

Doorrekening evenredig kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels

Henk van der Kolk
Universiteit Twente & Universiteit van Amsterdam

Simon Otjes
Universiteit Leiden¹

Karel Kroeze
Universiteit Twente

19 December 2024

¹ Met medewerking van Marijn Nagtzaam (Universiteit Leiden)

Inhoud

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	8
2 KIESSTELSELS ALS KEUZES TUSSEN WAARDEN	10
2.1 Het belang van ‘vertegenwoordiging’	10
2.2 Geografie als aspect van vertegenwoordiging	12
2.3 Afsluitende overwegingen	15
3 DRIE KIESSTELSELS EN HUN EFFECT OP PARTIJPOLITIEKE EN GEOGRAFISCHE PROPORTIONALITEIT	18
3.1 Een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels	18
3.1.1 Districtsindelingen bij meervoudige districten	18
3.1.2 Het aantal districtszetels en het aantal vereffeningszetels	20
3.1.3 De zetelverdeling over districten	20
3.1.4 De zetelverdeling binnen districten	21
3.1.5 Het verdelen van vereffeningszetels: kiesdrempel	22
3.1.6 Het verdelen van vereffeningszetels: een basismandaatclausule voor behaalde regiozetels?	22
3.1.7 Het verdelen van vereffeningszetels over politieke partijen	22
3.1.8 Het toekennen van vereffeningszetels aan personen	24
3.1.9 Enkele aanvullende overwegingen bij de inrichting van een Scandinavisch stelsel	25
3.2 De inrichting van het stelsel ‘Met één stem meer keus’	27
3.3 De inrichting van het Kieskringenstelsel	28
3.4 Het beoordelen van kiesstelsels	29
3.4.1 Criterium I: Partijpolitieke evenredigheid	29
3.4.2 Criterium II: Geografische evenredigheid	29
4 DE DOORREKENING VAN KIESSTELSELS	31
4.1 Methode van doorrekening	31
4.2 Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met historische uitslagen: partijpolitieke proportionaliteit	36
4.2.1 Een eerste voorbeeld: de verdeling van zetels in 2023 bij vier varianten	37
4.2.2 De verdeling van zetels over districten	42
4.2.3 Een tweede voorbeeld: een brede analyse van de verkiezingen van 2003	45
Doorrekening stelsel meervoudige districten 2024 - Twente, Leiden & Amsterdam	2

4.2.4	Toedeling van zetels binnen districten aan politieke partijen: partijpolitieke representativiteit.....	49
4.2.5	Het aanbrengen van meer focus in de analyses.....	52
4.2.6	Het effect van de toedeling van zetels over districten: een meer gefocuste analyse.....	54
4.2.7	Meest gefocuste analyse	56
4.2.8	Worden kleine politieke partijen vaker getroffen door vertekeningen dan grote? Een analyse met historische data	59
4.2.9	Voorlopige conclusie voor partijpolitieke proportionaliteit op basis van historische uitslagen.....	60
4.3	Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met historische uitslagen: geografische proportionaliteit.....	61
4.3.1	Geografische disproportionaliteit van het huidige kiesstelsel en van een stelsel met meervoudige districten.....	61
4.3.2	Aantallen nog ontbrekende regionale kandidaten	64
4.4	Doorrekeningen van het kieskringen stelsel en het stelsel 'Met één stem meer keus' met historische uitslagen: geografische proportionaliteit.....	66
4.4.1	Geografische proportionaliteit van het kieskringenstelsel	66
4.4.2	Geografische proportionaliteit van het stelsel 'Met één stem meer keus'	67
4.4.3	Een voorzichtige vergelijking van de geografische proportionaliteit van de diverse kiesstelsels.....	67
4.5	Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met hypothetische uitslagen: partijpolitieke proportionaliteit	70
4.5.1	Opbouw van de doorrekening met hypothetische uitslagen.....	70
4.5.2	Verdelingen van zetels binnen districten.....	74
4.5.3	Factoren die bijdragen aan proportionaliteit	76
4.5.4	Een voorbeeld van een disproportionele uitslag bij 30 vereffeningszetels.....	78
4.5.5	Hoeveel vereffeningszetels zijn minimaal nodig voor het garanderen van partijpolitieke evenredigheid?.....	79
4.5.6	Worden kleine politieke partijen vaker getroffen door vertekeningen dan grote politieke partijen? Een analyse met hypothetische data.....	80
4.6	Afsluitend	82
5	SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	84
	LITERATUUR	87
	BIJLAGEN	89
	Het verschil tussen het systeem van Grootste Overschotten en het systeem van Grootste Gemiddelden bij het verdelen van zetels over districten of politieke partijen	89
	Over de auteurs	91

Lijst van figuren, tabellen en overzichten

TABEL 2.1: AANTALLEN VEREFFENINGSZETELS IN VIJF LANDEN	15
TABEL 3.1: ASPECTEN BINNEN HET STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: 12.672 VARIANTEN.....	24
FIGUUR 4.1: GLOBALE OPZET VAN DE STRUCTUUR VAN DE DOORREKENING IN DIT RAPPORT	32
TABEL 4.1: DE EERSTE KEUZES BINNEN HET STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: 2.112 VARIANTEN.....	33
TABEL 4.2: EEN VOORBEELD VOOR ENKELE VARIANTEN VAN EEN STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: 4 VARIANTEN	37
FIGUUR 4.2: VERDELING VAN ZETELS OVER PROVINCIES BIJ 25 VEREFFENINGSZETELS (VERKIEZING 2023) MET TWEDE METHODEN VAN ZETELVERDELING	39
TABEL 4.3: VERDELING VAN ZETELS OVER PROVINCIES (VERKIEZING 2023) IN VIER VARIANTEN VAN EEN KIESSTELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN 25 VEREFFENINGSZETELS.....	41
FIGUUR 4.3: VERDELING VAN ZETELS OVER PROVINCIES BIJ VERSCHILLENDE AANTALLEN (0-50) VEREFFENINGSZETELS (VERKIEZINGEN 1998 – 2024).....	44
FIGUUR 4.4: DISPROPORTIONALITEIT VAN KIESSTELSELVARIANTEN OP BASIS VAN DE VERKIEZINGEN VAN 2003 UITGESPLITST NAAR VIER NATIONALE KIESDREMPELS	46
FIGUUR 4.5: DISPROPORTIONALITEIT DOOR KIESSTELSELVARIANTEN DIE GEBRUIK MAKEN VAN EEN INDELING IN PROVINCIES OP BASIS VAN DE VERKIEZINGEN VAN 2003: UITSPLITSING TUSSEN VARIANTEN MET GROOTSTE GEMIDDELDEN OF GROOTSTE OVERSCHOTTEN	48
FIGUUR 4.6: PARTIJPOLITIEKE PROPORTIONALITEIT VOOR STEMVERDELINGEN BIJ VERKIEZINGEN VOOR DE TWEDE KAMER EN HET EUROPEES PARLEMENT (1998 – 2024) MET ALLE VARIANTEN VAN EEN STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN	50
TABEL 4.4: NADERE KEUZES BINNEN HET STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: EEN FOCUS OP 66 VARIANTEN.....	54
FIGUUR 4.7: PARTIJPOLITIEKE EVENREDIGHEID ALS EEN FUNCTIE VAN HET AANTAL VEREFFENINGZETELS EN DE MANIER WAAROP ZETELS WORDEN VERDEELD OVER DISTRICTEN (LIJNTJES ZIJN VERKIEZINGEN).....	55
TABEL 4.5: NADERE KEUZES BINNEN HET STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: 33 VARIANTEN.....	57
FIGUUR 4.8: PARTIJPOLITIEKE EVENREDIGHEID ALS EEN FUNCTIE VAN HET AANTAL VEREFFENINGZETELS EN WEL OF GEEN GEGARANDEERDE ZETELS VOOR GROEPEN BUITEN NEDERLAND.....	58
FIGUUR 4.9: PARTIJPOLITIEKE PROPORTIONALITEIT PER PARTIJ: WAT IS DE RELATIE TUSSEN DE OMVANG VAN DE PARTIJ EN HET VERLIES OF DE WINST VAN ZETELS TEN OPZICHTE VAN HET HUIDIGE STELSEL	59
TABEL 4.6: VERSCHIL TUSSEN EEN PERFECTE REGIONALE VERTEGENWOORDIGING (GROOTSTE GEMIDDELDEN) EN DE FEITELIJKE SAMENSTELLING VAN DE TWEDE KAMER (HET HUIDIGE KIESSTELSEL) (1998 – 2023)	62
FIGUUR 4.10: GEOGRAFISCHE PROPORTIONALITEIT BIJ TWEDE KAMERVERKIEZINGEN ONDER HET HUIDIGE STELSEL EN BIJ EEN MEERVOUDIG KIESKRINGENSTELSEL MET VEREFFENINGSLIJSTEN (1998 – 2024).....	63
FIGUUR 4.11: AANTALLEN NOG ONTBREKENDE REGIO-KANDIDATEN BIJ TWEDE KAMERVERKIEZINGEN (1998 – 2024).....	65
FIGUUR 4.12: GEOGRAFISCHE DISPROPORTIONALITEIT VAN HET HUIDIGE STELSEL, VAN EEN STELSEL GEBASEERD OP AFZONDERLIJKE KIESKRINGEN (INDELING NAAR PROVINCIES) EN VAN TWEE VARIANTEN VAN HET STELSEL 'MET ÉÉN STEM MEER KEUS' BIJ TWEDE KAMERVERKIEZINGEN (1998 – 2024)	68

TABEL 4.7: NADERE KEUZES BINNEN HET STELSEL MET MEERVOUDIGE DISTRICTEN EN VEREFFENINGSZETELS: DE II VARIANTEN GEBRUIKT BIJ DE DOORREKENING VAN HYPOTHETISCHE UITSLAGEN.....	71
TABEL 4.8: TYPEN GEBRUIKT BIJ HET GENEREREN VAN VERDELINGEN	72
FIGUUR 4.13: NEGEN VAN DE 5000 GEGENEREERDE VERKIEZINGSUITSLAGEN.....	73
FIGUUR 4.14: DISPROPORTIONALITEIT BIJ $5000 \times 4 = 20.000$ UITSLAGEN MET VERSCHILLENDE MATE VAN VERSCHILLEN TUSSEN PROVINCIES (GRAFIEKEN X-AS) EN EEN GROTER OF KLEINER AANTAL EFFECTIEVE POLITIEKE PARTIJEN (GRAFIEKEN Y-AS)	75
FIGUUR 4.15: DISPROPORTIONALITEIT BIJ $5000 \times 4 = 20.000$ BIJ 30 VEREFFENINGSZETELS UITGESPLITST NAAR VERSCHILLENDE MATE VAN VERSCHILLEN TUSSEN PROVINCIES (GRAFIEKEN X-AS) EN EEN GROTER OF KLEINER AANTAL EFFECTIEVE POLITIEKE PARTIJEN (GRAFIEKEN Y-AS)	77
FIGUUR 4.16: VOORBEELD VAN EEN ZETELVERDELING MET DERTIG VEREFFENINGSZETELS DIE RELATIEF DISPROPORTIONEEL UITPAKT OMDAT ZES ZETELS BIJ DE ‘VERKEERDE’ PARTIJ BELANDEN.....	78
FIGUUR 4.17: HET EFFECT VOOR KLEINE EN GROTE POLITIEKE PARTIJEN VOOR EEN MEERVOUDIG KIESSTELSEL MET VEREFFENINGSZETELS MET TUSSEN DE 10 EN 40 VEREFFENINGSZETELS (IN ABSOLUTE AANTALLEN ZETELS) (EEN DOORREKENING MET HYPOTHETISCHE UITSLAGEN)	81

Samenvatting

Het kabinet wil de mogelijkheid uitwerken om een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels in te richten. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben wij onderzocht *onder welke omstandigheden en bij welke precieze inrichting van zo'n kiesstelsel de proportionaliteit wordt bedreigd*. Daarbij richten we ons zowel op de evenredige vertegenwoordiging van politieke partijen als op de evenredige vertegenwoordiging van kandidaten uit Nederlandse regio's. We maken een vergelijking tussen een stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels (het Scandinavische stelsel) enerzijds en het kieskringenstelsel, het stelsel 'Met één stem meer keus' en het huidige kiesstelsel anderzijds.

Waar het gaat om **partijpolitieke evenredigheid**, zijn het kieskringenstelsel en het stelsel 'Met één stem meer keus' *exact* even evenredig als het huidige kiesstelsel. Op basis van een doorrekening van historische uitslagen concluderen wij dat partijpolitieke evenredigheid van een stelsel met meervoudige districten met vereffeningszetels eveneens dicht bij de huidige situatie kan komen. Dat is het geval als:

- er gewerkt wordt met provincies als kiesdistricten,
- de zetels verdeeld worden tussen die provincies op basis van Grootste Gemiddelden,
- de zetels binnen de districten verdeeld worden op basis van Grootste Overschotten,
- de verdeling van vereffeningszetels plaatsvindt op basis van Grootste Gemiddelden,
- de kiesdrempel niet wordt verhoogd,
- en 25 tot 30 vereffeningszetels aangewezen worden

Analyses van dit specifieke stelsel met behulp van hypothetische data nuanceren deze conclusie. Uit onze analyses komt naar voren dat ook bij dertig vereffeningszetels niet valt uit te sluiten dat vijf of zelfs meer zetels terecht komen bij politieke partijen die daar op grond van het huidige kiesstelsel geen recht zouden hebben (overschotzetels). Hoe vaak dat zal gebeuren, kan niet worden voorspeld. Het voorkomen van overschotzetels heeft onder meer te maken met het aantal politieke partijen dat meedoet aan de verkiezingen en met electorale verschillen tussen provincies.

Uit analyses voor de effecten van afzonderlijke politieke partijen stellen we vast dat een politieke partij die onder het huidige stelsel net één zetel haalt (dus net meer stemmen haalt dan de kiesdeler) in het stelsel met meervoudige districten die zetel heel soms *niet* haalt. Verder kan het gebeuren dat een grote politieke partij, zelfs bij een variant met 30 vereffeningszetels, *drie* zetels minder haalt dan onder het huidige stelsel. Dat kan als enkele andere partijen samen een behoorlijk aantal overschotzetels in de wacht slepen, en de grootste partij bij een verdeling op basis van Grootste Gemiddelden de laatste drie restzetels in de wacht zou hebben gesleept. En dat kan vooral als een partij relatief veel groter is dan de andere politieke partijen.

Waar het gaat om **geografische evenredigheid**, kijken we alleen naar historische data. Hypothetische doorrekeningen hebben op dat vlak geen zin. Het huidige kiesstelsel scoort op dit aspect het laagst van de hier doorgerekende stelsels. Het komt dus vaker dan bij die andere stelsels voor dat er uit bepaalde regio's meer kandidaten komen dan op grond van hun omvang mocht worden verwacht (en uit andere regio's dus minder). De geografische proportionaliteit van het stelsel 'Met één stem meer keus' ligt iets hoger dan het huidige stelsel. In het Scandinavische stelsel dat in dit onderzoek centraal staat is de geografische proportionaliteit nog weer hoger. De geografische proportionaliteit van het kieskringenstelsel is gemiddeld genomen het grootste. Binnen deze uitvoering van het kieskringenstelsel is het echter niet uit te sluiten dat er aan een bepaalde kleinere regio helemaal geen regiozetels worden toegekend.

Partijpolitieke en geografische proportionaliteit zijn twee belangrijke criteria bij het beoordelen van kiesstelsels. Het zijn echter lang niet de enige criteria die daarbij moeten worden gebruikt. Te denken valt ook aan bijvoorbeeld symbolische representatie, uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid. Deze aspecten komen in dit onderzoek niet aan de orde.

I Inleiding

In het hoofdlijnenakkoord zijn PVV,VVD, NSC en BBB overeengekomen dat er “een wetsvoorstel tot invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer ter versterking van de regionale band tussen kiezers en gekozenen [wordt] ingediend, gericht op tijdige inwerkingtreding voor de volgende verkiezingen.” In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof werd deze afspraak verder uitgewerkt: “[h]et 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.”

De inrichting van een kiesstelsel is een fundamentele keuze in een representatieve democratie. In die keuze worden waarden tegenover elkaar afgewogen. In het huidige Nederlandse kiesstelsel ligt de prioriteit in die afweging bij het vertegenwoordigen van de keuzes van burgers voor een bepaalde politieke partij. In het voorstel van de coalitie en het kabinet om de regionale band tussen kiezer en gekozenen te versterken, wordt geografische representatie belangrijker gemaakt.

Er zijn verschillende manieren waarop geografische vertegenwoordiging belangrijker kan worden gemaakt. Een eerste manier is de invoering van een stelsel met meervoudige kiesdistricten, geïnspireerd op kiesstelsels die worden gebruikt in Scandinavië. Dit is het voorstel zoals dat is omschreven door Pieter Omtzigt (2023). Daarnaast is er het stelsel ‘Met één stem meer keus’ waarbij op of een partijlijst of op een (bijvoorbeeld regionale) kandidaat binnen de lijst kan worden gestemd. Dit stelsel zou de mogelijkheid versterken regionale kandidaten te steunen. Een derde mogelijkheid is een versterking van de rol van kieskringen binnen het huidige stelsel. Daarbij moeten politieke partijen in elke kieskring een andere kandidatenlijst indienen en mogen kandidaten niet op verschillende lijsten staan. In het verleden zijn andere voorstellen gedaan om de regionale component van het kiesstelsel te versterken, zoals het voorstel een gemengd stelsel in te voeren zoals dat in Duitsland werd en in Nieuw-Zeeland wordt gebruikt.² Die stelsels worden hier niet opnieuw onderzocht (Kummeling, van der Kolk & Lourijzen, 2004; Van der Kolk 2004a, van der Kolk 2004b).

Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben wij een doorrekening gemaakt van (varianten van) drie van deze kiesstelsels, waarbij de nadruk ligt op een stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels. Deze doorrekeningen geven

² In Duitsland is het stelsel de afgelopen tijd wat veranderd, waardoor het nu (nog meer) afwijkt van wat er werd voorgesteld voor Nederland (<https://americangerman.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/>). In Duitsland worden kandidaten die de meeste stemmen halen in een district tegenwoordig toch niet verkozen verklaard, als hun partij daardoor te veel zetels zou halen. Daarmee wordt het belang van de tweede, landelijke, stem belangrijker dan die in het verleden al was.

antwoord op de vraag onder welke omstandigheden en bij welke variant van het kiesstelsel de evenredige vertegenwoordiging van de partijvoorkeuren van kiezers wordt gegarandeerd en bij welke variant de verschillende regio's evenredig(er) vertegenwoordigd worden.³

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijke hoofdstukken en een korte afsluitende beschouwing. In **hoofdstuk 2** schetsen we welke overwegingen een rol kunnen spelen bij het vormgeven van een kiesstelsel. Zo plaatsen we de discussie over een meer regionaal kiesstelsel in de bredere discussie over kiesstelsels.

In **hoofdstuk 3** werken we drie varianten van een evenredig kiesstelsel uit waarin de regionale component wordt versterkt. Allereerst is dat een kiesstelsel met meervoudige districten (districten waar verscheidene kandidaten worden gekozen), gecombineerd worden met landelijke compensatie- of vereffeningszetels om de proportionaliteit van de uitslag te garanderen (ook wel 'het Scandinavische stelsel'). Ten tweede is dat het stelsel 'Met één stem meer keus' zoals dat is voorgesteld door voorgaande kabinetten, waarin kiezers op de lijst als geheel of op een individuele kandidaat kunnen stemmen. Ten derde is dat een kieskringenstelsel, waarbij de al bestaande mogelijkheid onder het huidige kiesstelsel om in verschillende kieskringen verschillende lijsten in te dienen, wordt omgezet in een verplichting.

Binnen ieder van deze stelsels kan een aantal keuzes worden gemaakt. Een combinatie van keuzes binnen een kiesstelsel noemen we hierna een 'variant'. Vooral voor het Scandinavische stelsel schetsen wij een groot aantal varianten. Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op de beoordeling van kiesstelsels. In dit rapport beperken we ons tot twee aspecten van representatie: de partijpolitieke representatie en de geografische representatie. Dat betekent dat bijvoorbeeld de begrijpelijkheid van het stelsel, de mogelijkheid voor politieke partijen om evenwichtige lijsten samen te stellen, de grondwettelijkheid van het stelsel, de mate waarin het stelsel beschrijvende of symbolische representatie bewerkstelligd, of de uitvoerbaarheid van het stelsel allemaal niet aan de orde komen. Het rapport bevat dus geen algemeen oordeel over de voorgestelde kiesstelsels.

In **hoofdstuk 4**, veruit het langste hoofdstuk van dit rapport, rekenen wij voor zover mogelijk de partijpolitieke en de geografische representatie van de drie stelsels door. Dat doen we eerst op basis van historische data en dan op basis van hypothetische data. Daarbij staat de vergelijking met het huidige proportionele kiesstelsel telkens centraal. In dat hoofdstuk komt ook de vraag aan de orde welke partijen het meeste voordeel dan wel nadeel ondervinden van invoering van de verschillende stelsels.

In **hoofdstuk 5** vatten we de belangrijkste bevindingen samen en gaan we kort in op de beperkingen van het onderzoek.

³ In dit rapport worden de woorden 'evenredig' en 'proportioneel' door en naast elkaar gebruikt.

2 Kiesstelsels als keuzes tussen waarden

In een representatieve democratie kiezen burgers vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen over de publieke zaak. In een representatief stelsel is de keuze voor een kiesstelsel fundamenteel. Als we denken en spreken over het kiesstelsel ontstaat al snel het risico dat het allemaal technisch, juridisch of wiskundig wordt. Ook dit rapport loopt dat risico. Maar aan die technische, juridische of wiskundige analyse gaat een belangrijke keuze vooraf. De belangrijkste beslissingen in het kiesstelsel reflecteren een afweging tussen waarden. In de keuze tussen kiesstelsels en bij de precieze vormgeving ervan kan een veelheid aan waarden een rol spelen: denk aan bestuurbaarheid, vertegenwoordiging, deliberatie, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid. Door een bepaalde keuze te maken bij de inrichting van een kiesstelsel wordt aan sommige waarden prioriteit gegeven en aan andere waarden juist minder.

2.1 Het belang van ‘vertegenwoordiging’

Ieder kiesstelsel reflecteert een afweging tussen verschillende waarden. Is het doel om de politieke opvattingen van burgers zo goed mogelijk te vertegenwoordigen in het parlement? Is het doel om vrouwen net zo veel als mannen 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 scheppen voor één regeringspartij of een regeringscoalitie? Is het doel een stelsel te maken waarbij nieuwe politieke partijen makkelijk in kunnen spelen 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.

In dit rapport is de aandacht primair gericht op de waarde *vertegenwoordiging*. Het voorgestelde ‘Scandinavische kiesstelsel’ dat centraal staat, legt immers prioriteit bij regionale vertegenwoordiging. En de Nederlandse Grondwet vereist evenredige vertegenwoordiging. Dat betekent dat alle groepen, hoe ze zich ook hebben gevormd, naar hun omvang vertegenwoordigd moeten zijn in het parlement.⁴ We laten andere waarden in dit rapport buiten beschouwing. Niet omdat die waarden niet relevant zijn, maar omdat ze buiten de opdracht van dit onderzoek liggen.⁵

⁴ De betekenis van ‘evenredig’ in deze context verwijst altijd naar groepen die zich hebben gevormd en die zich organiseren rondom politieke partijen of, meer in het algemeen, lijsten met kandidaten. Het gaat dus niet om de evenredige vertegenwoordiging van alle mogelijke groepen in de samenleving. Als men deze vorm van representatie nastreeft, zou over moeten worden gegaan tot loting van vertegenwoordigers. ‘Naar hun omvang’ verwijst in deze context naar het idee dat grote groepen ook een grote vertegenwoordiging zouden moeten hebben en kleine groepen een kleine.

⁵ Een andere waarde die in het debat over kiesstelsels vaak terug zien komen is bestuurbaarheid. Specifiek gaat het dan vaak over een kiesdrempel waarmee kleine partijen uit het parlement gehouden kunnen worden. De notie hierachter is dat kleine partijen het lastiger maken om een meerderheid te vormen en dat hun afwezigheid uit het

We onderzoeken dus slechts de mate waarin de voorgestelde kiesstelsels voldoen aan de waarde ‘vertegenwoordiging’. En zelfs dat doen we maar in beperkte mate, omdat ook het begrip ‘vertegenwoordiging’ veel verschillende onderdelen omvat die we niet allemaal evenveel ruimte kunnen geven.

De Amerikaanse politiek theoretica Hannah Pitkin (1967) heeft verschillende invullingen van dat begrip onderzocht. Uiteindelijk, zo stelt ze vast, gaat het bij vertegenwoordiging om ‘inhoudelijke’ of ‘substantiële’ vertegenwoordiging. Een vertegenwoordiger hoeft niet altijd en voortdurend precies te doen wat een kiezer wil, maar moet wel altijd handelen in het belang van de kiezer en bereid en in staat zijn uit te leggen waarom hij of zij soms iets anders doet dan wat de kiezer op dat moment graag wil. Maar voordat Pitkin tot die conclusie komt, bespreekt ze enkele aspecten die deze responsiviteit mogelijk maken. Zo moeten er procedures zijn die op een geordende manier vertegenwoordigers aanwijzen. Bovendien wordt die responsiviteit makkelijker als er ook sprake is van ‘descriptieve’ (of beschrijvende) vertegenwoordiging. Zo zou een vertegenwoordiging kenmerken moeten hebben die lijken op de kenmerken van kiezers. Denk aan zaken als woonplaats, etniciteit, leeftijd of gender. Maar denk ook aan gedeelde opvattingen over immigratie, milieu en sociale zekerheid. Deze descriptieve vertegenwoordiging is volgens Pitkin van belang omdat mensen die op elkaar lijken ook gemeenschappelijke belangen of ervaringen delen. Door de diversiteit van de bevolking evenredig te vertegenwoordigen in een parlement worden deze belangen en ervaringen meegenomen in de besluitvorming. Descriptieve vertegenwoordiging is dus één van de voorwaarden die responsiviteit waarschijnlijker maakt, maar beide aspecten van representatie zijn niet hetzelfde. Zo kunnen vertegenwoordigers die erg op ons lijken ervoor kiezen hun eigen gang te gaan, en kunnen vertegenwoordigers die in niets op ons lijken, onze belangen perfect helpen vertegenwoordigen.

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 (1943) stelde, lastig om over een moderne representatieve democratie na te denken zonder politieke partijen. De rol van politieke partijen is onder meer het selecteren van kandidaten. Partijen zelf kunnen bijvoorbeeld hun lijst op het gebied van gender, woonplaats en etniciteit divers maken en zo bijdragen aan descriptieve representatie. Ze ‘zwaluwstaarten’ bijvoorbeeld soms hun kandidatenlijsten met mannen en vrouwen. Daarnaast spelen ze een rol in het bevorderen van partijpolitieke representatie door een partijprogramma te schrijven dat hun kandidaten onderschrijven en dat kiezers kunnen gebruiken bij het maken van hun keuze bij verkiezingen. Verder organiseren ze ook de verantwoording van de beslissingen die worden genomen in de volksvertegenwoordiging: als wordt afgeweken van eerder gedane beloften kunnen politieke partijen partijcongressen organiseren.

parlement bestuurbaarheid ten goede komt. Het is inderdaad waar dat hoe minder partijen er in het parlement zitten, des te langer een kabinet zit (Taagepera & Sikk 2010). Over de vraag of zo’n mechanische benadering voldoet in Nederland zijn twijfels (Van der Meer 2023).

Nederland koos bij de Grondwetwijziging van 1917 voor een kiesstelsel met één nationaal district zonder regionale vertegenwoordiging. Alle kiezers mochten zichzelf indelen in groepen om die vervolgens zo evenredig mogelijk in het parlement te vertegenwoordigen (Loots 2004). Nederlanders hadden zichzelf in die periode georganiseerd in zuilen op levensbeschouwelijke en sociaaleconomische grondslag. De katholieke, protestantse, socialistische en liberale gemeenschappen lieten zich niet gemakkelijk regionaal indelen.⁶ Wel werd er in 1917 gekozen voor een stelsel met kieskringen om een vorm van regionale vertegenwoordiging te stimuleren. Politieke partijen konden in verschillende kieskringen verschillende lijsten indienen (De Jong 2018). Door een maximumlengte vast te stellen aan die lijsten, werd gestimuleerd dat er ook verschillende kandidaten op die lijsten stonden. Dat stelsel is echter geleidelijk in onbruik geraakt. Nu dienen de meeste politieke partijen in alle kieskringen vrijwel dezelfde kandidatenlijst in.

Hoewel politieke partijen een belangrijk middel zijn om vertegenwoordiging te organiseren, hoeven niet alle aspecten van representatie aan ze te worden overgelaten. Denk bijvoorbeeld aan een gender-quotum 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, in de manier waarop politieke partijen werken. In Rwanda zijn er, naast evenredig verkozen zetels, zelfs specifieke zetels voor vrouwen, jongeren en gehandicapte personen.⁷ In landen met sterke etnische scheidslijnen in de samenleving kunnen specifieke etnische groepen van vertegenwoordiging verzekerd zijn. Het electoraat in Nieuw-Zeeland is bijvoorbeeld in twee groepen gedeeld: Māori en de andere bewoners. Bij veel verkiezingen zou de partijpolitieke samenstelling van het parlement er anders uitzien als de Māori geen eigen zetels zouden hebben. Naast politieke partijen speelt aanvullende sturing door het kiesstelsel dus een belangrijke rol bij de vormgeving van die belangrijke waarde ‘vertegenwoordiging’. Dat kiesstelsel kan op die manier aspecten van vertegenwoordiging afdwingen wanneer die onvoldoende worden gewaarborgd door politieke partijen.

2.2 Geografie als aspect van vertegenwoordiging

Een kenmerk van veel kiesstelsels is dat ze een vorm van geografische afspiegeling vastleggen. In veel kiesstelsels worden (alle of sommige) Kamerleden gekozen in districten. Specifieke regio's hebben zo hun eigen vertegenwoordigers. Dit kenmerk van kiesstelsels is deels een oplossing van een organisatorisch probleem. Het is soms gemakkelijker vertegenwoordigers in afzonderlijke gebieden aan te wijzen. Denk aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, waarbij de afzonderlijke landen hun eigen vertegenwoordigers aanwijzen, mede omdat Europa-brede

⁶ Voor de liberalen speelde het sterkst een eigen belang: zij zouden bij de invoering van het algemeen kiesrecht electoraal van de kaart geveegd worden, als het districtenstelsel zou zijn behouden (Loots 2004; Andeweg 2005).

