

Voorwoord

Met het voorliggend advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een antwoord te geven op de adviesaanvraag van 28 november 2003 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement'.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat. De werkgroep was als volgt samengesteld:

- de heer prof. dr. J.A. van Kemenade
- de heer prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels
- de heer drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (adviesmedewerker)
- de heer drs. B.F. Steur (adviesmedewerker)

Naast de Rob is ook de Kiesraad gevraagd om advies te geven over de hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wil op korte termijn met een wetsvoorstel komen.

De Raad hoopt met het voorliggende advies een bijdrage te leveren aan de discussie over de wijziging van het kiesstelsel.

Samenvatting

In het onderhavige advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een antwoord te geven op de adviesaanvraag van 28 november 2003 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Daarin wordt de Raad gevraagd te adviseren over de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement', waarin het kabinet een wijziging van het kiesstelsel voorstelt. Het doel van deze wijziging is 'het bevorderen dat meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven, waarbij het stelsel zo moet zijn ingericht dat dit leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van politieke partijstelsel'. Het kabinet wil door de kiesstelselwijziging in feite een versterking van de Nederlandse parlementaire democratie bereiken.

De Raad denkt niet dat de ambities van het kabinet uitsluitend door een kiesstelselhervorming worden behaald. Wel denkt de Raad dat een wijziging van het kiesstelsel een bijdrage kan leveren aan een revitalisering van de representatieve democratie. Tevens acht de Raad het waarschijnlijk dat het nieuwe kiesstelsel tot meer herkenbare kandidaten leidt. De Raad verwacht niet dat het kabinetsvoorstel zal leiden tot een fundamenteel hogere opkomst bij de landelijke verkiezingen.

De twee belangrijkste elementen in het kabinetsvoorstel zijn het vergroten van de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Kamer en het beschikken door gekozenen over een eigen mandaat. Deze elementen worden met name bereikt door de kiezer twee stemmen te geven: één voorkeursstem op een landelijke lijst en één stem op een regionale kandidaat. Deze regionale kandidaat kan zodoende een eigen mandaat verwerven. Het kabinetsvoorstel voor het nieuwe kiesstelsel is als volgt te typeren. Het is een gemengd stelsel met meervoudige districten, waarbij de stem van de districts kandidaat niet overdraagbaar is. Daarnaast mogen kandidaten niet op de landelijke lijst staan en districts kandidaat zijn. De twee randvoorwaarden voor een nieuw kiesstelsel zijn evenredige vertegenwoordiging en het aantal kamerzetels van 150. De Raad heeft in zijn beoordeling van het kabinetsvoorstel deze randvoorwaarden ook als uitgangspunt genomen.

De Raad is van mening dat in de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' te weinig aandacht wordt besteed aan mogelijke alternatieve stelsels. Voor een goede discussie acht de Raad het noodzakelijk dat ook andere kiesstelsels een plaats krijgen in de discussie. Hierbij denkt de Raad in het bijzonder aan de volgende alternatieven, namelijk varianten van kiesstelsels zonder districten en een landelijke lijst, en varianten van gemengde kiesstelsels.

Verder gaat de Raad in op de onverenigbaarheid van kandidaatschappen. In het kabinetsvoorstel is het niet mogelijk zowel kandidaat te zijn op de landelijke lijst als districtskandidaat. De Raad beveelt aan het voorstel van de onverenigbaarheid van kandidaatschappen in te trekken. Volgens de Raad wegen de voordelen van verenigbaarheid van kandidaatschappen zwaarder dan de nadelen.

Daarnaast zet de Raad vraagtekens bij de keuze van het kabinet voor de niet-overdraagbaarheid van de stem voor de districtskandidaat. De Raad vraagt het kabinet de alternatieven die hij in dit advies heeft voorgedragen voor de wijze van verkiezen van districtskandidaten zorgvuldig te overwegen.

Voor politieke partijen heeft het kabinetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel verschillende gevolgen. In het model van het kabinet, maar ook in de andere modellen, neemt de invloed van de kiezer ten opzichte van de partij toe. Volgens de Raad moeten politieke partijen dit als kans zien. Een stelsel waarbij de kiezer meer zeggenschap krijgt, zorgt ervoor dat politieke partijen minder invloed krijgen op de samenstelling van de fractie. De Raad vindt het echter ongewenst dat als gevolg van het nieuwe kiesstelsel verschillen zouden ontstaan tussen politieke partijen in de ruimte voor het samenstellen van een evenwichtige fractie.

De Raad staat positief tegenover de verdeling van 75 zetels via de landelijke lijst en 75 via de districten. Een verhoging van het aantal districtskandidaten naar 100, in een stelsel waarin géén sprake is van de onverenigbaarheid van kandidaatschappen, is volgens de Raad wel een mogelijkheid om meer parlementsleden een eigen kiezersmandaat te geven.

De Raad constateert dat er bij gemengde stelsels een spanning bestaat tussen het handhaven van de evenredige vertegenwoordiging en het verwerven van een eigen kiezersmandaat. De manier waarop omgegaan wordt met overschotzetels is een uiting van dit dilemma. De Raad verwacht dat in het uiteindelijke wetsvoorstel betreffende de kiesstelselwijziging de wijze waarop wordt omgegaan met overschotzetels evenwichtig wordt geregeld.

Ten slotte wil de Raad aangeven, dat het beoogde tijdpad voor de invoering van een nieuw kiesstelsel ambitieus is. De Raad stelt dat de zorgvuldigheid niet ten koste mag gaan van de snelheid.

1. Inleiding

In 2003 zijn tijdens de onderhandelingen over een nieuw kabinet tussen het CDA, de VVD en D66 afspraken gemaakt over het kiesstelsel. In het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet is de volgende passage over de wijziging van het kiesstelsel opgenomen:

“Voor een betere werking van de parlementaire democratie is dualisme een noodzakelijke voorwaarde. Herziening van het kiesstelsel kan een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van de democratie. Een nieuw kiesstelsel dient te blijven binnen de grondwettelijke voorwaarden van evenredige vertegenwoordiging en het vaste aantal van 150 Tweede-Kamerzetels. *Uitgangspunt van verandering is een sterkere nadruk op het eigen mandaat van de individuele volksvertegenwoordiger* (cursivering secretariaat Rob). Daartoe zal worden bezien hoe een deel van de zetels via districten aan kandidaten kan worden toegewezen. Een ander deel zou toegewezen kunnen worden via landelijke lijsten die door de partijen worden vastgesteld. De uitslag van het aantal per partij behaalde zetels wordt bepaald door het totale aantal in het gehele land uitgebrachte stemmen per partij. Op deze manier wordt verzekerd dat partijen en hun ondersteunende kiezersgroepen op dezelfde grondslag van evenredige vertegenwoordiging als in het huidige stelsel in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd. Het stelsel gaat uit van ofwel één stem (die districtsgewijs wordt uitgebracht) ofwel twee stemmen, één op de landelijke lijst en één op een districtskandidaat naar voorkeur. De stem op de landelijke lijst is dan bepalend voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer. De partijen stellen, binnen zelfgekozen procedures, kandidaten voor de districten. Dit kunnen enkelvoudige of meervoudige districten zijn. Bij de voorbereiding van voorstellen worden ook andere varianten betrokken die het eigen mandaat van volksvertegenwoordigers benadrukken. Het nieuwe kiesstelsel zal in deze kabinetsperiode worden ingevoerd. Daartoe zal het noodzakelijke voorstel tot wijziging van de kieswet binnen 12 maanden na het aantreden van het kabinet om advies aan de Raad van State worden aangeboden.”

Tijdens de ministerraden van 21 en 28 november is de Hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’ besproken en vervolgens vastgesteld. In een brief d.d. 28 november 2003 heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) advies gevraagd. De wijziging van het kiesstelsel kan grote gevolgen hebben voor de inrichting en het functioneren van de Nederlandse democratie. Het is niet de eerste keer dat het stelsel op de politieke agenda staat. In 1998 bestonden soortgelijke voornemens ten aanzien van wijzigingen in het kiesstelsel, waarbij de Rob ook betrokken is geweest. Naast de Rob is ook de Kiesraad om advies gevraagd over de hoofdlijnennotitie. Het voorliggende advies is een reactie op de notitie ‘Naar een sterker parlement’.

