

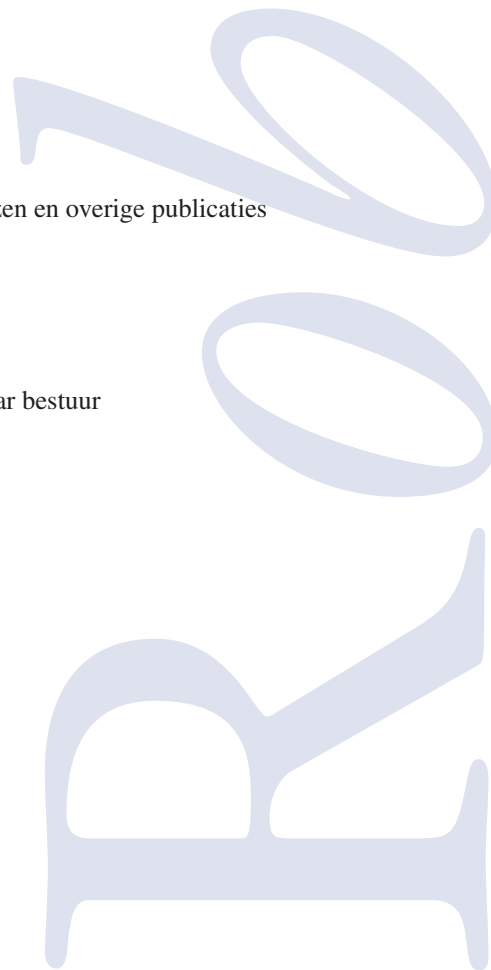
Kiezen zonder drempel
het kiesstelsel geactualiseerd

februari 1999



Inhoud

1. Inleiding	5
2. Regionale en personele elementen	6
3. Bespreking voorkeursvariant van minister	7
4. Bespreking overige varianten	8
5. Naar een betere herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers	11
6. Samenvatting	13
Geraadpleegde bronnen	15
Bijlage I Adviesaanvraag	
Bijlage II Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage III Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage IV Nog te verschijnen adviezen	
Bijlage V Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	



1.

Inleiding

Minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur bij brief van 29 september 1998 gevraagd advies uit te brengen over een concept-nota inzake een aanpassing van het kiesstelsel.

Aanleiding voor de adviesaanvraag vormt het regeerakkoord. Daarin wordt geconstateerd dat het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen versterkt kunnen worden.

In de concept-nota van de minister van BZK worden enkele varianten geschetst die uiteindelijk aan de Kamer zullen worden voorgelegd. Het gaat daarbij om de volgende voorstellen.

1. De kiezer mag drie voorkeurstemmen uitbrengen;
2. Eerste variant op het Duitse stelsel: één stem op een landelijke partij en één stem per enkelvoudig district;
3. Tweede variant op het Duitse stelsel: de kiezer kan onbeperkt nummeren op voorkeursvolgorde. Het land wordt verdeeld in 15 meervoudige districten;
4. Afschaffing van de voorkeursdrempel (voorstel Andeweg);
5. Kiezer krijgt twee stemmen: één voor de partij en één voor een individuele kandidaat (advies Raad voor het binnenlands bestuur);
6. Idem, maar met een beperking om overschotzetels te voorkomen (Van Kemenade).

Ten aanzien van een mogelijke versterking van het regionale element en de vergroting van de herkenbaarheid van kandidaten stelt de minister nog wel de volgende randvoorwaarden.

- a. Handhaving van het grondwettelijk vereiste van evenredigheid. Kleine politieke partijen mogen niet worden benadeeld;
- b. Handhaving van het aantal Tweede Kamerzetels (150), d.w.z. geen Überhangmandate ofwel overschotzetels, zoals in Duitsland;
- c. Een kiesdrempel van 1/150e van het aantal uitgebrachte stemmen;
- d. Het bieden van de mogelijkheid aan politieke partijen om de fracties evenwichtig samen te stellen;
- e. Het stelsel dient begrijpelijk te zijn voor de kiezer;
- f. Een te grote omvang van eventuele kiesdistricten dient te worden vermeden;
- g. Principiële wijzigingen van het kiesstelsel moeten worden gesteund door een grotere parlementaire meerderheid dan de helft plus één.