⁷ Otjes en Calvo (2021) speculeren over de mogelijkheid om een parlement op te zetten met leeftijdsgroepen als districten. Zo kunnen de verschillen in belangen tussen generaties politieke vertegenwoordiging krijgen.

verkiezingen (nog) lastig zijn te organiseren. Voor een andere deel is dat geografische aspect het gevolg van de federale indeling van een land. Denk wederom aan de EU, maar ook aan de aan de Congresverkiezingen in de Verenigde Staten van Amerika. Naast gemak en federalisme, ligt aan die geografische component soms ook een belangrijke waarde ten grondslag: het idee dat bepaalde opvattingen en belangen die verbonden zijn met een regio, aanwijsbaar afgebeeld, 'beschreven' moeten worden in een parlement.

Het huidige Nederlandse kiesstelsel legt prioriteit bij het evenredig vertegenwoordigen van de belangen en opvattingen door politieke partijen. Daarbinnen is er wat ruimte om regio's of andere specifieke bevolkingsgroepen te vertegenwoordigen door voorkeurstemmen voor individuele kandidaten of door het indienen van verschillende regionale lijsten door politieke partijen, maar het kiesstelsel grijpt daar op dit moment niet op in. In de meeste andere landen is ervoor gekozen met een kiesstelsel het aspect van 'geografische representatie' wel af te dwingen, soms ten koste van het evenredig vertegenwoordigen van de belangen en opvattingen die worden gerepresenteerd door politieke partijen. Dat aspect van het kiesstelsel stimuleert dat parlementariërs een bepaalde regio vertegenwoordigen naast hun rol als partijpolitieke vertegenwoordiger. Er is een veelheid aan manieren om dit te doen, zoals in onder andere het Britse, Belgische, Nieuw-Zeelandse en Deense stelsel.

Geografische vertegenwoordiging in het Britse stelsel

In het Britse stelsel heeft ieder district één vertegenwoordiger die geacht wordt de belangen van dat district te vertegenwoordigen. Er is dus sprake van perfecte descriptieve representatie van de woonplaats van kiezers. Behalve een beperkt aantal Kamerleden met een beleidsinhoudelijke portefeuille als minister of schaduwminister, worden Kamerleden primair geacht contacten met kiezers in hun district te onderhouden en het voor de belangen van hun kiezers op te nemen in het parlement. In Groot-Brittannië gaat deze nadruk op geografische vertegenwoordiging ten koste van de partijpolitieke vertegenwoordiging: je kan met een minderheid van de stemmen een meerderheid van de zetels winnen, en een minderheid die geografisch sterk gespreid is, krijgt geen enkele vertegenwoordiging.⁸

Geografische vertegenwoordiging in het Belgische stelsel

In het Belgische stelsel heeft iedere provincie meerdere vertegenwoordigers die op een lijst gekozen worden. Zij houden ook contact met kiezers in hun district. Ook hier dus sprake van 'perfecte' descriptieve representatie naar provincie. Door de grote districten is het effect op partijpolitieke vertegenwoordiging van deze districten niet groot: hoe meer zetels in ieder kiesdistrict gekozen worden, hoe representatiever het parlement is (Gallagher & Mitchel 2018). Toch is er in België een beperking aan die evenredige vertegenwoordiging van politieke partijen door het bestaan van een 'effectieve' kiesdrempel. Hierdoor kan bijvoorbeeld een politieke partij die het relatief goed doet in kleine districten maar minder goed in grote districten met lege handen blijven staan.

⁸ Geografisch geconcentreerde minderheden zoals de Schotse nationalistena krijgen wél zetels.

Geografische vertegenwoordiging in Nieuw-Zeeland

In verschillende stelsels wordt geprobeerd zowel geografische als partijpolitieke evenredigheid te krijgen. Dat is ook het geval in de gemengde stelsels van Duitsland en Nieuw-Zeeland.⁹ In Nieuw-Zeeland krijgt iedere partij een aandeel van de 120 zetels van het Parlement dat evenredig is met hun stemmental. Deze worden in de eerste plaats ingevuld met vertegenwoordigers die in 72 enkelvoudige geografische districten gekozen worden. Als een partij meer districtsvertegenwoordigers krijgt dan waar ze ‘evenredig’ recht op hebben, worden deze als ‘overhang mandates’ wel toegekend: het parlement wordt groter gemaakt. Daardoor is dit kiesstelsel niet perfect partijpolitiek evenredig.

Geografische vertegenwoordiging in Denemarken

In het Deense kiesstelsel worden districten waarin verscheidene regionale vertegenwoordigers worden gekozen gecombineerd met vereffeningszetels.¹⁰ Vergelijkbare stelsels worden gebruikt in Noorwegen, Oostenrijk,¹¹ IJsland, Zuid-Afrika¹² en Zweden.¹³ De regionale zetels worden gekozen zoals in België, maar net als in Nieuw-Zeeland wordt er gestreefd naar een evenredige uitslag. Dit wordt hier gedaan door op basis van de landelijke uitslag zetels aan partijen toe te kennen. In zo’n

⁹ De afgelopen vijftien jaar hebben de Duitsers hun kiesstelsel regelmatig veranderd, zodat dit minder gemengd is geworden. De spanning tussen geografische en partijpolitieke vertegenwoordiging kwam in Duitsland tot een explosie in 2008 toen het *Bundesverfassungsgericht* oordeelde dat het grondkarakter van de Bondsdagverkiezing de evenredige vertegenwoordiging van politieke partijen was. De Kieswet werd gewijzigd zodat het totale aantal vertegenwoordigers van politieke partijen (gekozen binnen districten en op Landslijsten) evenredig was. Daarvoor was een scherpe groei van het aantal vertegenwoordigers nodig. Omdat de Bondsdag op die manier heel groot werd, is er in 2023 een nieuwe Kieswet aangenomen waarin is vastgesteld dat niet langer alle in districten verkozen vertegenwoordigers hun zetel krijgen. Als een partij meer districtszetels haalt dan waar ze qua partijpolitieke evenredigheid recht op heeft, wordt de districtszetels die met de kleinste meerderheden verkozen zijn niet toegekend.

¹⁰ We kunnen in een rapportage over kiesstelsels voor het ministerie van Koninkrijksrelaties niet ongenoemd laten dat het Koninkrijk Denemarken net als Nederland uit meerdere landen bestaat. In het Deense geval uit Groenland en de Faerøer eilanden. Het Deense nationale parlement is net als het Nederlandse parlement het Koninkrijksparlement. Echter hier worden, anders dan in het Koninkrijk der Nederlanden, alle landen vertegenwoordigd en hebben Groenland en de Faerøer eilanden allebei twee zetels.

¹¹ In Oostenrijk wordt een vergelijkbaar kiesstelsel gehanteerd. Dit land is ingedeeld in 39 districten waarin 1 tot 7 te zetels verdelen zijn. Hiermee worden in principe alle 183 zetels verdeeld. Om een zetel in een district te halen moet een partij de kiesdrempel in dat district halen. Restzetels worden niet verdeeld. De zetels die zo niet verdeeld zijn worden dan eerst binnen de *Bundesländer* verdeeld om ervoor te zorgen dat de uitslag inclusief de al verdeelde districtszetels zo proportioneel mogelijk is; ook hierbij geldt een landsbrede kiesdrempel en worden geen restzetels verdeeld. Zetels die dan overblijven worden op het nationale niveau samengenomen en verdeeld over de partijen zodat de uitslag zo evenredig mogelijk is.

¹² In Zuid-Afrika hebben kiezers twee stemmen: één voor een regionale lijst en één voor een landelijke lijst. Nadat de regionale zetels worden verdeeld zijn, worden zetels verdeeld zodat de landelijke uitslag in zetels op basis van de landelijke uitslag voor de landelijke lijsten zo evenredig mogelijk is. Deze worden toegekend aan kandidaten op landelijke lijsten.

¹³ In Zweden werkt het stelsel grotendeels hetzelfde als het Deense alleen moet een partij boven de landelijke kiesdrempel (hier 4%) uitkomen om een regionale zetel te krijgen. Deze mogelijkheid bespreken we in paragraaf 3.1.9.

kiesstelsel kan, als de districten groot genoeg zijn en er voldoende vereffening zetels zijn, de uitslag gelijk zijn aan het evenredige stelsel dat Nederland hanteert.

Zo'n stelsel met districtsvertegenwoordigers gekozen in meervoudige districten en met landelijke vereffening zetels wordt op verschillende manieren vormgegeven. Zo verschilt het aantal vereffening zetels per land (zie tabel 2.1.). In Denemarken ligt die balans op 139 regionale vertegenwoordigers en 40 landelijke vereffening zetels. Daarnaast verschilt de manier waarop die landelijke vereffening zetels worden verdeeld. Zo bestaat er in Denemarken een stelsel waarbij de 'beste verliezers' in de regio's een zetel krijgen, terwijl er in andere landen vooraf een landelijke lijst beschikbaar is.

Tabel 2.1: Aantallen vereffening zetels in vijf landen

Land	Totaal aantal zetels	Aantal vereffening zetels	Aandeel vereffening zetels
Denemarken	179 ^a	40	22%
Noorwegen	169	19	11%
Oostenrijk ^b	183	27	15%
IJsland	63	9	14%
Zuid-Afrika	400	200	50%
Zweden	349	39	11%

^a inclusief de zetels voor Groenland en de Faerøer eilanden.

^b Variabel, aantal voor 2024.

2.3 Afsluitende overwegingen

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat achter de keuzes in een kiesstelsel belangrijke waarden verscholen zijn. Bepaalde aspecten van een kiesstelsel worden boven andere gesteld. Er is daarbij een veelheid van waarden om over na te denken. Wij focussen hier op vertegenwoordiging en meer specifiek op partijpolitieke en geografische representatie. Dat komt niet omdat dit de enige of meest belangrijke aspecten van het kiesstelsel zijn, maar omdat in het regeerprogramma wordt voorgesteld de geografische evenredigheid te versterken met behoud van de partijpolitieke evenredigheid.

In het huidige Nederlandse stelsel wordt de nadruk gelegd op representatie die wordt vormgegeven door politieke partijen. Waar het gaat om vertegenwoordiging op basis van persoonskenmerken (regio, gender, etniciteit, of welk ander aspect voor een kiezer dan ook relevant is) wordt de vrijheid aan politieke partijen en kiezers gelaten om 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 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 houden, kunnen ze op hem

stemmen. De schoonheid van het stelsel is dat het de ruimte biedt aan een veelheid van vormen van representatie. Echter als het idee bestaat dat belangen die verbonden zijn met de woonplaats daardoor te weinig aan bod komen, kan men door aanpassingen van het kiesstelsel proberen dit aspect van descriptieve representatie te versterken.

Het op deze manier versterken van geografische representatie, gaat echter ten koste van andere vormen van representatie. Naast descriptieve representatie, noemt Pitkin ook de mogelijkheid van symbolische representatie. Dit gaat niet zozeer om hoe de vertegenwoordiger formeel wordt benoemd, of wie de vertegenwoordiger 'is', en zelfs niet of er daardoor meer sprake is van responsiviteit, maar om wat de vertegenwoordiger betekent voor degenen die vertegenwoordigd worden. Een symbolische representant is het object van gevoelens van burgers (Pitkin 1967, p.99). Het gaat hier om de emotionele band tussen die twee. Kamerleden vertegenwoordigen kiezers niet alleen maar omdat ze zeggen wat ze denken, of lijken op wie ze zijn maar ook omdat ze namens hen optreden. Er is een vertrouwensband tussen kiezer en gekozenen. De keuze om het kiesstelsel te regionaliseren heeft als doel om de descriptieve vertegenwoordiging te versterken in de hoop hiermee de responsiviteit te versterken. Het is echter de vraag wat dit doet met de symbolische vertegenwoordiging. In het Nederlandse stelsel stemmen de meeste kiezers op de lijsttrekker. Dat is deels natuurlijk de simpelste optie of een teken dat men in stemt 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 even zeer voor Frans, Dilan, Pieter, Rob, Caroline etc. Eén van de belangrijke aspecten van het Nederlandse stelsel is dat kiezers uiting kunnen geven aan deze symbolische band met een stem op de lijsttrekker.

Eén van de belangrijkste spanningen in het huidige Nederlandse politieke stelsel is de ongelijkheid in politiek vertrouwen tussen mensen met en zonder diploma van een universiteit of HBO-instelling (Remkes et al 2018b). Kiezers zonder zo'n diploma hebben vaak minder vertrouwen in de politiek dan kiezers met zo'n diploma. Tegelijkertijd weten we dat kiezers zonder zo'n diploma vaker hun stem geven aan de lijsttrekker (Nagtzaam 2019). Politieke kennis en opleidingsniveau hangen samen: mensen zonder HBO of universitair diploma kennen vaak wel de lijsttrekkers van politieke partijen maar niet per sé andere politici.

In zowel het kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels als het kieskringenstelsel kunnen kiezers niet meer stemmen op een landelijke lijsttrekker.¹⁴ Simpel gezegd, mensen kunnen niet meer stemmen op 'Geert', met wie ze wel een emotionele band hebben. In plaats daarvan worden ze gedwongen te stemmen op een regionale partijgenoot van hun politiek leider. In stelsels als het Amerikaanse waar mensen op een districtsvertegenwoordiger kunnen stemmen weet minder dan 40% wie hun vertegenwoordiger is (Haven Insights 2017) en in het Verenigd Koninkrijk fluctueert dit tussen de 20 en 50% (Hansard

¹⁴ Er kan worden gekozen voor een stelsel waarbij landelijke kandidaten (bijvoorbeeld een landelijke lijsttrekker) op alle regionale lijsten mogen staan. Op die manier wordt het idee van een meervoudig stelsel met vereffeningszetels echter doorbroken en wordt minder duidelijk wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van het huidige stelsel. Deze variant werken we in dit rapport verder niet uit.

Society 2013). Het is een vraag of deze beperking van de keuze van burgers goed is voor de symbolische band tussen kiezer en gekozenen en daarmee voor politieke vertrouwen vooral onder die groepen die al weinig vertrouwen in de politiek hebben.

3 Drie kiesstelsels en hun effect op partijpolitieke en geografische proportionaliteit

Het doel van het kabinet is de regionale component in het kiesstelsel te versterken zonder daarbij de partijpolitieke evenredigheid al te veel schade aan te doen. Wij bespreken in dit hoofdstuk drie kiesstelsels die dit wellicht kunnen:

- Een stelsel met meervoudige districten en landelijke vereffeningszetels (Het ‘Scandinavische stelsel’)
- Het stelsel ‘Met één stem meer keus’
- Een kieskringenstelsel

De nadruk bij die bespreking ligt op het stelsel met meervoudige districten en landelijke vereffeningszetels. We identificeren in dit hoofdstuk een groot aantal aspecten van dit Scandinavische kiesstelsel. Enkele van die aspecten hebben voor het onderzoeken van de partijpolitieke en de geografische evenredigheid geen consequenties, maar zijn wel belangrijk bij de precieze vormgeving van het stelsel. De overige aspecten betrekken we wel in die doorrekening in hoofdstuk 4. Verder bespreken we kort de vormgeving van de andere twee stelsels. Tenslotte gaan we aan het eind van dit hoofdstuk wat dieper in op de betekenis en berekening van de partijpolitieke en van de geografische evenredigheid van de diverse (varianten van) stelsels.

3.1 Een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels

De kern van een stelsel met meervoudige districten en landelijke vereffeningszetels is dat kiezers één stem uitbrengen op een regionale lijst, dat een deel van de leden van de Tweede Kamer wordt gekozen in districten, en dat een ander deel van de Kamerleden wordt aangewezen op basis van de landelijke, geaggregeerde uitslag. Na het verdelen van de regiozetels worden landelijke vereffeningszetels verdeeld om de zetelverdeling tussen politieke partijen zo evenredig mogelijk te maken. Binnen zo’n stelsel zijn veel varianten mogelijk. Wij schetsen hieronder enkele belangrijke aspecten, maar er zijn meer knoppen waaraan gedraaid kan worden.

3.1.1 Districtsindelingen bij meervoudige districten

In het Scandinavische stelsel wordt het land ingedeeld in districten. De indeling van die districten kan op veel manieren plaatsvinden en elk van die indelingen is arbitrair. De keuze voor bepaalde districtsgrenzen kan voordelig zijn voor bepaalde politieke partijen en het gevaar van *gerrymandering* ligt daarom altijd op de loer. In dat geval wordt de vormgeving van districten

bepaald door partijpolitieke overwegingen (Best et al. 2018). Bij meervoudige districten met vereffeningszetels zijn de mogelijkheden van *gerrymandering* echter zeer beperkt, zo niet afwezig.

Een district moet geografisch coherent en qua identiteit en belangen samenhangend zijn en niet willekeurig worden vormgegeven. Alleen op die manier kan er sprake zijn van een zinvolle geografische vertegenwoordiging. Dat betekent bijvoorbeeld dat een district mensen omvat met eenzelfde regionale identiteit (Tukker, Fries, Zeeuw) en/of met dezelfde belangen (Groninger gaswinning). In hoeverre een indeling op deze manier in Nederland zinvol te maken is, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Wij richten ons in dit onderzoek op vier indelingen: drie bestaande geografische indelingen en een variant die op verzoek van het ministerie is toegevoegd.

- 4 landsdelen.¹⁵
- 10 districten;¹⁶
- 12 provincies;
- 19 kieskringen van Europees Nederland;¹⁷

De Nederlanders die buiten Europees Nederland wonen, vormen een bijzondere categorie. Zij wonen niet in een provincie of landsdeel en zouden dus geen regionale vertegenwoordiging krijgen als daar geen bijzondere regeling voor wordt getroffen.¹⁸ Het gaat hier allereerst om de bewoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden). Bij een indeling die uitgaat van de bestaande kieskringen zouden zij de twintigste kieskring vormen, maar de BES eilanden zijn geen onderdeel van de landsdelen of de provincies. Verder zijn er Nederlanders die buiten het Koninkrijk der Nederlanden wonen.¹⁹ Zij mogen bij Tweede Kamerverkiezingen hun stem uitbrengen als ze zijn geregistreerd.

¹⁵ De landsdelen bestaan uit Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Oost (Overijssel, Gelderland en Flevoland), West (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland) en Zuid (Noord-Brabant en Limburg).

¹⁶ Bij de indeling naar 10 districten zijn de twee kleinste provincies (Flevoland en Zeeland) bij respectievelijk Overijssel en Noord-Brabant gevoegd.

¹⁷ De negentien kieskringen vallen grotendeels samen met de provincies, maar de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Noord-Holland zijn opgedeeld. Het gaat om de kieskringen Groningen (provincie Groningen), Leeuwarden (provincie Friesland), Assen (provincie Drenthe), Zwolle (provincie Overijssel), Lelystad (provincie Flevoland), Nijmegen (het zuiden van Gelderland), Arnhem (het noorden van Gelderland), Utrecht (provincie Utrecht), Amsterdam (de gemeente Amsterdam), Haarlem (het zuiden van Noord-Holland), Den Helder (het noorden van Noord-Holland), Den Haag (de gemeente Den Haag), Rotterdam (de gemeente Rotterdam), Dordrecht (het zuiden van Zuid-Holland), Leiden (het Noorden van Zuid-Holland), Middelburg (de provincie Zeeland), Tilburg (het westen van Noord-Brabant), Den Bosch (het oosten van Noord-Brabant) en Maastricht (Limburg). We behandelen kieskring 20 (de BES-eilanden) apart.

¹⁸ In lijn met het bestaande kiesrecht laten we de Nederlanders die wonen op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten buiten beschouwing. In een koninkrijksparlement zouden ook deze burgers vertegenwoordigd moeten zijn.

¹⁹ Deze worden in het huidige kiesstelsel meegerekend bij de kieskring Den Haag. In onze berekeningen is deze groep apart genomen en vallen ze dus niet meer onder die kieskring.

In een deel van onze doorrekeningen onderzoeken we voor zowel de inwoners van de BES eilanden als voor de kiezers buiten het koninkrijk de mogelijkheid dat zij een vaste regionale Kamerzetel invullen.²⁰ Het gaat daarbij overigens om hooguit twee regiozetels.²¹ Hoe belangrijk ook, voor de partijpolitieke en geografische representativiteit zijn dit soort overwegingen van secundair belang.

3.1.2 Het aantal districtszetels en het aantal vereffeningszetels

Uitgaande van de huidige 150 Kamerzetels, kunnen aan de regio's maximaal 150 regiozetels worden toegewezen. Er zijn in die specifieke variant geen vereffeningzetels. In de doorrekeningen onderzoeken we, naast deze variant zonder vereffeningzetels, varianten met tussen de 5 en 50 vereffeningzetels. Speciale aandacht gaat uit naar varianten met 125 regiozetels (en dus 25 vereffeningzetels), omdat dit aantal in voorstellen voor een meervoudig stelsel enkele keren is genoemd.

3.1.3 De zetelverdeling over districten

Regiozetels kunnen op basis van verschillende *grondslagen* worden verdeeld over de districten. In Scandinavië wordt bijvoorbeeld niet alleen gekeken naar het aantal inwoners, maar ook naar het oppervlak van de districten. In lijn met de gemeentewet, de Kieswet en de politicologische literatuur (Samuels & Snyder 2001) ligt een verdeling naar rato van het aantal inwoners per district echter het meest voor de hand.²²

Een perfect evenredige verdeling van zetels op basis van inwoners is niet mogelijk. Er is immers maar een beperkt aantal zetels te verdelen. Deelt men het totale aantal inwoners in Nederland door het aantal beschikbare regiozetels, kan op basis daarvan een eerste verdeling van zetels worden gemaakt over de regio's. Laten we die breuk de 'regiodeler' noemen. Het aantal keren dat een regio (bijvoorbeeld een provincie) zo'n regiodeler aan inwoners heeft, bepaalt hoeveel zetels die regio *in ieder geval* krijgt. Die eerste stap in de verdeling van zetels over regio's is evenredig. Probleem is dat er dan nog enkele zetels overblijven (vrijwel altijd minstens één,

²⁰ In het voorstel Omtzigt (2023) wordt de toekenning van een zetel voor de BES-eilanden afhankelijk gemaakt van de uitslag op de eilanden: "Maximaal één zetel is beschikbaar voor een kandidaat die op de BES-eilanden 5.000 stemmen haalt en een kwart van de kiesdeler in totaliteit behaalt in het kiesdistrict." Wij stellen in deze doorrekening voor dit criterium niet mee te nemen. We wijzen er wel op dat het *totale* aantal uitgebrachte stemmen op de BES-eilanden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 niet boven de 5.000 uit kwam.

²¹ Naast de vier hier gepresenteerde en geanalyseerde districtsindelingen, hebben we een vijfde geconstrueerd en geanalyseerd, waarbij de BES-eilanden en kiezers buiten Nederland *samen*, naast de 12 provincies, een dertiende 'provincie' vormen, die gegarandeerd één zetel toegewezen krijgen. In verband met de leesbaarheid hebben we er uiteindelijk van afgezien deze variant in dit rapport te presenteren.

²² Als grondslag kan worden gekozen voor een verdeling van zetels over regio's op basis van (1) het aantal inwoners, (2) het aantal kiesgerechtigden, of (3) het aantal opgekomen kiezers. Omdat het parlement de gehele bevolking vertegenwoordigt, ligt het voor de hand uit te gaan van het aantal inwoners voor de verdeling van zetels over districten.

meestal meer, en maximaal het aantal districten min één).²³ Er zijn verschillende manieren om die resterende zetels over de regio's te verdelen. Al die manieren kunnen 'evenredig' genoemd worden. Twee van die manieren hanteren we op verschillende plekken in Nederland: Grootste Gemiddelden en Grootste Overschotten.²⁴ Deze twee opties zijn ook al in de Kieswet opgenomen: Grootste Overschotten wordt gebruikt bij de zetelverdeling in de kleinere gemeenten en Grootste Gemiddelden in vrijwel alle andere verkiezingen. Grootste Overschotten betekent dat na de eerste verdeling van zetels, de resterende zetels worden toegekend aan de districten of partijen met de meeste resterende inwoners of de meeste reststemmen. Daardoor krijgen vooral de districten die net niet genoeg inwoners hadden voor een extra zetel er alsnog eentje. Bij de methode van Grootste Gemiddelden worden de restzetels verdeeld door het aantal inwoners per district te delen door het aantal zetels dat ze al hebben plus één. Het district met het hoogste gemiddelde krijgt de volgende zetel. Dit proces wordt herhaald totdat alle zetels zijn verdeeld.

Naast de verdeling van zetels over de districten in Europees Nederland kan een regiozetel worden toegekend aan de BES-eilanden, aan de kiezers in het buitenland of aan beide. Daarbij sluiten we omwille van de eenvoud de variant waarbij wel aan kiezers in het buitenland, maar niet aan kiezers op de BES-eilanden een regiozetel wordt toegekend bij voorbaat uit.²⁵

3.1.4 De zetelverdeling binnen districten

Net als bij de verdeling van zetels over regio's, kunnen verschillende regels worden gebruikt om de zetels binnen die districten te verdelen over politieke partijen. We onderzoeken in deze doorrekening wederom de restzetelverdeling op basis van Grootste Gemiddelden en op basis van Grootste Overschotten. In dit getal werken de beide methoden op basis van het aantal stemmen. Grootste Overschotten betekent in dit geval dat na de eerste verdeling van zetels, de resterende zetels worden toegekend aan de politieke partijen met de meeste reststemmen. Daardoor krijgen vooral de partijen die net niet genoeg stemmen hadden voor een extra zetel er alsnog eentje. Bij de methode van Grootste Gemiddelden worden de restzetels verdeeld door het aantal stemmen van elke partij te delen door het aantal zetels dat ze al hebben plus één. De partij met het hoogste gemiddelde krijgt de volgende zetel. Dit proces wordt herhaald totdat alle zetels zijn verdeeld.

²³ Alleen bij een exacte verdeling van regiozetels over districten zijn er geen restzetels. Die situatie zal nooit optreden. Bij 12 provincies kan zich hypothetisch de extreme situatie voordoen dat 11 van de provincies precies een inwoner te weinig hebben voor een regiozetel. Dan zijn er extreem veel inwoners nog niet vertegenwoordigd. Die 11 inwoners wonen dan (per definitie) in de twaalfde provincie. Deze provincie krijgt alleen de eigen zetels, maar geen extra zetels. Dat levert dus 11 'restzetels' op.

²⁴ In de bijlage staat uitgelegd hoe de systemen van Grootste Overschotten en van Grootste Gemiddelden werken.

²⁵ Om het 'inwonertal' voor het district 'niet ingezetenen' te berekenen, delen we eerst het aantal inwoners van Europees Nederland en de BES-eilanden door het totale aantal kiesgerechtigden in die gebieden. Dit geeft een ratio. Daarna vermenigvuldigen we deze ratio met het aantal geregistreerde kiezers in de groep niet ingezetenen, cf. Otjes, S. (2021). Dat wil zeggen de *verhouding* tussen het aantal inwoners en het aantal geregistreerde kiezers in Europees Nederland te gebruiken we om het aantal 'inwoners' van de groep niet-ingezetenen te bepalen.

3.1.5 Het verdelen van vereffeningsetels: kiesdrempel

Nadat de regiozetels zijn verdeeld over de partijen, moet de landelijke uitslag worden vastgesteld, om zo te bepalen welke politieke partijen recht hebben op vereffeningsetels. Omtzigt (2023) stelt in zijn uitwerking van een kiesstelsel met meervoudige districten en landelijke vereffeningsetels voor, dat partijen een kiesdrempel moeten passeren voordat zij recht krijgen op een landelijke vereffeningsetel. Een kiesdrempel is echter geen inherent onderdeel van een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningsetels: het functioneert ook zonder zo'n drempel. De discussie over de kiesdrempel is een aparte discussie. Een kiesdrempel kan ook worden ingevoerd binnen het huidige stelsel. En de stelsels 'Met één stem meer keus' en het kieskringenstelsel kunnen ook worden voorzien van een kiesdrempel. Die drempel heeft ook niets te maken heeft met het versterken van een regionale component. Het is daarom goed de discussie over een kiesstelsel met meervoudige districten los te koppelen van een discussie over een kiesdrempel. In de doorrekening onderzoeken we weliswaar varianten met een kiesdrempel van 0.67% van de stemmen op het landelijke niveau (conform het huidige kiesstelsel) en varianten met een kiesdrempel van 1% en 3% van de stemmen (zoals wordt voorgesteld door Omtzigt) en een variant met 5% van de stemmen, maar richten we ons daarna vooral op varianten met de huidige kiesdrempel. De effecten van een kiesdrempel zijn voldoende bekend (Van der Meer 2017, 2023).

3.1.6 Het verdelen van vereffeningsetels: een basismandaatclausule voor behaalde regiozetels?

Als een wat hogere kiesdrempel wordt ingevoerd, ontstaat de mogelijkheid dat een politieke partij in een district een regiozetel haalt, maar dat die partij niet voldoet aan de landelijke kiesdrempel. Met die complicatie kan op drie manieren worden omgegaan: (a) de regiozetel wordt niet toegekend,²⁶ (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningsetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningsetels. Die laatste variant noemen we in navolging van de Duitse *Grundmandatklausele* de 'basismandaatclausule'. Waarschijnlijk is het praktische verschil tussen aspect (b) en (c) klein, omdat een politieke partij die maar in een regio een zetel haalt, geen tweede (vereffenings)zetel op landelijk niveau zal krijgen, maar helemaal uit te sluiten valt dit scenario waarschijnlijk niet.

3.1.7 Het verdelen van vereffeningsetels over politieke partijen

Bij het verdelen van de vereffeningsetels kunnen we gebruik maken van het huidige stelsel, waarbij een systeem van Grootste Gemiddelden wordt gehanteerd, of voor een stelsel met Grootste Overschotten. Als we in de doorrekening gebruik maken van een stelsel van Grootste Overschotten, wordt een vergelijking tussen een stelsel met meervoudige districten en het

²⁶ Dat is Zweden het geval, maar staat in onze ogen op gespannen voet met het basisidee van een regionaal kiesstelsel.

huidige stelsel echter wat lastiger. We hadden immers ook onder het huidige stelsel de restzetels kunnen verdelen op basis van Grootste Overschotten. We zien er daarom in hoofdstuk 4 vanaf ook deze variant door te rekenen.

