



Factsheet NIEUW KIESSTELSEL MET KIESDISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

5 maart 2025

Prof. dr. Kees Aarts (Rijksuniversiteit Groningen), dr. Gert-Jan Leenknecht (Tilburg University), dr. Eva Van Vugt (Maastricht University)

Samenvattende conclusies

1. Hoe verhoudt deze wijziging van het kiesstelsel zich tot de Grondwet, het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en vertegenwoordiging in brede zin?

Een kiesstelsel waarin Kamerleden in regio's worden gekozen is verenigbaar met het beginsel van evenredige vertegenwoordiging, zolang het aantal regio's niet te groot is en het aantal te verdelen zetels per regio groot genoeg is. Een exacte grens daarvoor is niet te geven; een aantal van tien tot twaalf regio's, in combinatie met twintig tot dertig vereffeningsetels om de landelijke evenredigheid te waarborgen, zou binnen de grondwettelijke kaders mogelijk zijn. De Grondwet verlangt hierbij wel van alle Kamerleden dat zij het algemeen belang behartigen; zij kunnen niet gebonden worden door opdrachten of wensen van hun achterban (de kiezers in hun 'eigen' regio). Als Kamerleden gekozen worden in regionale kiesdistricten met de verwachting dat zij het opnemen voor de belangen van (de kiezers in) hun regio, kan dat op gespannen voet komen te staan met de vervulling van hun ambt als nationale volksvertegenwoordiger.

2. Wat is het effect van de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel op de regionale vertegenwoordiging?

Landelijk bekende politieke 'kopstukken' zullen moeten kiezen waar zij kandidaat willen zijn, om zo weinig mogelijk risico te lopen niet te worden verkozen. De meeste kiezers zullen niet op de landelijk bekende partijleiders kunnen stemmen, omdat die slechts in één district kandidaat kunnen zijn. Een verplichting voor Kamerleden om in het eigen kiesdistrict te wonen kan allerlei praktische en juridische complicaties veroorzaken; daarvan afzien kan betekenen dat regionale vertegenwoordiging een illusie wordt, als veel politici er de voorkeur aan geven in en rondom Den Haag te wonen.

3. Hoe reflecteren de wetenschappers in algemene zin op het onderzoeksrapport 'Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningsetels'?

De Doorrekening gaat na hoe in het voorgestelde stelsel het beginsel van evenredige vertegenwoordiging kan worden gewaarborgd. Met behulp van vereffeningsetels kan de evenredige vertegenwoordiging landelijk worden gegarandeerd; sommige districten zullen te weinig zetels krijgen om binnen die districten een evenredige vertegenwoordiging te

bewerkstelligen, doordat het aantal te verdelen zetels te klein is. Dat kan gevolgen hebben voor het stemgedrag van kiezers in die districten. De Doorrekening laat voorts een aantal relevante vragen over het voorgestelde kiesstelsel onbeantwoord die buiten het bestek van het onderzoek vallen. In deze factsheet is gepoogd een aantal van die vragen te verhelderen.

1. Inleiding

Deze factsheet is opgesteld naar aanleiding van het kabinetsvoornemen om een nieuw kiesstelsel in te voeren voor de verkiezingen van de Tweede Kamer (en het Europees Parlement) in meervoudige districten met vereffeningszetels. Aan het voornemen ligt de gedachte ten grondslag dat onder het huidige kiesstelsel de vertegenwoordiging van regio's buiten de Randstad onvoldoende tot uitdrukking komt in de samenstelling van de Tweede Kamer. Een kiesstelsel waarin kandidaten in regionale districten worden verkozen, zou de vertegenwoordiging van de belangen van die regio's in het Haagse kunnen versterken. Zo'n Tweede Kamer zou dan niet alleen een afspiegeling zijn van partijpolitieke opvattingen in de samenleving, maar ook van de regionale verschillen en belangen.

