

Vergaderjaar 1999–2000

26 957

Wijziging kiesstelsel

Nr. 2

NOTA

1. Algemeen

In het regeerakkoord wordt met betrekking tot het kiesstelsel geconstateerd dat met het oog op **enige versterking van het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen** op basis van de resultaten van het nadere onderzoek en de alternatieven die op tafel liggen, op korte termijn een nieuw voorstel voor aanpassing van het kiesstelsel aan de Kamer kan worden voorgelegd. Daarbij is, aldus het regeerakkoord, een voorwaarde dat het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging gehandhaafd blijft.¹

Het onderwerp «wijziging kiesstelsel» heeft, zoals hierna ook nog zal blijken, een lange geschiedenis. Vele varianten zijn besproken en afgewezen. Dit is de reden dat deze nota niet uitmondt in één concreet voorstel. **Het doel van deze nota is vanuit de theoretische kenmerken van kiesstelsels en een vergelijking met buitenlandse kiesstelsels een aantal mogelijke varianten te presenteren.** Het is vervolgens aan de Kamer om aan te geven in welke richting een uitgewerkt voorstel voor een nieuw kiesstelsel gedaan moet worden. De opzet van deze nota is als volgt. Allereerst zal ik een beknopt overzicht geven van de voorgeschiedenis (par. 2), uitmondend in de voorwaarden die gesteld zijn aan een wijziging van het kiesstelsel (par. 3). Bij wijze van inleiding en als oriëntatie op de verschillende mogelijkheden zal ik vervolgens ingaan op de verschillende kiesstelsels die zijn te onderscheiden (par. 4). Daarna zal ik, nog steeds ter oriëntatie, een overzicht geven van de kiesstelsels in de andere lidstaten van de Europese Unie (par. 5). Vervolgens komen de verschillende voorstellen die het in het regeerakkoord genoemde nadere onderzoek heeft opgeleverd aan de orde (par. 6) en de adviezen van de Kiesraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur (par. 7). In paragraaf 8 worden dan zes alternatieven gepresenteerd die ik aan de Kamer ter discussie voorleg. Aan het slot heb ik een stappenplan opgesteld ten behoeve van de discussie over dit onderwerp met de Tweede Kamer (par. 9).

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 76.

Aan de Kiesraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur is het eerste concept van deze nota toegezonden. Ik ben zowel de Raad voor het

Openbaar Bestuur als de Kiesraad erkentelijk dat zij beide binnen een redelijke termijn hun advies hebben uitgebracht. Het commentaar van beide adviesraden is in de voorliggende nota verwerkt.

In algemene zin wil ik over het denken over het kiesstelsel nog het volgende opmerken. Uit een vergelijkend overzicht van de relaties tussen kiezers en gekozenen in de landen van de Europese Unie blijkt dat zaken als de herkenbaarheid van personen en versterking van regionale element ook elders in Europa spelen.¹ In dit overzicht wordt gesteld dat er de laatste decennia in op één na alle landen in Europa een tendens bestaat dat de band tussen kiezers en gekozenen aangehaald wordt. Nederland wordt als de enige uitzondering op de regel genoemd. Individuele parlementariërs in ons land steken, althans volgens dit onderzoek, relatief weinig tijd in het op de hoogte raken van de wensen van burgers. Omgekeerd verwachten de Nederlandse burgers als zij problemen hebben ook weinig van kamerleden.

Deze buitenlandse waarneming onderschrijf ik. **De band van de gekozenen met de kiezers is in Nederland beperkt en niet via het kiesstelsel geïnstitutionaliseerd.** Het ledental van bijna alle politieke partijen daalt en de voeding van de leden van de Tweede Kamer door hun kiezers is relatief gering. Hierin zal naar mijn mening verandering moeten komen om voldoende legitimiteit van het politieke systeem te kunnen behouden. Een stelsel met districtskandidaten kan dit bewerkstelligen en dwingt politieke partijen hun achterban betrokken te houden bij hun programma's.

2. Voorgeschiedenis

De discussie in Nederland over het meest wenselijke kiesstelsel heeft een lange voorgeschiedenis. In een publicatie die ook internationaal veel aandacht kreeg, pleitte het Tweede Kamerlid voor de PvdA, G. van den Bergh, vlak na de Tweede Wereldoorlog voor de invoering van de enkele overdraagbare stem (het nummeren van de kandidaten in volgorde van voorkeur; zie hierna in paragraaf 4.3.1)². De discussie in Nederland rond het Duitse kiesstelsel (een combinatie van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een districtenstelsel, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt: één om op een districtskandidaat uit te brengen en één voor een partij; zie hierna paragraaf 5.2.1) gaat terug tot halverwege de jaren zestig. Toen de PvdA-commissie Burger in 1965 in haar rapport voorstelde een beperkt districtenstelsel in Nederland in te voeren, werd in een reactie van onder meer W. Drees het Duitse kiesstelsel als alternatief genoemd.³ De commissie Cals-Donner plaatste in haar rapport bij het Duits kiesstelsel een aantal vraagtekens⁴. De commissie vond het stelsel geen oplossing bieden voor bestaande problemen die de Kieswet oprise, zoals die bij de kabinetsformatie.

2.1. Commissie Deetman en commissie De Koning

In 1989 werd door de commissie Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (**commissie Deetman**) het personele element in het kiesstelsel op de politieke agenda geplaatst. De commissie Deetman wenste een onderzoek naar de mogelijkheden om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een meer directe band krijgen met de kiezer en meer geneigd zijn tot een generalistische aanpak van problemen.⁵ De door de Tweede Kamer ingestelde (Tweede) externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (**commissie De Koning**) constateerde «dat het Nederlandse kiesstelsel zich meer leent voor een keuze van partijen dan van personen. In theorie biedt het de kiezer invloed op de personele samenstelling van de Kamer, maar vraagt hen in de praktijk toch vooral te stemmen voor een partij».

¹ H. Oberreuter, 'Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan», in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Westdeutscher Verlag, Opladen 1992 p. 330-331.

² G. van den Bergh, Eenheid in verscheidenheid. Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels, Alphen aan den Rijn, 1946.

³ W. Drees, Een ander kiesstelsel? Niet zo!, Socialisme en Democratie, 1966, blz. 273-281.

⁴ Commissie Cals-Donner, Eerste rapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 67-68.

⁵ Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nrs. 36-37, blz. 12.

Verder merkte de commissie op: «Het is niet onaannemelijk dat een strijd tussen personen meer tot de verbeelding van kiezers zou spreken dan de huidige partijstrijd. In de praktijk is ons stelsel een eind deze richting ingegaan doordat de partijen worden belichaamd in de lijststaandevoerders. De personen die achter de «lijsttrekker» op de lijst staan, profileren zich echter veelal minder sterk. De relatie tussen de kiezers en de meeste kandidaat-Kamerleden is hierdoor minder sterk. De nadruk op de relatie partij-kandidaat, in plaats van kiezer-kandidaat, kan ook een specialistische houding in de hand werken van Kamerleden, die nauwelijks worden aangesproken op het regeringsbeleid als geheel».¹ Tegenover deze nadelen constateerde de commissie de Koning een aantal voordelen in het bestaande stelsel, die moeten worden afgewogen tegenover de voordelen van andere stelsels.

Deze voordelen beschreef de commissie als volgt:

- De Tweede Kamer vormt een zuivere afspiegeling van de partijpolitieke voorkeur van de kiezers die hun stem uitbrengen. Ook kleinere partijen kunnen zich, naar de mate waarin zij aanhang vinden, doen horen en invloed uitoefenen.
- Iedere stem, waar ook uitgebracht, heeft precies dezelfde waarde en is van gelijke invloed op de verkiezingsuitslag.
- De combinatie van kieskringen met een kiesgebied dat een eenheid vormt, biedt partijen de mogelijkheid in verschillende delen van het land verschillende lijsten in te dienen. Aldus is er ruimte voor regionale kandidaatstelling. Het eenheidsgebied waarborgt een zo evenredig mogelijke verdeling van de zetels over de partijen.
- Een niet te onderschatten voordeel is dat de aantallen kiezers in de verschillende kieskringen steeds in een juiste verhouding staan tot het aantal zetels van de kringen. Aanpassing aan veranderingen in het aantal kiezers vinden automatisch plaats, zodat «gerrymandering» (het manipuleren van de districtsgrenzen voor electoraal gewin) is uitgesloten.

De commissie-De Koning behandelde vervolgens het Duitse kiesstelsel en een gemengd kiesstelsel als mogelijke alternatieven voor het bestaande kiesstelsel. Beide werden door haar afgewezen, omdat de voordelen van deze stelsels naar het oordeel van de commissie niet opwogen tegen de hiervoor genoemde voordelen van het vigerende Nederlandse stelsel.

2.2. Voorstellen op grond van het regeerakkoord 1994

In het regeerakkoord van 1994 werd geconstateerd dat meer mondige burgers hun inzichten beter betrokken wensen te zien bij de politieke besluitvorming. Wijziging van het kiesstelsel werd in het regeerakkoord van 1994 als één van de middelen gezien, die in dit verband mogelijk een positieve bijdrage zouden kunnen leveren. Daarom werd vastgelegd dat bezien zou worden hoe, onder handhaving van het beginsel van evenredigheid, wijzigingen in het kiesstelsel voor de Tweede Kamer kunnen worden aangebracht die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezer en gekozene mogelijk maken.

Voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel

Ter uitvoering van het regeerakkoord van 1994 werden door de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing drie voorstellen aan het kabinet voorgelegd:

1. een gematigd districtenstelsel (meervoudig districtenstelsel);
2. een kiesstelsel naar Duits model;
3. een gemengd stelsel.

¹ Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, blz. 16-17.

Ad 1.

Het **gematigd districtenstelsel**.

Hierover werd door het kabinet het volgende overwogen.

Dit stelsel is destijds voorgesteld door de staatscommissie Cals/Donner in een sterk op meerderheidsvorming gerichte variant. In die variant waarbij de **kleine partijen grotendeels weggevaagd** worden, kan van evenredige vertegenwoordiging op landelijk niveau moeilijk meer worden gesproken. Bij een systeem met een verlaagde kiesdrempel en een restzetelverdeling die meer ten gunste van de kleine partijen werkt, is de inbreuk op de landelijke evenredigheid geringer en valt deze binnen de termen van het grondwettelijke criterium «evenredige vertegenwoordiging binnen bij de wet te stellen grenzen». Van bevordering van meerderheidsvorming is dan echter niet of nauwelijks meer sprake. Een gematigd districtenstelsel biedt mogelijkheden tot versterking van de band tussen kiezer en gekozene. Dit effect zal sterker zijn indien de regel geldt dat men slechts in één district kandidaat kan zijn. De invloed van politieke partijen op de kandidaatstelling via centrale partijorganen zal bij dit stelsel enigszins verminderen. Het stelsel is niet minder begrijpelijk voor de kiezers dan het bestaande stelsel.

Deze variant werd echter door het kabinet afgewezen, omdat het **nadelig is voor kleine politieke partijen**. In een minder op meerderheidsvorming gerichte variant wordt dit bezwaar gemitigeerd, maar ook dan is het voor kleinere partijen waarvan de aanhang over het gehele land is verspreid, moeilijk om tot vertegenwoordiging te komen.

Ad 2.

Over het **Duitse kiesstelsel**, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt, één voor een partij en één voor een districts-kandidaat, nam het kabinet het hierna volgende standpunt in. Uit een oogpunt van evenredige vertegenwoordiging doet het stelsel nauwelijks onder voor het huidige systeem. Alleen de regeling van de **Überhangmandate maakt er een lichte inbreuk** op. Vanuit het gezichtspunt versterking band kiezer/gekozene heeft het stelsel een zekere positieve betekenis. Het effect beperkt zich echter tot de districts-kandidaten en de kiezers die op die kandidaten gestemd hebben. Wat de positie van de politieke partijen betreft, valt aan te tekenen dat de centrale partijorganen minder invloed krijgen op de samenstelling van de fractie.

Een belangrijk bezwaar is de ondoorzichtigheid van het stelsel voor de kiezers. Deze wordt vooral bevorderd door de omstandigheid dat de kandidaten van de grotere partijen die de strijd in een district verliezen, vaak toch via de landelijke lijst van hun partij in het parlement komen. Een ander bezwaar is dat het uitbrengen van twee stemmen in de Duitse opzet **enige manipulatie** door de partijen mogelijk maakt (de lijststem voor de eigen partij, de districtsstem voor de coalitiepartner). Door het enigszins verwarrende verband tussen de twee uitgebrachte stemmen is het ook niet te verwachten dat de invoering van een twee-stemmenstelsel in deze vorm de kiezers bijzonder zal aanspreken. Een bijkomend bezwaar van het Duitse stelsel is de **hoge kiesdrempel** die het kleine partijen onmogelijk maakt een zetel te behalen. Dit bezwaar zou overigens zonder aan de kern van het stelsel afbreuk te doen door het stellen van een lagere toelatingsdrempel kunnen worden ondervangen. In verband met de mogelijkheid van Überhangmandate is **wijziging van de Grondwet** noodzakelijk.

Ad 3.

De belangrijkste punten uit het door het kabinet voorgestelde **gemengde stelsel** zijn:

- de kiezer brengt twee stemmen uit (één voor districtszetel, één op een kandidaat van een landelijke lijst);
- 75 kamerleden worden gekozen op basis van evenredigheid in vijf

- districten (die ieder ca. eenvijfde van de bevolking van Nederland omvatten);
- de andere helft van de Kamer wordt op de huidige wijze (evenredigheid, landelijke lijsten) gekozen.