Mede op basis van deze randvoorwaarden wordt in de conceptnota voorzichtig een voorkeur uitgesproken voor de derde variant (voorstel van Van Schagen en Kummeling).¹ In paragraaf 3 gaat de Raad hier nader op in. Daarvoor reageert de Raad in paragraaf 2 op de doelstelling om zowel het regionale als het personele element van het kiesstelsel te versterken. In paragraaf 4 behandelt de Raad de overige varianten. In paragraaf 5 geeft de Raad aan in welke richting

¹ Van Schagen en Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, 1998, p. 58 e.v.

het kiesstelsel naar zijn opvatting dient te worden aangepast.

2.

Regionale en personele elementen

In het advies van de Raad getiteld "Tussen staat en electoraat"² gaf de Raad aan dat een democratisch politiek systeem toegankelijk behoort te zijn. Hij constateerde daarbij dat het huidige kiesstelsel al in zeer grote mate toegankelijk is. In dat opzicht achtte de Raad ingrijpende wijzigingen dan ook niet noodzakelijk. Wel meende de Raad dat lichte verbeteringen mogelijk zijn. Blijkbaar deelt het Kabinet die opvatting. In het regeerakkoord wordt opgemerkt dat met name nog de regionale component en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen kunnen worden versterkt. Een versterking van regionale en personele elementen in het kiesstelsel zou weliswaar een verdere vergroting van de toegankelijkheid van het politiek systeem betekenen, maar desondanks plaatst de Raad kanttekeningen bij die dubbele doelstelling.

De Raad merkt op dat de doelstellingen in zekere zin op elkaar aansluiten. Versterking van het regionale element betekent een versterking van het personele element. Immers, kandidaten worden op die wijze in eerste instantie geselecteerd naar regionale herkomst. Omgekeerd is het mogelijk dat een versterking van het personele element een versterking van het regionale element oplevert indien kiezers hun stem bepalen afhankelijk van de regionale herkomst van de kandidaten.

De Raad wijst er echter op dat de representativiteit van de volksvertegenwoordigers niet alleen wordt bepaald door de regionale herkomst van de kandidaten. Met andere woorden, de voorkeur van de kiezers voor kandidaten wordt in de praktijk niet alleen ingegeven door regionale herkomst, maar eveneens factoren als geslacht, godsdienst, beroepsmatige achtergrond, deskundigheid, persoonlijke inhoudelijke standpunten, leeftijd enz. Ook de Kiesraad heeft in het verleden reeds opgemerkt dat het hem niet bekend was dat bij de kiezer behoefte zou bestaan aan een meer regionale vertegenwoordiging in de nationale politiek.³ Indien er al behoefte zou bestaan aan een versterking van de regionale component, zou dit volgens de Kiesraad in dat advies het eenvoudigst kunnen worden verwezenlijkt door artikel H6 van de Kieswet zodanig te wijzigen dat in een kieskring maximaal tien kandidaten op een kandidatenlijst van een partij mogen worden vermeld.⁴

Bovendien wijst de Raad erop, indien er al sprake zou zijn van voorkeuren gebaseerd op regionale herkomst, dat de afbakening van regio's problematisch is. Regionale verbondenheid van mensen kan per slot van rekening worden

² Advies van oktober 1998.

³ Advies van de Kiesraad van 29 december 1995, KR95/144, p.2.

⁴ Zie ook het recente advies van de Kiesraad d.d. 22 december 1998, KR98/51945.

bepaald door landsdelen, provincies, landstreken of gemeenten. Dit brengt de Raad tot de slotsom dat het tot uitdrukking brengen van regionale componenten binnen het kiesstelsel altijd gebaseerd zal zijn op betrekkelijk arbitraire keuzes.

De Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat niet de eerste prioriteit behoort te liggen bij een versterking van het regionale element in het kiesstelsel. Voorzover die versterking gewenst is kan het plaatsvinden door een versterking van het personele element. In het advies “Tussen staat en electoraat” signaleerde de Raad reeds een gebrek aan herkenbaarheid van individuele volksvertegenwoordigers.⁵ De Raad acht dit vraagstuk van groter gewicht dan het vraagstuk van de regionale herkomst van volksvertegenwoordigers. De herkenbaarheid van kandidaten dient bovendien niet te worden ingeperkt door regionale grenzen. Naar de mening van de Raad bestaat in de praktijk weinig behoefte aan het accentueren van de betekenis van de kieskringen. De nadruk dient naar het oordeel van de Raad vooral te liggen op een versterking van het personele element binnen het kiesstelsel. De verschillende varianten van wijziging van het kiesstelsel dienen, naar de opvatting van de Raad, hierop te worden beoordeeld.

3.

Bespreking voorkeursvariant van minister

In de conceptnota wordt een voorzichtige voorkeur uitgesproken voor de derde variant. Deze variant houdt in dat ongeveer 100 zetels aan personen worden toegewezen door middel van verkiezingen in kiesdistricten. Per district worden meerdere zetels verdeeld, zodanig dat per 150.000 inwoners één kamerlid wordt verkozen. Daarnaast wordt de kiezer de mogelijkheid geboden de kandidaten te nummeren in de volgorde die zijn of haar voorkeur heeft. In het voorstel worden 100 van de 150 op basis van de eerste voorkeur gekozen zetels door districtskandidaten bezet, waarbij de overige zetels worden ingevuld op basis van de door de politieke partijen vastgestelde landelijke lijsten. Overschotzetels zouden met aanvullende maatregelen kunnen worden voorkomen. De grenzen van de kiesdistricten vallen in hoofdzaak samen met de provinciegrenzen. Daarnaast vormen in het voorstel tevens de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zelfstandige kiesdistricten.

In de vorige paragraaf plaatste de Raad reeds kanttekeningen bij een mogelijke versterking van de regionale component binnen het kiesstelsel. Kort samengevat behoort naar het oordeel van de Raad bij een aanpassing van het kiesstelsel de prioriteit te liggen bij een verbetering van de persoonlijke herkenbaarheid. Het is reeds om die reden dat de Raad vraagtekens zet bij de noodzaak en wenselijkheid van de geschetste variant.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1998: p. 19.

Los daarvan plaatst de Raad nog kanttekeningen bij de voorgestelde indeling in kiesdistricten. Uitgaande van de voorgestelde indeling die gebaseerd is op provinciegrenzen, meent de Raad dat de bijzondere positie voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag te arbitrair is. Daaraan voegt de Raad toe dat, gelet op het streven naar indelingen volgens de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie, een indeling van de kiesdistricten gebaseerd op de provinciegrenzen het meest voor de hand ligt. Als het al wenselijk wordt geacht om uitzonderingsposities toe te staan binnen de hoofdstructuur dan acht de Raad het meer voor de hand te liggen om daarbij uit te gaan van districten die een grotere maatschappelijke samenhang vertonen. De regionale herkenbaarheid van kandidaten houdt immers niet op bij de gemeentegrenzen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In dat perspectief zouden kiesdistricten moeten worden gevormd die het gehele stedelijke gebied van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bestrijken.