De vragen waarop deze factsheet beoogt antwoord te geven zijn de volgende:

1. *Hoe verhoudt deze wijziging van het kiesstelsel zich tot de Grondwet, het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en vertegenwoordiging in brede zin?*
2. *Wat is het effect van de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel op de regionale vertegenwoordiging?*
3. *Hoe reflecteren de wetenschappers in algemene zin op het onderzoeksrapport 'Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels'?*

De factsheet gaat eerst in op de achtergronden, en vervolgens op de relevante aspecten van het voornemen zelf. Hierbij wordt ook het rapport "Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels" (december 2024, hierna 'Doorrekening')¹ betrokken. Ten slotte beantwoorden wij beknopt de drie genoemde vragen. Wanneer verwezen wordt naar verkiezingen worden hiermee, tenzij anders gezegd, zowel verkiezingen voor de Tweede Kamer als die voor het Europees Parlement bedoeld.

2. Historische achtergrond

De Grondwet bepaalt al sinds 1814 dat de Staten-Generaal *het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen* (thans artikel 50) en dat de leden der Staten-Generaal *stemmen zonder last* (artikel 67, lid 3). Beide bepalingen markeren het definitieve afscheid van de confederale Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1648-1795). Ten tijde van deze Republiek hadden de leden van de Staten-Generaal daarin zitting namens hun provincie en waren zij gebonden aan specifieke instructies die zij van de Provinciale Staten hadden meegekregen. De vorming van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814 betekende het einde van deze confederale staatsstructuur. De leden der Staten-Generaal zouden geen provincies meer vertegenwoordigen, maar *het gehele* Nederlandse volk. De term 'gehele' bracht tot uitdrukking dat het Nederlandse volk geen optelsom is van inwoners van verschillende provincies, maar met de vestiging van de eenheidsstaat één geheel was geworden. In het verlengde hiervan betekent 'vertegenwoordigen' van oudsher dat de

¹ H. van der Kolk, S. Otjes en K. Kroeze (2024) Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels. Enschede/Leiden.

Staten-Generaal geen provinciale of andere bijzondere belangen behartigen, maar zich inspannen voor het *algemeen* belang.² Het lastverbod waarborgt de daarvoor benodigde zelfstandigheid van de vertegenwoordiger ten opzichte van zijn achterban, die immers slechts een deel uitmaakt van het gehele Nederlandse volk.³

Met de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor de Tweede Kamer in 1917⁴ gaf de grondwetgever uitdrukking aan een nieuw vertegenwoordigingsideaal. In de negentiende eeuw was de inrichting van het kiesstelsel ingegeven door de gedachte dat verkiezingen moesten leiden tot de afvaardiging van de meest gekwalificeerde mannen – vrouwen hadden nog geen kiesrecht en daardoor geen rol in de politiek – die na een rationele uitwisseling van argumenten in de Tweede Kamer zelfstandig het algemeen belang bepaalden.⁵ De opkomst van politieke partijen als vertegenwoordigers van de verschillende maatschappelijke zuilen in Nederland maakte tegen het einde van de negentiende eeuw echter zichtbaar dat er binnen de samenleving verschillende visies op het algemeen belang naast elkaar bestonden. Daardoor ontstond de overtuiging dat de Tweede Kamer het algemeen belang alleen kon bepalen, als zij al deze denkbeelden bij haar afwegingen zou betrekken, waarbij de visie met de meeste aanhangers het meeste gewicht in de schaal moest leggen. Het evenredigheidsstelsel moest dan ook bewerkstelligen dat de Tweede Kamer na verkiezingen een zo getrouw mogelijke afspiegeling zou geven van de politieke stromingen waarin de Nederlandse bevolking zich had verdeeld.⁶

