

Montesquieu Policy Paper, nummer 14

Overwegingen voor een nieuw kiesstelsel

Montesquieu Instituut

Policy Papers

Nr. 14

d.d. 24 maart 2025

Carla Hoetink, Simon Otjes, Eva van Vugt, Kris Deschouwer, Tom van der Meer, Leon Trapman, Bastian Michel, Nora Vissers, Henk van der Kolk, Joris Gijsenbergh en Sandor Schaudt.

Onder redactie van het Montesquieu Instituut

Inhoudsopgave

Inleiding, door <i>Joris Gijsenbergh</i>	3
1. 'Er is nog nooit een kiesstelsel geweest voor alle tijden', door <i>Carla Hoetink</i>	5
2. Kiesstelsels als keuzes tussen waarden, door <i>Simon Otjes</i>	10
3. Het huidige evenredige kiesstelsel	
Inleiding, door <i>Joris Gijsenbergh</i>	15
3a. Het huidige evenredigheidsstelsel en zijn voordelen, door <i>Eva van Vugt</i>	16
3b. De nadelen van het huidige kiessysteem, door <i>Kris Deschouwer</i>	18
4. Met één stem meer keus	
Inleiding, door <i>Joris Gijsenbergh</i>	20
4a. Met één stem meer keus, door <i>Tom van der Meer</i>	21
4b. Een kandidaatstem of een lagere voorkeurdrempel?, door <i>Leon Trapman</i>	23
5. Een gemengd stelsel naar Zweeds/Deens model	
Inleiding, door <i>Joris Gijsenbergh</i>	25
5a. Het Deense kiesstelsel: nadenken over gemengde stelsels in drie dimensies, door <i>Bastian Michel</i>	26
5b. Democratische vernieuwing of vertekening? De risico's van een Zweeds/Deens stelsel, door <i>Nora Vissers</i>	28
6. Hoe nu verder met de discussie over het Nederlandse kiesstelsel?, door <i>Henk van der Kolk</i>	30
Appendix. Voorstellen voor kiesstelselhervormingen sinds 1917 - een vogelvlucht, door <i>Sandor Schaudt</i>	33
Over de auteurs	43

Inleiding

Joris Gijsenbergh

Op 30 januari 2025 organiseerde de Kiesraad een symposium over de toekomst van ons kiesstelsel. De Kiesraad organiseerde dit symposium om zich voor te bereiden op advisering over een voorstel voor een nieuw kiesstelsel dat is aangekondigd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Kiesraad laat zich daarbij graag informeren vanuit wetenschappelijk perspectief en de praktijk van verkiezingen.

Het publiek bestond uit een brede vertegenwoordiging van alle partijen die zich bezighouden met verkiezingen. Er waren o.a. afgevaardigden uit de wetenschap (politicalologen, juristen en historici), gemeenten (gemeentelijke projectleiders verkiezingen, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Tweede Kamer, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen en journalisten.

Verschillende sprekers uit de wetenschap namen het publiek tijdens het symposium mee in de waarden achter kiesstelsels, de geschiedenis van pogingen tot hervorming en bespraken drie mogelijke kiesstelsels.

De Kiesraad is verheugd dat de sprekers van het symposium wilden meewerken aan dit policy paper dat we in samenwerking met het Montesquieu Instituut hebben gemaakt. Hiermee maken we de interessante inzichten uit het symposium beschikbaar voor een breder publiek. De Kiesraad en het Montesquieu Instituut hopen dat dit de gedachtevorming over een mogelijke kiesstelselhervorming stimuleert. Met deze bundeling geeft het Montesquieu Instituut een vervolg aan eerdere reflecties op het huidige kiesstelsel, in 2017 uitgebracht, onder redactie van Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek, ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan daarvan onder de titel *De stembus. Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017*, Montesquieu-reeks deel 8 (Den Haag 2017). De auteurs zijn elk verantwoordelijk voor de inhoud van hun bijdragen.

Veel dank aan de sprekers op het symposium, tevens schrijvers van dit policy paper: Carla Hoetink, Simon Otjes, Eva van Vugt, Kris Deschouwer, Tom van der Meer, Leon Trapman, Bastian Michel, Nora Vissers, Henk van der Kolk en Sandor Schaudt.

STEMBILJET voor de stemming ter verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 3 Juli 1918. **KIESKRING II** (Tilburg).

Lijsten van Candidaten door het hoofdstembureau genummerd in de volgorde door het lot aangewezen.

1	2	3	4	5	6
• WIJNKOP, D. Amsterdam.	• HALL, TER, H. J. Rijswijk (Z.H.).	• KRUYT, J. W. Gennep.	• OUDEGERST, J. Amsterdam.	• SAVORNIN, LOH. MAX, DE, Jhr. A. F. 's Gravenhage.	• BOGAARDT, W. H. Breda.
• RAVESTEIJN, Jr. van W. Rotterdam.	• KOOPMAN, G. H. Amsterdam.	• TjADEN-v. b. Vlieds, A. Alkmaar.	• LINDELER, G. P. Vlissingen.	• VISSER, DE, J. TH. Wassenaar.	• RUCKEVORSEL, VAN, A. E. G. M. 's-Hertogenbosch.
• VISSER, DE, L. I. H. 's Gravenhage.	• DOMMELLEN, VAN, C. C. C. Wassenaar.	• ELDERING, P. Rotterdam.	• STENHUIS, R. Amsterdam.	• SNOECK HENKEMANS, J. R. 's Gravenhage.	• ARTS, A. H. A. Tilburg.
• VOS, R. Westervorden.	• COPPEJANS, J. I. Zaandam.	• KOOMANS-TIMMER, J. C. I. Amsterdam.	• GRUIJS, P. G. Beek.	• SCHOKKING, J. Leiden.	• JIJTEN, W. J. F. Bergen op Zoom.
• CETON, J. C. Amsterdam.	• JANSEN, A. P. W. 's Gravenhage.	• HONNEF, J. P. Rotterdam.	• JANSEN, J. Woensel.	• VEEN, VAN, B. 's Gravenhage.	• KUSTERS, G. M. Tilburg.
• STEERINGA, G. Groningen.	• BIENE, VAN, G. Rotterdam.	• WIT, DE, F. 's Gravenhage.	• PABON v. TERBORN, F. Kaarpoel.	• GEER, DE, Jhr. D. J. 's Gravenhage.	• RIJZEWIJK VAN, J. Tilburg.
		• PERFOES, H. D. Hillegom.	• FRANGE, F. A. Colonslaag.	• GERRITSON, B. J. Rotterdam.	• ARTS, A. C. B. Ginneken.
				• BAKKER, J. A. Menaldum.	• SCHOENMAKERS, J. Baasdonkveer.
				• ANKERMAN, J. 's Gravenhage.	• VERHELLEN, J. Boesdial.
				• GROOT, DE, H. J. 's Gravenhage.	• VERAART, J. A. 's Gravenhage.
7	8	9	10	11	12
• KAMERLING, Z. Watergraafsmeer.	• BEUSEKOM, VAN, A. L. Wageningen.	• MARCHANT, H. P. 's Gravenhage.	• IDENBURG, A. W. F. 's Gravenhage.	• MURALT, DE, Jhr. R. R. L. 's Gravenhage.	• LAAR, VAN, DE, A. R. Gendringen.
• EKDEN, VAN, F. W. Boussum.	• THOMSON, G. J. P. A. Arnhem.	• NIJFELS, G. 's Gravenhage.	• VOORT VAN ZIJP, VAN DER, C. 's Gravenhage.	• RAALTE, VAN, R. R. 's Gravenhage.	• KEUCHENIUS, E. A. 's Gravenhage.
• EESSEN, VAN, M. J. Utrecht.	• DOZY, E. Amsterdam.	• ACKENS, I. Kerkrade.	• MOLEN, VAN, DER, J. Rotterdam.	• BRREDVRIET, G. L. Hateren.	• DORP, VAN, J. Gendringen.
• GINKEL, VAN, H. J. 's Gravenhage.	• KOSTER HENKE, W. I. H. Harderwijk.	• VRIES VAN DER ELUIDEN, DE, S. C. Ginneken. J. M.	• MONTÉ VERLORÉN, DE, F. H. 's Gravenhage.	• LIJNDEN, VAN, A. F. Baarn.	• KEITZ, J. J. 's Gravenhage.
• ZEGHES DE BELTJE, H. Z. 's Gravenhage.	• BEUNDEER, D. Enschede.	• SNELLEN, E. 's Hertogenbosch.	• BEUMER, Z. J. Utrecht.	• SIEMELINK, T. H. Vlissingen.	• CRAMER, C. D. Utrecht.
• REPELAER, P. J. Zeist.	• DAMMERS, P. J. Utrecht.	• NIJNATTEN, VAN, A. Amersfoort.	• RUTGERS, V. H. Boekop.	• DIXHOORN, VAN, P. Axel.	
• LANKAMP, J. F. Amersfoort.	• COUWENBERGH, J. Gelsen.	• KILJINEN, J. R. H. Maastricht.	• WILDE, DE, J. A. 's Gravenhage.	• KIRKSTRA, T. Zeist.	
• POLVLIET, G. Beverwijk.	• MULDER, J. Bellen.	• RUMMELLEN, VAN, F. H. Heerlen.	• VEER, DE, A. A. Middelburg.	• BILLEVRIED, M. I. W. J. 's Gravenhage.	
• DE LAAT DE KANTER, P. S. Oegstgeest.	• WEIJDEN, VAN, DER, J. Waarder.	• PERDOK, Hrn. P. Zutphen.	• DULMAER VAN TWIST, L. F. 's Gravenhage.	• BALEN VAN, ELAAR, F. S. 's Gravenhage.	
• STURMS, W. Amsterdam.		• ZIJLSTRA, J. Venlo.	• SCHOUTEN, J. Rotterdam.	• AMENT, J. B. 's Gravenhage.	
13	14	15	16	17	18
• TREUB, M. W. F. 's Gravenhage.	• WILK, W. Amersfoort.	• DRESSSELHUIJS, H. C. 's Gravenhage.	• KNOPPERS, J. Meppel.	• STAALMAN, A. P. Amsterdam.	• STAALMAN, A. Amsterdam.
• HOOGENSTRATEN, E. L. TH. Leiden.	• BERGHUIS, H. B. Utrecht.	• VISSER VAN IJZENDOORN, A. C. Leiden.	• RUTGERS VAN ROZENBURG, Jhr. Baarn. J. W. H.	• HARTENDORP, F. P. Haarlem.	• BOKHORST, G. J. Amsterdam.
• LAERNOES, M. Vlissingen.	• DORDRECHTER, H. R. Naarden.	• NIERSTRASZ, B. Amsterdam.	• TILANUS, H. W. Ginneken.		• PETERS, A. F. Rotterdam.
• KOSTER, J. Heerlen.	• LANGELAAR, v. ELJK, W. 's Gravenhage.	• DRION, F. J. W. 's Gravenhage.	• VERKOUTEREN, VAN, C. E. Heel.		• SPOOR, H. Rotterdam.
• CAPELLE, VAN, J. J. Huisen (N.E.).	• BURGEI, J. 's Gravenhage.	• NIEMELJER, J. W. Rotterdam.	• KOETSVELD, VAN, C. E. Heel.		• REE, VAN, H. A. Hilversum.
• KRUSEMAN, G. Haarlemmerhede en Spaarwoude.	• KOLSTÉ, TH. A. M. Naarden.	• TER SPILL, J. H. W. Q. 's Gravenhage.	• BROEK, VAN DEN, W. F. C. Zwolle.		• VELDEN, VAN, DER, C. H. Amsterdam.
• CELLIER MILLER DU, G. J. Maastricht.	• BERENDS, D. Dordrecht.	• KNOBEL, F. M. Rijswijk (Z.H.).	• SCHIMMELPEN, NINCK, Jhr. G. J. A. Rheuen.		• ALBERDA, J. W. Leeuwarden.
• SCHURMAN, E. G. Rotterdam.	• KLOOSTER, W. Amersfoort.	• RAPPARD, VAN, A. G. A. Ridder.	• WETKAMP, J. Hardenberg.		• STROOSNIDER, F. S. Amsterdam.
• MEERITZ, A. 's Gravenhage.		• BOISEVAIN, W. Amsterdam.	• NAHUSEN, P. J. Utrecht.		• DRECKMEIER, F. F. Amsterdam.
		• FOREEST, VAN, Jhr. P. Halloo.	• MEGGELLEN, VAN, J. Rotterdam.		• OOSTERBAAN, W. Amsterdam.

De kiezer stemt door met potlood op één der candidatenlijsten zwart te maken één (en niet meer dan één) wit stipje, geplaatst in het stembak voor den naam van den candidaat zijner keuze.

Het nieuwe stembiljet, zoals dat voor het eerst werd gebruikt na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1918. Dit stembiljet was van de kieskring Tilburg. Binnen deze kieskring hadden de kiezers de keuze uit 18 lijsten. Bron: www.rondejong.com

1. 'Er is nog nooit een kiesstelsel geweest voor alle tijden'¹

Carla Hoetink

Het is misschien wel de beste illustratie van de stabiliteit van ons kiesstelsel: de Nederlandse kiezer krijgt nog nagenoeg hetzelfde stembiljet voorgelegd als haar grootouders of overgrootouders meer dan honderd jaar geleden. Sinds de invoering van evenredige vertegenwoordiging in 1917 is het systeem waarmee we onze vertegenwoordigers kiezen in de kern onveranderd gebleven.

Aan lethargie heeft dat niet gelegen. Afgaande op eerder verricht minutieus spuurwerk moeten er in 100 jaar minstens 150 serieuze ideeën zijn geopperd om de Kieswet te wijzigen – kleine procedurele wijzigingen niet meegerekend.² Hoogtijdagen van de vernieuwingsdrang waren zonder meer de late jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. De eerste voorstellen tot aanpassing dateren echter al van kort na de eerste verkiezingen-nieuwe-stijl van 1918. De jongste voorstellen liggen op dit moment op de tafel van de minister ter overweging.

Waar komt die aanhoudende wens om het kiesstelsel te veranderen vandaan? In deze korte historische beschouwing zal ik proberen daarop enig licht te schijnen. Wat is de rode draad in al die voorstellen die de afgelopen ruim honderd jaar zijn gedaan? Voor welk verondersteld probleem moest een nieuw kiesstelsel de oplossing zijn? Prangende vraag is natuurlijk ook: waarom is het ondanks al die ambities nooit gelukt een aanpassing tot stand te brengen? Aan het slot van deze beschouwing zal ik ook daarover iets proberen te zeggen.

De voornaamste voorstellen – ik noteer hier niets nieuws – hebben een duidelijke gemene deler: zij richten zich op herintroductie van het districtenstelsel, of elementen daarvan, al dan niet aangevuld met aanpassing van de kiesdrempel. Zeker vanaf 1945 is elk voorstel in wezen een nieuwe variatie op hetzelfde thema.

Toch is de achterliggende motivatie niet onveranderd gebleven. Zoals de wijzigingsvoorstellen in precieze vorm en uitwerking weldegelijk van elkaar verschilden, evolueerde door de tijd heen ook de intenties. Elk voorstel tot wijziging was – en is – een directe reactie op de dominante probleemanalyse van die tijd. Elk voorstel is een spiegel van kritiek op de politiek.

Dat gold uiteraard óók voor de vervanging van het districtenstelsel door een evenredig kiesstelsel in 1917, gelijktijdig met de invoering van het algemeen mannenkiesrecht. Die overstap was geen gril. Het districtenstelsel stond vanwege de onmiskenbare nadelen al jaren ter discussie: het gaf minderheden geen kans en bevoordeelde naar de kritiek van die tijd vooral 'allemandvrienden', "buigzaam als riet en veranderlijk als de wind".³ Evenredige vertegenwoordiging moest beginselen meer nadruk geven en een grotere diversiteit aan politieke stemmen in het parlement brengen. Het nieuwe stelsel was ook bedacht als check op de invoering van het algemeen kiesrecht, waarvan vooral partijen zouden profiteren die 'sterk waren onder het volk'. Als tegenwicht aan die massapartijen zou evenredigheid – met een relatief

¹ Pieter Oud tijdens de algemene politiek beschouwingen in november 1948. *Handelingen Tweede Kamer 1948-1949*, p. 174-203.

² Zie ook het overzicht van Sandor Schaudt in de appendix van deze bundel.

³ Citaat ontleend aan Remieg Aerts en Jasper Loots, 'Kiesstelsel kweekt brave leeuwen', *de Volkskrant*, 13 december 2013.

lage kiesdrempel – makkelijker toegang bieden aan niet-partijgebonden, weldenkende volksvertegenwoordigers. Daarbij dacht men nog vooral aan mannen.

Het evenredigheidsstelsel droeg de belofte van een oplossing. Meteen bij de Tweede Kamerverkiezingen van 3 juli 1918 bleek dat het nieuwe kiesstelsel die belofte maar ten dele waarmaakte, en weer andere problemen baarde. Het nieuwe stelsel had evident voor meer pluriformiteit gezorgd, maar ook voor versplintering van het politieke landschap. Politieke partijen waren in het hele proces van kandidaatstelling en strijd om de kiezers niet minder dominant, maar juist overheersend geworden. Van de verkiezing van onafhankelijke, niet-partijgebonden wijze mannen kwam weinig terecht; ze waren niet onafhankelijk of niet wijs, en soms beide niet. Dit laatste althans naar het oordeel van de gevestigde orde, die in figuren als Arend 'boer' Braat (1919-1933) van de Plattelandersbond moeilijk een serieuze, ongebonden volksvertegenwoordiger konden zien.