1.2

Opbouw van advies

In hoofdstuk 2 is een samenvatting van de hoofdlijnennotitie opgenomen. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de uitgangspunten van de Raad bij de beoordeling van een nieuw kiesstelsel. In dit hoofdstuk komt ook de relatie tussen het functioneren van de representatieve democratie en het kiesstelsel aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt het kabinetsvoorstel aan de hand van de uitgangspunten bekeken. In hoofdstuk 5 komt een aantal andere kiesstelsels aan bod die voldoen aan de voorwaarden van het kabinet. De Raad is zich bewust van het feit dat er meerdere mogelijkheden zijn, maar met deze varianten wordt dicht aangesloten bij eerdere discussies en bij de internationale praktijk. In het laatste hoofdstuk komen de conclusies en aanbevelingen van de Raad aan bod.

2. **Samenvatting Hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’**

Met de hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’ wordt invulling gegeven aan de coalitieafspraken over het kiesstelsel in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II.

Argumenten

In de hoofdlijnennotitie worden vier hoofdargumenten geformuleerd om de noodzaak van de kiesstelselwijziging te onderbouwen. In de eerste plaats acht het kabinet de onmiskenbare verpersoonlijking van de politiek een belangrijke reden voor de aanpassing van het kiesstelsel. De huidige wijze van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer leidt ertoe dat vooral en soms zelfs uitsluitend de lijsttrekker de persoon is waar de kiezer zijn vertrouwen in stelt. Kiezers moeten daarom – meer dan nu het geval is – een keuze worden geboden om hen “dichter bij huis” kennis te laten maken met kandidaten in wie zij hun vertrouwen kunnen stellen. Wil een kandidaat voor herverkiezing in aanmerking komen, dan moet hij daarvoor niet in hoofdzaak van de partij maar vooral ook van de kiezers afhankelijk zijn. Door ‘afrekenbaar’ te zijn, zal hij gestimuleerd worden op heldere wijze en bij voortduring tekst en uitleg aan zijn kiezers te geven. Het kabinet acht het daarom van groot belang dat meer kandidaten dan nu nadrukkelijk de kiezer achter zich weten te scharen. Het kiesstelsel dient zo te worden ingericht dat het aantal kamerleden met een persoonlijk kiezersmandaat toeneemt, zonder dat dit leidt tot incoherente partijen.

In de tweede plaats denkt het kabinet dat kiezers te veel het gevoel hebben, dat ze geen werkelijke keuze hebben. Dit wordt als belangrijke oorzaak aangegeven voor de tot voor kort gestaag dalende opkomst. Een nieuw kiesstelsel moet de kiezer het gevoel geven dat zijn stem er werkelijk toe doet.

In de derde plaats stelt het kabinet dat het gebrek aan een eigen kiezersmandaat van kamerleden, het parlement minder krachtig maakt dan het zou kunnen zijn. Een krachtig parlement biedt de beste basis voor dualistische verhoudingen met de regering. Een kiesstelsel dat ertoe leidt dat een groter aantal kamerleden een eigen kiezersmandaat heeft, kan daarom een bijdrage leveren aan dualistische verhoudingen.

Ten slotte vindt het kabinet dat voor het bestaan van een gezonde democratie vitale politieke partijen een absolute noodzaak zijn. Een kiesstelsel waarbij de nadruk meer dan nu ligt op het kiezen van personen vergt van politieke partijen dat zij zich heroriënteren op de kandidaatstelling. Dit kan leiden tot een nieuw elan in partijen. Een meer aansprekend parlement zal kiezers meer betrekken bij het politieke debat en bij de partijen die voor die herkenbare kandidaten hebben gezorgd.

Uit deze vier hoofdargumenten leidt het kabinet de volgende doelstelling af voor een nieuw kiesstelsel:

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

Randvoorwaarden

In het Hoofdpijnenakkoord en in de hoofdpijnennotitie zijn de evenredige vertegenwoordiging en het vaste aantal kamerleden van 150 als randvoorwaarden aan een nieuw stelsel gesteld. De eerstgenoemde voorwaarde komt voort uit de gedachte dat het kind van de evenredigheid niet met het badwater moet worden weggegooid. Onmiskenbaar voordeel van stelsels van evenredigheid is, volgens het kabinet, dat het ruimte biedt aan de vertegenwoordiging van grote en kleine groepen van kiezers in het parlement. Hoewel de Nederlandse samenleving sterk is veranderd in de afgelopen decennia, is er geen reden om aan te nemen dat geen of in mindere mate behoefte bestaat aan deze ruimte. Bovendien biedt het als voordeel dat partijen die niet de meerderheid van de stemmen halen ook niet de meerderheid van de zetels in het parlement krijgen, zoals in minder evenredige stelsels wel het geval kan zijn. Ten slotte kan nog worden genoemd dat stelsels van evenredige vertegenwoordiging op grond van lijsten coherente politieke partijen bevorderen. Beide randvoorwaarden vloeien bovendien voort uit de Grondwet.

Kabinetvoorstel kiesstelselwijziging

Aan de hand van een aantal vragen wordt in de hoofdpijnennotitie toegewerkt naar een uiteindelijk model. Het kabinet kiest voor een gemengd kiesstelsel¹ met meervoudige districten. Expliciet wordt aangegeven dat de uitwerking van dit voorstel globaal van aard is. Samengevat ziet het voorstel er als volgt uit.

De kiezers krijgen twee stemmen. Eén voor een landelijke lijst, en één voor een districtskandidaat (meervoudige districten). De landelijke lijst functioneert als het huidige lijstenstelsel. De kiezer brengt een stem uit voor een kandidaat op een landelijke lijst. In de hoofdpijnennotitie wordt daarbij wel opgemerkt dat de voorkeursdrempel eventueel wordt veranderd. De (tweede) stem op de districtskandidaat is een niet-overdraagbare stem op een persoon. De kandidaatstelling van deze districtskandidaat loopt via de partij, maar deze stem op een kandidaat is niet overdraagbaar naar een andere kandidaat.

De uitgebrachte stemmen op de landelijke lijst dienen als basis voor de verdeling van de zetels over de politieke partijen in het parlement. Zodoende

¹ Een gemengd stelsel verenigt elementen in zich van een evenredigheidsstelsel en van een meerderheidsstelsel.

wordt aan de voorwaarde van evenredige vertegenwoordiging voldaan. De regionale kandidaten zullen vervolgens wel als eerste de zetels bezetten die een partij gewonnen heeft. De overige zetels zullen worden ingevuld door kandidaten van de landelijke lijst. Kandidaten mogen niet gelijktijdig op de landelijke lijst staan en districtskandidaat zijn.

De districten volgen de gemeente- en provinciegrenzen, maar worden in de hoofdlijnennotitie niet exact ingevuld. Voor ieder district geldt een minimum van twee en een maximum van vijf à zes zetels (grootstedelijke gebieden) met een voorkeur voor wat kleinere districten.

3. Introductie

De Raad beoordeelt de inspanning van het kabinet positief om via een hervorming van het kiesstelsel bij te dragen aan een revitalisering van onze representatieve democratie. De Raad wil benadrukken dat kiesstelselhervorming kan bijdragen aan de revitalisering van de representatieve democratie, maar dat deze hervorming niet op zichzelf moet staan. Ook op andere gebieden moeten er stappen genomen worden om de representatieve democratie te versterken. De Raad wijst erop dat deze inspanningen niet uitsluitend door de regering gedragen kunnen worden. Ook het parlement en in het bijzonder de politieke partijen moeten een actieve bijdrage leveren.

Aangezien de doelstelling uit de hoofdlijnennotitie breed is, knipt de Raad deze doelstelling op in de volgende onderliggende doelstellingen. In de eerste plaats moet de invloed van de kiezers worden vergroot. Ten tweede moeten meer kamerleden met een eigen mandaat in de Kamer zitting hebben. Vervolgens moet de band tussen kiezer en gekozenen versterkt worden. Daarnaast zou de wijziging van het kiesstelsel een impuls voor de revitalisering van politieke partijen moeten zijn. Ten slotte moet het nieuwe kiesstelsel leiden tot een versterking van het parlement.