3. Het staatsrechtelijke kader

3.1 De betekenis van vertegenwoordiging in de Grondwet

Uit de artikelen 50 en 67, derde lid, Grondwet volgt dat het kiesstelsel zo moet zijn ingericht dat de leden der Staten-Generaal hun opdracht om het algemeen belang te behartigen zo goed mogelijk kunnen vervullen. Met het oog op dat doel bepaalt artikel 53, eerste lid, Grondwet dat beide Kamers der Staten-Generaal worden verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Daarmee geeft de Grondwet uitdrukking aan de gedachte dat de Tweede (en Eerste) Kamer het algemeen belang uitsluitend kunnen bevorderen door een zo getrouw mogelijke afspiegeling te geven van de verschillende politieke stromingen in Nederland.⁷ Bij verkiezingen in meerderheidsstelsels, zoals het enkelvoudige districtenstelsel dat onder meer in het Verenigd Koninkrijk wordt gehanteerd, speelt de afspiegelingsgedachte een veel minder sterke rol; daar legt de snelle vorming van een stabiele (meerderheids)regering en een (minderheids)oppositie relatief meer gewicht in de schaal.

² Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden stemmen zonder last: interpretaties van twee grondwetsartikelen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994, p. 9-12, 31-32.

³ E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk: een onderzoek naar de veranderingen in betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, diss. Tilburg, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 115 e.v., p. 318-319; P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 17.

⁴ In 1917 maakte de grondwetgever nog onderscheid tussen mannenkiesrecht, dat rechtstreeks werd toegekend, en vrouwenkiesrecht, waarvoor tussenkomst van de formele wetgever vereist was. In 1919 verkregen vrouwen bij wet het kiesrecht; in 1922 werd dit onderscheid tussen mannen- en vrouwenkiesrecht opgeheven. Ook werd in 1922 het evenredigheidsstelsel van toepassing verklaard op de Eerste Kamer.

⁵ G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de "gemengde democratie"', *RegelMaat* 2018-6, p. 242.

⁶ Van Vugt 2021, p. 166-167.

⁷ Zie ook de wetenschappelijke commentaren bij de artikelen 50 en 53 Grondwet (door G. Leenknecht) en 67 Grondwet (door E.J. Janse de Jonge), in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021; ook te raadplegen op: www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/.

Evenredige vertegenwoordiging en de daarmee gepaard gaande getrouwe afspiegeling zijn dus geen doel op zich. Het evenredigheidsstelsel is een middel om de Tweede Kamer zo samen te stellen dat zij het algemeen belang kan behartigen. Dit onderscheid tussen doel en middel wordt miskend, wanneer aan artikel 50 Grondwet de betekenis wordt toegedicht dat de Tweede Kamer steeds zo veel mogelijk gehoor zou moeten geven aan alle in Nederland levende opvattingen.⁸ Deze interpretatie veronderstelt dat vertegenwoordiging neerkomt op het doorgeven van de wil van de kiezers. Gelet op de artikelen 50 en 67, derde lid, Grondwet vertegenwoordigen Kamerleden echter niet hun kiezers, in de zin dat zij gebonden zouden zijn aan de wil van een achterban, maar krijgen zij van hen op gezette tijden een vrij mandaat om besluiten te nemen die in hun oordeel noodzakelijk zijn voor de samenleving als geheel.⁹ Hoewel verwacht mag worden dat Kamerleden en kiezers van een politieke partij eenzelfde visie hebben op dit algemeen belang, is het aan Kamerleden zelf om aan die opvattingen concreet gestalte geven bij het vervullen van hun wetgevende en controlerende taak.¹⁰

Een neveneffect van de nadruk op de afspiegelingsgedachte is dat het parlement gemakkelijk versnipperd raakt in vele fracties. Dat maakt kabinetsformatie vaak een relatief langdurig en moeizaam onderhandelingsproces. Ook ontbreekt in het Nederlandse stelsel de directe band tussen kiezers en gekozenen die juist kenmerkend wordt gevonden voor het enkelvoudige districtenstelsel. Dat is een noodzakelijk gevolg van het feit dat Kamerleden geacht worden het algemeen belang te behartigen, zonder gebonden te zijn aan de wil van hun achterban. Landelijke partijorganisaties versterken dat effect, doordat zij de kandidatenlijsten voor de verkiezingen opstellen. De binding tussen Kamerleden en hun kiezers is daardoor een indirecte, via de ideologische binding aan een politieke partij.