Vanaf dat moment al begon het debat, binnen partijen, in de Kamer en onder geleerden, over bijstelling van het kiesstelsel. In onderstaande schema heb ik geprobeerd dit politieke wensdenken gedurende ruim honderd jaar samen te vatten, om er vervolgens een paar aspecten uit te lichten.

	Periode	Probleemanalyse	Oplossing	Overwogen middel	Voorbeeld
Bescherming parlementair stelsel	<i>Interbellum</i>	Te grote invloed politieke partijen	Persoonlijk element versterken	Districtenstelsel	Britse
		Politieke versnippering Risico van onbestuurbaarheid	Belangen-vertegenwoordiging	Corporatistisch stelsel	
	<i>1945-1958</i>	Politieke apathie	Persoonlijke en regionale element versterken	Districtenstelsel	Britse Deense
		Verlokking van extremisme		<i>(Staatscie Eurlings / Donner)</i>	
Versterking democratie	<i>1967-1977</i>	Afnemende betekenis politieke partijen	Persoonlijke element versterken	Enkelvoudig/meervoudig districtenstelsel/alternatieve stem	Britse Duitse
		Versteende verhoudingen	Invloed kiezer op regeringsvorming	Gekozen MP/formateur	
		Machtsconcentratie		<i>(Staatscie Cals/ Donner)</i>	
Legitimering democratie	<i>Eind 20^e eeuw</i>	Afnemende betekenis parlement	Persoonlijk element versterken	<i>Mixed methods</i>	Duitse
				EV. i.c.m. beperkt districtenstelsel	
				<i>(Commissie-De Koning)</i>	
	<i>Sinds 2002</i>	Afnemende betekenis individueel mandaat	Persoonlijke en regionale element versterken	<i>Mixed methods</i>	Zweede Deense
				EV. i.c.m. beperkt districtentelsel	
				<i>(O.a. Staatscie Remkes)</i>	

De ideeën die in het interbellum werden geopperd, hadden als hoofdmotief het parlementaire stelsel tegen de destabiliserende krachten van de democratie te beschermen. Algemeen was de zorg voor de versplintering van het politieke landschap, met de veronderstelde risico's voor de bestuurbaarheid van het land en de daadkracht van het parlement. Op rechts klonk ook kritiek op het 'individualistische' karakter van het kiesrecht, dat niet bijdroeg aan het ideaal van een samenleving gebaseerd op organisch gegroeide sociale verbanden. Met name de katholieken zochten het alternatief in een volksvertegenwoordiging samengesteld uit beroepsgroepen: gekozen door maatschappelijke verbanden, niet door individuele kiezers.

In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog richtte het debat over het kiesstelsel zich nog sterker op het tegengaan van politieke versplintering en verlokkingen van antidemocratische bewegingen. Destijds al werd de grote afstand tussen kiezer en gekozene als centraal probleem aangewezen. Kiezers stemden voor een program, maar wisten nauwelijks meer wie hen vertegenwoordigden – met politieke apathie tot gevolg.

Direct na 1945, met de ellende van het nazisme nog vers in het geheugen en nieuwe dreiging van het communisme, werd dit vooral begrepen als een risico op instabiliteit. Het gevaar van "onderminning van de weerstandskracht der democratie tegen de totalitaire stelsels" namen Kamer en kabinet zeer serieus.⁴ Pas toen het stelsel van evenredigheid zijn stabiliserende werking weer bewezen had, verminderde die zorg.

In de jaren zestig zou de afstand tussen kiezer en gekozene steeds nadrukkelijker worden uitgelegd in termen van democratisch tekort. De kiezer kon vrij nauwkeurig bepalen hoe het parlement eruitzag, maar verder reikte zijn invloed niet. Terwijl politieke partijen als gevolg van individualisering en ontzuiling in hoog tempo hun vaste achterban zagen verdwijnen, waren het nog steeds dezelfde coalities die de macht verdeelden.

Aangejaagd door D66 en Nieuw Links kwam het kiesrechtdebat tussen 1967 en 1977 vrijwel geheel in het teken te staan van invloed van de kiezer op de machtsvorming. Het kiesstelsel moest al vóór de verkiezingen samenwerking afdwingen, zodat een stem ook richting gaf aan de latere coalitiesamenstelling. In het evenredige stelsel ontbrak die stimulans. De staatscommissie-Cals/Donner zag een mogelijke oplossing in een 'beperkt districtenstelsel' waarbinnen evenredigheid kon worden gehandhaafd, in combinatie met een gekozen informateur. Gehoopt mocht worden dat zo'n stelsel ook de afstand tussen kiezers en kandidaten zou verkleinen. Het was een toch al moeizaam bereikt compromisvoorstel, dat vervolgens in kabinet en Kamer nauwelijks weerklank vond.

D66-leider Hans van Mierlo stak zijn teleurstelling en cynisme daarover niet onder stoelen of banken: "Oh, zeker, in woorden heeft zich de afgelopen jaren een fantastische vernieuwing voltrokken." Maar: "Als er even een poging wordt gedaan om van die woorden iets in de praktijk te brengen, dan schieten de bezwaren als paddenstoelen uit de grond".⁵ Misschien zijn politiek en wetenschap altijd wel beter geweest in het benoemen van de nadelen van verschillende stelsels, dan in het expliciteren van de meerwaarde ervan.

Na de teleurstelling over de afwijzende reacties op het grondige werk van de commissie Cals/Donner, duurt het enige tijd voordat er nieuwe voorstellen komen. Het intrinsiek gemotiveerde kiesrechtidealisme

⁴ *Handelingen Tweede Kamer 1950-1951*, Bijl. 2090, nr. 4, Nieuwe bepalingen betreffende de kieswet enz. (Kieswet), VV, p. 41-44. Citaat ontleend aan Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel?', 102 in Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/Nijmegen 2005).

⁵ *Handelingen Tweede Kamer 1970-1971*, p. 260-261. Citaat ontleend aan Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel?', 102 in Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/Nijmegen 2005).

van de jaren zeventig lijkt in de jaren negentig plaats te hebben gemaakt voor een meer pragmatische behoefte om toch vooral iets aan staatsrechtelijke vernieuwing te doen. Vooral D66, opgericht met de belofte van stelselverandering, heeft die druk gevoeld.

Pragmatisch is ook het besef dat het aanpassen van de Grondwet een tamelijk lastig te nemen horde is. De nieuwe voorstellen die in de jaren 90 van de vorige en aan het begin van deze eeuw zijn gedaan, volgen de tendens om te zoeken naar een stelsel mét behoud van evenredige vertegenwoordiging, zónder grondwetsherziening, zónder nadelige gevolgen voor kleine partijen, maar mét versterking van het individuele mandaat van regionaal 'herkenbare' volksvertegenwoordigers.

Uit de jongste voorstellen spreekt ook weer iets van kiesrechtidealisme – wellicht aangewakkerd door het Burgerforum dat het idee heeft aangedragen voor 'Met één stem meer keus'. Sinds een aantal jaren zien we kiesrechthervorming ook weer terug op de agenda van verschillende politieke partijen, van Volt tot NSC.

Toch zou je cynisch kunnen zeggen: wat heeft al dat gepraat over kiesstelsels nu opgeleverd? Ondanks de luciditeit van verschillende voorstellen is er in 100 jaar nooit voldoende politiek draagvlak gevonden voor verandering. Waar ligt dat aan?

Het mislukken van electorale hervormingen is een internationaal onderzoeksveld op zich –dat geeft al aan hoe complex het antwoord op deze vraag is. Ik beperk mij hier bij wijze van afsluiting tot het aanstippen van enkele, deels historisch gegroeide verklaringen.

De meest formalistische verklaring is uiteraard dat de Grondwet het stelsel van evenredigheid voorschrijft, en een grondwetsherziening lange adem vergt. Een meer pragmatische aanpak om herziening te omzeilen door deze evenredige grondslag ongemoeid te laten, heeft tot op heden echter nog niet tot grotere slagingskansen geleid.

Terecht wordt dan vaak gewezen op machtspolitieke verklaringen: politieke partijen zijn nu eenmaal niet snel geneigd plannen te omarmen waarmee ze hun stevige greep op het verkiezingsproces zullen verliezen, zoals op de samenstelling van hun fracties en daarin aanwezige kwaliteiten. Politici zitten wat dit betreft vast in een dilemma: het is moeilijk vóórstander te zijn voor iets dat de eigen partij vooral nadelen brengt, maar het is ook moeilijk tégenstander te zijn van initiatieven om de band tussen kiezer en gekozene te versterken.

Een andere evidente en tegelijkertijd ingewikkelde verklaring, is dat er vooraf geen eenduidig antwoord te geven is op de vraag of de voorgestelde aanpassingen ook het gewenste effect hebben. Talrijke land- en stelselvergelijkingen bewijzen dat de verwachtingen niet te groot moeten zijn. Het kiesstelsel is nooit de enige oorzaak noch oplossing voor geconstateerde problemen. Er zijn periodes aan te wijzen waarin er ondanks het kiesstelsel sprake was van een relatief sterke band tussen kiezer en gekozene, zoals er ook landen zijn waar ondanks een kiesstelsel dat een sterke binding veronderstelt toch over een kloof geklaagd wordt.

Dit wijst op een terugkerend, vrij fundamenteel probleem. In discussies over het kiesstelsel sluipt al snel een neiging tot reductionisme: het brengt een complex proces als politieke vertegenwoordiging terug tot 'het electoraal moment', de verkiezingen en het verwerven van een mandaat. Het mag duidelijk zijn dat de houding van volksvertegenwoordigers van zoveel andere zaken afhangt dan de wijze waarop zij zijn verkozen.

Een niet te onderschatten verklaring, ten slotte, is de brede gehechtheid aan het beginsel van evenredigheid, dat in extreme mate recht doet aan minderheden, eenvoudig toegang biedt tot de politiek

en kleine partijen levensvatbaar houdt. Zeker na 1945 is het zo nauwkeurig mogelijk afspiegelen van het volk een onaantastbaar principe geworden. En die hang naar evenredigheid gaat nog veel verder terug dan ons huidige kiesstelsel: het zit in de haarvaten van onze politieke cultuur. En niets is zo moeilijk te veranderen als cultuur.

Een tegenvraag die nog meer aandacht verdient: de voorstellen tot aanpassing van het kiesrecht die in de loop der jaren kregen wél voldoende politieke steun – zoals verhoging van de kiesdrempel, invoering van een waarborgsom, invoering van een voorkeursdrempel, en uitbreiding van het kiesrecht – waar lag dat dan aan? De genoemde aanpassingen lijken in elk geval drie aspecten gemeen te hebben: de voorgestelde aanpassingen waren concreet, de consequenties overzienbaar, en zowel de voor- als de nadelen kwamen niet onevenredig bij een bepaalde partijen te liggen. En misschien nog wel het belangrijkste: er lag een heldere, breed gedeelde probleemanalyse aan ten grondslag. De kiesstelselaanpassing was een concrete oplossing voor een concreet probleem. Dat zou een les kunnen zijn voor toekomstige herzieningspogingen.

Misschien dat de voorstanders daarvan een aanmoediging zien in de woorden van Pieter Oud, aan wie de titel van deze bijdrage is ontleend. In 1948 was Oud, van huis uit vrijzinnig democraat, nog het enige Kamerlid dat ooit volgens het oude meerderheidsstelsel was verkozen. Hij dacht niet met heimwee aan dat stelsel terug. Toch vroeg hij zich ook af of het stelsel van evenredige vertegenwoordiging nog wel aan de eisen van de naoorlogse politiek voldeed. "Er is nog nooit een kiesstelsel geweest voor alle tijden. En men behoeft ook geen profeet te zijn om te voorspellen, dat het ook met dit stelsel niet het geval zal zijn."

Niets is voor eeuwig – maar misschien is dat ergens ook een ontmoediging.

Literatuur

Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/Nijmegen 2005). Voor het thema van kiesstelselvernieuwing: met name de bijdrage van Jasper Loots, 'Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek daarop in de jaren twintig en dertig', p. 11-59 en die van Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel? Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', p. 97-118.

Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).

Reuven Y. Hazan en Monique Leyenaar, *Understanding electoral reform* (Abingdon/New York 2012).

Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *De stembus. Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017*, Montesquieu-reeks deel 8 (Den Haag 2017).

Henk van der Kolk, 'Elections and the Electoral System in the Netherlands', in Sarah de Lange, Tom Louwerse, Paul 't Hart, Carolien van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (Oxford 2024), p. 387-402.

2.

Simon Otjes

In een representatieve democratie kiezen burgers vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen over de publieke zaak. In zo'n stelsel is de keuze voor een kiesstelsel fundamenteel.⁶ Bij het Britse verkiezingen van 4 juli 2024 haalde de *Labour Party* een meerderheid van 63% van de zetels met slechts 34% van de stemmen. De partij was in 411 districten de grootste partij, maar vaak niet met een absolute meerderheid van de stemmen in dat district. Maar ook binnen proportionele stelsels kunnen relatief kleine keuzes voor het kiesstelsel ertoe doen: in 2017 haalden VVD, CDA, CU en D66 een meerderheid van de zetels. Bij die verkiezingen werd gebruik gemaakt van het stelsel-D'Hondt ('grootste gemiddelden') om restzetels te verdelen. Met het stelsel-Hare ('grootste overschotten') waren zij op 74 zetels blijven steken. Kortom: kiesstelsels doen meer dan het neutraal aggregeren van stemmen. Ze kunnen meerderheden maken of breken. En zoals we hieronder zullen zien, kunnen kiesstelsels op tal van andere aspecten de uitslagen bepalen.

Als we denken en spreken over het kiesstelsel ontstaat al snel het risico dat het allemaal technisch, juridisch of wiskundig wordt. Maar aan die technische, juridische of wiskundige analyse gaan belangrijke keuzes vooraf. De beslissingen in het kiesstelsel reflecteren een afweging tussen waarden: is het doel om de politieke opvattingen van burgers zo goed mogelijk te vertegenwoordigen in het parlement? Is het doel om vrouwen en mannen allebei in gelijke mate te vertegenwoordigen in de politiek? Is het doel een band te scheppen tussen een regionale vertegenwoordiger en de burgers in die regio? Is het doel een stabiele meerderheid in het parlement te creëren voor één regeringspartij of een regeringscoalitie? Is het doel een stelsel te maken waarbij nieuwe politieke partijen makkelijk kunnen inspelen op nieuwe vraagstukken? Moet het stelsel simpel zijn voor kiezers, makkelijk om mee te werken voor politieke partijen of juist makkelijk uitvoerbaar voor gemeenten, provincies en de Kiesraad? Andere afwegingen tussen waarden resulteren in andere kiesstelsels.

Het belang van 'vertegenwoordiging'

In de discussie over een nieuw kiesstelsel staat de waarde 'vertegenwoordiging' centraal. Ik zal me ook in deze bijdrage hierop richten, niet omdat de andere waarden niet relevant zijn, maar omdat de discussie zich nu focust op deze waarde. De Amerikaanse politiek filosofe Hannah Pitkin heeft verschillende invullingen van dat begrip uitgewerkt.⁷ Ze onderscheidt inhoudelijke, descriptieve en symbolische vertegenwoordiging.

Inhoudelijke vertegenwoordiging betekent dat een vertegenwoordiger handelt in het belang van de kiezer en uitlegt waarom de vertegenwoordiger een bepaalde keuze gemaakt heeft, zelfs als deze soms iets anders doet dan wat de kiezer op dat moment graag wil. Sinds de tweede helft van de negentiende eeuw is het aggregeren en articuleren van de wensen, belangen en ervaringen van kiezers vooral georganiseerd binnen en door politieke partijen. Het is, zoals de Amerikaanse politicoloog Schattschneider stelde,⁸ lastig om over een moderne representatieve democratie na te denken zonder politieke partijen: voor onze inhoudelijke vertegenwoordiging zijn partijen het primaire vehikel. Mensen kiezen een partij in de verwachting dat hun Kamerleden zich in zullen zetten voor een bepaald programma. Ze organiseren ook dat vertegenwoordigers verantwoording voor de beslissingen af kunnen

⁶ Michael Gallagher en Paul Mitchell, 'Dimensions of variation in electoral systems', in Erik S. Herron, Robbert J. Pekkanen en Matthew S. Shugart (red.), *The Oxford handbook of electoral systems* (Oxford 2018), 23-41.

⁷ Hannah F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley/Los Angeles 1967).

⁸ Elmer E. Schattschneider, *Party government* (New York 1943).

leggen: als wordt afgeweken van eerder gedane beloften kunnen Kamerleden hier op partijcongressen uitleg over geven.

Descriptieve vertegenwoordiging betekent dat het vertegenwoordigend lichaam lijkt op het electoraat als geheel. Dit kan gaan om tal van aspecten, zoals woonplaats, etniciteit, leeftijd of gender. Een parlement vertegenwoordigt de bevolking descriptief naar gender als het voor de helft bestaat uit mannen en voor de helft bestaat uit vrouwen.⁹

Descriptieve vertegenwoordiging staat niet los van inhoudelijke vertegenwoordiging: mensen die op elkaar lijken, delen ook gemeenschappelijke belangen of ervaringen. Mannen en vrouwen hebben andere ervaringen op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt maar ze hebben ook andere ervaringen met het balanceren van werk en de zorg voor kinderen. Ook mensen uit verschillende regio's hebben verschillende ervaringen. Zo zijn er burgers die aardbevingen in Groningen hebben meegemaakt en mensen die hiervan alleen hebben gehoord. Door de diversiteit van de bevolking evenredig te vertegenwoordigen in een parlement kunnen deze belangen en ervaringen meegenomen worden in de besluitvorming. Let wel: descriptieve en inhoudelijke vertegenwoordiging zijn aparte concepten: Zo kunnen vertegenwoordigers die erg op de kiezers lijken ervoor kiezen de belangen van hun kiezers te negeren, en kunnen vertegenwoordigers die in niets op de kiezers lijken, onze belangen perfect helpen vertegenwoordigen.