Het gemengde stelsel kreeg de **voorkeur van het kabinet**. Het werd eind 1995 samen met het gematigd districtenstelsel en het Duitse stelsel in een nota aan de Tweede Kamer voorgelegd.¹

Het kabinet sprak over het gemengde stelsel de verwachting uit dat het een positieve bijdrage zou leveren aan de versterking van de band tussen kiezer en gekozene. De inbreuk op het beginsel van **evenredigheid** is veel beperkter dan in een gematigd districtenstelsel. **Kleine partijen** hebben via de verkiezingen volgens landelijke lijsten **een redelijke kans** om vertegenwoordigd te blijven. Aan meerderheidsvorming levert het stelsel geen noemenswaardige bijdrage. Voor de kiezers is het met twee stemmen werkende stelsel iets ingewikkelder dan het bestaande. Het is uit dit oogpunt echter veel minder problematisch dan het Duitse stelsel, omdat beide stemmen een zelfstandig gewicht hebben voor de vraag hoeveel zetels een partij krijgt, terwijl dat in het Duitse stelsel niet het geval is. De invloed van de centrale partijorganen op de samenstelling van de fractie ondergaat een beperking, maar blijft voor een belangrijk deel nog bestaan. De grotere invloed op de verkiezing van regionale kandidaten zal veel kiezers aanspreken. Het vorige kabinet zag in het gemengde stelsel een evenwichtige combinatie van de verdiensten van het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging met de voordelen van een districtenstelsel. Daartegenover vermijdt het de elementen die een gematigd districtenstelsel en het Duitse stelsel in zijn eigenlijke vorm minder aantrekkelijk maken.

Deze drie stelsels zijn op 16 september 1996 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer besproken.

Aan het slot van dit overleg² was de conclusie dat alle fracties, met uitzondering van D66, het door het kabinet voorgestelde gemengde kiesstelsel afwezen. PvdA en CDA hadden bezwaar tegen de te grote omvang van de districten, waardoor de herkenbaarheid van de kandidaten te gering is. Volgens de VVD en SP bestond er geen probleem (kloof kiezer-gekozene) dat tot een oplossing noopt, die wijziging van het kiesstelsel tot gevolg heeft. Ook andere partijen vonden het gemengde kiesstelsel een slechte oplossing voor een probleem dat zij niet als zodanig ervoeren. VVD, RPF, GPV, SGP en Groen Links voelden niets voor een districtensysteem. De kleine partijen waren tegen, gezien de nadelige effecten van het gemengde kiesstelsel voor deze partijen. Tegenover mogelijke varianten op het Duitse stelsel stond een deel van de commissie positiever. Door een niet onbelangrijk deel van de commissie werd dan ook het voorstel van staatssecretaris Kohnstamm ondersteund om een **nader onderzoek te doen instellen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van wijzigingen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in de richting van het Duitse kiesstelsel**. Daarbij werd in elk geval gedacht aan een onderzoek naar varianten op het Duitse stelsel zonder de nadelen daarvan.

Het nadere onderzoek heeft geresulteerd in voorstellen die zijn neergelegd in de publicatie «**Proeve van een nieuw kiesstelsel**». In paragraaf 6 van deze nota worden deze voorstellen beschreven.

In het **regerakkoord (1998)** wordt vervolgens verwezen naar de resultaten van het nadere onderzoek en de alternatieven die op tafel liggen.

¹ Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 112.

² Kamerstukken II, 1996/97, 21 427, nr. 158, blz. 42-43.

Alvorens deze voorstellen aan de Tweede Kamer te zenden, zijn zij vergezeld van een concept nota, voor advies aan de Kiesraad en aan de Raad voor het Openbaar Bestuur voorgelegd.

3. Voorwaarden wijziging kiesstelsel

In de loop van de discussie, zoals die de afgelopen jaren is gevoerd, is duidelijk geworden dat een wijziging van het kiesstelsel aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Met name voor de door de commissie De Koning opgesomde voordelen van het huidige kiesstelsel geldt dat ze in een gewijzigd stelsel behouden moeten blijven. Al met al kom ik tot de volgende voorwaarden waaraan ieder voorstel voor een kiesstelselwijziging getoetst moet worden.

Voorwaarde 1

Het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging dient gehandhaafd te blijven.

Deze voorwaarde is ook in het regeerakkoord opgenomen. Omdat evenredigheid een relatief begrip is, is deze voorwaarde als zodanig geen hele harde norm. In deze nota is ervoor gekozen om evenredigheid te interpreteren als «even evenredig als in het huidige stelsel». Dat betekent dat de feitelijke kiesdrempel in de alternatieven niet hoger zal liggen dan de huidige wettelijke, namelijk 0,66% van het aantal uitgebrachte stemmen.

De twee volgende voorwaarden vloeien direct uit de opdracht van het regeerakkoord voort:

Voorwaarde 2

Het regionale element dient te worden versterkt.

Voorwaarde 3

De herkenbaarheid van de personen bij de Tweede Kamerverkiezingen dient te worden versterkt.

Verder acht ik het wenselijk dat een wijziging van het kiesstelsel ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

Voorwaarde 4

Het voorstel dient zonder grondwetswijziging ingevoerd te kunnen worden, hetgeen in het bijzonder betekent dat het aantal van 150 zetels in de Tweede Kamer gehandhaafd moet blijven.

Voorwaarde 5

Het stelsel dient voor de kiezer begrijpelijk te zijn.

Voorwaarde 6

Het kiesstelsel moet niet nadelig uitwerken op de mogelijkheid voor vrouwen en minderheden om een zetel te verwerven.

Als een soort aanvullende voorwaarde fungeert het uitgangspunt dat principiële wijzigingen van het kiesstelsel parlementair moeten worden gesteund door een grotere meerderheid dan de helft plus één, omdat dergelijke wijzigingen het hart van de democratie raken.

In zijn advies van 22 december 1998 kan de Kiesraad zich goed met deze uitgangspunten verenigen. Wel constateert de Kiesraad dat als consequentie van deze voorwaarden de ruimte voor voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel vrij beperkt is. Dit acht de Kiesraad evenwel geen

bezwaar. Zonder het bestaande stelsel te willen idealiseren stelt de Kiesraad dat in de Nederlandse situatie het huidige kiesstelsel in de kern zijn waarde bewezen heeft. Ten principale vindt de Kiesraad dat de keuze voor handhaving van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging betekent dat wordt afgezien van typische tot een meerderheidsstelsel behorende elementen.

Zoals ik hiervoor al heb opgemerkt, is in het regeerakkoord uitdrukkelijk de keuze gemaakt om het in de Grondwet neergelegde evenredigheidsbeginsel als uitgangspunt van elk voorstel tot wijziging van het kiesstelsel te handhaven. Dit betekent vanzelf dat voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel daaraan getoetst worden.

4. Typen kiesstelsels

4.1 Inleiding

In de afgelopen jaren zijn al vele mogelijke varianten van kiesstelsels de revue gepasseerd. Om het overzicht te behouden is in deze nota voor een enigszins andere benadering gekozen, dan tot nu toe gebruikelijk was. **In plaats van het direct presenteren van verschillende varianten wordt vanuit een meer theoretische en rechtsvergelijkende benadering getracht een volledig overzicht te geven van de varianten die denkbaar zijn binnen de hiervoor geschetste voorwaarden.** Het mag duidelijk zijn dat het noodzakelijk is de presentatie van de varianten **te beperken tot de hoofdlijnen**. Nadat de Kamer heeft aangegeven welke richting de wijziging van het kiesstelsel uit moet gaan, kan een uitgewerkt voorstel worden gepresenteerd.

In het vervolg van deze paragraaf wordt vanuit een meer theoretische invalshoek een schets gegeven van de verschillende kiesstelsels. Voor de helderheid wordt daarbij ook al regelmatig verwezen naar buitenlandse kiesstelsels. In paragraaf 5 wordt dieper ingegaan op de verschillende kiesstelsels van de landen van de Europese Unie. In paragraaf 6 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste voorstellen die de laatste jaren in de discussie in Nederland zijn behandeld.

Ter vergroting van het overzicht zijn ook een drietal schema's opgenomen. In deze schema's zijn verwerkt de kiesstelsels van de andere landen van de Europese Unie, de voorstellen zoals die tot nu toe ter tafel hebben gelegen en de alternatieven die in deze nota worden gepresenteerd. Het is daardoor mogelijk in één oogopslag te zien, wat de typische kenmerken van een bepaald voorstel zijn. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in een groot aantal stelsels de kiezer meer dan één mogelijke manier om te stemmen heeft. Met name is het vaak mogelijk te kiezen tussen een stem op een partij of een stem op een persoon. Waar er meer mogelijkheden zijn is het land vermeld onder de mogelijkheid die de kiezer de meeste invloed geeft op de personele samenstelling van het parlement. In het overzicht van de kiesstelsels van de landen van de Europese Unie dat is opgenomen bij par. 5, is te zien welk palet aan mogelijkheden de kiezers wordt geboden.

4.2 Onderverdeling kiesstelsels

In de moderne partijdemocratie heeft een **kiesstelsel** in de kern **twee concrete doelen**, namelijk om vast te stellen:

1. hoeveel zetels iedere deelnemende partij in het vertegenwoordigend lichaam verkrijgt (uitgewerkt in de **kiesformule**) en
2. welke personen die zetels zullen bezetten (uitgewerkt in de **stemformule**).

Bij de **kiesformule** gaat het dus om de wijze waarop wordt berekend hoeveel zetels iedere partij krijgt toegewezen. In Nederland is dat op

dit moment het stelsel van evenredige vertegenwoordiging volgens de methode D'Hondt met een kiesdrempel van 1/150e van het aantal uitgebrachte stemmen. Bij de **stemformule** gaat het om de wijze waarop wordt bepaald welke personen de zetels zullen bezetten. In Nederland is dat op dit moment door middel van een lijstenstelsel met een enkele voorkeurstem, waarbij voor de Tweede Kamerverkiezingen een drempel geldt van 25% van de kiesdrempel.

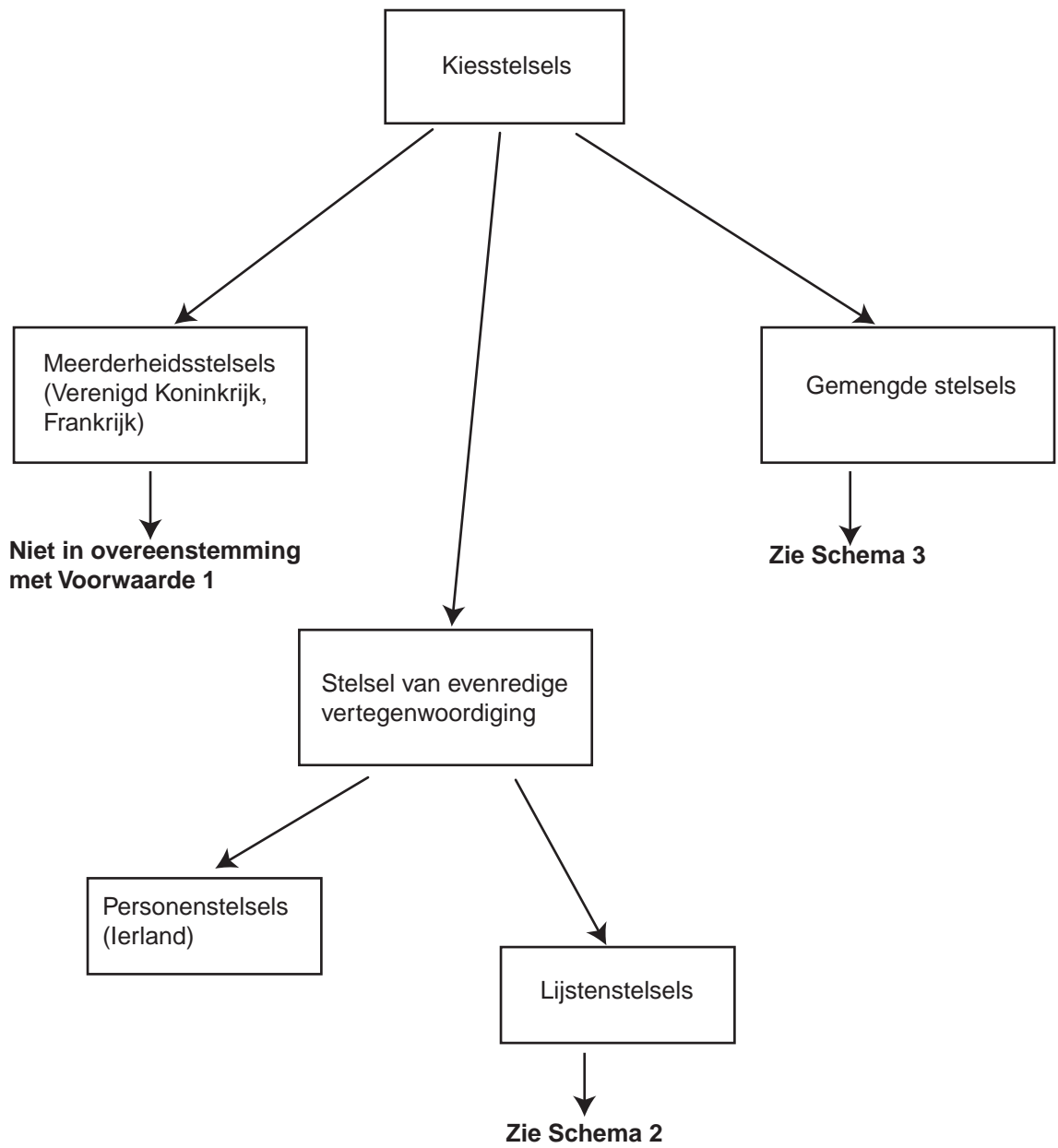
Uitgaande van de kiesformule kunnen kiesstelsels, en dus ook de kiesstelsels van de Lidstaten van de Europese Unie, in **drie hoofdtypen** worden onderverdeeld (schema 1):

- **de meerderheidsstelsels** (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk). Dit zijn stelsels werkend volgens het principe «the winner takes all»; de kandidaat of partij met een absolute dan wel met een relatieve meerderheid verkrijgt de zetel(s), de andere kandidaten of partijen krijgen niets. Het doel van deze stelsels is vooral gelegen in het verkrijgen van een duidelijke regeringsmeerderheid;
- **de stelsels van evenredige vertegenwoordiging** (Zweden, Finland, Denemarken, Ierland, Nederland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Griekenland, Spanje en Portugal). Het doel van deze stelsels is niet het verkrijgen van een duidelijke regeringsmeerderheid, maar het bewerkstelligen van een afspiegeling van de opvattingen van de burgers in de volksvertegenwoordiging;
- **de gemengde stelsels** (Duitsland en Italië). Deze stelsels vormen een combinatie van een meerderheidstelsel met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het spreekt voor zich dat de doelstellingen van deze stelsels ook gemengd zijn. Enerzijds wil men een evenredige afspiegeling van de opvattingen van de burgers, anderzijds wil men ook dat op basis van de verkiezingsuitslag duidelijk is welke partijen een regeringsmeerderheid dienen te vormen.¹

Op de meerderheidsstelsels zal ik verder niet ingaan, omdat deze per definitie niet voldoen aan de eerste voorwaarde die wordt gesteld een mogelijke wijziging van het kiesstelsel: handhaving van het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging.