De toekenning van vereffeningszetels werkt een beetje anders dan de toedeling van zetels onder het huidige stelsel. Onder het huidige kiesstelsel wordt feitelijk pas gewerkt met het systeem van Grootste Gemiddelden, *nadat de volle zetels zijn toegekend*. Dat betekent dat eerst de kiesdeler wordt vastgesteld, dat daarna eerst wordt gekeken hoe vaak politieke partijen die kiesdeler hebben gehaald, en dat alleen de restzetels met het systeem van Grootste Gemiddelden worden verdeeld. Men zou ook *alle* zetels met dit systeem van Grootste Gemiddelden kunnen verdelen, en de uitkomst is dan exact hetzelfde, maar dat is niet de manier waarop het geregeld staat in de Kieswet.

De toekenning van vereffeningszetels moet echter *direct* werken met het systeem van Grootste Gemiddelden en kan geen gebruik maken van de algemene kiesdeler. Er zijn namelijk niet onder alle omstandigheden voldoende vereffeningszetels om eerst alle ‘volle’ zetels toe te kennen aan politieke partijen. En dit betekent weer, dat er uitslagen denkbaar zijn, waarbij een (grote) politieke partij ‘de laatste drie of vier’ vereffeningszetels toegewezen ‘zou hebben gekregen’, maar die niet krijgt omdat er te weinig vereffeningszetels over zijn. Dit vereist weliswaar een vrij uitzonderlijke verdeling van stemmen waarbij veel partijen slechts iets meer dan veelvouden van de kiesdeler hebben gehaald, maar uitgesloten worden kan het niet. Dit kenmerk van het Scandinavische kiesstelsel zoals hier uitgewerkt, biedt later in dit rapport de verklaring voor het feit dat er omstandigheden zijn waarbij een grote politieke partij ten opzichte van het huidige stelsel, tot 4 zetels kan verliezen ten opzichte van het huidige stelsel.

In Tabel 3.1 staan alle aspecten nog eens op een rij en wordt duidelijk gemaakt hoe we in eerste instantie komen tot 12.672 logische varianten.²⁷ Overigens beperken we doorrekeningen later tot ruim 2.000 van die varianten, omdat lang niet alle combinaties van opties even zinnig, of zelfs maar praktisch mogelijk zijn.

²⁷ Omdat een optie van een aspect gecombineerd kan worden met een optie van elk van de andere aspecten, zijn er $4 \times 11 \times 2 \times 3 \times 2 \times 2 \times 4 \times 3 = 12.672$ varianten. Maar het heeft bijvoorbeeld niet veel zin na te denken over een landelijke kiesdrempel als er geen vereffeningszetels zijn. Niet alle combinaties van opties zijn dus even zinnig. Bovendien laten we enkele aspecten die hiervoor aan de orde zijn geweest zitten. Zo gaan we niet in op de verschillende grondslagen van de verdeling van zetels. Dit grote aantal is dus vooral bedoeld om te laten zien hoe complex een discussie is over de inrichting van een kiesstelsel.

Tabel 3.1: Aspecten binnen het stelsel met meervoudige districten en vereffeningsetels: 12.672 varianten

Aspecten	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (4)
Aantal vereffeningsetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (11)
Grondslag voor de verdeling van zetels over districten	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtszetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	(a) Geen gegarandeerde zetels, (b) Gegarandeerde zetel voor beide groepen, (c) alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3)
Verdeling districtszetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Verdeling van vereffeningsetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Kiesdrempel voor vereffeningsetels	0.67%, 1%, 3% of 5% (4)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningsetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningsetels. (3)

Leeswijzer: in de tabel staat tussen haakjes telkens hoeveel opties er per aspect zijn. Combinaties van die opties noemen we een variant. De systemen van Grootste Gemiddelden en Grootste Overschotten, die in dit rapport een belangrijke rol spelen, worden in de bijlage toegelicht aan de hand van een eenvoudig voorbeeld.

3.1.8 Het toekennen van vereffeningsetels aan personen

In principe valt het precieze toekennen van zetels aan personen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar voor het onderzoek naar geografische representativiteit moeten we er wel aandacht aan besteden. Het toekennen van regiozetels maakt duidelijk in welke mate personen uit bepaalde regio's daadwerkelijk worden gekozen. Als alle zetels in de Tweede Kamer worden verdeeld via regiozetels is de geografische representativiteit 'perfect'. Alleen wanneer er ook vereffeningsetels worden toegedeeld kan die geografische representativiteit worden doorbroken. Het is echter niet op voorhand duidelijk hoe de vereffeninglijst in de toekomst wordt samengesteld. In het voorstel van Omtzigt (2023) staat slechts dat een vereffeninglijst uitsluitend bestaat uit mensen die ook op regionale lijsten staan. Maar hoe deze lijsten worden samengesteld is onduidelijk. Daar zullen politieke partijen wellicht zelf over mogen beslissen, of wellicht wordt een soort van 'beste verliezers' regel geïntroduceerd. Hiermee ontstaat wel een *blackbox* in het kiesstelsel. In het hypothetische geval dat alle personen van alle partijen met een

vereffeningsmandaat uit Zuid-Holland komen, zal er nog steeds sprake van een oververtegenwoordiging van deze regio zijn. In de doorrekening doen we een voorstel hoe naar dit aspect kan worden gekeken. Daar maken we ook een vergelijking tussen de huidige geografische representativiteit van de Tweede Kamer en de geografische representativiteit met een stelsel met vereffeningszetels. Maar die vergelijkingen zijn wel gebaseerd op enkele zeer sterke aannames en historische data. Ze zeggen dus maar weinig over de werking van het stelsel.

3.1.9 Enkele aanvullende overwegingen bij de inrichting van een Scandinavisch stelsel

Bij ieder kiesstelsel zit de duivel in de details. De hierboven besproken aspecten zijn onderdeel van de onderscheiden varianten voor de doorrekeningen, omdat ze naar verwachting invloed hebben op de partijpolitieke en de geografische representativiteit. Er zijn echter ook aspecten die waarschijnlijk geen invloed hebben op de zetelverdeling, en er zijn aspecten die zo ver af staan van de huidige praktijk, dat ze naar verwachting niet serieus overwogen zullen worden. Het is echter wel van belang kort bij enkele van deze aspecten stil te staan.

Grondslag voor zeteltal voor districten. In onze doorrekening hanteren we het aantal inwoners bij het vaststellen van het aantal regiozetels per district. Wij kiezen hiervoor omdat de toedeling van zetels in de Nederlandse Kieswet en in de Gemeentewet en de Provinciewet vaker afhangt van het inwoneraantal. Het gevolg hiervan is dat als in een district de opkomst laag is, een individuele stem bij de toekenning van regiozetels in dat district wat zwaarder meetelt dan elders. Hoewel deze onevenredigheid wordt gecompenseerd door de vereffeningszetels, is het van belang te bedenken dat naast het aantal inwoners, ook het aantal geregistreerde kiezers of het aantal opgekomen kiezers als grondslag kan worden gekozen voor de toedeling van zetels aan regio's. Bij die laatste optie is echter niet op voorhand bekend hoeveel zetels er aan een regio worden toegedeeld en is die toekenning onderdeel van het vaststellen van de verkiezingsuitslag. We hebben omwille van de eenvoud afgezien van de doorrekening van varianten met deze optie.

Regionale kiesdrempel. Men zou kunnen overwegen bij het toedelen van regiozetels aan politieke partijen een regionale kiesdrempel in te bouwen. Dat wil zeggen dat een partij ten minste genoeg stemmen moet halen voor een volle zetel om mee te dingen naar de zetels in die regio. Dit zou in lijn zijn met het huidige stelsel waar een politieke partij ook minimaal een volle zetel moet halen. Maar als er districten zijn met 3 of minder regiozetels, dan is de kiesdrempel in deze districten voor het toekennen van een regiozetel 33% of meer van de stemmen. Dat is gezien de electorale versplintering op dit moment zo'n hoge drempel, dat een keuze hiervoor tot grote afwijkingen van evenredigheid zou leiden en zelfs tot de mogelijkheid dat regiozetels niet worden toegekend. Men zou ook kunnen kiezen voor een lagere kiesdrempel (dat een partij een halve zetel moet winnen om mee te dingen voor een restzetel bijvoorbeeld) maar die keuze zou

arbitrair worden. Om deze redenen hebben we afgezien van het betrekken van deze mogelijkheid in onze berekeningen.

Eisen aan kandidaatstelling. Het bestaan van regionale lijsten zegt nog niets over de vereisten aan wie er op die lijsten staan. In afwezigheid van regels kan een partij in ieder district een identieke lijst indienen. Daarmee zou het regionale karakter van het kiesstelsel ondermijnd worden. Om dat tegen te gaan, kan bijvoorbeeld in de Kieswet worden opgenomen dat een persoon maar op één regionale lijst mag staan. Men zou zelfs kunnen eisen dat die kandidaten moeten wonen en blijven wonen in het district waarvoor ze verkozen zijn. Aan staatsrechtgeleerden laten we de vraag in hoeverre dat verenigbaar is met artikel 56 van de Grondwet. Voor de doorrekening van de partijpolitieke of geografische representativiteit heeft dit aspect geen consequenties. Voor de feitelijke geografische representativiteit uiteraard wel: we gaan ervanuit dat iedere kandidaat woont in het district waar voor hij of zij verkozen is.

Het toekennen van districtszetels aan personen. Bij het toekennen van de regiozetels aan personen geldt in principe de lijstvolgorde. Het is de vraag of bij het verkiezen van personen binnen regio's ook gebruik gemaakt kan worden van een systeem van voorkeurstemmen. In het voorstel van Omtzigt (2023) wordt gesproken over een regionale voorkeursdrempel van 50% van de regionale kiesdeler, maar omdat die eis zoveel hoger is dan de huidige 25% van de landelijke kiesdeler (die kleiner is dan de regionale kiesdeler), valt niet te verwachten dat individuen die lager op de lijst staan die drempel ooit kunnen passeren. Dit maakt de (regionale) lijstvolgorde dominant, versterkt de grip die partijen op kandidaten hebben en ontnemt kiezers de mogelijkheid die volgorde te doorbreken. Voor de doorrekening van de partijpolitieke of geografische representativiteit heeft dit aspect geen consequenties. Voor de keuze voor en vormgeving van het stelsel is dit punt wel van belang.

Afstand van het Kamerlidmaatschap. Een gekozen kandidaat zou afstand kunnen doen van het Kamerlidmaatschap, bijvoorbeeld om minister te worden. De vraag is dan of de opvolger van de regionale lijst komt waarop deze persoon verkozen is, of van de nationale vereffeningslijst. Als de nationale vereffeningslijst wordt gebruikt, zou dit de geografische evenredigheid kunnen veranderen. Voor de doorrekening van de partijpolitieke vertegenwoordiging heeft dit aspect geen consequenties, en eventuele veranderingen van de geografische evenredigheid treden in dat geval pas op na de verkiezingen. Daarom nemen we dit aspect niet mee in onze berekeningen. De meest voor de hand liggende variant is om mensen op te volgen uit dezelfde lijst: vertegenwoordigers van de regionale lijst die een overstap maken worden dan opgevolgd vanaf de regionale lijst, terwijl kandidaten die zijn gekozen vanaf de vereffeningslijst worden opgevolgd door kandidaten op die nationale vereffeningslijst. Maar dan rijst de vraag wat te doen als een lijst is uitgeput: wordt bij uitputting van een regionale lijst het gat gevuld door kandidaten uit dezelfde regio (van andere partijen) of door kandidaten van dezelfde partij, maar van de nationale vereffeningslijst (en dus van een andere regio). De vraag is ook of, zoals nu het geval is, regels voor lijstuitputting anders

zijn als dit gebeurt bij verkiezingen of pas later, bij het terugtreden van een al benoemd Kamerlid. Dit aspect heeft wel consequenties voor de partijpolitieke of geografische representativiteit. Maar omdat niet kan worden voorspeld waar en wanneer lijsttuitputting zal voorkomen (we besteden wel aandacht aan het ontbreken van regionale kandidaten in het huidige stelsel), zien we er vanaf dit aspect te betrekken in onze berekeningen.

De samenstelling van vereffeningslijsten. Eerder hebben al benoemd dat onduidelijk is hoe de nationale vereffeningslijsten worden samengesteld, anders dan dat ze zouden moeten bestaan uit regionale kandidaten. In Scandinavische landen wordt gebruik gemaakt van (varianten van) een ‘beste-verliezersregels’. Dat wil zeggen dat het vereffeningsmandaat wordt toegekend aan iemand die wel op een regionale lijst staat, maar nog niet verkozen is. Binnen het idee dat een partij evenredig vertegenwoordigd moet worden, worden de vereffeningsmandaten in dat geval toegekend aan kandidaten die nét naast een regionaal mandaat gegrepen hebben. Bij invoering van een dergelijk stelsel zou soms de geografische evenredigheid wel gegarandeerd kunnen zijn, zelfs bij grotere aantallen vereffeningszetels, maar dat is afhankelijk van de invulling van de ‘beste-verliezersregel’. Omdat dit element nog niet is voorgesteld, zien we er vanaf dit te betrekken in onze doorrekeningen en gaan we uit van een enkele nationale lijst, net zoals bij de huidige verkiezingen het geval is.

Doorwerking van de landelijke kiesdrempel in districtszetels. In onze doorrekeningen gaan we ervanuit dat een partij die wel een zetel haalt in een regio, maar die niet voldoet aan de landelijke kiesdrempels, de regiozetel mag behouden, maar niet in aanmerking komt voor een eventuele restzetel op basis van vereffeningszetels. Het zou in onze ogen ingaan tegen de logica van het kiesstelsel als de regionale zetel zou worden toegekend aan iemand anders, zoals in bijvoorbeeld Zweden. Het is immers de ambitie van het stelsel lokale vertegenwoordigers met een eigen mandaat te verkiezen. Deze keuze om partijen in bepaalde gevallen dus een zetel te laten behouden, leidt hoogstens tot een iets hogere partij politieke disproportionaliteit. Maar omdat die extra disproportionaliteit alleen zal ontstaan bij hogere kiesdrempels, en we de discussie over kiesdrempels loskoppelen van de discussie over dit stelsel, zien we af van het onderzoeken van dit aspect.

3.2 De inrichting van het stelsel ‘Met één stem meer keus’

De bedoeling van het voorstel ‘Met één stem meer keus’ is dat de invloed van voorkeurstemmen wordt verzaamd. Dit kunnen ook voorkeurstemmen zijn voor regionale kandidaten. Net als het kieskringenstelsel, geeft dit stelsel exact dezelfde partijpolitieke proportionaliteit en dezelfde kansen voor kleine partijen als het huidige kiesstelsel (Van der Kolk, 2019).

De geografische proportionaliteit van het stelsel zou wel af kunnen wijken van de uitkomsten op basis van het huidige stelsel. Op basis van bestaande simulaties (Otjes & Nagtzaam 2023) kunnen we in beeld brengen in welke mate in historische uitslagen landsdelen, provincies en kieskringen met dit stelsel evenrediger vertegenwoordigd zullen worden. Als onderdeel van de bestaande simulaties is er, op basis van een survey in 2022, geschat welk deel van de kiezers van iedere politieke partij een lijststem zou uitbrengen. De aanname die we hier moeten doen, is dat deze percentages voor de hele periode van toepassing zijn. Van dit stelsel bestaan twee varianten: eentje waarbij eerst de kandidaatstemmen worden verdeeld en daarna de lijststemmen, en een stelsel waarbij dat omgekeerd gebeurt.

3.3 De inrichting van het Kieskringenstelsel

In het huidige kiesstelsel bestaat, naast de mogelijkheid gelijklopende lijsten in te dienen, de mogelijkheid per kieskring een andere lijst in te dienen. Het huidige stelsel kan worden aangepast door de mogelijkheid te schrappen om gelijklopende lijsten in te dienen. Dat betekent dat kandidaten die op een lijst in een kieskring staan niet ook in een andere kieskring kandidaat mogen zijn. De zetelverdeling over politieke partijen verandert hierdoor niet ten opzichte van het huidige stelsel. De zetels worden daarna evenredig binnen de 'lijstengroep' (dus alle regionale lijsten van een politieke partij) verdeeld. De regeling hiervoor staat al in de Kieswet.²⁸ De partijpolitieke proportionaliteit van dit kieskringenstelsel is exact even groot als de partijpolitieke proportionaliteit van het huidige stelsel.

Hoewel de huidige wet spreekt over 'kieskringen' wijzen we erop dat het logischer zou zijn in dat geval de kieskringen opnieuw in te delen, bijvoorbeeld naar de huidige provincies. In onze doorrekeningen zijn we ook uitgegaan van die variant. De huidige kieskringen voldoen immers niet aan de vereisten van geografische samenhang²⁹ en gedeelde belangen.

Wij onderzoeken bij dit stelsel niet allerlei varianten, maar gaan uit van de huidige wet waarbij alleen de mogelijkheid om gelijklopende lijsten in te dienen is geschrapt en kieskringen door provincies zijn vervangen.³⁰ Dat betekent dat zetels over politieke partijen worden verdeeld met het systeem van Grootste Gemiddelden en dat regionale zetels daarbinnen worden verdeeld met het systeem van Grootste Overschotten. Nogmaals, dit stelsel geeft exact dezelfde partijpolitieke proportionaliteit als het huidige kiesstelsel en dezelfde kansen voor kleine partijen

²⁸ Dus als NSC landelijk 20 zetels heeft behaald, en NSC in Overijssel heeft 10% van de NSC stemmen behaald, dan komen er twee NSC-zetels uit Overijssel.

²⁹ De Kieskring Dordrecht bestaat uit twee delen: een deel boven en een deel onder Rotterdam. Ook de kieskring Amsterdam bestaat uit twee delen: een deel boven Ouder-Amstel en Diemen en een deel daaronder.

³⁰ Zo heeft ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel onder leiding van Johan Remkes (2018a) voorgesteld om de kieskringen reanimeren, dat was toen in een bredere context van kandidaatstellingsdistricten en het veranderen van het stelsel van voorkeursstemmen. De Jong (2018) is sceptisch over hoe deze combinatie uitwerkt.

als het huidige kiesstelsel,³¹ maar de geografische vertegenwoordiging kan erdoor veranderen doordat er per kieskring alleen nog maar lijsten met regionale kandidaten deelnemen. In de doorrekeningen beperken we ons dan ook tot dit geografische aspect.

Binnen deze uitvoering van het kieskringenstelsel is het niet uit te sluiten dat er aan een bepaalde kleinere regio helemaal geen zetels worden toegekend. Het kieskringenstelsel zou zo aangepast kunnen worden dat elke regio ten minste één vertegenwoordiger heeft. Deze aanpassingen hebben we in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

3.4 Het beoordelen van kiesstelsels

De kern van dit onderzoek is een doorrekening van de hierboven besproken (varianten van) kiesstelsels. Wij beperken ons daarbij tot twee van de criteria die we in hoofdstuk 2 hebben besproken: partijpolitieke evenredigheid en geografische evenredigheid. Dat betekent niet dat de andere criteria die we in hoofdstuk twee hebben genoemd niet van belang zijn.

Bij de doorrekeningen zien we af van een simpele tweedeling tussen wel en niet proportioneel. We geven slechts aan in hoeverre de uitkomst meer of minder proportioneel is dan de huidige (partijpolitiek zeer en geografisch minder) proportionele uitkomst. De vraag wanneer precies moet worden geconcludeerd dat iets ‘niet meer evenredig is’, beantwoorden we dan ook niet.

3.4.1 Criterium I: Partijpolitieke evenredigheid

Met partijpolitieke evenredigheid doelen we op de mate waarin partijen die deelnemen aan de verkiezingen naar rato van hun stemmental vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer. In de analyses hebben we gekeken naar diverse indices van evenredigheid, maar in verband met de leesbaarheid beperken we ons dit rapport tot een verschil index. Dit is simpelweg het totale aantal zetels dat anders verdeeld zou worden dan onder het huidige (proportionele) stelsel, gedeeld door twee. De resultaten van de analyses met andere indices wijken niet substantieel af van analyses op basis van deze index.³²

3.4.2 Criterium II: Geografische evenredigheid

Met geografische evenredigheid doelen we op de mate waarin de geografische spreiding van Kamerleden binnen de gekozen regionale indeling (landsdelen, provincies, kieskringen) evenredig is met het stemmental bij de Tweede Kamerverkiezingen. We onderzoeken hierbij verder niet

³¹ Het gaat hier om de werking van het stelsel. Kleine partijen zullen meer moeite hebben om 19 of 20 verschillende lijsten samen te stellen.

³² In een stelsel zonder kiesdrempel, is de index identiek aan het aantal overschotzetels (Vissers 2024).

welke individuen precies gekozen worden, maar louter in welke mate mensen worden gekozen die gezien zouden kunnen worden als vertegenwoordigers van een bepaalde regio. Ook nu weer rapporteren we uitsluitend de verschilscore. Dit is simpelweg het aantal zetels dat anders verdeeld is dan perfect geografisch (we gebruiken hiervoor het systeem van Grootste Gemiddelden), ook weer gedeeld door twee.

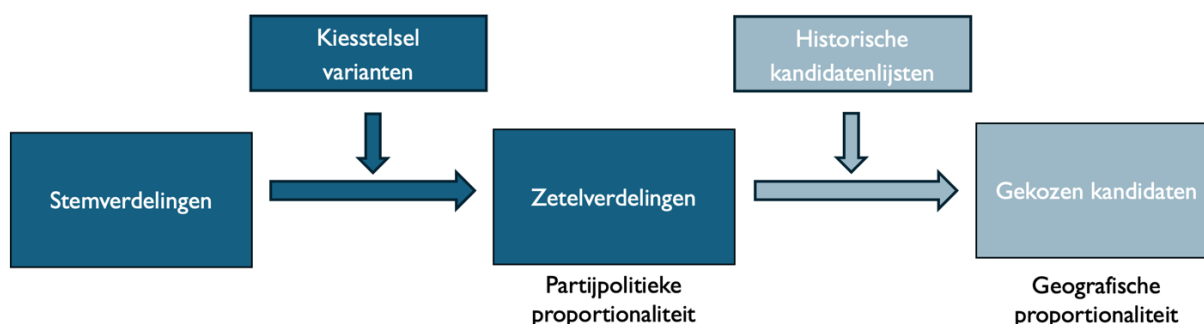
4 De doorrekening van kiesstelsels

Om te onderzoeken wat het effect is van al die (varianten van) kiesstelsels op de partijpolitieke en geografische vertegenwoordiging voeren we twee soorten berekeningen uit: één op basis van historische uitslagen tussen 1998 en 2024 en één op basis van hypothetische uitslagen. In het onderstaande leggen we eerst uit hoe we die doorrekeningen hebben opgebouwd (paragraaf 4.1.). Daarna bespreken we de uitkomsten van de doorrekening van de partijpolitieke proportionaliteit op basis van historische data (paragraaf 4.2.). Historische data geven bovendien een (beperkte) mogelijkheid uitspraken te doen over geografische proportionaliteit van het stelsel met meervoudige districten (paragraaf 4.3) en het stelsel ‘Met één stem meer keus’ en van het kieskringenstelsel (paragraaf 4.4.). Het partijenlandschap zal in de komende jaren mogelijk veranderen: wellicht wordt één politieke partij dominant, of gaan we een periode van verdere versplintering tegemoet. Ook dan moet een kiesstelsel goed blijven functioneren. Daarom presenteren we aansluitend een doorrekening van hypothetische verdelingen van stembusuitslagen voor het stelsel met meervoudige districten (paragraaf 4.5). Bij die doorrekeningen op basis van hypothetische verdelingen gaan we onder meer na, of de algemene observaties die we hebben gedaan naar aanleiding van het doorrekenen van de historische uitslagen ook gelden voor situaties waarin er bijvoorbeeld veel minder of juist veel meer politieke partijen zijn dan in de afgelopen decennia het geval is geweest. Bovendien laten die hypothetische uitslagen toe dat we wat dieper in kunnen gaan op de vraag of kleine politieke partijen wellicht wat vaker worden getroffen door disproportionaliteit in het stelsel dan grote partijen.

4.1 Methode van doorrekening

Uitgangspunt van de doorrekeningen op basis van zowel de historische als de hypothetische uitslagen zijn de aantallen inwoners en de aantallen stemmen voor elke partij in elk district. We noemen beide aspecten samen de ‘stemverdeling’. Die stemverdeling bepaalt in elke *variant* van het kiesstelsel zowel het aantal zetels in de districten als de aantallen regiozetels per partij en het aantal vereffeningszetels. Dit is weergegeven in Figuur 4.1. Een stemverdeling wordt door een variant van het stelsel als het ware ‘vertaald’ in een zetelverdeling.

Figuur 4.1: Globale opzet van de structuur van de doorrekening in dit rapport



Leeswijzer: Op basis van historische en hypothetische stembusuitslagen, rekenen we de zetelverdeling door onder een groot aantal mogelijke kiesstelsels. In de figuur staat donkerblauw voor alle analyses die we zowel historisch (vanaf 1998) als hypothetisch doorrekenen. De lichtblauwe onderdelen, waarbij we ons richten op de geografische proportionaliteit, worden alleen voor historische analyses uitgevoerd.

Varianten van kiesstelsel

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat de invulling van de diverse stelsels (de *varianten*) kan verschillen. Er kan bijvoorbeeld een kiesdrempel worden gehanteerd van 0,67, 1, 3 of 5 procent. En er kunnen 4, 10, 12 of 19 districten zijn en die districten kunnen tussen de 0 en 50 regiozetels hebben. En (bijna) al die aspecten kunnen met elkaar worden gecombineerd. Alleen al binnen het stelsel met meervoudige districten kwamen we in eerste instantie uit op 12.672 logische varianten. Deze zijn samengevat in tabel 3.1. We gaven echter al aan dat veel van die varianten niet erg interessant zijn. Zo werd al aangegeven dat varianten waarbij partijen een regiozetel verliezen, wanneer ze de landelijke kiesdrempel niet halen, werden uitgesloten. Dat is alleen van belang bij hogere kiesdrempels en zal waarschijnlijk niet veel (of zelfs geen) effect hebben, maar het reduceert het aantal varianten drastisch.

Hiervoor gaven we verder al aan dat we ons bij de verdeling van restzetels op nationaal niveau (vereffeningszetels) beperken tot doorrekeningen op basis van het systeem van Grootste Gemiddelden, net als in het huidige kiesstelsel. Daarom hebben we ook alle varianten geschrapt waarbij van Grootste Overschotten gebruik wordt gemaakt.

Door deze keuzes is het aantal logische varianten die we gebruiken in de analyses al gedaald tot 2.112.

Tabel 4.1: De eerste keuzes binnen het stelsel met meervoudige districten en vereffeningsetels:
2.112 varianten

Aspect	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (4)
Aantal vereffeningsetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (11)
Grondslag voor de verdeling van zetels over districten	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtszetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	(a) Geen gegarandeerde zetels, (b) Gegarandeerde zetel voor beide groepen, (c) alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3)
Verdeling districtszetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Verdeling van vereffeningsetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiesdrempel voor vereffeningsetels	0,67%, 1%, 3% of 5% (4)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningsetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningsetels. (3) (3 → 1) (maar de partij behoudt de regiozetel)

Niet al deze 2.112 varianten zijn echt verschillend. Zo maakt het bij stelsels zonder vereffeningsetels (het aantal vereffeningsetels is 0) niet uit of die nul vereffeningsetels daarna met de Grootste Overschotten of de Grootste Gemiddelden worden verdeeld over de regio's. En als er geen vereffeningsetels zijn, maakt ook de hoogte van de landelijke kiesdrempel niet uit. Maar in de opbouw van onze analyses zijn dat logisch gezien wel twee verschillende varianten. Voor de analyses maakt dat niet uit, maar het is goed dit in gedachten te houden.

Verdeling van zetels over districten

Een combinatie van een (historische of hypothetische) *stemverdeling* (inclusief het aantal inwoners in elk van de districten) met een *variant* levert een *uitkomst* op. Het gaat bij een uitkomst niet alleen om de nationale verdeling van zetels over politieke partijen. Die uitkomst omvat bijvoorbeeld ook een verdeling van zetels over districten. In een variant met landsdelen, laat die uitkomst zien hoeveel zetels er naar West-, Oost-, Zuid- en Noord-Nederland gaan. In een variant waarbij er wordt gewerkt met provincies, laat die uitkomst zien hoeveel zetels er naar de afzonderlijke provincies gaan.

Verdeling van zetels over partijen

In de tweede plaats omvat die zetelverdeling een verdeling van zetels over politieke partijen in die regio's. Omdat we weten hoeveel stemmen er in elke geconstrueerde regio worden uitgebracht op elk van de politieke partijen, kunnen we per regio nagaan welke partij welke stemmen krijgt en dus welke zetels, gegeven de inrichting van de variant. Uiteraard is die verdeling sterk bepaald door het aantal zetels dat is 'toegekend' aan de regio.

Verdeling van vereffeningszetels

In de derde plaats bevat de uitkomst van elk van de analyses een verdeling van de resterende vereffeningszetels over politieke partijen. Ook dit is weer afhankelijk van de al toegedeelde regiozetels voor een partij, de gehanteerde kiesdrempel en allerlei andere keuzes.

Verdeling van zetels over personen

Bij hypothetische verkiezingsuitslagen is het niet mogelijk iets zinnigs te zeggen over de geografische representativiteit van het stelsel. We kunnen wel in het algemeen opmerken dat bij een gering aantal vereffeningszetels (en dus veel regiozetels) de geografische representativiteit hoog is.³³ Als het aantal vereffeningszetels toeneemt, kan die geografische representativiteit afnemen, maar dat ligt volledig aan wie er gekozen wordt vanaf de nationale vereffeningslijsten. Als er vanaf die lijsten alleen mensen uit Noord-Holland worden gekozen neemt de geografische representativiteit af. Maar als die vereffeningslijsten kandidaten bevatten uit verschillende regio's, en ze staan ook nog eens in een volgorde die gunstig uitpakt, kan die geografische representativiteit ook bij meer vereffeningszetels heel hoog blijven.