3.2 Grenzen aan de evenredige vertegenwoordiging

De zinsnede 'binnen door de wet te stellen grenzen' in artikel 53, eerste lid, Grondwet geeft aan dat de wetgever beperkingen kan stellen aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Deze clausule is in 1938 ingevoerd om te kunnen voorkomen dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging tot een te grote versplintering in de samenstelling van de Tweede Kamer zou leiden. Een verhoging van de kiesdrempel om politieke versplintering te verminderen zou weliswaar afbreuk doen aan de afspiegelingsgedachte, maar kan toch gerechtvaardigd zijn om het functioneren van de volksvertegenwoordiging te verbeteren.

De wetgever hoeft dus geen volstrekte evenredigheid na te streven.¹¹ Maar wanneer gaan beperkingen van de evenredige vertegenwoordiging te ver, in de zin dat zij de kern van dat beginsel aantasten? Wat verhoging van de kiesdrempel betreft, acht de Venetiëcommissie van de Raad van Europa een kiesdrempel van 3 tot 5 procent van het aantal stemmen nog aanvaardbaar.¹² Wat de invoering van kiesdistricten betreft, valt de grens niet precies aan te geven. In enkelvoudige kiesdistricten valt evenredige vertegenwoordiging per definitie niet te realiseren. Of evenredige vertegenwoordiging voldoende gewaarborgd kan worden in een meervoudig districtenstelsel, hangt af van de

⁸ Zie Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018, p. 53. Kritisch daarover: E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', *TvCR* 2019, afl. 10/2, p. 116-132.

⁹ Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 16.

¹⁰ Van Vugt 2021, p. 301-302.

¹¹ *Kamerstukken II*, 1935-1936, 477, nr. 9, p. 8.

¹² Venetiëcommissie, 'Report on Thresholds and other Features of Electoral Systems which bar Parties from Access to Parliament (II)', Strasbourg, 15 March 2010.

wijze van territoriale indeling en het aantal te behalen Kamerzetels per district. Als vuistregel formuleerde de Staatscommissie-Cals/Donner (1968) dat naarmate het aantal kiesdistricten toeneemt, het aantal per district beschikbare zetels afneemt en de mogelijkheid van een evenredige verdeling van die zetels kleiner wordt. Bij een verdeling van het land in achttien kiesdistricten meende de commissie bijvoorbeeld dat het evenredigheidsprincipe niet gewaarborgd kon worden,¹³ maar bij een verdeling in kiesdistricten waarbinnen ten minste tien leden worden gekozen kon dat wel.¹⁴ De Staatscommissie-Cals/Donner hield overigens geen rekening met de mogelijkheid van vereffeningszetels, waarmee het verlies aan evenredigheid in de districten kan worden gecompenseerd om te verzekeren dat de samenstelling van de Kamer alsnog correspondeert met de landelijke verkiezingsuitslag. Bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 stelde de regering zich ten slotte op het standpunt dat artikel 53, eerste lid, Grondwet een stelsel van afzonderlijke kiesgebieden niet volledig uitsluit. Zo achtte zij een verdeling van het land in vier grote kiesdistricten grondwettelijk toelaatbaar.¹⁵

3.3 Overige relevante staatsrechtelijke aspecten

Artikel 51, tweede lid, Grondwet stelt het aantal leden van de Tweede Kamer op 150. Dat betekent in de eerste plaats dat elke aanpassing van het kiesstelsel moet uitgaan van een totaal van 150 Kamerleden. Constructies zoals het Duitse gemengde kiesstelsel tot 2024 kende, met een wisselend aantal extra zetels in de Bondsdag om de landelijke evenredigheid te kunnen realiseren, zijn in ons stelsel onmogelijk (tenzij de Grondwet op dit punt zou worden gewijzigd). In de tweede plaats is 150 Kamerzetels een relatief klein aantal. Wanneer het land in kiesdistricten zou worden verdeeld, is daardoor slechts een relatief klein aantal zetels te verdelen in elk district.

