

Aan

De Staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken
mr. J. Kohnstamm
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
3 Inlichtingen bij	CW95/U992	KR95/144 Doorkiesnummer	29 december 1995
E.B. Pronk Onderwerp		(070) 3026266	

Adviesaanvraag inzake wijziging
van het kiesstelsel

Geachte heer Kohnstamm,

Bij uw brief van 24 oktober j.l. hebt u de Kiesraad toegezonden uw brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 oktober j.l. bevattende het kabinetsstandpunt met betrekking tot wijziging van het kiesstelsel. U verzocht de Kiesraad voor het eind van dit jaar advies uit te brengen over voormeld kabinetsstandpunt. Deze brief strekt daartoe.

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer wordt een keuze gemaakt uit een drietal door de Ministeriële commissie staatkundige vernieuwing aan het kabinet voorgelegde modellen tot hervorming van het kiesstelsel. Deze modellen zijn: 1. een gematigd districtenstelsel, 2. een kiesstelsel naar Duits model en 3. een gemengd stelsel waarbij sprake is van evenredige vertegenwoordiging landelijk en in districten. Het kabinet spreekt zijn voorkeur uit voor het onder 3. bedoelde gemengde stelsel.

Het kabinet komt tot deze keuze na toetsing van de drie modellen aan een aantal gezichtspunten, te weten:

- leidt het stelsel tot versterking van de band kiezer/gekozene?
- hoe verhoudt het stelsel zich tot het beginsel van evenredige vertegenwoordiging?
- heeft het stelsel betekenis voor de invloed van de kiezers op de machtsvorming?
- beïnvloedt het stelsel de positie van de politieke partijen?
- is het stelsel in zijn toepassing begrijpelijk voor de kiezers?
- hebben kleine partijen nog voldoende mogelijkheden om tot vertegenwoordiging te komen?

Is wijziging van het kiesstelsel nodig?

In het Regeerakkoord wordt wijziging van het kiesstelsel gezien als een van de middelen om een positieve bijdrage te leveren om te komen tot een verbetering van de relatie tussen kiezers en gekozenen. De vraag rijst of een wijziging van het kiesstelsel volgens een van de gepresenteerde modellen een

bijdrage zal leveren aan de verbetering van deze relatie. De grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad heeft hierover ernstige twijfels.

De Kiesraad wijst er in dit verband op dat het Nederlandse kiesstelsel, dat een bijna volledig evenredige vertegenwoordiging paart aan de mogelijkheid van een regionaal georganiseerde kandidaatstelling en dat bovendien de kiezer de gelegenheid biedt in één stem zowel een "partijstem" als een voorkeurstem uit te brengen, voldoende mogelijkheden in zich bergt om de kiezer een maximale invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer te laten uitoefenen, zeker indien de drempel voor verkiezing met voorkeurstemmen nog verlaagd zou worden. Uit een oogpunt van invloed van de kiezers op de samenstelling van het parlement verdient dit stelsel dan ook de voorkeur boven kiesstelsels uit ons omringende landen, waar sprake is van aantastingen van de evenredige vertegenwoordiging door een meerderheidsstelsel (districtenstelsel) of een kiesdrempel of van beperking van de invloed van kiezers door de onmogelijkheid voorkeurstemmen uit te brengen. Wel is op het Nederlandse stelsel kritiek denkbaar vanuit een oogpunt van optimale bestuurbaarheid van het land. Immers een vergaande evenredige vertegenwoordiging kan de regeringsvorming bemoeilijken. Deze kritiek heeft dan ook in het verleden (Staatscommissie Cals/ Donner) geleid tot aanbevelingen om tot een vorm van een districtenstelsel te komen. Het thans voorliggende voorstel tot wijziging van het kiesstelsel houdt echter niet zozeer verband met gebreken in de bestuurbaarheid van het land, maar veeleer met de relatie tussen kiezers en gekozenen. Het is zeer de vraag of op dit punt het Nederlandse kiesstelsel zozeer tekortschiet dat dit een ingrijpende wijziging zoals voorgesteld wordt, rechtvaardigt.

Regionalisering van de Tweede-Kamerverkiezingen?

De drie in het kabinetsstandpunt gepresenteerde modellen voor een gewijzigd kiesstelsel bevatten één gemeenschappelijk element: een verdergaande regionalisering van de verkiezingen van de Tweede Kamer. De Kiesraad merkt hierover op dat hem geen onderzoek bekend is waaruit naar voren komt dat bij de kiezers behoefte bestaat aan een meer regionale vertegenwoordiging in de nationale politiek. Dat die behoefte in andere, veel grotere landen vaak wel bestaat is begrijpelijk, maar dit valt niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse situatie.

Zeker indien de regio's een omvang hebben van meerdere provincies, zoals in de door het kabinet gepresenteerde modellen, moet niet verwacht worden dat dit leidt tot kandidaten waarmee de kiezers in de desbetreffende regio zich kunnen vereenzelvigen. De Kiesraad wijst erop dat in grote delen van Nederland politici op provinciaal niveau (zelfs de lijsttrekkers bij de verkiezingen van provinciale staten) slechts een geringe bekendheid bij de kiezers bezitten. Het komt de Kiesraad dan ook dringend noodzakelijk voor dat eerst onderzoek wordt gedaan naar de behoeften van de kiezers op dit punt, alvorens tot een zo ingrijpende wijziging van ons kiesstelsel wordt besloten.