Bij de historische analyses met een doorrekening van de Tweede Kamerverkiezingen vanaf 1998 is het mogelijk iets meer te zeggen over de geografische proportionaliteit van een stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels.³⁴ We kunnen dan namelijk een schatting geven van de mate waarin die nationale vereffeningslijst van die verkiezingen uit mensen bestaat die uit specifieke provincies komen. Dat neemt niet weg dat de uitkomsten van die analyse met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd: de historische lijsten die we gebruiken vormen weliswaar de enige empirische mogelijkheid dit belangrijke aspect te onderzoeken, maar politieke partijen hebben in het verleden waarschijnlijk de lijsten niet samengesteld met dit kiesstelsel in het achterhoofd.

Bij het gebruikmaken van de historische kandidatenlijsten, gaan we als volgt te werk:

³³ Mits 'regiokandidaten' een duidelijke binding hebben of krijgen met de betreffende regio. En onder 'binding' verstaan we hier 'wonen in'. Als het is toegestaan op alle regiolijsen (dus ook die in Groningen) alleen mensen uit Limburg te plaatsen, is volgens die definitie van 'binding' ook een stelsel met alleen regiozetels geografisch niet representatief.

³⁴ Kandidatenlijsten bij Europese verkiezingen zijn te kort voor een zinvolle doorrekening voor de geografische proportionaliteit met 150 Kamerzetels.

- We hanteren de historische kandidatenlijsten in alle 19 kiesdistricten (die lijsten kunnen van elkaar verschillen) en maken daaruit eerst een geconsolideerde ‘landelijke lijst’. Dit doen we op basis van de positie op de kiesdistrictslijsten en het aantal keer dat een kandidaat is genoemd op een van die 19 lijsten.³⁵ Bij ‘ties’ (bijvoorbeeld omdat twee verschillende kandidaten in een district op nummer 26 staan) hanteren we de alfabetische volgorde van de achternamen. Die keuze weliswaar is arbitrair maar heeft relatief weinig invloed op de samenstelling van de Kamer en er is bovendien geen evident betere oplossing.
- Elke kandidaat wordt voorzien van de woonplaats. Opgemerkt wordt, dat er ook kandidaten zijn die tijdens hun kandidaatstelling in het buitenland wonen.
- We veronderstellen dat de volgorde van kandidaten op de landelijke lijst correspondeert met de volgorde op de regionale lijsten. Op die manier kunnen we dus voor elke districtsindeling ‘regionale lijsten’ maken. De hoogstgeplaatste kandidaat op de geconsolideerde landelijke lijst die bijvoorbeeld woont in Amsterdam, krijgt nummer 1 op de regionale lijst van de provincie Noord-Holland, als we een indeling van 12 provincies hanteren. Maar als iemand die in Den Haag woont hoger staat op die landelijke lijst, komt die boven deze Amsterdamse kandidaat te staan in het kiesdistrict West-Nederland, als we een indeling in *landsdelen* hanteren.
- Als er niet genoeg kandidaten uit een regio op de landelijke lijst staan, vullen we de regionale lijsten aan met enkele fictieve regionale kandidaten. Het kiesstelsel met meervoudige districten stimuleert politieke partijen om regionale lijsten te maken met een voldoende lengte.
- De landelijke vereffeningszetels worden toegekend aan kandidaten op basis van lijstvolgorde op die geconsolideerde lijst, voor zover zij niet al gekozen zijn op een van de regionale lijsten.

Op deze manier hebben we voor elke historische Tweede Kamerverkiezing een lijst met gekozen kandidaten. We kunnen daarna onder meer vaststellen hoe die geografisch zijn verdeeld over het land en of die verdeling overeenstemt met het verwachte aantal kandidaten (op basis van het aantal inwoners).

³⁵ Eerst zijn per verkiezing de (soms) verschillende regionale lijsten van een politieke partij vastgesteld. In sommige gevallen waren dat er 19 of 20 (het aantal kieskringen). Daarna zijn kandidaten die maar op een of enkele lijsten stonden toegevoegd aan de regionale lijsten waarop ze niet stonden. Daarbij kregen die toegevoegde kandidaten een regionale lijstpositie die gelijk was aan het totaal aantal unieke kandidaten van die politieke partij bij die verkiezing (een erg hoog getal dus). Vervolgens is per kandidaat de *gemiddelde* positie van de kandidaat op de regionale lijsten bepaald. Simpelweg zijn alle (deels dus fictieve) lijstposities opgeteld en gedeeld door het totale aantal lijsten van een partij. Kandidaten die vaak een hoge fictieve positie kregen, hebben dus een hoog gemiddelde. Als het gemiddelde van twee kandidaten gelijk was, werd op naam gesorteerd. De spelling van de naam was afhankelijk van de beschikbare data. De lijstpositie bij kandidaten met eenzelfde gemiddelde lijstpositie is daarmee arbitrair. Dit alles gaf een nationale geconsolideerde lijst met kandidaten voor elk van de politieke partijen: kandidaten met het *laagste* gemiddelde staat dus *bovenaan* de lijst, et cetera.

Gezien de aard van de analyse zal duidelijk zijn dat we de stap waarin we kandidaten toewijzen aan zetels alleen uitvoeren in de analyse van historische data van Tweede Kamerverkiezingen: het maken van hypothetische kandidaatlijsten heeft niet zoveel zin.

Partijpolitieke en geografische proportionaliteit

Met al die uitkomsten berekenen we zowel de partijpolitieke evenredigheid (de verhouding tussen het percentage stemmen en het percentage zetels) en de geografische proportionaliteit (de mate waarin het aantal gekozen kandidaten uit een regio overeenstemt met het aantal inwoners in die regio's). Dat zijn de belangrijkste uitkomstmaten van dit onderzoek, hoewel nadere analyses van de uitkomsten het mogelijk maakt bijvoorbeeld te onderzoeken of politieke partijen enige invloed uit kunnen oefenen op de samenstelling van hun fractie, of dat ze volledig overgeleverd zijn aan wie er toevallig wordt gekozen in een regio.

Opbouw van de analyse van de doorrekening

We hebben dus op deze manier analyses van 2.112 varianten op acht historische Kamerverkiezingen en vier verkiezingen voor de Nederlandse delegatie naar het Europees Parlement. In het onderstaande onderzoeken we uiteindelijk die ruim ($2.112 \times 12 \approx$) 25.000 gevallen, om zo op basis van historische data een antwoord te geven op de vraag wat het effect is van de invulling van het stelsel (de varianten) op de partijpolitieke proportionaliteit. Bovendien hebben we van de acht Tweede Kamerverkiezingen de geconsolideerde lijsten kunnen gebruiken en bij die verkiezingen/varianten kunnen we dus ook iets zeggen over de geografische proportionaliteit. Maar voordat we dat doen, beginnen we de analyse met een concreet voorbeeld, gebaseerd op de verkiezingen van 2023.³⁶

4.2 Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met historische uitslagen: partijpolitieke proportionaliteit

Bij de historische stemverdelingen maken we gebruik van alle uitslagen bij Tweede Kamer en Europese verkiezingen tussen 1998 en 2024. Daarbij verdelen we ook voor de Europese verkiezingen 150 zetels. Het gaat ons bij de Europese verkiezingen dus uitsluitend om extra verdelingen van stemmen tussen partijen en over het land. De analyse van de geografische proportionaliteit wordt straks alleen gedaan met de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen.

³⁶ Deze analyse is in een later stadium toegevoegd, om zo te laten zien hoe dit meer algemene onderzoek zich verhoudt tot een analyse van het meervoudig kiesstelsel met vereffeningszetels in het Nederlands Juristenblad. Naar aanleiding van dat artikel (dat is gebaseerd op een enkele variant van het voorgestelde stelsel, en alleen de verkiezingen van 2023) zijn ook Kamervragen gesteld. Er zit geen licht tussen onze analyses en het meer cijfermatige onderdeel van de analyse in het NJB. Over de rest van de (juridische) analyses en oordelen in dat artikel doen we in dit rapport geen uitspraken.

De doorrekeningen die we hierna doen, hebben dus ook geen betrekking op toepassing van een meervoudig stelsel met vereffeningszetels voor andere dan de Tweede Kamerverkiezingen. Voor een beter begrip van de toch wat abstracte analyses die volgen, beginnen we dit deel met een concrete analyse van de uitslag van 2023.³⁷

4.2.1 Een eerste voorbeeld: de verdeling van zetels in 2023 bij vier varianten

In dit rapport staat een grote hoeveelheid analyses. Om die analyses beter te begrijpen beginnen we met een overzichtelijk voorbeeld, gebaseerd op een her-analyse van uitsluitend de verkiezingen van 2023 (één van de 12 historische verkiezingen die we hierna uitvoeriger zullen analyseren, voordat we ook enkele duizenden hypothetische uitslagen doorrekenen). Bovendien beperken we ons in die voorbeeldanalyse tot slechts vier (van de duizenden) varianten. Deze vier varianten staan samengevat in tabel 4.2.

Tabel 4.2: Een voorbeeld voor enkele varianten van een stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels: 4 varianten

Aspect	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (1)
Aantal vereffeningszetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (1)
Grondslag voor de verdeling van zetels over districten	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtszetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	(a) Geen gegarandeerde zetels, (b) Gegarandeerde zetel voor beide groepen, (c) alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3)
Verdeling districtszetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Verdeling van vereffeningszetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiesdrempel voor vereffeningszetels	0.67%, 1%, 3% of 5% (1)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningszetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningszetels. (3) (3 → 1) (maar de partij behoudt de regiozetel)

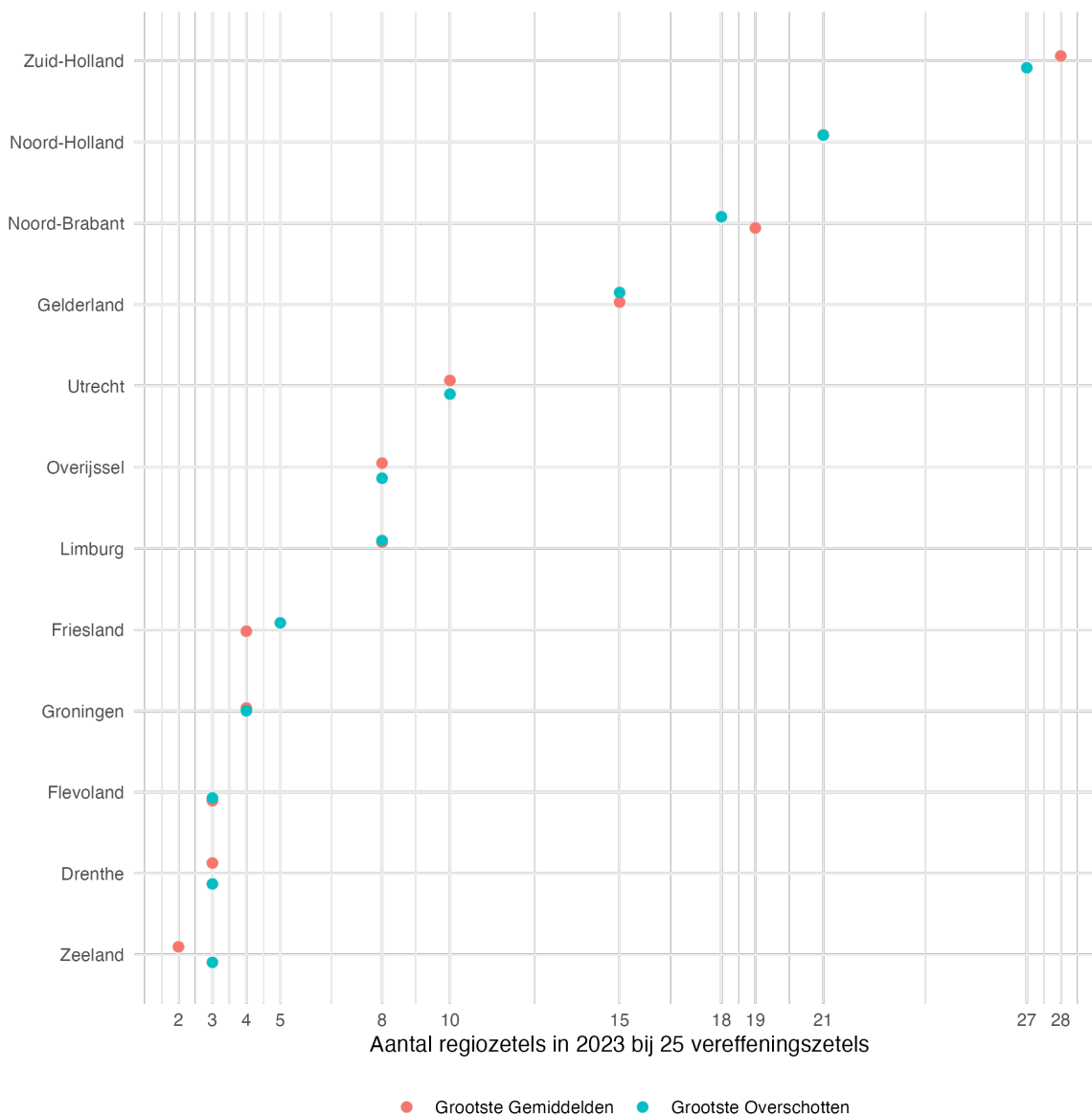
³⁷ De belangrijkste reden voor deze analyse is het artikel van Vissers (2024).

Toelichting bij de tabel: in de tabel zijn vier varianten samengevat (later werken we met veelvoud van dat aantal). Het gaat om varianten met meervoudige districten en 25 vereffeningszetels. De varianten verschillen alleen in (a) de manier waarop zetels over districten worden verdeeld en (b) zetels binnen districten over partijen worden verdeeld. De overige kenmerken van het stelsel zijn samengevat in de tabel. Bovendien beperken we ons in de analyses tot een enkele verkiezingsuitslag: die van 2023.

4.2.1.1 De verdeling van zetels over districten bij enkele specifieke varianten in 2023

De zetels kunnen op twee manieren over de districten (in dit voorbeeld zijn dat de 12 provincies) worden verdeeld: met een systeem van Grootste Overschotten, of met een systeem van Grootste Gemiddelden. Het eerste systeem zorgt ervoor dat de kleinere provincies iets meer kans maken op een extra regiozetel. Dit staat samengevat in figuur 4.2. Als meer of minder vereffeningszetels worden toegeedeeld, zal die verdeling uiteraard anders zijn. Ook als de relatieve omvang van provincies verandert, zullen die zetelaantallen verschuiven.

Figuur 4.2: Verdeling van zetels over provincies bij 25 vereffeningszetels (verkiezing 2023) met twee methoden van zetelverdeling³⁸



Toelichting: in de figuur staat de verdeling van zetels over districten in 2023 voor twee methoden van zetelverdeling. Op de x-as staan de aantallen zetels. Op de y-as de provincies.

³⁸ Deze figuur vat samen wat er ook in tabel I in de analyse van Vissers staat (Vissers 2024). De grafiek vult dat aan met het onderscheid tussen de twee methoden van zetelverdeling over districten. Vissers is wat onduidelijk over de manier waarop de zetels over de districten worden verdeeld in haar analyse, maar het lijkt erop dat de methode van Grootste Overschotten is gebruikt. Onze berekening van de verdeling van 2023 op basis van Grootste Overschotten wijkt één zetel af van de berekening in dat artikel (Zuid-Holland heeft in onze verdeling één zetel meer; Flevoland één zetel minder). Het voert te ver hier te onderzoeken waardoor dat kleine verschil ontstaat. Het zou bijvoorbeeld goed kunnen dat de specifieke manier waarop wij een 'fictief aantal inwoners in het buitenland' hebben berekend (zie voetnoot 25) afwijkt van de veronderstellingen die Vissers maakt.

De figuur bevestigt wat we al weten over de methoden van Grootste Overschotten en Grootste Gemiddelden: bij het eerste systeem hebben de kleinste provincies (Friesland en Zeeland in 2023) iets meer kans op een regio-zetel. In de doorrekeningen later in dit rapport laten we zien wat er gebeurt, wanneer de inwonerpercentages ten opzichte van elkaar iets veranderen, en als we het aantal regiozetels variëren.

4.2.1.2 Welke partijen winnen en welke verliezen bij enkele specifieke varianten in 2023

Voor deze vier varianten (nogmaals: zie tabel 4.2) zijn we nagegaan hoe de verdeling van zetels zou uitpakken bij 25 vereffeningszetels. De uitkomsten daarvan staan samengevat in tabel 4.3.

Toelichting bij tabel 4.3.: In de tabel staat de uitslag van de verkiezing in zetels (eerste twee kolommen) onder het huidige stelsel. Daarna staat de uitslag herberekend voor vier varianten van een meervoudig stelsel met meervoudige districten en 25 vereffeningszetels. Die varianten verschillen naar de manier waarop zetels over districten worden verdeeld, en door de manier waarop zetels binnen districten over partijen worden verdeeld. Daarbij staat GO voor Grootste Overschotten en GG voor Grootste Gemiddelden. In de eerste van de kolommen staan de zetels die aan een politieke partij worden toegekend. In de tweede kolom staan de vereffeningszetels. In de derde kolom staat het verschil per partij en daarmee de overschotzetels en de zetels die partijen mislopen ten opzichte van het huidige stelsel. In dit rapport werken we later vooral met de samenvattende ‘disproportionaliteits-index’. Dat is hetzelfde als het aantal overschotzetels zoals die worden gebruikt door Vissers (2024).

Uit de tabel is af te lezen dat het probleem van overschotzetels (en daarmee van disproportionaliteit) in dit geval hoger is wanneer zetels binnen districten worden verdeeld op basis van Grootste Gemiddelden. Die disproportionaliteit verdwijnt echter als wordt gewerkt met Grootste Overschotten binnen de districten.

In dit rapport werken we uiteindelijk toe naar de doorrekening van een stelsel waarbij partijzetels over districten wordt verdeeld met een systeem van Grootste Gemiddelden, terwijl binnen de districten wordt gewerkt met een systeem van Grootste Overschotten.

Tabel 4.3: Verdeling van zetels over provincies (verkiezing 2023) in vier varianten van een kiesstelsel met meervoudige districten en 25 vereffeningsetels

Vier varianten van een kiesstelsel met meervoudige districten en 25 vereffeningsetels

		Variant I			Variant II (dit rapport) ³⁹			Variant III (Vissers) ⁴⁰			Variant IV		
huidige uitslag		Verdeling over districten: GG			Verdeling over districten: GG			Verdeling over districten: GO			Verdeling over districten: GO		
		Verdeling binnen districten: GG			Verdeling binnen districten: GO			Verdeling binnen districten: GG			Verdeling binnen districten: GO		
		districten	vereffening	verschil	district	vereffening	verschil	districten	vereffening	verschil	districten	vereffening	verschil
pvv	37	42	0	5	31	6	0	42	0	5	30	7	0
gl_pvda	25	25	0	0	20	5	0	25	0	0	20	5	0
vvd	24	23	0	-1	22	2	0	24	0	0	21	3	0
nsc	20	19	0	-1	18	2	0	19	0	-1	18	2	0
d66	9	7	2	0	9	0	0	7	2	0	9	0	0
bbb	7	3	3	-1	6	1	0	3	3	-1	7	0	0
cda	5	1	3	-1	4	1	0	1	3	-1	4	1	0
sp	5	2	2	-1	4	1	0	1	3	-1	4	1	0
denk	3	2	1	0	3	0	0	2	1	0	3	0	0
pvdd	3	0	3	0	2	1	0	0	3	0	2	1	0
fvd	3	0	3	0	2	1	0	0	3	0	3	0	0
sgp	3	1	2	0	2	1	0	1	2	0	2	1	0
cu	3	0	3	0	2	1	0	0	2	-1	2	1	0
volt	2	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0
ja21	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
Totaal	150	125	25	index: 5	125	25	index: 0	125	25	index: 5	125	25	index: 0

³⁹ Later in dit rapport komen we tot een 'voorkeursvariant. De doorrekening hieronder is gebaseerd op die voorkeursvariant.

⁴⁰ Ook nu weer zien we een verschil van 1 zetel met de berekening van Vissers. In haar berekening is het totaal aantal overschotzetels ook 5, maar wordt één van die vijf zetels toegekend aan de VVD. Vermoedelijk wordt het verschil met onze berekening veroorzaakt door de ene zetel verschil die we eerder aantreffen bij de verdeling van zetels over de provincies (zie voetnoot 38). Dit verschil heeft geen consequenties voor de hier getrokken conclusies.

4.2.1.3 *Samenvattend: partijpolitieke representativiteit bij vier specifieke varianten met 25 vereffeningszetels in 2023*

Aan de hand van het voorbeeld van 2023 hebben we bevestigd wat ook in de analyse van Vissers naar voren komt: als in dat jaar gebruik wordt gemaakt van een variant waarbij zetels binnen districten worden verdeeld op basis van Grootste Gemiddelden, treedt er een partijpolitieke disproportionaliteit op. De index die we hierna gebruiken om die disproportionaliteit samen te vallen is in dit concrete geval '5'. Bij een proportionele uitslag is die '0' en komt de uitslag dus overeen met de uitslag gebaseerd op het huidige stelsel.

Uiteraard vormt een enkel voorbeeld geen solide basis voor de evaluatie van een stelsel, zelfs niet als dat voorbeeld is berekend met vier varianten van het te evalueren stelsel.⁴¹ In de rest van dit rapport kijken we dus breed naar allerlei varianten en mogelijke verdelingen van stemmen over politieke partijen. We beantwoorden daarbij een groot aantal vragen over de werking van het Scandinavische stelsel, en over de consequenties van een groot aantal keuzes daarbinnen.

4.2.2 De verdeling van zetels over districten

De eerste vraag die we beantwoorden, is hoe de regiozetels bij verschillende varianten zijn verdeeld over de districten. Die verdeling hangt af van de districtsindeling (4 verschillende indelingen), van het aantal regiozetels (tussen de 100 en 150), en van de wijze waarop die zetels worden verdeeld (Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten). Dat betekent dat we te maken hebben met $4 \times 11 \times 2 = 88$ logische kiesstelselvarianten. Bovendien hebben we te maken met 14 verkiezingen met iets verschillende verdelingen van inwoners over elk van die regio's. Er zijn dus $88 \times 14 = 1.232$ deels verschillende maar veel overlappende verdelingen van zetels over districten.

Een eerste uitkomst van de analyse was, dat bij het toedelen van een groot aantal regiozetels (130 tot 150, dus 20 tot 0 vereffeningszetels), mogelijk is dat het aantal 'inwoners' in het buitenland groot genoeg is om een regio-zetel 'op te eisen'. Met 18 miljoen inwoners en 150 zetels in de Tweede Kamer, zijn er 120.000 inwoners nodig voor een regiozetel. De BES eilanden samen komen met hun 30.000 inwoners niet toe aan dat aantal. Bovendien neemt het aantal benodigde inwoners voor een zetel natuurlijk toe naarmate het aantal regiozetels afneemt. Maar bij varianten met veel regiozetels en dus weinig vereffeningszetels is de kans wel aanwezig dat er voldoende geregistreerde kiezers buiten het Koninkrijk der Nederlanden zijn om een 'regiozetel' te bemachtigen als daar geen expliciete voorzieningen voor worden getroffen. Zo hadden zich in 2023 meer dan 100.000 Nederlanders in het buitenland geregistreerd om te mogen stemmen. Omdat de verhouding inwoners/kiesgerechtigden in Nederland ongeveer 1.33 is, zou dat

⁴¹ Dat neemt niet weg dat wanneer zou zijn aangetoond dat het voorgestelde kiesstelsel bij een recente uitslag disproportioneel zou uitpakken, dit een reden zou kunnen zijn om het om die reden af te wijzen. Maar omdat het hier gaat om een specifieke invulling (variant) van dat stelsel, is die conclusie te voorbarig.

betekenen dat het buitenland 133.000 fictieve Nederlandse ‘inwoners’ zou hebben.⁴² Dat is bij een hoog aantal regiozetels dus voldoende voor een ‘eigenstandige’ regiozetel.

Er ligt dus een heldere keuze voor: (a) moeten kiezers uit het buitenland ook worden betrokken in de verdeling van regiozetels (en vormen ze dan altijd een eigen regio), of (b) telt hun stem *alleen* mee bij de vereffeningsetels.

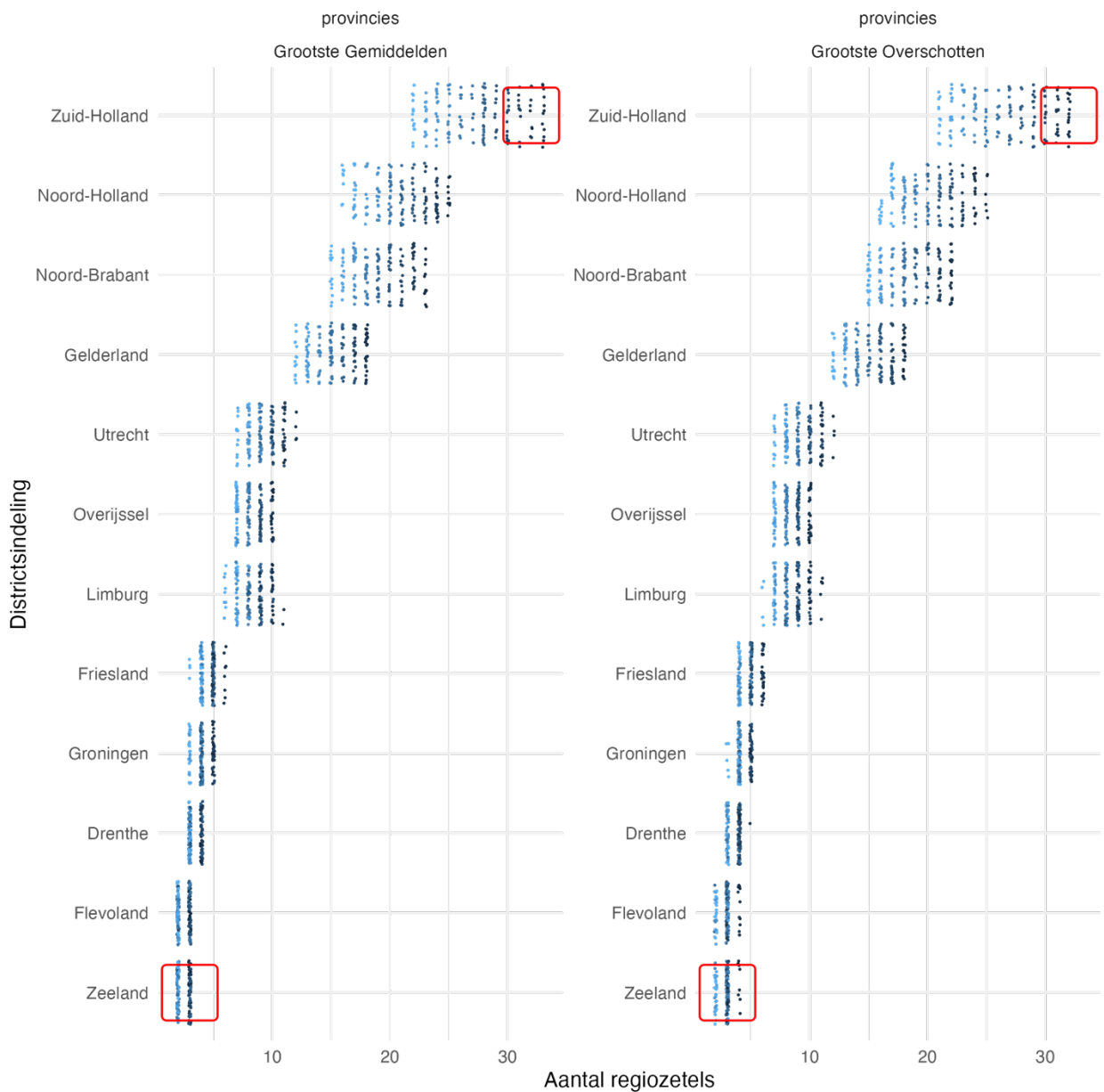
In onze analyses tellen stemmen uitgebracht door kiezers in het buitenland en de BES eilanden alleen mee bij het verdelen van de vereffeningsetels, of als we *expliciet* één zetel toewijzen aan één van beide of aan beide groepen. Als we die expliciete toewijzing doen, hebben de groepen dus een regiozetel, ook als het aantal ‘inwoners’ ze daar geen recht op geeft. ‘Toevallige’ regiozetels voor (één van) beide groepen op basis van het aantal inwoners, waarbij het toewijzen van een regiozetel aan de BES eilanden of aan kiezers woonachtig buiten het koninkrijk afhangt van het aantal beschikbare regiozetels en van het aantal inwoners, zijn dus in onze berekeningen verder niet mogelijk.

Uit de analyse blijkt verder dat bij een verdeling van tussen de 100 en 150 regiozetels (de bandbreedte die we hebben gekozen voor onze doorrekeningen), bij alle vier de door ons onderzochte verdelingen, alle districten minimaal één regiozetel toegewezen krijgen, ongeacht de wijze van toedeling (Grootste Overschotten of Grootste Gemiddelden). In een indeling in vier landsdelen bijvoorbeeld krijgt Noord-Nederland tussen de 10 en 16 zetels al naar gelang (vooral) het aantal toegedeelde regiozetels, gevolgd door Oost-Nederland en Zuid-Nederland, beide tussen de 20 en 33 zetels. De meeste zetels worden in die grove indeling altijd toegewezen aan West-Nederland (tussen de 47 en 71).

Omdat in de politieke discussie over een acceptabele regio-indeling de huidige provincies waarschijnlijk een centrale rol zullen spelen, laat figuur 4.2 zien hoe die zetelverdeling er uit ziet als wordt uitgegaan van 12 provincies. Uiteraard hangt dat aantal zetels per provincie vooral af van het aantal inwoners in die provincies en van het totale aantal regiozetels. Daarnaast speelt de formule een kleine rol, waarbij de grootste regio’s relatief iets meer zetels krijgen en kleinere juist iets minder, wanneer een systeem van Grootste Gemiddelden wordt gebruikt (dit verschil is aangegeven met de twee rode vierkanten in de figuur).

⁴² Zie voetnoot 25.

Figuur 4.3: Verdeling van zetels over provincies bij verschillende aantallen (0-50) vereffeningsetels (verkiezingen 1998 – 2024)



Leeswijzer: Als de huidige provincies hanteren als de districten, en bij de verdeling van regiozetels over die provincies gebruik wordt gemaakt van een systeem van Grootste Gemiddelden (de eerste van de twee grafieken), dan worden in Flevoland 1, 2 of 3 regiozetels toegekend. Dat aantal hangt af van het totale aantal regiozetels en van de relatieve aantallen inwoners in de provincies. Bij een systeem van Grootste Overschotten ligt dat aantal in de periode 1998 tot 2023 tussen de 2 en (heel soms) 4. Aan Flevoland vallen in dat geval alleen vier zetels toe als er 150 regiozetels worden verdeeld.