De Raad neemt in dit advies als gegeven de randvoorwaarden die in de hoofdlijnennotitie worden gesteld aan het nieuwe kiesstelsel, te weten evenredige vertegenwoordiging en het vaste aantal kamerleden van 150. De Raad merkt hierbij wel op dat stelsels die niet voldoen aan of spanning opleveren met bovenstaande voorwaarden in een aantal gevallen zelfs meer recht doen aan de doelstelling van het kabinet. Zo zou een stelsel waarbij wel overschotzetels zijn toegestaan, dat wil dus zeggen dat er meer dan 150 kamerleden kunnen komen, beter kunnen aansluiten bij de doelstelling van een groter aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat.

4. Kanttekeningen bij het kabinetsvoorstel

Voorafgaand aan de beoordeling van het kabinetsvoorstel wil de Raad de volgende twee opmerkingen plaatsen.

In de hoofdlijnennotitie wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de twee soorten gemengde stelsels, gemengde proportionele- en gemengde meerderheidsstelsels². Het model dat het kabinet voorstelt wijkt op een aantal belangrijke punten af van wat in de praktijk en in de literatuur onder gemengde stelsels wordt verstaan. Het is dus maar de vraag of het model dat het kabinet voorstelt dezelfde voordelen³ biedt als de gemengde stelsels uit de literatuur. Deze kenmerken zijn namelijk afgeleid van bestaande gemengde stelsels. Het kabinetsvoorstel wijkt op een aantal punten zoals het gebruik van meervoudige districten en het ontbreken van substantiële kiesdrempel⁴, af van andere gemengde proportionele stelsels.

Daarnaast wil de Raad aandacht vragen voor het volgende dilemma, dat bij een kiesstelselwijziging waarbij de invloed van de kiezers wordt vergroot, een rol speelt. De invloed van partijen en de invloed van de kiezers ten aanzien van de personen die uiteindelijk zitting krijgen in de Kamer vormen grotendeels communicerende vaten. Naarmate de kiezersinvloed wordt vergroot, neemt de invloed van partijen af en vice versa. In de probleemstelling van het kabinet komt naar voren dat partijen op dit moment een grote invloed hebben op wie er in de Kamer komt. De Raad is met het kabinet van mening dat politieke partijen deze verandering als kans moeten zien. De verandering van het kiesstelsel kan dan een bron van inspiratie voor revitalisering van politieke partijen zijn. Dit is een belangrijk doel uit de hoofdlijnennotitie van het kabinet. In een fractie die minder 'evenwichtig' is samengesteld, doordat de partijtop daar minder regie op kan voeren als er regionale kandidaten worden verkozen, hebben de fractieleden de opdracht ook taken uit te voeren die buiten hun eigenlijke specialisme vallen. Dat heeft als voordeel dat de gekozen kamerleden meer als generalist zullen moeten opereren.

² Zie voor de complete tekst waarin een gradatie tussen MMM- en MMP-systemen duidelijk wordt, Shugart en Wattenberg, 'Mixed member electoral systems, 'The best of both worlds', 2001, pag 582.

³ De voordelen die in het boek van Shugart en Wattenberg worden genoemd, zijn afgeleid van gemengde stelsels zoals deze nu in de praktijk functioneren. De huidige gemengde proportionele stelsels hebben bepaalde eigenschappen die afwijken van het model van het kabinet.

⁴ Er is natuurlijk een kiesdrempel van 1/150^e van het totaal aantal stemmen, maar in andere landen met een gemengd proportioneel stelsel ligt deze kiesdrempel op een aantal procenten. In Duitsland bijvoorbeeld is de kiesdrempel 5% van de landelijke stemmen (of 3 districtskandidaten).

4.1

Kernpunten van het kabinetsvoorstel

De landelijke lijst

Binnen het gemengde proportionele stelsel dat wordt voorgesteld, kiest het kabinet ervoor gebruik te maken van een open landelijke lijst, dat wil zeggen dat de kiezer een voorkeursstem kan uitbrengen op een kandidaat op de landelijke lijst. Gezien de doelstellingen van het kabinet zou het kiezen voor een gesloten lijst een achteruitgang zijn. Kleinere politieke partijen hebben immers slechts een geringe kans om een regionale kandidaat te leveren, en daarom is een open landelijke lijst te prefereren. Zodoende behouden ook kiezers van kleinere politieke partijen invloed op de samenstelling van de fractie. De keuze van het kabinet sluit aan bij de specifieke Nederlandse situatie, waarin het partijpolitieke stelsel gekenmerkt wordt door een veelheid aan partijen. De mogelijkheden om een herkenbaar persoonlijk profiel op te bouwen als kandidaat op een landelijke lijst is in Nederland groter dan in andere landen met een gemengd stelsel. De Raad vraagt zich wel af of de opmerking in de Hoofdlijnennotitie ten aanzien van de voorkeursdrempel “Nader bezien moet worden of daarbij de huidige drempel van 25 % van de (landelijke) kiesdeler gehandhaafd kan blijven”, betekent dat de voorkeursdrempel verhoogd of verlaagd wordt. Bij verhoging van de voorkeursdrempel wordt de invloed van de kiezer op de samenstelling van de vertegenwoordigers via landelijke lijsten kleiner dan in de huidige situatie. Als politieke partijen het aantal kandidaten in de districten beperkt houden, zal het effect van een dergelijke maatregel sterker gevoeld worden.

Aantal districten en districtskandidaten

Via de landelijke lijst worden in principe 75 kandidaten verkozen en 75 kandidaten via de districten. De Raad vindt dit, evenals het kabinet, een redelijk veilige verdeling. Natuurlijk wordt de kans groter dat er meer kamerleden met een eigen kiezerslegitimatie komen als het aantal te kiezen kandidaten in de districten wordt vergroot. Maar de kans op overschotzetels neemt dan ook toe. En dat moet dan weer gecorrigeerd worden, wat ten koste kan gaan van het aantal districtkandidaten. De netto winst zou dan wel eens niet zo groot kunnen zijn.

In het kabinetsvoorstel wordt voor wat betreft het aantal districten zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande indeling van het decentraal bestuur. Deze keuze waardeert de Raad positief. Bijkomend positief gevolg is dat het decentraal bestuur een institutionele verankering krijgt op het centraal niveau.

Twee stemmen

De kiezer krijgt in het stelsel van het kabinet twee stemmen. Dit geeft de kiezer meer mogelijkheden om de samenstelling van de Kamer te beïnvloeden. Kiezers kunnen immers invloed uitoefenen op de kandidaten van de landelijke lijst, en daarnaast kunnen ze met de tweede stem ook hun voorkeur uitspreken

voor een districtskandidaat van hun keuze. De kiezer hoeft zijn stemmen niet op dezelfde partij uit te brengen. De kiezer kan dus zijn landelijke stem uitbrengen op partij A en de districtstem op een kandidaat van partij B. Indien veel kiezers gebruik maken van deze mogelijkheid kan dit tot verschillende gevolgen leiden voor politieke partijen. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld de volgende gevolgen hebben voor kleine partijen. Indien een groot aantal kiezers in verschillende districten hun stem aan landelijke politieke partij A (grote politieke partij) geeft, terwijl ze de tweede stem aan een districtskandidaat van kleine partij B geven, vergroot dit de mogelijkheid dat relatief veel districtskandidaten van een kleine partij worden verkozen. Dit betekent dat de invloed van kleine politieke partijen op de samenstelling van hun fractie afneemt en dat de kans op overschotzetels toeneemt.

Het kiezen van de districtskandidaten

Het kabinet kiest in de hoofdlijnennotitie voor een gemengd kiesstelsel met meervoudige districten. Om de districtskandidaten te kiezen, kiest het kabinet voor een personenstelsel, waarbij stemmen niet overdraagbaar zijn tussen kandidaten van dezelfde partij. De kandidaten worden echter wel door een partij kandidaat gesteld. Daarnaast moeten districtskandidaten een bepaald aantal stemmen halen voordat zij worden verkozen. Aangezien de stemmen niet overdraagbaar zijn naar andere kandidaten van dezelfde partij, is het in potentie een stelsel waarin het belang van de persoonlijke reputatie groot is.⁵

De Raad wil ingaan op de praktische gevolgen van dit stelsel. Volgens de Raad heeft een politieke partij verschillende keuzes ten aanzien van de kandidaatstelling van regionale kandidaten. Een politieke partij probeert in lijn met de doelstellingen van het kabinet het aantal districtskandidaten te maximaliseren. Daarentegen kan een partij ook voor zekerheid kiezen en slechts één kandidaat voordragen. Voor kleine partijen vallen deze keuzen uiteraard samen, want maximalisering zal meestal het stellen van één kandidaat betekenen.