Een ander aspect dat verband houdt met een verdergaande regionalisering van de verkiezingen van de Tweede Kamer, is het feit dat de in een district gekozenen na verkiezing voor loyaliteitsconflicten en dilemma's kunnen komen te staan indien bij besluitvorming sprake is van een conflict tussen de belangen van de regio die zij vertegenwoordigen en het landsbelang.

Aan het aspect van regionalisering is ook bijzondere aandacht besteed bij de totstandkoming van ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917. Kennisneming van hetgeen toen naar voren is gebracht kan zeer verhelderend werken gezien de overeenkomsten met de argumentatie die thans gebezigd wordt voor een ingrijpende wijziging van dat kiesstelsel. Bij de Kieswet van 1917

werd ons stelsel van kieskringen ingevoerd, waarbij ingevolge artikel 37 van die wet op de in iedere kieskring in te leveren kandidatenlijsten ten hoogste 10 kandidaten mochten worden geplaatst. De introductie van dit stelsel, waarmee volgens de gerenommeerde kenner van het kiesrecht G. van den Bergh, de Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht van 1916 een "geniale greep" had gedaan (G. van den Bergh, Ons nieuwe kiesstelsel, Amsterdam, 1916, pag. 33), werd door minister Cort van der Linden in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer onder meer als volgt verdedigd:

"(...) bovendien is terecht door andere leden opgemerkt dat de vrees voor overlading van het stembiljet ongegrond is. Zij gaat uit van de onderstelling dat de centrale besturen van alle partijen in alle of nagenoeg alle kieskringen al haar kandidaten zullen stellen, door in elken kieskring in te leveren eene gelijkkluidende lijst, of zelfs een gelijkkluidend stel van twee of meer lijsten. In deze onderstelling wordt echter de decentraliseerende invloed der kieskringen volkomen miskend. Zij die betoogen dat het stelsel der Regeering het geheele land maakt tot één kiesdistrict, hechten kennelijk aan dit woord de beteekenis van een zeker territoir waarin een van te voren bepaald aantal afgevaardigden wordt gekozen uitsluitend door de kiezers binnen dat territoir, zoodat de stemmen dier kiezers op de verkiezing van andere afgevaardigden geen invloed kunnen uitoefenen, evenmin als de buiten het district uitgebrachte stemmen op den uitslag in het district van invloed kunnen zijn. Zulke districten kent het voorgedragen stelsel inderdaad niet en terecht niet, omdat daaraan bij het stelsel van evenredige vertegenwoordiging groote nadeelen kleven. Die nadeelen worden bij de indeeling in het Regeeringsvoorstel aanvaard volledig vermeden, zonder dat echter het voordeel der decentralisatie wordt prijs gegeven. Het land wordt verdeeld in achttien kringen. In elk der kringen wordt het verkiezingswerk geheel zelfstandig voorbereid en uitgevoerd tot op de allerlaatste fase - de vaststelling van den uitslag - ; eerst als het om deze vaststelling is te doen vallen de grenzen der kieskringen weg. Maar tot zoolang staat de kieskring volkomen gelijk met het huidige district. Evengoed als de partijen thans kennen haar districtsorganisatie, zullen zij voortaan moeten werken met eene organisatie voor elken kring. Het is niet aannemelijk dat de centrale leiding van boven af aan die locale organisatiën uniforme lijsten van kandidaten zal weten op te dringen. Deze tactiek zou onvermijdelijk doodloopen op het decentraliseerend element in de voorgestelde regeling. Men kan dus gerust zijn dat de candidaatstelling in elken kieskring zal geschieden door samenwerking tusschen het centraal bestuur en de plaatselijke organisatie en dat zij zóó zal uitvallen als

strookt met de verhoudingen in den bepaalden kring. (.....)

Het voorgedragen stelsel waarborgt dan ook afdoende de decentralisatie en daarmee uit den aard der zaak tevens het lokaal verband tusschen gekozenen en kieskring, en verdient ook in dit opzicht de voorkeur boven eene indeeling in kiesdistricten in den eigenlijken zin des woords. Want zulke districten zullen, wil men de nadeelen daarvan niet al te zeer vergrooten en een behoorlijke werking van het stelsel der evenredige vertegenwoordiging mogelijk maken, uitgestrekt moeten zijn, veel uitgestrekter dan de kieskring. Eene indeeling in vijf districten is wel de uiterste grens waartoe men zou mogen gaan. Maar wat decentralisatie betreft staat eene organisatie voor elk district, dat een vijfde deel van het land inneemt, natuurlijk verre achter bij eene locale organisatie voor elk der achttien kieskringen die het Regeeringsstelsel aanneemt. Van een lokalen band tusschen den gekozene en een zoo uitgestrekt territoir als bij de vijf kiesdistricten voor

den dag zoude komen, kan men in waarheid niet meer spreken." (Handelingen II 1915-1916, Bijlagen 226, nr. 12, p. 112).