Naast descriptieve vertegenwoordiging, noemt Pitkin ook de mogelijkheid van *symbolische vertegenwoordiging*. Dit gaat niet zozeer om hoe de vertegenwoordiger formeel wordt benoemd, of wie de vertegenwoordiger 'is', en zelfs niet of de vertegenwoordiger handelt in het belang van de kiezer, maar om wat de vertegenwoordiger betekent voor degenen die vertegenwoordigd worden. Een symbolische representant is het object van gevoelens van burgers.¹⁰ Het gaat hier om de emotionele vertrouwensband tussen die beiden.

In een kiesstelsel worden inhoudelijke, symbolische en descriptieve vertegenwoordiging op tal van dimensies tegenover elkaar afgewogen. Zo is een parlement alleen al te klein om op alle aspecten perfect het electoraat descriptief te vertegenwoordigen.

Waarden die onder het huidige Nederlandse stelsel liggen

Het huidige kiesstelsel legt prioriteit bij het evenredig vertegenwoordigen van de belangen en opvattingen door politieke partijen: evenredige vertegenwoordiging van partijen naar stemmental heeft de hoogste prioriteit. Daarbinnen is er ruimte voor voorkeurstemmen. Dat geeft kiezers de mogelijkheid om uiting te geven aan symbolische vertegenwoordiging of om op een specifiek aspect dat zij belangrijk vinden descriptieve vertegenwoordiging te versterken. Partijpolitieke vertegenwoordiging heeft dus prioriteit en daarbuiten legt het stelsel zelf geen prioriteit bij symbolische of descriptieve vertegenwoordiging maar kunnen kiezers zelf die keuze maken.

De meeste kiezers in Nederland stemmen op de lijsttrekker. Dat is deels natuurlijk de simpelste optie of een teken dat men instemt met de lijst als geheel, maar het is ook een stem voor de meest prominente politicus van de partij. Mensen stemmen op 'Geert' omdat ze een affectieve band met hem hebben. Dat geldt natuurlijk evenzeer voor Frans, Dilan, Pieter, Rob, Caroline etc. Zo geven ze uiting aan hun symbolische band met hun kampioen in Den Haag.

Waar het gaat om descriptieve vertegenwoordiging wordt de vrijheid aan kiezers gelaten om binnen de lijst van hun partij een vertegenwoordiger te kiezen die bij hen past. Een voordeel van dat stelsel is dat er ruimte is voor een veelvoud aan overwegingen welk kenmerk relevant is: kiezers die meer vrouwen

⁹ In een parlement met 150 leden zou een zetel voor een niet-binair persoon op diens plek zijn in een parlement dat op gender volledig descriptief vertegenwoordigend is.

¹⁰ Hannah F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley/Los Angeles 1967), p.99

in de Kamer willen, kunnen in afstemming met gelijkgestemden via 'Stem op een Vrouw' het aandeel vrouwen laten stijgen. Als er genoeg mensen uit Twente hun *favorite son* in de Kamer willen sturen, kunnen ze op hem stemmen. Een kracht van het stelsel is dat het de ruimte biedt aan een veelheid van vormen van (descriptieve) vertegenwoordiging. Een nadeel van die vrije keuze is dat, als kiezers een aspect niet in hun stemgedrag meewegen (en partijen hier niet naar kijken bij de samenstelling van de lijsten), het parlement op dat aspect slecht scoort qua descriptieve vertegenwoordiging.

In het geval van descriptieve vertegenwoordiging van regio's komt soms het beeld naar voren dat de Randstad oververtegenwoordigd is en de regio ondervertegenwoordigd. Dat beeld wordt genuanceerd door onderzoek van Bram van Vulpen.¹¹ Voor descriptieve vertegenwoordiging kan je kijken naar de geboorteplaats of naar de huidige woonplaats van een persoon. Ten aanzien van de geboortestreek scoren juist veel gemeenten in Friesland en Groningen bijzonder goed, terwijl meer landelijke gemeenten in Noord- en Zuid-Holland weinig Kamerleden hebben. Voor de woonplaats van Kamerleden scoort Den Haag nu bijzonder goed, maar dat is deels uit praktische overwegingen en opnieuw zijn landelijke gebieden in het westen veel zwakker.

Andere kiesstelsels reflecteren andere prioritering van waarden

In de meeste andere landen is ervoor gekozen met een kiesstelsel het aspect van 'geografische representatie' af te dwingen: in veel kiesstelsels worden (alle of sommige) Kamerleden gekozen in districten. Deze kiesstelsels stimuleren dat parlementariërs een bepaalde regio vertegenwoordigen naast hun rol als partijpolitieke vertegenwoordiger. Het idee is dat bepaalde opvattingen en belangen die verbonden zijn met een regio evenredig terug moeten komen in een parlement. Descriptieve representatie kan zich vertalen naar inhoudelijke representatie als de Kamerleden ook de moeite nemen om zich via lokale bijeenkomsten op de hoogte te stellen van wat er leeft bij hun kiezers of om verantwoording af te leggen over keuzes die ze gemaakt hebben. Maar let wel: een regionaal kiesstelsel betekent niet per se dat het parlement naar geboorte- of woonplaats representatief is. Landelijke regels over kandidaatstelling en de praktijk binnen partijen is daar belangrijk voor. Het Britse Lagerhuis is qua vertegenwoordiging op geboorteplaats minder representatief dan de Tweede Kamer.¹²

Ook voor andere aspecten van descriptieve vertegenwoordiging zien we dat landen keuzes maken. Denk bijvoorbeeld aan een genderquotum voor kandidatenlijsten zoals in Portugal. In het Portugese stelsel worden zetels evenredig aan partijen toegekend, maar binnen de aan partijen toegekende zetels moeten er voldoende vrouwelijke vertegenwoordigers gekozen worden. In Portugal grijpt het kiesstelsel dus in door partijen te dwingen voldoende vrouwen op de lijst te zetten.¹³ In Rwanda zijn er, naast evenredig verkozen zetels, zelfs specifieke zetels voor vrouwen, jongeren en gehandicapte personen.¹⁴ In landen met sterke etnische scheidslijnen in de samenleving kunnen specifieke etnische groepen van vertegenwoordiging verzekerd zijn. Kiezers in Nieuw-Zeeland kunnen zich registreren als Māori of als overige stemmer. Een deel van de zetels wordt toegekend aan kandidaten die gekozen zijn door de Māori-stemmers en een ander deel van de zetels wordt toegekend aan de kandidaten die gekozen zijn door de overige stemmers. Bij veel verkiezingen zou de partijpolitieke samenstelling van het parlement er anders uitzien als de Māori geen 'eigen' zetels zouden hebben.

¹¹ Bram van Vulpen, 'De Tweede Kamer in kaart', *Geografie.nl* (2024), <https://geografie.nl/artikel/de-tweede-kamer-in-kaart>.

¹² Leonardo Carella en Andrew Eggers, 'Electoral systems and geographic representation', *British Journal of Political Science* 54(1) (2024), 40-68.

Dat komt omdat in dit stelsel veel kandidaten uit de grote steden door partijen gearachuteerd worden in districten waar ze weinig mee hebben.

¹³ Kiezers kunnen in Portugal enkel stemmen op de lijst en dus geen voorkeursstem uitbrengen.

¹⁴ In Simon Otjes en Kristof Calvo, *Vergezichten over vertegenwoordiging*, Montesquieu Policy Paper 11 (2021) wordt er gespeculeerd over de mogelijkheid om een parlement op te zetten met leeftijdsgroepen als districten. Zo kunnen de verschillen in belangen tussen generaties politieke vertegenwoordiging krijgen.

Het kiesstelsel heeft dus een belangrijke rol bij de vormgeving van die belangrijke waarde 'vertegenwoordiging'. Het kiesstelsel kan op die manier aspecten van vertegenwoordiging afdwingen wanneer die onvoldoende worden gewaarborgd door politieke partijen.

Spanningen tussen waarden

De keuze om vertegenwoordiging in een aspect van vertegenwoordiging vast te leggen, kan invloed hebben op andere aspecten. Twee voorbeelden: Ten eerste kan een regionaal kiesstelsel ten koste gaan van het evenredig vertegenwoordigen van de belangen en opvattingen die worden gerepresenteerd door politieke partijen en daarmee van inhoudelijke representatie van ideologische opvattingen en niet-plaatsgebonden belangen. De partijpolitieke representatie van ideeën kan worden verminderd ten bate van de vertegenwoordiging van regionale belangen. Dergelijke stelsels prioriteren dus het hebben van regionale vertegenwoordigers boven perfecte partijpolitieke vertegenwoordiging. Deze disproportionaliteit is hoog in het Verenigd Koninkrijk waar ieder district een vertegenwoordiger heeft. Je kan deze vertekening verkleinen door per district meerdere vertegenwoordigers te kiezen, zoals in België, of naast districtsvertegenwoordigers ook zetels apart te zetten om de samenstelling van het parlement zo evenredig mogelijk te maken, zoals in Nieuw-Zeeland. In Denemarken zijn er zowel meervoudige districten als vereffeningszetels en is de uitslag qua partijpolitieke vertegenwoordiging zeer evenredig. Al deze stelsels accepteren een kans op, of een mate van, partijpolitieke onevenredigheid om geografische vertegenwoordiging zeker te stellen.

Ten tweede, geven veel kiezers nu hun stem aan de lijsttrekker met wie ze een symbolische band hebben.¹⁵ Als we een regionaal kiesstelsel invoeren dan kunnen kiezers niet stemmen op de landelijke lijsttrekkers. In stelsels als het Amerikaanse waar mensen op een districtsvertegenwoordiger kunnen stemmen weet minder dan 40% wie hun vertegenwoordiger is¹⁶ en in het Verenigd Koninkrijk fluctueert dit tussen de 20 en 50%.¹⁷ Descriptieve regionale vertegenwoordiging kan dus ten koste gaan van symbolische vertegenwoordiging.

Kortom: het is waardevol voor mensen die nadenken over kiesstelsels – of het nu academici, beleidsmakers of politici zijn – om de waarden achter het kiesstelsel te expliciteren. Dat geldt zowel voor de waarden die men centraal wil stellen, als voor de waarden die men – hoe belangrijk ook – daaraan ondergeschikt wil maken.

Literatuur

Leonardo Carella en Andrew Eggers, 'Electoral systems and geographic representation', *British Journal of Political Science* 54(1) (2024), 40-68.

Michael Gallagher en Paul Mitchell, 'Dimensions of variation in electoral systems', in Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen en Matthew S. Shugart (red.), *The Oxford handbook of electoral systems* (Oxford 2018), 23-41.

Hansard Society, *Audit of political engagement 10: the 2013 report* (2013).

¹⁵ Het zijn met name kiezers zonder een HBO of WO diploma die vaker hun stem geven aan de lijsttrekker (zie: Marijn A.M. Nagtzaam, *Second-order electoral personalization: intra-party preference voting in Belgium and the Netherlands* (proefschrift, Universiteit Leiden 2019). Politieke kennis en opleidingsniveau hangen samen: mensen zonder HBO of universitair diploma kennen vaak wel de lijsttrekkers van politieke partijen maar niet per se andere politici. Deze groep heeft ook al minder politiek vertrouwen.

¹⁶ Haven Insights, 'Americans aren't likely to know much about their elected representative', *HavenInsights.com* (2017).

¹⁷ Hansard Society, *Audit of political engagement 10: the 2013 report* (2013).

Haven Insights, 'Americans aren't likely to know much about their elected representative', *HavenInsights.com* (2017).

Marijn A.M. Nagtzaam, *Second-order electoral personalization: intra-party preference voting in Belgium and the Netherlands* (proefschrift, Universiteit Leiden 2019).

Simon Otjes en Kristof Calvo, *Vergezichten over vertegenwoordiging*, Montesquieu Policy Paper 11 (2021).

Hannah F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley/Los Angeles 1967).

Elmer E. Schattschneider, *Party government* (New York 1943).

Henk van der Kolk, Simon Otjes en Karel Kroeze, *Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels* (Universiteit Leiden/Universiteit Twente/Universiteit van Amsterdam 2024).

Bram van Vulpen, 'De Tweede Kamer in kaart', *Geografie.nl* (2024), <https://geografie.nl/artikel/de-tweede-kamer-in-kaart>.

3. Het huidige evenredige kiesstelsel

Inleiding

Joris Gijsenbergh

Het huidige Nederlandse kiesstelsel stamt uit 1917, toen het districtenstelsel vervangen werd door evenredige vertegenwoordiging. Sindsdien vormt Nederland één kiesdistrict. Wel werden er in 1917 kieskringen ingevoerd (toen achttien, inmiddels twintig) om de regionale band tussen kiezer en gekozen zoveel mogelijk te behouden. De kandidatenlijsten waren kort (maximaal tien kandidaten), zodat politieke partijen die meer dan tien zetels wilden halen gestimuleerd werden om in elke kieskring unieke kandidaten op de lijst te zetten. De Tweede Kamer heeft het maximale aantal kandidaten per kieskring echter meermaals verhoogd (in 1923, 1956, 1989 en 2009). Inmiddels kunnen politieke partijen 50 of zelfs 80 kandidaten op hun lijst zetten (dat laatste geldt alleen voor zittende politieke partijen die meer dan vijftien zetels hebben behaald bij de vorige Tweede Kamerverkiezing). Zodoende kunnen zij kiezen of zij regionaal afwijkende kandidatenlijsten of één identieke landelijke lijst indienen. De meeste politieke partijen kiezen tegenwoordig voor dat laatste.

Ondanks kleine wijzigingen werkt ons kiesstelsel nog altijd volgens de hoofdlijnen uit 1917. Kiezers stemmen op één kandidaat die staat op een kandidatenlijst van een politieke partij (of, in zeldzame gevallen, op een blanco lijst). Daarna worden alle stemmen op nationaal niveau opgeteld en worden de zetels (en restzetels) verdeeld over de politieke partijen. De kiesdrempel is laag. Iedere lijst die de kiesdeler (het aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal zetels) haalt, komt in aanmerking voor (rest)zetels. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 was de kiesdeler circa 70.000 stemmen. Als een politieke partij verschillende kandidatenlijsten heeft ingediend in de verschillende kieskringen, wordt per politieke partij nagegaan hoeveel van diens zetels behaald zijn in elke afzonderlijke kieskring.

Vervolgens worden de zetels toegekend aan de kandidaten. Dat hangt voornamelijk af van de lijstvolgorde, maar kandidaten kunnen die lijstvolgorde doorbreken als zij voldoende voorkeurstemmen behalen (in alle kieskringen bij elkaar opgeteld). Daarvoor wordt de voorkeurdrempel bepaald. Tegenwoordig bedraagt die 25% van de kiesdeler, oftewel bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 ongeveer 17.500 stemmen. Kandidaten die de voorkeurdrempel hebben behaald, worden gerangschikt op volgorde van behaalde stemmen. Daarna worden de overige zetels verdeeld op basis van de volgorde van de lijst(en).

Literatuur

<https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer>

Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014).

Ron de Jong, '[Een nieuwe start voor de kieskring](#)', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2018) 280-292.

Henk van der Kolk, 'Elections and the Electoral System in the Netherlands', in Sarah de Lange, Tom Louwerse, Paul 't Hart, Carolien van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (Oxford 2024), p. 387–402.

Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).

Jacques Oppenheim, [Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht](#) (Den Haag 1914).

3a. Het huidige evenredigheidsstelsel en zijn voordelen

Eva van Vugt

De Tweede Kamer wordt sinds 1917 verkozen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Waarom werd dit kiesstelsel destijds ingevoerd? En waarom zouden we het evenredigheidsstelsel ook ruim een eeuw later moeten blijven koesteren?

Om te snappen waarom in 1917 het evenredigheidsstelsel werd ingevoerd, moeten we terug naar de negentiende eeuw. In 1848 werden er op initiatief van Thorbecke verkiezingen ingevoerd voor de Tweede Kamer. Deze verkiezingen vonden plaats in districten. De kandidaat die een meerderheid van de stemmen kreeg, werd afgevaardigd naar de Tweede Kamer. Stemmen die op andere kandidaten in het district waren uitgebracht, gingen verloren.

De samenstelling van de Tweede Kamer correspondeerde daardoor niet met de samenstelling van de bevolking. Een kwart van de bevolking was bijvoorbeeld katholiek, terwijl maar vijftien procent van de zetels in de Tweede Kamer door katholieken werd bezet.

Voor Thorbecke was deze gebrekkige afspiegeling geen probleem. Tweede Kamerleden vertegenwoordigden niet de afzonderlijke bestanddelen waaruit het volk is opgebouwd. Zij waren er niet om de belangen van de kiezers in hun district te behartigen, maar om het algemeen belang te behartigen. Tweede Kamerleden vertegenwoordigden immers het Nederlandse volk als één geheel en bepaalden naar eigen inzicht waar dat volk het meest bij was gebaat.