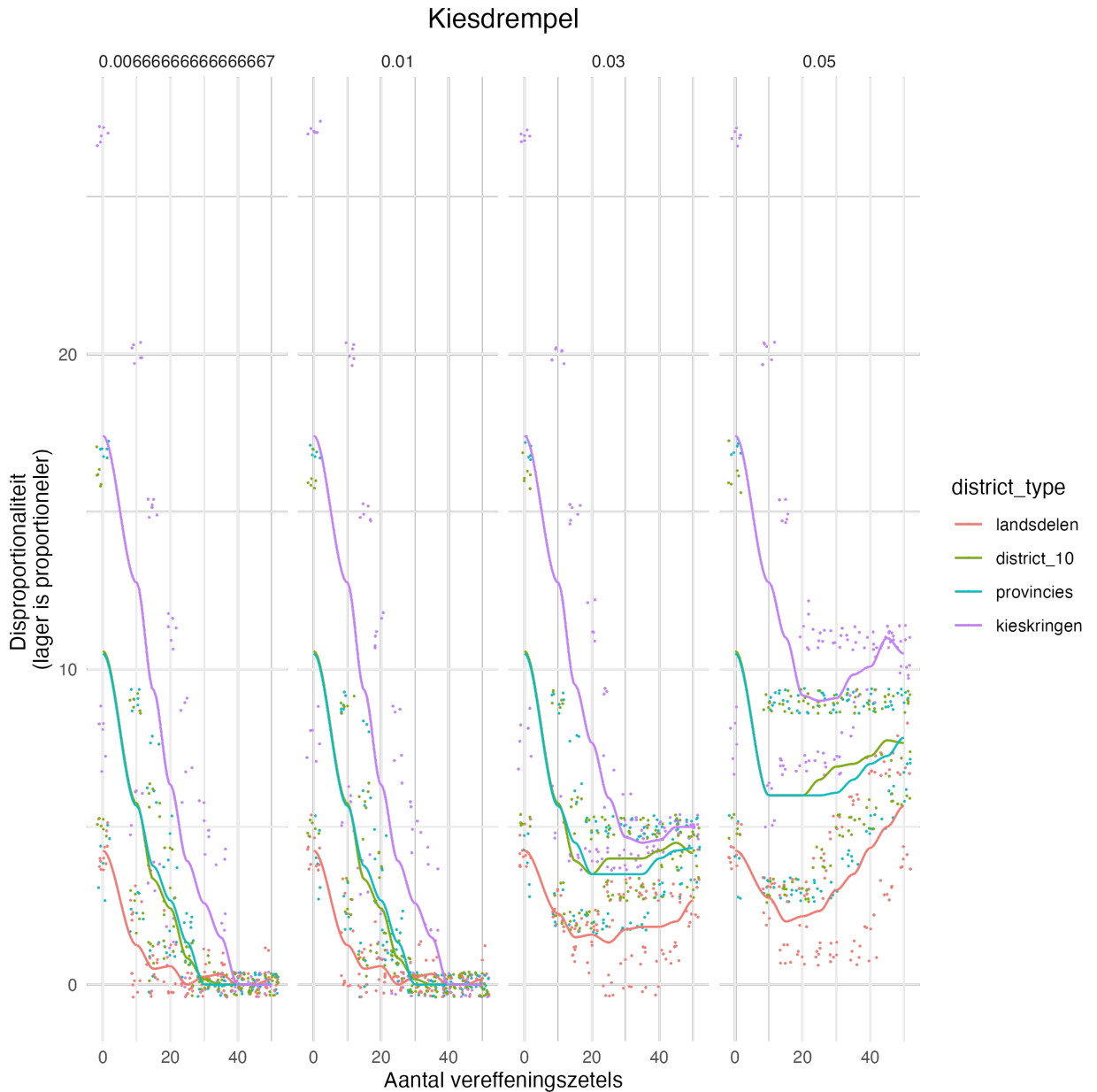
De observatie dat grote provincies meer zetels krijgen wanneer een systeem van Grootste Gemiddelden wordt gehanteerd is van belang bij het garanderen van de proportionaliteit van het stelsel. Eigenlijk functioneren grote districten als een extra verzameling vereffeningszetels: ook kleine politieke partijen maken daar kans op een regiozetel. Zeker als de uitslag in een groot district lijkt op de landelijke uitslag, is een groot district gunstig voor de proportionaliteit. Door de grootste districten relatief een beetje groter te maken, komt de proportionaliteit van het stelsel iets minder snel in gevaar. Dat zullen we straks ook zien bij de verdere doorrekening van het stelsel.

4.2.3 Een tweede voorbeeld: een brede analyse van de verkiezingen van 2003

Om te illustreren hoe de analyses verder zijn opgebouwd, richten we ons nu op de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 2003. In tabel 4.1 hebben we gezien dat die uitslag kan worden herberekend met ruim 2.000 varianten van een kiesstelsel met meervoudige districten. In al die varianten wordt de nationale zetelverdeling bepaald aan de hand van de Grootste Gemiddelden, zoals dat nu ook het geval is. In ongeveer 500 van die varianten wordt gewerkt met provincies en een kwart van die varianten heeft een kiesdrempel ter hoogte van $1/150$. De zeteluitslag hebben we vervolgens gekarakteriseerd aan de hand van onze 'disproportionaliteitsmaat'. Dit is eenvoudigweg het verschil tussen de 'historische zetelverdeling' en de 'zetelverdeling van een variant'. Als een partij een zetel minder haalt en een andere haalt een zetel meer, dan krijgt die onevenredigheidsmaat de waarde 1. Deze disproportionaliteitsmaat is dus hetzelfde als het aantal overschotzetels. Voor elk van de ruim 2.000 kiesstelselvarianten is zo de partijpolitieke onevenredigheid berekend voor de uitslag van 2003 en is in een oogopslag duidelijk hoe die uitslag afwijkt van het huidige proportionele stelsel.

Als we die ruim 2000 varianten uitsplitsen naar de vier niveaus van een kiesdrempel, en een gemiddelde lijn schetsen voor de vier soorten districtsindelingen die we hanteren, ziet dat eruit als figuur 4.4.

Figuur 4.4: Disproportionaliteit van kiesstelselvarianten op basis van de verkiezingen van 2003 uitgesplitst naar vier nationale kiesdrempels



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen in 2003 zou zijn afgeweken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. Iedere punt is een variant. De kleuren geven weer welke districten er in dit kiesstelsel zijn toegepast. Op de x-as staat het aantal vereffeningzetels. De lijnen geven weer hoe groot de afwijking is voor het gemiddelde kiesstelsel bij dat type district en dat aantal vereffeningzetels.

In de gehele figuur staan in totaal 2.112 puntjes. Dat zijn dus de herberekeningen van de uitslag van 2003 met alle varianten van het kiesstelsel die we hebben betrokken in de analyse. Om de leesbaarheid te vergroten hebben we die puntjes in deze versie van de figuur een klein beetje spreiding ('jitter') gegeven. De aantallen vereffeningszetels en de gebruikte disproportionaliteitsindex hebben alleen de exacte waarden 0, 1, 2 et cetera, en bijvoorbeeld nooit de waarde 2.1. Dus eigenlijk overlappen veel van die puntjes. Dat is ook de reden waarom sommige van die punten een kleinere waarde dan 0 aangeven.

De spreiding is in de figuur alleen toegevoegd om te benadrukken dat het gaat om een groot aantal verschillende doorrekeningen. In latere figuren zien we af van die spreiding omdat de uitkomsten nu eenmaal exact hetzelfde zijn, maar daar moet worden bedacht dat veel puntjes dan overlappen. Dat betekent dat veel varianten van een kiesstelsel exact dezelfde disproportionaliteit te zien geven.

Op de **y-as** staat de disproportionaliteitsindex. Hoe hoger het getal, hoe meer de uitslag afwijkt van de (proportionele) uitslag onder het huidige stelsel. Op de **x-as** staat het aantal vereffeningszetels. Dat loopt van 0 tot 50. Een eerste observatie op basis van alleen de uitslag van 2003, is dat de disproportionaliteit afneemt, als het aantal vereffeningszetels toeneemt.

De **lijnen in de figuur** verwijzen in dit geval naar de vier verschillende manieren waarop de districten kunnen worden ingedeeld. De bovenste lijn in elk van de figuren geeft bijvoorbeeld aan wat 'gemiddeld genomen' in 2003 de disproportionaliteit zou zijn geweest, wanneer gebruik zou zijn gemaakt van een meervoudig districtenstelsel waarin de huidige kieskringen worden gezien als de districten. Het feit dat de lijnen van provincies en de lijnen van een indeling in 10 districten zo dicht bij elkaar liggen, is niet verwonderlijk. Die 10 districten overlappen volledig met de provincies. Er zijn alleen twee kleine provincies bij twee grote provincies gevoegd.

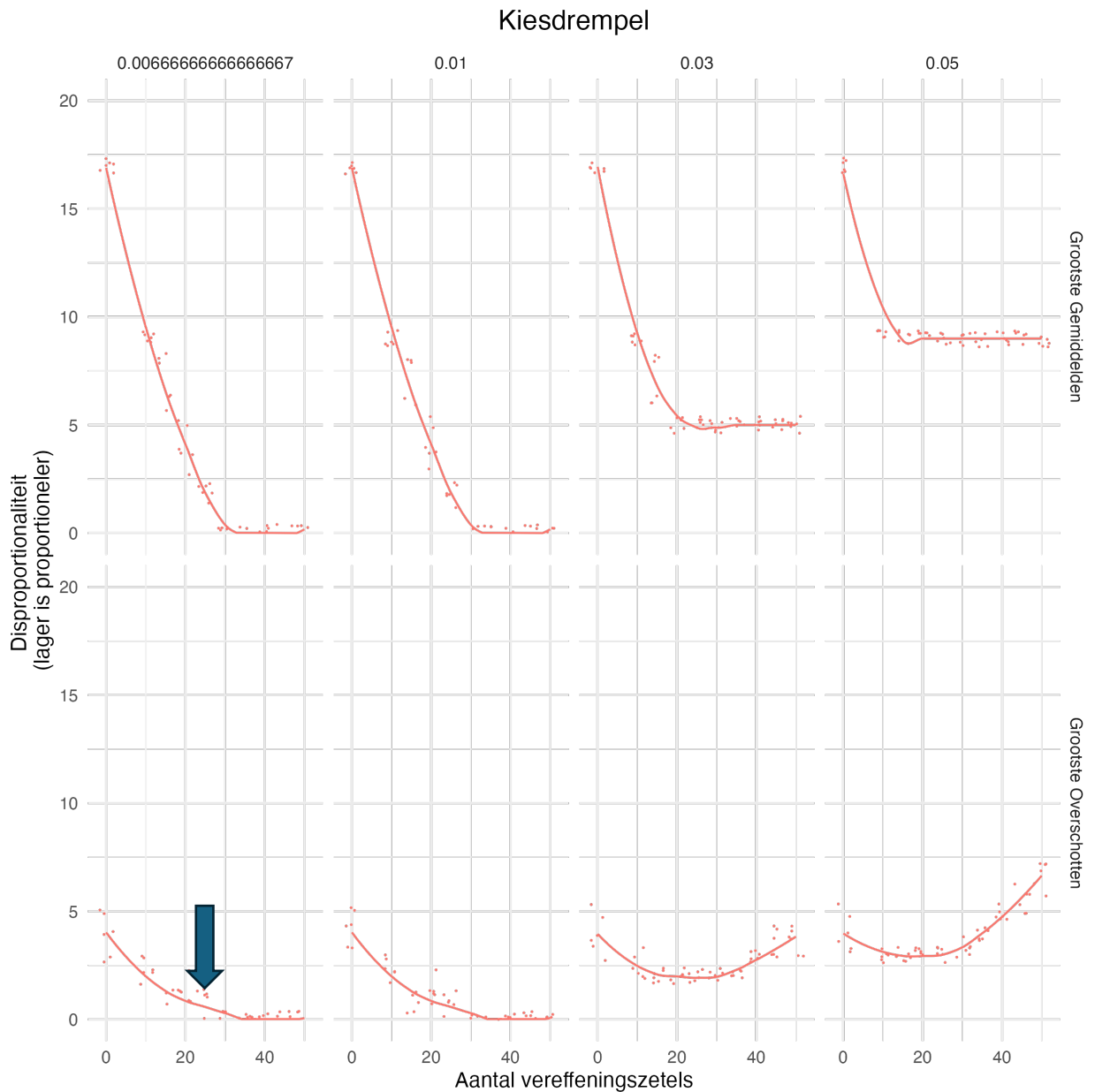
Verder hebben we analyses uitgesplitst naar vier niveaus van een **kiesdrempel**. Heel globaal kunnen we zien dat als de kiesdrempel laag is, zoals in het huidige stelsel (de eerste deelgrafiek), de disproportionaliteit in 2003 lager is dan bij een hoge kiesdrempel. Die verschillen treden echter pas op als er vereffeningszetels zijn waarop die kiesdrempel van toepassing is. De lijntjes beginnen daarom in alle figuren op dezelfde plek.

We zien verder dat het uitmaakt wat er (naast die kiesdrempel) voor **andere keuzes** worden gemaakt bij de vormgeving van het stelsel. Met andere woorden: van welke variant precies gebruik wordt gemaakt. In een stelsel met kieskringen als districten (de paarse punten in de figuur), met 20 vereffeningszetels, kan die disproportionaliteit liggen tussen de 3 en 15, al naar gelang de verdere inrichting van het stelsel.

In deze figuur is verder te zien dat er in elk van de deel-figuren **twee groepen varianten** zijn. Het duidelijkst is dat zichtbaar in de laatste figuur, waarbij de indeling in landsdelen twee 'stroken' van puntjes laten zien. De lijn ligt er precies tussenin. Analyse van de data laat zien, dat die groepen bestaan uit enerzijds varianten waarbij de zetels *binnen* de districten over politieke partijen worden verdeeld met het stelsel van Grootste Overschotten en varianten waarbij gebruik wordt gemaakt van het stelsel van Grootste Gemiddelden. Om dat te laten zien

beperken we ons in de volgende figuur tot een deel van alle varianten en maken we onderscheid tussen deze twee methoden van het verdelen van zetels over politieke partijen. Bovendien beperken we ons vanwege de leesbaarheid van deze analyse tot een indeling in provincies.

Figuur 4.5: Disproportionaliteit door kiesstelselvarianten die gebruik maken van een indeling in provincies op basis van de verkiezingen van 2003: uitsplitsing tussen varianten met Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen in 2003 zou zijn afgeweken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. Iedere punt is een variant.

Dit betreft enkel gevallen waarin de provincies gebruikt worden als kiesdistrict. Op de x-as staat het aantal vereffeningszetels. De figuren in de bovenste en de onderste helft verschillen in de keuze voor Grootste Overschotten en Grootste Gemiddelden bij het verdelen van zetels tussen partijen. De figuren van links naar rechts onderscheiden verschillende kiesdrempels. De rode lijn is de gemiddelde afwijking voor een variant met een bepaald aantal vereffeningszetels, een bepaalde regel voor restzetels en een bepaalde kiesdrempel.

In figuur 4.5 zien we dat in 2003 het gebruik van een systeem van Grootste Overschotten bij het verdelen van zetels over partijen veel gunstiger uitpakt voor de proportionaliteit dan een systeem van Grootste Gemiddelden. We komen daar straks nog op terug.

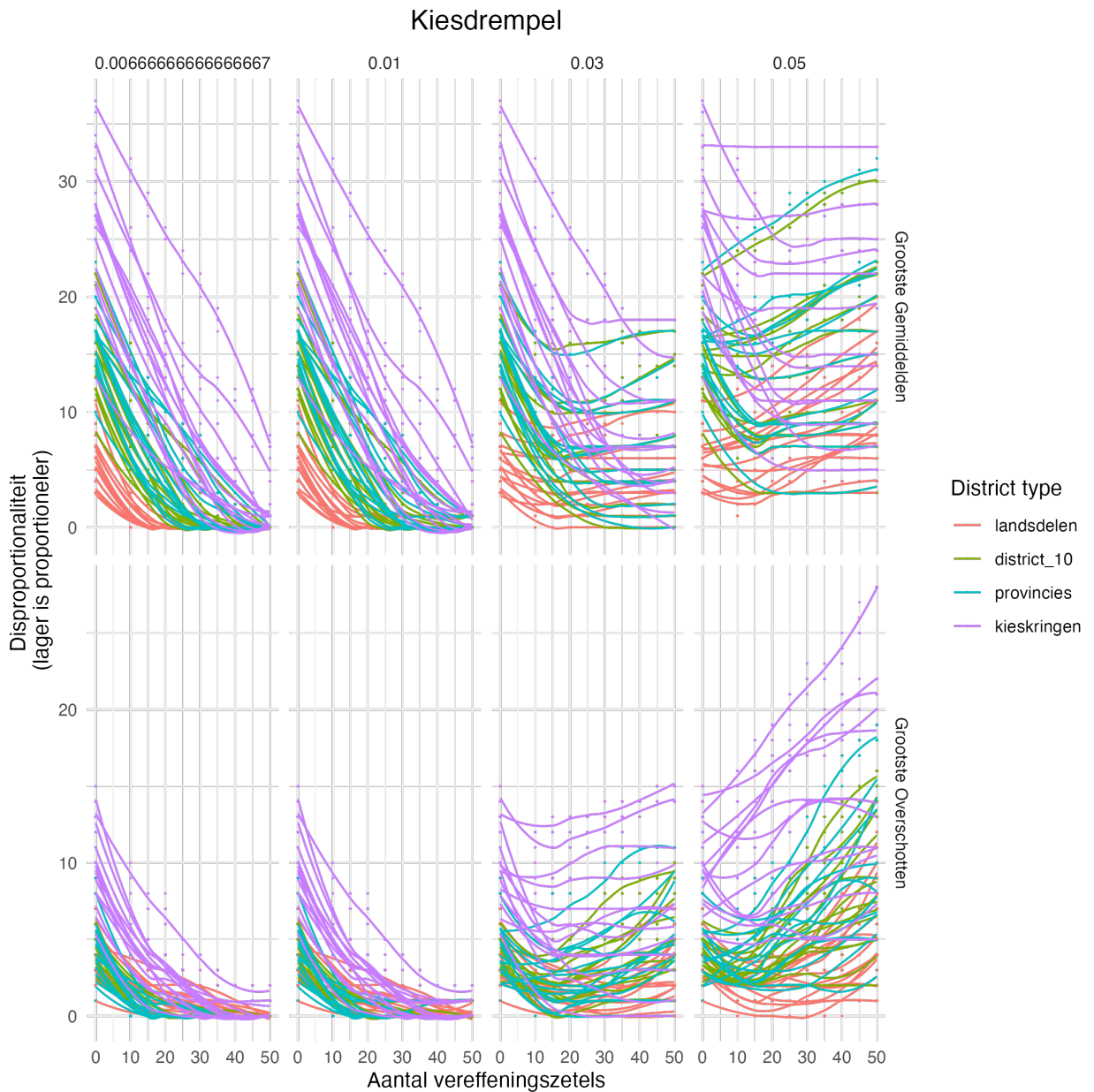
Laten we tot slot de aandacht richten op een enkel punt in de grafiek. Het is aangegeven met een pijl. Het gaat hier om een herberekening van de uitslag van 2003 met 25 vereffeningszetels, zonder kiesdrempel en gebruikmakend van een stelsel van Grootste Overschotten bij het verdelen van de regiozetels. De disproportionaliteit is één zetel: één partij heeft één zetel meer en een andere partij dus één minder dan de huidige uitslag van 2003 laat zien. Nadere inspectie van de data laat zien, dat de VVD bij die variant van het meervoudige districtenstelsel met vereffeningszetels, één zetel minder en de SP één zetel meer krijgt ten opzichte van het huidige (proportionele) stelsel. En dat komt in dit geval doordat de SP maar liefst 10 regiozetels binnenhaalt: in Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht een regiozetel (4 in totaal) en Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland telkens 2 regiozetels (6 in totaal). Bij de landelijke verdeling zou de SP recht hebben gehad op 9 zetels. De SP komt dan ook niet in aanmerking voor vereffeningszetels. Bij de verdeling van die vereffeningszetels, krijgt de VVD in dit geval één zetel minder dan bij een zetelverdeling op basis van Grootste Gemiddelden zou zijn gebeurd.

Uiteraard moet een kiesstelsel niet werken bij een verkiezing in één enkel jaar, hierboven het verkiezingsjaar 2003, maar bij alle verkiezingen. En ook moeten we nagaan hoe de verschillende varianten precies uitwerken op de proportionaliteit.

4.2.4 Toedeling van zetels binnen districten aan politieke partijen: partijpolitieke representativiteit

Figuur 4.6 toont de partijpolitieke evenredigheid (hier wederom gemeten als de afwijking tussen de huidige uitslag en de uitslag met een nieuw kiesstelsel) als een functie van het soort districten (bijvoorbeeld landsdelen en provincies), de hoogte van de kiesdrempel, en het aantal vereffeningszetels. De diverse puntjes in de figuur verwijzen weer naar combinaties van aspecten van het kiesstelsel en de lijntjes verwijzen naar 14 concrete verkiezingsuitslagen. De puntjes geven met andere woorden aan in welke mate andere aspecten dan de drie hier genoemde factoren invloed hebben op de disproportionaliteit. Veel van die puntjes vallen samen, omdat ze exact dezelfde consequenties hebben. In totaal staan er in de figuren ruim 25.000 puntjes.

Figuur 4.6: Partijpolitieke proportionaliteit voor stemverdelingen bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement (1998 – 2024) met alle varianten van een stelsel met meervoudige districten



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen zou afwijken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. Iedere punt is een uitslag gecombineerd met een variant. De kleuren geven het type districten weer. Op de x-as staat het aantal vereffeningsetels. De figuren in de bovenste en de onderste helft verschillen in de keuze voor Grootste Overschotten en Grootste Gemiddelden bij het verdelen van zetels tussen partijen. De figuren van links naar rechts onderscheiden verschillende kiesdrempels. De lijnen geven de gemiddelde afwijking voor een variant met

een bepaald aantal vereffeningszetels, een bepaalde regel voor restzetels, een bepaalde kiesdrempel en bepaald kiesdistrict uit een bepaald jaar.

Op de y-as(sen) van de grafiek staat de afwijking ten opzichte van de huidige uitslag. Als een politieke partij ten opzichte van die uitslag een zetel meer zou hebben, en een andere partij (dus) een zetel minder, is die afwijking '1'. Dit is de meest simpele disproportionaliteitsmaat. Is dat getal 30 zijn er dus 30 zetels verschoven van de ene naar een andere partij. Op de x-as(sen) staan de aantallen vereffeningszetels tussen de 0 en de 50. Globaal is het zo dat meer vereffeningszetels een evenredige uitslag garanderen.

Verder zijn twee uitsplitsingen gemaakt in de varianten die hier zijn doorgerekend. De eerste is die naar kiesdrempels. De eerste is de huidige kiesdrempel, de andere zijn de drempels van 1, 3 en 5 procent. De tweede uitsplitsing is die naar methode van restzetelverdeling binnen districten. De eerste gebruikt Grootste Gemiddelden en die is juist gunstig voor grotere politieke partijen. De tweede gebruikt Grootste Overschotten en die is gunstig voor kleinere politieke partijen.

De lijnen in de grafiek verwijzen naar een specifieke Tweede Kamer- of Europese verkiezing en de kleurtjes verwijzen wederom naar de verschillende districtsindelingen.

Op basis van de grafiek trekken we vijf algemene conclusies over de diverse varianten kiesstelsels.

- I. Een stelsel met meer districten (in dit geval een stelsel gebaseerd op kieskringen) is partijpolitiek minder evenredig dan een stelsel met weinig districten (bijvoorbeeld een stelsel met landsdelen). Hoe meer districten er zijn, des te kleiner is het gemiddelde district. Hoe kleiner het district, hoe lastiger het is voor een kleinere politieke partij om een zetel te winnen. De 19 kieskringen liggen hierbij ver boven de andere varianten. De 10 districten de 12 provincies liggen dicht bij elkaar. Een uitkomst met de vier landsdelen is structureel het meest partijpolitiek evenredig. Het is bijna net zo evenredig als een stelsel zonder districten. Dit maakt duidelijk welke politiek afweging er onder andere voorligt: geen of grote districten voor meer (gegarandeerde) proportionaliteit, maar een zeer verwaterde betekenis van geografische vertegenwoordiging, of kleinere districten, met wellicht een heldere geografische vertegenwoordiging, maar een grotere kans op partijpolitieke onevenredigheid.
- II. Een stelsel met een hoge kiesdrempel is minder evenredig dan een stelsel met een lage kiesdrempel. Dit geldt (bij de analyse van historische uitslagen) al bij de stap van 1% naar 3%. Het effect van een kiesdrempel is groter dan het effect van de keuze het kiesstelsel te regionaliseren, zelfs als hierbij relatief kleine districten worden gebruikt.⁴³ Dit maakt

⁴³Het woord 'groter' is hier wat lastig te kwantificeren en hangt onder meer af van de reikwijdte van de kiesdrempels die in de afweging worden betrokken, en van de aantallen vereffeningszetels die men precies wel en niet in de afweging betreft. Maar het *verschil* tussen de huidige (evenredige) verkiezingsuitslag en een uitslag met uitsluitend een

duidelijk welke politiek afweging er onder andere voor ligt: een lage kiesdrempel voor meer proportionaliteit, maar een groot aantal politieke partijen, of een kiesdrempel, met minder proportionaliteit en minder politieke partijen.

- III. Als de kiesdrempel 1% of lager is, zorgt een toename van het aantal vereffeningszetels voor een meer evenredige uitslag. Bij een kiesdrempel van 3% is het effect van het aantal vereffeningszetels echter beperkt: de lijnen zijn vrij vlak. Bij een kiesdrempel van 5% zorgt een toename van het aantal vereffeningszetels juist voor een minder evenredige uitslag. Die interactie maakt duidelijk hoe complex dit soort analyses is. In het geval van een kiesdrempel van 5% krijgen alleen grotere partijen vereffeningszetels. Kleinere partijen krijgen dan alleen districtszetels (in de grootste districten). Als er meer vereffeningszetels zijn (en minder regiozetels) krijgen kleine partijen in het geval van een hoge kiesdrempel dus minder vereffeningszetels. Dat betekent dat de combinatie van een hoge kiesdrempel met 50 vereffeningszetels over het algemeen minder evenredig is dan een combinatie van een hoge kiesdrempel met 20 vereffeningszetels. Immers partijen die landelijk minder dan 5% van de stemmen hebben gekregen hebben 30 extra zetels die ze zouden kunnen krijgen. Dit alles verklaart ook waarom de lijnen van de varianten met landsdelen bij een kiesdrempel van 5% oplopen (in dat geval krijgen bij veel regiozetels ook kleine partijen zetels), terwijl die in een stelsel met kieskringen juist aflopen of vlak zijn (kleine partijen krijgen daar ook in de -relatief kleine- districten geen zetels, en dus is de proportionaliteit van het stelsel ook bij weinig vereffeningszetels relatief beperkt).
- IV. Toekenning van regiozetels aan politieke partijen op basis van een stelsel van Grootste Overschotten in de districten levert een meer evenredige uitslag op dan een stelsel met Grootste Gemiddelden.
- V. De historische verkiezingsuitslagen werken niet altijd op dezelfde manier door. De diverse lijnen in de grafiek vallen niet samen en lopen ook niet evenwijdig. Dat betekent dat het doorrekenen van een paar verkiezingsuitslagen, maar een beperkt beeld geeft van wat er kan gebeuren met dit stelsel.

Op basis van de eerste vier observaties focussen we de analyse. De laatste observatie ondervangen we door in het vierde deel van dit rapport een groot aantal hypothetische scenario's door te rekenen.

4.2.5 Het aanbrengen van meer focus in de analyses

De bovenstaande analyse maakt duidelijk welke 'grote' factoren invloed hebben op de proportionaliteit. Ze geven ook een eerste indruk welke keuzes gemaakt moeten worden, als men de evenredigheid van de uitslag wil handhaven. Om te voorkomen dat we in de rest van de analyses 'door de bomen het bos niet meer zien', maken we op basis van deze eerste algemene analyse

kiesdrempel van 5 procent, is groter dan het verschil tussen de huidige (evenredige) verkiezingsuitslag en een uitslag gebaseerd op een meervoudig districtenstelsel zonder vereffeningszetels.

een verder inperking in de door te rekenen scenario's. Die focus maakt het mogelijk de aandacht te richten op iets minder invloedrijke aspecten van het kiesstelsel.

Provincies. We richten ons in de verdere analyses uitsluitend op een indeling in provincies. Het verschil tussen analyses met 10 of met 12 districten is niet zo groot en provincies lijken van die twee het meest aan te sluiten bij de beleving van veel kiezers. Bovendien hebben we gezien dat alle provincies zetels toegedeeld krijgen en er dus geen vreemde constructies hoeven te worden bedacht om ervoor te zorgen dat er bijvoorbeeld minimaal 1 regiozetel wordt toegewezen aan de kleinste provincie (Flevoland). Daarnaast lijken provincies het meest te voldoen aan de eis dat een district geografisch en qua identiteit en belangen samenhangend moet zijn en niet willekeurig moet zijn vormgegeven, zoals we in paragraaf 3.1.1 hebben benoemd. Alleen op die manier kan er namelijk sprake zijn van een zinvolle geografische vertegenwoordiging. Bovendien voelt meer dan de helft van de Nederlanders zich (ook) verbonden met de provincie (De Blok & Binnema 2023).

Geen kiesdrempel in de rest van de analyses. We kiezen ervoor niet verder te rekenen met een kiesdrempel die hoger is dan de huidige drempel van 0.67%. Het effect van een kiesdrempel op de proportionaliteit is namelijk groter dan de invoering van een regionale component in het kiesstelsel en bovendien goed bekend. Wat ons betreft is de keuze voor een kiesdrempel een aparte discussie, die los van dit stelsel moet worden gevoerd, maar die wel interacteert met kenmerken van het huidige stelsel. Er blijkt immers een wellicht contra-intuïtief effect te bestaan wanneer van een groeiend aantal vereffeningszetels wordt gecombineerd met een hoge kiesdrempel.