De Kiesraad heeft gemeend bovenstaand citaat uit de MvA in extenso te moeten weergeven, niet in de laatste plaats door de heldere uiteenzetting, die de bewindsman hier geeft van bedoeling en strekking van het voorgestane kieskringenstelsel.

De limitering van het aantal kandidaten op de kandidatenlijsten voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is inmiddels door achtereenvolgende Kieswetwijzigingen in zoverre verwaterd, dat thans in art. H6, lid 2 van de Kieswet een limiet wordt gesteld van 30 kandidaten per ingediende lijst, met (sedert de algehele herziening van de Kieswet van 1989) een mogelijkheid van uitbreiding tot een aantal van maximaal 80 in daartoe door de wet aangewezen bijzondere gevallen. Van deze laatste mogelijkheid kunnen met name de grootste partijen gebruik maken en in feite maken zij daarvan ook gewoonlijk gebruik. Naar de mening van de Kiesraad is een van de consequenties van de praktijk van het plaatsen van zeer grote aantallen kandidaten op kandidatenlijsten dat de oorspronkelijk bedoelde dwang tot regionalisering van de kandidaatstelling wel niet al te sterk meer gevoeld zal worden.

De Kiesraad is van oordeel dat een terugkeer tot de in de Kieswet van 1917 neergelegde eis van een gelimiteerd aantal kandidaten per in elk van de negentien kieskringen ingeleverde kandidatenlijst de regionalisering van de kandidaatstellingen zou bevorderen, zonder dat er aan de werking van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging iets behoeft te worden afgedaan. Dit laatste betekent in concreto dat de posities en de kansen van de kleinste partijen niet in gevaar hoeven te komen.

Zou dan ook de wens bestaan om tot een meer geregionaliseerde kandidaatstelling te komen, dan zou naar het oordeel van de Kiesraad serieus overwogen moeten worden terug te keren naar het in 1917 geldende maximumaantal van 10 kandidaten per kandidatenlijst. Dit zou naar het oordeel van de overgrote meerderheid van de Kiesraad verre de voorkeur verdienen boven een van de gepresenteerde, ingrijpende wijzigingen van ons kiesstelsel.

De modellen

Indien de regering niettemin van oordeel is dat een wijziging van het kiesstelsel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de relatie tussen kiezer en gekozene, rijst de vraag welke van de drie in het kabinetsstandpunt genoemde modellen de voorkeur verdient.

De grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad is met het kabinet van oordeel dat in dat geval het derde model (het gemengde stelsel) de voorkeur verdient. De nadelen van dit model zijn geringer dan die van de beide andere modellen. Voorts komt dit model het meest overeen met het in ons land geldende (en naar het oordeel van de Kiesraad goed functionerende) kiesstelsel.

Eén lid van de Kiesraad is van mening dat het tweede model (het Duitse stelsel) - mits ontdaan van kiesdrempels - met vrijwel integraal intact laten van het thans geldende stelsel van evenredige vertegenwoordiging de door het kabinet gezochte meer rechtstreekse relatie tussen kiezers en gekozenen het meest effectief zal bevorderen.

Het gematigd districtenstelsel

Ten aanzien van het (gematigd) districtenstelsel kan de Kiesraad kort zijn. Dit stelsel is in het verleden reeds meermalen uitvoerig besproken (o.a. naar aanleiding van de voorstellen van de Staatscommissie Cals/Donner). Invoering van dit stelsel zou -zelfs indien sprake zou zijn van een verlaagde kiesdrempel en van een voor de kleine partijen gunstiger restzetelverdelingssysteem- zeer nadelig zijn voor de kleine partijen.

Dit zou derhalve betekenen dat een niet onaanzienlijk aantal kiezers in het geheel niet vertegenwoordigd zou zijn in de Tweede Kamer en het laat zich raden hoe het gesteld zal zijn met het vertrouwen in de politiek bij deze niet-vertegenwoordigde kiezers.

Het districtenstelsel beperkt bovendien de kiezer in zijn keuzemogelijkheden, immers het dwingt de kiezer een stem uit te brengen op een regionale kandidaat en ontnemt hem de mogelijkheid te stemmen op een landelijk bekend politicus indien deze woonachtig is in een ander district. Het is ook om deze reden zeer de vraag of een districtenstelsel de relatie tussen kiezer en politiek verbetert.

Afgezien van de hierboven gebezigde argumenten tegen de invoering van een (gematigd) districtenstelsel vraagt de Kiesraad zich bovendien af of de introductie van dit stelsel niet een zo radicale en abrupte doorbreking van de in Nederland vanaf 1918 opgebouwde verkiezingscultuur teweeg zou brengen, dat daardoor bij kiezers (en politiek) grote onzekerheid zou ontstaan.

Het Duitse stelsel

Ook ten aanzien van het Duitse stelsel zal de Kiesraad zich thans niet in lange beschouwingen verliezen. Het Duitse stelsel vormt een ingenieus compromis tussen een districtenstelsel en een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het stelsel is in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer helder en zo eenvoudig mogelijk toegelicht.

