



## Het voorstel voor het kiesstelsel van de commissie-Remkes nader bekeken

Door Thijs Vos - 30 december 2018

Op 13 december 2018 bracht de Staatscommissie Parlementair Stelsel (de commissie-Remkes) haar eindrapport uit over de vernieuwing van de democratie. Hierin stelt de commissie ook een aantal aanpassingen van het kiesstelsel voor. In deze paper bekijken we haar aanbevelingen in meer detail.

De aanbevelingen van de commissie over het kiesstelsel op een rij:

1. **Individuele component:** De kiezer kan zowel op een partij als op een kandidaat stemmen. Een deel van de lijst wordt verdeeld op basis van volgorde van de kandidatenlijst en een deel volgens het aantal voorkeurstemmen.
2. **Regionale component:** Afschaffing kieskringen. Om de regionale dimensie van het kiesstelsel te vergroten kunnen eventueel kandidaatstellingsdistricten worden ingevoerd.
3. **Lijstverbindingen:** Herinvoering van de lijstcombinatie om blokvorming te stimuleren.<sup>1</sup>
4. **Deelname nieuwe partijen:** De drempels voor verkiezingsdeelname van nieuwe partijen wordt verhoogd: de waarborgsom stijgt van €11.500,- naar €36.000,-; de handtekeningdrempel blijft wordt gewijzigd van 30 ondersteuning in 20 kieskringen naar 1200 in heel Nederland.<sup>2</sup>
5. **Early voting:** Kiezers kunnen naast de officiële stembag ook op een eerder moment stemmen. Eventueel dient briefstemmen te worden ingevoerd.<sup>3</sup>

De eerste twee aanpassingen zullen hieronder nader worden toegelicht.

---

<sup>1</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage Drempels. Hoge Dijken. Democratie en rechtstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, p. 181. Voor een heldere uitleg over het fenomeen lijstverbinding/lijstencombinatie, zie het volgende artikel op de website parlement.com: <https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ijaym/lijstencombinatie>.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 123-124.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 129.

## De individuele component

Om de individuele component van het kiesstelsel te vergroten wil de Staatscommissie een oud voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel<sup>4</sup> alsnog invoeren: Kiezers hebben één stem, maar kunnen deze zowel uitbrengen op een politieke partij (héél eigenlijk op een lijst) óf op een kandidaat op die lijst. De som van het aantal stemmen op de lijst en kandidaten vormen gezamenlijk het stemmenaantal van een partij. Dit is bepalend voor het aantal zetels dat een partij haalt (restzetels worden via grootste gemiddelden verdeeld).<sup>5</sup>

Vervolgens wordt eerst een deel van de zetels van een partij toegewezen op basis van de volgorde van de kandidatenlijst (gesloten lijst) en de rest op basis van het aantal voorkeurstemmen (open lijst). De verhouding tussen het aantal stemmen op respectievelijk de partij en de som van stemmen op individuele kandidaten bepaald hoeveel zetels er via een gesloten lijst- danwel open lijstprocedure worden toegewezen. Indien een partij dus 40% van de stemmen op een partij worden uitgebracht op de partij zelf, worden 40% van de zetels van die partij verdeeld via een gesloten lijstprocedure en 60% via een open lijstprocedure.<sup>6</sup>

De door de staatscommissie voorgestelde aanpassingen vergroten de individuele component en de invloed van kiezers op de persoonlijke samenstelling van de Tweede Kamer. Een deel van de zetels zal hoe dan ook toegewezen worden op basis van het aantal voorkeurstemmen (open lijst). Het exacte aandeel zal variëren bij elke partij en verkiezing. Tegelijkertijd zal een deel van de zetels van een partij gereserveerd worden voor kandidaten op een kop van de lijst, kiezers hebben op dit deel geen enkele invloed. Hieronder onderzoeken we op basis van de verkiezingsuitslag van 2017 hoe groot de invloed van voorkeurstemmen zou zijn onder het voorstel van de staatscommissie.