Verder constateert de Raad dat de versterking van het personele element is vormgegeven via een systeem van preferente stemmen. Dit houdt in dit voorstel in dat de kiezer de kandidaten onbeperkt kan nummeren op voorkeursvolgorde. Overigens achten de ontwerpers daardoor een indeling in districten noodzakelijk. Het nummeren van landelijke lijsten met vele tientallen kandidaten achten zij (terecht) een ondoenlijke zaak. De Raad concludeert daarmee dat aan dit systeem van preferente stemmen het reeds eerder aangegeven nadeel is verbonden van de noodzaak van een districtensysteem. Hoewel de Raad wel degelijk de mogelijkheden wenst te bezien van een versterking van het personele element binnen het kiesstelsel, stelt hij zich op het standpunt dat de oplossing via het voorgestelde systeem van preferente stemmen niet de voorkeur verdient. De voorkeur van de Raad gaat uit naar een versterking van het personele element van het kiesstelsel zonder dat daarbij een regionale indeling is vereist. Daarbij plaatst de Raad vraagtekens bij de veronderstelling, die impliciet in het voorstel ligt besloten, dat de band tussen kiezer en gekozenen wordt versterkt bij een indeling in districten waarbij per 150.000 inwoners één kamerlid wordt verkozen. Afgezet tegen de randvoorwaarde van de minister dat het kiesstelsel vooral ook begrijpelijk dient te zijn voor de kiezer, meent de Raad bovendien dat het voorstel in zijn geheel gezien, te ingewikkeld is voor de gemiddelde kiezer.

4.

Bespreking overige varianten

Gelet op de aard van de bezwaren van de Raad tegen de tweede variant op het Duitse stelsel en gezien de voorkeur van de Raad voor een versterking van het personele element zonder dat daarbij een regionale indeling is vereist, acht de Raad het gewenst in het kort aandacht te schenken aan de andere varianten die in de conceptnota worden genoemd. De Raad merkt allereerst nog op dat aan de eerste variant op het Duitse stelsel eveneens het bezwaar is verbonden dat de versterking van de regionale component via een indeling in districten

plaatsvindt. Deze variant laat hij in dit verband dan ook verder buiten beschouwing.

Hetzelfde geldt voor de Rbb-variant waarbij de kiezer twee stemmen krijgt, te weten één voor de partij en één voor een individuele kandidaat. Deze variant bergt het nadeel in zich van overschotzetels. Hoewel dit op zichzelf beschouwd geen probleem hoeft te zijn, zou dit wel betekenen dat een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. Een dergelijke wijziging zou daarom (te) veel tijd kosten.

De resterende varianten zijn (uitgaande van de nummering in paragraaf 1):

- variant 1: de kiezer mag drie voorkeurstemmen uitbrengen;
- variant 4: afschaffing van de voorkeursdrempel (voorstel Andeweg);
- variant 6: de kiezer krijgt twee stemmen: één voor een partij en één voor een individuele kandidaat. Er is voorzien in een beperking om overschotzetels te voorkomen (voorstel Van Kemenade).

De Raad merkt op dat in de conceptnota wordt gesteld dat juist deze varianten geen versterking kennen van het regionale element. De Raad tekent hierbij aan dat juist deze varianten aan de kiezer de vrijheid laten het regionale element te laten meewegen. Indien de kiezer daaraan behoefte heeft kan hij of zij dan wel degelijk het regionale element benadrukken. In hoeverre dat daadwerkelijk zo zal zijn is dus afhankelijk van de wens van de kiezer. Het grote voordeel van deze drie varianten is juist dat zij de vrijheid laten aan de kiezers om die elementen te laten meewegen die zij van belang achten voor de representativiteit van de volksvertegenwoordigers. Daarbij kan het naast regionale herkomst ook gaan om geslacht, beroepsmatige achtergrond, religie etc. Hoewel een persoonlijke profilering ook binnen een regio kan plaatsvinden, hecht de Raad er waarde aan de persoonlijke herkenbaarheid niet in te perken door grenzen van een regio.

• *Variant 1 - Meerdere (drie) voorkeurstemmen*

Het gaat hier om een vorm van een meerstemmig kiesstelsel. Deze variant wordt voorgesteld door Van Schagen en Kummeling.⁶ Kiezers kunnen hierbij drie stemmen uitbrengen. Anders geformuleerd: de stem van de kiezer wordt in drieën verdeeld. Zij kunnen de stemmen spreiden over kandidaten van één partij, maar ook over kandidaten van verschillende partijen.