¹ Zoals we hierna nog zullen zien, is deze constatering t.a.v. Duitsland enigszins kort door de bocht. Men kan zelfs de stelling verdedigen dat Duitsland geen gemengd stelsel, maar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft. Voor de doelstelling van deze nota kan dit echter verder buiten beschouwing blijven.

Schema 1



4.3 Stelsels van evenredige vertegenwoordiging

Binnen stelsels van evenredige vertegenwoordiging kan onderscheid gemaakt worden tussen het lijstenstelsel en het personenstelsel.

4.3.1 Personenstelsel

Het **personenstelsel** gaat er van uit dat een kiezer louter en alleen op een persoon stemt en niet op een partij. Om dit goed te begrijpen kan het best naar Nederland gekeken worden, dat zoals bekend geen personenstelsel kent. Indien een Nederlandse kiezer een stem uitbrengt op bijvoorbeeld de nr. 20 op de lijst van het GPV dan gaat deze stem niet verloren als deze kandidaat niet voldoende stemmen krijgt om verkozen te worden verklaard. Bij de berekening van de zetelverdeling over partijen telt deze stem gewoon voor het GPV mee. In een personenstelsel daarentegen komt een stem alleen ten goede aan de persoon op wie de stem is uitgebracht.

Omdat het personenstelsel tot een groot aantal verloren stemmen leidt, is hiervoor als oplossing de zogenaamde «enkele overdraagbare stem» bedacht. De kiezer krijgt de mogelijkheid om aan te geven bij welke persoon zijn stem terecht moet komen als de kandidaat van zijn eerste (tweede, derde etc.) keus de stem niet kan gebruiken (hetzij omdat de kandidaat te weinig stemmen heeft om verkozen te worden, hetzij omdat hij er te veel heeft).

In de praktijk betekent dit dat de kiezers de kandidaten op het stembiljet mogen nummeren in volgorde van hun voorkeur (1, 2, 3 etc.). Bij de bepaling van de uitslag worden vervolgens de stemmen, die de eerste voorkeurskandidaat meer heeft behaald dan nodig is voor diens verkiezing, dan wel de stemmen van de kandidaat die de minste stemmen heeft verkregen en niet is verkozen, overgedragen op de kandidaat waarop de tweede voorkeurstem is uitgebracht. Dit wordt zolang gedaan tot alle zetels zijn vervuld. Op deze manier gaat vrijwel geen stem verloren en worden toch alle kandidaten op basis van een expliciete aanwijzing door de kiezer verkozen. Een nadere uitleg van het Ierse stelsel is opgenomen in de Proeve van een nieuw kiesstelsel, p. 26–31. In bijlage 2 is een voorbeeld opgenomen van een Iers stembiljet.¹

Het is helder dat het personenstelsel gezien de centrale doelstelling van de kiesstelselwijziging, het versterken van de band kiezer-gekozene, een mogelijke optie is. In paragraaf 8 wordt in alternatief 5 een variant hierop gepresenteerd.

Wel moet worden opgemerkt dat in de discussie die de afgelopen jaren over de wijziging van het kiesstelsel is gevoerd, is gebleken dat er ten minste twee bezwaren tegen het stelsel bestaan. In de eerste plaats wordt de wijze waarop de uitslag wordt vastgesteld als minder doorzichtig ervaren. In de tweede plaats is men bevreesd dat van de Nederlandse kiezer te veel gevraagd wordt als hij de namen op het stembiljet moet gaan nummeren in volgorde van voorkeur. Deze bezwaren zijn betrekkelijk. Ten aanzien van het eerste punt geldt dat ook in ons huidige kiesstelsel alleen de deskundigen de uiteindelijke uitslag kunnen berekenen. En het tweede punt lijkt een onderschatting van de kiezer.

4.3.2 Het lijstenstelsel

De **lijstenstelsels** zijn verder uitgewerkt in schema 2.

Er kunnen drie typen lijstenstelsels worden onderscheiden:

- a. het gesloten lijstenstelsel,
- b. het open lijstenstelsel en
- c. het vrije lijstenstelsel.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

a. Het gesloten lijstenstelsel

Bij een gesloten lijstenstelsel kan een kiezer slechts één stem op de lijst uitbrengen en geen voorkeur uitspreken voor een van de kandidaten op de lijst. Dit stelsel wordt in Spanje en Portugal gebruikt. Het is duidelijk dat dit type juist het tegenovergestelde effect bereikt van wat met de wijziging van het kiesstelsel wordt beoogd aangezien het persoonlijke element geheel is verdwenen. Als zelfstandig stelsel kan het derhalve verder buiten beschouwing blijven. Wel is het in een aantal landen zo dat de kiezer de keuze wordt gegeven tussen het uitbrengen van een lijststem of van een of meer voorkeurstemmen (Zweden, Denemarken, België, Luxemburg en Oostenrijk). Op deze mogelijkheid wordt later teruggekomen.

b. Het open lijstenstelsel

Van een open lijstenstelsel wordt gesproken wanneer een kiezer de mogelijkheid heeft om binnen één lijst één of meer voorkeurstemmen uit te brengen.

De open lijst met één voorkeurstem wordt behalve in Nederland ook in Finland, Zweden en Denemarken gebruikt (bijlage 3 bevat een voorbeeld van een Deens stembiljet).¹

In België, Oostenrijk en Griekenland heeft de kiezer de beschikking over meerdere voorkeurstemmen voor één lijst: in België maximaal zoveel stemmen als er kandidaten op de lijst staan, in Oostenrijk twee en in Griekenland heeft men afhankelijk van de grootte van het kiesdistrict maximaal 5 stemmen. (Bijlage 4 bevat een voorbeeld van een Belgisch stembiljet.)¹

c. Het vrije lijstenstelsel

Bij een vrij lijstenstelsel heeft een kiezer meerdere stemmen, die hij naar eigen believen kan toekennen aan de kandidaten die op het stembiljet vermeld staan.

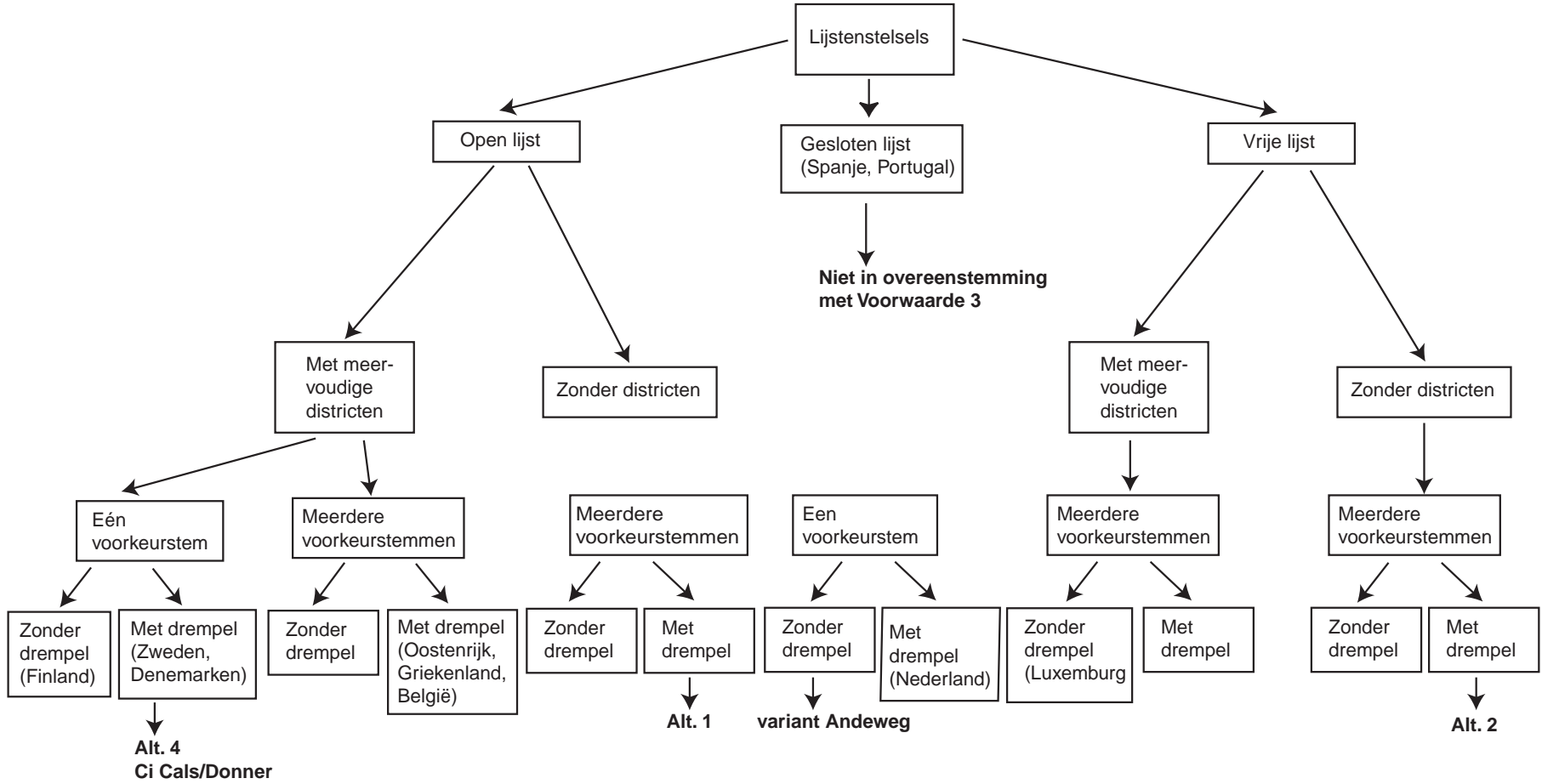
In Luxemburg kan de kiezer zijn voorkeurstemmen over de kandidaten op meerdere lijsten spreiden. Hij heeft daarbij ook nog de mogelijkheid twee stemmen op één kandidaat uit te brengen. (Bijlage 5 bevat een voorbeeld van een Luxemburgs stembiljet.)¹

Uit schema 2 blijkt dat er nog drie verdere onderverdelingen te maken zijn: met en zonder districten, één of meerdere voorkeurstemmen² en met of zonder voorkeurdrempel. Deze mogelijkheden zullen hieronder worden toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² In een vrij lijstenstelsel is natuurlijk per definitie sprake van meer voorkeurstemmen.

Schema 2



4.4 Een lijstenstelsel met of zonder districten

Nederland is het enige land in Europa **dat het lijstenstelsel niet combineert met een districtenstelsel**. Een veel voorkomend misverstand is dat een districtenstelsel inbreuk maakt op de evenredigheid van de zetelverdeling over de partijen. Dit is echter alleen het geval als de berekening van de uitslag per district gebeurt, zoals deze grofweg gezegd in België, Griekenland en Spanje plaatsvindt.

Er zijn echter verschillende wijzen waarop men deze onevenredigheid kan opheffen. De methode die in Zweden en Denemarken wordt gehanteerd is dat na de toekenning van de zetels die de partijen in de districten hebben behaald een landelijke uitslag wordt berekend. De zetels die de partijen nog tekort komen, worden vervolgens alsnog toegekend. Dit is mogelijk, omdat niet alle zetels over de districten zijn verdeeld. Er zijn een aantal zogenaamde overschotzetels achtergehouden. (In paragraaf 5.2.2 wordt het Deense kiesstelsel meer in detail uitgewerkt.) Het bereiken van de evenredigheid wordt in Zweden en Denemarken vereenvoudigd door de kiesdrempel van 4%, respectievelijk 2%, die wordt gehanteerd. In het vervolg van deze nota worden twee alternatieven gepresenteerd die ook uitgaan van een systeem met overschotzetels.

