geval voor grotere partijen geen behoefte aan een regionale differentiatie van de kandidatenlijst. Kleinere partijen, die weinig of geen kans maken districtszetels te verwerven, zouden overigens wel belang kunnen hebben bij een regionale differentiatie van de landelijke lijst. In de praktijk plegen deze partijen echter veelal landelijk gelijklopende lijsten in te dienen. Eén lijst past ook beter in het systeem: met de landelijke stem kan elke kiezer in Nederland op dezelfde kandidaten stemmen, terwijl met de districtsstem alleen op in het district gestelde kandidaten gestemd kan worden.

De Kiesraad realiseert zich dat één uniforme lijst betekent dat het maximaal aantal kandidaten dat op de kandidatenlijst mag worden vermeld hoger dient te zijn, dan in het geval de partijen verschillende, regionaal gedifferentieerde, kandidatenlijsten kunnen inleveren. In geval van één landelijke lijst, zal zelfs voor kleine partijen de mogelijkheid geopend moeten worden dat meer dan dertig kandidaten per lijst gesteld kunnen worden. De partij Lijst Pim Fortuyn heeft immers laten zien dat een partij uit het niets een groot aantal zetels in de Tweede Kamer kan bemachtigen. Rekening houdend met de mogelijkheid van regeringsdeelname en tussentijdse vacaturevulling, zullen partijen in geval van één landelijke lijst derhalve maximaal zestig kandidaten² moeten kunnen stellen. De consequentie hiervan zal wel kunnen zijn dat het gebruik van één stembiljet, gelet op de omvang, onoverzichtelijk voor de kiezer is en onhanteerbaar wordt. Tevens zal zich eerder dan thans het risico kunnen voordoen dat de stempanelen van de stemmachines te klein zullen zijn om alle kandidatenlijsten en districtskandidaten te vermelden. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat slechts de eerste dertig kandidaten op het stembiljet en de stemmachine worden vermeld. De overige (maximaal) dertig kandidaten zullen in dat geval wel op de door partijen ingeleverde kandidatenlijst vermeld moeten

² Bij dit aantal van zestig kandidaten is rekening gehouden met het feit dat een grote partij hoogstwaarschijnlijk in alle districten een zetel zal behalen. Aan het aantal van zestig dient derhalve het aantal districtskandidaten te worden toegevoegd dat beschikbaar is voor een kamerzetel.

worden en landelijk gepubliceerd worden. Uiteraard brengt dit mee dat op deze kandidaten geen voorkeurstem kan worden uitgebracht. Aangezien deze kandidaten alleen voor tussentijdse vacaturevervulling in aanmerking zullen komen³, acht de Kiesraad het niet bezwaarlijk indien zij niet op het stembiljet en de stemmachine worden vermeld.

Wordt niet voor deze oplossing gekozen, dan zullen voor het probleem van lange kandidatenlijsten praktische oplossingen gevonden kunnen worden, zoals het gebruik van twee stembiljetten en twee stemmachines per stemlokaal. De Kiesraad wijst erop dat het al dan niet vermelden van alle kandidaten op het stembiljet of de stemmachine en het al dan niet gebruik van twee stembiljetten of twee stemmachines niet alleen organisatorische en budgettaire aspecten heeft, maar dat het ook gaat om de mogelijkheid voor ieder het kiesrecht op een relatief eenvoudige manier te kunnen uitoefenen.

Onverenigbaarheid landelijke kandidatuur en districtskandidatuur

Het kabinet kiest voor een verbod van een combinatie van een landelijke en districtskandidatuur en laat daarmee het belang van de geloofwaardigheid van het systeem voor de kiezer zwaarder wegen dan het belang dat partijen in staat zijn evenwichtige fracties samen te stellen. In de hoofdlijnennotitie wordt erop gewezen dat een probleem in Duitsland is dat de kandidaten die niet gekozen worden in de districten over het algemeen toch via de landelijke lijst van hun partij in de Bondsdag komen. In zijn advies van 29 december 1995 heeft de Kiesraad er ook op gewezen dat aan dit bezwaar tegemoetgekomen kan worden door te bepalen dat kandidaten op de landelijke lijst niet tevens kandidaat kunnen zijn op een districtslijst. Vanuit het systeem beredeneerd, ligt een verbod op een dubbele kandidatuur ook voor de hand. De meerderheid van de Kiesraad vraagt zich echter bij nader inzien af of een wettelijk verbod het meest wenselijk is, en wel op grond van de volgende overwegingen.