Het voordeel van een dergelijke variant is dat de kiezer in staat wordt gesteld genuanceerdheid van zijn standpunten en visie tot uitdrukking te brengen. Hij wordt niet langer gedwongen zijn volledige stem aan één enkele partij op te dragen. Hoewel het personele element met een dergelijke variant wordt versterkt, merkt de Raad op dat het niet betekent dat daarmee recht wordt gedaan aan de eerste en tweede voorkeuren van de kiezer. Immers, ieder van de stemmen weegt in de voorgestelde formule even zwaar. Mede door het gelijke gewicht van ieder van de drie stemmen bestaat ook de mogelijkheid dat een

⁶ Van Schagen en Kummeling 1998: p. 54.

door de partij gewenste evenwichtige samenstelling van de fractie wordt doorbroken. Overigens wordt er vanuit gegaan dat de meeste kiezers, evenals in de huidige situatie, de stem zullen uitbrengen op lijsttrekkers van de partijen. Daardoor zullen de effecten van het toekennen van meerdere voorkeurstemmen op de lijstvolgorde relatief beperkt zijn.

- *Variant 4 - Afschaffing voorkeursdrempel*

Artikel P15 van de Kieswet bepaalt in beginsel dat een kandidaat die zoveel stemmen haalt als 25% van de kiesdeler (ongeveer 15.000 stemmen) in de volksvertegenwoordiging wordt verkozen (mits de desbetreffende lijst voldoende stemmen heeft gekregen). Dat percentage is onlangs verlaagd van 50% naar de genoemde 25%. Het doel van die verlaging was het personele element van het kiesstelsel te versterken. Voor kandidaten met veel voorkeurstemmen wordt het eenvoudiger in de volksvertegenwoordiging te worden gekozen.

Andeweg stelt voor de voorkeursdrempel in zijn geheel af te schaffen. De samenstelling van de fracties wordt daarbij primair bepaald door het aantal stemmen dat op iedere kandidaat is uitgebracht. Dit voorstel bergt op zichzelf het bezwaar in zich van de mogelijkheid dat de door de partij wenselijk geachte samenstelling van de fractie kan worden doorbroken via de voorkeurstemmen. Volgens Andeweg kan dit risico worden vermeden door ook de mogelijkheid te bieden op de partij te stemmen in plaats van op een individuele kandidaat. Daarmee kan de kiezer aangeven dat hij of zij instemt met de door de partij aangegeven volgorde van kandidaten op de kieslijst. Beide aantallen stemmen op de kandidaten, zowel de in volgorde overgedragen stemmen, als de voorkeurstemmen, worden per kandidaat opgeteld en zo wordt de volgorde bepaald voor het toekennen van de aan de partij toegevalen zetels.

De Raad erkent weliswaar dat een dergelijke aanpassing inderdaad het bezwaar verkleint van de mogelijkheid van onevenwichtig samengestelde fracties, maar tegelijkertijd wordt daarmee wel de mogelijkheid verkleind de geslotenheid van partijculturen te doorbreken. De toegankelijkheid van het politiek systeem is eerder gebaat met enkel en alleen een afschaffing van de voorkeursdrempel. De Raad plaatst dan ook vraagtekens bij de betekenis van het voorstel in de praktijk. De verlaging van de voorkeursdrempel van 50% naar 25% heeft bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen slechts een beperkt effect gehad op de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten en op de samenstelling van de Kamer. Uit een evaluatie blijkt dat twee leden als gevolg van de verlaging van de voorkeursdrempel zitting hebben genomen in de Tweede Kamer. De Raad vermoedt dan ook dat de meeste kiezers uiteindelijk eenvoudigweg op de partij zullen stemmen en daarmee zullen instemmen met de door de partij gewenste voorkeursamenstelling van de fractie. De mogelijkheid een stem op een partij uit te brengen neutraliseert het effect van afschaffing van de voorkeursdrempel. De Raad meent dan ook dat naast dit voorstel van Andeweg meer aanpassingen noodzakelijk zijn teneinde de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten te versterken willen daarmee uiteindelijk veranderingen worden aangebracht in de zetelbezetting.