4.5 Eén of meerdere voorkeurstemmen

Vervolgens komt de vraag aan de orde: **één of meerdere voorkeurstemmen**. Het is duidelijk dat indien aan de kiezer meerdere voorkeurstemmen worden toegekend, zijn invloed op de personele samenstelling van de volksvertegenwoordiging potentieel groter is dan in het geval hij slechts één stem heeft. Terecht heeft de Kiesraad in zijn advies van 22 december 1998 op een mogelijk gevaar van het toekennen van meerdere stemmen gewezen. Stel namelijk dat de kiezer twee stemmen heeft. Als hij dan slechts één stem uitbrengt, dan heeft hij feitelijk zijn kiesrecht slechts voor de helft benut. Dit potentiële gevaar is in de landen die een open lijst met meerdere stemmen hebben, opgelost door **onderscheid te maken tussen de lijststem en de voorkeurstem**. Om België als voorbeeld te nemen: hier is de kiezer vrij om zoveel voorkeurstemmen op kandidaten binnen één lijst uit te brengen als hij wil, bij de bepaling van de zetelverdeling tussen de partijen wordt echter maar één stem geteld. Aangezien in het Belgische systeem slechts binnen één lijst gestemd kan worden, is op eenvoudige wijze te constateren welke partij de voorkeur van de kiezer heeft. De voorkeurstemmen hebben vervolgens slechts invloed op de volgorde van de kandidaten binnen één lijst en niet op de zetelverdeling in het algemeen. (In bijlage 6 wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop in België een verkiezingsuitslag wordt bepaald.)¹ Het voorgaande betekent dat in het geval van het Luxemburgse vrije lijstenstelsel een kiezer die niet al zijn stemmen uitbrengt, onvermijdelijk minder invloed uitoefent dan een kiezer die dat wel doet. Wellicht is dat een reden voor het feit dat in Luxemburg de mogelijkheid bestaat twee stemmen op één kandidaat uit te brengen.

Tenslotte de vraag of bij de vaststelling van de definitieve volgorde van de kandidaten op de lijst een drempel moet worden gebruikt. Natuurlijk is de invloed van de kiezer het grootst in het geval er geen drempel is opgeworpen, zoals in Finland het geval is. Een bezwaar is echter, zoals de Kiesraad in zijn reactie op het voorstel van Andeweg (zie par. 6, Voorstel IV) heeft uiteengezet, dat relatief kleine verschillen in behaalde stemmen lijsten volledig door elkaar kunnen gooien. De varianten zonder kiesdrempel laat ik derhalve verder buiten beschouwing.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

4.6 Mogelijke lijstenstelsels

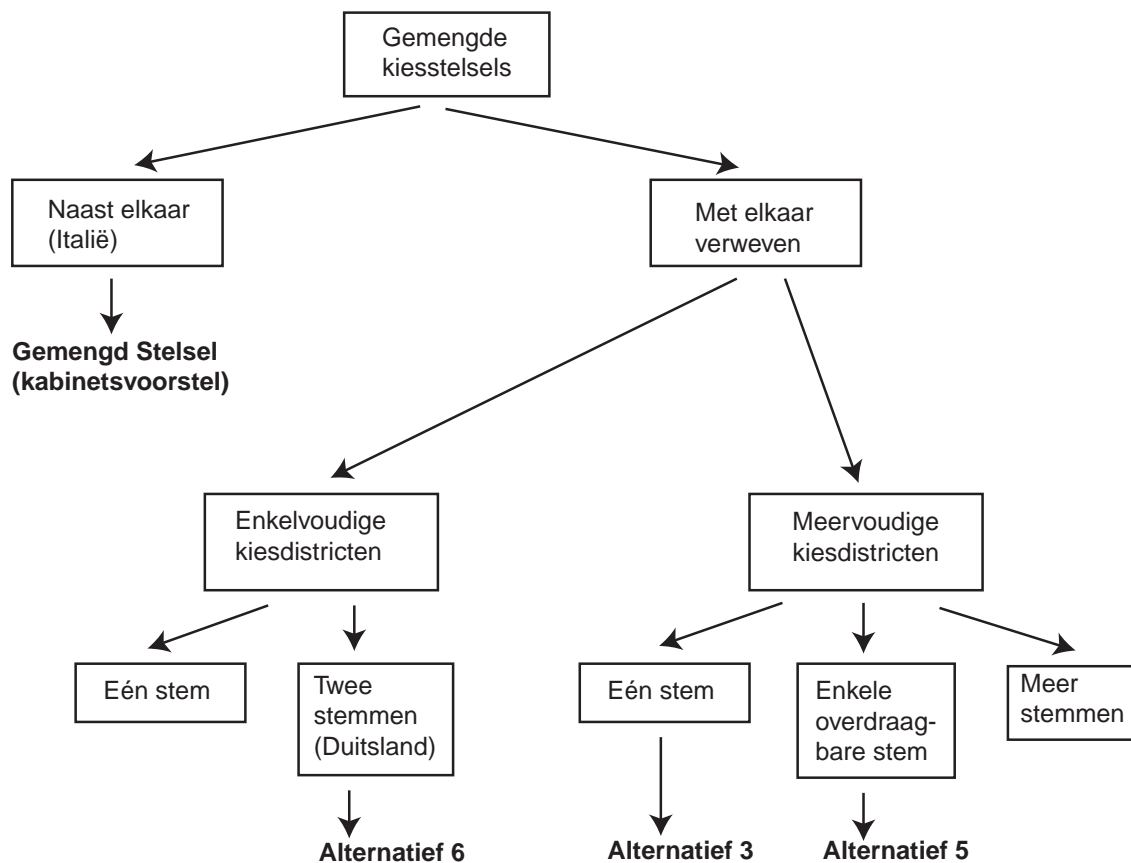
Er blijven op basis van het vorenstaande in theorie vijf mogelijke lijstenstelsels over (de zesde is het huidige Nederlandse stelsel).

Drie daarvan heb ik in paragraaf 8 uitgewerkt:

- een open lijstenstelsel met meervoudige districten, één voorkeurstem en een drempel: **alternatief 4**;
- een open lijstenstelsel zonder districten met meerdere voorkeurstemmen en een drempel: **alternatief 1**;
- een vrij lijstenstelsel zonder districten met meerdere voorkeurstemmen en een drempel: **alternatief 2**.

De twee resterende varianten van meervoudige districten én meerdere voorkeurstemmen zijn niet uitgewerkt, omdat deze in hun technische uitwerking aan complexiteit ten onder dreigen te gaan gezien de eis van handhaving van de bestaande evenredige vertegenwoordiging.

Schema 3



4.7 Gemengde stelsels

Bij de gemengde stelsels kunnen twee varianten onderscheiden worden. In de eerste variant, zoals die in Italië wordt gehanteerd, bestaan **beide stelsels naast elkaar. Een deel van de kamerleden wordt volgens het ene, en een andere deel volgens het andere stelsel gekozen.** Deze variant kan verder buiten beschouwing worden gelaten, omdat iedere introductie van een meerderheidsstelsel los van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in strijd komt met voorwaarde 1, handhaving van de bestaande evenredigheid.

Ten tweede de variant waarbij **twee stelsels zodanig verweven zijn dat de uitslag voor wat betreft de verdeling van de zetels over de partijen volledig evenredig is, terwijl de toedeling van de zetels aan de individuele kandidaten (gedeeltelijk) op basis van het andere stelsel geschiedt.**

Een voorbeeld van een combinatie van een meerderheidsstelsel met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is het **Duitse kiesstelsel**, dat in de loop van de discussie de afgelopen jaren al vele malen besproken is. In paragraaf 5.2.1 worden de hoofdlijnen van dit stelsel nog eens kort geschetst.

Een combinatie van een personenstelsel (d.w.z. het op volgorde van voorkeur nummeren van de kandidaten) met een lijstenstelsel bestaat bij mijn weten op dit moment niet.

Bij een combinatie van een meerderheidsstelsel en een lijstenstelsel kan in beginsel zowel met enkelvoudige als met meervoudige districten worden gewerkt.¹ Een personenstelsel werkt normaal gesproken met meervoudige districten.

Ten aanzien van het aantal aan de kiezer toe te kennen stemmen kan het volgende worden opgemerkt. Bij een stelsel dat werkt met enkelvoudige districten, zoals het Duitse, ligt het voor de hand de kiezer twee stemmen te geven: één voor een districts kandidaat en één voor een partij. De tweede stem wordt gebruikt om de zetelverdeling op landelijk niveau te bepalen. Zo kunnen sympathisanten van kleine partijen als zij dat willen ook nog invloed uitoefenen op de strijd in het district tussen de kandidaten van de grote partijen. Bijlage 7 bevat een voorbeeld van een Duits stembiljet.)² Het is niet verwonderlijk dat in de discussie in Nederland het Duitse kiesstelsel veel aandacht heeft gehad. Daarbij is gebleken dat de technische problemen die er aan kleven, de mogelijkheid van het ontstaan van Überhangmandate, wel op te lossen zijn. Een bezwaar zou kunnen zijn dat het minder inzichtelijk is voor de kiezer. Het is moeilijk uit te leggen wat nu het verschil in effect is tussen de eerste en de tweede stem. In paragraaf 8 is **alternatief 6** het alternatief dat het meest dicht tegen het Duitse kiesstelsel aanzit.

Bij meervoudige districten kan gewerkt worden met één stem, met meerdere stemmen of met de enkele overdraagbare stem.

De variant van meervoudige districten met één voorkeurstem (of eventueel meerdere voorkeurstemmen binnen één lijst) vormt een reëel alternatief. Deze variant wordt onder de naam **alternatief 3** in paragraaf 8 van deze nota uitgewerkt.

Ook de variant waarbij de kiezer de gelegenheid krijgt de kandidaten in de volgorde van zijn voorkeur te nummeren in combinatie met een lijstenstelsel is denkbaar. Deze variant wordt in paragraaf 8 als **alternatief 5** uitgewerkt.

De theoretisch denkbare variant van twee afzonderlijke stemmen binnen meervoudige districten werk ik verder niet uit. Dat wordt zodanig complex dat zelfs de kiesrecht deskundigen het waarschijnlijk niet meer kunnen volgen.

¹ In een enkelvoudig district wordt één kandidaat gekozen; dit is dus per definitie een meerderheidsstelsel. In een meervoudig district worden meerdere kandidaten gekozen (blijkens de Tabel vergelijking kiesstelsels EU-lidstaten varieert de grootte in de landen van de EU tussen de 2 en de 50).

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Tabel vergelijking kiesstelsels EU-lidstaten

land/ kenmerk	kies- formule	kies- drempel	stemformule	aantal stemmen	drempel voorkeur- stem	dis- tricten	district- grootte	totaal district- zetels	zetel- aantal parle- ment ¹
Finland	e.v. ²	geen	open lijst	één voorkeurstem	geen	15	8 tot 18 ³	199	200
Zweden	e.v.	4%	open of gesloten lijst naar keuze	lijststem of één voorkeurstem	8% van het stemcijfer van de lijst in het district	29	2 tot 36	310	349
Denemar- ken	e.v. ⁴	2%	open of gesloten lijst naar keuze	lijststem of één voorkeurstem	lijststemcijfer gedeeld door (behaalde districts- zetels + 1)	135	2 tot 14	139	179
Duitsland	e.v. + meer- derheid	5%	gesloten lijst en personenstelsel	één lijststem en één districtstem	n.v.t.	326	1	326	658
Neder- land VK	e.v.	0,66%	open lijst	één voorkeurstem	25% kiesdrempel	1	150	150	150
	meer- der- heid	n.v.t.	personenstelsel	één districtstem	n.v.t.	659	1	659	659
Ierland	e.v.	–	enkele overdraag- bare stem	één overdraagbare stem	n.v.t.	41	3 tot 5	166	166
België	e.v.	geen	open of gesloten lijst naar keuze	één lijststem of één of meerdere voorkeurstemmen ⁵	lijststemcijfer gedeeld door (behaalde districts- zetels + 1)	21	3 tot 22	150	150
Luxem- burg	e.v.	geen	gesloten lijst of vrije lijst naar keuze	één lijststem of 7 tot 23 ⁶ voorkeurstem- men	geen	4	7 tot 23	60	60
Frankrijk	meer- der- heid	n.v.t.	personenstelsel	één districtstem	n.v.t.	577	1	577	577
Oosten- rijk	e.v.	4%	open of gesloten lijst naar keuze	één lijststem en twee voorkeurstem- men ⁷	50% landskiesdeler of 1/6 van het stemcijfer van de lijst in het district	43	enkele	183	183
Grieken- land	e.v. ⁸	3%	open lijst	1 tot 5 ⁹	–	56	1 tot 38	288	300
Italië	meer- derheid + e.v. e.v. ¹⁰	4%	personenstelsel en gesloten lijst	één lijststem en een districtstem	n.v.t.	475	1	475	630
Spanje	e.v. ¹⁰	3%	gesloten lijst	n.v.t.	n.v.t.	50	3 tot 34 ¹¹	348	350
Portugal	e.v.	geen	gesloten lijst	n.v.t.	n.v.t.	21	3 tot 50	246 ¹²	250

¹ In geval van een tweekamerstelsel is alleen het lagerhuis vermeld.

² Alleen de afgevaardigde van Aland wordt volgens het meerderheidsstelsel gekozen.

³ Kan fluctueren aangezien vóór iedere verkiezing het precieze aantal wordt bepaald aan de hand van de inwoneraantallen.

⁴ Groenland en de Faroër-eilanden leveren ieder twee zetels voor het parlement. Deze zetels worden volgens het meerderheidsstelsel gekozen.

⁵ Men mag binnen één lijst zoveel voorkeurstemmen uitbrengen als men wil.

⁶ De kiezer heeft evenveel stemmen als er zetels in het district te verdelen zijn.

⁷ Een voorkeurstem voor een kandidaat op de landslijst en een voorkeurstem voor een kandidaat op de regionale lijst. Voorkeurstemmen kunnen slechts uitgebracht worden op kandidaten van de lijst waarop wordt gestemd.

⁸ In de districten waar slechts één zetel te vergeven is, komt dit neer op het meerderheidsstelsel.

⁹ Dit is afhankelijk van de grootte van het kiesdistrict.

¹⁰ De in Marokko gelegen steden Ceuta en Melilla leveren ieder één afgevaardigde volgens het meerderheidsstelsel.

¹¹ Wordt aangepast aan de bevolkingsomvang van de districten (i.e. de provincies).