In de eerste plaats merkt de Kiesraad op dat een vergelijking met de situatie in Duitsland niet geheel opgaat. Als belangrijk verschil met het Duitse kiesstelsel kan worden genoemd dat in Duitsland met de landelijke stem geen stem op een kandidaat kan worden uitgebracht, terwijl dat in het gemengde kiesstelsel van het kabinet wel het geval is. Met de landelijke stem vindt derhalve in Duitsland geen stemming over kandidaten plaats. Een kandidaat die via de landelijke lijst in de Bondsdag komt, heeft dat louter en alleen te danken aan de plaats die zijn partij hem op de lijst heeft toegekend. Een ander verschil met het Duitse kiesstelsel is dat het daar enkelvoudige districten betreft waarin één kandidaat wordt gekozen. In Duitsland is er derhalve één winnaar in het district, terwijl in het in de hoofdlijnennotitie neergelegde stelsel sprake is van meerdere winnaars in het district. In het Duitse stelsel zal het dan ook vreemder worden gevonden indien kandidaten die in het district de verkiezing hebben verloren, via de landelijke lijst toch in het parlement komen. Wordt gekozen voor een verbod van dubbele kandidatuur, dan kan dit er voorts toe leiden dat kiezers een kandidaat van hun voorkeur 'missen' op het stembiljet of de stemmachine omdat deze in een ander district als districtskandidaat verkiesbaar is gesteld. Met een verbod van dubbele kandidatuur is de kans groter dat kiezers worden beperkt in hun mogelijkheden de landelijke stem op de kandidaat van hun voorkeur uit te brengen.

De politieke partijen zullen bij een verbod van dubbele kandidatuur gedwongen worden de afweging te maken of zij een 'stemmenkanon' in het district naar voren schuiven met als consequentie dat zij slechts in een deel van het land via die kandidaat stemmen zullen trekken, dan wel op de landelijke lijst waarmee zij uit het gehele land stemmen zullen trekken.

³ Er mag van worden uitgegaan dat zelfs van een grote partij niet alle 30 kandidaten van de landelijke lijst gekozen zullen worden. Een grote partij zal immers hoogstwaarschijnlijk in alle districten een districtsetel behalen, zodat de eerste twintig gekozen kandidaten van een grote partij districtskandidaten zullen zijn

Wordt gekozen voor 20 districten, dan zullen de naar verwachting twee grootste partijen in alle 20 districten een kandidaat naar voren moeten schuiven, die zij zeker in hun fractie willen hebben. De hoofdlijnennotitie wijst erop dat deze kandidaten een rol kunnen spelen bij de landelijke campagne. Ervaringen in het buitenland zouden erop wijzen dat landelijk bekende personen graag in aanmerking komen voor een districts kandidatuur en dat districten graag een landelijke topper in hun district als kandidaat zien. De hoofdlijnennotitie stelt voorts dat de grote partijen er zo goed als zeker van zijn dat zij in het overgrote deel van de meervoudige districten een zetel zullen binnenhalen. Het zou voor deze partijen geen enkel risico zijn 'landelijke toppers' in een district in te zetten. De afgelopen twee Tweede-Kamerverkiezingen laten echter zien dat de aanhang van partijen snel kan fluctueren. Ook bij eerdere verkiezingen kan dit geconstateerd worden. Het is dus naar het oordeel van de Kiesraad de vraag of niet ook de grote partijen het risico lopen dat een voor de fractie belangrijke kandidaat uiteindelijk toch niet in de kamer komt.

De Kiesraad meent ook dat een wettelijke onverenigbaarheid van een landelijke kandidatuur en een districts kandidatuur een zware wissel trekt op partijen, met name de partijen voor wie de kans op het behalen van districtzetels onzeker is. Deze partijen zullen voor de verschillende districten kandidaten moeten mobiliseren en motiveren om zich kandidaat te stellen, terwijl de kans op verkiezing voor een deel van deze kandidaten niet groot is. De animo om zich kandidaat te stellen in een district kan daardoor klein zijn. Met name de kleinere partijen zouden er zelfs voor kunnen kiezen geen districts kandidaten naar voren te schuiven.