Indien partijen ervoor kiezen het aantal districtskandidaten te maximaliseren, worden de voor- en nadelen van dit stelsel goed zichtbaar. Kleinere partijen hebben een redelijke kans op districtskandidaten. Daarnaast vergroot de concurrentie tussen kandidaten van dezelfde partij de electorale keus, en geeft kandidaten een sterke prikkel om een persoonlijke reputatie te ontwikkelen. Ten derde hebben inwoners van districten verschillende parlementsliden tot wie zij zich kunnen wenden indien er problemen zijn die zij ter sprake willen brengen.

De nadelen die zich in dit geval voordoen zijn de volgende. Intrapartij competitie biedt een voedingsbodem voor factievorming en conflict. Dit kan

⁵ Het stelsel van de niet-overdraagbare stem, wordt in de engelstalige literatuur 'Single non-transferable vote' (SNTV) genoemd. Deze term wordt ook in de bijlage gebruikt.

leiden tot cliëntelisme. Kamerleden kunnen hun taken ontduiken omdat er meerdere districtsvertegenwoordigers zijn. Het systeem biedt – als er een redelijk kernelectoraat is – weinig prikkels voor politieke partijen om te appelleren aan een breed spectrum van kiezers. De politieke partij heeft geen kiezers nodig buiten dit kernelectoraat om districtszetels te winnen. Ten slotte geldt voor grote politieke partijen, dat als in een district een gereede kans bestaat dat er meer dan één districtszetel gewonnen kan worden, van tevoren afspraken gemaakt moeten worden over het aantal kandidaten en over de verdeling van stemmen over de kandidaten. Aangezien de stemmen niet-overdraagbaar zijn, moeten expliciete afspraken worden gemaakt over welke kiezers op welke kandidaat moeten stemmen om het totaal aantal zetels te maximaliseren. Dat is lastig, bewerkelijk en kan tot onverkwikkelijke situaties aanleiding geven.

Een andere mogelijkheid is dat per district slechts één kandidaat per partij deelneemt aan de districtsverkiezingen. In dit geval zou het aantal kandidaten dat met een eigen kiezerslegitimatie in de Kamer komt aanzienlijk verminderen. Daarnaast wordt het aantal kiezers per districtsafgevaardigde vergroot. Dit kan invloed hebben op het uitvoeren van de taken die het kabinet aan de districtskamerleden toeschrijft. De doelstelling van het kabinet, dat de kiezer meer te kiezen heeft, wordt in ieder geval niet gehaald indien er net zo veel kandidaten zijn als er districtszetels te verdelen zijn.

Voorts is zelfs een derde mogelijkheid denkbaar. Een politieke partij stelt geheel geen kandidaten in districten. Dit zou feitelijk een ondermijning van het stelsel zijn, maar biedt politieke partijen de mogelijkheid om slechts met landelijke kandidaten te werken. In principe krijgt een politieke partij de rekening hiervoor niet gepresenteerd, het is immers de eerste stem die telt.

De Raad heeft in deze paragraaf een aantal kanttekeningen bij de niet-overdraagbaarheid van de districtsstem gemaakt. In hoofdstuk 5 wordt een variant besproken op het kabinetsvoorstel, waarin ook een stelsel met een overdraagbare stem wordt gepresenteerd.

Onverenigbaarheid van districtsandidatuur en kandidatuur voor een landelijke lijst

Binnen de variant van het kabinet mogen kandidaten niet zowel op de landelijke lijst staan als districtsandidaat zijn. Het kabinet kiest voor onverenigbaarheid van kandidaatschappen, omdat anders het belang van de districtsverkiezing wordt geminimaliseerd. Het kabinet onderkent wel dat de verenigbaarheid van kandidaatschappen voordelen biedt, zoals het creëren van ruimte aan partijen voor de samenstelling van een evenwichtige fractie.

Mede gezien de eerdere opmerkingen over de verkiezing van districtsandidaten wil de Raad het volgende opmerken. De Raad stelt dat de onverenigbaarheid van kandidaatschappen nadelen heeft voor de

aantrekkelijkheid van het districtskandidaatschap⁶. Juist voor potentiële districtskandidaten zorgt de onverenigbaarheid van kandidaatschappen voor risico's. Indien zij immers één stem tekortkomen voor de drempel worden zij niet verkozen. Voor kandidaten is een hoge plaats op de landelijke lijst dus de meest zekere optie om verkozen te worden. Dit geldt zeker als er minder dan 75 districtskamerleden zijn⁷.

De Raad stelt dat de verenigbaarheid van kandidaatschappen grote voordelen kan hebben voor het functioneren van het nieuwe kiesstelsel. De verenigbaarheid van kandidaatschappen biedt immers de ruimte voor kandidaten van middelgrote en kleine partijen om mee te doen als districtskandidaat. Tevens wordt de kans groter dat partijen in het kader van het nieuwe stelsel 'toppers' inzetten om mee te dingen naar een districtszetel. De kans dat een groot aantal leden in de Kamer komt met een persoonlijk mandaat, wordt dan vergroot. Voorts zorgt het loslaten van de onverenigbaarheid ervoor dat het aandeel districtskandidaten kan worden vergroot van 75 naar bijvoorbeeld 100 zonder dat dit voor de politieke partijen leidt tot problemen rond de samenstelling van de fractie. Zoals eerder aangegeven wordt dan de kans groter dat er meer kamerleden met een eigen kiezerslegitimatie in de Kamer komen.

Concluderend acht de Raad de voordelen van de verenigbaarheid van kandidaatschappen groter dan de nadelen ervan. De Raad wil er op wijzen dat het belang van districtsverkiezingen ook gewaarborgd kan worden door de harde eis, dat iedereen die een districtszetel wint, lid mag worden van de Kamer. Natuurlijk doet het probleem van de mogelijke overschotzetels zich dan voor. De gevolgen hiervan zijn afhankelijk van de keuze die het kabinet hiervoor maakt.

4.2 Gevolgen van het kabinetsvoorstel

De Raad vindt het moeilijk in te schatten welke gevolgen de invoering van het kabinetsstelsel kan hebben. Veel hangt af van hoe partijen en kiezers zullen reageren en dat is grotendeels onbekend. Wel valt een aantal kanttekeningen te maken ten aanzien van enkele aspecten en valt te leren van ervaringen in het buitenland.

Evenredige vertegenwoordiging

Er kan een spanning ontstaan tussen het belang van de evenredigheid en het belang van de eigen kiezerslegitimatie wanneer zich eventueel overschotzetels voordoen. De Raad wil in dat kader opmerken dat in de gemengde proportionele stelsels in andere landen, kandidaten die een eigen (regionale) kiezerslegitimatie verkrijgen altijd automatisch toegelaten worden tot het

⁶ Zoals het kabinet al opmerkt mogen in Duitsland kandidaten wel op de landelijke lijst staan en districtskandidaat zijn, dit geldt ook voor de andere landen die een gemengd proportioneel stelsel hebben. Zie ook; Rose R. (red.), *International encyclopedia of elections*, 2001, pag. 167-168.

⁷ Zie ook pagina 29 'Naar een sterker parlement', Hoofdlinjennotitie nieuw kiesstelsel. 2003.

volksvertegenwoordigende orgaan. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat er in Duitsland twee leden van de *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS) in de Bondsdag zitten. Maar daarmee wordt dan de evenredigheid doorbroken. Het is echter ook denkbaar dat de laatste districtzetels (de overschotzetels) niet worden toegewezen aan de desbetreffende districtskandidaten. Dan wordt de zuivere evenredigheid bereikt. Naarmate in het gemengde systeem maximale voorwaarden worden geschapen om districtskandidaten gekozen te krijgen, ligt het meer voor de hand dat het belang van de evenredigheid prevaleert indien zich overschotzetels voordoen.