- *Variant 6 - Variant Van Kemenade*

In zekere zin is deze variant een combinatie van de beide vorige varianten. Het combineert de meerstemmigheid van het kiesstelsel met de door Andeweg geopperde mogelijkheid van het uitbrengen van een stem op een partij. In het voorstel van Van Kemenade kan de kiezer namelijk twee stemmen uitbrengen: één op een partij en één op een individuele kandidaat (al dan niet van dezelfde partij). Het aantal zetels van de partij in de volksvertegenwoordiging wordt bepaald door het aantal stemmen op de partij. De personele bezetting wordt mede bepaald door de individuele kandidaten die de voorkeursdrempel hebben behaald. Om overschotzetels te voorkomen kan worden volstaan met een bezetting van de door de eerste stem voor de partij behaalde zetels door diegenen van die partij, die de meeste voorkeurstemmen hebben behaald. Volgens Van Kemenade kan de kiezer op die wijze zowel invloed uitoefenen op de beleidsrichting als op de personele samenstelling en wordt hij als het ware zelfs uitgenodigd om zich in zijn keuze niet alleen over personen, maar ook over een algemene beleidsoriëntatie uit te spreken.⁷

De Raad merkt hierbij op dat de tweede stem (op de individuele kandidaat) in de voorgestelde opzet niet van invloed is op de zetelverdeling tussen partijen, maar slechts op de samenstelling van de betreffende fractie. De tweede stem van de kiezer (op een individuele kandidaat), ook al wordt die stem uitgebracht op een kandidaat van een andere partij dan met de eerste stem is aangegeven, zal minder gewicht in de schaal leggen dan de eerste stem van de kiezer. De vraag rijst dan wat het effect zal zijn van een dergelijk opzet. De Raad acht het niet onwaarschijnlijk dat de meeste kiezers hun tweede stem alsnog op een lijsttrekker uitbrengen, al dan niet van dezelfde partij. Ook is het niet ondenkbaar dat de tweede stem slechts nog wordt gebruikt met als doel de voorkeursvolgorde van een andere partij te doorbreken. Voorzover het systeem van invloed zal zijn op de samenstelling van de fracties zal dit dan in ongewenste zin zijn.

5.

Naar een betere herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers

De Raad concludeert op basis van de vorige paragraaf dat aan de zes voorstellen die in discussie zijn gebracht verschillende deels praktische, deels principiële bezwaren kleven. Voor wat betreft dit laatste blijft voor de Raad het uitgangspunt dat een versterking van de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten voorop dient te staan. Dit sluit een versterking van het regionale element bepaald niet uit. De Raad wijst er in dat verband op dat een versterking van de persoonlijke herkenbaarheid reeds met eenvoudige middelen is te bereiken, zonder daarbij het kiesstelsel fundamenteel te wijzigen.

⁷ J.A. van Kemenade, 'Een meerstemmig kiesstelsel', in: Van Schagen en Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, p. 86.

Enkel en alleen afschaffing van de voorkeursdrempel zou in dat licht bezien al een eerste stap zijn. Behalve dat dit de persoonlijke herkenbaarheid van individuele kandidaten versterkt, betekent het eveneens een vergroting van de toegankelijkheid van het politiek systeem. Het nadeel van de mogelijkheid van een doorbreking van de door de partij aangegeven voorkeursvolgorde van kandidaten kan worden gezien als een voordeel in het perspectief van de wenselijkheid van de doorbreking van gesloten partijculturen.

In combinatie met afschaffing van de voorkeursdrempel, hoewel het daarvan ook los kan worden gezien, acht de Raad het denkbaar, indien een individuele kandidaat daar prijs op stelt, meerdere gegevens over die kandidaat te publiceren dan alleen woonplaats en geslacht. De Raad denkt in dat verband met name aan leeftijd, beroepsmatige achtergrond of godsdienst/levensbeschouwing. Met toepassing van nieuwe technologieën is het denkbaar dat kiezers kandidaten op bepaalde kenmerken selecteren om vervolgens hun stem op een kandidaat uit te brengen.