Een belangrijk bezwaar tegen dit stelsel is naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad dat de meeste kiezers de werking ervan niet zullen begrijpen. Eén lid van de Kiesraad kan dit argument niet onderschrijven. Dit lid is ervan overtuigd dat een goede en uitvoerige voorlichtingscampagne - die bij de introductie van een nieuw kiesstelsel vanzelfsprekend niet gemist kan worden - zal bewerkstelligen dat bij een eventuele invoering het Duitse stelsel door de kiezer even goed begrepen zal worden als het thans in Nederland vigerende systeem.

Zoals in het kabinetsstandpunt al is uiteengezet biedt het Duitse stelsel de mogelijkheid dat kandidaten die volgens het meerderheidsstelsel de verkiezing hebben verloren, via de achterdeur van de landelijke lijst toch in het parlement gekozen worden. De vraag is wat in dat geval de betekenis van de verkiezing volgens het districtenstelsel is geweest terwijl bovendien betwijfeld moet worden of dit een gunstige uitwerking heeft op de relatie tussen kiezer en politiek. Aan dit bezwaar kan overigens worden tegemoetgekomen door te bepalen dat kandidaten op de landelijke lijst niet tevens kandidaat kunnen zijn op een districtslijst en dat districtskandidaten slechts in één district kandidaat kunnen zijn, zoals door het kabinet in de brief onder 3.1.5 is voorgesteld ten aanzien van het gemengde stelsel.

Het is bekend dat het Duitse kiesstelsel ook in de Duitse literatuur is bekritiseerd en geenszins staat vast dat dit kiesstelsel tot een betere relatie tussen kiezers en gekozenen leidt.

Het gemengde stelsel

Toetsing van het voorgestelde gemengde stelsel aan de gezichtspunten genoemd in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer brengt de Kiesraad tot de navolgende conclusies.

De Raad is er niet van overtuigd dat dit stelsel leidt tot een substantiële versterking van de band tussen kiezer en gekozene. Zelfs indien de eis zou worden gesteld dat de op de districtslijst vermelde kandidaten woonachtig zijn in het district van de kiezer, behoeft dat nog niet met zich mee te brengen dat de bekendheid van deze kandidaten bij de kiezer groter is dan die van de "landelijke" kandidaten. Ook bij de landelijke kandidaten zullen zich

immers kandidaten bevinden die in het district van de kiezer woonachtig zijn. En ook bij de districtslijsten kan zich het verschijnsel voordoen dat kandidaten worden gekozen "in het kielzog" van de regionale lijsttrekker. Het stelsel zal ertoe leiden dat de districtskandidaten zich in hun verkiezingscampagne uitsluitend zullen richten op de regio waar zij kandidaat zijn. Men dient zich echter te realiseren dat de districten in het kabinetsvoorstel omvangrijke gebieden omvatten en voorts dat het feit dat iedere partij zowel een landelijke als een regionale lijsttrekker heeft, voor de kiezers verwarrend kan zijn.

De Kiesraad is van oordeel dat het door het kabinet gepresenteerde gemengde kiesstelsel niet strijdig is met het in de Grondwet verankerde beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Wel doet het voorgestelde stelsel af aan de evenredige vertegenwoordiging. Deze afwijking valt evenwel in de huidige opvattingen binnen de marges die artikel 53 van de Grondwet op dat punt toestaat.

Over de vraag of het stelsel betekenis heeft voor de invloed van de kiezers op de machtsvorming kon de Kiesraad niet tot een eenduidig oordeel komen. Indien hiermee wordt bedoeld de invloed die de kiezer heeft op de vorming van een regeringsmeerderheid, dan moet het antwoord luiden dat de mogelijkheden om tot een regeringsmeerderheid te komen enigszins zullen toenemen. Immers uit de bijlage bij de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer blijkt dat de vier grote partijen tezamen vier zetels meer zouden verwerven dan volgens het huidige kiesstelsel.

Voorts wijst de Raad erop dat het gemengde stelsel de kiezer de mogelijkheid biedt om bij de districtsverkiezing op een kandidaat van een andere politieke partij te stemmen dan bij de landelijke verkiezing. Dit kan er ook toe leiden dat politieke partijen die in een bepaald district waarschijnlijk onvoldoende stemmen zullen verwerven om een zetel te behalen, aldaar van deelname aan de verkiezing zullen afzien en hun kiezers een stemadvies zullen geven ten aanzien van een andere partij.

De Raad beantwoordt de vraag of het stelsel de positie van de politieke partijen beïnvloedt bevestigend. Een waarschijnlijk gevolg van invoering van dit stelsel zal zijn, dat naast de landelijke organen van politieke partijen ook regionale organen van de partijen in sterkere mate betrokken zullen worden bij de interne kandidaatstelling. De opsplitsing van de kandidaatstelling over één landelijke lijst en vijf districtslijsten zal er bovendien toe leiden dat politieke partijen minder mogelijkheden zullen hebben om ten behoeve van een evenwichtige fractiesamenstelling aandacht te schenken aan andere dan regionale aspecten (zoals specifieke deskundigheid, evenredige deelname van vrouwen en etnische minderheden).

Ten aanzien van de begrijpelijkheid van het stelsel voor de kiezer is de Raad van oordeel dat het minder begrijpelijk is dan het thans geldende kiesstelsel doch dat aangenomen mag worden dat de meeste kiezers het stelsel bij voldoende uitleg wel zullen begrijpen. Vanuit dit gezichtspunt bezien verdient het stelsel - naar de mening van de overgrote meerderheid van de Kiesraad - in elk geval verre de voorkeur boven een kiesstelsel naar Duits model.