Kandidaatstelling

Voor de Raad is de manier waarop de kandidaatstelling plaatsvindt erg belangrijk. De kandidaatstelling biedt volgens de Raad ook mogelijkheden om het persoonlijke element in het kiesstelsel te vergroten⁸. Dit kan een wezenlijke bijdrage leveren aan de doelstelling van het kabinet. Het effect van de wijze van kandidaatstelling moet niet onderschat worden en kan een nieuw elan geven aan politieke partijen. In zijn advies 'Tussen staat en electoraat' gaat de Raad in op het belang van het openbreken van het politieke systeem. Een opener kandidaatstellingsprocedure binnen politieke partijen kan een bijdrage leveren aan een meer open politieke systeem.

Opkomst

De Raad betwijfelt of de overgang naar het stelsel dat het kabinet voorstelt gevolgen heeft voor de verkiezingsopkomst. Het *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) heeft een onderzoek gedaan naar de verschillen in opkomsten tussen de verschillende systemen. De opkomst bij een proportioneel lijstenstelsel en een gemengd proportioneel stelsel zijn volgens dit onderzoek ongeveer even groot. Hoewel het moeilijk is duidelijke conclusies te trekken, kan geconcludeerd worden dat een gemengd proportioneel stelsel waarschijnlijk geen grote positieve of negatieve gevolgen voor de opkomst heeft.

Vrouwen en minderheden

De Raad acht het van groot belang dat het kiesstelsel mogelijkheden biedt voor de verkiezing van vrouwen en minderheden. De Europese Commissie stelt in zijn rapport '*Electoral systems in Europe a gender-impact assessment*', dat een lijstenstelsel met evenredige vertegenwoordiging de grootste kansen biedt voor vrouwen en minderheden om verkozen te worden. Het oordeel van de Commissie over gemengde stelsels is negatiever. De Commissie gaat daarbij wel uit van stelsels, waarin gebruik wordt gemaakt van enkelvoudige districten. In het algemeen zijn stelsels met kleine districten moeilijker toegankelijk voor vrouwen en minderheden. Natuurlijk is niet alleen het kiesstelsel belangrijk voor de toegankelijkheid van vrouwen en minderheden. De wijze waarop

⁸ Zie bijvoorbeeld; Anker, H. en E. van Bruggen, 'Hoe leden rechtstreeks Kamerkandidaten', *Socialisme en Democratie*, nr. 7/8, 2003, pp. 56-65

binnen politieke partijen de kandidaatsprocedure wordt voorbereid, is hiervoor minstens zo belangrijk.

Twee soorten kamerleden

De Raad wijst op de aanwezigheid van twee soorten kamerleden na de invoering van het nieuwe kiesstelsel. Er zijn immers kamerleden die gekozen zijn in districten en kamerleden die via de landelijke lijst in de Kamer zijn gekomen. Hoe de verhouding in het parlement tussen de twee soorten Kamerleden is, is moeilijk te voorspellen. In Nieuw-Zeeland leidde dit tot discussie over de rol van de lijst parlementariër ten aanzien van de districtsparlementariër. Volgens de Raad kan er een spanning ontstaan tussen de verschillende Kamerleden. De Raad is wel van mening dat indien de verenigbaarheid van kandidaatschappen zou worden toegestaan deze spanning kan worden verminderd.

Dilemma van de tussentijdse vervanging van een districtskandidaat

Een aspect dat weinig aandacht krijgt in de hoofdlijnennotitie betreft de tussentijdse vervanging van een districtskandidaat in het parlement. Het kan voorkomen dat een districtskandidaat tijdens een zittingsperiode het parlement verlaat. Hier speelt het dilemma tussen kiezer en partij een rol. Zorgt de partij voor vervanging of het electoraat? De vervanging van deze kandidaat dient wettelijk geregeld te worden.

4.3

Conclusie

De Raad constateert een aantal voor- en nadelen ten aanzien van het model van het kabinet. Als voordelen ziet de Raad dat de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Kamer wordt vergroot. Een tweede voordeel is de mogelijkheid voor districtskandidaten om een eigen mandaat te verwerven. Daarnaast maken ook middelgrote en kleine partijen een kans op een districtskandidaat.

Als nadeel van het kabinetsmodel ziet de Raad ten eerste dat het een complex stelsel is dat tot manipulatief gedrag van politieke partijen kan leiden. Het tweede nadeel is dat door de keuze van een niet-overdraagbare stem, niet het maximaal aantal kamerleden via de districten wordt gekozen. Dit heeft op zijn beurt weer gevolgen voor andere doelen die het kabinet wil bereiken⁹. Daarnaast vindt de Raad dat de onverenigbaarheid van kandidaatschappen ervoor zorgt dat het kandidaatschap voor districten onaantrekkelijker wordt.

⁹ De verhouding van het aantal kiezers per districtskandidaat wordt vergroot. Dit leidt voor de wel verkozen kandidaten tot een grotere druk.

5. Alternatieve kiesstelsels

In dit hoofdstuk wil de Raad ingaan op mogelijke alternatieve kiesstelsels¹⁰. De Raad heeft zich daarbij beperkt tot stelsels die voldoen aan de voorwaarden van evenredige vertegenwoordiging en het aantal van 150 kamerzetels. In dit hoofdstuk worden ook stelsels behandeld die in de hoofdlijnennotitie worden afgewezen. De Raad ziet in deze stelsels volwaardige alternatieven die betrokken dienen te blijven in de discussie over de wijziging van het kiesstelsel. De onderstaande categorisering sluit het meest aan bij de huidige en voorgaande discussies over de kiesstelselhervorming en de internationale praktijk. Bewust gaat de Raad in op alternatieven, die geen regionale component hebben, maar wel mogelijkheden bieden voor kandidaten zich te richten op een eigen achterban. Het kabinet geeft immers expliciet aan dat hij er niet op uit is om regionale vertegenwoordiging te versterken, maar een groter aantal volksvertegenwoordigers met een zelf verworven kiezerslegitimatie nastreeft. In de bijlage zijn nog enkele andere stelsels genoemd die volgens de Raad minder goed aansluiten bij de doelstellingen maar eventueel een alternatief kunnen vormen.

De Raad wil een viertal alternatieven onder de aandacht brengen.

1. Kiesstelsels zonder districten .
 - Verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel eventueel aangevuld met de mogelijkheid om expliciet te kunnen instemmen met de lijstvolgorde (partijstem)
 - Model landelijke lijst met twee stemmen
2. Gemengde kiesstelsels als variatie op het kabinetsvoorstel
 - Met meervoudige districten en een andere verkiezing van de districtskandidaten.
 - Met enkelvoudige districten

5.1 Kiesstelsels zonder districten

In deze paragraaf komen twee stelsels aan bod die afgeleid zijn van het huidige kiesstelsel.

Verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel.

Het eerste argument dat het kabinet gebruikt om de verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel niet verder te betrekken in de discussie, is dat er voor de kiezer in het stemhokje feitelijk niets veranderd. De kiezer hoeft zich er op geen enkele manier bewust van te zijn dat het kiesstelsel is veranderd. Dit

¹⁰ In het artikel van Shugart en Carey “Incentives to Cultivate a Personal vote: a Rank ordering of electoral formulas” wordt een overzicht gegeven van het belang van persoonlijke reputatie in een kiesstelsel. Hun definitie van persoonlijke reputatie past goed bij de doelstellingen die het kabinet stelt.

argument heeft de Raad in hoge mate verbaasd, alsof de wijziging van het kiesstelsel een doel in zichzelf is. De Raad is echter van mening dat kiezers wel degelijk meer invloed krijgen en gebaat zijn bij mogelijkheden individuele kandidaten te kiezen in het parlement.

Ten tweede stelt het kabinet dat de functie van politieke partijen om kandidaten te selecteren in belangrijke mate verloren gaat. De Raad wil hierbij echter opmerken dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Politieke partijen blijven immers wel degelijk verantwoordelijk voor de kandidaatstelling (samenstelling van de lijst). Sterker nog, verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel moet worden gezien als kans. Aansprekende kandidaten kunnen immers kiezers 'winnen'.¹¹ Minder centrale regie heeft echter als voordeel, zoals hiervoor al eerder opgemerkt, dat de kans dat kamerleden zich als generalist moeten opstellen groter wordt.