Het voorstel van de Staatscommissie veranderd bovendien ook niets aan het feit dat Kamerleden voor een herverkiezing nog altijd volledig afhankelijk zijn van hun partij, die beslist immers of een Kamerlid (opnieuw) op de kandidatenlijst komt.

### Box 1: Soorten Lijstenstelsels:

Lijstenstelsel kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie varianten:

- Gesloten lijst:
  - Kiezers stemmen op een kandidatenlijst (partij), niet op een persoon. De volgorde van de kandidatenlijst is bepalend voor de toewijzing van zetels aan personen.
  - Voorbeelden: Turkije, Rusland, Israël, IJsland
- Semi-open lijst:
  - Kiezers stemmen op een persoon op een kandidatenlijst. De volgorde van de kandidatenlijst is leidend voor de toewijzing van zetels, maar kan doorbroken worden indien een kandidaat voldoende voorkeurstemmen behaalt (in NL: 25% v/d kiesdeler)
  - Voorbeelden: Nederland, Oostenrijk, Zweden
- Open lijst:
  - Kiezers stemmen op een persoon op een kandidatenlijst. Het aantal voorkeurstemmen is bepalend voor de toewijzing van zetels aan personen.
  - Voorbeelden: Finland, Brazilië

Deze indeling is niet volledig uitputtend. Een aantal zeldzame lijstenstelsel valt buiten de hierboven genoemde varianten.

## (2) De regionale component

Om het verkiezingsproces te vereenvoudigen pleit de Staatscommissie ervoor om kieskringen af te schaffen. Deze zouden veel minder dan in 1918 beoogd geleid hebben tot een regionale band tussen kiezer en gekozene.<sup>7</sup> Volgens de Staatscommissie wordt de regionale component door het bovenstaande stelsel al voldoende gewaarborgd: kiezers kunnen hun voorkeurstem uitbrengen op een kandidaat uit een regio, waardoor kieskringen of kandidaatstellingsdistricten niet meer nodig zijn.<sup>8</sup>

Desondanks heeft wel een optioneel voorstel voorbereid, indien de politiek de regionale component onvoldoende vindt gewaarborgd, om als aanvulling op bovenstaande aanpassingen kandidaatstellingsdistricten in te voeren. Kandidaatstellingsdistricten zijn een element uit de kiesstelsels van Denemarken<sup>9</sup> en Beieren.<sup>10</sup> In Nederland stelt de staatscommissie voor om het land in te delen in 75<sup>11</sup> kandidaatstellingsdistricten van vergelijkbare grootte. Elke kandidaat van een partij wordt genomineerd namens ten minste één kandidaatstellingsdistrict, maar een partij hoeft niet namens elk district een kandidaat te nomineren. De kandidatenlijst van een partij bestaat uit de personen die namens kandidaatstellingsdistricten in de betreffende kieskring zijn genomineerd, waarbij het kandidaatstellingsdistrict van een kandidaat naast de naam wordt vermeld op het stembiljet. Kiezers kunnen op elk van deze kandidaten stemmen.<sup>12</sup>

Het voorstel omtrent de kandidaatstellingsdistricten lijkt op een aantal punten niet volledig doordacht te zijn: de staatscommissie verwijst voor nadere toelichting naar haar tussenrapportage, maar dat is op bepaalde punten inconsistent met andere aanbevelingen die zij doet in haar eindrapport. Zo stelt de staatscommissie zoals eerder gezegd voor om de kieskringen af te schaffen – wat zou betekenen dat elke partij maximaal 75 kandidaten zou kunnen nomineren en dus een forse vergroting van het stembiljet. Tegelijkertijd ijvert de staatscommissie juist voor een kleiner en simpeler stembiljet dat toegankelijk(er) is voor ouderen en slechtzienden.<sup>13</sup> Dat streven verhoudt zich slecht met het voorstel omtrent kandidaatstellingsdistricten. De staatscommissie wijst daarbij bovendien als voorbeeld naar een nieuw concept-stembiljet dat enkele jaren terug door het ministerie van binnenlandse zaken is ontworpen, hierop staan individuele kandidaten niet meer vermeld maar kan voor een voorkeurstem enkel nog een nummer worden aangekruist.<sup>14</sup>

Het voordeel van de kandidaatstellingsdistricten is volgens de Staatscommissie dat het op flexibele en faciliterende wijze het kiesstelsel voorziet van een regionaal accent waaraan in bepaalde delen

---

<sup>7</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage Drempels. Hoge Dijken. Democratie en rechtstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, p. 120-121.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 121.