In een recent advies ging de Raad in verband met de kwaliteit van politieke ambtsdragers en in verband met de toegankelijkheid van het democratisch systeem ook al in op de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten.⁸ De persoonlijke herkenbaarheid vormt een aspect van de kwaliteit van politici. Daarnaast kan een vergroting van de toegankelijkheid van het politiek systeem bijdragen aan de herkenbaarheid van personen. In verband met een verdere vergroting van de toegankelijkheid van het politieke systeem wees de Raad op een aantal voorstellen dat is gedaan om het kiesstelsel aan te passen. Hij verwees daarbij in het bijzonder naar de ideeën met betrekking tot het toekennen van meerdere stemmen aan de kiezer. Bij een dergelijk meerstemmig kiesstelsel zal de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten worden versterkt, aangezien ook andere kandidaten dan alleen de lijsttrekkers worden gestimuleerd zich te profileren, hetgeen ook de kwaliteit van de (aspirant-) politici kan bevorderen. Op die wijze kan ook de voorkeur van een kandidaat uit een bepaalde regio blijken of de voorkeur voor een kandidaat van een bepaald geloof of geslacht alsmede de voorkeur voor een partij die de minister-president zou moeten leveren. Ook gaat een meerstemmig kiesstelsel niet langer impliciet uit van de gedachte dat de kiezer met het uitbrengen van zijn of haar stem op een bepaalde partij ook alle standpunten van die partij onderschrijft.⁹ De kiezer kan in dat opzicht in een meerstemmig kiesstelsel kiezen door zijn stem te delen.

In de vorige paragraaf zijn twee varianten van meerstemmige kiesstelsels aan de orde gekomen. De Raad constateerde bij beide varianten echter beperkingen. In

⁸ Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1998, p. 24-25.

⁹ “(...) wordt van de kiezer niet langer die dwaze en pathetische liefdesverklaring aan het adres van één partij verlangd, waartoe de kiezer nu *nolens volens* gedwongen wordt (...), F.R. Ankersmit, *Macht door representatie*, p. 304.

het stelsel van meervoudige (drie) voorkeurstemmen zijn weliswaar, anders dan in het voorstel van Van Kemenade, alle stemmen van invloed op de zetelverdeling tussen partijen. Een nadeel daarvan is echter dat daarmee geen recht wordt gedaan aan de eerste, tweede en derde voorkeur van de kiezer.

De Raad merkt op dat dit kan worden opgelost door de eerste stem zwaarder te laten wegen dan de tweede (en de derde) stem. Het gaat hierbij dan om een stelsel van gewogen voorkeurstemmen. De kiezer zal de volksvertegenwoordiging ervaren als meer representatief zodra de samenstelling van de volksvertegenwoordiging een afspiegeling vormt van zowel de eerste als volgende voorkeuren van het electoraat. Overigens acht de Raad daarbij een derde stem niet strikt noodzakelijk. Het uitbrengen van twee (voorkeur)stemmen komt reeds in voldoende mate tegemoet aan de politieke en electorale voorkeuren van de gemiddelde kiezer en aan de eis van begrijpelijkheid en doorzichtigheid van het kiesstelsel. In dit systeem van gewogen voorkeurstemmen telt de eerste stem dubbel in vergelijking tot de tweede stem, ofwel de kiezer heeft één stem die voor $2/3$ e wordt toebedeeld aan de kandidaat van zijn eerste voorkeur en voor $1/3$ e aan de kandidaat van zijn tweede voorkeur.

6.