Toekenning van regiozetels aan politieke partijen op basis van een stelsel van Grootste Overschotten levert een meer evenredige uitslag op dan een stelsel met Grootste Gemiddelden (zie figuur 4.6). Daarom beperken we ons in de rest van dit rapport tot deze manier om de restzetels te verdelen.

De nadere focus in de analysis reduceert het aantal varianten verder tot 'slechts' 66 varianten.

Tabel 4.4: Nadere keuzes binnen het stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels: een focus op 66 varianten

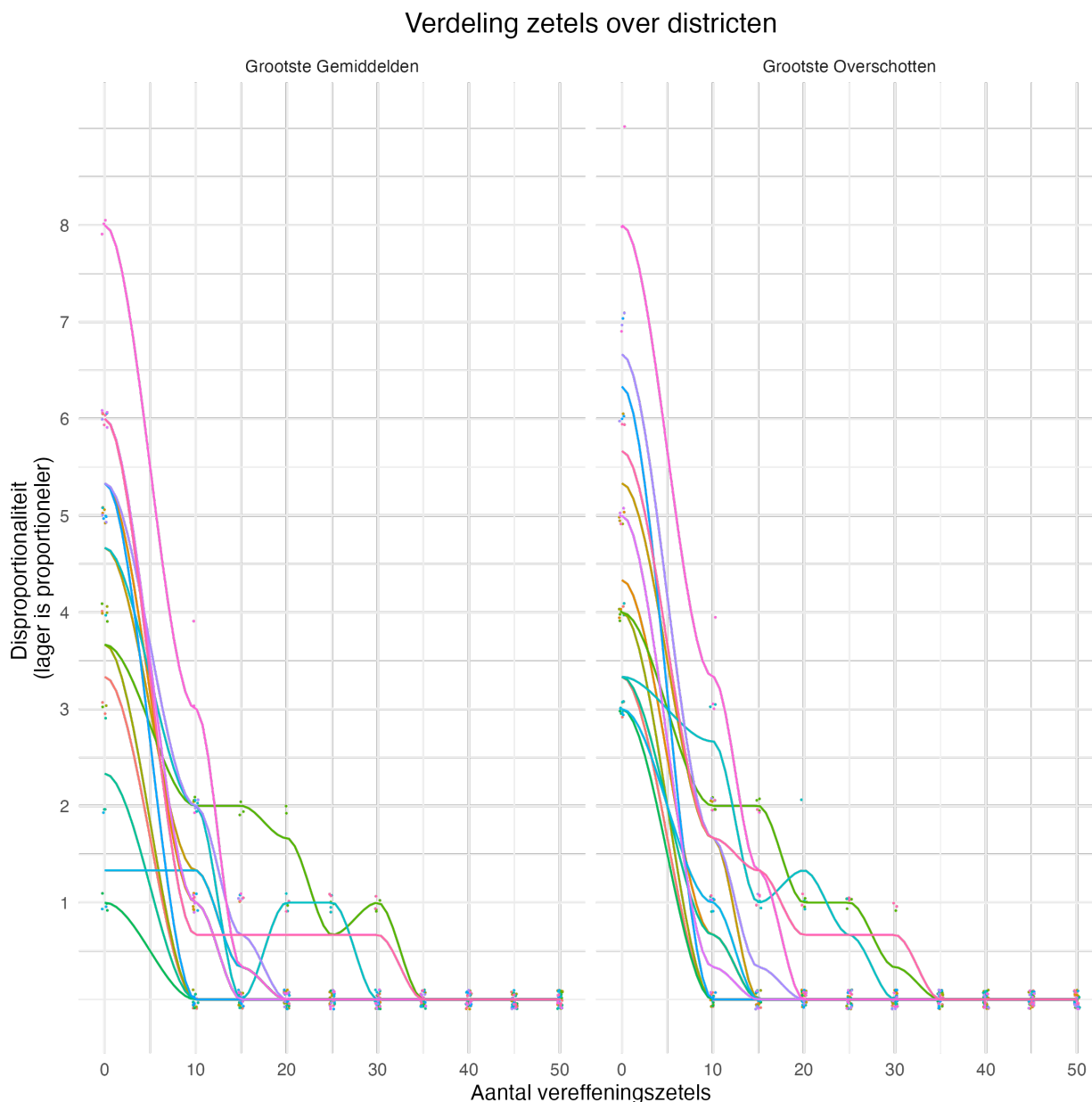
Aspecten	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (4 → 1)
Aantal vereffeningszetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (11)
Grondslag voor de verdeling van zetels over districten	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtszetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	Geen gegarandeerde zetels, Gegarandeerde zetel voor beide groepen, alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3)
Verdeling districtszetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Verdeling van vereffeningszetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiesdrempel voor vereffeningszetels	0.67%, 1%, 3% of 5% (4 → 1)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningszetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningszetels. (3) (3 → 1) (maar de partij behoudt de regiozetel)

Met 'slechts' 66 varianten op het kiesstelsel en 14 verkiezingen houden we ($66 \times 14 =$) 924 uitkomsten over. Daarmee onderzoeken we de mogelijke effecten van wat minder centrale elementen van het kiesstelsel.

4.2.6 Het effect van de toedeling van zetels over districten: een meer gefocuste analyse

Als het stelsel met meervoudige districten wordt ingericht op basis van de huidige provincie-indeling, en politieke partijen binnen die districten zetels toegewezen krijgen op basis van Grootste Overschotten en er worden geen kiesdrempels ingesteld, ligt vooral de keuze voor hoe die districtszetels moeten worden verdeeld over de diverse districten. Figuur 4.7 focust op de keuze voor Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten bij de verdeling van zetels tussen districten. Alleen een laatste detail in de varianten (de manier waarop zetels worden toegekend aan niet-Europese Nederlanders en Nederlanders in het buitenland), bepaalt dan nog de 'ruis' rondom de lijnen van de diverse verkiezingen in die figuur. Per verkiezing/aantal vereffeningszetels zijn er dus slechts drie (meestal samenvallende) stippen in de figuur.

Figuur 4.7: Partijpolitieke evenredigheid als een functie van het aantal vereffeningzetels en de manier waarop zetels worden verdeeld over districten (lijntjes zijn verkiezingen)



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen zou afwijken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. Iedere punt is een variant. In dit geval verschillende varianten slechts in de manier waarop zetels aan Nederlanders buiten Europees Nederland worden toegekend, en naar de hoeveelheid vereffeningzetels. De kleuren geven in dit geval de verkiezingsjaren weer. Op de x-as staat het aantal vereffeningzetels. De linker figuur geeft de relatie voor Grootste Overschotten weer en de rechterfiguur de relatie voor Grootste Gemiddelden bij het

verdelen van zetels tussen districten. De lijnen geven de gemiddelde afwijking voor een variant met een bepaald aantal vereffeningszetels en een bepaalde regel voor restzetels uit een bepaald jaar.

De lijnen in de figuur zijn dit keer de historische verkiezingsuitslagen die we hebben doorgerekend. Op de y-as staat wederom de disproportionaliteitsmaat en op de x-as staat het aantal vereffeningszetels. De varianten zijn uitgesplitst naar de twee manieren om de zetels te verdelen over districten. De varianten verschillen verder alleen nog naar de vraag of de BES-eilanden en buitenlandse kiezers ook een ‘eigen’ regiozetel moeten hebben. Omdat het hier om hooguit twee zetels gaat, zijn die verschillen beperkt. Er is weer een klein beetje ruis (‘jitter’) toegevoegd om te laten zien waar de meeste waarnemingen precies liggen.

De verschillen zijn zeer beperkt en gemiddelden liggen dicht bij elkaar. Het lijkt er echter op dat er iets meer afwijkingen zijn wanneer gebruik wordt gemaakt van Grootste Overschotten bij de verdeling van zetels over districten, dan bij Grootste Gemiddelden. Dit betekent dat het gebruik van Grootste Overschotten bij de verdeling van zetels over districten leidt tot iets minder evenredige uitslagen. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat bij het hanteren van Grootste Gemiddelden bij het verdelen van zetels over districten er iets meer zetels gaan naar de grootste districten. In Nederland is het over het algemeen zo dat hoe groter een district is, des te meer de uitslag lijkt op de landelijke uitslag.⁴⁴ Hiermee fungeren de zetels in de grote provincies als Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland *de facto* als vereffeningszetels waardoor een stelsel dat hen meer zetels geeft een kleinere kans heeft om een onevenredige uitslag te genereren. Als partijpolitieke representativiteit een doorslaggevend argument is, lijkt het raadzaam te kiezen voor een stelsel waarbij de zetels over de districten worden verdeeld met het stelsel van Grootste Gemiddelden, maar de verschillen zijn uiterst klein.

4.2.7 Meest gefocuste analyse

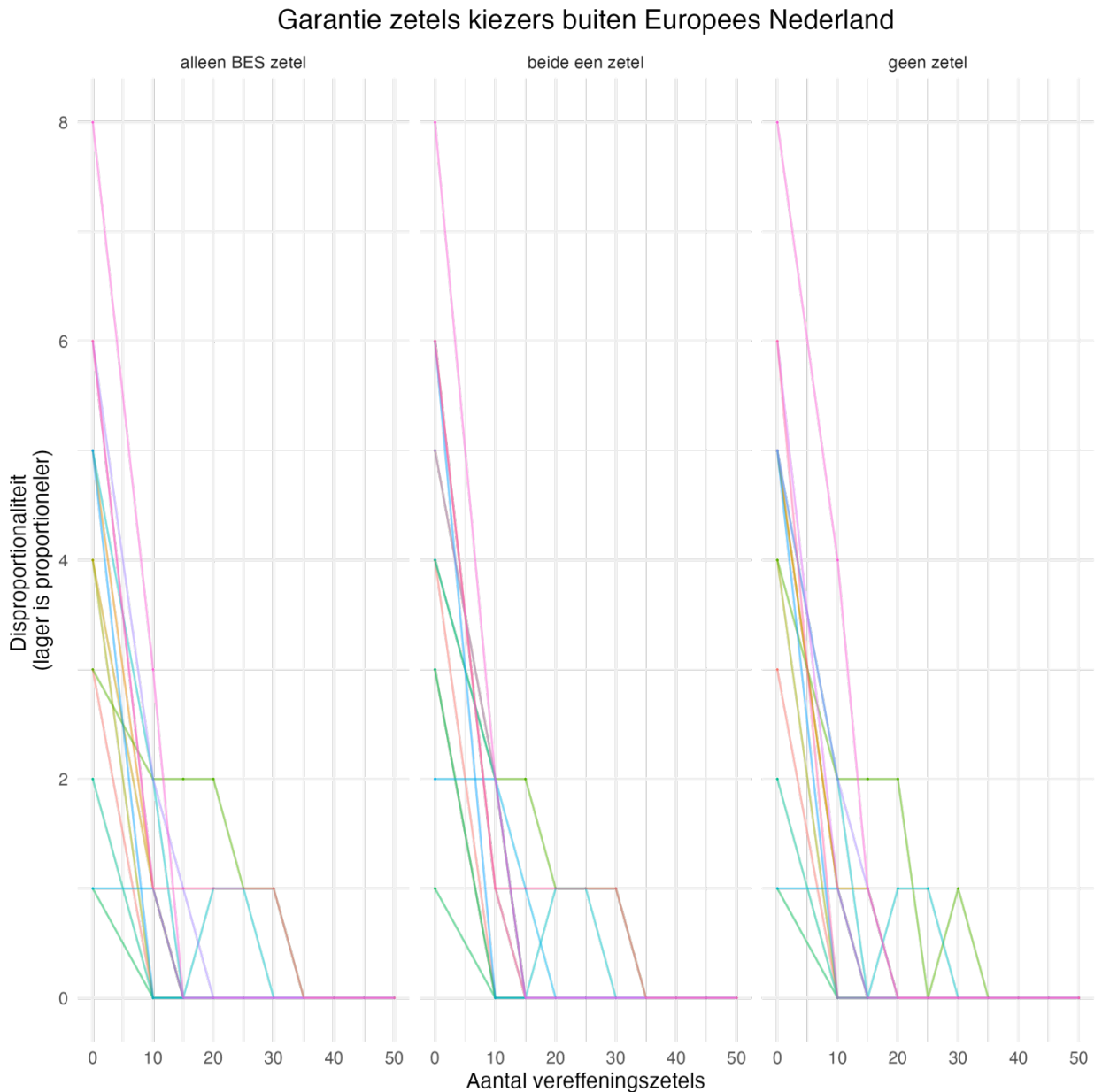
In een laatste stap beperken we ons tot de keuzes in tabel 4.5. De varianten verschillen dus slechts naar het aantal vereffeningszetels en de manier waarop kiezers buiten Nederland worden vertegenwoordigd.

⁴⁴ De uitzondering is Noord-Holland, de op een-na-grootste provincie, waar de uitslag historisch gezien sterk afwijkt van de landelijke uitslag. Dat komt vooral door het stemgedrag in Amsterdam.

Tabel 4.5: Nadere keuzes binnen het stelsel met meervoudige districten en vereffeningsetels: 33 varianten

Aspecten	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (4 → 1)
Aantal vereffeningsetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (11)
Grondslag voor de verdeling van zetels over districten	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtssetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	Geen gegarandeerde zetels, Gegarandeerde zetel voor beide groepen, alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3)
Verdeling districtssetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Verdeling van vereffeningsetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiesdrempel voor vereffeningsetels	0.67%, 1%, 3% of 5% (4 → 1)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningsetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningsetels. (3) (3 → 1) (maar de partij behoudt de regiozetel)

Figuur 4.8: Partijpolitieke evenredigheid als een functie van het aantal vereffeningzetels en wel of geen gegarandeerde zetels voor groepen buiten Nederland.



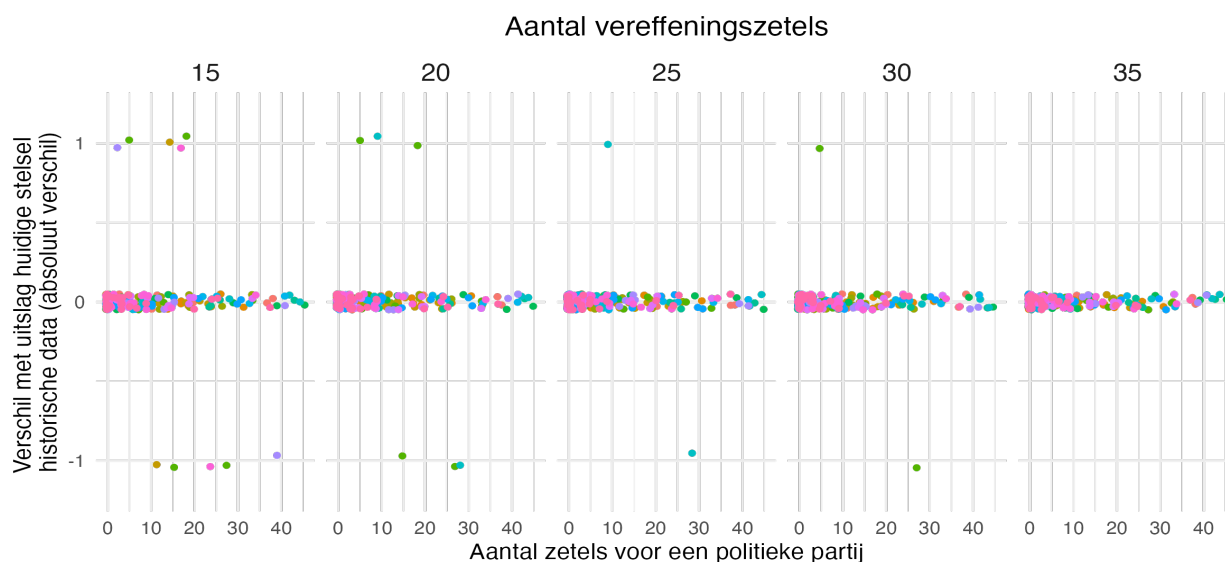
Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen zou afwijken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. Iedere punt is een variant. De kleuren geven verkiezingsjaren weer. Op de x-as staat het aantal vereffeningzetels. De linker figuur geeft de varianten waarin de BES-eilanden zetels krijgen, de middelste figuur geeft de varianten weer waarin beide een zetel hebben en de rechterfiguur geeft de varianten weer waarin geen van beide een zetel hebben. De lijnen geven de gemiddelde afwijking voor een variant met een bepaald aantal vereffeningzetels en een bepaalde regel voor restzetels uit een bepaald jaar.

Omdat er nu geen andere varianten meer zijn dan de varianten die zijn uitgesplitst in de figuur, zijn de lijntjes hoekiger dan hiervoor. Zonder vereffeningszetels is een stelsel waarin groepen kiezers in het buitenland een eigen zetel krijgen minder partijpolitiek evenredig, maar dat verschil wordt zeer snel kleiner. En vanaf 20 vereffeningszetels hebben die ‘extra’ regiozetels geen invloed op de partijpolitieke evenredigheid.

4.2.8 Worden kleine politieke partijen vaker getroffen door vertekeningen dan grote? Een analyse met historische data

In dit onderzoek stond tot nu toe vooral de meer algemene vraag centraal in hoeverre de partijpolitieke proportionaliteit wordt beïnvloed door een alternatief kiesstelsel. We hebben laten zien dat bij de laatste twaalf nationale en Europese verkiezingsuitslagen, bij een specifieke inrichting van dat stelsel, zoals samengevat in 4.5, bij 30 vereffeningszetels, bij een enkele verkiezing⁴⁵ één zetel wordt toegekend aan een andere politieke partij dan onder het huidige stelsel. Bij meer vereffeningszetels is de uitslag bij die variant identiek aan de huidige uitslag. Maar deze algemene vraag gaat natuurlijk niet over welke politieke partijen er dan precies worden getroffen en in welke mate. Dat staat samengevat in figuur 4.9.

Figuur 4.9: Partijpolitieke proportionaliteit per partij: wat is de relatie tussen de omvang van de partij en het verlies of de winst van zetels ten opzichte van het huidige stelsel



⁴⁵ In het kader van de transparantie, dat was de uitslag van de Europese verkiezingen van 2024.

Leeswijzer: de figuur geeft weer hoeveel zetels specifieke politieke partijen meer of minder zouden krijgen ten opzichte van huidige stelsel, bij de meest proportionele variant van een meervoudig stelsel met vereffeningszetels. Iedere punt in de figuur is een politieke partij in een van de 12 historische verkiezingen. De kleuren geven verkiezingsjaren weer. Op de x-as staat de omvang van de partijen. De tegels staan voor kiesstelselvarianten met tussen de 15 en 35 vereffeningszetels. De BES-eilanden en kiezers in het buitenland krijgen in deze variant geen eigen zetel.

In de figuur gebaseerd op de historische uitslagen is te zien dat bij 15 of meer vereffeningszetels geen enkele politieke partij meer dan 1 zetel wint of verliest ten opzichte van het huidige stelsel. Ook spinnen vooral de kleine politieke partijen garen bij dit stelsel: bij 30 vereffeningszetels 'wint' bij een uitslag een partij die vijf zetels had er een zetel bij ten opzichte van het huidige stelsel, terwijl een partij met 26 zetels er eentje verliest.

We zien dat bij deze specifieke verzameling varianten grotere partijen een zetel verliezen. Dit patroon is wel te verklaren. Allereerst hebben vooral middelgrote partijen een iets grotere kans op overschotzetels in de districten. Zij hebben voordeel van (a) een kans op een zetel in veel districten en (b) het gebruik van Grootste Overschotten binnen de districten. Daarnaast is het zo dat de 'overschotzetels', de zetels die een partij 'te veel' krijgt in de regio's, ten koste gaan van de mogelijkheid om met de vereffeningszetels achteraf de proportionaliteit te bereiken. Bij de verdeling van die vereffeningszetels krijgen, bij een tekort aan vereffeningszetels, vooral de politieke partijen die onder het huidige stelsel de 'laatste' restzetels zouden krijgen, onder het nieuwe stelsel geen zetel meer. Onder het huidige stelsel (met Grootste Gemiddelden) zijn het vooral de grootste politieke partijen die deze 'laatste' restzetels toegewezen krijgen. Die krijgen ze dus niet meer onder het nieuwe stelsel.

Het gevolg van dit mechanisme is dat bij deze specifieke variant (met Grootste Overschotten binnen de districten en Grootste Gemiddelden bij het berekenen van de vereffeningszetels), dat grotere politieke partijen onder bepaalde omstandigheden meer dan 1 of 2 zetels kunnen verliezen. *Bij de doorrekeningen op basis van hypothetische verdelingen onderzoeken we dit patroon verder en gaan we dieper in op de vraag onder welke omstandigheden politieke partijen zetels kunnen verliezen ten opzichte van het huidige kiesstelsel.*

4.2.9 Voorlopige conclusie voor partijpolitieke proportionaliteit op basis van historische uitslagen

Op basis van historische uitslagen concluderen we dat bij een kiesstelsel met 12 meervoudige districten, waarbij de zetels over die districten worden verdeeld op basis van Grootste Gemiddelden, en de zetels binnen de districten op basis van Grootste Overschotten, en waarbij de verdeling van vereffeningszetels net zoals nu plaatsvindt op basis van Grootste Gemiddelden, en de kiesdrempel niet wordt verhoogd, de uitslag waarbij 20 tot 30 vereffeningszetels gehanteerd

worden (vrijwel)⁴⁶ identiek is aan de huidige verdeling van zetels. In dat geval krijgen ook alle provincies minimaal twee zetels toegekend. De invloed van bijvoorbeeld een regiozetel voor de BES-eilanden of kiezers in het buitenland zal geen of zeer weinig invloed hebben op die evenredigheid. Uit de historische doorrekening komt verder *niet* naar voren dat vooral kleine partijen ‘last’ zullen hebben van een stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels: zij zullen althans niet vaker dan grote partijen een zetel verliezen ten opzichte van het huidige stelsel.

4.3 Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met historische uitslagen: geografische proportionaliteit

Het kiesstelsel met meervoudige districten is gericht op het versterken van geografische vertegenwoordiging. Het zou daarom niet goed zijn de aandacht alleen te richten op de mate waarin politieke partijen evenredig zijn vertegenwoordigd. We moeten ook onderzoeken of met dit stelsel daadwerkelijk regiovertegenwoordigers worden gekozen.

4.3.1 Geografische disproportionaliteit van het huidige kiesstelsel en van een stelsel met meervoudige districten

Hiervoor hebben we al aangegeven dat als er geen vereffeningszetels zijn, die verdeling geografisch perfect is: alle regio’s krijgen dan aantallen partijzetels die (opgeteld) overeenkomen met het aantal waarop ze gezien het aantal inwoners ‘recht’ hebben. Als dat aantal vereffeningszetels toeneemt, kan die geografische disproportionaliteit afnemen. Dat ligt aan de samenstelling van de nationale kieslijsten waar de kandidaten voor de vereffeningslijst op staan.

Op basis van de historische kandidatenlijsten kunnen we vaststellen wie er bij de Tweede Kamerverkiezingen sinds 1998 gekozen zijn en in welke provincie die gekozen kandidaten wonen. Op basis daarvan kunnen we vaststellen in welke mate die verdeling geografisch proportioneel is. De makkelijkste ‘index’ daarvoor is de optelsom van het verschil tussen het aantal feitelijk gekozen kandidaten in een provincie, en het aantal kandidaten dat je zou verwachten in een provincie op basis van het aantal inwoners/kiezers.⁴⁷ In tabel 4.6 staat aangegeven hoeveel ‘zetels’ niet zijn beland in de provincies waar we ze bij perfecte geografische proportionaliteit zouden hebben verwacht.

⁴⁶ In sommige gevallen kan één zetel verschuiven tussen twee politieke partijen.

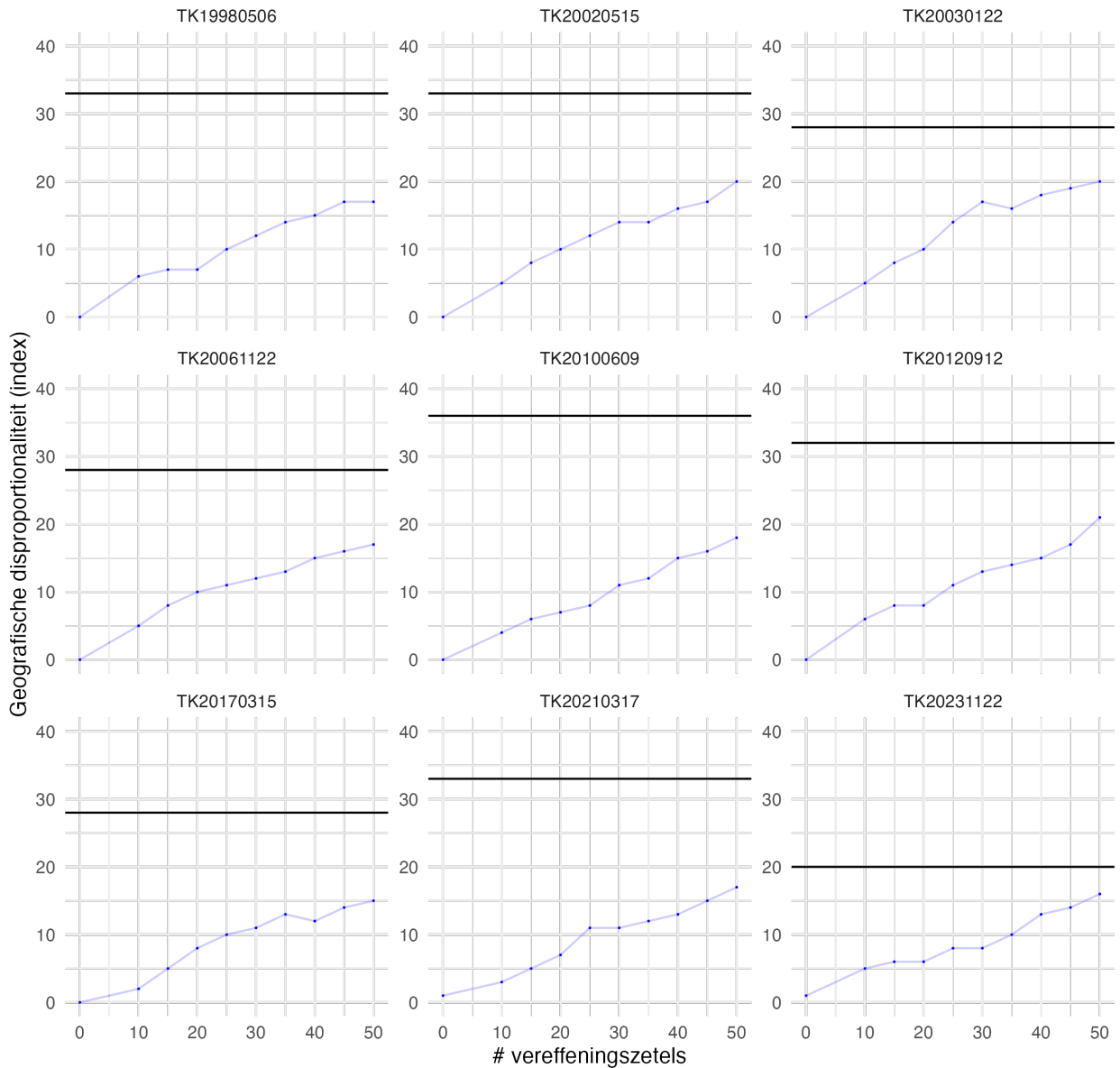
⁴⁷ We delen die aantallen door twee. Als Gelderland een gekozen kandidaat minder heeft en Overijssel eentje meer, is de score op die index één (1). We hebben diverse andere indices uitgerekend en de uitkomsten wijzen allemaal in dezelfde richting.

Tabel 4.6: Verschil tussen een perfecte regionale vertegenwoordiging (Grootste Gemiddelden) en de feitelijke samenstelling van de Tweede Kamer (het huidige kiesstelsel) (1998 – 2023)

Verkiezingsjaar	Verschil
1998	34
2002	34
2003	29
2006	29
2010	37
2012	34
2017	29
2021	36
2023	23

Als met de bestaande kandidatenlijsten en een stelsel met meervoudige districten, zoals we dat hierboven hebben geanalyseerd dezelfde indices zouden berekenen, wat zien we dan? Dit is weergegeven in Figuur 4.10.

Figuur 4.10: Geografische proportionaliteit bij Tweede Kamerverkiezingen onder het huidige stelsel en bij een meervoudig kieskringenstelsel met vereffeninglijsten (1998 – 2024)



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen districten zou afwijken van een (geografisch) perfect evenredige verdeling tussen districten naar inwonertal. Het betreft allemaal de kiesstelselvariant zoals weergegeven in 4.5 (waarbij aan de BES-eilanden en kiezers in het buitenland geen zetel wordt toebedeeld). Op de x-as staat het aantal vereffeningzetels. Ieder paneel is een verkiezing. De blauwe lijnen geven de afwijking voor dit kiesstelsel voor een bepaald aantal vereffeningzetels weer. De zwarte lijn is de afwijking onder het huidige kiesstelsel.