De samenleving was destijds georganiseerd langs verschillende zuilen op grond van geloofsovertuiging en maatschappelijke opvattingen. Dankzij de opkomst van partijen en de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht, werden deze zuilen steeds nadrukkelijker gerepresenteerd in de politiek. Hiermee werd iets heel belangrijks zichtbaar, namelijk dat er binnen de samenleving verschillende visies op het algemeen belang naast elkaar bestonden. Aldus groeide de overtuiging dat de Tweede Kamer het algemeen belang alleen kon bepalen als zij daarbij de politieke idealen en maatschappelijke positie van zo veel mogelijk Nederlanders zou betrekken.

Aan de invoering van het evenredigheidsstelsel in 1917, dat gepaard ging met algemeen kiesrecht, lag dus een nieuw vertegenwoordigingsideaal ten grondslag. Om als Tweede Kamer beslissingen te kunnen nemen die in het belang zijn van het gehele Nederlandse volk, was nodig dat zij een zo getrouw mogelijke afspiegeling gaf van de politieke stromingen waarin dat volk zich had verdeeld.

Inmiddels zijn we ruim een eeuw verder; de maatschappij is ontzuild. Waarom zouden we het evenredigheidsstelsel dan toch nog moeten koesteren?

Ten eerste een democratisch argument. Verkiezingen resulteren in ons land in een uiterst representatief parlement: alle politieke stromingen waarin de Nederlandse bevolking zich heeft verdeeld, worden daarin naar relatieve grootte vertegenwoordigd. Daarbij gaat nauwelijks een stem verloren.

Dat motiveert kiezers ook om te gaan stemmen: hun stem kan wel degelijk verschil maken. Het opkomstpercentage bij Tweede Kamerverkiezingen ligt sinds 2000 tegen de 80 procent. Ter vergelijking: het opkomstpercentage in Groot-Brittannië, waar het Lagerhuis wordt gekozen op grond van een meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten, lag in 2024 slechts op 60 procent.

Het tweede is een rechtsstatelijk argument. Het evenredigheidsstelsel resulteert in een vertegenwoordiging van minderheden. Zo heeft nog nooit een partij in haar eentje een meerderheid van de zetels weten te behalen. Besluiten worden in de Kamer echter bij meerderheid genomen. Om tot die meerderheid te komen, is het dus nodig dat fracties van verschillende partijen met elkaar samenwerken.

Van die noodzaak tot samenwerking gaat een matigend effect uit. Een evenredigheidsstelsel zal dus niet gauw leiden tot een tirannie van de meerderheid, maar bevordert juist dat minderheden bij de besluitvorming zijn betrokken.

Tot slot bevat een evenredigheidsstelsel een tegengif tegen het populisme. Populisme kenmerkt zich bij uitstek door antipluralisme: populistten vertolken dé eenstemmige wil van hét homogene volk. Wie daar een afwijkende opvatting tegenover zet, vormt voor dat volk een bedreiging of vijand die geëlimineerd moet worden. Het evenredigheidsstelsel heeft de potentie om deze hardnekkige maar valse *representative claim* te ontcrachten: de standpunten van het populistische Kamerlid zijn niet de standpunten van hét Nederlandse volk over het algemeen belang. De diverse samenstelling van de Tweede Kamer geeft immers duidelijk weer dat daarover een veelheid aan opvattingen bestaat.

Een evenredigheidsstelsel maakt dus zichtbaar dat Nederlanders over veel kwesties verschillend denken. Dankzij het evenredigheidsstelsel wordt de ideologische verscheidenheid van het Nederlandse volk niet alleen weerspiegeld in de Tweede Kamer, maar worden deze stromingen daar ook met elkaar in verbinding gebracht. En daarmee geeft het evenredigheidsstelsel wat mij betreft een belangrijke boodschap af over democratisch samenleven: dat mensen met ideologische verschillen niet elkaars vijanden zijn, maar ergens samen uit kunnen komen.

Literatuur

Eva van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983* (Den Haag 2021).

Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).

Jacques Oppenheim, [Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht](#) (Den Haag 1914).

Ernst Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917: Dwarsverbanden in democratisch burgerschap en onderwijs* (Amsterdam 2017).

3b. De nadelen van het huidige kiessysteem

Kris Deschouwer

Aan het huidige Nederlandse kiesstelsel zijn heel wat nadelen verbonden. Dat geldt een beetje voor elk kiessysteem en voor alle varianten ervan, maar het Nederlandse stelsel is toch wel bijzonder.

Het huidige kiessysteem is evenredig. Dat is op zich niets bijzonders. Vele landen hebben een dergelijk proportioneel systeem. Het werd voor het eerst gebruikt in België in 1900 en Nederland opteerde ervoor in 1917. Het partijlandschap en ook de Tweede Kamer was op dat ogenblik al heel divers en dat is met een dergelijk kiessysteem ook zo gebleven. Vandaag zijn er vijftien partijen vertegenwoordigd. Dat levert ongetwijfeld een mooi portret op van de diversiteit aan politieke overtuigingen die bij de bevolking leven – en dat is ook de bedoeling van een evenredig stelsel – maar het komt tegelijk met alle nadelen ervan.

Zo is het niet altijd duidelijk wie de verkiezingen wint of verliest, of wat er precies bedoeld wordt met winst of verlies. De winnaar kan de grootste zijn, maar winst is ook de term die gebruikt wordt wanneer een partij erop vooruitgaat, beter scoort dan bij de vorige verkiezingen. Maar wie er ook wint of wie er ook claimt de winnaar of een van de winnaars te zijn, dat betekent verder weinig of niets. In tegenstelling tot bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar een meerderheidsstelsel gebruikt wordt en waar de winnaar van de verkiezingen de volgende dag benoemd wordt tot premier, begint bij een evenredig stelsel een heel proces van complexe, langdurige en moeizame kabinetsformatie. En in het kabinet dat op het einde van de rit gevormd wordt, zitten zowel 'winnaars' als 'verliezers' van de verkiezingen. Partijen die tijdens de campagne lelijke dingen over elkaar de wereld instuurden, gaan nu zomaar samen besturen. Dat is voor de kiezers frustrerend. Hun stem draagt op die manier niet erg ver.

Dit systeem is frustrerend voor de kiezers, maar ook voor de politieke partijen en voor hun parlementsleden. Zij gaan naar de kiezers met een duidelijk programma, laten dat verwateren in een regeerakkoord en moeten dat vervolgens met het nodige vuur verdedigen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het vaak rommelt binnen de partijen en binnen de fracties, tijdens de formatie en tijdens de hele levensduur van een kabinet. Ook de volgende campagne is dan weer lastig, want partijen gaan dan opnieuw beloftes maken die gebaseerd zijn op hun eigen onversneden programma, terwijl ze dat de voorbije jaren noodgedwongen moesten laten verwateren ten behoeve van het overleven van het kabinet. De kiezers kunnen ook onmogelijk het kabinet als geheel beoordelen, want de partijen die bestuurd hebben gaan opnieuw in gespreide slagorde op campagne.

Dit zijn allemaal nadelen van alle evenredige kiessystemen. Maar Nederland is binnen die familie van evenredige kiessystemen wel een bijzonder geval. Het Nederlands kiessysteem is niet zomaar evenredig, het is extreem evenredig. Dat is het evidente gevolg van de proportionele verdeling van alle 150 zetels in de Tweede Kamer op basis van de uitslag in het hele land, en van de extreem evenredige formule die gebruikt wordt om de zetels toe te wijzen. Zo volstaat 0.67% van de uitgebrachte stemmen voor een zetel in de Tweede Kamer. Dat is extreem en uitzonderlijk laag. Met een drempel van amper vijf procent – zoals bijvoorbeeld in het ook zeer proportionele Duitsland – zouden in 2023 zo maar eventjes tien van de vijftien partijen die vandaag in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, geen zetels gehaald hebben. Dat is niet fijn voor die partijen (en voor hun kiezers), maar wel fijn voor de overzichtelijkheid en de bestuurbaarheid.

En dan is er nog die ene stem waarmee de kiezers het moeten doen. Ze krijgen zo'n 25 à 30 partijen met hun vele kandidaten voorgeschoteld, en dan moeten ze met één stem aangeven hoe en door wie ze graag vertegenwoordigd willen worden. Waarom niet de kans krijgen om pakweg op alle vrouwelijke kandidaten te stemmen, of op alle jongeren, of op alle allochtonen? Omdat de lijsten in het hele land dezelfde zijn, en de lijsttrekkers dus overal dezelfde zijn, krijgen de meeste kandidaten op de lijsten bovendien erg weinig aandacht. Als gevolg daarvan geven veel kiezers hun ene stem dan maar gewoon aan de lijsttrekker. En omdat dan ook nog de lijstvolgorde bepaalt wie er verkozen wordt, komen veel

kandidaten gewoon mee in het parlement in het kielzog van de lijsttrekkers, op hun slippen en dus ook als hun slippendragers. Zij zijn voor het overgrote deel niet op eigen kracht verkozen, en hebben op die manier ook geen duidelijke band met hun kiezers. Meer zelfs: ze hebben zelf niet echt eigen kiezers. Maar het zijn wel volksvertegenwoordigers.

Als je al die dingen op een rijtje zet, ontstaat het beeld van een kiessysteem dat heel veel mankementen vertoont, en dat dus rijp is voor hervorming.

Literatuur

Rudy Andeweg, 'The Netherlands: The sanctity of proportionality', in Michael Gallagher en Paul Mitchell (red.), *The Politics of electoral systems* (Oxford 2005), 491-510.

Stefanie Beyens, Simon Otjes en Marc van de Wardt, 'Fractionalisatie, volatiliteit en nieuwe partijen', *Res Publica* 59(1) (2017), 103-119.

Merlijn Camps en Wytze van der Woude, 'Kiestselsels en coalitievorming', *Ars Aequi* 61(12) (2012), 914-918.

Hanspeter Kriesi, 'Personalization of national election campaigns', *Party Politics* 18(6) (2012), 825-844.

Rein Taagepera en Markku Laakso, 'Proportionality profiles of west European electoral systems', *European Journal of Political Research* 8(4) (1980), 423-446.

4. Met één stem meer keus

Inleiding

Joris Gijsenbergh

Het conceptwetsvoorstel 'Met één stem meer keus' is in januari 2024 in consultatie <https://www.internetconsultatie.nl/meteenstemmeerkeus/b1> gegaan. Dit is een gewijzigde versie van het conceptwetsvoorstel 'Burgerforum kiesstelsel' uit 2020. Dat was in 2018 aanbevolen door de staatscommissie parlementair stelsel en werd al in 2006 voorgesteld door het Burgerforum kiesstelsel. Het conceptwetsvoorstel 'Met één stem meer keus' is niet ingediend bij de Tweede Kamer. Wel heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) eind 2024 de Kamer toegezegd dat zij die variant betreft in het debat over de kiesstelselhervorming die is aangekondigd in het regeerprogramma van kabinet-Schoof.

De kern van het kiesstelsel 'Met één stem meer keus' is dat kiezers de keus krijgen tussen een lijststem of een kandidaatsstem. Een lijststem is een stem op een lijst van een politieke partij. De kiezer geeft daarmee aan het eens te zijn met de volgorde van de kandidaten op die lijst. Een kandidaatsstem is een stem op een specifieke individuele kandidaat.

'Met één stem meer keus' verandert niet hoe de zetels tussen de politieke partijen worden verdeeld. De verdeling van zetels over de individuele kandidaten binnen de lijsten verandert wel. Het aantal lijststemmen bepaalt hoeveel 'lijstzetels' de politieke partij wint. Deze worden eerst verdeeld, op basis van de lijstvolgorde. Daarna worden de 'kandidaatszetels' toegewezen, afhankelijk van het aantal kandidaatsstemmen op de individuele kandidaten. Bij de verdeling van de kandidaatszetels geldt een voorkeurdrempel. Die is wel een stuk lager (voor de Tweede Kamerverkiezingen 2% van de kiesdeler) dan de huidige voorkeurdrempel (die is nu voor de Tweede Kamerverkiezingen 25% van de kiesdeler). Het precieze effect van deze voorkeurdrempel hangt af van de verhouding tussen het aantal uitgebrachte lijst- en kandidaatsstemmen per lijst.

De kieskringen blijven bestaan in het conceptwetsvoorstel, maar hun rol verandert wel. De kieskringen behouden hun rol in het proces voor de uitslagvaststelling, maar verliezen hun betekenis voor de kandidaatstelling. Het is dan alleen nog mogelijk om één kandidatenlijst in te leveren voor heel Nederland.

Literatuur

Met één stem meer keus. Advies van het burgerforum kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel (Den Haag 2006) (*Kamerstukken II 2006/07, 30 184, nr. 11*).

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018).

Conceptwetsvoorstel Met één stem meer keus, consultatieversie van 16 januari 2024, <https://www.internetconsultatie.nl/meteenstemmeerkeus/b1>.

Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2024-2025, 35165, nr. 85*, 4 december 2024.

4a. Met één stem meer keus

Tom van der Meer

Al decennia zoeken politici en burgers naar manieren om de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Een van de manieren waarop dat kan, is kiezers meer invloed te geven op de personele samenstelling van de Tweede Kamer. Het doet er namelijk toe wie er in de Kamer zit. Daarom is het een probleem dat binnen bijna alle Tweede Kamerfracties de descriptieve vertegenwoordiging op bijvoorbeeld opleiding, beroepsachtergrond en geslacht tekortschiet. Een betere demografische afspiegeling in het parlement leidt tot een betere inhoudelijke vertegenwoordiging van het electoraat, niet alleen in debatten maar ook in beleid. Die tekortschietende descriptieve vertegenwoordiging doet zich bij veel partijen voor, en dan vaak voor dezelfde groepen.

Als we de terugkerende politieke wens om meer invloed van kiezers en een betere descriptieve vertegenwoordiging van de Tweede Kamer willen vormgeven, zijn er verschillende alternatieven denkbaar. Het ligt voor de hand als eerste te kijken naar politieke partijen. Zij kunnen immers hun kandidatenlijsten diverser maken. Met die oplossingsrichting zijn echter drie problemen. Ten eerste zijn partijen daar nu al niet bijzonder toe bereid of goed in staat: de kandidatenlijsten van de meeste politieke partijen zijn geen afspiegeling naar bijvoorbeeld geslacht, regio of opleidingsniveau. Ten tweede ontstaan forse afstemmingsproblemen tussen politieke partijen, zeker nu, doordat de meeste fracties klein zijn. Als alle partijen toevallig een Drent op een verkiesbare plek hebben staan, draagt dat niet bij aan een betere afspiegeling van de Kamer als geheel. Ten derde is zelfs het paardenmiddel van aan kandidatenlijsten opgelegde quota weinig effectief, omdat die quota op slechts één of twee criteria tegelijk kunnen werken.

Omdat betere descriptieve vertegenwoordiging maar beperkt kan worden bereikt via politieke partijen, wordt als tweede voor het vergroten van de invloed van kiezers op de personele samenstelling van de Kamer al snel ingezet op verandering van het kiesstelsel. Daar zijn een paar aanpassingen denkbaar.

Elders in dit policy paper worden districtenstelsels al besproken. In feite is een districtenstelsel een systeem met quota: er worden op die manier zeker mensen gekozen via de regio's, kieskringen, of provincies. Die quota worden opgelegd aan kiezers, ook als zij dat (in dit geval regionale) kenmerk niet bijzonder belangrijk vinden. Quota bemoeilijken bovendien de vertegenwoordiging langs andere lijnen, zoals geslacht, opleidingsniveau of politieke stijl. Doordat partijen strategisch kunnen omgaan met kandidaatstellingen per regio, kan het gevolg zelfs zijn dat diezelfde partijen nog meer grip krijgen op de partijlijsten en dat de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Tweede Kamer juist afneemt.

Een tweede aanpassing van het kiesstelsel is de verdere verlaging of zelfs afschaffing van de voorkeursdrempel, zodat voorkeurstemmen eerder tot het doorbreken van een kandidatenlijst leiden. Het gevolg zou echter zijn dat partijen zo hun grip op de samenstelling van fracties verliezen. Een (meer) open lijstenstelsel zou een afgewogen fractie met de relevante ervaring en expertise bemoeilijken.

Een derde aanpassing is het stelsel 'Met één stem meer keus', dat in 2006 werd voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel en in 2018 opnieuw door de staatscommissie parlementair stelsel. In 2020 leidde dit tot het – inmiddels aangehouden – wetsvoorstel 'Met één stem meer keus'. Dat stelsel heeft verschillende voordelen. Het stelsel laat kiezers stemmen op ofwel de lijst als geheel (instemmend met de lijstvolgorde) ofwel een specifieke kandidaat op de lijst. Dat onderscheid sluit aan bij de beleving van veel kiezers die 'gewoon' de lijst willen steunen, zonder uitgesproken voorkeur voor een enkele kandidaat. Het systeem heeft enkele voordelen.

Ten eerste zal dit waarschijnlijk leiden tot een samenstelling van het parlement dat een betere afspiegeling vormt van het electoraal en zijn voorkeuren, zo suggereren hypothetische doorrekeningen en studies op basis van het Nationaal Kiezersonderzoek. De voorkeuren van kiezers zouden ongefilterd

leiden tot een betere vertegenwoordiging van momenteel ondervertegenwoordigde groepen. Ten tweede blijft die betere afspiegeling niet beperkt tot een enkel afgedwongen, statisch criterium, zoals regio of sekse. Kiezers zelf laten via hun stemgedrag zien welke criteria voor hen zwaarwegend zijn. Het belang van die criteria zal van verkiezing tot verkiezing anders zijn, wat de vertegenwoordiging responsiever maakt. Ten derde vindt dit systeem een balans tussen invloed van kiezers en van partijen. Via de zogeheten lijststem houden partijen grip op een – waarschijnlijk aanzienlijk – deel van de lijstvolgorde. Via de personenstem krijgen kiezers meer invloed op de personele samenstelling.