Samenvatting

De Raad plaatst kanttekeningen bij de dubbele doelstelling ten aanzien van een mogelijke aanpassing van het kiesstelsel. De Raad betwijfelt of er een zelfstandige behoefte bestaat aan een versterking van het regionale element. Indien de regionale component al versterking behoeft kan dit gestalte krijgen via een versterking van de persoonlijke herkenbaarheid. In die opzet is het de kiezer die bepaalt in hoeverre de regionale herkomst van kandidaten medebepalend is voor de representativiteit van de volksvertegenwoordiging.

De persoonlijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers kan al via eenvoudige aanpassingen worden gestimuleerd. Afschaffing van de voorkeursdrempel is daarbij een goede mogelijkheid. Het heeft tevens het voordeel dat het de toegankelijkheid van het politiek systeem vergroot. Verder kunnen, indien een individuele kandidaat daar prijs op stelt, meerdere gegevens over een kandidaat worden gepubliceerd dan alleen woonplaats en geslacht. De Raad denkt daarbij met name aan leeftijd, beroepsmatige achtergrond en godsdienst of levensbeschouwing. Met toepassing van nieuwe technologieën is het mogelijk dat kiezers kandidaten op bepaalde kenmerken selecteren om vervolgens hun stem op een kandidaat uit te brengen.

Een verdergaande stap ter verbetering van zowel de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordigers, als de toegankelijkheid van het politieke systeem acht de Raad de invoering van een meerstemmig kiesstelsel. De voorkeur van de Raad gaat daarbij uit naar een systeem van gewogen voorkeurstemmen. Voor zowel de representativiteit van de volksvertegenwoordiging als de doorzichtigheid van het kiesstelsel kan worden volstaan met een stelsel waarbij

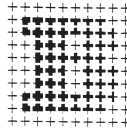
/14/

de kiezer twee stemmen kan uitbrengen waarbij de eerste stem in de telling zwaarder weegt dan de tweede stem.

Geraadpleegde bronnen

- R.B. Andeweg, 'Het Ei van Kohnstamm? Versterking van het personele element in het Nederlandse kiesstelsel', in: Van Schagen en Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Den Haag/Deventer 1998.
- F.R. Ankersmit, *Macht door representatie; exploraties III: politieke filosofie*, Kampen/Kapellen 1997
- D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, diss. Groningen, Nijmegen 1982.
- D.J. Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer 1997.
- J.A. van Kemenade, 'Een meerstemmig kiesstelsel', in: Van Schagen en Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Den Haag/Deventer 1998.
- Kiesraad, *Advies inzake wijziging kiesstelsel*, Den Haag, 29 december 1995.
- Kiesraad, *Advies inzake voorstellen aanpassing kiesstelsel*, 22 december 1998.
- J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Den Haag/Deventer 1998.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast (advies)*, Den Haag, september 1996
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, oktober 1998.

Bijlage I Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties

150 Grondwet
jaar

Aan
De Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1		CW98/51250	29 september 1998
Inlichtingen bij		Door kiesnummer	
mr P.J. Stolk		(070)3026823	
Onderwerp		Departementsonderdeel	
concept-nota inzake aanpassing kiesstelsel		Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving	

Geacht College,

Bijgaand zend ik u een concept-nota, waarin enige voorstellen tot mogelijke aanpassing van het kiesstelsel aan de orde worden gesteld. Ik moge u verzoeken hierover advies uit te brengen. Voor de goede orde vermeld ik u dat ik over deze concept-nota ook het advies van de Kiesraad heb gevraagd. Ik zou het zeer op prijs stellen indien u het daarheen zou leiden dat ik in de loop van de komende januari-maand de beschikking over uw advies zou krijgen.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES


A. Peper

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
5. Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
7. Illegale Blijvers april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
9. Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving oktober 1998
10. De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
11. De grenzen van de Internetdemocratie december 1998

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998

Bijlage IV

Nog te verschijnen adviezen

- | | |
|----------------------------------|---------------|
| 1. Toekomst minderhedenbeleid | februari 1999 |
| 2. Regierol gemeenten | maart 1999 |
| 3. Bijzondere opsporingsdiensten | mei 1999 |

Rob

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften** (geen Raadslid).