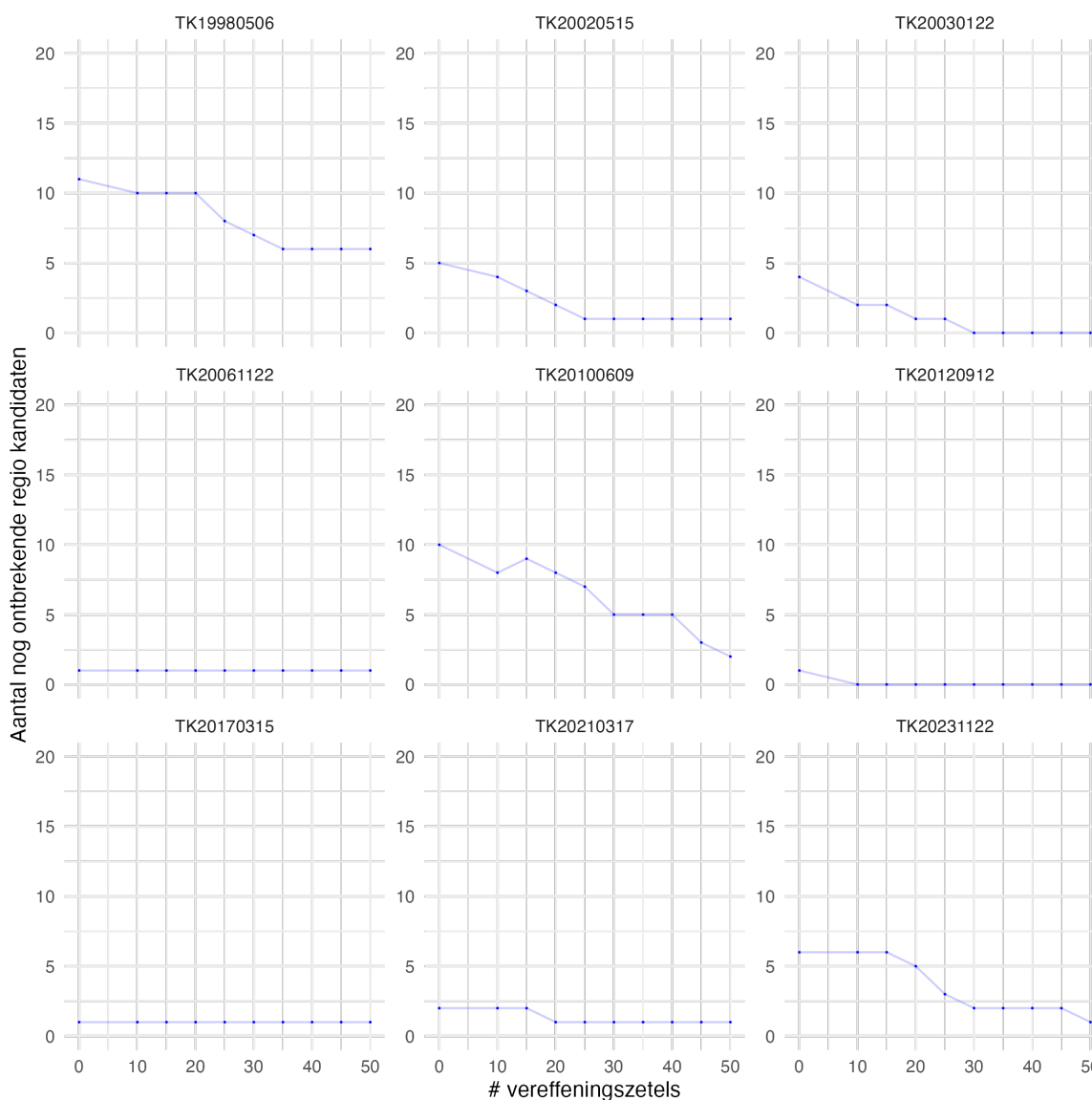
In de bovenstaande figuur is af te lezen dat in een meervoudig stelsel zonder vereffeningszetels de geografische proportionaliteit perfect is. Als echter het aantal vereffeningszetels toeneemt, neemt ook de geografische disproportionaliteit toe. In dat geval worden er, als we uitgaan van de kandidatenlijsten die tussen 1998 en 2023 zijn geproduceerd, via de vereffeningslijsten mensen gekozen uit regio's die al sterk vertegenwoordigd zijn. Bij 150 vereffeningszetels (en waarschijnlijk al veel eerder) bereiken we de huidige uitslag en daarmee de huidige geografische disproportionaliteit. Bij een systeem met 30 vereffeningszetels zouden in 2023, in vergelijking met de huidige geografische verdeling van zetels, 10 zetels zijn verschoven van kandidaten van de ene regio naar kandidaten van een andere regio.

4.3.2 Aantallen nog ontbrekende regionale kandidaten

De voorgaande berekeningen illustreren goed wat er zou kunnen gebeuren bij de invoering van een nieuw kiesstelsel, maar laten een ding niet goed zien: de beschikbaarheid van regionale kandidaten. Sommige politieke partijen hadden in de afgelopen 25 jaar onvoldoende kandidaten in regio's waar ze wel regiozetels hadden bemachtigd. Ze haalden bijvoorbeeld twee zetels in Noord-Brabant, maar hadden maar één kandidaat uit Noord-Brabant op een lijst staan. Dit is dus een 'ontbrekende regionale kandidaat'. In de disproportionaliteitsmaat hierboven is dat aspect van ontbrekende regionale kandidaten niet zichtbaar. Bij ontbrekende kandidaten is de gekozen regionale kandidaat als een 'ontbrekende regionale kandidaat' meegenomen in de berekeningen. Dat maakt ook de vergelijking tussen de geografische disproportionaliteit van het huidige stelsel van het stelsel met meervoudige districten wat onevenwichtig: de proportionaliteit van het meervoudige stelsel wordt erdoor wat overschat ten opzichte van het huidige stelsel.

De mate waarin in de afgelopen 25 jaar regionale kandidaten ontbraken, staat in de onderstaande figuur. De aantallen geven een indicatie van een ander mogelijk effect van het kiesstelsel met meervoudige districten: dat politieke partijen op zoek zullen moeten naar kandidaten in alle regio's. Daarin zijn ze de afgelopen jaren niet allemaal geslaagd.

Figuur 4.11: Aantallen nog ontbrekende regio-kandidaten bij Tweede Kamerverkiezingen (1998 – 2024)



Leeswijzer: de figuur geeft het aantal nog ontbrekende regio-kandidaten weer voor een voor de hand liggende variant van het meervoudige kiesstelsel. Dit zijn dus regio-kandidaten die gekozen zouden zijn binnen het stelsel, maar die feitelijk niet op een landelijke lijst stonden. Het betreft allemaal de kiesstelselvarianten zoals weergegeven in 4.5 (waarbij aan de BES-eilanden en kiezers in het buitenland geen zetel wordt toebedeeld). Op de x-as staat het aantal vereffeningszetels. Ieder paneel is een verkiezing.

De figuur laat zien dat als alle kandidaten in de regio's gekozen zouden moeten worden er nogal wat kandidaten ontbreken. Dat was ook in 2023 het geval bij 20 vereffeningszetels. Toen werden er 5 ontbrekende regionale kandidaten gekozen.

4.4 Doorrekeningen van het kieskringen stelsel en het stelsel 'Met één stem meer keus' met historische uitslagen: geografische proportionaliteit

Voordat we nagaan of de resultaten van de analyse van partijpolitieke proportionaliteit ook overeenind blijven als we het meervoudige kiesstelsel met vereffeningszetels doorrekenen met hypothetische uitslagen, analyseren we eerst de *geografische proportionaliteit* van zowel het kieskringenstelsel en van twee varianten van het stelsel 'Met één stem meer keus'. De berekeningen voor het meervoudige kiesstelsel en het huidige kiesstelsel stonden in paragraaf 4.3.1. Het is belangrijk nogmaals op te merken dat de *partijpolitieke proportionaliteit* van deze twee kiesstelsels exact hetzelfde is als de partijpolitieke proportionaliteit van het huidige stelsel. Alleen de geografische proportionaliteit kan afwijken. In het navolgende vergelijken we beide kiesstelsels wederom met de geografische proportionaliteit van het huidige kiesstelsel, hoewel we wederom voorzichtig moeten zijn bij het maken van die vergelijking.

4.4.1 Geografische proportionaliteit van het kieskringenstelsel

Bij het **kieskringenstelsel** krijgen politieke partijen net als onder het huidige stelsel zetels op basis van de landelijke uitslag en bepaalt de steun voor die partij in de diverse regio's welke regio een 'partijzetel' krijgt toegewezen. Er zijn dus geen 'vaste' regiozetels. Voor de doorrekening van het kieskringenstelsel onderzoeken we aan welke lijst (uit welke provincie) iedere (regio-)zetel wordt toegekend. Hierbij volgen we de geldende regels (artikel P 12 van de Kieswet). Omdat die verdeling plaatsvindt bij de afzonderlijke partijen, kan het zo zijn dat een district geen enkele zetel krijgt, of juist meer zetels dan waar dat district recht op zou hebben, gegeven het aantal inwoners. Bij deze doorrekening hebben we dus geen gebruik hoeven maken van de historische kandidatenlijsten die zijn genoemd in paragraaf 4.1. Uit de analyse van het kieskringenstelsel blijkt dat de geografische disproportionaliteit structureel onder de 10 ligt. Dat betekent dat maximaal 10 zetels aan de 'verkeerde' regio worden toegewezen. Het gemiddelde is 7. Op basis van historische data concluderen we dus dat een kieskringenstelsel geografisch bijzonder proportioneel is.

4.4.2 Geografische proportionaliteit van het stelsel ‘Met één stem meer keus’⁴⁸

Net als het kieskringenstelsel is het stelsel ‘Met één stem meer keus’ partijpolitiek even proportioneel als het huidige kiesstelsel. Alleen de selectie van kandidaten binnen de politieke partijen wijkt af. Die selectie hangt af van de verhouding tussen het aantal lijststemmen en het aantal kandidaatstemmen. In het oorspronkelijke voorstel worden eerst de lijststemmen verdeeld en wordt daarna gekeken welke kandidaten de meeste kandidaatstemmen hebben gehaald. In een tweede voorstel wordt eerst gekeken welke kandidaten de meeste kandidaatstemmen hadden gehaald en werd de rest aangevuld vanuit de lijst. Dat tweede voorstel doorbreekt de lijstvolgorde veel minder dan het oorspronkelijke voorstel.⁴⁹

De doorrekening van de geografische representativiteit van dit kiesstelsel berust op nogal wat aannames. Zo moet worden vastgesteld wat het percentage stemmen is dat ‘op de lijst’ wordt uitgebracht. Hier doen we dat op basis van onderzoek rondom de verkiezingen van 2021 (Otjes & Nagtzaam 2022). Aangenomen is verder dat voor partijen die in andere jaren deelnamen het percentage gelijk is aan dat van 2021. Voor overige partijen is uitgegaan van het gemiddelde (51% brengt een lijststem uit).

Daarnaast moeten we in dit geval, anders dan bij de doorrekening van het kieskringenstelsel, gebruik gemaakt van de historische kandidatenlijsten en de daarop genoemde woonplaatsen (zie paragraaf 4.1.). Deze lijsten zijn natuurlijk in het verleden niet gemaakt binnen een kiesstelsel waarbij kiezers een keuze hadden tussen een lijststem of kandidaatstem.

Uit de analyse van de historische data blijkt dat voorstel I, waarbij eerst de lijststemmen worden verdeeld, meestal (maar niet altijd) een geografisch proportioneler parlement oplevert dan het voorstel waarbij eerst de personenstemmen worden verdeeld. Toch worden bij dit stelsel rond de dertig zetels toegekend aan personen uit de ‘verkeerde’ regio.

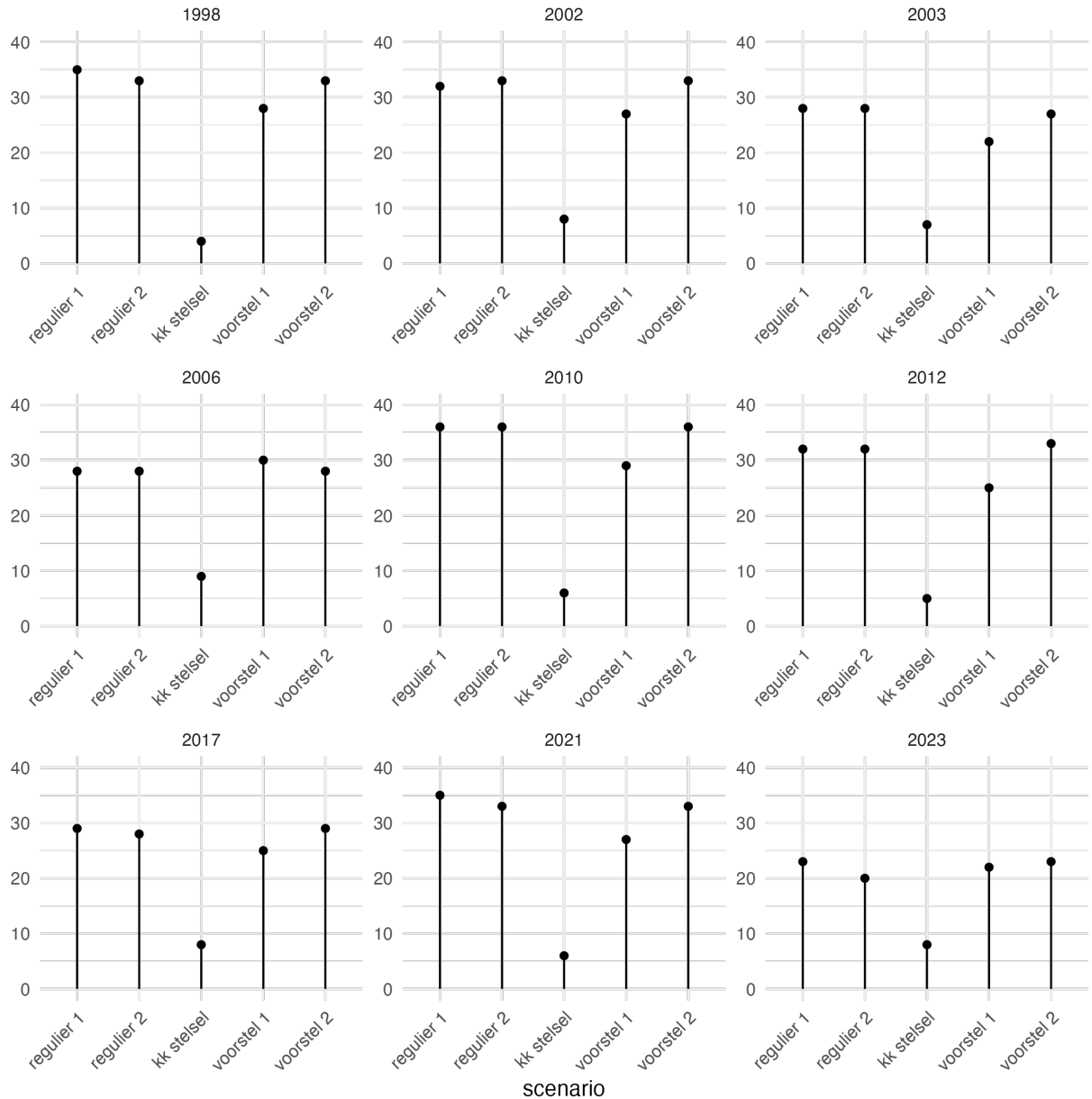
4.4.3 Een voorzichtige vergelijking van de geografische proportionaliteit van de diverse kiesstelsels

De uitkomsten van de analyses van historische gegevens van het huidige stelsel, van het kieskringenstelsel en van de twee varianten van het stelsel ‘Met één stem meer keus’ staan samengevat in figuur 4.12.

⁴⁸ Deze paragraaf is geschreven op basis van nieuwe doorrekeningen van Marijn Nagtzaam.

⁴⁹ Naar aanleiding van onderzoek van Otjes en Nagtzaam is de toenmalige minister teruggaan naar het oorspronkelijke voorstel (eerst de lijstzetels en dan de kandidaatzetels toewijzen). Zie de brief hierover van 17 juli 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/17/kamerbrief-over-vervolg-wetsvoorstel-met-een-stem-meer-keus>

Figuur 4.12: Geografische disproportionaliteit van het huidige stelsel, van een stelsel gebaseerd op afzonderlijke kieskringen (indeling naar provincies) en van twee varianten van het stelsel 'Met één stem meer keus' bij Tweede Kamerverkiezingen (1998 – 2024)



Leeswijzer: de figuur geeft weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen districten zou afwijken van een perfect evenredige verdeling tussen districten naar inwonertal. Op de x-as staat een aantal varianten. Regulier 1: de huidige uitslag; Regulier 2: de huidige uitslag zonder dat het effect van voorkeursstemmen daarin is betrokken; kk stelsel: Kieskringenstelsel; Voorstel 1: 'Met één stem meer keus' waarbij lijstzetels eerst worden toegekend en daarna personenzetels; Voorstel 2: 'Met één stem meer keus' waarbij personenzetels eerst worden toegekend en daarna lijstzetels. Ieder paneel is een

verkiezing. De geografische disproportionaliteit van het huidige stelsel (regulier 1) is meestal hoger dan de geografische disproportionaliteit van het kieskringenstelsel en van het stelsel ‘Met één stem meer keus’.

De geografische representativiteit onder het **huidige kiesstelsel** is weergegeven in de scenario’s regulier 1 en regulier 2. In het ene scenario (regulier 1) is de doorbreking van de lijstvolgorde op basis van landelijke voorkeurstemmen wel meegenomen, en het andere scenario (regulier 2) is die doorbreking niet meegenomen. Daarom verschillen beide gevallen een heel klein beetje.⁵⁰ Het getal 30 betekent in deze context dat ongeveer 30 volksvertegenwoordigers ‘in de verkeerde provincie’ wonen. Die getallen (van regulier 2) zagen we eerder in paragraaf 4.3.1., toen ook een vergelijking werd gemaakt met de geografische proportionaliteit van diverse varianten van een meervoudig stelsel met vereffeningszetels. De geografische proportionaliteit van het stelsel **‘Met één stem meer keus’** ligt iets hoger, vooral wanneer, zoals in juli 2023 weer werd voorgesteld, eerst de lijststemmen worden toegedeeld. Eerder zagen we al dat bij 30 vereffeningszetels in een **meervoudige districtenstelsel met vereffeningszetels** de geografische disproportionaliteit rond de 10 ligt. Dat is dus meer geografisch proportioneel dan het huidige stelsel en geografisch meer proportioneel dan het stelsel ‘Met één stem meer keus’. Duidelijk wordt echter dat de geografische proportionaliteit van het **kieskringenstelsel** gemiddeld genomen het grootste is (en dus de disproportionaliteit het laagst). Bij dit stelsel kan echter waarschijnlijk niet geheel worden uitgesloten dat er aan een bepaalde (kleine) regio helemaal geen regiozetels worden toegekend.

Hoewel we denken dat de uitspraken die we doen over de *relatieve* mate waarin deze kiesstelsels geografisch proportioneel zijn wel robuust zijn, is het belangrijk op te merken dat de berekening van die geografische proportionaliteit binnen die stelsels berust op verschillende aannames. Dat maakt een *absolute* vergelijking lastiger. We denken dus dat we *wel* kunnen zeggen dat een kieskringenstelsel geografisch meer proportioneel zal zijn dan het huidige stelsel, maar *hoeveel* dat precies zal zijn is niet goed vast te stellen. Dat komt, omdat we bij de berekening van die geografische proportionaliteit bij de verschillende stelsels ook verschillende aannames moeten maken.

Zoals we hiervoor al aangaven berusten de doorrekeningen van het stelsel ‘Met één stem meer keus’ op aannames over de relatieve aantallen lijst- en kandidatenstemmen. Die aannames kunnen onjuist zijn en hoeven we bij de andere kiesstelsels niet te maken. Verder berusten de berekeningen van het huidige stelsel en van het stelsel ‘Met één stem meer keus’ op historische kandidatenlijsten en op de woonplaats van kandidaten, zoals die op die kandidatenlijsten staat. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn, dat kandidaten als hun huidige woonplaats Zuid-Holland doorgeven, alleen omdat ze daar vanwege hun Tweede Kamerwerk naartoe zijn verhuisd, terwijl ze zich toch echt als Groninger identificeren en opstellen. Er zullen omgekeerd wellicht ook voormalige

⁵⁰ Omdat we bij de historische analyses de doorbreking van de lijstvolgorde op basis van voorkeurstemmen niet hebben meegenomen, worden hier beide getallen gerapporteerd.

Groningers zijn die het wel chique of politiek nuttig vinden om door te geven dat ze afkomstig zijn uit Pieterburen, terwijl ze daar al sinds hun studietijd niet meer zijn geweest. De berekening van de geografische proportionaliteit van het *kieskringenstelsel* tenslotte, berust in het geheel niet op die lijsten. De berekening van de geografische proportionaliteit van de diverse *varianten van een meervoudig kiesstelsel met vereffeningszetels* neemt een tussenpositie in. Bij varianten zonder vereffeningszetels, wordt feitelijk geen gebruik gemaakt van de historische kandidatenlijsten, omdat die alleen van belang zijn voor de vereffeningszetels. Naarmate er meer vereffeningszetels zijn, neemt het belang van die kandidatenlijst toe.

De geografische proportionaliteit van het huidige stelsel is daarom in absolute zin niet één op één te vergelijken met de geografische proportionaliteit van (vooral) het kieskringenstelsel, die door dit soort ‘ruis’ niet wordt beïnvloed.

4.5 Doorrekeningen van een stelsel met meervoudige districten met hypothetische uitslagen: partijpolitieke proportionaliteit

Die hierboven gepresenteerde doorrekeningen laten zien wat de uitslag zou zijn geweest, als er een regionaal kiesstelsel met vereffeningszetels zou zijn gebruikt bij het vaststellen ervan. Uiteraard is dat slechts een ‘mechanische’ analyse van een kiesstelsel. Partijen en kiezers gaan zich in zo’n stelsel wellicht anders gedragen, waardoor de stemmenverdeling er anders uit gaat zien. Bovendien weten we niet hoe het partijen landschap zich in de komende jaren zal ontwikkelen. In 2023 gingen zetels naar politieke partijen die er enkele jaren geleden nog niet eens waren. Twee van die nieuwe politieke partijen namen zelfs plaats in een coalitie. Twee andere partijen dienden een gezamenlijke lijst in.

Om te onderzoeken hoe het stelsel werkt als de verdeling van stemmen over partijen sterk verandert, hebben we een groot aantal andere uitslagen geproduceerd. Omdat er oneindig veel mogelijke verdelingen van stemmen zijn hebben we een ‘brede maar redelijke’ selectie gemaakt van uitslagen. Dat zou allerlei mogelijke ontwikkelingen moeten dekken. Extreme uitslagen waarbij bijvoorbeeld bepaalde partijen in slechts een of twee districten dominant zijn en elders geen enkele stem krijgen hebben we daarin niet meegenomen. Maar uitslagen met twee dominante politieke partijen en een groot aantal kleinere bijvoorbeeld weer wel.

4.5.1 Opbouw van de doorrekening met hypothetische uitslagen

Om te onderzoeken of en onder welke omstandigheden het meervoudige stelsel evenredige uitslagen produceert, hebben we een groot aantal andere uitslagen geproduceerd en doorgerekend op dezelfde manier als we dat hiervoor hebben gedaan bij de historische uitslagen. Anders dan hierboven hebben we ons beperkt tot 11 varianten van het stelsel: varianten die alleen verschillen naar het aantal vereffeningszetels. Dit is samengevat in tabel 4.7.

Tabel 4.7: Nadere keuzes binnen het stelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels: de 11 varianten gebruikt bij de doorrekening van hypothetische uitslagen

Aspecten	Opties
Districtstype	Kieskringen, districten, provincies of landsdelen (4 → 1)
Aantal vereffeningszetels	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 en 50 (11)
Grondslag voor de verdeling van zetels over provincies	Aantal inwoners (1)
Verdeling districtszetels over de districten	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiezers buiten Nederland (briefstemmers) en Kiezers op de BES-eilanden	Geen gegarandeerde zetels, Gegarandeerde zetel voor beide groepen, alleen een gegarandeerde zetel voor BES (3) Zijn in deze doorrekening niet meer betrokken omdat het om hooguit 1 zetel gaat. (3 → 1)
Verdeling districtszetels over politieke partijen	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Verdeling van vereffeningszetels	Grootste Gemiddelden of Grootste Overschotten (2 → 1)
Kiesdrempel voor vereffeningszetels	0.67%, 1%, 3% of 5% (4 → 1)
Geldt de kiesdrempel ook als je een regiozetel hebt gehaald?	(a) de regiozetel wordt niet toegekend, (b) de regiozetel wordt wel toegekend, maar de partij komt niet in aanmerking voor vereffeningszetels, (c) de regiozetel wordt toegekend, en de partij komt wel in aanmerking voor vereffeningszetels. (3) (3 → 1) (en de partij behoudt de regiozetel)

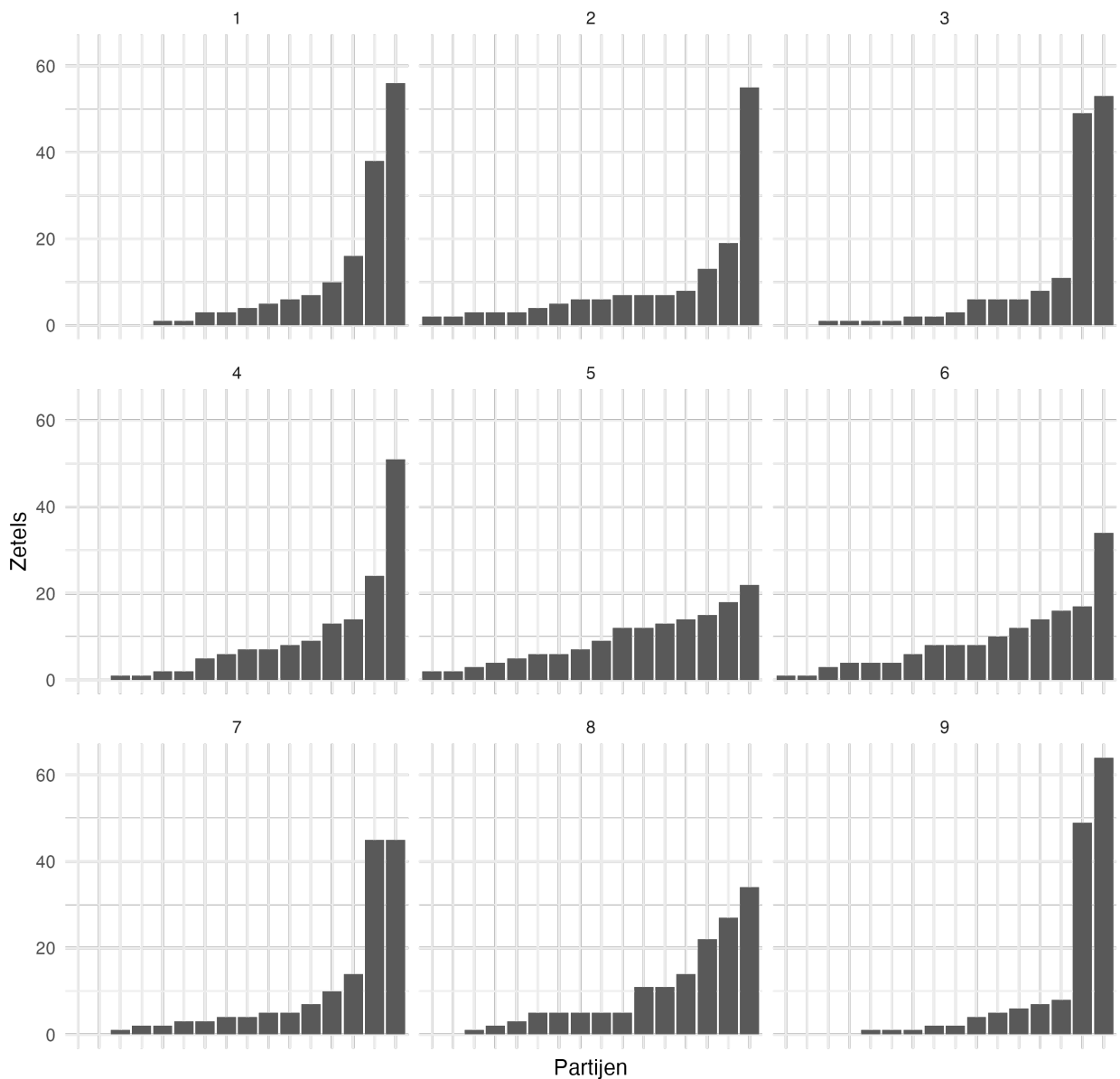
Bij het maken van de verdelingen van stemmen zijn we als volgt te werk gegaan. Er zijn eerst 5.000 verschillende 'nationale' verkiezingsuitslagen gemaakt met (maximaal) 16 politieke partijen (partij 1 tot partij 16) op basis van vijf typen verdelingen. Die typen staan beschreven in tabel 4.8.

Tabel 4.8: Typen gebruikt bij het genereren van verdelingen

	Naam	Omschrijving
1	Dominante partij	Er is een partij met ongeveer 40% van de stemmen, de rest heeft ongeveer 10 procent of minder
2	Grote partij	Er is een partij met ongeveer 25% van de stemmen, de rest heeft ongeveer 10 procent of minder
3	Twee grote partijen	Er zijn twee partijen met ongeveer 30% en verder veel kleinere
4	Drie grote partijen	Er zijn drie partijen met ongeveer 20% en verder veel kleinere
5	Veel grote partijen	Er zijn ongeveer 10 even grote partijen (en eventueel wat kleintjes)

Omdat die generatie van typen aselekt gebeurde, lijken sommige van die 5000 uitslagen overigens op elkaar en worden dus ook 'tussenliggende typen' meegenomen in de analyse. Ter illustratie zijn enkele van die verdelingen hieronder weergegeven.

Figuur 4.13: Negen van de 5000 gegenereerde verkiezingsuitslagen



Bron: hypothetische uitslagen

Leeswijzer: Negen voorbeelden van de 5000 hypothetische uitslagen. Figuren tonen het aantal zetels dat onder het huidige kiesstelsel zou gaan naar maximaal 16 hypothetische partijen, deze zijn geordend naar grootte.