Voorts is van belang dat Nederland een tweekamerstelsel heeft (artikel 51, eerste lid, Grondwet). Binnen dit stelsel fungeert de Eerste Kamer als tegenwicht tegen de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer, bij wie het politieke primaat ligt. Indien de Tweede Kamer door het gewijzigde kiesstelsel zou gaan optreden als een vertegenwoordiging van regio's, kan dat leiden tot botsingen met de Eerste Kamer, die moet garanderen dat de Staten-Generaal beslissingen nemen die in het nationaal belang zijn. Dat kan weer ten koste gaan van de regeerkracht van een kabinet, dat immers op basis van de politieke samenstelling van de Tweede Kamer tot stand is gekomen.

Nederland kent een drietal openbare lichamen in het Caribisch gebied: de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De ingezetenen daarvan met de Nederlandse nationaliteit hebben kiesrecht voor de Tweede Kamer onder gelijke voorwaarden als andere Nederlanders. Bij het maken van een indeling in kiesdistricten moet daarmee rekening worden gehouden. Het relatief kleine aantal inwoners van de drie eilanden betekent waarschijnlijk dat zij tezamen geen afzonderlijk district zouden kunnen vormen en dus niet als regio in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zouden zijn. Overigens geldt iets vergelijkbaars voor Nederlanders die in het buitenland wonen; ook voor hen moet bij een indeling in kiesdistricten een passende oplossing worden gevonden.

¹³ Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1968, p. 33 e.v.

¹⁴ Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1969, p. 204 e.v.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 1976/1977, 14 223, nr. 3, p. 7.

Ten slotte verdient het overweging dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is (hoofdstuk 7 van de Grondwet). Men zou kunnen zeggen dat de regio's in ons land een eigen volksvertegenwoordiging kennen in de Provinciale Staten, waarvoor de inwoners van elke provincie met de Nederlandse nationaliteit kiesrecht hebben. Het creëren van kiesdistricten op basis van regio's – die wellicht niet samenvallen met de provincies – doorkruist in die zin de opbouw van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in duidelijk onderscheiden lokale, provinciale en landelijke vertegenwoordigende organen met eigen verkiezingen.

4. Het kabinetsvoornemen

4.1 Algemeen

Het huidige Nederlandse kiesstelsel geldt als een stelsel van (vrijwel) volmaakte evenredige vertegenwoordiging: het gehele land is één kiesdistrict met (voor de Tweede Kamer) 150 zetels, die aan de deelnemende lijsten worden toegekend op basis van het behaalde stemmental en niets anders. In de Doorrekening (p.16) wordt als 'schoonheid' van het stelsel vermeld dat het ruimte biedt aan allerlei vormen van representatie (naar regio, gender, leeftijd enz.) zonder vooraf te bepalen welke dit zijn. Feitelijk wordt deze zeggenschap nu toebedeeld aan de politieke partijen, die de kandidatenlijsten opstellen (waarbij de lijstvolgorde weer kan worden beïnvloed door voorkeursstemmen). Het stelsel kan worden aangepast om specifieke vormen van representatie te bevorderen maar aanpassingen gaan ten koste van de vrijheid die partijen momenteel hierin hebben.

Het voornemen van het kabinet komt neer op invoering van een kiesstelsel dat lijkt op dat van de Scandinavische landen: districten met meerdere zetels, waarbij een aantal vereffeningszetels wordt achtergehouden teneinde na de stemming de uitslag in deze districten tezamen zo evenredig mogelijk te maken met de landelijke stemmenverdeling. Binnen deze vorm van kiesstelsels zijn nog vele nadere keuzen nodig.