De Kiesraad wijst er tot slot op dat een consequentie van een wettelijke verenigbaarheid van een landelijke en een districts kandidatuur is dat een kiezer in een bepaald district zowel met de landelijke stem als met de districtsstem op een en dezelfde kandidaat kan stemmen.

De districtsstem

Het aantal te kiezen districts kandidaten

In de districten worden maximaal 75 kandidaten gekozen. Naar de stellige mening van het kabinet is met meervoudige districten bij een aantal van 100 districts-kandidaten de kans op overschotzetels buitengewoon gering. Een aantal van maximaal 75 kandidaten zou daarom in ieder geval veilig zijn. De Kiesraad heeft dit zelf niet nagerekend, maar gaat ervan uit dat het kabinet berekeningen heeft laten uitvoeren op basis van enkele recente verkiezingsuitslagen en dat daarbij rekening is gehouden met een marge in verband met het feit dat bij een stemming in districten met slechts enkele kandidaten kiezers mogelijk niet op een districts kandidaat van de partij van hun voorkeur zullen stemmen, maar op een districts kandidaat van een andere partij die kans heeft om te worden gekozen.

De omvang van de districten

Het uitgangspunt in de hoofdlijnennotitie voor de omvang van de districten is dat het land verdeeld zal worden in ongeveer 20 districten met twee tot vijf à zes kandidaten. Bezien vanuit het belangrijkste oogmerk van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel, te weten versterking van de band tussen kiezer en gekozene, heeft de Kiesraad er begrip voor dat is gekozen voor in omvang kleine districten. Geconstateerd kan echter worden, zoals hiervoor al ter sprake kwam, dat bij een maximum aantal van vijf à zes kandidaten in ieder geval de kleinere partijen er naar verwachting niet of nauwelijks in zullen slagen één van de 75 districtszetels te bemachtigen. Aangezien de landelijke stemming bepalend is voor de zetelverdeling en juist bij de grotere partijen het probleem zich voordoet van backbenchers die "op de slippen" van de lijsttrekker de Tweede Kamer binnenkomen, acht de Kiesraad dit echter niet bezwaarlijk.

Dat het aantal zetels per district in omvang kan variëren van twee tot vijf à zes kandidaten betekent dat het aantal zetels per district erg uiteenloopt. De Kiesraad ziet als bezwaar van in zetelaantal ongelijke districten dat kiezers in het ene district minder mogelijkheden hebben om een stem op hun partij van voorkeur uit te brengen dan in het andere. In een district met twee zetels zullen immers naar alle waarschijnlijkheid kandidaten van de twee grootste partijen elk een zetel behalen, terwijl de andere kandidaten het nakijken hebben. In de grotere districten zullen ook andere partijen erin kunnen slagen een zetel te behalen. In het verlengde hiervan zullen in het ene district de kiezers van een middelgrote partij wel een kamerlid van de eigen partij hebben die aan de regionale achterban verantwoording dient af te leggen, terwijl in andere districten de aanhangers van een middelgrote politieke partij niet zo'n aanspreekpunt hebben bij hun eigen partij. Een indeling in meervoudige districten waarvan het aantal zetels in omvang varieert, heeft derhalve iets willekeurigs.

Anderzijds meent de Kiesraad dat als een gelijk aantal zetels per district als uitgangspunt wordt genomen (bijvoorbeeld 15 districten van 5 zetels of 18 districten van 4 zetels) het lastiger is herkenbare districten in het leven te roepen. Provincies als Zeeland, Drenthe en Flevoland zullen in dat geval te klein zijn om een district te vormen.

Indien niet wordt uitgegaan van districten met gelijke zetelaantallen, acht de Kiesraad het voor de hand liggend aansluiting te zoeken bij de bestaande kieskringindeling en de 19 kieskringen als 19 districten aan te houden. Geconstateerd kan worden dat er geen andere indeling voorhanden is waarbij aansluiting gezocht kan worden. Een voordeel van handhaving van de bestaande indeling is dat niet (met het risico van politieke motieven) opnieuw de grenzen vastgesteld moeten worden. Aansluiting bij de huidige kieskringen, heeft als consequentie dat in de 19 districten 2 tot 7 kandidaten worden gekozen. Voor een overzicht van aantallen zetels per district indien de huidige kieskringindeling wordt gevolgd zij verwezen naar de bijlage bij dit advies.