Kortom, als we de politieke wens volgen om binnen het evenredige kiesstelsel kiezers meer invloed te geven op de personele samenstelling van het parlement, ligt het kiesstelsel 'Met één stem meer keus' voor de hand. Het stelsel versterkt de vertegenwoordiging door kiezers te faciliteren maar geen quota op te leggen. Het stelsel zoekt bovendien de balans tussen de invloed van partijen en de invloed van kiezers.

Toch heeft het stelsel een nadeel, dat niet onbesproken mag blijven. Het stelsel kent een paradox: een individuele personenstem – bijvoorbeeld op een man of op iemand uit Flevoland – kan ertoe bijdragen dat marginaal juist een vrouw of iemand uit, bijvoorbeeld, Groningen verkozen wordt. Op individueel niveau is die paradox – de kans dat een voorkeursstem negatief uitpakt – onoplosbaar. Ook als het probleem materieel wellicht niet al te groot is, is het op zijn minst een principiële en symbolische probleem dat steun voor het stelsel kan ondermijnen. Gegeven het principe dat een kiesstelsel zo eenvoudig en transparant mogelijk moet zijn, zit hierin mijns inziens het grootste risico.

Literatuur

Take Sipma et al., *Versplinterde vertegenwoordiging: nationaal kiezersonderzoek 2021* (Nijmegen 2021), <https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2021/11/NKO-2021-Versplinterde-vertegenwoordiging.pdf>.

Armen Hakhverdian en Wouter Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken* (Amsterdam 2017).

Marijn A.M. Nagtzaam en Patrick F.A. van Erkel, 'Preference votes without preference? Institutional effects on preference voting: an experiment', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27(2) (2017), 172-191.

Wouter Schakel en Daphne van der Pas, 'Degrees of influence: educational inequality in policy representation', *European journal of political research* 60(2) (2021), 418-437.

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018).

4b. Een kandidaatstem of een lagere voorkeurdrempel?

Leon Trapman

Het stelsel 'Met één stem meer keus' wil een onderscheid introduceren tussen een 'lijststem' en een 'kandidaatstem'. De kiezer die een lijststem uitbrengt, stemt in met de lijstvolgorde. Zijn stem zal meewerken aan de verkiezing van de kandidaten in de volgorde van de lijst. De kiezer die een kandidaatstem uitbrengt, keurt de lijstvolgorde per definitie af. Als hij op kandidaat X heeft gestemd, die vervolgens te weinig stemmen krijgt om gekozen te worden, zal de stem meewerken aan de verkiezing van kandidaat Y, die meer stemmen heeft gekregen en wél een zetel behaalt. De kiezer kan het effect van zijn kandidaatstem van tevoren niet inschatten. Alles wat hij weet, is dat hij per definitie meewerkt aan het doorbreken van de lijstvolgorde.

De consequentie van het uitbrengen van een kandidaatstem is dus op voorhand moeilijk te overzien. Het effect van een kandidaatstem hangt bovendien af van de verhouding tussen het aantal lijststemmen en het aantal kandidaatstemmen. Die verhouding verschilt per lijst én per verkiezing. Opvallend genoeg presenteert de regering de steeds opnieuw terugkerende onduidelijkheid omtrent de effecten van de kandidaatstem als voordeel van het stelsel: de kiezer kan bij iedere verkiezing opnieuw bepalen in hoeverre de lijstvolgorde moet worden doorbroken.¹⁸ Het komt mij vreemd voor om een stelsel te introduceren waarvan de gevolgen steeds weer niet zijn te overzien. Een extra probleem wordt gevormd door het feit dat partijen zelf gebaat zullen zijn bij zo veel mogelijk lijststemmen: die laten de door de partij zorgvuldig vastgestelde lijstvolgorde immers onaangetast. Dit betekent dat de lijststrekker van een partij kiezers moet zien te overtuigen om niet op hem of haar te stemmen, omdat stemmen op de lijststrekker als kandidaatstem tellen en de lijstvolgorde overhoopgooien. Maar wat zegt het vervolgens over de geschiktheid van een lijststrekker als deze bij de verkiezingen zelf nauwelijks stemmen krijgt? Het huidige stelsel is in dat opzicht overzichtelijker en logischer. Kiezers kunnen een voorkeurstem uitbrengen, maar als de betreffende kandidaat onvoldoende stemmen haalt, werkt de voorkeurstem 'gewoon' mee aan de verkiezing van de kandidaten in de volgorde van de lijst.

Naast de effecten van het voorgestelde stelsel zijn ook vraagtekens te plaatsen bij het doel van het stelsel. Opvallend genoeg is het doel van het stelsel tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel verschoven. Het oorspronkelijke doel, te weten het versterken van de band tussen kiezer en gekozene, werd omschreven door de staatscommissie parlementair stelsel, die in 2018 de invoering van het stelsel 'Met één stem meer keus' aanbeval.¹⁹ In zijn advies bij het voorstel toonde de Raad van State zich daar echter kritisch over, omdat de staatscommissie het stelsel zou presenteren als oplossing voor een lacune in het partijlandschap.²⁰ Kiezers die zich niet met het gedachtegoed van een van de bestaande partijen kunnen identificeren, zijn met het stelsel 'Met één stem meer keus' niet geholpen. Het zal er immers niet voor zorgen dat nieuwe partijen hun intrede doen. De regering toonde zich gevoelig voor de kritiek en gooide het over een andere boeg. In een nieuwe versie van het voorstel werd benadrukt dat het stelsel er vooral voor moest zorgen dat de kiezer meer invloed heeft op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Uiteindelijk zou die grotere invloed wel weer kunnen bijdragen aan de versterking van de band tussen kiezer en gekozene.²¹

Daar is een aantal kanttekeningen bij te maken. Ten eerste: de lijstvolgorde bestaat niet voor niets. Zij weerspiegelt de ideale Kamerfractie in de ogen van de partij. Het al te makkelijk doorbreken van de lijstvolgorde kan het belang van evenwichtig samengestelde Kamerfracties (en daarmee uiteindelijk het

¹⁸ Zie de concept-memorie van toelichting bij het voorstel (toegankelijk via internetconsultatie.nl), p. 11.

¹⁹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, (Amsterdam 2018), p. 103-122.

²⁰ Zie p. 8-10 van het advies van de Raad van State over het voorstel, opgenomen als bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23, 36200-VII, nr. 176*.

²¹ Concept-memorie van toelichting, p. 10.

adequate functioneren van de volksvertegenwoordiging) in gevaar brengen. Als de nadruk al te zeer komt te liggen op het profiel van individuele kandidaten, bestaat het risico dat de mediagenieke types het winnen van de kandidaten die belangrijke inhoudelijke expertise en ervaring meebrengen. Ten tweede valt te bepleiten dat het doorbreken van de lijstvolgorde ook nu al relatief makkelijk is. De kandidaat die een aantal stemmen behaalt dat gelijk is aan 25% van de kiesdeler, wordt met voorkeurstemmen gekozen.²² Recente Tweede Kamerverkiezingen tonen aan dat steeds zo'n 20 à 25 kandidaten deze voorkeurdrempel van 25% passeren (lijsttrekkers niet meegerekend). Men kan zich dus afvragen of dit niet simpelweg genoeg is, alsook wat nu bereikt wordt met het verder vergemakkelijken van het doorbreken van de lijstvolgorde. Moet dat wel een doel op zich zijn? Hoe draagt doorbreking precies bij aan het versterken van de band tussen kiezer en gekozene?

Tot slot: áls men dan van mening is dat de kiezersinvloed moet groeien, ligt het dan niet meer voor de hand om simpelweg de voorkeurdrempel te verlagen? Zo'n verlaging, bijvoorbeeld naar 12,5% van de kiesdeler, is makkelijk door te voeren en ligt meer voor de hand dan de introductie van een geheel nieuw kiesstelsel dat draait om een onlogisch onderscheid tussen lijststemmen en kandidaatsstemmen.

Literatuur

Douwe Jan Elzinga, Henk R.B.M. Kummeling en Hanneke Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (Deventer 2012), 53-56.

Leon S.A. Trapman, 'Kurjerforum kiesstelsel: met één stem meer onduidelijkheid', *denederlandsegrondwet.nl*, 5 augustus 2022.

Jouke Posthumus, 'Partijdemocratie of kiezersdemocratie. Is het burgerforum kiesstelsel de oplossing om de band tussen kiezer en gekozene te versterken?', *NJB* 2022/184, 204-210.

²² Art. P. 15 lid 1 Kw.

5. Een gemengd stelsel naar Zweeds/Deens model

Inleiding

Joris Gijsenbergh

Het regeerprogramma van kabinet-Schoof kondigt een kiesstelselhervorming aan: “Het kabinet gaat voortvarend aan de slag met het versterken van de regionale band tussen kiezer en gekozene via een nieuw evenredig kiesstelsel voor de Tweede Kamer. Een wetsvoorstel tot invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer wordt zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen een jaar ingediend. We werken de mogelijkheid uit om een beperkt aantal kiesdistricten (10-12) met regionale kandidaten en een landelijke lijst in te voeren.”

Het regeerprogramma pleit met andere woorden voor een ‘gemengd stelsel’, een mengvorm van een districtenstelsel en een evenredig kiesstelsel. Dit model zien we bijvoorbeeld ook in Zweden en Denemarken, zij het met enige verschillen. Daar wordt het merendeel van de zetels verdeeld via regionale kiesdistricten. Per district worden verscheidene parlementsleden verkozen. Elk district is namelijk een bepaald aantal zetels waard. Vervolgens worden de overgebleven ‘compensatiezetels’ (oftewel ‘vereffeningszetels’) verdeeld over de politieke partijen om de landelijke evenredigheid te stimuleren.

Bij de uitwerking van dit gemengde kiesstelsel zijn voor Nederland er nog wel veel ‘knoppen’ om aan te draaien, zoals de aantallen en omvang van de districten, de aantallen compensatiezetels, de hoogte van de kiesdrempel(s), de hoogte van de voorkeurdrempel, etc. Politicologen Henk van der Kolk, Simon Otjes en Karel Kroeze hebben in opdracht van de minister van BZK duizenden varianten doorgerekend. De minister heeft de Tweede Kamer per brief laten weten dat zij in maart 2025 verwacht duidelijkheid te kunnen geven over de richting die het kabinet voor ogen heeft voor het kiesstelsel.

Literatuur

[Regeerprogramma kabinet-Schoof](#) (13 september 2024), pp. 84-85.

Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2024-2025, 35165, nr. 85*, 4 december 2024.

Henk van der Kolk, Simon Otjes en Karel Kroeze, *Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningzetels* (Universiteit Leiden/Universiteit Twente/Universiteit van Amsterdam 2024)

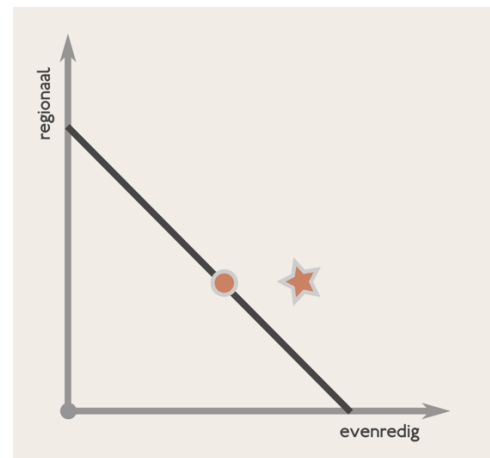
5a. Het Deense kiesstelsel: nadenken over gemengde stelsels in drie dimensies

Bastian Michel

De klassieke tegenpolen bij de keuze van een kiesstelsel zijn het meerderheidsstelsel, zoals het Britse met zijn eenpersoonsdistricten, en het evenredigheidsstelsel, zoals het Nederlandse dat nauwelijks regionale indeling kent.²³ Achter die tegenstelling zit een eenvoudige rekenkundige reden: hoe meer men het kiesgebied indeelt in regionale of lokale gesloten districten, des te vaker treden effecten van afronden naar hele zetels op, des te geringer is de evenredigheid. Landen met een indeling in een klein aantal meerpersoonsdistricten, zoals België, zitten ergens tussen de tegenpolen: verkozenen hebben een duidelijkere regionale band met hun kiezers dan in Nederland, maar het stelsel is aanzienlijk evenrediger dan in het Verenigd Koninkrijk. De keuze tussen meerderheidsstelsel, evenredigheidsstelsel of iets ertussen in kunnen we ons voorstellen als een schuifje op een schaal: net iets meer indeling in regio's betekent net iets minder evenredigheid en andersom.



Het punt van het Deense kiesstelsel is dat men aan die eendimensionale samenhang wil ontsnappen. Het regionale element moet een plaats krijgen zonder dat dit de evenredigheid aantast. Het *best of both worlds*, of zoals het Deense ministerie van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid stelt: "Det danske valgssystem har søgt at bevare det bedste fra de to systemer: den matematiske retfærdighed og kandidaternes lokale tilhørsforhold" ("Het Deense kiesstelsel heeft geprobeerd het beste van de twee systemen te behouden: wiskundige rechtvaardigheid en de lokale verbondenheid van kandidaten").²⁴ Concreet werkt die in Denemarken zo dat het land is ingedeeld in tien kiesdistricten. Van de 175 nationaal te verdelen zetels worden er 135 vooraf over deze districten verdeeld, men gebruikt dus meerpersoonsdistricten.²⁵ In een eerste stap worden dan, na de dag van stemming, zetels binnen elk district evenredig verdeeld op grond van de binnen het district uitgebrachte stemmen. Er treedt dan dus het nadelig effect van regionale indeling op. Dit wordt, in een tweede stap, rechtgetrokken door de nog overgebleven 40 zetels in een soort vereffenings-stap te verdelen en daarmee evenredigheid tussen partijen over het hele land te bereiken. Feitelijk worden daarvoor alle 175 zetels over de partijen verdeeld, binnen elke partij over de tien districten, en aldaar eerst ingenomen door de winnaars van de eerste verdeelronde. Als er zetels verdeeld zijn waarvoor er geen winnaar uit de eerste ronde is, is dat geen probleem: die worden vanuit een lijst aangevuld. Andersom is er wel een probleem, namelijk als een partij in een district in de tweede verdeelronde minder zetels krijgt dan er in de eerste ronde al lokaal waren gewonnen. Voor zo'n geval heb je een conflictregel nodig. In Denemarken luidt die: de lokale winnaar behoudt zijn of haar zetel. De evenredigheid wordt daardoor enigszins kromgetrokken. De grap is dat dit probleem in Denemarken nog nooit is opgetreden, met andere woorden: de 40 vereffeningszetels bleken tot nu toe steeds voldoende om de evenredigheid landelijk te bereiken.



²³ Verdeling van gewonnen zetels over regionale lijsten binnen partijen via de kieskringen is ondergeschikt aan de verdeling van zetels tussen de partijen; van de vrijwillige mogelijkheid regionaal verschillende kandidaten te stellen wordt door de partijen steeds minder gebruik gemaakt.

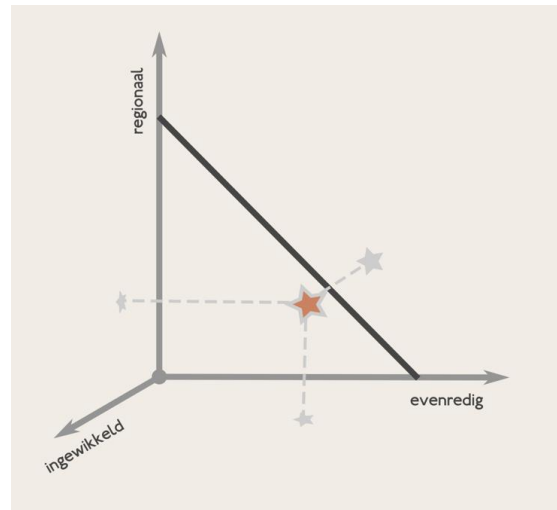
²⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriet

²⁵ Folketinget

De Deense wetgever heeft zich dus succesvol onttrokken aan de eendimensionale visie van een schuifje tussen evenredigheid en regionale indeling en is erin geslaagd die twee dingen van elkaar los te koppelen. We leven als het ware in een tweedimensionale wereld, waarin méér regionale indeling niet eenzelfde afname in evenredigheid hoeft te betekenen.

Een belangrijke vraag blijft natuurlijk wat er gebeurt als het een keer niet past: zou de Deense regel dat dan het regionale element wint van de evenredigheid in Nederland te rijmen zijn met de vereiste van "evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen" van artikel 53, eerste lid, van de Grondwet?

Een nog principiëler probleem is dat gemengde stelsels zoals het Deense, met hun belofte van *the best of both worlds*, al snel heel ingewikkeld kunnen worden. Een bijzonder duidelijk voorbeeld van de gevaren van over-complexiteit was tot voor kort in Duitsland te vinden. Een combinatie van evenredigheid tussen partijen landelijk, en evenredigheid binnen elke partij tussen haar deelstatelijke subgeledingen, plus een stelsel van lokale eenvoudige meerderheid voor een districts kandidaat, leidde daar tot een onverwacht effect. Stemmen konden averechts uitpakken: een partij had een zetel minder omdat kiezers op die partij gestemd hadden. Waren die kiezers thuisgebleven, dan had de partij een zetel meer gehad. Dat is natuurlijk absurd. Twee jaar geleden heeft men dit opgelost door districtszetels niet langer toe te kennen als het evenredig zetelcontingent van de partij niet voldoende is: een conflictregel precies tegengesteld aan die in Denemarken. Het voorbeeld laat zien dat men met overdreven doelstellingen uiteindelijk kan aanlopen tegen wat rekenkundig überhaupt mogelijk is. Hoe meer men door kunstige greepjes evenredigheid en regionale indeling met elkaar combineert, des te groter de kans op complexiteit is. Kiezers moeten, in ieder geval in beginsel, kunnen begrijpen welk effect hun stem kan hebben. Eigenlijk zijn er dus drie dimensies die voor de ontwerper van een kiesstelsel relevant zijn: evenredigheid, de regionale band, en eenvoud.