4.2 De Doorrekening

In de Doorrekening worden verschillende uitwerkingen van het kabinetsvoornemen naast elkaar gezet, teneinde na te gaan hoe het beginsel van evenredige vertegenwoordiging hierin overeind blijft. Deze uitwerkingen kennen variaties in het aantal districten, het aantal vereffeningszetels, en de methoden van zeteltoekenning aan districten en van restzeteltoekenning over en binnen districten. De alternatieven worden vergeleken met het huidige kiesstelsel, het stelsel "Met één stem meer keuze", en een Kieskringenstelsel (zonder vereffeningszetels). Deze laatste twee vergelijkingsbases laten we hier verder buiten beschouwing.

Op basis van de historische verkiezingsuitslagen voor Tweede Kamer en Europees parlement in de periode 1998-2023 en gesimuleerde gegevens waarin de krachtsverhoudingen tussen partijen zijn gemanipuleerd, concluderen de onderzoekers dat onder het stelsel dat het kabinet voorstaat de afwijkingen van de zetelverdeling in vergelijking met het huidige stelsel het kleinst zijn wanneer er ten hoogste zo'n twaalf districten zijn en twintig tot dertig van de 150 zetels vereffeningszetels zijn. Afwijkingen bij kleinere en grote partijen worden voornamelijk verklaard door de kans op restzetels die partijen binnen districten hebben. Een combinatie van methoden van restzeteltoekenning (aan de districten volgens grootste gemiddelden, binnen districten volgens grootste overschotten, en de vereffeningszetels weer volgens grootste

gemiddelden) zorgt voor de kleinste afwijkingen ten opzichte van het huidige kiesstelsel, maar dergelijke afwijkingen zijn niet helemaal uit te sluiten.¹⁶

Op basis van de historische uitslagen van Tweede Kamerverkiezingen gaat de Doorrekening ook na hoe groot de geografische (dis)proportionaliteit van de gekozen Kamerleden onder verschillende stelsels zou zijn. Hiervoor worden de historische kandidatenlijsten gebruikt, maar zoals de onderzoekers in de Doorrekening zelf ook stellen (p.70), kennen deze historische gegevens duidelijke beperkingen. In werkelijkheid zullen partijen hun electorale strategie en met name hun kandidatenlijsten aanpassen aan het vigerende kiesstelsel.

4.3 Relevante aspecten betreffende de werking van het kiesstelsel

De mogelijke keuzen die in de Doorrekening centraal staan hebben betrekking op de precieze uitwerking van het kabinetsvoornemen. Er doen zich ook meer globale vragen voor bij de keuze voor een ander kiesstelsel, waarop de Doorrekening geen antwoord geeft. Wij stippen deze vragen aan en schetsen waar mogelijk hoe een antwoord eruit zou kunnen zien.

De Doorrekening zelf noemt al enkele van deze vragen, zonder ze te beantwoorden:

1. *In hoeverre gaat regionale vertegenwoordiging ten koste van symbolische vertegenwoordiging?* (p.16). Symbolische vertegenwoordiging houdt bijvoorbeeld in dat een nationaal bekende partijleider rond en tussen verkiezingen door veel kiezers wordt beschouwd als personificatie van het gedachtegoed van zijn partij. In het kiesstelsel dat het kabinet voor ogen staat kunnen verreweg de meeste kiezers niet langer hun stem uitbrengen op zo'n partijleider: ze moeten het doen met hun regionale kandidaten, terwijl de partijleider in slechts één regio op de lijst staat. Weegt dit verlies op tegen de winst van regionale vertegenwoordiging? Ook zal een meervoudig districtenstelsel ertoe leiden dat de partijleiders bij voorkeur in een relatief grote regio op de lijst zullen gaan staan. Immers, dan is de kans het grootst dat ze ook gekozen zullen worden. Leidt dit niet tot averechtse neveneffecten van de regionalisering van het kiesstelsel?
2. *In hoeverre is het nieuwe kiesstelsel uitvoerbaar?* In principe verschilt de uitvoerbaarheid niet of nauwelijks van die van het huidige kiesstelsel. Alleen de toekenning van vereffeningszetels aan districten komt boven op de procedures die in grote lijnen ook nu al worden gevolgd. Er zijn wel enige aspecten aan het nieuwe kiesstelsel die nog onvoldoende uitgewerkt zijn en die de uitvoerbaarheid kunnen beïnvloeden. Welk vereiste wordt gesteld aan de woonplaats van de kandidaten op de regiolijsen? In discussies over een nieuw stelsel is gesuggereerd dat kandidaten dienen te beloven dat ze, bij het innemen van hun zetel, hun woonplaats kiezen in de betreffende regio.¹⁷ Wat als ze deze belofte niet nakomen?
3. *In hoeverre is het nieuwe kiesstelsel begrijpelijk?* De Doorrekening vermeldt het relatief sterke verband tussen het opleidingsniveau van kiezers en hun vertrouwen in democratische instituties, waar ook het kiesstelsel onder valt (p.16). Draagt begrijpelijkheid bij aan dit vertrouwen en, zo ja, is het nieuwe kiesstelsel meer of

¹⁶ Voor verschillende methoden van restzeteltoekenning, hun historie en hun effecten, zie Michael L. Balinski & H. Peyton Young (1982) *Fair representation: Meeting the ideal of one man, one vote*. New Haven/London: Yale University Press.

¹⁷ Pieter Omtzigt (2023) "Een nieuw kiesstelsel" n: Paul Bovend'eert e.a. *Een Nieuw Perspectief op goed bestuur*. NSC z.p., p.33.

minder begrijpelijk? Beide vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Van belang is hierbij dat kiezers *gewend* zijn aan 'hun' kiesstelsel, maar gewenning is niet hetzelfde als begrip van de werking ervan. Iedere verandering roept vragen op, maar die gaan zelden over de begrijpelijkheid, veel eerder over de vraag *waarom* het anders moet. Het nieuwe kiesstelsel is op het eerste gezicht niet minder begrijpelijk dan het huidige, behoudens de hierboven genoemde onmogelijkheid voor de meeste kiezers om op de landelijke partijleider te stemmen.

Enkele andere relevante vragen bij de keuze voor het nieuwe kiesstelsel die wij hier graag onder de aandacht brengen, zijn:

1. *Zijn er gevolgen te verwachten van het nieuwe kiesstelsel voor de vorming en consolidatie van politieke partijen?* Regionalisering van het kiesstelsel brengt mee dat bestaande politieke partijen bij het opstellen van hun kandidatenlijsten gebonden worden aan nieuwe voorwaarden (elke regio krijgt een eigen – relatief korte – kandidatenlijst). Zolang de regiokandidaten voorafgaand aan de verkiezingen niet per se in de regio woonachtig hoeven te zijn, zal het opstellen van de lijsten voor de meeste partijen niet bijzonder problematisch zijn (zie echter punt 2 hierboven). Voor nieuwe partijen biedt het nieuwe kiesstelsel geen bijzondere voor- of nadelen ten opzichte van het oude kiesstelsel en ten opzichte van bestaande partijen. Gezien de mate van proportionaliteit tussen stemmen- en zeteltal die met het nieuwe kiesstelsel kan worden bereikt, zijn ook geen bijzondere gevolgen te verwachten voor de consolidatie van partijen, of voor de aantrekkelijkheid van samenwerking en fusie.
2. *Zijn er gevolgen te verwachten voor de formatie van kabinetten?* Denkbaar is dat indien politieke partijen een regionaal geconcentreerde aanhang kennen, regionale belangenbehartiging een grotere rol zal gaan spelen bij de regeringsvorming (zie ook punt 4 hieronder). Dat kan de kabinetsformatie complexer maken: behalve standpunten van partijen spelen ook wensen van 'regiovertegenwoordigers' een rol in het bereiken van overeenstemming over een regeerakkoord of regeringsprogramma dat door een Kamermeerderheid wordt gesteund.
3. *Zijn er gevolgen voor het kiesgedrag?* Deze vraag heeft meerdere aspecten. Om te beginnen worden verkiezingen voor de Tweede Kamer sinds decennia gekenmerkt door een bijzonder grote volatiliteit, ook in internationaal opzicht.¹⁸ Met volatiliteit wordt bedoeld op het percentage van de zetels dat bij verkiezingen wisselt. Volatiliteit heeft twee directe oorzaken: veranderingen in het partijstelsel (deelname nieuwe partijen, splitsingen, fusies) en veranderingen in het kiesgedrag. Er zijn door het nieuwe kiesstelsel geen directe veranderingen in het partijstelsel te verwachten. Veranderingen in het kiesgedrag als gevolg van het nieuwe stelsel kunnen zich om twee redenen voordoen. Ten eerste: als gevolg van regionalisering zouden kiezers meer dan vroeger hun regionale kandidaten verantwoordelijk kunnen houden voor het gevoerde en het beloofde beleid. Bijvoorbeeld als deze regionale kandidaten in de Tweede Kamer een eigen geluid laten horen, of als kiezers een verband leggen tussen het optreden van partijen in de Tweede Kamer en de beleidseffecten voor de regio. Ten tweede: kiezers in relatief kleine districten zouden met overtuiging op regiokandidaten kunnen stemmen die vervolgens (doordat er in het district te weinig zetels te verdelen zijn) niet worden verkozen. Dit kan tot teleurstelling leiden bij deze

¹⁸ Remko Voogd en Tom van der Meer (2024) "De verkiezingen van 2023 in longitudinaal perspectief", in: Remko Voogd, Kristof Jacobs, Marcel Lubbers & Niels Spierings (red.) *De verkiezingen van 2023. Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland: www.dpes.nl.

kiezers, en wellicht tot thuisblijven.¹⁹ Hoe waarschijnlijk het is dat het kiesgedrag om deze redenen verandert, is vooraf niet te zeggen.

4. *Zijn er gevolgen voor beleidsvorming op nationaal niveau?* Als kiezers hun regionale kandidaten meer dan vroeger verantwoordelijk houden voor (de uitwerking van) het overheidsbeleid in hun regio, mag worden verwacht dat deze regionale kandidaten zelf daar ook meer dan voorheen rekening mee zullen houden. Het vergroot immers de kans dat zij bij volgende verkiezingen zullen worden herkozen. Deze verwachting kan zelfs worden beschouwd als de rationale achter het kabinetsvoornemen. Maar regionale belangenbehartiging kan op gespannen voet staan met de behartiging van het nationale belang. In onze representatieve democratie wordt het *gehele* Nederlandse volk vertegenwoordigd door de Staten-Generaal, bestaande uit de Tweede en Eerste Kamer. Deze spanning zal zich met name voordoen als regionale belangenbehartiging leidt tot een uitruil van beleidsvoornemens tussen regio's: het zogenaamde 'pork-barreling' dat in de Verenigde Staten bekend is.²⁰ In een wetsvoorstel of begrotingsvoorstel wordt dan een 'vreemd' en op zichzelf staand onderwerp ingebracht om regionale vertegenwoordigers tevreden te stellen. Dit verhoogt de druk op de Eerste Kamer om erop toe te zien dat de Staten-Generaal beslissingen nemen die in het nationaal belang zijn, hetgeen tot meer botsingen binnen het tweekamerstelsel kan leiden.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



Universiteiten
van Nederland

TNO



NEDERLANDSE FEDERATIE VAN
UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA

¹⁹ André Blais & Kees Aarts (2006) "Electoral systems and turnout" in: *Acta Politica* 41: 180-196.

²⁰ Thomas D. Lancaster (1986) "Electoral structures and pork barrel politics", in: *International Political Science Review* 7:1, 67-81.