Het laatste gezichtspunt is of de kleine partijen nog voldoende mogelijkheden hebben om tot vertegenwoordiging te komen. Uit het overigens met het nodige voorbehoud te beschouwen, fictieve beeld dat de bijlage bij het kabinetsvoorstel geeft, blijkt dat het voorgestelde stelsel nadelige effecten kan hebben voor het merendeel van de partijen met minder dan 5 zetels. Dit zal vooral gelden voor kleine partijen wier aanhang gelijkmatig over het

gehele land is verdeeld. Een drietal van deze partijen zou geconfronteerd worden met een halvering van het zetelaantal. Wat opvalt bij beschouwing van die bijlage is dat één van de kleine partijen (de Centrumdemocraten) juist voordeel zou hebben gehad van het stelsel, omdat de aanhang van die partij geconcentreerd is in bepaalde districten.

Hoewel het in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer niet met zoveel woorden is genoemd, is als argument voor invoering van het gemengde stelsel ook wel gebezigd, dat dit stelsel tot gevolg zal hebben dat naast de landelijke lijsttrekker een aantal krachtige, meer generalistisch ingestelde personen in de Kamer zitting zullen nemen. Verondersteld wordt dat de regionale lijsttrekkers, die zich op een eigen legitimatie kunnen beroepen, meer geneigd zullen zijn een eigen inbreng te hebben dan de kandidaten die "in het kielzog" van de landelijke lijsttrekker zijn gekozen. Niet ontkend kan worden dat dit een effect van het gemengde kiesstelsel zou kunnen zijn. Een zelfde effect zou evenwel - zij het minder dwingend - ook bereikt kunnen worden door verlaging van de voorkeurdrempel.

Uitwerking van het gemengde stelsel

Zoals gezegd is de meerderheid van de Kiesraad het eens met het standpunt van het kabinet, dat bij een keuze uit de drie gepresenteerde modellen het derde model (het gemengde stelsel) de voorkeur verdient. De Kiesraad plaatst wel een aantal kanttekeningen bij de uitwerking van dat stelsel in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Allereerst stelt de Raad aan de orde de indeling in en het aantal en de omvang van de districten. In de gepresenteerde uitwerking van het gemengde stelsel wordt het land in 5 districten ingedeeld, waarbij per district 12 tot 18 zetels te verdelen zijn.

Het zal duidelijk zijn dat bij het bepalen van het aantal zetels per district zoveel mogelijk naar een evenredige verdeling zal worden gestreefd doch dat daarbij nooit volledige evenredigheid kan worden bereikt indien uitgegaan wordt van de bestaande provinciegrenzen. In het ene district zal een kamerzetel dan ook meer kiezers vertegenwoordigen dan in het andere. Deze verschillen bij een districtsindeling als weergegeven in het kabinetsvoorstel zijn weergegeven in bijlage A bij dit advies. De Raad kan niettemin instemmen met het voorstel de districten te laten samenvallen met één of meer provincies al was het maar omdat voorkomen moet worden dat bij de indeling van de districten electorale redenen een rol zouden kunnen spelen.

Het verdient aanbeveling dat bij koninklijk besluit voor iedere verkiezing het aantal zetels per district wordt bepaald volgens een in de wet vast te leggen formule.

De Kiesraad merkt op dat het de vraag is of de samenhang van de onderscheiden districten, zoals deze door het kabinet worden voorgesteld, wel in alle gevallen voldoende is. Zo rijst bij de Raad de vraag of indeling van de provincie Zeeland in een district met de provincies Noord-Brabant en Limburg vanuit een oogpunt van bevolkingssamenstelling wel wenselijk is. Ook ten aanzien van provincies als Friesland en Overijssel kan men zich afvragen of er sprake is van een zodanige samenhang dat deze indeling in dezelfde regio rechtvaardigt. Daarbij wijst de Raad erop dat er grote verschillen in inwoneraantal zijn tussen de provincies die van hetzelfde district deel uitmaken. Zo hebben in het district Zeeland/ Noord-Brabant/Limburg de Brabantse kiezers ten opzichte van de Zeeuwse een dusdanig numeriek overwicht dat te verwachten valt dat voorkeurstemacties in Noord-Brabant tot gevolg zullen hebben dat Zeeuwse kandidaten niet of slechts in een enkel geval de Tweede Kamer zullen bereiken. Hetzelfde zal gelden voor de kandidaten uit Flevoland in het district Gelderland/Utrecht/Flevoland.

Ook bij de omvang van de districten kunnen vraagtekens worden geplaatst. Men kan zich afvragen of met districten die de omvang van drie of vier provincies hebben, het beoogde effect van de wijziging van het kiesstelsel (een grotere vereenzelviging van de kiezers met de gekozenen) wordt bereikt. Het meest voor de hand liggend zou uiteraard zijn iedere provincie één district te laten zijn, doch dit zou betekenen dat het aantal zetels in de kleinste districten dusdanig klein zou zijn dat van evenredige vertegenwoordiging in die districten niet meer kan worden gesproken. De Kiesraad heeft op grond van de verkiezingen van de Tweede Kamer van 1994 een fictieve zetelverdeling berekend voor een dergelijke variant welke zij als bijlage B bij dit advies heeft gevoegd. Ook hiervoor geldt overigens dat het beeld dat uit deze bijlage naar voren komt, met het nodige voorbehoud moet worden beschouwd.