Literatuur

Folketinget, 'The Parliamentary Electoral System in Denmark'

<https://www.elections.im.dk/media/15737/parliamentary-system-dk.pdf>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 'Det danske valgsystem: Valg til Folketinget',

<https://www.valg.im.dk/valg/valgsystemet/opgoerelse-af-folketingsvalg/>

Sophie-Charlotte Lenski, 'Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl', Archiv des öffentlichen Rechts 2009, afl. 4, p. 473–512.

5b. Democratische vernieuwing of vertekening? De risico's van een Zweeds/Deens stelsel

Nora Vissers

Het kabinet is van plan om een nieuw kiesstelsel in te voeren ter vernieuwing van de democratie. In het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma staat dat een nieuw kiesstelsel dient ter versterking "van de regionale band tussen kiezer en gekozene".²⁶ Een Zweeds/Deens stelsel wordt onderzocht als optie, maar dit stelsel is niet geschikt om het genoemde doel te behalen. Het staat namelijk op gespannen voet met grondwettelijke uitgangspunten en kan de afstand tussen kiezers en vertegenwoordigers juist vergroten.

Ten eerste de grondwettelijke uitgangspunten. Artikel 4 van de Grondwet waarborgt het gelijke kiesrecht. Volgens deze bepaling heeft iedere Nederlander het "gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen." Dit betekent dat bij verkiezingen de stem van iedere Nederlander evenveel gewicht in de schaal moet leggen. Een districtenstelsel brengt echter ongelijkheid met zich mee, omdat het onmogelijk is om districten te creëren met precies dezelfde verhouding van inwoners tot zetels. Dit wordt duidelijk aan de hand van een voorbeeld. Als er van de 150 Kamerzetels 125 zetels verdeeld worden tussen provinciale districten op basis van inwoneraantallen,²⁷ [https://euc-word-edit.officeapps.live.com/we/wordeditorframe.aspx?new=1&ui=nl-NL&rs=nl-NL&wdenableroaming=1&mssc=1&hid=805282A1-703F-B000-9967-FA33592E0545.0&uih=sharepointcom&wdlcid=nl-NL&jsapi=1&jsapiver=v2&corrid=20621c3a-e2d3-8aec-a3b6-b7a972c773ac&usid=20621c3a-e2d3-8aec-a3b6-b7a972c773ac&newsession=1&sftc=1&uihit=docaspx&mov=1&cac=1&sams=1&mtf=1&sfp=1&sdp=1&hch=1&hwfh=1&wopisrc=https://mi2006.sharepoint.com/sites/Charles/vti_bin/wopi.ashx/files/229c90db18f14674bbdb8c182196085c&dchat=1&sc={\"pmo\": \"https://mi2006.sharepoint.com\", \"pmshare\": true}&ctp=LeastProtected&rct=Normal&wdorigin=DocLib&wdhostclicktime=1739780206309&csc=1&wdredirectionreason=Unified_SingleFlush](https://euc-word-edit.officeapps.live.com/we/wordeditorframe.aspx?new=1&ui=nl-NL&rs=nl-NL&wdenableroaming=1&mssc=1&hid=805282A1-703F-B000-9967-FA33592E0545.0&uih=sharepointcom&wdlcid=nl-NL&jsapi=1&jsapiver=v2&corrid=20621c3a-e2d3-8aec-a3b6-b7a972c773ac&usid=20621c3a-e2d3-8aec-a3b6-b7a972c773ac&newsession=1&sftc=1&uihit=docaspx&mov=1&cac=1&sams=1&mtf=1&sfp=1&sdp=1&hch=1&hwfh=1&wopisrc=https://mi2006.sharepoint.com/sites/Charles/vti_bin/wopi.ashx/files/229c90db18f14674bbdb8c182196085c&dchat=1&sc={\) en de resterende 25 zetels gebruikt zouden worden ter waarborging van de evenredige vertegenwoordiging, dan zou het aantal dat elk district krijgt sterk uiteenlopen. Noord- en Zuid-Holland krijgen 21 en 27 zetels toegewezen, terwijl Flevoland, Zeeland en Drenthe elk slechts drie zetels toegewezen krijgen.

Om de gelijke stemwaarde te waarborgen moet er dan ook gekeken worden naar hoeveel inwoners één zetel vertegenwoordigt. Een zetel zou gelijk moeten staan aan het aantal inwoners in Nederland gedeeld door 125, wat ongeveer 144.000 is. Geen enkele provincie heeft echter een exact veelvoud van dit aantal inwoners. Wanneer we het aantal inwoners per provincie delen door het aantal zetels, zien we duidelijke verschillen. In Drenthe zou een zetel gelijk komen te staan aan 169.000 inwoners, terwijl in Zeeland een zetel gelijk zou staan aan 131.000 inwoners. Als de drie Drentse Kamerleden ook daadwerkelijk gezien worden als vertegenwoordigers van Drenthe, dan komen de Drentenaren er bekaaid vanaf. Ze krijgen namelijk een gelijk aantal zetels als de inwoners van Zeeland, die met veel minder zijn. Nu zijn er talloze

²⁶ Bureau woordvoering kabinetsformatie, 'Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB', www.kabinetsformatie2023.nl, 16 mei 2024, p. 17; kabinet-Schoof, 'Regeerprogramma: uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet', <https://open.overheid.nl>, 13 september 2024, p. 85.

²⁷ Tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 heeft Omtzigt gesuggereerd dat er per provincie een aantal Kamerleden gekozen worden op basis van inwoneraantallen. Zie Pieter Omtzigt, 'Lezing ledendag: tijd voor herstel', <https://partijnieuwsociaalcontract.nl>, 10 november 2023; 'Pieter Omtzigt en Frans Timmermans in gesprek over de toekomst van Nederland', www.youtube.com, 30 oktober 2023, vanaf minuut 22:15.

manieren om dit stelsel vorm te geven,²⁸ maar alle varianten met provinciale kiesdistricten leiden tot significante discrepanties tussen het aantal inwoners dat gelijk staat aan een zetel.

De invoering van regionale kiesdistricten leidt tot een tweede probleem. Het doel is de band tussen kiezer en gekozene te versterken, maar deze invoering van districten kan averechts werken. Kleinere provincies hebben door het districtenstelsel namelijk minder zetels te verdelen, waardoor alleen de grote partijen daar een kans maken. Neem Zeeland als voorbeeld. Als dit stelsel toegepast wordt op de vorige verkiezingsuitslag behalen daar alleen de PVV, VVD en NSC een districtszetel, terwijl partijen zoals GroenLinks/PvdA geen Zeeuws Kamerlid leveren. In Zeeland zou bijna de helft van de stemmen naar partijen gaan die geen districtszetel bemachtigen. Naar alle waarschijnlijkheid voelen de ruim 25.000 GroenLinks/PvdA-stemmers in Zeeland zich niet vertegenwoordigd door de Zeeuwse Kamerleden van de PVV, VVD of NSC. In Zuid-Holland, waar 27 zetels te verdelen zijn, krijgen kleinere partijen wel een kans. Hier gaan slechts 17% van de stemmen naar partijen die geen districtszetel behalen. Als de zetels op basis van de grootste overschotten verdeeld worden, zou dit percentage nog lager zijn.

Dit contrast tussen grote en kleine districten kan de afstand tussen kiezers in de kleinere regio's en hun vertegenwoordigers juist vergroten. Het risico bestaat dat de inwoners van minder bevolkte regio's buiten de Randstad zich juist minder zullen herkennen in 'hun' volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer. Zoals de Kiesraad in 1998 bij een vorige poging om het kiesstelsel te veranderen benadrukte, kan herkenbaarheid van kandidaten 'worden bevorderd door andere middelen dan wijziging van het kiesstelsel.'²⁹ Om oog te hebben voor die andere middelen, moet men zich niet blindstaren op een nieuw kiesstelsel.

Literatuur

Jørgen Elklit, 'Simpler than its reputation: The electoral system in Denmark since 1920', *Electoral Studies* 12 (1993), 1, 41-57.

Henk R.B.M. Kummeling, Henk van der Kolk en Maria Lourijzen, *Gemengde kiesstelsels* (Ministerie van BZK, 2004).

Nora Vissers, 'Een nieuw kiesstelsel, ongelijk en onevenredig', *NJB* 37 (2024), 3048-3057.

Victoriano Ramírez-González et al., 'Evaluation and possible improvements of the Swedish electoral system', *Annals of Operations Research* 215 (2014), 1, 285-307.

²⁸ Henk van der Kolk, Simon Otjes & Karel Kroeze, *Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels* (Onderzoeksrapport), 2024.

²⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 26957, nr. 2, p. 26.

6. Hoe nu verder met de discussie over het Nederlandse kiesstelsel?

Henk van der Kolk

Het is mooi om te zien dat er zoveel aandacht is voor misschien wel de belangrijkste wet van de Nederlandse representatieve democratie: de Kieswet. Deze wet regelt immers hoe de relatie tussen kiezers en gekozenen is vormgegeven. Het is belangrijk dat deze wet kritisch tegen het licht wordt gehouden en wordt geconfronteerd met serieuze alternatieven. Gelukkig beseffen zowel degenen die zich presenteren als voor- dan wel als tegenstander van een bepaald kiesstelsel dat er aan elk stelsel voor- en nadelen kleven die we soms nog onvoldoende begrijpen, en dat het gaat om een afweging. Alleen door met elkaar in een beschaafd gesprek te blijven, snappen we welke afweging we precies moeten maken. Voortdurend debat over de Kieswet blijft nodig.

Wetgeving die ligt te verstoffen loopt het risico op een onbewaakt ogenblik te worden ingeruild voor een minder doordacht stelsel. En omdat bij elk kiesstelsel 'de duivel in de details schuilt', moet er voortdurend over worden doorgedacht. Bovendien jaagt een discussie over de Kieswet bredere discussies over democratische representatie aan. Wat verwachten we precies van degenen die voor en namens ons beslissingen nemen over stikstof, immigratie, oorlog, winkelsluiting, wegen, ontwikkelingssamenwerking of onderwijs?

Waarom telkens die discussie?

De bijdragen in dit policy paper roepen enkele vragen op. In de eerste plaats natuurlijk de vraag waarom er eens in de zes of zeven jaar weer een discussie losbarst over de kieswetgeving. Carla Hoetink geeft in haar bijdrage al een kort overzicht van de verschillende redenen en daar kunnen er zonder moeite nog een paar aan worden toegevoegd. Zoals het voorstel van George van den Bergh, enkele jaren na de oorlog, om kiezers de gelegenheid te geven zich gedetailleerd uit te spreken over de lijstvolgorde. Een voorstel dat op deze bijeenkomst op iets aangepaste wijze ook is omarmd door Kris Deschouwer. Een voorstel dat toentertijd werd weggezet als 'waanzin'.

Het is te gemakkelijk en daarmee onjuist te beweren dat die regelmatig terugkerende voorstellen om het kiesstelsel aan te passen uitsluitend voortkomen uit de wens van politieke partijen om hun positie te bestendigen. Weliswaar komen voorstellen voor het invoeren van een kiesdrempel nooit van de kleinste politieke fracties, maar de meeste voorstellen zijn niet zonder meer in het voordeel van een specifieke politieke partij. Wel degelijk speelt een visie op democratie een rol.

Sommigen willen, zoals Hoetink al aangeeft, de greep van kiezers op de uitvoerende macht versterken. Anderen hopen dat een sterkere band tussen een identificeerbare groep kiezers in een regio en een aanwijsbaar parlementslid de controle op onze vertegenwoordiging versterken. En als men iets wil veranderen aan het functioneren van onze vertegenwoordiging is aanpassing van het kiesstelsel een aantrekkelijke, want relatief eenduidige, overzichtelijke en zichtbare optie.

Wanneer lukt het (niet) om een kiesstelsel aan te passen?

En dat roept de vraag op waarom het dan soms wel, maar meestal niet lukt het kiesstelsel aan te passen. Want de stabiliteit van het Nederlandse kiesstelsel is opmerkelijk. Eigenlijk is er na de invoering van het huidige kiesstelsel in 1917 weinig aan veranderd. De enige majeure aanpassing was het afschaffen van de opkomstplicht eind jaren zestig. Naar een tweede opmerkelijke aanpassing moet men langer zoeken, of het moet de invoering zijn van een enigszins andere manier om restzetels te verdelen, in de jaren dertig.

Om die opmerkelijke stabiliteit te verklaren kunnen we wederom wijzen op het eigenbelang van politieke partijen. De meest wijzingen zouden ten koste gaan van de eigen partij, of van mogelijke (toekomstige) coalitiepartners. Daarnaast – Simon Otjes wijst erop – liggen aan kiesstelsels verschillende waarden ten grondslag. En over die fundamentele waarden zijn politieke partijen het niet eens. Elkaar vinden in een helder alternatief voor het huidige stelsel dat aan al die waarden recht doet, kan in feite niet. Zeker niet wanneer er al zoveel politieke partijen zijn.

Eigenlijk lukt het alleen iets aan te passen aan een kiesstelsel, wanneer er een heldere en breed gedeelde probleemanalyse voorligt en het alternatieve kiesstelsel dat probleem oplost. Dat was het geval in 1917 toen de nieuwgevormde politieke partijen hun plek opeisten binnen een stelsel dat aan die partijen weinig ruimte liet en toen duidelijk werd dat een proportioneel stelsel in één klap aan veel van die problemen een einde kon maken. En het was het geval in 1970 toen de handhaving van de opkomstplicht, zeker in de grote steden, steeds moeilijker werd en het afschaffen ervan ook nog eens aansloot bij het idee van individuele vrijheid. Zelfs de wijziging in de jaren dertig om de restzetelverdeling aan te passen sloot goed aan bij de constatering dat de versplintering van het partijstelsel uit de hand begon te lopen.

Hoe nu verder?

En dat brengt ons logischerwijs bij de derde vraag: hoe nu verder? Kunnen we verwachten dat een van de stelsels die nu meer of minder serieus worden voorgesteld de eindstreep haalt? Het stelsel van het Burgerforum, omarmd door de staatscommissie parlementair stelsel en de afgelopen jaren met soms meer, vaak minder enthousiasme ondersteund door opeenvolgende ministers leek tot ongeveer een jaar geleden de hoogste ogen te gooien. Tom van der Meer doet een poging dit stelsel te verdedigen. Het voorgestelde stelsel sluit goed aan bij de manier waarop veel kiezers denken. Het biedt de mogelijkheid 'gewoon' de lijst te steunen. Maar zoals Leon Trapman laat zien, heeft dit een keerzijde. Zodra men namelijk een specifiek persoon steunt op de lijst, wordt impliciet de rest van de lijstvolgorde verworpen, terwijl dat niet per se is wat een kiezer wil doen. Wordt binnen dat stelsel met een personenstem wellicht het kind met het badwater weggegooid?

Iets vergelijkbaars geldt voor het stelsel waar het huidige kabinet aan werkt, of voor een stelsel met gerevitaliseerde kieskringen. Dit stelsel biedt een heldere band tussen een specifieke groep kiezers en aanwijsbare politici en combineert dat met evenredigheid. Op het eerste gezicht dus *the best of both worlds* (zoals Bastian Michel opmerkte). Maar bij nadere beschouwing geeft men daarvoor iets op, zo constateerde Nora Vissers terecht. Er zijn immers bij dat stelsel geen landelijke vertegenwoordigers. Van een 'lijsttrekker' kunnen we niet meer spreken. En dat in een land waar partijen al blij mogen zijn wanneer hun lijsttrekker persoonlijk bekend is. Regionale lijsttrekkers zullen toch gewoon op de slippen van de partijleider binnenkomen. En die partijleider komt waarschijnlijk uit de Randstad, omdat hij of zij anders het risico loopt niet gekozen te worden.

Waar het bij alle meer recente voorstellen aan ontbreekt is een heldere en gedeelde probleemanalyse, gecombineerd met een wat bredere kijk op mogelijke oplossingen. Dat de band tussen individuele Kamerleden en groepen kiezers te zwak is, wordt breed gedeeld. De implosie van politieke partijen als schakel tussen kiezers en gekozenen is goed bekend en wordt breed betreurd. Maar of dit betekent dat die band moet worden gereconstrueerd op regionale basis wordt minder breed gedeeld. Regionalisering is niet hetzelfde als personalisering. Orthodoxe christenen zullen zich uitstekend kunnen herkennen in iemand van de eigen kerk, ook als die in een andere provincie woont. Hetzelfde geldt voor dierenliefhebbers die zich heel goed kunnen identificeren met een biologische boer uit Brabant, al wonen ze op de Friese klei. En aanspreken en ter verantwoording roepen van Kamerleden wordt niet per se gemakkelijker als alleen een Kamerlid van de PVV en een Kamerlid van de VVD de provincie Zeeland vertegenwoordigen.