¹² Voor de kiesdistricten Europa-buiten-Portugal en buiten-Europa zijn ieder twee zetels beschikbaar.

5. De kiesstelsels van de Lidstaten van de Europese Unie

5.1 Algemeen

In de schema's zijn ook de kiesstelsels van de Lidstaten van de Europese Unie vermeld. Hiervoor is daar ook al uitgebreid naar verwezen. In een aantal landen wordt de kiezer echter meer mogelijkheden geboden. In de schema's is in dat geval de meest verstrekkende mogelijkheid vermeld.

Bijgaande tabel geeft een meer volledig beeld als het gaat om de keuzemogelijkheden die een kiezer heeft en de overige elementen die belangrijk zijn voor de inrichting van een kiesstelsel, zoals aantal en omvang van de districten.

De informatie die in de tabel is opgenomen richt zich vooral op de elementen die van belang zijn voor de beoordeling van de stemformule, omdat de stemformule het meest betrekking heeft op de wijze waarop de personele samenstelling van een parlement is bepaald. Met name de vele complicaties die zich voordoen bij de verdeling van de zetels over de partijen (de kiesformule) zijn verder niet uitgewerkt, omdat deze verder niet van belang zijn voor het onderwerp van deze nota nu een voorwaarde is dat het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging onaangetast dient te blijven (Voorwaarde 1).

In dit verband dient ook het volgende opgemerkt te worden. **In 11 van de 15 lidstaten van de Europese Unie wordt een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gehanteerd.** Het is belangrijk te constateren dat dit in lang niet alle gevallen tot resultaten leidt, die wij in Nederland als evenredig zouden beschouwen. Dit wordt veroorzaakt doordat in een aantal landen de uitslag wordt berekend op districtsniveau en niet op landelijk niveau. En naar mate in een district meer zetels te verdelen zijn, wordt de uitslag evenrediger.¹ Zeker in het geval waar er een groot aantal relatief kleine districten is, zoals in Spanje en Portugal, leidt dit tot resultaten die qua (on)evenredigheid soms niet onderdoen voor de uitslagen die zich onder meerderheidsstelsels voordoen. (Ter adstructie van dit punt zijn in bijlage 8 verkiezingsuitslagen van Spanje, Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland en Nederland naast elkaar gezet.)²

In Zweden en Denemarken wordt wel een mate van evenredigheid nagestreefd die gelijk is aan het Nederlandse stelsel (behoudens de kiesdrempel van 4 en 2 procent). In deze landen worden niet alle zetels in de districten ondergebracht. Nadat de uitslag op districtsniveau is vastgesteld, wordt bepaald op hoeveel zetels iedere partij recht zou hebben als de uitslag op landelijk niveau zou zijn vastgesteld. De zetels die men buiten de verdeling heeft gehouden, worden gebruikt om de partijen te compenseren die op basis van de districtsuitslag te weinig hebben gekregen. Hierna volgt nog een nadere beschrijving van het Deense stelsel (paragraaf 5.2.2).

Opvallend in het overzicht is dat veel landen een combinatie van stemformules hanteren, waarbij het aan de kiezer is om te bepalen waar zijn voorkeur naar uitgaat. De meest voorkomende combinatie is die van een lijststem, waarbij de kiezer zijn instemming uitspreekt met de volgorde van de lijst zoals die voorligt, of één of meer voorkeurstemmen. Luxemburg biedt de kiezers nog de meest keuzemogelijkheden. Naast een lijststem en voorkeurstemmen binnen één lijst, kan de kiezer zijn voorkeurstemmen hier ook verdelen over de kandidaten van verschillende lijsten.

Duitsland en Italië zijn landen met een gemengd stelsel. Hierbij moet echter de volgende kanttekening geplaatst worden. Voor Italië geldt dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en het meerderheidsstelsel naast elkaar gehanteerd worden. Van de 630 leden van La Camera dei deputati worden er 475 in enkelvoudige districten gekozen. De overige worden gekozen volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In Duitsland zijn beide stelsels verweven in die zin dat de verdeling van de zetels over de partijen gebeurt volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, terwijl de toewijzing van de zetels aan individuele kandidaten voor de helft gebeurt op basis van het meerderheidsstelsel. Niet ten onrechte wordt dan ook wel gesteld dat het Duitse stelsel eigenlijk geen gemengd stelsel is, maar een gewoon stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

¹ In extremo doorgeredeneerd is pas sprake van een echt evenredige uitslag als er evenveel zetels te verdelen zijn als er kiezers zijn. Meer concreet: Nederland heeft een erg evenredig kiesstelsel omdat er feitelijk met één district wordt gewerkt. De evenredigheid van dit stelsel nam in 1956 nog sterk toe toen het aantal Tweede Kamerzetels werd uitgebreid van 100 naar 150.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

5.2 Het Duitse en Deense kiesstelsel

Ter nadere adstructie van een aantal elementen van kiesstelsels worden in deze paragraaf de hoofdlijnen van het Duitse en Deense kiesstelsel weergegeven. In paragraaf 8 worden namelijk varianten op beide kiesstelsels gepresenteerd.

5.2.1 Het Duitse stelsel

Omdat het Duitse kiesstelsel in de discussie in Nederland zo'n prominente rol speelt, volgt hier nog een korte nadere uiteenzetting van dit stelsel. De Duitse Bondsdag heeft in beginsel 658 leden, waarvan de helft is verkozen in enkelvoudige kiesdistricten en de andere helft via een gesloten lijstenstelsel.

Op het stembiljet (zie bijlage 7) kan de kiezer twee stemmen uitbrengen: een Erststimme op een kandidaat in een Wahlkreis en een Zweistimme op een kandidatenlijst van een partij (Landesliste), zonder de mogelijkheid van een voorkeurstem.

Op basis van de geldig uitgebrachte Zweistimmen wordt op grond van evenredige vertegenwoordiging de zetelverdeling over de partijen vastgesteld. Lijstverbinding van de diverse Landeslisten van een partij is daarbij toegestaan, vergelijkbaar met het Nederlandse kiesstelsel maar met uitzondering van een kiesdrempel van 5% en een andere restzetelverdeling.

Daarna worden de toegewezen zetels toegekend aan de kandidaten van de betrokken partij die in een Wahlkreis een relatieve meerderheid van Erststimmen hebben behaald.

Indien daarmee niet alle toegewezen zetels bezet kunnen worden, worden de overblijvende zetels in volgorde van de lijst toegekend aan kandidaten op de Landesliste.

Indien meer kandidaten van een partij in een Wahlkreis gewonnen hebben dan aan de Landesliste van die partij zetels zijn toegekend, wordt het zetelaantal in de Bondsdag verhoogd om al deze Wahlkreis-winnaars een zetel te kunnen geven (Überhangmandate).

De Bondsdag kent op dit moment 669 leden, waarvan er 328 direct zijn verkozen in een Wahlkreis en 342 (328 + 13 Überhangmandate) via de Landesliste.

Bij het begin van ieder parlementair jaar benoemt de Bondspresident een onafhankelijke commissie, die beziet of de districten met het oog op het bevolkingsaantal gewijzigd moeten worden (Wahlkreiskommission).

Deze wijzigingen zijn gebonden aan vijf regels:

- Grenzen van de Bundesländer worden geëerbiedigd.
- De bevolking van een kiesdistrict mag niet meer dan 25% afwijken van het totaal gemiddelde van de kiesdistricten. Indien het verschil meer dan 33% bedraagt is herindeling van de districten verplicht.
- Het aantal kiesdistricten binnen een Bundesland dient in verhouding te staan tot de relatieve bevolkingsomvang van dat Land.
- Een kiesdistrict dient een samenhangend gebied te omvatten.
- De grenzen van de lokale gemeenschappen dienen geëerbiedigd te worden.

De Bondsdag beslist uiteindelijk over voorstellen tot wijziging van de kiesdistricten, tenzij het verschil in bevolkingsomvang meer dan 33% bedraagt.

5.2.2 Het Deense kiesstelsel

Hoewel de volgende weergave meer in detail weergeeft hoe het Deense kiesstelsel in elkaar steekt, blijft het een weergave die zich figuurlijk gesproken tot de feiten voor de komma beperkt.

Denemarken heeft een **eenkamerstelsel**. De Folketing heeft 179 leden. Daarvan worden er 175 gekozen in Denemarken zelf. De Faroër Eilanden en Groenland vaardigen ieder twee leden af. Het kiesstelsel zoals hierna uitgewerkt, geldt alleen voor Denemarken.

De Deense constitutie vermeldt dat de Folketing moet worden gekozen op grond van algemeen kiesrecht door middel van een rechtstreekse, geheime stemming. Tevens noemt de constitutie twee uitgangspunten waar het kiesrecht aan moet voldoen:

- de verkiezing moet plaatsvinden op grond van evenredige vertegenwoordiging om de gelijke representatie van de verschillende opvattingen die leven onder de kiezers;
- bij het bepalen van het aantal zetels dat toegekend wordt aan districten moet rekening gehouden worden met het aantal inwoners, het aantal kiezers en de bevolkingsdichtheid.

Denemarken is onderverdeeld in **17 meervoudige kiesdistricten**. Het aantal leden van de Folketing dat in ieder district gekozen wordt, varieert tussen de 2 en 14. Het totaal aantal zetels toegewezen aan de districten is 135. De overige 40 zetels worden apart gehouden.

De kiezer heeft de keuze tussen het uitbrengen van een voorkeurstem op een persoon of een stem op een lijst als geheel.

De bepaling van de uitslag geschiedt in een aantal stappen.

De **eerste stap** is dat per district wordt bepaald hoeveel zetels iedere partij heeft gewonnen. Dit gebeurt op grond van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, variant «gemodificeerde Sainte-Laguë» (voor een uitleg hiervan zie «Proeve van een nieuw kiesstelsel, p. 23–24; de gemodificeerde Sainte-Laguë is in het voordeel van kleinere partijen en geeft over het algemeen een iets meer evenredige uitslag.)

De **tweede stap** is dat gekeken wordt welke partijen landelijk gezien de kiesdrempel van 2% hebben gehaald.

De **derde stap** is dat op basis van de uitslag voor het gehele land wordt bepaald op hoeveel zetels van de 175 iedere partij recht heeft die de kiesdrempel heeft gehaald. Uit de 40 overschotzetels die apart waren gehouden, krijgen de partijen het verschil tussen beide uitslagen aangevuld. Op deze manier is de «overall» uitslag zo evenredig mogelijk, terwijl de zeteltoekenning aan partijen districtsgewijs plaatsvindt.

De **vierde stap** is het verdelen van de 40 overschotzetels over de kiesdistricten. Dit is nodig om te bepalen welk district de kandidaat voor een bepaalde overschotzetel mag leveren.

De **vijfde en laatste stap** is het toekennen van de door de partijen gewonnen zetels aan individuele kandidaten. Ruwweg kan men stellen dat de zetels aan de kandidaten worden toegekend in de volgorde van het aantal voorkeurstemmen dat de betreffende kandidaat heeft gekregen.

6. De voorstellen naar aanleiding van het nader onderzoek

Zoals in paragraaf 3 geschetst is er na het overleg met de Tweede Kamer van 16 september 1996 nader onderzoek geweest naar varianten op het Duitse kiesstelsel. Dit onderzoek is uitgevoerd door dr. mr. J.A. van Schagen en prof. mr. H.R.B.M. Kummeling. Zij komen in hun rapport met drie voorstellen.¹ In een reactie op dit rapport hebben prof. mr. R.B. Andeweg en dr. J. van Kemenade ook ieder een voorstel gedaan, waarbij het voorstel van Van Kemenade in twee varianten opgesplitst is. Deze in totaal zes voorstellen worden in deze paragraaf geschetst. In paragraaf 7 komen dan ook nog de voorstellen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad aan bod.

De drie voorstellen van Van Schagen en Kummeling voldoen volledig aan de voorwaarden die in paragraaf 3 zijn geschetst. Dit betekent onder meer dat zij **geen wijziging brengen in de zetelverdeling** in vergelijking

¹ J. A. van Schagen en H. R. B. M. Kummeling, Proeve van een nieuw kiesstelsel, Deventer 1998.

met die zoals deze in het huidige stelsel tot stand komt. Alleen in de personele invulling van de zetels wordt een wijziging voorgesteld.

Voorstel I

In dit voorstel mag de kiezer een drietal voorkeurstemmen uitbrengen op dezelfde lijst of op een kandidaat of verdelen over verschillende lijsten en kandidaten van zijn keuze. Deze kandidaten kunnen van verschillende partijen afkomstig zijn. De voorkeurdrempel is dezelfde als thans.

Dit voorstel heb ik als alternatief 2 opgenomen in paragraaf 8.

De kiezer kan zich identificeren met drie kandidaten, maar ook met één. Het voorstel kent geen voorziening voor het regionale element maar bevat wel meer voorkeurmogelijkheden met betrekking tot de kandidaten en daardoor meer beïnvloedingsmogelijkheid op de personele samenstelling respectievelijk de herkenbaarheid van personen. In zijn advies wijst de Kiesraad erop dat de gedachte dat door dit stelsel de invloed van de kiezer op de personele samenstelling wordt vergroot, maar betrekkelijk waar is. In wezen brengt de kiezer niet drie stemmen uit, maar kan hij desgewenst zijn ene stem in driemaal 1/3 stem verdelen. Het gewicht van een voorkeurstem zal dus nog maar 1/3 van zijn van het huidige gewicht. Dit voorstel kan het effect hebben dat door een sterkere spreiding van de voorkeurstemmen minder kandidaten de voorkeurdrempel overschrijden. Volstaat de kiezer met één stem op de partij van zijn keuze uit te brengen, dan verwacht hij wellicht zijn stemrecht volledig uitgeoefend te hebben, terwijl hij in werkelijkheid voor 2/3 blanco stemt. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur constateert dat de effecten van het toekennen van meerdere voorkeurstemmen op de lijstvolgorde relatief beperkt zijn.