Tot slot merkt de Kiesraad op dat, welke districtsindeling ook wordt gekozen, deze bij wet moet worden geregeld. Aangezien het aantal inwoners per district kan fluctueren, adviseert de Kiesraad te bepalen dat het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ten behoeve van elke verkiezing het aantal zetels per district vaststelt volgens een in de wet neergelegde berekeningswijze. Gewezen zij daarbij op het belang dat het aantal zetels per district ruimschoots voor de kandidaatstelling wordt vastgesteld, aangezien partijen hiermee bij hun interne kandidaatstellingsprocedures rekening zullen willen houden.

Geen woonplaatsvereiste districts-kandidaat

In de hoofdlijnennotitie is niet als vereiste gesteld dat een in een district gekozen kandidaat ook in dat district woonachtig dient te zijn. Binnen de huidige Grondwet is dit vereiste ook niet toegestaan. In dat geval zou immers sprake zijn van een beperking van het passief kiesrecht die de Grondwet nu niet kent. Afgezien van de grondwettelijke bezwaren tegen een woonplaatsvereiste meent de Kiesraad dat dit vereiste ook niet past binnen een stelsel dat niet gericht is op een regionalisering van de verkiezingen, maar op het vergroten van het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat.

Het personenstelsel

In het door het kabinet voorgestane gemengde kiesstelsel worden de kandidaten in de districten gekozen op grond van een zogenaamd personenstelsel: kandidaten staan niet op een lijst, maar worden persoonlijk gesteld. Het is de Kiesraad opgevallen dat in de hoofdlijnennotitie wordt volstaan met een paar oppervlakkige opmerkingen over dit stelsel, terwijl dit onderdeel een geheel nieuw element toevoegt aan het sinds lange tijd in Nederland voor alle vertegenwoordigende organen geldende kiesstelsel. Zo wordt uit de hoofdlijnennotitie bijvoorbeeld niet duidelijk op welke wijze de toedeling van zetels aan de districts-kandidaten plaatsvindt.

Het argument van het kabinet om het personenstelsel te introduceren, is dat dit het beste aansluit bij de doelstelling van het nieuwe kiesstelsel: het vergroten van het aantal kamerleden met een rechtstreeks kiezersmandaat. De Kiesraad meent echter dat er ook bezwaren zijn verbonden aan een personenstelsel. Doordat er geen sprake is van stemmenoverdracht tussen de verschillende districtskandidaten van één partij, kan zich de situatie voordoen dat in een district waarin veel aanhang is voor één partij, toch maar één kandidaat van die partij wordt gekozen. Stelt een partij twee of meer kandidaten in een district, dan bestaat zelfs het risico 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. Gesteld zou kunnen worden dat dit niet bezwaarlijk is, omdat de landelijke stemming de zetelverdeling bepaalt. Daar staat echter tegenover dat het aan kiezers niet goed uit te leggen valt dat er, ondanks het grote aantal stemmen voor districtskandidaten van de partij, geen enkele districtskandidaat van die partij gekozen is. Bovendien mist in dat geval een partij met een grote aanhang een 'eigen' districtsvertegenwoordiger.

Een ander nadeel van een personenstelsel is dat na een tussentijds vertrek uit de Tweede Kamer van een gekozen districtskandidaat, er in feite geen nieuw kamerlid voor dat district in de kamer komt. De Kiesraad gaat er namelijk vanuit dat in dat geval een kandidaat van de landelijke lijst de vacature zal vervullen. Indien een in een district gekozen kamerlid een ministerspost aanvaardt of om een andere reden de Tweede Kamer verlaat, zal derhalve van verantwoording afleggen aan de achterban in het district geen sprake zijn.

Voorts wordt in de hoofdlijnennotitie opgemerkt dat ter voorkoming dat een kandidaat met relatief weinig stemmen een zetel binnen het district wint, een drempel wordt ingebouwd. Bezien zal nog worden hoe hoog de drempel zal worden. De Kiesraad gaat ervan uit dat deze drempel in relatie staat tot het aantal uitgebrachte stemmen of het aantal inwoners en realiseert zich dat elke hoogte in feite willekeurig is.

Tot slot merkt de Kiesraad op dat zich de situatie zou kunnen voordoen dat in een district een aantal kandidaten wordt gesteld dat minder is of gelijk aan het aantal in dat district te verdelen zetels. De Kiesraad adviseert u hiervoor in de wet een voorziening te treffen.