Kiesstelselverandering is slechts onderdeel van een oplossing

Bij het besteden van aandacht aan het kiesstelsel lopen we het risico de discussie over het verbeteren van de band tussen kiezers en gekozenen te verengen tot een technische ingreep. Alsof alleen aan de knoppen van het kiesstelsel kan worden gedraaid. Waarom niet het Nederlandse parlement vergroten tot 200 leden, om zo politieke partijen de mogelijkheid te geven serieuzer werk te maken van regionale aanwezigheid? Waarom niet het commissiestelsel deels 'regionaliseren' en inspraakmogelijkheden organiseren waarbij telkens een andere regio grieven en wensen onder de aandacht mag brengen van het parlement? Waarom niet politieke partijen verplichten serieus werk te maken van de vertegenwoordiging van vrouwen, of van minderheden, of van regio's? Waarom niet meer werk maken van de ondersteuning van (ook lokale) politieke partijen en Kamerfracties?

De wet die regelt hoe de relatie tussen kiezers en gekozen is vormgegeven, is onderdeel van een breed stelsel van regels die samen vormgeven aan de representatieve democratie. Als die kieswetgeving verstoofd, ontstaat het risico dat het op een onbewaakt moment wordt ingeruild voor minder doordachte regelgeving. Wellicht helpt het aanpassen van de Kieswet bij het bij de tijd houden van democratische representatie. Maar als die aanpassing is gebaseerd op een gebrekkige probleemanalyse en niet wordt afgewogen tegen en gecombineerd wordt met andere aanpassingen, wordt de discussie te veel versmald. Een discussie over het kiesstelsel moet daarom altijd plaatsvinden in een breder perspectief. Het perspectief van een gezond functionerende representatieve democratie.

Literatuur

Fleur de Beaufort, Peter van den Berg, Ron de Jong, Henk van der Kolk, en Patrick van Schie, *Tussen geschiktheid en grondrecht: de ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795* (Amsterdam 2018).

Henk van der Kolk, 'Electoral system change in the Netherlands: the road from PR to PR' (1917-2006), in *Representation* 43(4), 271-287 (2007).

Henk van der Kolk, 'Elections and the Electoral System in the Netherlands', in Sarah de Lange, Tom Louwerse, Paul 't Hart, Carolien van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (Oxford 2024), p. 387-402.

Elisabeth Carter, David M. Farrell, en Gemma Loomes, *Electoral systems: a global perspective* (Londen 2024).

Appendix. Voorstellen voor kiesstelselhervormingen sinds 1917 - een vogelvlucht

Sandor Schaudt

Inleiding

Zoals Carla Hoetink in haar bijdrage aangeeft, is ook meer dan honderd jaar na invoering het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging nog altijd voer voor discussie. Deze bijlage biedt in vogelvlucht een overzicht van de discussies en de meer concrete voorstellen tot kiesstelselhervorming sinds 1917, met als terugkerende vragen:

- Wat was het veronderstelde probleem?
- Hoe moest een kiesstelselaanpassing bijdragen aan de oplossing van dit probleem?
- Wat was het resultaat?

Elke onderscheiden periode sluit af met een verwijzing naar enkele nuttige titels en bronnen om deze informatie verder uit te diepen.

De invoering van het evenredige kiesstelsel in 1917

Van het advies van [de commissie-Oppenheim](#) uit mei 1914 om het districtenstelsel te vervangen door een evenredig lijstenstelsel tot aan het daadwerkelijke besluit daartoe in 1917: de aanpassing van het Nederlandse kiesstelsel was het resultaat van een uitvoerig publiek debat over de voor- en nadelen van het beoogde systeem van evenredigheid. De tegenstanders vreesden onder meer een dominantie van politieke partijen en verlies van de regionale band tussen kiezer en afgevaardigden; voorstanders benadrukten vooral dat een stelsel van evenredigheid het beste de volkswil representeerde. In alle debatten die nadien over het kiesstelsel werden gevoerd, keerden deze argumenten pro en contra steeds weer terug. De discussie over het kiesstelsel is dus in feite nooit helemaal verstomd, ook al liepen nieuwe pogingen tot aanpassing van het stelsel keer op keer spaak.

Literatuur

Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004)

Alexander van Kessel en Jan Ramakers, 'Een wapen in de strijd tegen de machten van het behoud' in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *De stembus. Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017*, Montesquieu-reeks deel 8 (Den Haag 2017).

De belangrijkste stukken van de commissie-Oppenheim (ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 november 1913, no. 45) zijn digitaal beschikbaar via de grondwetscommissies-gids van [het Huygens Instituut](#).

1917 tot 1945: Angst voor verlies aan slagkracht door versnippering van het politieke landschap

Kabinet-Ruijs de Beerenbrouck, minister De Wilde (ARP): Verhogen van kiesdrempel naar 75% en 100% van de kiesdeler en invoeren waarborgsom (1921, 1935)

Toen in 1918 al meteen bleek dat het nieuwe kiesstelsel tot een veelheid aan partijtjes en versnippering van het parlement leidde, richtte de discussie zich op het inperken van dit effect. De meest voor de hand liggende oplossing lag in het opwerpen van een kiesdrempel. In 1921 verhoogde het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (RKSP, ARP en CHU) de kiesdrempel van 50 procent naar 75 procent van de kiesdeler. Voor de verkiezingen van 1937 besloot het parlement op voorstel van minister van Binnenlandse Zaken Jacob Adriaan de Wilde (ARP) de kiesdeler naar 100 procent te verhogen (dus even hoog als de kiesdeler) en als extra voorwaarde een waarborgsom in te voeren, die partijen verloren als ze geen zetel haalden. De Wilde dacht aanvankelijk aan de invoering van een kiesdrempel van 3 procent van de stemmen. Dit was toentertijd gelijk aan een kiesdrempel van 300 procent van de kiesdeler. De Kamer verlaagde dit voorstel bij amendement echter naar 1 procent van de stemmen, waardoor de kiesdrempel en kiesdeler feitelijk gelijk werden. De verhoogde kiesdrempel en de waarborgsom bleken effectief: het aantal verkozen partijen en deelnemende partijen aan verkiezingen nam vanaf 1937 drastisch af.

De Wilde behaalde echter een bescheiden succes in het tegengaan van partijpolitieke fragmentarisering. In 1936 stelde het kabinet-Colijn III (RKSP, ARP, CHU, LSP en VDB) de staatscommissie-De Wilde in, met als taak een manier te vinden om grenzen te stellen aan de evenredige vertegenwoordiging. Het advies van deze commissie leidde tot een grondwetswijziging, waardoor de wetgever niet langer verplicht was 'de wiskundige evenredigheid zo dicht mogelijk te benaderen'. Deze wijziging blijft tot op de dag van vandaag relevant, omdat zij grondwettelijke ruimte biedt voor aanpassingen aan het evenredigheidsstelsel.

Tweede Kamerlid Albarda (SDAP): voorkeursdrempel naar 50% van de kiesdeler (1921)

Het evenredigheidsstelsel leidde in zijn beginjaren tot een ander fenomeen dat de partijen als probleem zagen: bij toedeling van de zetels aan de kandidaten was vaak maar een handjevol stemmen nodig om de lijstvolgorde volledig te veranderen. Een hoge plek op de lijst betekende dus niet automatisch dat je werd verkozen in het parlement. Hierin kwam in 1921 verandering dankzij een amendement vanuit de Kamer. Willem Albarda (SDAP) deed met succes het voorstel om de voorkeursdrempel voor een zetel te bepalen op de helft van de kiesdeler.

Tweede Kamerlid Van den Bergh (SDAP): andere manier van restzetelverdeling (1933)

Al sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werd er veel gedebatteerd over de restzetelverdeling. Dat debat draaide vooral om de keuze tussen het systeem van grootste overschotten en grootste gemiddelden. Al 1914 had de staatscommissie-Oppenheim gepleit voor het systeem van grootste gemiddelden. De Tweede Kamer besloot in 1917 echter om het systeem van grootste overschotten in te voeren, om te voorkomen dat grote politieke partijen zouden profiteren van de restzetelverdeling. De achtergrond hiervan was dat veel Kamerleden vreesden dat de grondwetsherziening van 1917 politieke partijen dominant zou maken, ten koste van individuele staatsmannen en andere eminente lieden.

In 1933 kwam de Tweede Kamer echter terug op dat besluit, door de Kieswet bij amendement van George van den Bergh (SDAP) te wijzigen en alsnog het systeem van grootste gemiddelden in te voeren. De invoering paste in de tijd omdat in deze periode expliciet gezocht werd naar manieren om politieke versnippering tegen te gaan (zie ook de voorstellen van minister De Wilde over de kiesdrempel). Bevoordeling van grote politieke partijen werd daardoor (anders dan in 1917) niet langer als probleem

gezien en dus werd het systeem van grootste gemiddelden met een meerderheid in de Kamer aangenomen.

Vrijzinnig-democraat Smeding: mengvorm van evenredigheids- en districtenstelsel (1934)

In de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw ontstond in sommige kringen een nostalgische herwaardering van het absolute meerderheidsstelsel van voor 1917. Het evenredigheidsstelsel was dan wel rechtvaardiger, maar verkiezingen onder het oude stelsel leverden veel meer spanning en heroïsche gevechten tussen twee kandidaten op. Minder gevoed door nostalgie waren de zorgen om de verkaveling van het partijpolitieke landschap. Tot de bekendste criticasters behoorde premier Henk Colijn (ARP): het evenredigheidsstelsel was te 'verfoeien' omdat politieke versnippering het regeren steeds moeilijker maakte.

Ondanks een zekere weemoed naar het oude stelsel en kritiek op de nadelige effecten het stelsel van evenredigheid zijn er uit deze periode weinig concrete wijzigingsinitiatieven uit het parlement of van politieke partijen bekend. Een uitzondering in deze periode vormt een geschrift van de vrijzinnig-democraat S.S. Smeding waarin hij een voorstel uitwerkt voor een mengvorm waarin het evenredigheidsstelsel en districtenstelsel samenkwamen. Dit moest de regionale band tussen kiezers en afgevaardigde herstellen, zonder de verkiezingen al te persoonlijk te maken. Politiek was volgens Smeding een onpersoonlijk samenstel van partijprogramma's, idealen en beginselen en daar paste een volledige terugkeer naar het absolute meerderheidsstelsel niet bij.

Literatuur

Jasper Loots, 'Een sprong in het duister. Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig' in: Anne Bos, Ron de Jong, Jasper Loots, *Sprong in het duister* (Nijmegen/Den Haag 2005).

Gerrit Voerman, 'De macht der partijbesturen en de onmacht van kiezers' in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *De stembus. Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017*, Montesquieu-reeks deel 8 (Den Haag 2017).

Aalt Willem Heeringa, 'Kiesrecht en fragmentatie' in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *De stembus. Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017*, Montesquieu-reeks deel 8 (Den Haag 2017).

Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel?' in: Anne Bos, Ron de Jong, Jasper Loots, *Sprong in het duister* (Nijmegen/Den Haag 2005).

Ron de Jong, 'Van diversiteit naar eenvormigheid' in: Anne Bos, Ron de Jong, Jasper Loots, *Sprong in het duister* (Nijmegen/Den Haag 2005).

S.S. Smeding, *Het kiezersvolk en zijn Kamerleden. Het axioma, dat evenredige vertegenwoordiging en het 100 districtenstelsel elkaar uitsluiten* (Zutphen 1934).

Verslag van het debat over het voorstel van minister J.A. de Wilde over instellen kiesdrempel: *Handelingen II 1934-1935*, p. 1765-1792 (19 maart 1935).

Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014).

De belangrijkste stukken van de commissie-de Wilde (ingesteld bij Koninklijk Besluit van 24 januari 1936, no. 41) zijn digitaal beschikbaar via de grondwetscommissies-gids van het [Huygens Instituut](#).

Joris Gijsenbergh, *Democratie en gezag. Extremismebestrijding in Nederland, 1917-1940* (dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen 2017) 80-81, 123.

Voorstel G. van den Bergh over restzetelverdeling: *Handelingen II*, 1932-1933, p. 1559-1567 (1 februari 1933).

1945-1966: Zorgen om stabiliteit van de democratie door grotere afstand tussen kiezer en gekozenen

Na de Tweede Wereldoorlog werden de debatten over het kiesstelsel fundamenteeler. In het licht van herstel en versteviging van de parlementaire democratie was er zorg dat de bevolking onvoldoende interesse en vertrouwen had in het politieke bestel, mede omdat er een grote afstand werd gevoeld tot de volksvertegenwoordigers die men koos. De voorstellen voor kiesstelselwijziging waren dan ook met name gericht op het verbeteren van de band tussen kiezer en gekozenen.

Centraal Stembureau: stemmen op basis van nummering (1949)

Het Centraal Stembureau (de voorloper van de Kiesraad) deed in 1949 het voorstel om een lijstenstelsel met meervoudige facultatieve voorkeur in te voeren. Kiezers zouden dan de mogelijkheid krijgen om de kandidaten volgens hun voorkeur te nummeren. De wens van de kiezer zou dan duidelijker naar voren komen en de greep die politieke partijen op de fractiesamenstelling hadden, verminderen. Na veel kritiek van partijbesturen en, met oog op de uitvoering, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd dit voorstel niet overgenomen; het voorstel was in hun ogen te veel "abacadabra" en verlangde te veel van de kiezers.

Tweede Kamerlid Van der Goes van Naters (PvdA): mengvorm evenredigheidsstelsel en districtenstelsel (1951)

Bij de behandeling in de Kamer van een aantal administratieve wijzigingen van de Kieswet op 2 maart 1951 (voortkomend uit het voorstel van het Centraal Stembureau), ontstond een fundamentele discussie over het evenredigheidsstelsel en de nadelen ten opzichte het oude districtenstelsel. Volgens sommige Kamerleden werd de afstand tussen kiezer en Kamerleden te groot omdat het lokale element, dat het districtenstelsel bevatte, in het evenredige stelsel ontbrak. PvdA-Kamerlid Marinus van der Goes van Naters stelde een mengvorm van een evenredigheidsstelsel en districtenstelsel voor, zodat de regionale band tussen kiezer en volksvertegenwoordiger sterker werd en er meer belangstelling kwam voor verkiezingen. Er werd geen meerderheid voor het plan gevonden.

Staatscommissie-Teulings/Donner: behoud evenredige vertegenwoordiging (1958)

Het voorstel van Van der Goes van Naters werd dan wel afgewezen, toch riep in hetzelfde debat de Kamer de regering op een staatscommissie in te stellen die moest onderzoeken in hoeverre er behoefte was aan wijziging van het kiesstelsel. Met die vraag werd in 1953 een staatscommissie geïnstalleerd onder leiding van KVP-senator Frans Teulings, een jaar later opgevolgd door de jurist van AR-huize Jan Donner. In haar eindrapport van 24 maart 1958 kwam de staatscommissie tot de conclusie dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging moest blijven. Een districtenstelsel zou de stemverhoudingen niet goed weergeven en ook andere alternatieven werden als een verslechtering gezien ten opzichte van het bestaande stelsel. Het was volgens de staatscommissie vooral aan de politieke partijen zelf om de band met de kiezer te versterken.

Literatuur

Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel?' in: Anne Bos, Ron de Jong, Jasper Loots, *Sprong in het duister* (Nijmegen/Den Haag 2005)

G. van den Bergh, *Rapport van het Centraal stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal in zake het ontwerp ener nieuwe kieswet* (Den Haag 1949).

De belangrijkste stukken van de staatscommissie-Teuling/Donners (ingesteld bij Koninklijk Besluit van 23 januari 1953, no. 20) zijn digitaal beschikbaar via de grondwetscommissies-gids van [het Huygens Instituut](#).

Verslag van het debat met daarin voorstel van der Goes van Naters: *Handelingen II 1950-1951*, p. 1760-1771 (2 maart 1951).

1966-1977 Onvrede over "verzuild staatsbestel" en verlangen naar grotere invloed kiezer

In de jaren zestig van de twintigste eeuw maakten verschillende politieke partijen de analyse dat het staatsbestel niet optimaal functioneerde, de partijpolitieke verhoudingen versteend waren en het kiesstelsel aan vernieuwing toe was. Het staatsbestel werd gezien als een overblijfsel van de verzuiling, dat niet meer bij de tijd paste. De onvrede richtte zich met name op de ondoorzichtigheid van de regeringsvorming en de geringe invloed die kiezer had op dit proces. Deze onvrede kwam mede voort uit het feit dat tussen 1963 en 1967 drie verschillende kabinetten (-Marijnen, -Cals en -Zijlstra) waren gevormd zonder dat er nieuwe verkiezingen aan te pas waren gekomen.

D'66: districtenstelsel en direct gekozen minister-president (1966)

De grootste criticus van het staatsbestel was het in 1966 opgerichte D'66. In hun oprichtingsdocument *Appel aan iedere Nederlander die ongerust is over ernstige devaluatie van de democratie* stelden zij dat het staatsbestel "bedroevend" functioneerde, omdat het politieke spel zou worden gespeeld op basis van "regels die dateren uit de vorige eeuw". Als oplossing stelde D'66 voor om de minister-president rechtstreeks te kiezen en om partijen vooraf aan de verkiezingen bekend te laten maken met welke partijen zij een regering zouden willen vormen en ook vooraf samen een regeringsprogramma uit te laten brengen, zodat kiezers wisten waarop ze stemden bij de verkiezingen. Ook was D'66 voor invoering van een districtenstelsel, om de band tussen kiezer en gekozene te verbeteren.