<sup>9</sup> Matthew Shugart (2007). 'Denmark's election and PR with nomination districts'. Geraadpleegd op 24 december 2018: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2007/11/12/denmarks-election-and-interesting-electoral-system/>. Voor een uitleg over het Deense kiesstelsel zie ook: <http://electionresources.org/dk/>.

<sup>10</sup> Voor een uitleg over het kiesstelsel van Beieren: [www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm](http://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm).

<sup>11</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage Drempels. Hoge Dijken. Democratie en rechtstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, p. 109, voetnoot 14. In de tussenrapportage ging het nog om 100 kandidaatstellingsdistricten.

<sup>12</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Tussenstand*, p. 36, voetnoot 61.

<sup>13</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage Drempels. Hoge Dijken. Democratie en rechtstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, p. 125-128.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 125-128. Zie ook: Rijksoverheid (2018). 'Stemmen gemakkelijker en transparanter'. Geraadpleegd op 24 december 2018: [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter).

van het land meer behoefte is dan andere delen.<sup>15</sup> Wat niet door de staatscommissie genoemd of voorgesteld, maar wel een potentieel voordeel kan zijn is dat het decentralisatie en democratisering van het kandidaatstellingsproces kan leiden. Bijvoorbeeld door de nominatie door voorverkiezingen onder de partijleden (*closed primary*, zoals in Finland) of zelfs kiesgerechtigden van een kandidaatstellingsdistrict (*open primary*) te laten plaatsvinden.

Nadeel van de invoering van kandidaatstellingsdistricten is dat dit het kiesstelsel wellicht onnodig complexer maakt.

## Box 2: Hoe groot zou de invloed van voorkeurstemmen zijn?

Hoeveel Kamerleden zouden in 2017 alsnog gekozen zijn indien het voorstel van de Staatscommissie was toegepast? Dat is door middel van een simulatie nagegaan. Het aantal zetels dat per partij o.b.v. voorkeurstemmen wordt toegewezen is variabele, mede afhankelijk van hoeveel lijsttrekkersstemmen er in het nieuwe stelsel naar de lijsttrekker danwel de partij zouden gaan. Voor de simulatie is uitgegaan van vijf scenario's waarbij respectievelijk 0%, 25%, 50%, 75% en 100% van deze stemmen op de lijsttrekker worden uitgebracht i.p.v. de partij.

Tabel 1 laat zien dat het voorstel inderdaad een vrij grote impuls geeft aan de individuele component van het kiesstelsel. Tussen de 21 tot 40 kandidaten zouden dankzij voorkeurstemmen alsnog in de Tweede Kamer zijn gekozen. In het huidige stelsel waren dit er maar drie: Maurits van Martels (CDA, #44), Isabella Diks (GroenLinks, #17) en Liliane Ploumen (PvdA, #10). Voorbeeld van de kandidaten die alsnog gekozen zouden zijn: Maarten van Weijden (VVD, #80), Wybren van Haga (VVD, #41), Hilde Palland (CDA, #21), Vivianne Heijden (CDA, #26), Ron Meyer (SP, #22), Ahmed Marcouch (PvdA, #13), Don Ceder (ChristenUnie, #7) en Stieneke van der Graaf (ChristenUnie, #6). Opvallend is dat er ook een aantal kandidaten zijn die tussen wal en schip dreigen te vallen. Kamerleden als Mustafa Amhaouch (CDA, #14) en Bram van Ojik (GroenLinks, #10) zouden zowel o.b.v. van een volledige open of gesloten lijst zijn gekozen, maar zouden in het voorstel van de Staatscommissie enkele lagergeplaatste kandidaten moeten laten voorgaan.

