



## Regionale betrokkenheid en landelijke democratie

**Auteur(s):**

Koster, H.A.J.

Vakgroep Financieel Management, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam. Met dank aan M. Schulp en A.W.A. Boot voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

**Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4047, pagina 193, 28 februari 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

politiek, bestuur

*Kiesstelsels zijn een compromis tussen regionale vertegenwoordiging (om de betrokkenheid bij de politiek te vergroten) en landelijke evenredigheid (om minderheden vertegenwoordiging te geven). Het evenredig districtenstelsel combineert beide eigenschappen.*

**De Nederlandse regering heeft in oktober 1995 voorgesteld om de helft van de Tweede Kamer vanuit een vijftal districten te kiezen, om daarmee gestalte te geven aan een hechtere band tussen kiezers en volksvertegenwoordiging. De Kiesraad heeft dit voorstel inmiddels afgewezen en vraagt zich af of er wel behoefte bestaat om de samenstelling van het parlement meer op regionale leest te schoeien<sup>1</sup>.**

Kiesstelsels staan vaak ter discussie in democratische landen. Het zoeken is daarbij veelal naar een geschikt compromis tussen regionale vertegenwoordiging en landelijke evenredigheid. Met evenredigheid wordt bedoeld de mate waarin de zetelverdeling over de partijen overeenkomt met hun landelijk behaalde stemmenpercentages. Het huidige Nederlandse kiesstelsel kent in de praktijk geen regionale vertegenwoordiging, doch is uitsluitend op evenredigheid toegespitst. Het neemt daardoor een uitzonderingspositie in vergeleken met buurlanden. België en Duitsland, en ook de Scandinavische landen, kennen al vele tientallen jaren gemengde kiesstelsels, met zowel regionale als landelijke afgevaardigden. Het valt nog te bezien of gemengde stelsels ook voor Nederland aantrekkelijk zijn. Het pluriforme politieke bestel eist immers dat partijen op evenredige basis in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd - niet alle gemengde stelsels kunnen dit garanderen.

Dit artikel onderzoekt enkele praktische mogelijkheden om een mate van regionale vertegenwoordiging toe te voegen aan het bestaande Nederlandse evenredige kiesstelsel, waarbij de evenredigheid van de gehele Tweede Kamer zo veel mogelijk ongemoeid wordt gelaten. De werking van alle besproken kiesstelsels wordt gesimuleerd met de stembusuitslagen van de verkiezing van de Tweede Kamer in mei 1994. Gebruik van deze stembusuitslagen gaat overigens, noodgedwongen, voorbij aan de mogelijkheid dat stempatronen worden beïnvloed door kiesstelsels zelf. Aandacht wordt daarom ook gegeven aan enige strategische aspecten van kiesstelsels.

### Gemengde kiesstelsels

Wij beperken ons tot de meest voorkomende vorm van gemengd kiesstelsel, met een ongeveer 50/50 verdeling tussen districtszetels en landelijke zetels.

Een belangrijke keuze-variabele is het aantal zetels per district, door Lijphart 'magnitude' genoemd<sup>2</sup>. Deze keuze bepaalt in belangrijke mate de evenredigheid onder de districtszetels. Men kan dit eenvoudig in twee extreme gevallen zien. Eén-zetel districten vaardigen alleen winnaars af, zodat grotere partijen onevenredig vertegenwoordigd zijn ten koste van kleinere partijen. De huidige, puur evenredige, Nederlandse verkiezing van de Tweede Kamer, daarentegen, kent in de praktijk slechts één district met 150 zetels<sup>3</sup>.

Het 'winnaars-effect' wordt verkleind als er minder districten worden vastgesteld, en meer zetels per district worden toegewezen. Een zorgvuldig ontworpen gemengd kiesstelsel kan zo een hoge mate van evenredigheid garanderen voor de Tweede Kamer als geheel. Dit komt omdat de onevenredigheid die het resultaat is van de districtsverkiezingen, gecorrigeerd kan worden bij de toewijzing van de andere helft van de zetels door de reeds gewonnen districtszetels voor elke partij aan te vullen tot de overeenkomstige evenredige totalen.

### De verkiezingen van 1994

Verschillende varianten kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1994. De gebruikte data komen uit de Statistiek der Verkiezingen (hierna SdV) van het Centraal Bureau voor de Statistiek<sup>4</sup>. We nemen aan dat 75 regionale Kamerzetels op drie manieren worden toegewezen: in vijf districten, in 19 Kamerkieskringen (in beide gevallen met meer-zeteldistricten); en in 75 één-zetel districten.