Staatscommissie Cals/Donner: invoering gemengd kiesstelsel (1969)

Mede dankzij D'66 werd onvrede over de werking van het staatsbestel een belangrijke thema, in de verkiezingen van 1967 en daarna. Om die onvrede te kanaliseren, besloot het kabinet-De Jong in 1968 opnieuw een staatscommissie-Cals/Donner aan het werk te zetten. De staatscommissie overwoog een breed scala aan constitutionele vraagstukken: herziening van de Grondwet, aanpassing van het kiesstelsel, de gekozen minister-president en afschaffing van de Eerste Kamer. In 1969 stelde de staatscommissie in haar tweede rapport voor om een gemengd kiesstelsel in te voeren, met daarin twaalf kiesdistricten met ieder tenminste tien te verdelen zetels. Daarnaast stelde ze een rechtstreekse verkiezing van de formateur voor. Op deze manier kon de afstand tussen kiezers en politiek verkleind worden en kreeg de kiezer meer inspraak bij de regeringsvorming.

Tot ontzetting van de grootste voorstanders van staatsrechtelijke vernieuwing – Hans van Mierlo (D'66) en Joop den Uyl (PvdA) – nam het kabinet-De Jong geen van de door de staatscommissie-Cals/Donner uitgebrachte voorstellen over. Ook het initiatiefvoorstel van Joop van Thijn (PvdA), Anneke Goudsmit

(D'66) en Jacques Aarden (Groep-Aarden, later PPR) uit 1971 om de adviezen van de staatscommissie-Cals/Donner alsnog over te nemen werd verworpen.

Kabinet-Den Uyl: invoering gemengd kiesstelsel naar het voorstel-Cals/Donner (1974)

Het gemengde kiesstelsel kwam begin jaren zeventig terug in het gezamenlijke programma Keerpunt '72 van PvdA, PPR en D66. Het kabinet-Den Uyl probeerde met de Nota Grondwetsherzieningsbeleid in juni 1974 de invoering van het door de staatscommissie -Cals/Donner geadviseerde kiesstelsel alsnog voor elkaar te krijgen, maar ook deze keer kon de benodigde (tweederde)meerderheid in de Kamer niet gevonden worden.

Tweede Kamerleden Kolfschoten, Andriessen, Van Schaik (KVP): kiesdrempel naar drie zetels (1970)

Eerder al, in 1970, hadden KVP-parlementariërs Eric Kolfschoten, Frans Andriessen en Steef van Schaik een wetsvoorstel ingediend dat – in tegenstelling tot andere voorstellen in die tijd – niet het doel had om het kiessysteem radicaal om te gooien, maar alleen om versnippering tegen te gaan. Zij stelden voor om de kiesdrempel te verhogen naar drie keer de kiesdeler, oftewel drie zetels. Op deze manier zouden minder splinterpartijen verkozen worden en zou het parlement beter functioneren. De analyse was dat splinterpartijen vanwege hun geringe omvang niet in staat waren de regering goed te controleren. Bovendien zou het groeiende aantal kleine fracties zorgen voor langgerekte behandelingen in de Kamer en de besluitvorming minder duidelijk maken. De initiatiefnemers waarschuwden dat dit zou kunnen leiden tot een anti-parlementaire sfeer in de samenleving. De Tweede Kamer verwierp hun voorstel in 1976.

Adviescommissie-Berger en kabinet-De Jong: afschaffing opkomstplicht (1970)

In de jaren zestig werd ook de opkomstplicht ter discussie gesteld. In 1967 kwam de speciaal voor dit thema ingestelde commissie-Berger met het advies de opkomstplicht af te schaffen. De commissie gaf hiervoor een paar argumenten, zoals dat de sanctie voor opkomstverzuim nauwelijks te handhaven was en dat men, na inmiddels meer dan veertig jaar ervaring met het algemeen kiesrecht, ervan kon uitgaan dat de kiezers volwassen genoeg waren om zich te realiseren dat verkiezingen belangrijk zijn. Bovendien meende de commissie dat niet-gemotiveerde kiezers hun stem beter niet konden uitbrengen dan dat zij dat op een negatieve manier zouden doen. Het kabinet-De Jong nam de voorstellen over en diende in 1969 een wetsvoorstel in om de opkomstplicht af te schaffen. Het voorstel werd in 1970 met een grote meerderheid door de Kamer aangenomen.

Literatuur

Brechtje Lijnse, *Wijzigingsvoorstellen Kiesstelsel. Verandering in motivatie en motivatie tot verandering* (ongepubliceerde doctoraalscriptie; Universiteit Leiden 2002).

Anne Bos, '“Een ‘zuiver en billijk” stelsel?’ in: Anne Bos, Ron de Jong, Jasper Loots, *Sprong in het duister* (Nijmegen/Den Haag 2005).

D66. 'Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over ernstige devaluatie van de democratie'. (Amsterdam 1966). In te zien via de [repository](#) van het Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen.

De belangrijkste stukken van de staatscommissie-Cals/Donner (ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1) zijn digitaal beschikbaar via de grondwetscommissies-gids van [het Huygens Instituut](#).

Nota grondwetsherzieningsbeleid: *Kamerstukken II*, 12944, nr. 2 (4 juni 1974).

Voorstel Kolfschoten, Andriessen, Van Schaik: *Kamerstukken II*, 10985, nr. 2 (1 januari 1970).

“Kiesdrempel”, geraadpleegd via Kiesdrempel - Parlement.com

Rapport van de adviescommissie opkomstplicht (commissie-Berger) (Den Haag 1967).

1989-2000: Legitimiteitscrisis in de Nederlandse politiek

Na de roerige periode in de jaren zestig en zeventig bleef het lange tijd relatief rustig rondom het thema kiesstelselhervorming. In de jaren tachtig voerden andere thema's zoals de werkloosheid, staatsfinanciën en plaatsing van kruisraketten de boventoon. In 1989 kwam het thema weer terug op de agenda, met name vanwege afnemende ledenaantallen bij partijen en een dalende opkomst bij verkiezingen. De vrees voor een legitimiteitscrisis doemde op. De zorg was dat de betrokkenheid van burgers bij de politiek zo gering zou worden, dat het draagvlak aan beleid en wetgeving op een gegeven moment zou ontvallen.

Commissie-Deetman: Duits kiesstelsel (1990)

Naar aanleiding van een motie van Hans van Mierlo (D66, sinds 1985 zonder apostrof) werd in 1990 de commissie-Deetman ingesteld, met als doelstelling concrete vraagpunten te formuleren over staatkundige vernieuwing. Als mogelijkheid voor wijziging van het kiesstelsel hintte de commissie op een Duits kiesstelsel, waarbij de kiezer één stem voor een regionale kandidaat uit het kiesdistrict zou krijgen en daarnaast één lijststem zou krijgen. De commissie-De Koning, die dit vraagpunt verder moest onderzoeken, verwierp meteen het voorgestelde idee. Het zou te ingewikkeld zijn en het was niet zeker dat een Duits stelsel ook daadwerkelijk zou leiden tot een betere band tussen kiezer en gekozenen. Ook deelde de commissie niet de conclusie van een veronderstelde kwaliteits- en legitimiteitscrisis. Wel werd in 1996, in navolging van het werk van de commissie-Deetman en commissie-De Koning, de voorkeursdrempel verlaagd naar 25% van de kiesdeler, waardoor de kiezer met zijn stem op een voorkeurskandidaat iets meer sturing kon uitoefenen op de samenstelling van het parlement.

Minister Kohnstamm (D66): gemengd stelsel met vijf districten (1995)

Het eerste paarse kabinet stelde in het regeerakkoord van 1994 op te willen onderzoeken hoe met een kiesstelselwijziging 'een meer rechtstreekse relatie tussen kiezer en gekozenen' mogelijk gemaakt kon worden. Staatssecretaris Jacob Kohnstamm (D66) presenteerde c.q. evalueerde in 1995 drie varianten van kiesstelsels:

1. Een gematigd districtenstelsel (het voorstel-Cals/Donner).
2. Het Duitse kiesstelsel (één stem voor een lijst, één voor een districtskandidaat).
3. Een gemengd stelsel (75 Kamerleden via evenredige vertegenwoordiging binnen vijf districten, 75 via landelijke lijsten).

Het gemengde stelsel had volgens het kabinet de voorkeur; het gematigde districtenstelsel was nadelig voor kleine partijen en het Duitse stelsel leek met oog op de Nederlandse context te ingewikkeld. De Kiesraad bleek geen voorstander van ingrijpende verandering en plaatste kanttekeningen bij het idee om Nederland op te delen in vijf weinig samenhangende districten. Regionalisering was volgens de Kiesraad ook binnen het huidige kiesstelsel mogelijk. In de Tweede Kamer hadden PvdA en CDA bezwaren tegen de voorgestelde grootte van de vijf districten. Het voorstel vond geen meerderheid.

Minister Peper (PvdA): zes varianten (1999)

CDA en PvdA stemden wel in met een nieuwe studie naar alternatieven voor het huidige kiesstelsel. Ook in het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet kondigde het kabinet aan voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel te doen, om "het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen" te versterken. In december 1999 presenteerde minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper (PvdA) daarop zes alternatieven voor een nieuw kiesstelsel.

1. een lijstenstelsel met meer dan één stem voor kandidaten van één lijst
2. een lijstenstelsel met meer dan één stem voor kandidaten van verschillende lijsten
3. een gemengd stelsel met vijftien districten, en daarin tien te verdelen zetels
4. een Deens kiesstelsel: een gemengd stelsel van evenredigheid met districten
5. een variant op het Duitse kiesstelsel: personenstelsel met meervoudige districten
6. andere variant op het Duitse kiesstelsel: één stem voor een kandidaat en één stem voor een lijst

Geen van deze voorstellen is ooit ingebracht.

Literatuur

Brechtje Lijnse, Wijzigingsvoorstellen Kiesstelsel. Verandering in motivatie en motivatie tot verandering (ongepubliceerde doctoraalscriptie; Universiteit Leiden 2002).

Regeerakkoord 1994: *Kamerstukken II 1993-1994*, 23715, nr. 11.

Regeerakkoord 1998: *Kamerstukken II 1997-1998*, 26024, nr. 10.

Rapport Commissie Deetman: *Kamerstukken II 1990-1991*, 21427, nr. 3 (16 november 1990).

Rapport Commissie De Koning: *Kamerstukken II 1992-1993*, 21427, nrs. 36-37 (1993).

Voorstel staatssecretaris Kohnstamm: *Kamerstukken II 1995-1996* 21427, nr. 112 (23 oktober 1995).

Voorstellen minister Peper: *Kamerstukken II 1990-2000*, 26957, nr. 2 (27 december 1999).

2000-heden: Nieuwe drang tot vergroting individuele mandaat en versterking regionale band

De overwegingen tot vernieuwing van het kiesstelsel uit de jaren negentig galmden na de eeuwwisseling nog een aantal jaren door. In het kabinet-Balkenende II nam D66 opnieuw het voortouw om staatkundige vernieuwing te realiseren, maar ook nu waren de initiatieven tevergeefs. Na 2008 werd het een langere periode rustig rondom voorstellen tot kiesstelselwijziging. Daar kwam verandering in met de instelling van de staatscommissie-Remkes, die net als haar voorganger Cals/Donner, de opdracht zou krijgen om te adviseren over de noodzaak van veranderingen aan het parlementair stelsel. De staatscommissie-Remkes deed in haar eindrapport onder meer enkele voorstellen om, binnen het stelsel van evenredigheid, het kiesstelsel aan te passen. Dit bracht de regering tot het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus', dat nog steeds onderwerp van behandeling is. In het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet-Schoof werd ook de invoering van een nieuw kiesstelsel genoemd.

Minister de Graaf (D66): gemengd kiesstelsel met twaalf kiesdistricten (2004)

In 2004 nam Thom de Graaf (D66) als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing in het kabinet-Balkenende II, nog een keer een aanloop om de kroonjuwelen van D66 te realiseren en het kiesstelsel te wijzigen. Hij stelde net als Kohnstamm een variant van een gemengd stelsel voor, met één landelijke stem en één regionale stem verdeeld over twintig kiesdistricten. Uiteindelijk sneuvelden de plannen, samen met het ministerschap van De Graaf, die aftrad nadat het andere D66-kroonjuweel van de ‘gekozen burgemeester’ verworpen werd in de Eerste Kamer.

Balkenende II: verlaging voorkeursdrempel (2005)

Het kabinet-Balkenende II deed in de persoon van De Graafs directe opvolger als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold (D66) in 2005 een poging de voorkeursdrempel te verlagen van 25 procent naar 12,5 procent van de kiesdeler. Voor een zetel zouden dan ongeveer 7.500 stemmen nodig zijn. Het voorstel kwam vanwege de val van het kabinet niet in stemming. Pechtolds opvolger in het kabinet-Balkenende III, Atzo Nicolaï (VVD), trok het voorstel vervolgens in omdat een dergelijke smalle basis van vertegenwoordiging cliëntelisme in de hand zou werken.

Burgerforum kiesstelsel: stem op kandidaat of partij (2006)

Tijdens zijn ministerschap stelde Pechtold (D66) in 2006 ook nog het Burgerforum Kiesstelsel in: 140 willekeurig geselecteerde burgers die het kabinet advies moesten geven over de toekomst van het kiesstelsel. Zij kwamen met het idee van een stelsel met evenredige vertegenwoordiging waar de kiezer de keuze krijgt om te stemmen op een partij of een specifieke kandidaat. In 2008 wees het kabinet-Balkenende IV het idee af: de binding tussen kiezer en partijen zou met dit stelsel niet versterkt worden en ook hier lag cliëntelisme op de loer.

Staatcommissie-Remkes, minister Ollongren (D66), minister Bruins Slot (CDA): Met één stem meer keus (2017, 2021, 2023)

Het idee van het Burgerforum hield echter stand. De in 2017 in het leven geroepen staatscommissie parlementair stelsel onder leiding Johan Remkes (VVD) reproduceerde het voorstel als het ware: om de persoonlijke en regionale component in de volksvertegenwoordiging te versterken, moest het kiesstelsel zodanig gewijzigd worden dat kiezers konden kiezen of ze op de *hele kandidatenlijst* of op een *specifieke kandidaat* stemden. Minister Kajsa Ollongren (D66) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nam het plan over en diende in 2021 het wetsvoorstel ‘Met één stem meer keus’ in. Ondanks fundamentele kritiek van de Raad van State liet Ollongrens opvolger Hanke Bruins Slot (CDA) het voorstel niet los; ze liet onderzoek doen naar de effecten en paste elementen aan. De hernieuwde indiening van dit voorstel is nog steeds in voorbereiding.

NSC en het kabinet-Schoof: gemengd kiesstelsel met twaalf kieskringen (2023, 2024)

Herziening van het kiesstelsel prijkte ook hoog op de partijpolitieke agenda van Nieuw Sociaal Contract (NSC), de nieuwe partij van Pieter Omtzigt. In *Een nieuw perspectief op goed bestuur* stelde NSC voor een gemengd kiesstelsel in te voeren, waarbij 125 zetels verdeeld zouden worden op basis van lijstverkiezingen in twaalf kiesdistricten en de rest van de 25 zetels evenredig verdeeld zouden worden over alle partijen die landelijk de kiesdeler gehaald hebben. Met dit stelsel moet de regionale vertegenwoordiging verbeterd worden. Die is in het huidige stelsel niet optimaal volgens NSC. Als voorbeeld geeft NSC aan dat Omtzigt zelf het enige Kamerlid uit Twente is, terwijl deze regio meer inwoners heeft dan de gemeente Den Haag met 24 Kamerleden. Het voorstel is overgenomen in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof.

Literatuur

“Kiesdrempel”, geraadpleegd van [Kiesdrempel - Parlement.com](https://www.kiesdrempel.nl/)

Procesverslag Burgerforum Kiesstelsel: *Kamerstukken II 2006-2007*, 30184, nr. 11 (21 december 2006).

Voorstel minister De Graaf: *Kamerstukken II 2004-2005*, 29986, nr. 2 (8 februari 2005).

Voorstel verlaging kiesdrempel: *Kamerstukken II 2005-2006* 30418, nr. 2 (21 december 2005).

Instelling Burgerforum Kiesstelsel door minister Pechtold: *Kamerstukken II 2004-2005*, 30184, nr. 1 (8 juli 2005).

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken* (Amsterdam 2018).

Nieuw Sociaal Contract, *Een nieuw perspectief op goed bestuur* (Den Haag 2023).

Regeerprogramma 2024: *Kamerstukken II 2023-2024*, 36471, nr. 96 (13 september 2024).

Over de auteurs

Prof. dr. Kris Deschouwer is emeritus hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Dr. Joris Gijzenbergh is senior onderzoeker van de Kiesraad.

Prof. dr. Carla Hoetink is politiek historica en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP).

Prof. dr. Henk van der Kolk is bijzonder hoogleraar Electorale Politiek aan de Universiteit van Amsterdam en heeft als speciale leeropdracht het onderzoeken van kiesstelsels en lokale verkiezingen.

Prof. dr. Tom van der Meer is hoogleraar Politicologie, in het bijzonder Legitimiteit, Ongelijkheid en Burgerschap, aan de Universiteit van Amsterdam.

Bastian Michel, LLM is docent en promovendus aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. Simon Otjes is universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden.

Sandor Schaudt is masterstudent Bestuurskunde en sociologie, route Politiek, Maatschappij en Beleid, en als stagiair verbonden aan het DNPP.

Dr. Leon Trapman is universitair docent Algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Nora Vissers, N.M. is docent-promovenda aan de Universiteit Maastricht.

Dr. Eva van Vugt is universitair docent Staatsrecht aan de Universiteit Maastricht.

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)