In de derde plaats stelt het kabinet dat bij een verlaging van de voorkeursdrempel een toename van het aantal met voorkeursstemmen gekozen kandidaten zal uitblijven. Deze toename vond niet plaats na de halvering van de voorkeursdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler in 1998. De Raad acht dit echter niet een doorslaggevend argument, omdat bijvoorbeeld de drempel van 25% nog steeds relatief hoog is. Ten slotte stelt het kabinet dat er bij de verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel een strijd ontstaat tussen kandidaten van dezelfde partij. Deze strijd speelt echter in ieder systeem een rol, waarbij de rol van de persoon van de kandidaat ten opzichte van de partij wordt verstevigd. In het kabinetsvoorstel zullen kandidaten van dezelfde partij ook met elkaar concurreren om de stemmen van de kiezers.

Landelijke lijst met twee stemmen en functionele component

Dit alternatief, dat geen regionale component heeft, biedt mogelijkheden voor kandidaten zich te richten op een eigen achterban. In de moderne samenleving waarin grenzen vervagen en kiezers deel uitmaken van verschillende netwerken en sociale verbanden, zijn territoriale eenheden voor de kiezer van steeds kleiner belang. Een stelsel waarin de functionele component het leidende element is voor het nastreven van de beoogde doelen - in plaats van of in aanvulling op een regionale component - speelt in op deze tendens. In dit stelsel krijgen kiezers twee stemmen. Eén stem wordt op een lijst van een partij uitgebracht en de andere stem wordt op een persoon uitgebracht. Deze persoon hoeft niet van dezelfde partij te zijn als de partij waar de lijststem op uit is gebracht. Om het functionele profiel van de kandidaat-Kamerleden te verduidelijken moeten partijen en kandidaten extra persoonskenmerken, hun persoonlijke ervaringen en C.V. duidelijk maken richting de kiezer. Een

¹¹ Een manier om dit nadeel te mitigeren is, zoals Rudy Andeweg in het Nederlands Juristenblad (NJB) voorstelt, om een stem voor een partijlijst mogelijk te maken. Voor de partij betekent dit dat kiezers expliciet kunnen instemmen met de lijstvolgorde. De stemmen die op de partijlijst worden uitgebracht, worden op een nader te specificeren manier doorberekend aan de kandidaten.

vergelijkbaar model als dit heeft de Raad aanbevolen in zijn advies 'Kiezen zonder drempel' van februari 1999.

5.2

Gemengde kiesstelsels

De Raad vindt dat in de discussie ook andere varianten van gemengde proportionele stelsels aan bod moeten komen. In het vorige hoofdstuk zijn de voor- en nadelen besproken van de manier waarop het kabinet in zijn voorstel de districtskandidaten wil laten kiezen. In dit hoofdstuk bespreekt de Raad twee alternatieven hiervoor, die elk uiteraard ook hun voor- en nadelen hebben. Tot slot van dit hoofdstuk wil de Raad enkele kanttekeningen plaatsen bij de keus tussen enkelvoudige en meervoudige districten.

Districtskandidaten verkiezen met een overdraagbare stem

Een mogelijke aanpassing van het stelsel van het kabinet is de districtstem overdraagbaar te maken. Het personenstelsel blijft gehandhaafd maar indien een kandidaat voldoende stemmen heeft, kunnen deze overgedragen worden naar een andere kandidaat. Deze kandidaat kan van een andere partij zijn. De kiezers plaatsen de kandidaten in de volgorde van hun voorkeur. Indien een kandidaat voldoende eerste voorkeuren heeft, worden de overgebleven stemmen overgeheveld naar de tweede keus van de betreffende kiezers. Dit proces wordt herhaald totdat alle zetels bezet zijn. De stem van de kiezer wordt slechts bij één kandidaat geteld.

Ook in dit stelsel kiest de kiezer voor personen en niet voor partijen. Het grote verschil tussen het gebruik van een overdraagbare stem ten opzichte van een niet-overdraagbare is dat de kiezer voorkeuren mag aangeven voor andere kandidaten.

Voordeel van dit stelsel is dat binnen een gemengd stelsel waar de districtskandidaten via een overdraagbare stem worden verkozen, alle districtszetels worden bezet. Dit draagt bij aan de doelstelling van het kabinet om meer kamerleden met een eigen kiezerlegitimatie te krijgen. Het nadeel is wel dat bij relatief grote districten het nummeren van kandidaten gecompliceerd kan uitpakken. Het stelsel met de overdraagbare stem wordt door het gebruik in een gemengd stelsel dus complexer, maar gezien de ervaringen in Ierland niet onmogelijk.

Een lijstenstelsel voor de meervoudige districten

Binnen een lijstenstelsel voor meervoudige districten moeten politieke partijen enerzijds met een landelijke lijst en anderzijds met lijsten in meervoudige districten werken. De eigenschappen van deze variant komen overeen met de eigenschappen van het lijstenstelsel met dien verstande dat ze nu op twee niveaus van toepassing zijn. Dat betekent dus dat hoe lager de voorkeursdrempel is, hoe groter de prikkel voor individuele kandidaten om op zoek te gaan naar een eigen achterban. Het voordeel van dit systeem is de bekendheid bij de kiezer. Een nadeel is echter dat het de vraag is of het voor individuele kandidaten loont om een eigen achterban op te bouwen. In plaats

van kandidaten die achter de rug van de landelijke lijsttrekker in de Kamer te komen, komen sommige kamerleden achter de rug van de districtlijsttrekker in de Kamer. Afhankelijk van de omvang van de districten zal het voor sommige kandidaten toch lonen om een eigen achterban op te bouwen. Dit geldt dan voornamelijk voor de kandidaten die op een marginale plek staan, meestal de tweede of derde plek van een lijst.

Enkelvoudige districten

Tevens wil de Raad aandacht vragen voor het gebruik van enkelvoudige districten. In de hoofdlijnennotitie wordt beargumenteerd waarom voor meervoudige districten wordt gekozen. Stelsels van enkelvoudige districten komen echter steeds terug in de discussie en zijn ook internationaal de geaccepteerde variant. Het voordeel van enkelvoudige districten is dat altijd een afgevaardigde wordt verkozen. In de Kamer zullen dan 75 leden zitten met een eigen kiezersmandaat. Het nadeel is dat de kans dat middelgrote en kleine partijen regionale kandidaten kunnen afvaardigen klein is. Daarnaast bieden de kleine districten een duidelijke relatie tussen het electoraat in een district en de afgevaardigde in het parlement. Maar kiezers op kandidaten die niet zijn gekozen voelen zich niet vertegenwoordigd. Indien veel kiezers hun stemmen splitsen wordt de kans op overschotzetels echter vergroot. In de bijlage worden de verschillende manieren waarop in enkelvoudige districten verkiezingen kunnen plaatsvinden, behandeld.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde. De Raad maakt een onderscheid tussen algemene en specifieke aanbevelingen. De algemene bevindingen betreffen fundamentele kritiek ten aanzien van het kabinetsvoorstel. De specifieke bevindingen gaan meer in op specifieke elementen van het kabinetsvoorstel.

6.1

Algemene bevindingen van de Raad

In de hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’ stelt het kabinet een wijziging van het kiesstelsel voor. Het doel van deze wijziging is ‘het bevorderen dat meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven, waarbij het stelsel zo moet zijn ingericht dat dit leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van politieke partijstelsel’. Het kabinet wil door de kiesstelselwijziging in feite een versterking van de Nederlandse parlementaire democratie bereiken.

De Raad denkt niet dat de ambities van het kabinet uitsluitend door een kiesstelselhervorming worden behaald. Wel denkt de Raad dat een wijziging van het kiesstelsel een bijdrage kan leveren aan een revitalisering van de representatieve democratie. Tevens acht de Raad het waarschijnlijk dat het nieuwe kiesstelsel tot meer herkenbare kandidaten leidt. De Raad verwacht niet dat het kabinetsvoorstel zal leiden tot een fundamenteel hogere opkomst bij de landelijke verkiezingen.