Dezelfde kandidaten in twee of meer districten

Zoals hiervoor ter sprake kwam is het kabinet voorstander van een wettelijke onverenigbaarheid van kandidatuur op de landelijke lijst en de districtslijst. In de hoofdlijnennotitie wordt niet ingegaan op de vraag of een kandidatuur in twee of meer districten bij wet verboden dient te worden. Vanuit het systeem gezien, ligt een dergelijk verbod in de rede. Het is immers vreemd als een kandidaat in twee districten campagne voert en de mogelijkheid bestaat dat hij in twee districten wordt gekozen.

Overschotzetels

De hoofdlijnennotitie stelt dat in de wet rekening gehouden zal worden met de uiterst onwaarschijnlijke situatie van overschotzetels. Daarbij wordt er geen keuze gemaakt of de overschotzetels wel of niet worden toegewezen ten koste van de zetels die op grond van de landelijke stemmenverhouding aan andere partijen zouden toekomen. De Kiesraad meent dat het gekozen stelsel meebrengt dat het toekennen van overschotzetels voor de hand ligt. Het belang van de districtsverkiezing wordt hiermee vergroot. Met het oog op artikel 53 van de Grondwet dienen bij wet de grenzen te worden vastgelegd van de toekenning van de overschotzetels ten koste van de evenredigheid. Een goede methode daarbij zou zijn 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 zijn uitgeput. Daarbij zal tevens de volgorde vastgelegd moeten worden van de toekenning van overschotzetels aan politieke partijen voor het geval er meer overschotzetels zijn dan restzetels van politieke partijen die geen overschotzetel hebben behaald

Beperking van de aantasting van de evenredigheid tot de restzetels past naar het oordeel van de Kiesraad binnen de marges die de Grondwet toelaat. Gezien het uitgangspunt dat het behalen van overschotzetels hoogst onwaarschijnlijk is, zal de situatie zich overigens niet snel voordoen dat alle restzetels van partijen die geen overschotzetel hebben behaald hiervoor gebruikt zullen worden.

Alleen districtszetel indien ook landelijk een zetel

De hoofdlijnennotitie stelt dat het voor de hand ligt alleen partijen die een landelijke lijst hebben ingediend toe te staan aan de districtsverkiezing mee te doen. De Kiesraad wijst erop dat een dergelijk vereiste geen garantie biedt dat door (de partij van) een districts kandidaat ook een reële kandidatenlijst is ingeleverd die een zetel behaalt. Daarom stelt de Kiesraad voor in de wet te bepalen dat aan een persoon geen (overschot)zetel wordt toegekend, indien zijn partij geen zetel via de landelijke stemming heeft behaald. Dit betekent dat het regionale partijen onder het nieuwe stelsel niet makkelijker wordt gemaakt dan thans om in de Tweede Kamer vertegenwoordigd te worden. Zij zullen ofwel zelf een landelijke lijst moeten indienen die de kiesdeler haalt, ofwel in samenwerking met andere regionale partijen aan de verkiezing moeten deelnemen.

Nederlanders in het buitenland

De Kiesraad heeft voorts stilgestaan bij de mogelijke consequenties van het nieuwe stelsel voor de Nederlanders in het buitenland. Deze groep personen valt moeilijk aan een (kiezersforum van een) district binnen Nederland te koppelen. Aansluiting bij het kiesdistrict 's-Gravenhage (overeenkomstig de huidige aansluiting bij de kieskring 's-Gravenhage) ligt daarom niet voor de hand. Een eigen district voor de Nederlanders buiten Nederland acht de Kiesraad voorts onwenselijk. Alhoewel er naar schatting rond de zeshonderdduizend Nederlanders buiten Nederland wonen, laten zich voor elke Tweede-Kamerverkiezing slechts twintig- tot dertigduizend personen als kiezer registreren. Zou gekozen worden voor een afzonderlijk district, dan zou van dit aantal uitgegaan moeten worden. Dit aantal is echter te klein om districtszetels aan toe te wijzen.

Gelet op het voorgaande geeft de Kiesraad u in overweging aan de Nederlanders in het buitenland alleen een landelijke stem toe te kennen. Een nadeel hiervan is dat de uniformiteit wordt doorbroken voor Nederlanders binnen en buiten Nederland. Voor het verschil in stemrecht bestaan echter naar het oordeel van de Kiesraad objectieve argumenten.