Partij	Huidig stelsel:	Kiesstelsel Burgerforum				
		Ratio Lijsttrekker-Partijstem*				
		0%	25%	50%	75%	100%
VVD	0 (-)	5 (15,2%)	8 (24,2%)	8 (24,2%)	8 (24,2%)	8 (24,2%)
PVV	0 (-)	1 (5%)	4 (20%)	5 (25%)	6 (30%)	6 (30%)
CDA	1 (5,3%)	5 (26,3%)	5 (26,3%)	5 (26,3%)	5 (26,3%)	5 (26,3%)
D66	0 (-)	3 (15,8%)	4 (21,1%)	6 (31,6%)	6 (31,6%)	6 (31,6%)
GroenLinks	1 (7,1%)	2 (14,2%)	3 (21,4%)	3 (21,4%)	4 (28,6%)	4 (28,6%)
SP	0 (-)	2 (14,2%)	4 (28,6%)	4 (28,6%)	4 (28,6%)	4 (28,6%)
PvdA	1 (11,1%)	2 (22,2%)	3 (33,3%)	3 (33,3%)	3 (33,3%)	3 (33,3%)
CU	0 (-)	1 (20%)	2 (40%)	2 (40%)	2 (40%)	2 (40%)
PvdD	0 (-)	0 (-)	1 (20%)	2 (40%)	2 (40%)	2 (40%)
Totaal	3 (2%)	21 (14%)	34 (22,7%)	38 (25,3%)	40 (26,7%)	40 (26,7%)

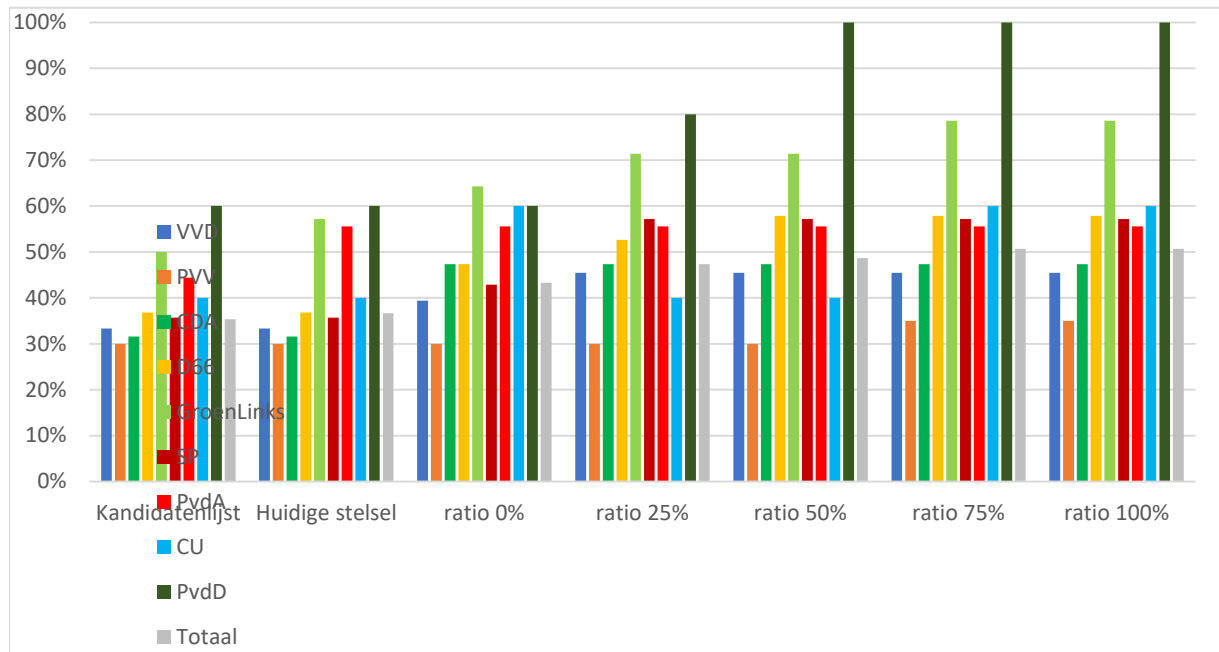
Tabel 1: Absoluut en relatief aantal Kamerleden per partij dat via voorkeurstemmen op eigen kracht in de Tweede Kamer zou zijn gekozen.