De twee belangrijkste elementen in het kabinetsvoorstel zijn het vergroten van de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Kamer en het beschikken door gekozenen over een eigen mandaat. Deze elementen worden met name bereikt door de kiezer twee stemmen te geven: één voorkeursstem op een landelijke lijst en één stem op een regionale kandidaat. Deze regionale kandidaat kan zodoende een eigen mandaat verwerven. Het kabinetsvoorstel voor het nieuwe kiesstelsel is als volgt te typeren. Het is een gemengd stelsel met meervoudige districten, waarbij de stem van de districtskandidaat niet overdraagbaar is. Daarnaast mogen kandidaten niet op de landelijke lijst staan en districtskandidaat zijn. De twee randvoorwaarden voor een nieuw kiesstelsel zijn evenredige vertegenwoordiging en het aantal kamerzetels van 150. De Raad heeft in zijn beoordeling van het kabinetsvoorstel deze randvoorwaarden ook als uitgangspunt genomen.

De Raad is echter van mening dat in de Hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’ te weinig aandacht wordt besteed aan mogelijke alternatieve stelsels. Voor een goede discussie acht de Raad het noodzakelijk dat ook andere kiesstelsels een plaats krijgen in de discussie. Hierbij denkt de Raad in

het bijzonder aan de volgende alternatieven, namelijk varianten van kiesstelsels zonder districten en een landelijke lijst, en varianten van gemengde kiesstelsels.

Volgens de Raad wordt in de hoofdlijnennotitie te weinig aandacht aan alternatieve kiesstelsels besteed. De Raad beveelt aan ook de door hem genoemde alternatieven in de discussie te betrekken.

6.2 Specifieke aanbevelingen ten aanzien van de hoofdlijnennotitie

De Raad wil ten aanzien van het kabinetsvoorstel een aantal specifieke aanbevelingen doen.

Allereerst wil de Raad ingaan op de onverenigbaarheid van kandidaatschappen. In het kabinetsvoorstel is het niet mogelijk zowel kandidaat te zijn op de landelijke lijst als districts-kandidaat. De onverenigbaarheid van kandidaatschappen zorgt er, volgens de Raad, voor dat het voor een kandidaat het veiligst is om zo hoog mogelijk op de landelijke lijst te komen. Kandidaten blijven afhankelijk van hun partij om gekozen dan wel herkozen te worden. Tevens verkleint de onverenigbaarheid van kandidaatschappen de kans dat ‘toppers’ zich kandidaat stellen voor een districtszetel. Daardoor blijft het gevaar bestaan dat er relatief weinig parlementsleden zijn met een eigen kiezersmandaat.

De Raad beveelt aan het voorstel van de onverenigbaarheid van kandidaatschappen in te trekken. Volgens de Raad wegen de voordelen van verenigbaarheid van kandidaatschappen zwaarder dan de nadelen.

Ten tweede wil de Raad vraagtekens zetten bij de keuze van het kabinet voor de niet-overdraagbaarheid van de stem voor de districts-kandidaat. In het stelsel zoals het kabinet het voorstelt is de reputatie van een kandidaat van belang. De Raad wil echter wijzen op de mogelijke nadelen van dit systeem in de praktijk, zoals de mogelijkheid dat politieke partijen weinig of geen regionale kandidaten stellen.

De Raad vraagt het kabinet de alternatieven die hij in dit advies heeft voorgedragen voor de wijze van verkiezen van districts-kandidaten zorgvuldig te overwegen.

Voor politieke partijen heeft het kabinetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel verschillende gevolgen. De invloed van de kiezer en de invloed van de partij op de keuze van de kandidaten voor de Kamer zijn communicerende vaten. In het model van het kabinet, maar ook in de andere modellen, neemt de invloed van de kiezer ten opzichte van de partij toe. Volgens de Raad moeten politieke partijen dit als kans zien. Een stelsel waarbij de kiezer meer zeggenschap krijgt, zorgt ervoor dat politieke partijen minder invloed krijgen op de samenstelling van de fractie. De Raad vindt het echter ongewenst dat als

gevolg van het nieuwe kiesstelsel zelf verschillen zouden ontstaan tussen politieke partijen in de ruimte voor het samenstellen van een evenwichtige fractie. Natuurlijk kunnen er verschillen optreden doordat politieke partijen anders omgaan met de kiesstelselwijziging maar daar doelt de Raad niet op.

Het kabinetsvoorstel heeft het meest effect indien politieke partijen de nieuwe mogelijkheden gebruiken om hun interne kandidaatstellingsprocedure open te breken. De Raad vindt het wel ongewenst indien er tussen politieke partijen grote verschillen zouden ontstaan in de ruimte die er is voor het samenstellen van een evenwichtige fractie.

De Raad staat positief tegenover de verdeling van 75 zetels via de landelijke lijst en 75 via de districten. Een verhoging van het aantal districtskandidaten naar 100, in een stelsel waarin géén sprake is van de onverenigbaarheid van kandidaatschappen, is volgens de Raad wel een mogelijkheid om meer parlementsleden een eigen kiezersmandaat te geven.

De Raad acht het van belang dat in de discussie over het nieuwe kiesstelsel een verhoging van het aantal districtskandidaten wordt betrokken.

De Raad constateert dat er bij gemengde stelsels een spanning bestaat tussen het handhaven van de evenredige vertegenwoordiging en het verwerven van een eigen kiezersmandaat. De manier waarop omgegaan wordt met overschotzetels is een uiting van dit dilemma. In de hoofdlijnennotitie wordt geen keuze gemaakt over de manier waarop omgegaan wordt met overschotzetels.

De Raad verwacht dat in het uiteindelijke wetsvoorstel betreffende de kiesstelselwijziging de wijze waarop wordt omgegaan met overschotzetels evenwichtig wordt geregeld. Zou bijvoorbeeld worden gekozen voor een groter aantal districtzetels dan ligt het voor de hand bij het wegwerken van eventuele overschotzetels het belang van evenredigheid te laten domineren.

Ten slotte wil de Raad aangeven dat het beoogde tijdpad voor de invoering van een nieuw kiesstelsel ambitieus is. De Raad stelt dat de zorgvuldigheid niet ten koste mag gaan van de snelheid.

De Raad acht het tijdpad voor de invoering van een nieuw kiesstelsel ambitieus. De Raad stelt dat de zorgvuldigheid niet ten koste mag gaan van de snelheid.

Bibliografie

- Andeweg, R., 'Proeve van een vernieuwd kiesstelsel', *Nederlands Juristenblad*, 29 augustus 2003 afl. 30., p.1542-1547
- Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, 1989
- Anker, H. en E. van Bruggen, 'Hoe leden rechtstreeks Kamer-kandidaten', *Socialisme en Democratie*, nr. 7/8, 2003, pp. 56-65
- Carey J.M. en M.S. Shugart, 'Incentives to Cultivate a Personal Vote: A rank Ordering of Electoral Formulas', *Electoral Studies*, jrg. 14, nr. 4, 1995, pp. 417-439.
- Dunleavy P. en H. Magretts, 'Understanding the Dynamics of electoral', *International political science review*, 1995.
- Europese Commissie, *Electoral systems in Europe: a gender-impact assessment*, 1999.
- Farrell D.M., *Comparing electoral systems*, 1997
- Gallagher M., M. Laver en P. Mair, *Representative government in Western Europe*, 1992
- Heywood A., *Politics*, 1997
- IDEA, *The international IDEA Handbook of Electoral System Design*, 2002
- Lijphart A., *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, 1999
- Lijphart A., *Electoral systems an Party systems: A study of Twenty- Seven democracies, 1945-1990*, 1994
- Lijphart A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek*, 1990
- Schagen van J.A. en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, 1998.
- Shugart M.S. en M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral System. The best of Both Worlds?*, 2001.
- Rose R. (red.), *International encyclopedia of elections*, 2001

Bijlage I

Formules voor districtsverkiezingen binnen gemengde stelsels

In deze bijlage worden twee formules die als alternatief kunnen dienen voor de niet-overdraagbare stem voor de verkiezing van districtskandidaten uitgewerkt. Daarnaast komen drie manieren voor districtsverkiezingen in enkelvoudige districten aan bod.