Voorstel II

De eerste variant op het Duitse stelsel.

In deze variant bezit de kiezer twee stemmen. Eén dient te worden uitgebracht op een partij (nationale lijst) en één op een kandidaat voor een districtszetel.

Dit voorstel heb ik enigszins aangepast als alternatief 6 opgenomen in paragraaf 8.

Verdeling van de 150 kamerzetels over de partijen vindt plaats overeenkomstig de verdeling van het aantal stemmen op nationale lijsten. Het land is verdeeld in 100 enkelvoudige districten; 100 kamerleden worden op basis van een relatieve meerderheid in hun district gekozen. Eventueel: overschotzetels voorkomen door op landelijk niveau behaalde restzetels niet toe te kennen.

De Kiesraad is van mening dat deze variant nauwelijks afwijkt van het Duitse stelsel. De meeste bezwaren tegen het Duitse stelsel gelden ook ten opzichte van deze variant. Dat ten opzichte van het Duitse stelsel de eerste en de tweede stem verwisseld zijn, maakt volgens de Kiesraad voor de begrijpelijkheid van het stelsel voor de kiezer nauwelijks verschil. De als alternatief opgeworpen gedachte om twee stemmen in twee ronden uit te laten brengen acht de Kiesraad een weinig aantrekkelijk en bovendien kostbare complicatie van de verkiezingsprocedure. Voor de problematiek van de overschotzetels wordt geen bevredigende oplossing geboden. Wordt het ontstaan daarvan geaccepteerd dan is het vaste aantal van 150 zetels niet gegarandeerd. Worden overschotzetels ten gunste van het vaste aantal zetels gecompenseerd door andere districtszetels niet toe te kennen, dan is de evenredige zetelsverdeling niet

gegarandeerd, terwijl bovendien afbreuk wordt gedaan aan het nu juist beoogde effect van het verkiezen van districtskandidaten. De indeling van het land in 100 districten met een ongeveer gelijk aantal inwoners en de eventuele herziening van districtsgrenzen zal tot veel discussie aanleiding geven.

Voorstel III

De tweede variant op het Duitse stelsel.

De kiezer verkrijgt in deze variant slechts één stembiljet, maar op dat stembiljet kan hij de kandidaten onbeperkt nummeren in volgorde van zijn kandidaten staan. In plaats van het nummeren van de kandidaten kan de kiezer ook een stem op een lijst als geheel uitbrengen.

Het land wordt verdeeld in 15 meervoudige districten. Per district worden meerdere zetels verdeeld, zodanig dat per 150 000 inwoners één kamerlid wordt verkozen. De districten worden gevormd door de provincies en de drie grote gemeenten. Op deze wijze worden 100 kandidaten gekozen. De eerste voorkeurstem van de kiezer op de districtslijst bepaalt tevens de verdeling van de 150 zetels over de diverse politieke partijen: de partij met de meeste «eerste voorkeuren» van de kiezers krijgt de meeste zetels in de Tweede Kamer.

Ik heb dit voorstel enigszins aangepast als alternatief 5 opgenomen in paragraaf 8.

Er vindt in dit voorstel geen aparte stemming op een landelijke lijst plaats, zoals in het Duitse stelsel. De toewijzing van de zetels aan de kandidaten van de desbetreffende partij gebeurt vervolgens op basis van de volgorde van de voorkeuren van de kiezers.

Om Überhangmandate te voorkomen worden 100 van 150 op basis van de «eerste voorkeur» gekozen zetels door districtkandidaten bezet; de overige zetels worden ingevuld op basis van door de politieke partijen vastgestelde landelijke lijsten.

Met betrekking tot de wijze waarop de 50 overige zetels worden vervuld is door de ontwerpers gekozen voor een gesloten lijstenstelsel op landelijk niveau. Dat wil zeggen dat de politieke partijen een voorkeurslijst indienen en dat bij de verdeling van de zetels die nog niet op basis van de districtsuitslag verdeeld zijn, de volgorde van die lijst gevolgd wordt. Eventuele overschotzetels worden voorkomen door volgens bepaalde regels landelijk of in de districten behaalde zetels niet toe te kennen. Deze (tweede) variant op het Duitse stelsel – de Duits/lerse variant – heeft centraal gestaan in de discussies tijdens de eerderevermelde conferentie. Dit voorstel voldoet aan de uitgangspunten die in het regeerakkoord gesteld zijn. Zowel het regionale element als de herkenbaarheid van personen worden in dit voorstel versterkt.

Anderzijds zijn tegen dit voorstel als **bezwaren** aangevoerd:

- a. het stelsel is te ingewikkeld voor de kiezer,
- b. er ontstaat gevaar voor cliëntelisme en regionalisme en
- c. er ontstaat nadeel voor kleinere partijen.

Ad a. Complexiteit

Tegen het onder a aangevoerde bezwaar is door de ontwerpers aangevoerd dat het criterium om te bepalen of een kiesstelsel ingewikkeld is, ligt in de hanteerbaarheid van het systeem voor de kiezer. Op dit punt achten de ontwerpers het systeem niet te ingewikkeld. De kiezer moet voor het overgrote deel in staat worden geacht kandidaten te nummeren. Voor de kiezers die dat te moeilijk vinden bestaat de mogelijkheid om een partijstem uit te brengen. Evenmin als in het huidige stelsel zal de

gemiddelde kiezer onder het door de ontwerpers voorgestane systeem begrijpen hoe de stemmen precies omgezet worden in zetels. De Kiesraad deelt deze mening niet, omdat het voorstel in wezen twee op zichzelf reeds gecompliceerde stelsels, het Duitse en het Ierse, combineert. Doordat de kiezer slechts één stem uitbrengt, lijkt het stelsel minder gecompliceerd dan het Duitse systeem. Dit is echter volgens de Kiesraad niet het geval; omdat de ene stem een dubbele functie heeft; tegelijk een stem op de landelijke en op een districtslijst. Met die ene stem worden zowel de landelijke zetelverdeling bepaald en een districts kandidaat gekozen. Daarnaast wijst de Kiesraad op de doornummering van districts kandidaten, die geen betekenis heeft voor de landelijke verdeling. Het verschil in omvang tussen de districten betekent volgens de kiesraad dat de kans om met succes op een districts kandidaat te stemmen per district zeer verschilt. Voor de aanhangers van kleine partijen zal het nummeren van kandidaten veelal een vrij zinloze aangelegenheid zijn, omdat kandidaten van hun partij toch geen kans op een zetel maken. De Raad voor het Openbaar Bestuur vindt het systeem eveneens te ingewikkeld voor de gemiddelde kiezer. Ook in dit stelsel wordt volgens de Kiesraad de problematiek van de overschotzetels niet bevredigend opgelost. Het tegengaan van overschotzetels door niet in alle districten dezelfde kiesdeler te hanteren vergroot de ondoorzichtigheid van het stelsel. Hetzelfde geldt volgens de Kiesraad voor het compenseren van het ontstaan van overschotzetels door het afnemen van andere toegekende districtszetels.

Een ander aspect dat met de complexiteit samenhangt, **is de tijd die nodig is voor het bepalen van de uitslag.** Naar de mening van de ontwerpers doen zich hier geen problemen voor, aangezien ten opzichte van de huidige situatie weinig zal veranderen. Op de verkiezingsavond zal in hetzelfde tempo als nu aan de hand van de eerste voorkeuren bepaald kunnen worden hoe de zetelverdeling over de partijen zal zijn. Wel is naar mijn mening voorzienbaar dat voor de bepaling van de bezetting van de zetels langere tijd nodig is dan bij het huidige kiesstelsel.

Ad b. Cliëntelisme en regionalisme

Voor wat betreft het bezwaar onder b stellen de ontwerpers dat de meeste kiezers hun stem uitbrengen naar aanleiding van hun mening over landelijke problemen. Voorts is er geen aanleiding om de centrale kandidaatstelling door de politieke partijen los te laten. Het districtenstelsel zoals voorgesteld is niet bedoeld om de positie van de regio te versterken maar om een forum te verschaffen waar kiezers en kandidaat-kamerleden elkaar kunnen ontmoeten. De Raad voor het Openbaar Bestuur zet met name vanwege de versterking van de regionale component vraagtekens bij deze variant. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is het evenwel niet de bedoeling om de positie van de regio te versterken. De indeling van de districten acht de Raad voor het Openbaar Bestuur arbitrair, voorzover daarin Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een bijzondere positie hebben, afwijkend van een indeling gebaseerd op de provinciegrenzen. Ook betwijfelt de Raad of de band tussen kiezer en gekozen wordt versterkt door een indeling in districten waarbij per 150 000 inwoners één kamerlid wordt verkozen.

Ad c. Kleine partijen

Het bezwaar dat ook volgens de ontwerpers wel hout snijdt, is dat in het voorstel **de aanhanger van een kleinere politieke partij geen invloed kan uitoefenen op de volgorde van de kandidaten van zijn partij,** omdat deze kandidaten geen districtszetels behalen. Het doorbreken van de lijstvolgorde is bij kleinere partijen overigens tot nu toe weinig voorgekomen. In zijn advies wijst de Kiesraad er op dat het nummeren van kandidaten voor de aanhangers van kleine partijen een vrij

zinloze aangelegenheid zal zijn, omdat kandidaten van deze partijen in het district geen kans op een zetel maken.

Een ander probleem is dat degene, die zijn stem uitbrengt op een kleine politieke partij niet meer op zijn politieke voorman of -vrouw kan stemmen, tenzij deze toevallig in zijn district kandidaat is. De ontwerpers willen aan dit bezwaar tegemoet komen door in het vakje waar de partijstem kan worden uitgebracht tussen haakjes de naam van de landelijk lijsttrekker te vermelden.

Verdeling niet-districtszetels

De wijze waarop de 50 overige zetels worden vervuld door middel van een gesloten lijststelsel op landelijk niveau verdient de aandacht. Het is de opzet, dat de politieke partijen een voorkeurslijst indienen en dat bij de verdeling van de zetels die nog niet op basis van de districtsuitslag verdeeld zijn, de volgorde van die lijst gevolgd wordt. Op zich betekent dit dat op de verkiezing van deze kandidaten de kiezer minder invloed heeft dan in het huidige systeem, terwijl het niet denkbeeldig is dat landelijke kopstukken juist op een dergelijke landelijke lijst worden geplaatst. De Kiesraad constateert dan ook, dat op de volgorde van verkiezing van kandidaten op de landelijke lijsten, de kiezer geen enkele invloed heeft, zodat er in dit opzicht een vermindering van kiezersinvloed op de aanwijzing van kandidaten optreedt.

Vraag is ook of de mogelijkheid tot doornummeren gelimiteerd moet worden. In elk geval zal daaraan vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt een beperking gesteld moeten worden.

Voorstel IV

Tijdens de conferentie waar bovenstaande varianten werden besproken deed prof. dr. R.B. Andeweg bij wijze van commentaar een tegenvoorstel.¹ Deze variant – de variant Andeweg – komt erop neer dat het huidige kiesstelsel gehandhaafd blijft, maar dat daarin twee aanpassingen worden aangebracht.

Deze betreffen :

- 1. de afschaffing van de voorkeurdrempel en**
- 2. de toevoeging aan het stembiljet van een stemvakje voorafgaande aan de partijnaam, waardoor het mogelijk wordt om alleen een stem op een partij (lijststem) uit te brengen.**

In dit voorstel wordt het aantal zetels per lijst bepaald door het aantal stemmen uitgebracht op de lijst samen met het aantal op de kandidaten uitgebrachte stemmen.

De kiezer die slechts het stemvakje voorafgaande aan de partijnaam aankruist (de lijststem) geeft daarmee te kennen dat hij instemt met de door de partij vastgestelde volgorde. Lijststemmen worden tot het maximum van de lijstkiesdeler in de volgorde van de lijst aan de kandidaten toegewezen. Bij de in volgorde van de lijst overgedragen stemmen worden vervolgens per kandidaat de voorkeurstemmen opgeteld. De daaruit voortvloeiende totalen bepalen de verdere volgorde, waarin de overige aan de lijst toegekende zetels bezet worden.

Over dit voorstel merkt de **Kiesraad** op dat door de voorkeurdrempel op nul te stellen min of meer toevallige verschillen in zeer kleine aantallen voorkeurstemmen tot gevolg kunnen hebben dat iemand wel of niet gekozen wordt. **Daarmee krijgen beperkte aantallen voorkeurstemmers een onevenredige invloed op de aanwijzing van de kandidaten ten koste van grote aantallen kiezers die instemmen met de bestaande lijstvolgorde en een lijststem of een stem op de lijsttrekker uitbrengen.** Het stelsel heeft volgens de Kiesraad tot gevolg dat min of meer toevallige verschillen in zeer kleine aantallen voorkeurstemmen tot gevolg kunnen hebben dat iemand wel of niet – direct of als

¹ R. B. Andeweg: Het ei van Kohnstamm? Versterking van het personele element in het Nederlandse kiesstelsel; zie «Proeve van een nieuw kiesstelsel», p. 73 e.v.

opvolger in een vacature, gekozen wordt. Een door een kleine groep kiezers georganiseerde voorkeursactie kan volgens de Kiesraad hierdoor een disproportioneel effect hebben. Weliswaar biedt aldus de Kiesraad, de overdracht van lijststemmen aan de hoog op de lijst geplaatste kandidaten een zekere bescherming tegen dit effect, maar de bezwaren van het stelsel worden hierdoor toch onvoldoende ondervangen. De Kiesraad wijst tevens op het gegeven dat een vergelijkbaar systeem in 1917 heeft gegolden, maar dat dit vanwege de willekeurige effecten op de zeteltoewijzing gecorrigeerd werd na de in 1918 en in 1919 voor de verschillende vertegenwoordigende organen gehouden verkiezingen door de invoering van een substantiële voorkeurdrempel. Bij wijze van vingeroefening is de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing in 1998 berekend volgens de formule Andeweg, zij het dat het blancovakje (instemming met de lijstvolgorde) in het voorstel Andeweg niet gebruikt kon worden; daarvoor in de plaats zijn de stemmen op de lijsttrekker genomen (zie bijlage 1)¹. **Ik acht de argumenten van de Kiesraad echter zo sterk, dat ik het voorstel van Andeweg niet als variant in paragraaf 8 heb opgenomen.**

De Raad voor het Openbaar Bestuur meent dat naast dit voorstel meer aanpassingen noodzakelijk zijn om de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten te versterken, teneinde daarmee uiteindelijk veranderingen in de zetelbezetting aan te brengen.