\* In het huidige kiesstelsel kan een stem op de lijsttrekker zowel steun aan de partij als geheel óf aan de lijsttrekker als persoon signaleren. Het is lastig te voorspellen hoeveel van deze stemmen er in het voorgestelde systeem op de lijsttrekker vis-à-vis de partij zullen worden uitgebracht, daarom is uitgegaan van vijf scenario's waarbij respectievelijk 0%, 25%, 50%, 75% en 100% van deze stemmen naar de lijsttrekker blijven gaan (i.p.v. op de partij). In het laatste geval is de facto sprake van een volledig open lijst.

(z.o.z.)

### Box 2 (vervolg):

Een neveneffect van de grotere invloed van voorkeurstemmen is dat de diversiteit van Kamerleden toeneemt. Het aantal vrouwen in de Tweede Kamer zou sterk toenemen, mogelijk zelfs tot een meerderheid. Het effect op de etnische diversiteit van de Kamer is minder eenduidig.



Figuur 1: Percentage vrouwen in de Tweede Kamer per scenario.

Bij de simulatie moet uiteraard als belangrijke kanttekening worden geplaatst dat er van uit wordt gegaan dat alle andere factoren *ceteris paribus* blijven, maar dat zal in de werkelijkheid niet het geval zijn. Kiesstelsels hebben naast een mechanisch, ook een psychologische effect: het (kies)gedrag van kiezers, kandidaten en partijen zal veranderen. Uit het stelsel gaat een grotere prikkel richting kandidaten om een voorkeurscampagne te voeren. Inderdaad blijken Kamerleden die aangeven dat ze acties hebben ondernomen om hun aantal voorkeurstemmen op te krikken, inderdaad ook daadwerkelijk meer voorkeurstemmen te halen.<sup>16</sup>

## Conclusie

De Staatscommissie wil de invloed van voorkeurstemmen op de persoonlijke samenstelling van de Tweede Kamer vergroten. Daarom wil zij het voorgestelde kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel alsnog invoeren: kiezers kunnen zowel op een partij als op een individuele kandidaat stemmen. Afhankelijk van het aantal partijstemmen, zal een deel van de zetels van een partij worden toegewezen volgens de volgorde op de kandidatenlijst. De rest zal via voorkeurstemmen worden toegewezen. Hoewel de invloed van voorkeurstemmen kan variëren per partij en verkiezing, zal het

<sup>16</sup> Joop van Holsteyn en Rudy Andeweg (2012). Tweede Orde Personalisering: Voorkeurstemmen in Nederland, *Res Publica* 54(2): p. 163-191. Te raadpegen op: <https://www.acco.be/acco/flexpaper/viewer.aspx?doc=d074d018-2e48-4308-ab3e-e8715fa9b3ce>

gewicht van voorkeurstemmen in ieder geval toenemen. Tegelijkertijd blijven Kamerleden voor hun kandidaatstelling en dus (herverkiezing afhankelijk van hun partij.

Het is terecht dat de Staatscommissie vasthoudt aan evenredigheid en daarom een puur districtenstelsel afwijst - dat zou tot vervorming van de verkiezingsuitslag leiden en alle macht geven aan de grotere partijen - maar er is te weinig naar alternatieve kiesstelsels gekeken. Over het Zwitserse meerstemmenstelsel (waar een burger evenveel stemmen heeft als zijn/haar kanton vertegenwoordigers heeft in het nationale parlement, en deze stemmen vrij over de lijsten kan verdelen) of naar het Ierse Single Transferable Vote-systeem lijkt totaal niet te zijn nagedacht. Dat maakt de analyse van de staatscommissie enigszins mager.