De Kiesraad meent dat het geven van uitsluitend een landelijke stem aan de Nederlanders in het buitenland niet in strijd is met de Grondwet. Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. De Grondwet voorziet dus in de mogelijkheid bij de wet te bepalen dat het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland beperkter is dan het kiesrecht voor ingezetenen Nederlanders. De hiervoor genoemde argumenten maken naar het oordeel van de Kiesraad dat sprake is van een geoorloofd onderscheid tussen Nederlanders binnen en Nederlanders buiten Nederland. Aangezien de beperkingen in de uitoefening van grondrechten niet verder behoren te gaan dan objectief gerechtvaardigd is, is het van belang dat het beperken van het kiesrecht tot de landelijke stem de invloed van Nederlanders in het buitenland op de samenstelling van de Tweede Kamer niet wezenlijk aantast. De landelijke stem is immers bepalend voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer.

Algemeen oordeel

In het voorgaande is aangegeven tot welke opmerkingen de verschillende elementen van het voorstel tot herziening van het kiesstelsel de Kiesraad aanleiding geven. Aan deze beoordeling op onderdelen wil de Kiesraad ter afsluiting van zijn advies meer in het algemeen nog het volgende toevoegen.

Het voorgestelde stelsel is door zijn gemengde karakter aanzienlijk gecompliceerder en ondoorzichtiger dan het bestaande kiesstelsel. Dat geldt in de eerste plaats voor de kiezers die het verband tussen de dubbele stemuitbrenging en de zetelverdeling veelal moeilijk zullen doorgronden. Maar ook voor politieke partijen wordt de gang van zaken, met name bij de kandidaatstelling, ingewikkelder. Het systeem lokt bovendien (ongewenst) strategisch gedrag bij de kandidaatstelling en bij de stemming uit.

Voor het inruilen van het bestaande, betrekkelijk eenvoudige stelsel voor een gecompliceerder model als in de hoofdlijnennotitie neergelegd is naar het oordeel van de Kiesraad alleen aanleiding, indien het nieuwe stelsel evident tot een betere wijze van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zou leiden. De hoofdlijnen- notitie heeft de Kiesraad er niet van kunnen overtuigen dat dit het geval is.

Invoering van het nieuwe kiesstelsel

In paragraaf 6 van de notitie wordt ingegaan op de verdere procedure. Het doel is de Tweede-Kamerverkiezing van mei 2007 volgens het nieuwe stelsel te laten houden. De Kiesraad gaat ervan uit dat invoering van het stelsel gepaard zal gaan met een uitgebreide voorlichtingscampagne, zowel voor de kiezers en de politieke partijen als voor de gemeenten die met de organisatie van de verkiezingen zijn belast en de stembureauleden. Daaraan gaat vooraf de aanpassing van de uitvoeringsregelgeving en de herkeuring en aanpassing van de stemmachines. Introductie van een personenstelsel in de districten betekent een aanpassing van de software van de stemmachine, waardoor een herkeuring noodzakelijk is. Voorts zal de organisatie van de stembureaus mogelijk aanpassing behoeven. De Kiesraad meent dat introductie binnen de gestelde periode mogelijk moet zijn, mits het wetgevingstraject ten minste anderhalf jaar voor de verkiezingen van mei 2007 is afgerond.

Hoogachtend,

F.J.W.M van Dooren,
voorzitter

E.B. Pronk,
secretaris

Bijlage bij het advies van de Kiesraad over de hoofdlijnennotitie Naar een sterker parlement

Kieskring	Aantal inwoners	Zetelverdeling
1 Groningen	565.758	3
2 Friesland	636.184	3
3 Drenthe	478.799	2
4 Overijssel	1.094.032	5
5 Flevoland	351.600	2
6 Gedeelte Gelderland	516.072	2
7 Overig Gelderland	1.433.161	7
8 Utrecht	1.152.218	5
9 Amsterdam	735.526	3
10 Gedeelte Noord-Holland	882.517	4
11 Overig Noord-Holland	939.309	4
12 Den Haag	457.726	2
13 Rotterdam	598.660	3
14 Gedeelte Zuid-Holland	1.227.516	6
15 Overig Zuid-Holland	1.139.878	5
16 Zeeland	376.959	2
17 Gedeelte Noord-Brabant	994.632	5
18 Overig Noord-Brabant	1.405.532	7
19 Limburg	1.142.017	5

Zetelverdeling gebaseerd op huidige kieskringindeling