Voorstel V

Eveneens tijdens de hiervoor genoemde conferentie deed de heer dr. J.A. van Kemenade bij wijze van commentaar een tegenvoorstel, dat ook al door de voormalige Raad voor het binnenlands bestuur in het rapport «Besturen op de tast» was gelanceerd². Deze variant – de variant Van Kemenade – komt neer op de invoering van een meerstemmig kiesstelsel zonder districten voor de verkiezingen van de gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer.

De kiezer brengt volgens dit systeem twee stemmen uit. Eén stem wordt uitgebracht op de partij van de voorkeur van de kiezer en één stem wordt uitgebracht op een kandidaat, die overigens niet noodzakelijkerwijs van dezelfde partij hoeft te zijn als waarop de partijstem is uitgebracht. Het aantal zetels van een partij wordt bepaald door het aantal lijststemmen en door degenen die met behulp van de tweede stem de voorkeurdrempel halen; welke kandidaat een zetel gaat bezetten na degenen die rechtstreeks met een voorkeurstem zijn gekozen wordt bepaald door de tweede stem.

De Kiesraad constateert over dit voorstel dat het uitbrengen van zowel een lijststem als een stem op een kandidaat in het algemeen al een factor vormt die het stelsel voor de kiezer compliceert. Beide stemmen hebben een verschillend karakter. Een lijststem heeft altijd effect op de zetelverdeling over de partijen. Een stem op een kandidaat doorgaans niet. Een kiezer die volstaat met het uitbrengen van een stem op een kandidaat oefent in de meeste gevallen geen enkele invloed uit op de verkiezingsuitslag. Dit verschil zal de kiezers niet altijd duidelijk zijn. Kandidaatstemmen hebben in het voorgestelde systeem meestal geen effect op de zetelverdeling, maar soms wel. Dat laatste is het geval indien een kandidaat de voorkeurdrempel haalt, terwijl hij op basis van de lijststemmen niet gekozen zou zijn. Er ontstaan dan overschotzetels. Daarmee voldoet dit niet aan de vereisten zoals die onder 2 zijn geformuleerd. De Kiesraad waarschuwt hierbij voor het gevaar van calculerend stemgedrag; het uitbrengen van de tweede stem op kandidaten op onverkiesbare plaatsen geeft die stem extra stemgewicht. Dit bezwaar

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² J. A. van Kemenade: Een meerstemmig kiesstelsel; zie «Proeve van een nieuw kiesstelsel», p. 83 e.v.; Raad voor het binnenlands bestuur advies: «Besturen op de tast», 1996, blz. 59-60.

wordt volgens de Kiesraad nog verscherpt door de mogelijkheid de kandidaatstem uit te brengen op een andere lijst dan de lijststem. De kiezer kan dit doen zonder zijn eigen partij te benadelen. Naast en los van het met zijn lijststem beïnvloeden van de zetelverdeling ten gunste van zijn eigen partij heeft de kiezer de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de volgorde van verkiezing binnen een andere partij. De ratio hiervan valt volgens de Kiesraad moeilijk in te zien. Naar de mening van de Raad voor het Openbaar Bestuur zal – voorzover het systeem van invloed is op de samenstelling van de fracties – dit een ongewenste invloed zijn, met name in het geval de tweede stem gebruikt wordt om de voorkeursvolgorde van een andere partij te doorbreken.

Omdat dit voorstel niet voldoet aan voorwaarde 1 (vergelijk voorstel VI) is het niet als apart alternatief opgenomen.

Voorstel VI

Het bezwaar dat tegen het voorstel onder V. kan worden **ingebracht is het optreden van Überhangmandate**. Om dit bezwaar te ondervangen is als variant op V. door de heer van Kemenade voorgesteld te volstaan met een bezetting van de door de lijststemmen voor de partij behaalde zetels door degenen van die partij die de meeste voorkeurstemmen (met de tweede stem) hebben behaald. Zetels van kandidaten van de lijst die de voorkeurdrempel niet hebben gehaald vervallen tegenover de overschotzetels.

Dit voorstel verschilt met het huidige kiessysteem in die zin dat een (tweede) stem kan worden uitgebracht op een persoon van een andere partij dan waarop de lijststem wordt uitgebracht.

Zou men de zetelverdeling uitsluitend baseren op de uitgebrachte lijststemmen en de mogelijkheid om een voorkeurstem op een andere lijst uit te brengen laten vervallen, dan bestaat **er eigenlijk geen verschil met het huidige stelsel**. De twee stemmen zouden dan tot functie hebben om onderscheidenlijk het aantal zetels en de voorkeurstem te bepalen. Volgens de Kiesraad bestaat er echter geen reden om voor elke functie een aparte stem te laten uitbrengen. **Het is om deze reden dat ik dit voorstel niet als apart alternatief in paragraaf 8 heb opgenomen.**

7. Adviezen van de Kiesraad en van de Raad voor het Openbaar Bestuur

7.1. De adviezen

De **Raad voor het Openbaar Bestuur** verwijst in zijn advies van februari 1999 naar zijn eerder uitgebracht advies van oktober 1998 getiteld «Tussen staat en electoraat», waarin hij constateerde dat het huidige kiesstelsel al in zeer grote mate toegankelijk is en ingrijpende wijzigingen dan ook niet noodzakelijk zijn. Wel meende de Raad dat lichte verbeteringen mogelijk zijn. De Raad plaatst vervolgens enige kanttekeningen bij de doelstellingen zoals deze in het regeerakkoord zijn neergelegd, te weten de versterking van de regionale component en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Weliswaar sluiten deze elementen in zekere zin op elkaar aan, maar representativiteit van de volksvertegenwoordigers wordt, aldus de Raad, niet alleen bepaald door de regionale herkomst van de kandidaten. De Raad vindt dan ook dat versterking van het regionale element in het kiesstelsel niet de eerste prioriteit behoort te hebben. Voorzover die versterking gewenst is kan het plaatsvinden door een versterking van het personele element.

Naar mijn mening wijst de Raad er terecht op dat de voorkeur van de kiezers niet alleen wordt ingegeven door regionale herkomst, maar ook door factoren als geslacht, godsdienst, beroepsmatige achtergrond, deskundigheid, persoonlijke inhoudelijke standpunten, leeftijd enz. De Raad stipt eveneens het gevaar aan, dat het begrip regionaal element beperkt wordt tot voorkeuren, die gebaseerd zijn op regionale herkomst. Hoewel dat wellicht niet te vermijden valt is het echter vooral de bedoeling, dat de regio een forum verschaft waar kiezers en kandidaat-kamerleden elkaar kunnen ontmoeten. In het advies van de Raad wordt mijns inziens ten onrechte de nadruk gelegd op alleen het element van de regionale herkomst.

In zijn advies **geeft de Kiesraad aan geen voorstander te zijn van de hiervoor beschreven varianten**. De Kiesraad ziet er bovendien weinig heil in om de vergroting van de herkenbaarheid van kandidaten te bewerkstelligen door op geforceerde wijze elementen van een districtenstelsel met het geldende stelsel te combineren. De keus voor handhaving van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging impliceert volgens de Kiesraad dat wordt afgezien van invoering van typische tot een meerderheidsstelsel behorende elementen. Het gevaar dat dreigt bij het inslaan van die weg is dat afbreuk wordt gedaan aan de wezenskenmerken van het geldende stelsel. Bovendien bestaat het risico dat gekunstelde constructies verzonnen moeten worden, die het bestaande stelsel eerder compliceren dan verbeteren.

Ook vanuit het oogpunt van de kiezer acht de Kiesraad voorzichtigheid geboden met wijzigingen en waarschuwt ervoor dat uit een toepassing zonder grote problemen van een andere stemtechniek in het buitenland niet te snel moet worden afgeleid dat deze ook door de Nederlandse kiezers als goed hanteerbaar en als een zinvolle verandering zal worden ervaren. Deze waarschuwing moet serieus genomen worden. Zodra kiezers een stemtechniek niet meer accepteren en daardoor niet meer deelnemen aan de verkiezingen, vormt dat een niet te aanvaarden gevolg. Een stelsel dient vanwege het ingewikkelde systeem geen negatieve effecten op de opkomst te hebben. Anderzijds zijn de laatste jaren ervaringen opgedaan met nieuwe technologische ontwikkelingen op het terrein van het kiesrecht. Ik denk hierbij met name aan het gebruik van de stem-pc.

7.2. Huidige praktijk en voorstel van de Kiesraad

Niet onvermeld mag blijven dat ook binnen het huidige kiesstelsel mogelijkheden bestaan om het regionale element te vergroten. Nederland is ten behoeve van de kandidaatstelling verdeeld in 19 kieskringen. Deze zijn uitdrukkelijk in stand gelaten met het oog op de mogelijkheid om regionale kandidaten te stellen. Onder meer vanwege de mogelijkheid om **regionaal gedifferentieerde kandidatenlijsten in te dienen, heeft de wetgever indertijd besloten het stelsel van de decentrale kandidering te handhaven**. Om die reden kent de wet slechts de mogelijkheid voor een facultatieve vorm van centrale kandidaatstelling¹. Ook bij centrale kandidatenlijsten bestaat overigens een beperkte mogelijkheid tot differentiering. Op lijsten die meer dan dertig namen mogen bevatten kan ten aanzien van de laatste vijf namen een verschil worden aangebracht per kieskring (art. H2 Kieswet). Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen is daarvan gebruik gemaakt door VVD en D66. Door PvdA, RPF, SGP en GPV zijn de kandidatenlijsten centraal ingeleverd. Deze partijen hebben in alle kieskringen gelijklopende lijsten ingeleverd. De overige politieke partijen hebben decentraal ingeleverd. Blijkens bijgevoegd overzicht (bijlage 9)² is bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen door de politieke partijen in beperkte mate gedifferentieerd in kandidaten aan het slot van de lijsten. Op zich is het mogelijk om deze verschillen bij

¹ Kamerstukken II, nr. 22 972, nr. 3, p. 36.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

decentrale kandidaatstelling groter te maken, zowel in aantal kandidaten als met betrekking tot de plaats op de lijst van de kandidaat. Deze laatste mogelijkheid is echter zeer beperkt benut door de politieke partijen die de kandidaatlijsten decentraal inleverden.

Voorstel Kiesraad

Een mogelijkheid om binnen het huidige systeem de regionale kandidaatstelling te bevorderen wordt door de Kiesraad in zijn advies van 29 december 1995 gedaan. Door artikel H 6 van de Kieswet zo te wijzigen dat op een lijst ten behoeve van de verkiezingen van de Tweede Kamer maximaal 10 kandidaten mogen worden vermeld, worden in het bijzonder de grote partijen gedwongen tot het plaatsen van regionale kandidaten op de kandidatenlijsten in de onderscheiden kieskringen. Uiteraard is hierop een variant te ontwikkelen in de vorm van bijvoorbeeld een andere maximering, waardoor een combinatie van landelijke en regionale politici mogelijk wordt.

In zijn advies van 22 december 1998 wijst de Kiesraad nogmaals op deze mogelijkheid, waarbij hij aangeeft dat het maximum van 10 kandidaten gebaseerd was op de verkiezing van 100 kamerleden. Dit betekent dat uitgaande van het huidige aantal Tweede Kamerleden dit maximum op 15 gesteld zou moeten worden. Bij een verlaging van het maximum aantal kandidaten per lijst tot 15 zal het, aldus de Kiesraad, ook voor de grootste partijen, indien zij dat wensen, nog mogelijk zijn om een redelijk aantal kandidaten in alle kieskringen op de lijst te plaatsen.

Dit voorstel geeft derhalve een stimulans aan de politieke partijen tot het stellen van regionale kandidaten.

Alternatief 3, zoals beschreven in paragraaf 8, sluit naar mijn mening goed aan bij dit voorstel van de Kiesraad.

7.3 Het voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur

De Raad stelt in zijn advies voor om de persoonlijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers via eenvoudige aanpassingen te stimuleren. Afschaffing van de voorkeurdrempel is daarbij een goede mogelijkheid. Voorts 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 en vervolgens hun stem op een kandidaat uitbrengen. Een verdergaande stap ter verbetering van zowel de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordigers, als de toeganke-lijkheid 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, waarbij de eerste stem in de telling zwaarder weegt dan de tweede stem.

Ik ben het eens met de Raad dat een grotere bekendheid van persoonlijke gegevens van kandidaten voor de kiezer bij kan dragen aan de persoonlijke herkenbaarheid van kandidaten. Naar mijn mening is dat een taak die op het terrein van de politieke partijen ligt en niet op dat van de overheid. Anderzijds mag ook aan kandidaatleden van een vertegenwoordigend lichaam enige privacy met betrekking tot hun persoonlijke levenssfeer geboden worden.