De Kiesraad is het eens met het kabinet, dat bij een stelsel zoals voorgesteld, de verkiezing van de landelijke kandidaten dient te geschieden zonder verdeling van het land in kieskringen, derhalve op dezelfde wijze als bij de verkiezingen van het Europese parlement. Dit heeft het bijkomend voordeel dat de politieke partijen niet de mogelijkheid hebben om verkiezing door voorkeurstemmen te bemoeilijken door kandidaten slechts in een beperkt aantal kieskringen op de kandidatenlijst te plaatsen.

In het kabinetsstandpunt wordt geen uitspraak gedaan over de vraag of voor de districtsverkiezing een indeling in kieskringen dient plaats te vinden. De Kiesraad wijst er in dit verband op dat de 19 kieskringen waarin het land thans is verdeeld aanzienlijk kleiner zijn dan de 5 districten die ten behoeve van de verkiezing volgens het gemengde stelsel zouden worden gevormd. Verkiezingen in de 5 districten zonder indeling in kieskringen zouden dus in zekere zin een vermindering van de mogelijkheden tot geregionaliseerde kandidaatstelling betekenen. Anderzijds biedt indeling in kieskringen de mogelijkheid aan politieke partijen om verkiezing door voorkeurstemmen te bemoeilijken. Een en ander tegen elkaar afwegend adviseert de Kiesraad bij de districtsverkiezingen de districten niet in kieskringen te verdelen.

Verder is de Kiesraad er een voorstander van in de wet te bepalen dat een gekozen woonachtig moet zijn en moet blijven in het district waarin hij kandidaat gesteld is, ook al realiseert de Raad zich dat daarvoor een wijziging van de Grondwet nodig is. Indien een "regionaal" gekozen kamerlid zich tijdens de zittingsperiode vestigt buiten het district waarin hij of zij is gekozen, dan dient dit tot ontslag als lid van de Tweede Kamer te leiden wegens ontbreken van de vereisten voor het lidmaatschap. Immers alleen op die wijze is er praktisch gesproken de beste garantie dat er sprake is en blijft van een relatie tussen de kiezer en de (regionaal) gekozenen. Het valt voor de kiezer moeilijk te begrijpen dat hij zou worden vertegenwoordigd door een districts-kandidaat die niet of niet meer in het district woont.

De Kiesraad is voorts van oordeel dat voorgeschreven zou moeten worden dat een groepering slechts aan een of meer districtsverkiezingen kan deelnemen, indien zij ook aan de landelijke verkiezing deelneemt. Voorkomen moet worden dat invoering van een gemengd stelsel zou leiden tot een toename van deelname van regionale politieke groeperingen aan de landelijke verkiezingen.

Ten slotte zal de Kiesraad enkele opmerkingen wijden aan het voorgestelde systeem van zetelverdeling. Voorgesteld wordt om zowel bij de landelijke als bij de regionale verkiezing het zgn. systeem-Webster te hanteren. Dit systeem zou in zijn uitkomsten tot een betere benadering van de maximaal evenredige vertegenwoordiging leiden dan de in de Kieswet neergelegde stelsels van de grootste gemiddelden dat de grote partijen enigszins bevoordeelt, en dat van

de grootste overschotten dat een lichte bevoordeling van de kleine partijen kan meebrengen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de algehele herziening van de Kieswet van 1989 heeft uw ambtsvoorganger de Kiesraad naar aanleiding van het voorlopig verslag gevraagd advies uit te brengen over het systeem-Webster. In zijn advies van 7 september 1988 heeft de Kiesraad erkend dat de methode Webster een nauwkeuriger uitwerking vormt van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dan de beide zetelverdelingsstelsels die de Kieswet kent. Desalniettemin ontraadde een meerderheid van de leden van de Kiesraad invoering van deze methode, omdat deze meerderheid geen dringende noodzaak aanwezig achtte om te streven naar een verdere verfijning van het systeem van evenredigheid en omdat er geen aanwijzingen waren dat de toepassing van de geldende regeling tot problemen in de praktijk leidde. Een minderheid in de Raad was van oordeel dat invoering van het systeem-Webster aanbeveling verdiende. Deze minderheid zag de aanhangige algehele herziening van de Kieswet als een goede gelegenheid om te komen tot een nieuw zetelverdelingssysteem dat een nauwkeuriger uitwerking vormt van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Indien thans een wijziging van het kiesstelsel zou worden ingevoerd die een zekere aantasting van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging zou meebrengen (zoals het gepresenteerde gemengde stelsel), verdient deze standpuntbepaling van de Kiesraad heroverweging.

De Kiesraad wijst er in dit verband op dat artikel P 8 van de Kieswet bepaalt dat in gemeenten met minder dan 19 raadszetels de verdeling van restzetels in eerste instantie geschiedt volgens het stelsel van de grootste overschotten (met een kiesdrempel van 75% van de kiesdeler) en vervolgens volgens het stelsel van de grootste gemiddelden. Dit zou ervoor kunnen pleiten dit systeem ook te hanteren bij de verkiezing van de districtskandidaten voor de Tweede Kamer, nu in het kabinetsvoorstel in alle districten minder dan 19 zetels te verdelen zijn.