Het aantal te verkiezen zetels per Kamerkieskring is berekend op grond van het aantal kiesgerechtigden, zie [tabel 1](#). Een mogelijke invulling van de vijf-districtenvariant (het regeringsvoorstel) is hiervan afgeleid door telkens in volgorde een aantal Kamerkieskringen (en hun zetelaantallen) samen te voegen, zoals eveneens aangegeven in [tabel 1](#). De derde variant gebruikt 75 één-zetel districten, die kunstmatig zijn samengesteld uit de alfabetische lijst van gemeenten in de SdV.

**Tabel 1. Zetels per district bij 5 en 19 districten gebaseerd op de bestaande kamerkieskringen, totaal 75 te verkiezen zetels**

Nr.	Kieskring	Zetels	
1	Groningen	3	
2	Leeuwarden	3	I
3	Assen	2	
4	Zwolle	5	
5	Lelystad	1	
6	Nijmegen	3	II
7	Arnhem	7	
8	Utrecht	5	
9	Amsterdam	3	
10	Haarlem	4	III
11	Den Helder	4	
12	's-Gravenhage	2	
13	Rotterdam	3	
14	Dordrecht	6	IV
15	Leiden	5	
16	Middelburg	2	
17	Tilburg	5	
18	Den Bosch	6	V
19	Maastricht	6	

De zetels per kamerkieskring worden berekend op grond van het aantal kiesgerechtigden, afgerond op basis van grootste restant.

Zetels in één-zetel districten worden toegewezen aan de winnaar. In meer-zetel districten wordt de toewijzing van zetels berekend op basis van evenredigheid, waarbij voor restzetels eenvoudig de methode van het grootste restant is gebruikt. De toewijzing van landelijke zetels vult het aantal districtszetels aan tot de totale zetelverdeling vermeld in de SdV.

Het is meteen duidelijk uit de resultaten in [tabel 2](#) dat de verdeling van districtszetels evenrediger wordt (gespreid over meer partijen), naarmate er minder districten zijn. In de variant met 75 één-zetel districten worden zetels alleen toegekend aan winnaars uit de drie grootste partijen: PvdA, CDA en VVD. In de kieskring-variant krijgen ook D66, AOV en GL enige zetels (waaronder geen enkele districtswinnaar). In de regeringsvariant met vijf districten zijn bijna alle kamerfracties vertegenwoordigd en is de zetelverdeling per district een afspiegeling van die in de gehele Tweede Kamer. Geen van de partijen wint in deze simulatie in de districten al meer zetels dan hun landelijk evenredige totaal. Wel is te zien dat bij 75 één-zeteldistricten de grote partijen nog maar weinig landelijke zetels toegewezen krijgen. Omgekeerd, bij vijf meer-zeteldistricten behalen enkele kleine partijen reeds hun evenredige totaal in deze districten.

**Tabel 2. Verdeling van 75 districtszetels op basis van de stemmen uitgebracht bij de Tweede-Kamerverkiezing van mei 1994**

Partij	Huidig aant. zetels	Aantal districten		
		5	19	75
PvdA	37	19	21	29
CDA	34	17	19	27
VVD	31	16	20	19
D66	24	11	12	
AOV	6	4	2	
GL	5	4	1	
CD	3	1		
RPF	3			
SGP	2	2		
GPV	2	1		
SP	2			
U55	1			

Tenzij toekomstige verkiezingsuitslagen drastisch afwijken van die in 1994, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een gemengd kiesstelsel in Nederland inderdaad een hoge mate van evenredigheid kan opleveren.

### Een evenredig districtenstelsel

De voor Nederland meest in aanmerking komende gemengde kiesstelsels tenderen, zoals hiervoor betoogd, naar het gebruik van meer-zetel districten. Een nadeel daarvan is dat kiezers in hun district geen uniek aanspreekpunt meer hebben en dat niet één enkele parlementariër verantwoordelijk is voor zaken in zijn of haar district. Dit doet afbreuk aan de voordelen van de regionale vertegenwoordiging.

Er is echter een alternatief! In dit voorstel is elke zetel in de Tweede Kamer een districtszetel; er zijn dus 150 één-zetel districten. De

zetelverdeling onder partijen blijft daarbij zoals in het huidige evenredige stelsel, op basis van de geaggregeerde districtstemmen. Het voorstel betreft alleen de wijze waarop deze zetels worden toegewezen aan partijkandidaten.