Single transferable vote als manier om districtskandidaten te verkiezen

De enkele overdraagbare stem oftewel de zogenaamde *single transferable vote* (STV) is een manier om districtskandidaten in meervoudige districten te kiezen. STV is net zoals de enkele niet-overdraagbare stem oftewel *single non-transferable vote* (SNTV) een personenstelsel. De kiezer kiest in het STV-stelsel dus voor personen en niet voor partijen. Het nadeel van STV is dat het niet zo proportioneel is als het vigerende lijstenstelsel. Het grote verschil tussen het gebruik van STV en SNTV is dat de kiezer bij STV voorkeuren mag aangeven voor andere kandidaten. Binnen een gemengd stelsel waar de districtskandidaten via STV worden verkozen, zullen alle districtszetels worden bezet. Dit draagt bij aan de doelstelling van het kabinet om meer kamerleden met een eigen kiezerlegitimatie te krijgen. Het nadeel is wel dat bij relatief grote districten het nummeren van kandidaten gecompliceerd kan uitpakken. De districtsgrootte die het kabinet voorstelt, namelijk districten van 2 tot 5 zetels, sluit goed aan bij bijvoorbeeld de omvang van de Ierse districten. Het voordeel van STV is dat kandidaten duidelijk als persoon verkiesbaar zijn. Het is aan de kiezer om expliciet aan te geven of een kandidaat van dezelfde partij ook zijn tweede voorkeur is.

Lijstenstelsel voor meervoudige districten

Het voordeel van een gemengd proportioneel stelsel met districtenlijsten ten opzichte van het stelsel met districten en één stem is dat de districtsgrootte kleiner kan zijn. De proportionaliteit wordt via een andere stem bereikt. Dit betekent dat de door het kabinet voorgestelde districtsgrootte gehandhaafd kan worden. De eigenschappen van deze variant komen overeen met de eigenschappen van het lijstenstelsel met dien verstande dat ze nu op twee niveaus van toepassing zijn. Dat betekent dus dat hoe lager de voorkeursdrempel is, hoe groter de prikkel voor individuele kandidaten om op zoek te gaan naar een eigen achterban. Als voordeel van dit systeem is de bekendheid bij de kiezer. Een nadeel is echter dat het de vraag is of het voor individuele kandidaten loont om een eigen achterban op te bouwen. In plaats van kandidaten die achter de rug van de landelijke lijsttrekker in de Kamer te komen, komen sommige kamerleden achter de rug van de districtslijsttrekker in de Kamer. Afhankelijk van de omvang van de districten zal het voor sommige kandidaten toch lonen om een eigen achterban op te bouwen. Dit geldt dan voornamelijk voor de kandidaten die op een marginale plek staan, meestal de tweede of derde plek van een lijst.

Verkiezing districtsandidaten enkelvoudige districten

Voor de verkiezing van kandidaten in enkelvoudige districten kunnen de volgende drie manieren worden gebruikt:

- 1 *'First-past the post'*: de kandidaat met de meeste stemmen in een district wordt verkozen.
- 2 *'Alternative vote'*: werkt min of meer als STV, maar dan alleen voor enkelvoudige districten. Als een kandidaat 50% of meer eerste voorkeurstemmen heeft, dan wordt hij verkozen. Anders wordt de kandidaat met de minste stemmen geëlimineerd en worden deze stemmen via de tweede voorkeuren verdeeld over de overgebleven kandidaten. Dit proces wordt herhaald tot een kandidaat 50% van de stemmen heeft gekregen.
- 3 Twee ronde-stelsel: als een kandidaat meer dan 50% van de stemmen in de eerste ronde heeft gekregen, is deze verkozen. Is dat niet het geval, dan komt er een tweede ronde. Er zijn twee veel gebruikte manieren om kandidaten voor de tweede ronde te selecteren: de twee kandidaten met de meeste stemmen of alle kandidaten die een bepaald deel van de stemmen hebben gehaald. Voordeel van de variant waar de twee kandidaten met de meeste stemmen naar de tweede ronde gaan, is dat er zeker een kandidaat die 50% van de stemmen heeft gehaald, wordt verkozen. Bij de tweede manier kunnen meer dan twee kandidaten naar de volgende ronde gaan.

Bijlage II

Stelsels met evenredige vertegenwoordiging en meervoudige districten.

In deze bijlage komen twee modellen aan bod die met meervoudige districten werken en één stem, en die bovendien voldoen aan de randvoorwaarden van het kabinet. Ze worden niet in de hoofdtekst genoemd omdat de Raad focust op enerzijds het huidige kiesstelsel en anderzijds op het model van het kabinet.

STV

Het *single transferable vote (STV)stelsel* is een personenstelsel waar de kiezer een keuze krijgt tussen kandidaten en niet tussen partijen. Dit personenstelsel wordt in Ierland gebruikt. In Ierland lijkt dit niet tot problemen voor politieke partijen te leiden. STV gebruikt meervoudige districten waarbij de kiezer hun voorkeur over de kandidaten aangeeft. Zij doen dit door voor de namen van de kandidaten, 1 voor hun eerste keus, 2 voor hun tweede keus enz. te plaatsen. Dit stelsel geeft kiezers de mogelijkheid om hun voorkeuren tussen kandidaten aan te geven en niet alleen hun eerste keus. De kandidaten hoeven niet van dezelfde partij te zijn. In de meeste gevallen is het aangeven van een voorkeursvolgorde een optie, een kiezer kan dus ook slechts een stem op haar of zijn voorkeurskandidaat uitbrengen. Elke kandidaat die de kiesdeler haalt met eerste stemmen is meteen verkozen. Indien niet voldoende kandidaten de kiesdeler halen zijn er twee mogelijkheden, het surplus van de kandidaat (of kandidaten) die wel verkozen zijn wordt overgeheveld of de kandidaat met het minst aantal eerste stemmen wordt geëlimineerd (dit gebeurt ook als het surplus niet voldoende is voor kandidaten om de quota te halen). Dit proces wordt herhaald totdat alle zetels vervuld zijn. STV combineert de proportionele representativiteit met de mogelijkheid dat er districten zijn. Groot nadeel van dit stelsel voor de Nederlandse situatie is dat de proportionele eigenschappen van dit stelsel onderwerp van discussie zijn.

Een aangepast STV stelsel wordt voorgesteld door Van Schagen en Kummeling in 'Proeve voor een nieuw kiesstelsel'. In hun voorstel is er sprake van een twee-lagen stelsel. De zetels worden niet via de districten over partijen verdeeld, maar op hogere schaal. In Nederland zou dat een verdeling op nationaal niveau betekenen. Om de proportionaliteit te waarborgen worden er 50 zetels achtergehouden. Een ander verschil met reguliere STV stelsels is dat kiezers naast het aangeven van een voorkeursvolgorde ook een partijstem kunnen uitbrengen. De variant van Van Schagen en Kummeling geeft partijen een prominentere plaats. Dit wordt onder andere gedaan door kandidaten per partij te groeperen (zoals in Malta) en door het introduceren van een partijstem. Er zijn verschillende manieren hoe deze zetels, die achtergehouden worden om de proportionaliteit te kunnen realiseren, kunnen worden opgevuld: de beste verliezers uit de districten, of van een lijst waar alleen districtskandidaten op mogen staan of van een lijst die door de partij wordt samengesteld. Bij de laatste optie ontstaan er twee soorten kamerleden en is de invloed van de kiezer op wie er in de Kamer komen beperkter.

Meervoudige districten met districtlijsten en één stem

Bij het stelsel met meervoudige districten met districtlijsten en één stem worden de zetels – om de proportionaliteit te waarborgen – op een hoger niveau (regionaal of nationaal) toegewezen aan de verschillende partijen. Voor dit doel wordt een aantal zetels achtergehouden. Een dergelijk systeem wordt in Denemarken en Zweden gebruikt. Partijen hebben geen nationale lijst, maar districtskandidaten zullen in dit stelsel ook nationaal campagne voeren. Voor de toekenning van de zetels die achter de hand worden gehouden om de proportionaliteit te waarborgen zijn de varianten die bij STV worden genoemd van toepassing.

Voor beide stelsels geldt dat de districten relatief groot moeten zijn om tot een proportionele uitkomst te komen zonder dat er een groot deel van de zetels dient te worden achtergehouden. Zo is bijvoorbeeld Denemarken verdeeld in 17 districten met een grootte tussen de 4 tot 15 zetels¹². In het model dat Van Schagen en Kummeling voorstellen, varieert de omvang van de districten tussen 2 en 15. De vraag is of zulke grote districten leiden tot een verbetering in de relatie tussen kiezer en gekozenen.

¹²Met uitzondering van het district Bornhom.