De Kiesraad heeft (uitgaande van de verkiezing van de Tweede Kamer van 1994) een berekening gemaakt van de zetelverdeling zoals deze zou luiden indien bij het gemengde stelsel de restzetels bij de districtsverkiezingen volgens het systeem van artikel P 8 van de Kieswet zouden worden verdeeld in plaats van volgens het systeem-Webster. Deze is als bijlage C bij dit advies gevoegd. Opvallend hierbij is dat het systeem-Webster (waarbij volgens de door het kabinet gepresenteerde uitwerking een kiesdrempel van 50% van de kiesdeler is gehanteerd) voor de kleine partijen gunstiger resultaten biedt dan het systeem van artikel P 8 van de Kieswet.

Wordt bij de toepassing van het systeem van artikel P 8 van de Kieswet ook een kiesdrempel gehanteerd van 50% van de kiesdeler, dan wijken de uitkomsten slechts in zeer geringe mate af van de uitkomsten volgens het systeem-Webster.

Een ander leidt de Kiesraad tot de conclusie dat het bij invoering van het zogenaamde gemengde stelsel de voorkeur verdient zowel bij de landelijke verkiezingen als bij de districtsverkiezingen het zetelverdelingssysteem-Webster te hanteren met een kiesdrempel van 50% van de kiesdeler.

De Kiesraad merkt hierbij op dat bij invoering van het systeem-Webster overwogen zou kunnen worden de mogelijkheid kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie te verbinden af te schaffen. Een lijstencombinatie ontleent immers haar praktische bestaansrecht aan het feit dat tengevolge van die combinatie de kans op een extra restzetel toeneemt. Nu het systeem-Webster geen bevoordeling van grote partijen meebrengt, komt dit voordeel van de lijstencombinatie te vervallen. Het is zelfs denkbaar dat het aangaan van een lijstencombinatie in bepaalde gevallen tot het verlies van een zetel zal leiden. Handhaving van de mogelijkheid van lijstencombinatie, die toch een

complicatie van het kiesstelsel meebrengt, dient in dat geval geen redelijk doel meer.

Praktische consequenties

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer wordt weinig aandacht besteed aan de praktische consequenties van de invoering van een zgn. gemengd kiesstelsel. Opgemerkt wordt dat om praktische redenen het beste gewerkt kan worden met twee stembiljetten. Aan de gevolgen daarvan wordt geen aandacht besteed. Voorts is er geen rekening gehouden met het feit dat inmiddels in ca. 230 gemeenten (meer dan 50% van de kiezers omvattend) geen gebruik meer wordt gemaakt van stembiljetten maar van stemmachines.

Het werken met twee stembiljetten houdt in dat het stemproces meer tijd kost. In de spitsuren zal in dat geval rekening moeten worden gehouden met extra filevorming. Een uitbreiding van de openingstijden van het stembureau zal in dat geval waarschijnlijk nodig zijn. Ook het tellen van de stemmen zal in dat geval meer tijd kosten. In de regel zal dat betekenen dat veel stembureaus pas in de nachtelijke uren de uitslag zullen kunnen vaststellen. Een en ander betekent een aanzienlijke taakverzwaring van de leden van de stembureaus.

In gemeenten waar stemmachines worden gebruikt zal invoering van het gemengde stelsel ertoe kunnen leiden dat de bestaande stemmachines onbruikbaar zullen zijn. De capaciteit van die stemmachines is immers beperkt. Invoering van dit stelsel kan er dus toe leiden dat in ruim 230 gemeenten zal moeten worden teruggekeerd naar het stemmen met stembiljetten, althans voor zover het betreft de verkiezingen van de Tweede Kamer.

Uit het voorgaande blijkt dat invoering van het gemengde stelsel aanzienlijke financiële consequenties zal hebben voor de gemeenten. De Kiesraad gaat ervan uit dat het Rijk in dat geval die kosten volledig zal compenseren.

Alternatieven

Zoals eerder in dit advies opgemerkt, is de Kiesraad geen voorstander van een ingrijpende wijziging van het kiesstelsel zoals neergelegd in het door het kabinet gepresenteerde model van een gemengd stelsel. Dit neemt niet weg dat de Kiesraad mogelijkheden ziet om door een minder ingrijpende wijziging van het hier te lande geldende kiesstelsel een verbetering van de relatie tussen kiezers en gekozenen tot stand te brengen. De Raad denkt daarbij in het bijzonder aan het verlagen van de drempel voor verkiezing door voorkeurstemmen. Deze zgn. voorkeurdrempel bedraagt thans 50% van de kiesdeler. Ook in het door het kabinet gepresenteerde model van een gemengd stelsel wordt (onder 3.1.9) voorgesteld de voorkeurdrempel te verlagen tot 25% van de kiesdeler. In dat model is deze verlaging evenwel noodzakelijk om bij de landelijke verkiezingen te bewerkstelligen dat het niet moeilijker wordt verkozen te worden met voorkeurstemmen. Immers door de halvering van het aantal zetels voor de landelijke verkiezing (van 150 naar 75) verdubbelt de kiesdeler en zou derhalve ook de voorkeurdrempel verdubbelen.