Niet elke districtswinnaar kan een zetel krijgen, omdat men anders een puur (onevenredig) districtenstelsel zou hebben. In plaats daarvan wordt een toewijzing gehanteerd die rekening houdt met zowel de stemmenpercentages van kandidaten in hun districten, als met de landelijke stemmen van de partijen waartoe ze behoren. De algoritmische aspecten hiervan worden later in dit artikel besproken.

Alle kiezers oefenen daarbij gelijke stemmacht uit, omdat hun stemmen op evenredige wijze meetellen bij het berekenen van de partijzetels in de Tweede Kamer. Zij beïnvloeden ook wie hen in het parlement vertegenwoordigt, echter deze invloed is niet exclusief. Vertegenwoordiging hangt mede af van de resultaten in andere districten.

Grosso modo geldt dat hoe duidelijker er een winnaar is in een district, en hoe groter diens stemmenpercentage relatief tot het landelijke partijpercentage, hoe waarschijnlijker het is dat deze kandidaat de districtszetel krijgt toegewezen. Afgevaardigden van kleine partijen krijgen ook zetels toegewezen; zij komen uit districten waarin de grotere partijen relatief gezien zwak zijn.

Kiezers geven zo uiting aan hun behoefte aan vertegenwoordiging, die losgekoppeld is van hun stemmacht. Deze constructie biedt grote vrijheid om bij de districtsindelingen een sociale agenda te volgen: bepaalde groepen in de samenleving kunnen meer vertegenwoordiging krijgen (een district), zonder daarbij de stemmacht van andere kiezers aan te tasten. Een uitgestrekt, doch dunbevolkt, plattelands-district kan zo dezelfde vertegenwoordiging krijgen als een dichtbevolkt stadsdistrict zonder dat daardoor de grootte van parlementaire fracties wordt beïnvloed.

De zo gekozen kandidaten kunnen vervolgens worden verplicht om regelmatig kantoor te houden in hun district, om daarmee de politiek metterdaad dichterbij de burger te brengen.

### *Het zetel-algoritme*

De primaire maatstaf voor zeteltoewijzing is het percentage van de stemmen dat door een kandidaat in het eigen district wordt behaald. Juist het gebruik van percentages betekent dat kandidaten uit districten met variërende grootte toch op dezelfde voet worden vergeleken.

Zetels worden toegewezen uit een geordende kandidatenlijst in volgorde van stemmenpercentage. Kandidaten met een zelfde stemmenpercentage worden onderling nog verder gerangschikt, bijvoorbeeld naar het aantal geldige stemmen of met behulp van een van te voren vastgestelde lexicografische ordening van districten en partijen. Het resultaat is een unieke geordende lijst van (district, partij, kandidaat)-combinaties, die het uitgangspunt is van de zeteltoewijzing.

Men begint bovenaan de geordende lijst. Een kandidaat wint de desbetreffende districtszetel voor zijn of haar partij indien wordt voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

- » de districtszetel is nog niet bezet;
- » de partij heeft nog open zetels in de Kamer; en
- » de kandidaat is nog niet in een ander district gekozen.

Dit algoritme levert altijd een unieke zeteltoewijzing op indien alle partijen volledige kandidatenlijsten hebben, elk met 150 verschillende namen (de derde selectievoorwaarde is dan overbodig). In de praktijk kan het moeilijk zijn, vooral voor kleine partijen, om zoveel kandidaten te nomineren. Men kan evenwel toestaan dat partijen hun kandidaten meervoudig nomineren in verschillende districten. Dit bemoeilijkt de zeteltoewijzing enigszins, omdat de derde voorwaarde dan af en toe bindend wordt.

### *Verkiezingen mei 1994*

Wij illustreren dit evenredige districtenstelsel eveneens aan de hand van de verkiezing van de Tweede Kamer in 1994. Daarbij wordt Nederland verdeeld in 150 representatieve districten aan de hand van de SdV.

De districten zijn, per provincie, kunstmatig samengesteld uit de alfabetische lijst van gemeenten. Landelijk gezien bestaat een district uit gemiddeld 65 van de huidige 'stemdistricten', waarbij enige variatie optreedt omdat gemeenten zo weinig mogelijk zijn gesplitst, en ook omdat per provincie een geheel aantal zeteldistricten is gebruikt dat evenredig is aan het aantal kiesgerechtigden.