Het nadeel van twee (voorkeur) stemmen, zoals dit in het door de Raad voorgestane gewogen meerstemmig kiesstelsel optreedt, is dat de kiezer die geen behoefte heeft aan een tweede voorkeur zijn stem slechts voor 2/3 toebedeeld ziet aan de kandidaat van zijn voorkeur en in feite voor 1/3 blanco stemt.

Ook zie ik niet in waarom het noodzakelijk is het stelsel zodanig te compliceren dat de stemmen van de kiezer een verschillend gewicht krijgen. **Ik beperk mij daarom tot twee varianten waarbij de kiezer drie stemmen van gelijk gewicht krijgt (alternatieven 1 en 2).**

Tabel vergelijking alternatieven kiesstelsels

alternatief	kiesformule	kiesdrempel	stemformule	aantal stemmen	drempel voorkeurstem	districten	districtgrootte	totaal districtzetels	zetel-aantal Tweede Kamer	
Nederland (bestaande stelsel)	e.v.	0,66%	open lijst	één voorkeurstem	25% kiesdeler	1	150	–	150	
	1	e.v.	0,66%	open lijst	drie voorkeurstemmen	25% kiesdeler	1	150	–	150
	2	e.v.	0,66%	vrije lijst	drie voorkeurstemmen	25% kiesdeler	1	150	–	150
	3	e.v.	0,66%	open lijst	één voorkeurstem	lijststemcijfer gedeeld door (behaalde districts-zetels + 1)	15	10	150	150
	4	e.v.	0,66%	open lijst	één voorkeurstem	lijststemcijfer gedeeld door (behaalde districts-zetels + 1)	15	gemiddeld 7	100	150
	5	e.v.	0,66%	personenstelsel of gesloten lijststelsel	één enkele overdraagbare stem of één lijststem	n.v.t.	15	2 – 15	100	150
6	e.v. + meerderheid	0,66%	gesloten lijst en personenstelsel	één lijststem en één districtstem	n.v.t.	100	1	100	150	

8. Een zestal alternatieven

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat er in beginsel twee methoden zijn om het personele element in het kiesstelsel te vergroten: het invoeren van districten en/of het wijzigen van de wijze waarop de kiezer zijn stem kan uitbrengen (waarbij weer uitgesplitst kan worden in de invoering van de enkele overdraagbare stem en het toekennen van meerdere voorkeurstemmen). Op grond van de algemene overwegingen in de voorgaande paragrafen en ten behoeve van de discussie beschrijf ik in het volgende **in willekeurige volgorde** een zestal kiesstelselvarianten, waarvan ik van mening ben dat zij binnen de voorwaarden vallen die in paragraaf 3 zijn beschreven. In tabel 2 zijn de alternatieven weergegeven op een vergelijkbare wijze als eerder de kiesstelsels van de landen van de Europese Unie. Het gaat hier om **een beschrijving op hoofdlijnen**, waarbij ten aanzien van alle alternatieven geldt dat er op onderdelen nog wijzigingen aangebracht kunnen worden (bijv. vier stemmen in plaats van drie, 12 districten in plaats van 15, etc.)

Alternatief 1

Dit alternatief houdt in een open lijststelsel zonder districten waarin de kiezer meer dan één voorkeurstem krijgt.

Dit is het minst verstrekkende alternatief. **De enige verandering ten opzicht van het huidige stelsel is dat de kiezer meerdere (te denken valt aan bijvoorbeeld drie) voorkeurstemmen krijgt.** Bij het toekennen van deze stemmen dient hij deze binnen één lijst uit te brengen.

Voor de verdeling van de zetels over de partijen wordt nog steeds uitgegaan van het bestaande stelsel. Dat betekent dat ongeacht of de kiezer één, twee of drie voorkeurstemmen heeft uitgebracht, ten behoeve

van de zetelverdeling slechts één stem aan de lijst wordt toegekend. **De kiezer krijgt dus potentieel slechts meer invloed op de samenstelling van fractie van de partij van zijn keuze.** De voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler kan dus sneller door kandidaten behaald worden.

Het feit dat ongeacht of de kiezer één, twee of drie stemmen uitbrengt, dit niet uitmaakt voor de zeteltoedeling aan partijen heeft ook tot gevolg dat het in dit alternatief niet zinvol is de kiezer de mogelijkheid te geven een lijststem uit te brengen, zoals in diverse andere landen gebeurt. De kiezer die zich kan vinden in de door zijn partij voorgestelde lijstvolgorde kan volstaan met het uitbrengen van één voorkeurstem op de eerste kandidaat van de lijst.

Men zou zich kunnen afvragen of dit alternatief wel voldoet aan voorwaarde 2: versterking van het regionale element. Ik meen van wel. Weliswaar is er geen sprake van regionale kandidatenlijsten, maar doordat hij beschikt over drie stemmen is de kiezer wel in staat zijn stemmen te concentreren op kandidaten uit zijn regio. Dit zal in de praktijk over het algemeen zeker mogelijk zijn, omdat de meeste partijen zorg dragen voor een kandidatenlijst waarin ook voorzien is in een evenwichtige spreiding van kandidaten over het land. Het voordeel is dat de kiezer ook op andere manieren van zijn voorkeur blijf kan geven: hij kan zijn stemmen specifiek op vrouwen, op jongeren enz. uitbrengen.

Alternatief 2

Dit alternatief houdt in een vrij lijstenstelsel zonder districten waarin de kiezer meer dan één voorkeurstem krijgt.

Dit alternatief verschilt slechts in zoverre van het vorige alternatief dat de kiezer zijn stemmen (bijvoorbeeld drie) niet op de kandidaten van één lijst hoeft uit te brengen, maar ze kan verdelen **over de kandidaten van verschillende lijsten.**

In dit geval dienen wel alle uitgebrachte stemmen apart meegeteld te worden bij de berekening van de zetelverdeling. Dit betekent dat een kiezer die volstaat met het uitbrengen van één of twee stemmen niet volledig gebruik maakt van zijn kiesrecht. Hij laat twee- respectievelijk een derde van zijn totale stem verloren gaan. Voor zover dit een bewuste keuze is, lijkt dit geen probleem te zijn. Voor het overige zullen de kiezers door middel van voorlichting erop gewezen moeten worden dat zij er verstandig aan doen al hun stemmen uit te brengen. (Het openen van de mogelijkheid voor de kiezers om een lijststem uit te brengen, zoals in een aantal van de andere Lidstaten van de EU gebruikelijk is, zou het kiezers weer eenvoudiger kunnen maken).

Dit alternatief komt overeen met het eerste voorstel van Van Schagen en Kummeling, zoals in par. 6 beschreven.

Overigens is hetgeen onder alternatief 1 is gezegd over het regionale element hier ook van toepassing.

Alternatief 3

Dit alternatief behelst een gemengd stelsel in die zin dat als het gaat om de kiesformule (de wijze waarop de zetels over de partijen worden verdeeld) het huidige stelsel wordt gehandhaafd, **maar als het gaat om de stemformule (de toewijzing van de zetels aan individuele kandidaten) gewerkt wordt met districten.** (Nota bene, het hier beschreven gemengde stelsel verschilt derhalve principieel met het eerder in paragraaf 2 beschreven gemengde stelsel, zoals dat in het verleden door het kabinet is voorgesteld en door de vaste kamercommissie is afgewezen.) Een dergelijk stelsel zou er als volgt uit kunnen zien. Nederland wordt verdeeld in 15 districten met een ongeveer gelijke

bevolkingsomvang. Per district worden 10 zetels verdeeld. De afzonderlijke kandidatenlijsten mogen niet meer dan 10 kandidaten bevatten. De uitslag voor zover het gaat om de zetelverdeling tussen partijen wordt op landelijk niveau vastgesteld. Vervolgens worden de partijzetels aan de verschillende districten toegekend. De kiezer kan één voorkeurstem uitbrengen. Om met voorkeurstemmen gekozen te worden, dienen kandidaten een bepaalde drempel te hebben overschreden.

Deze variant stemt in belangrijke mate overeen met het voorstel van de Kiesraad. Bij nadere uitwerking dient nog wel een aantal vragen te worden beantwoord. Volgens welke methode worden de partijzetels over de districten verdeeld? Welke voorkeurdrempel moet worden gehanteerd (in het schema is bij wijze van voorbeeld de Belgische districts Kiesdrempel opgenomen)? Hoeveel districten worden gevormd? (Het aantal van 15 districten, zoals hiervoor genoemd, is betrekkelijk willekeurig. Dit alternatief zou ook kunnen werken met bijvoorbeeld 30 districten met vijf zetels. Naarmate er echter minder zetels per district te verdelen zijn, wordt de toedeling van een zetel aan een kandidaat in een bepaald district waarschijnlijk steeds willekeuriger. Dit hoeft geen bezwaar te zijn, omdat de kandidaten die in een district gekozen worden verklaard zich in ieder geval kunnen presenteren als kamerlid voor dat district en op die wijze herkenbaar zijn voor de burgers uit dat district.)

Alternatief 4

Het vierde alternatief betreft een gemengd stelsel dat enigszins lijkt op het Deense (en ook het Zweedse) kiesstelsel. **Het betreft een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met meervoudige districten, waarbij ten behoeve van een evenredige vertegenwoordiging niet alle zetels op districtsniveau worden verdeeld.**

In het voorstel wordt het land verdeeld in 15 districten, waar in verhouding tot de bevolkingsomvang 100 zetels worden verdeeld. 50 zetels worden achtergehouden als overschotzetels. In tegenstelling tot het Zweedse en Deense stelsel is niet de mogelijkheid tot een lijststem opgenomen. In het geval de kiezer instemt met de voorliggende volgorde van de lijst kan hij het best de eerste kandidaat zijn stem geven.

Een belangrijke vraag is hoe de 50 overschotzetels bezet moeten worden. Daar zijn verschillende varianten denkbaar. In de eerste plaats kan het Duitse systeem gevolgd worden, waarbij de niet-districtskandidaten van door partijen ingediende gesloten lijsten worden gehaald. Als bezwaar hiertegen zou geopperd kunnen worden dat de kiezer dan geen invloed heeft op deze kandidaten. Dat bezwaar zou opgeheven kunnen worden door de verplichting voor partijen op te nemen dat op deze lijst slechts kandidaten mogen staan die ook in een district kandidaat gesteld zijn. Ook is het mogelijk om zonder lijst te werken en die kandidaten te selecteren die het meeste stemmen in de districten hebben behaald zonder gekozen te zijn.

Voor alle duidelijkheid het volgende. In schema 2 staat alternatief 4 vermeld bij het voorstel van de commissie Cals-Donner. Van dat laatste voorstel heb ik eerder aangegeven dat het niet acceptabel is, omdat het niet tot evenredige resultaten leidt. Het verschil met alternatief 4 is echter, maar dat was in het schema niet in te brengen zonder het veel ingewikkelder te maken, dat het voorstel van de commissie Cals-Donner niet voorzag in overschotzetels om de uitslag weer evenredig te maken.

Alternatief 5

Dit alternatief betreft het in paragraaf 6 behandelde voorstel van Van Schagen en Kummeling, te weten de tweede variant op het Duitse kiesstelsel.

Belangrijkste kenmerken van dit voorstel zijn dat er sprake is van een personenstelsel (de kiezers mogen de kandidaten nummeren in volgorde van voorkeur) en van meervoudige districten. Er worden 50 zetels achtergehouden als overschotzetels.

De kiezer wordt de mogelijkheid geboden in plaats van het nummeren van de kandidaten **een lijststem, dat wil zeggen een stem op een partij**, uit te brengen.

In het voorstel van Van Schagen en Kummeling wordt uitgegaan van 15 districten die variëren van 2 tot 15 zetels per district. De precieze verdeling staat echter open voor discussie.

Voor wat betreft de bezetting van de overschotzetels geldt hetzelfde als hiervoor bij alternatief 4 is opgemerkt.

Alternatief 6

Dit alternatief tenslotte is de door Van Schagen en Kummeling voorgestelde eerste variant op het Duitse kiesstelsel.

Dit voorstel ligt het dichtst tegen het vigerende Duitse stelsel aan. De kiezer krijgt twee stemmen: één voor een districtskandidaat en één voor een partij. 100 zetels worden in enkelvoudige districten toegekend, door middel van het meerderheidsstelsel. De evenredigheid wordt gegarandeerd doordat 50 zetels als overschotzetels worden achtergehouden. (Voor de toekenning geldt wat hierover onder alternatief 4 is opgemerkt.) Bij de nadere uitwerking zal bekeken moeten worden welke methode wordt gebruikt om Überhangmandate te voorkomen.

9. Slot

Uit deze nota mag blijken dat er verschillende wijzigingen op het kiesstelsel te bedenken zijn die voldoen aan de in het regeerakkoord gestelde vereisten.

Aangezien het hier het stelsel betreft waarmee de leden van de Tweede Kamer verkozen worden, zijn het oordeel en de keuze daarover aan de Tweede Kamer. In het volgende stappenplan is getracht de verschillende keuzes inzichtelijk in kaart te brengen.

- Behoeft het kiesstelsel wijziging?
 - Nee: handhaving bestaande kiesstelsel.
 - Ja: met districten of met drie stemmen?
 - Met drie stemmen: binnen één lijst (open lijstenstelsel) of over alle lijsten (vrije lijstenstelsel)?
 - Open lijstenstelsel: **Alternatief 1**
 - Vrij lijstenstelsel: **Alternatief 2**
 - Met districten: enkelvoudige (één kandidaat per district) of meervoudige districten (meer kandidaten per district)?
 - Enkelvoudig: **Alternatief 6**
 - Meervoudig: met één stem of een enkele overdraagbare stem (nummers)?
 - Enkele overdraagbare stem: **Alternatief 5**
 - Eén stem: alle zetels via districtsetels bemensen of 100 van de 150?
 - Alle: **Alternatief 3**
 - 100 van de 150: **Alternatief 4**