In het advies van de Kiesraad van 21 maart 1985, waarbij de Raad een voorontwerp tot algehele herziening van de Kieswet aanbood, werd medegedeeld dat de helft van de leden van de Kiesraad voorstander was van verlaging van de voorkeurdrempel van 50% tot 25 % van de kiesdeler. Thans is de Raad unaniem van oordeel dat een verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler aanbeveling verdient. Zelfs een verdergaande verlaging van de

voorkeurdrempel zou nog de voorkeur verdienen van de meerderheid van de Kiesraad boven een van de in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer geschetste wijzigingen van het kiesstelsel.

Ook ten aanzien van verdergaande regionalisering van de kandidaatstelling, indien daaraan behoefte zou bestaan, biedt naar het oordeel van de Raad het bestaande kiesstelsel goede mogelijkheden. Zoals hiervoor opgemerkt zal een wijziging van artikel H 6 van de Kieswet in dier voege dat op een lijst ten behoeve van de verkiezingen van de Tweede Kamer maximaal 10 kandidaten mogen worden vermeld, in het bijzonder de grote partijen dwingen tot het plaatsen van regionale kandidaten op de kandidatenlijsten in de onderscheiden kieskringen.

De Kiesraad,



, voorzitter



secretaris

Bijlage A

Aantal inwoners per zetel in de onderscheiden districten
(volgens kabinetsstandpunt)

district	aantal inwoners ¹⁾	aantal zetels	quotiënt
D1	2.673.652	13	205.665,54
D2	3.190.643	16	199.414,63
D3	2.463.793	12	205.316,08
D4	3.331.461	16	208.216,31
D5	3.773.302	18	209.627,89

¹⁾ per 1 januari 1995

Bijlage B

Zetelverdeling volgens het gemengde stelsel indien Nederland in 12 districten zou worden verdeeld, overeenkomend met de provincies.

De restzetelverdeling is berekend aan de hand van het systeem-Webster met een kiesdrempel van 50% van de kiesdeler. In twee provincies (Flevoland en Zeeland) wordt door geen enkele partij de kiesdrempel gehaald; daarom is in die provincies geen kiesdrempel gehanteerd.

	L	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	Tot	'94
CDA	17	1	1	-	2	3	1	2	3	1	4	2	-	37	34
PvdA	18	2	2	2	1	2	1	4	4	1	3	2	-	42	37
VVD	15	-	-	-	1	2	2	3	4	-	2	1	1	31	31
D66	12	-	-	-	1	2	1	2	3	-	2	1	-	24	24
GL	3	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	4	5
SGP	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
GPV	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
RPF	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
CD	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	3
SP	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
55+	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
AOV	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	6

Districten en aantal te verdelen zetels per district:

D1	Groningen	3
D2	Friesland	3
D3	Drenthe	2
D4	Overijssel	5
D5	Gelderland	9
D6	Utrecht	5
D7	N-Holland	12
D8	Z-Holland	16
D9	Zeeland	2
D10	N-Brabant	11
D11	Limburg	6
D12	Flevoland	1

Bijlage C

Zetelverdeling volgens het gemengde stelsel indien bij de landelijke verkiezing het systeem-Webster wordt gehanteerd en bij de districtsverkiezingen het systeem van artikel P 8 (zonder lijstencombinaties)

	L	D1	D2	D3	D4	D5	Tot.	zv 3-5-94
CDA	17	4	5	2	4	6	38	34
PvdA	18	5	4	4	4	4	39	37
VVD	15	2	4	3	5	4	33	31
D66	12	2	3	3	3	3	26	24
GL	3	-	-	-	-	-	3	5
SGP	1	-	-	-	-	-	1	2
GPV	1	-	-	-	-	-	1	2
RPF	2	-	-	-	-	-	2	3
CD	2	-	-	-	-	-	2	3
SP	1	-	-	-	-	-	1	2
U55+	1	-	-	-	-	-	1	1
AOV	2	-	-	-	-	1	3	6
Totaal	75	13	16	12	16	150	150	

Indien bij de districtsverkiezingen het zetelverdelingssysteem van artikel P 8 van de Kieswet wordt gehanteerd, doch met een kiesdrempel in eerste instantie van 50% in plaats van 75% van de kiesdeler, dan zou de totale uitslag als volgt zijn:

CDA	35
PvdA	38
VVD	31
D66	26
GL	6
SGP	1
GPV	1
RPF	2
CD	4
SP	1
U55+	1
AOV	4

Deze uitslag wijkt slechts op één punt af van die volgens het kabinetsvoorstel: D66 heeft een zetel meer, de PvdA een zetel minder.

Bijlage A

Aantal inwoners per zetel in de onderscheiden districten
(volgens kabinetstandpunt)

district	aantal inwoners ¹⁾	aantal zetels	quotiënt
D1	2.673.652	13	205.665,54
D2	3.190.643	16	199.414,63
D3	2.463.793	12	205.316,08
D4	3.331.461	16	208.216,31
D5	3.773.302	18	209.627,89

¹⁾ per 1 januari 1995