De zo gevormde districten zijn kunstmatig, omdat bij de alfabetische samenvoeging van (delen van) gemeenten geen geografische affiniteit is gebruikt. Er is evenwel geen verdere systematiek toegepast, zodat de districten wel representatief mogen worden geacht. Het aantal geldige stemmen per district varieert van ongeveer 35.000 tot 95.000; het gemiddelde is ongeveer 60.000 met een standaard deviatie van 12.000. Deze variatie in stemmenaantal heeft echter geen invloed op de stemmacht van de kiezer; alleen de vertegenwoordigingsbehoefte wordt er door bepaald.

[tabel 3](#) geeft een indruk van de zeteltoewijzingen onder dit stelsel. Voor elke partij is het bereik aangegeven van de districtspercentages waarmee de betreffende kandidaten zijn verkozen, alsmede het landelijke (evenredige) percentage.

**Tabel 3. Stemmenpercentages nodig om een kamerzetel te behalen in het evenredige districtenstelsel**

Volledige lijsten

Beperkte lijsten

Partij	maximum %	minimum %	landelijk %	maximum %	minimum %
PvdA	40,5	28,6	24,0	40,5	26,7
CDA	43,0	27,2	22,0	43,0	22,0
VVD	32,1	24,6	20,0	32,1	20,2
D66	20,9	16,4	15,5	20,9	15,7
AOV	7,6	3,6	3,6	6,0	4,9
GL	4,2	2,4	3,5	8,5	3,0
CD	4,2	2,6	2,5	6,5	3,1
RPF	10,0	5,9	1,8	3,5	3,2
SGP	10,4	9,9	1,7	10,4	9,9
GPV	6,8	1,6	1,3	3,1	2,4
SP	6,9	5,1	1,3	0,4	0,3
U55	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
gemiddeld % winnaars		24,7 100			23,6 93

Alle 150 Tweede-Kamerzetels worden toegewezen aan partijkandidaten op grond van zowel het stemmenpercentage in hun eigen district als van het landelijke stemmenpercentage van hun partij. Er is slechts één succesvolle kandidaat per district. Resultaten zijn gegeven voor volledige en beperkte kandidatenlijsten. Bij volledige kandidatenlijsten heeft elke partij een unieke kandidaat in elk district. Met beperkte kandidatenlijsten wordt een beperkt aantal kandidaten (PvdA, CDA, VVD en D66 elk 40 kandidaten, alle andere partijen 10 kandidaten) meervoudig genomineerd.

Het is in alle gevallen duidelijk dat succesvolle kandidaten in hun district ruim boven het landelijke stemmenpercentage van hun partij moeten scoren. Dit geldt zowel voor de kandidaten van grote als kleine partijen, en met volledige of beperkte kandidatenlijsten. Het gemiddelde stemmenpercentage van gekozen afgevaardigden ligt bij volledige lijsten op 24,7%; 100 van de 150 afgevaardigden zijn dan districtswinnaars.

Beperkte kandidatenlijsten maken de keuze iets moeilijker: het kan nu bij voorbeeld voorkomen dat een district wordt vertegenwoordigd door een tweede-plaats kandidaat, omdat de winnaar reeds met een groter percentage in een ander district is gekozen. Het tweede paneel van [tabel 3](#) laat de resultaten zien van de volgende strenge beperking van de kandidatenlijsten: de vier grote partijen nomineren elk slechts 40 kandidaten en alle andere partijen elk 10. Deze kandidaten zijn op willekeurige wijze min of meer evenredig verdeeld over de 150 districten.

Ook nu resulteerde het algoritme in een unieke zeteltoewijzing; wel ging het aantal gekozen winnaars van 100 naar 93, en daalde het gemiddelde stemmenpercentage van succesvolle kandidaten van 24,7% naar 23,6%. Dit illustreert dat kandidatenlijstbeperkingen in de praktijk weinig invloed zullen hebben op de werking van het algoritme. Men dient in alle gevallen relatief hoog te scoren, in het eigen district en ook ten opzichte van andere kandidaten van de eigen partij, om een kans te maken op afvaardiging. Het winnen van een district is op zichzelf geen garantie voor zeteltoewijzing.

## Strategisch gedrag

Men kan zich afvragen hoe de hier besproken kiesstelsels strategisch gedrag induceren onder partijen, kandidaten en kiezers.

Bij het evenredige districtenstelsel zullen kandidaten en kiezers zich zeer bewust zijn dat mogelijke zeteltoewijzing een resultante is van zowel landelijke- als districtpercentages. Partijen zijn dus afhankelijk van goede kandidaten in de districten, en kandidaten zijn afhankelijk van een goede landelijke campagne. Men mag verwachten dat deze lotsverbondenheid een eenzijdige nadruk op lokale- dan wel nationale belangen voorkomt.

Bij de gemengde kiesstelsels ligt dit iets anders, omdat er dan twee soorten kandidaten zijn, landelijke en regionale, elk met een eigen achterban. Een partij zal niet altijd kunnen voorkomen dat de campagne van een districtskandidaat conflicteert met hun landelijke campagne. Kiezers kunnen daardoor worden afgestoten, wat tot minder zetels in de Tweede Kamer kan leiden. Bovendien is het moeilijk dat succesvolle districtskandidaten moeilijk zijn te integreren in een Kamerfractie, waardoor ook een eenduidige partij-opstelling moeilijker wordt.

Elke partij heeft een kader van kandidaten waarvan in de Tweede Kamer een sleutelrol wordt verwacht. Hoe kan hun verkiezing worden gewaarborgd? De resultaten in dit artikel geven aan dat zulke kandidaten moeten worden genomineerd in traditioneel sterke districten (aangenomen dat zij in staat zijn een verkiezingscampagne op lokaal niveau te voeren).

Partijen hebben er baat bij om sterke kandidaten (stemmentrekkers) te nomineren in districten met veel zwevende kiezers; zij kunnen daarmee proberen hun landelijke percentage te verhogen. De desbetreffende kandidaat draagt op deze manier sterk bij aan het landelijke succes van de partij (het totaal aantal gewonnen zetels), zelfs als daarbij niet aannemelijk is dat de stemmentrekker zelf in de Kamer komt. Er is dan echt sprake van een "lijstduwer".

## Conclusies

Van een ideaal kiesstelsel mag worden verwacht dat het enerzijds evenredige vertegenwoordiging biedt, en anderzijds kiezers een identificeerbare regionale vertegenwoordiging en een uniek aanspreekpunt geeft. Deze eigenschappen zijn deels onverenigbaar. Daarom wordt meestal gekozen voor een gemengd kiesstelsel, waarbij een combinatie van districtsetels en landelijke zetels optreedt. Een zorgvuldig ontworpen gemengd stelsel kan, ook in Nederland, de evenredigheid van een puur evenredig kiesstelsel evenaren. Daartoe is nodig dat de landelijke zetels aanvullend zijn (geen aparte landelijke verkiezing) en dat meer-zetel districten worden gebruikt. De suggestie van de Kiesraad om de bestaande 19 Kamerkieskringen als districten te gebruiken voldoet aan deze eisen.

Zo'n gemengd kiesstelsel heeft echter ook enige onaantrekkelijke kenmerken, die afbreuk doen aan de juist gewenste grotere betrokkenheid van de kiezer bij het electorale proces. Meer-zetel districten missen een unieke vertegenwoordiging. De kiezer heeft geen duidelijk aanspreekpunt en de verantwoordelijkheid voor het district moet worden gedeeld door verscheidene vertegenwoordigers. Dit verzwakt de gewenste band tussen kiezer en volksvertegenwoordiger.

Dit artikel onderzoekt daarom ook een alternatief kiesstelsel dat de beste eigenschappen van een puur districtenstelsel en een puur evenredig stelsel in zich verenigt. Elke zetel in de Tweede Kamer wordt daarbij geassocieerd met een district en wordt toegewezen aan een kandidaat uit dat district. De toewijzingsprocedure houdt rekening met zowel de sterkte van een kandidaat in zijn of haar eigen district, als met de landelijke sterkte van diens partij. Het totale aantal partijzetels blijft daarbij, zoals nu, gebaseerd op landelijke evenredigheid. In zo'n evenredig districtenstelsel is de stemmacht van de kiezer losgekoppeld van diens behoefte aan vertegenwoordiging

---

1 *NRC Handelsblad*, 12 januari 1996.

2 A. Lijphart, *Electoral systems and party systems, a study of twenty-seven democracies 1945-1990*, Oxford University Press, 1994.

3 Enige onevenredigheid treedt echter toch op als de partij-percentages geen exacte veelvoud zijn van 2/3%; er is dan een 'restzetelprobleem'. Door grotere partijen enigszins te bevoordelen bij de toewijzing van restzetels wordt de relatieve onevenredigheid zo klein mogelijk gehouden. Immers, een restzetel die bij voorbeeld de 33ste zetel wordt van een grote partij verstoort de partijverhoudingen minder dan wanneer dit de derde zetel van een kleine partij betreft.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek der verkiezingen 1994*, Heerlen, 1994.