Van elk van die 5000 verkiezingsuitslagen zijn vervolgens vier varianten gemaakt, die alleen verschillen in de manier waarop de stemmen over de 12 provincies zijn verdeeld.⁵¹ In de eerste

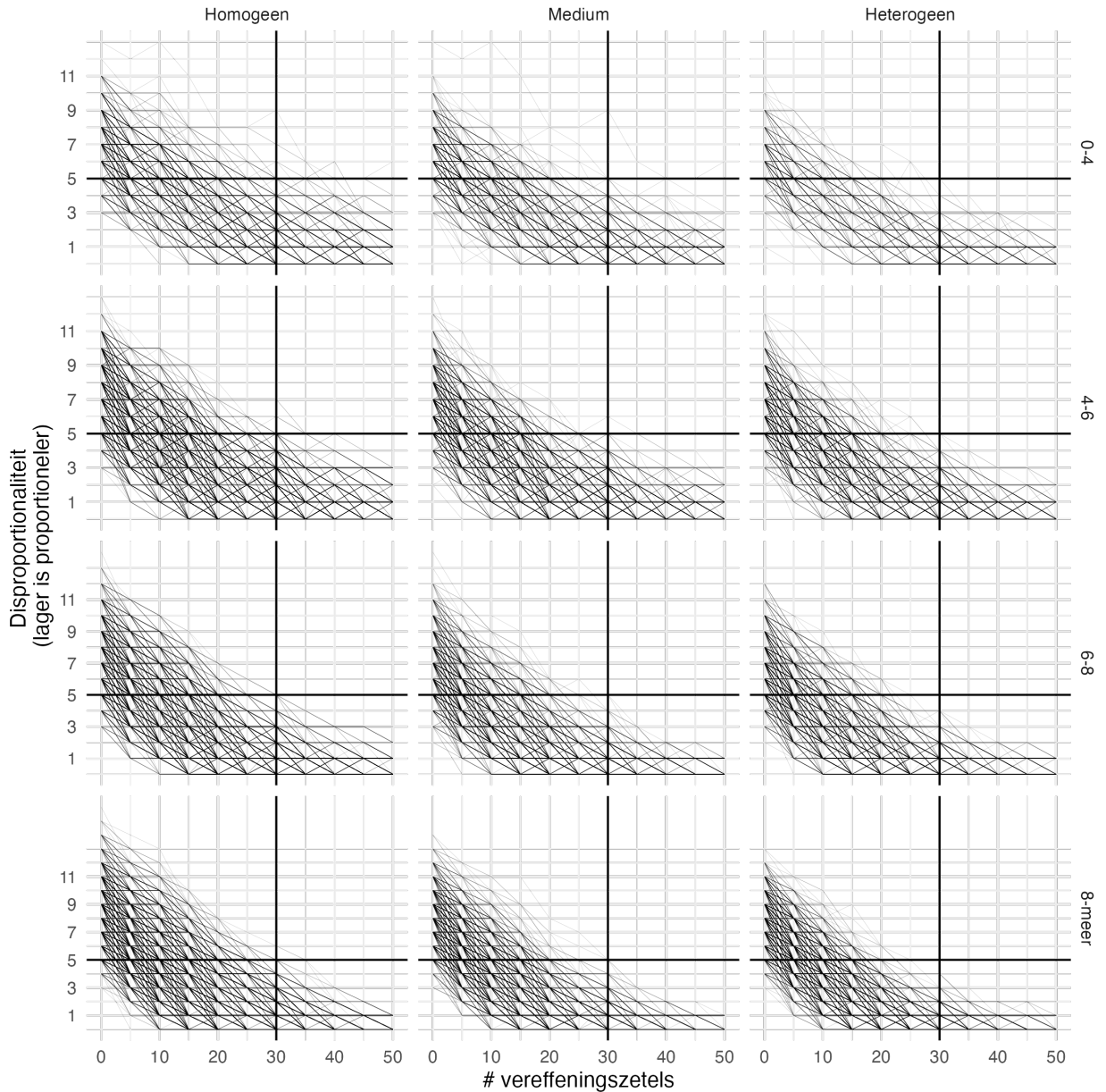
⁵¹ We zijn uitgegaan van de verdeling van kiezers over provincies in 2023. De aantallen zetels per provincie worden dus uitsluitend bepaald door het aantal regiozetels en de aantallen inwoners in 2023. Verschuivingen op dat terrein zijn niet meegenomen in de simulaties.

variant waren er nauwelijks verschillen tussen de provincies. In de drie daaropvolgende varianten namen die verschillen tussen de provincies sterk toe. Deze procedure resulteert in $(5.000 \times 4 =)$ 20.000 verschillende verkiezingsuitslagen. Elk van die 20.000 uitslagen is doorgerekend met de 11 overgebleven varianten van het verkiezingsstelsel. Dat resulteerde in 220.000 analyses. In elk van die analyses is bepaald in hoeverre de zetelverdeling afwijkt van de 'standaard' nationale zetelverdeling en daarmee in hoeverre die uitslag 'disproportioneel' is. Voor elk van de 20.000 uitslagen is ook bijvoorbeeld het effectief aantal politieke partijen, het aantal partijen met minimaal 1 zetel etc. vastgesteld. Met deze data kunnen we onderzoeken of onze conclusie uit de analyses op basis van de historische data, dat de proportionaliteit (vrijwel) gegarandeerd is bij varianten met tussen de 20 en 30 vereffeningszetels (130 tot 120 regiozetels), standhoudt bij andersoortige uitslagen. Ook kunnen we nagaan welke eigenschappen uitslagen hebben die de partijpolitieke proportionaliteit onder die omstandigheden wellicht doorbreken.

4.5.2 Verdelingen van zetels binnen districten

Omdat er weinig bekend is over de omstandigheden waaronder de disproportionaliteit 'uit de hand loopt' hebben we de data geïnspecteerd door alle verkiezingsuitslagen uit te splitsen naar het effectief aantal politieke partijen (berekend aan de hand van de nationale stemaandelen per partij) en de mate van verschillen tussen provincies. Dit laatste aspect hebben we bepaald door de verschillen tussen de nationale stempercentages en de regionale stempercentages van de politieke partijen te kwadrateren, te wegen naar de omvang van elk district en die gewogen gekwadrateerde verschillen daarna op te tellen. De resultaten staan in de figuur hieronder. Daarbij zijn ter ondersteuning de grens van 30 vereffeningszetels en 5 zetels verschil met een nationale uitslag op basis van Grootste Gemiddelden (de 'normale' uitslag) als grens aangegeven.

Figuur 4.14: Disproportionaliteit bij $5000 \times 4 = 20.000$ uitslagen met verschillende mate van verschillen tussen provincies (grafieken x-as) en een groter of kleiner aantal effectieve politieke partijen (grafieken y-as)



Leeswijzer: de figuren geven weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen zou afwijken van de huidige uitslag in verschillende varianten van het kiesstelsel. De figuren aan de linkerkant zijn homogene uitslagen (dat wil zeggen: in alle provincies is de uitslag hetzelfde) en de figuren aan de rechterkant zijn heterogene uitslagen (dat wil zeggen: de stembusuitslag verschilt sterk tussen provincies). De middelste figuren vallen daar tussenin. De figuren van boven naar onderen verschillen in het aantal

effectieve partijen: hoe meer effectieve partijen er zijn, hoe meer versplinterd het partijen landschap is.⁵² De grijze lijnen zijn hypothetische uitslagen. Ter oriëntatie is een stelsel met 30 vereffeningszetels en een disproportionele uitkomst van 5 zetels ten opzichte van het huidige stelsel aangegeven met een assenstelsel (de zwarte lijnen).

Uit de figuur blijkt dat er uitslagen mogelijk zijn waarbij er zelfs bij dertig vereffeningszetels meer dan vijf zetels verschil zit tussen de uitslag op basis van het huidige kiesstelsel en de uitslag met een stelsel met meervoudige districten. *Aan de dikte van de lijnen is goed te zien dat het gaat om slechts een klein aantal mogelijke uitslagen.*

4.5.3 Factoren die bijdragen aan proportionaliteit

Uit figuur 4.14 is verder af te lezen dat naarmate het aantal vereffeningszetels toeneemt, de partijpolitieke proportionaliteit ook toeneemt. Dit hadden we al geconstateerd op basis van de historische analyse. Ook lijkt het erop dat bij uitslagen met veel effectieve politieke partijen (op dit moment zijn er in Nederland meer dan zeven effectieve politieke partijen) en grote verschillen tussen provincies, het gebruik van 30 vereffeningszetels geen uitkomsten opleveren met een disproportionele verdeling van zetels boven de vijf. Om dat nog wat beter te laten zien kijken we naar de 20.000 analyses van uitsluitend de variant met 30 vereffeningszetels.

⁵² Het aantal effectieve politieke partijen is een maatstaf die wordt gebruikt om de mate van versplintering in een politiek systeem te meten. Deze maat houdt rekening met zowel het aantal partijen als hun relatieve grootte. Dit concept helpt inzicht te krijgen in de werkelijke concurrentie en diversiteit binnen een politiek systeem. De standaardformule voor het berekenen van het aantal effectieve politieke partijen is:

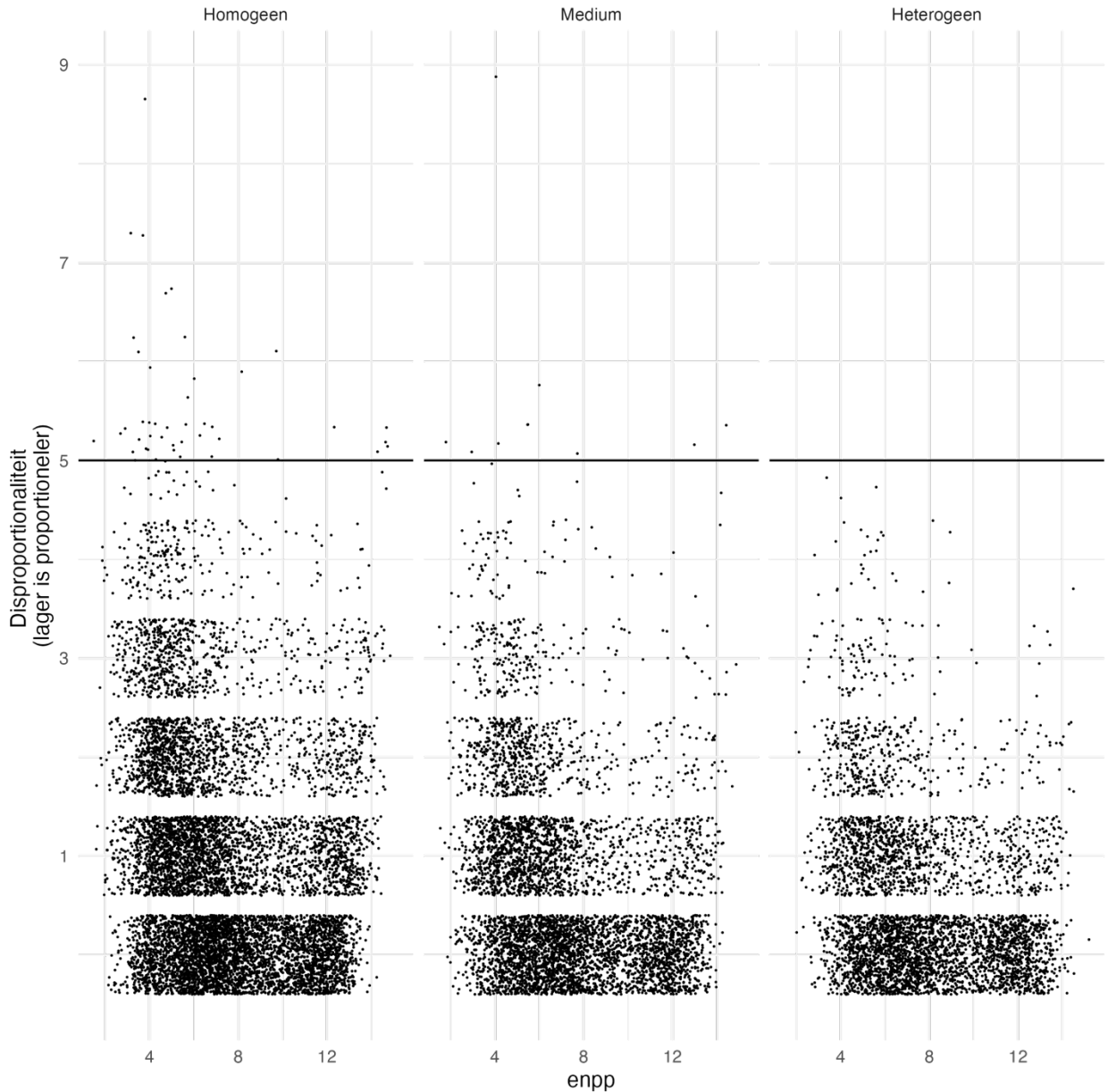
$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

waarbij:

- (N) het aantal *effectieve* partijen is,
- (p_i) het proportionele aandeel van partij (i) in termen van zetels of stemmen (tussen 0 en 1),
- (n) het totale aantal politieke partijen.

Deze formule, ook bekend als de Laakso-Taagepera index, weegt partijen op basis van hun grootte, waardoor kleinere partijen minder invloed hebben op de uiteindelijke waarde.

Figuur 4.15: Disproportionaliteit bij $5000 \times 4 = 20.000$ bij 30 vereffeningsetels uitgesplitst naar verschillende mate van verschillen tussen provincies (grafieken x-as) en een groter of kleiner aantal effectieve politieke partijen (grafieken y-as)



Leeswijzer: de figuren geven weer met hoeveel zetels de verkiezingsuitslag tussen partijen zou afwijken van de huidige uitslag in verschillende hypothetische uitslagen. Ieder punt is een hypothetische uitslag. De linker figuur toont homogene uitslagen (dat wil zeggen: in alle provincies is de uitslag hetzelfde) en de figuren aan de rechterkant heterogene uitslagen (dat wil zeggen: in de uitslag verschilt sterk tussen provincies). De middelste figuur valt daartussen. Op de x-as staat het aantal effectieve partijen: Hoe meer effectieve partijen er zijn, hoe meer versplinterd het partijen landschap is. Net als in figuur 4.12 is de

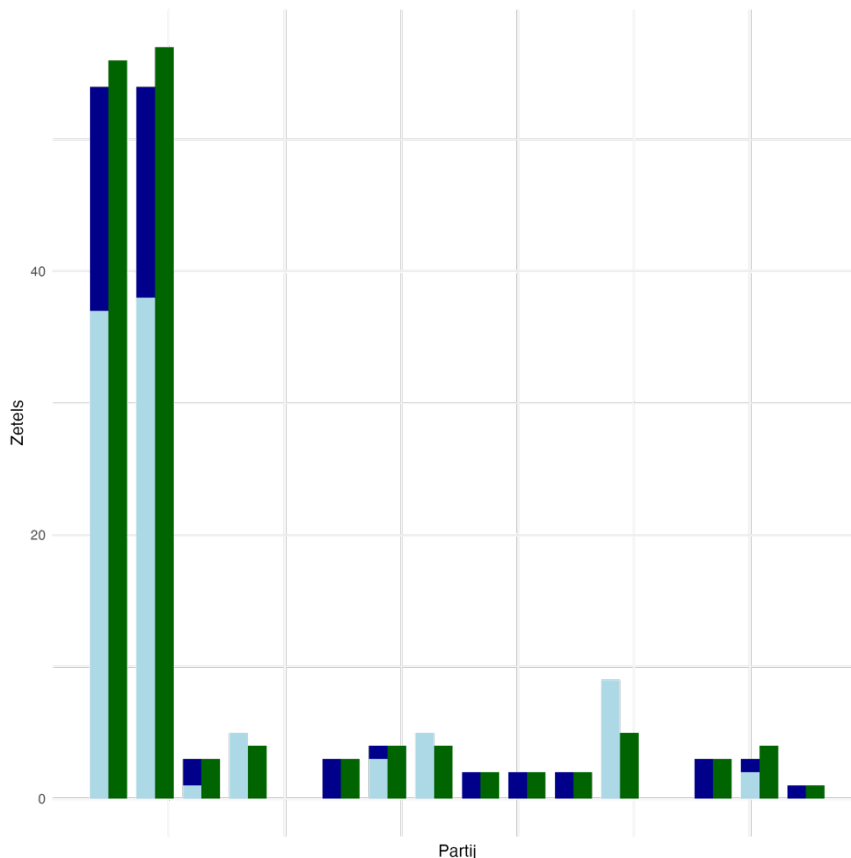
grens aangegeven van een disproportionele uitkomst van 5 zetels ten opzichte van het huidige stelsel met een zwarte lijn.

De grafiek bevat alle 20.000 gegenereerde verkiezingsuitslagen en daarin zien we dat naarmate verschillen tussen provincies groter worden en het effectief aantal politieke partijen toeneemt, het aantal uitslagen met disproportionaliteit afneemt. Uiteraard is dit geen ‘representatieve steekproef’ en verschillende groepen in omvang, maar het geeft wel een indicatie van de omstandigheden waaronder de disproportionaliteit afneemt als gevolg van het kiesstelsel met meervoudige districten.

4.5.4 Een voorbeeld van een disproportionele uitslag bij 30 vereffeningszetels

We hebben laten zien dat er scenario’s zijn waarbij de zetelverdeling met het stelsel met meervoudige districten afwijkt van de huidige uitslag. Hoe kan dat in een concreet geval gebeuren?

Figuur 4.16: Voorbeeld van een zetelverdeling met dertig vereffeningszetels die relatief disproportioneel uitpakt omdat zes zetels bij de ‘verkeerde’ partij belanden



Leeswijzer: Voorbeeld van een hypothetische uitslag. Lichtblauw: regiozetels; donkerblauw: vereffeningszetels; groen: uitslag onder het huidige stelsel.

In de figuur verwijzen de groene balken naar de uitslag op basis van Grootste Gemiddelden (het huidige stelsel) en de lichtblauwe balken naar regiozetels en de donkerblauwe balken naar de vereffeningszetels. In de figuur is te zien dat drie kleinere partijen ‘te veel’ districtszetels verwerven. In deze uitslag krijgt partij 5 geen zetels. Partij 12 haalt iedere keer met een fractie van de stemmen regiozetels. In Drenthe worden drie zetels verdeeld: Partij 1 en Partij 2 halen allebei net meer dan een derde van stemmen daar en hebben dus recht op een zetel. De derde zetel gaat naar Partij 3 die in Drenthe maar 3.5% van de stemmen heeft gehaald. Met een fractie van de stemmen haalt die dus evenveel zetels in Drenthe als de grote partijen. Dit komt omdat er geen kiesdrempel is en een systeem van Grootste Overschotten wordt gebruikt, dat voordelig is voor kleine partijen. Hierdoor kunnen uiteindelijk de grootste partijen en een kleinere partij niet voldoende worden gecompenseerd met vereffeningszetels. Het totale verschil is uiteindelijk zes zetels (zes zetels te weinig voor de grootste twee en een kleine partij en zes zetels te veel voor drie kleinere partijen). Of dat ‘te disproportioneel’ wordt gevonden, valt buiten het bestek van dit onderzoek.

4.5.5 Hoeveel vereffeningszetels zijn minimaal nodig voor het garanderen van partijpolitieke evenredigheid?

Op basis van historische uitslagen concludeerden we dat bij een kiesstelsel met 12 meervoudige districten, waarbij de zetels over die districten worden verdeeld op basis van Grootste Overschotten, en de zetels binnen de districten op basis van Grootste Gemiddelden, en waarbij de verdeling van vereffeningszetels net zoals nu plaatsvindt op basis van Grootste Gemiddelden, en waarbij de kiesdrempel niet wordt verhoogd, de uitslag bij 20 tot 30 vereffeningszetels (vrijwel)⁵³ identiek is aan de huidige verdeling van zetels.

Deze conclusie wordt door de analyse van hypothetische uitslagen niet volledig bevestigd. Er zijn uitslagen denkbaar waarbij ook met 30 vereffeningszetels 5 zetels bij een partij terecht komen die daar op grond van een proportionele uitslag (op basis van Grootste Gemiddelden) geen recht zou hebben gehad. Dat hebben we laten zien aan de hand van een realistisch rekenvoorbeeld. Dat lijkt vooral te gebeuren als de electorale verschillen tussen provincies afnemen en het aantal effectieve politieke partijen afneemt. Dat neemt niet weg dat de proportionaliteit onder de meeste omstandigheden met dit stelsel wel is gegarandeerd.

⁵³ In sommige gevallen kan één zetel verschuiven tussen twee politieke partijen.

4.5.6 Worden kleine politieke partijen vaker getroffen door vertekeningen dan grote politieke partijen? Een analyse met hypothetische data

In dit onderzoek stond tot nu toe vooral de algemene vraag centraal in hoeverre de partijpolitieke proportionaliteit en de geografische proportionaliteit zouden worden beïnvloed door (varianten van) alternatieve kiesstelsels. We hebben al eerder laten zien dat deze vraag alleen relevant is voor het meervoudige districtenstelsel met vereffeningszetels. Bij de stelsels 'Met één stem meer keus' en het kieskringenstelsel, is de partijpolitieke proportionaliteit namelijk niet anders dan onder het huidige stelsel. Naast die meer algemene vraag kan men voor een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels ook de meer specifieke vraag stellen of bepaalde politieke partijen meer invloed ondervinden van die disproportionaliteit dan andere. Komt het toekennen van de overschotzetels vooral ten gunste van kleine of van grote politieke partijen, en ten koste van welke partijen gaat dat dan?

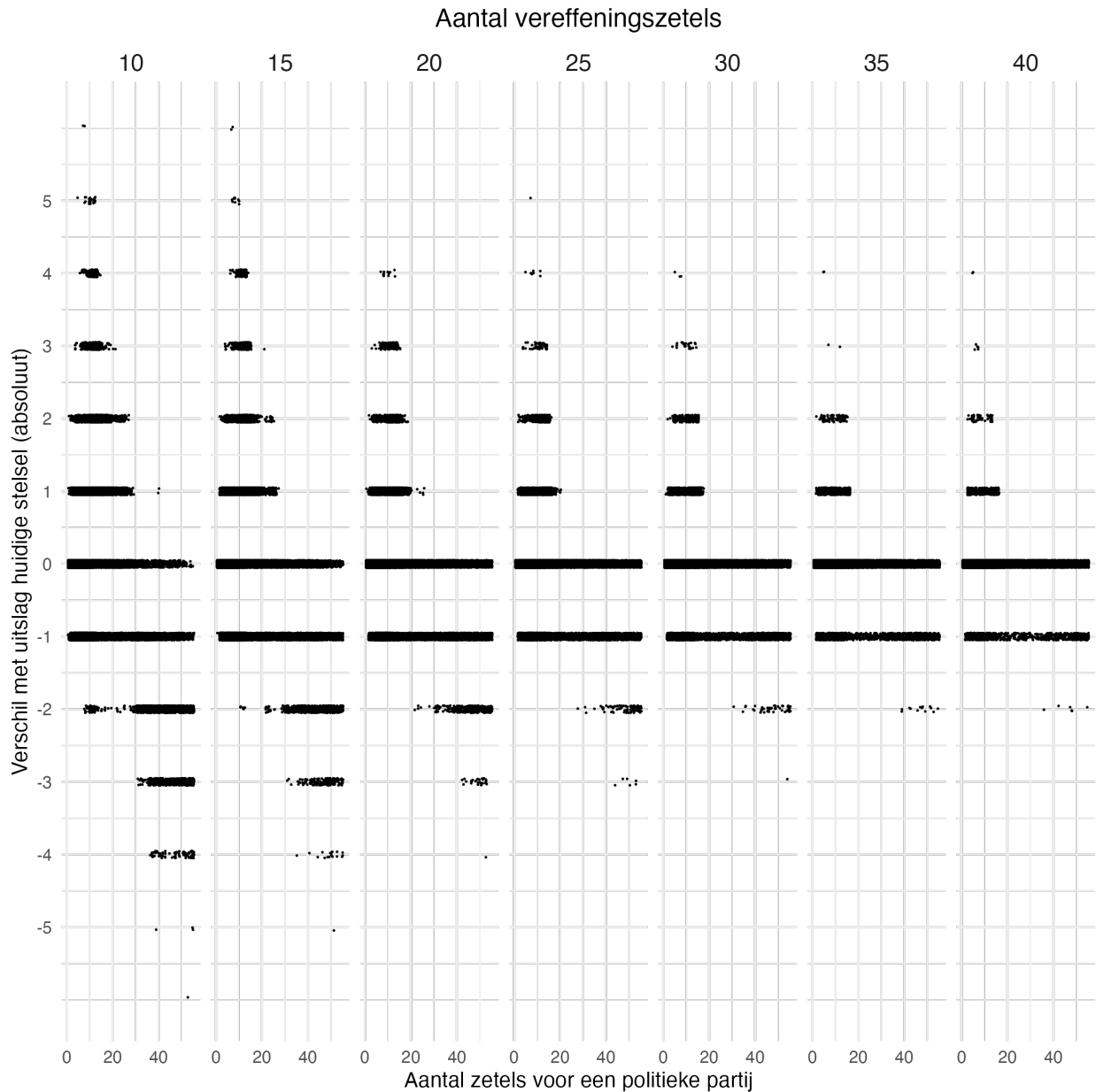
De variant van het kiesstelsel dat we hier op dat punt hebben doorgerekend, staat in tabel 4.7. De variant van dat stelsel is gebaseerd op 12 provincies, waarin op basis van het aantal inwoners tussen de 0 en 50 regiozetels worden toegeedeeld aan de provincies op basis van een systeem van Grootste Gemiddelden. De verdeling van districtszetels over partijen geschiedt in deze variant op basis van een systeem van Grootste Overschotten, en vereffeningszetels, net als nu, op basis van Grootste Gemiddelden.

Uiteraard komt de vraag naar relatieve voor- en nadelen pas op, wanneer er daadwerkelijk overschotzetels zijn. Dat is lang niet altijd het geval. Maar soms halen bepaalde politieke partijen in regio's meer zetels dan waar ze gezien de landelijke uitslag 'recht' op hebben: de overschotzetels. Omdat in deze variant gebruik wordt gemaakt van het stelsel van Grootste Overschotten bij de toedeling van regiozetels, terwijl we op landelijk niveau een stelsel van Grootste Gemiddelden gebruiken, komen deze overschotzetels vooral ten gunste van relatief 'kleine tot middelgrote' partijen. Die partijen maken een kans op zetels in veel provincies en ondervinden geen last van de eis dat zij ook de Grootste Gemiddelden moeten halen (zoals gezegd: Grootste Gemiddelden is wat minder gunstig voor kleinere partijen dan Grootste Overschotten).

De resultaten van die doorrekening staan samengevat in figuur 4.17. In de figuur geven we slechts een deel van de hypothetische uitslagen weer, namelijk alleen die uitslagen waarbij de grootste politieke partij maximaal 55 zetels binnenhaalt.⁵⁴ Bovendien werd een steekproef getrokken uit de ruim 3.5 miljoen hypothetische partijuitslagen.

⁵⁴ Nog nooit haalde een politieke partij in Nederland meer dan 54 Kamerzetels.

Figuur 4.17: Het effect voor kleine en grote politieke partijen voor een meervoudig kiesstelsel met vereffeningszetels met tussen de 10 en 40 vereffeningszetels (in absolute aantallen zetels) (een doorrekening met hypothetische uitslagen)



Toelichting: Op de y-as staat het aantal zetels dat een politieke partij meer of minder heeft dan op grond van het huidige kiesstelsel mag worden verwacht. Op de x-as staat de omvang van die politieke partij. De verschillende tegels in de figuur verwijzen naar het aantal vereffeningszetels dat wordt verdeeld. Voor de leesbaarheid beperken we ons tot tegels tussen de 10 en 40 vereffeningszetels.

Uiteraard is het zo, we zagen dat eerder al meermalen, dat naarmate het aantal vereffeningszetels *toeneemt*, het aantal zetels dat politieke partijen te veel winnen of verliezen ten opzichte van het huidige stelsel *afneemt*: als het aantal vereffeningszetels toeneemt wordt de spreiding rondom de nullijn steeds kleiner. Dat is te zien als men van in figuur 4.17 van de eerste naar de laatste tegel gaat.

Verder lijkt er op het eerste gezicht een effect te zijn van omvang van de partijen: de kleinste partijen mogen zich iets vaker verheugen op winst en de grootste partijen juist iets vaker op verlies. Dit is natuurlijk mede het gevolg van een 'vloereffect': de allerkleinste politieke partijen *kunnen* slechts een of twee zetels verliezen en grote partijen kunnen soms veel meer verliezen.

Maar dat kleine partijen iets in het voordeel zijn, is niet alleen een gevolg van een vloereffect. Omdat we hier de variant hebben uitgewerkt die *overall* de minste overschotzetels oplevert, en daarbij de zetels binnen de districten op basis van Grootste Overschotten worden verdeeld, *zijn grote partijen binnen die districten een beetje in het nadeel*. Die grote politieke partijen zijn dus iets meer afhankelijk van de compensatiezetels. En als die compensatiezetels 'op' zijn, zijn het vooral de grootste partijen die deze compensatiezetels niet krijgen, omdat op landelijk niveau wordt gewerkt met een stelsel Van Grootste Overschotten.

Samenvattend kunnen we op basis van onze doorrekeningen en op basis van een analyse van de werking van deze variant van het stelsel de volgende observaties doen:

- (a) Een politieke partij die onder het huidige stelsel net één zetel haalt (dus net meer stemmen haalt dan de kiesdeler) krijgt die zetel in het stelsel met meervoudige districten heel soms *niet*. Dat gebeurt wanneer die partij nauwelijks meer haalt dan de kiesdeler en een andere politieke partij een overschotzetel binnenhaalt. De kans daarop neemt toe, wanneer er meer overschotzetels zijn behaald. In dat geval kunnen alle vereffeningszetels naar politieke partijen gaan met een hoger gemiddelde en zijn er onvoldoende vereffeningszetels om alle politieke partijen ten minste het aantal zetels te geven naar het aantal behaalde kiesdelers.
- (b) Het kan gebeuren dat een grote politieke partij, zelfs bij een variant met 30 vereffeningszetels, *drie* zetels minder haalt dan onder het huidige stelsel. Dat kan als enkele andere partijen samen een behoorlijk aantal overschotzetels in de wacht slepen, en de grootste partij bij een verdeling op basis van Grootste Gemiddelden de laatste drie restzetels in de wacht zou hebben gesleept.⁵⁵ En dat kan vooral als een partij relatief veel groter is dan de andere politieke partijen.

4.6 Afsluitend

Om te onderzoeken wat het effect is van allerlei varianten van kiesstelsels op de partijpolitieke en geografische vertegenwoordiging zijn in dit hoofdstuk de uitkomsten gepresenteerd van twee

⁵⁵ De toekenning van vereffeningszetels werkt binnen dit stelsel een beetje anders dan de toedeling van restzetels (feitelijk) onder het huidige stelsel. Dat staat uitgelegd in hoofdstuk 3, (meer specifiek in paragraaf 3.1.7).

soorten berekeningen één op basis van historische uitslagen tussen 1998 en 2024 en één op basis van hypothetische uitslagen. We stellen vast dat bij een kiesstelsel met 12 meervoudige districten, waarbij de zetels over die districten worden verdeeld op basis van Grootste Gemiddelden, en de zetels binnen de districten op basis van Grootste Overschotten, en waarbij de verdeling van vereffeningszetels net zoals nu plaatsvindt op basis van Grootste Gemiddelden, en de kiesdrempel niet wordt verhoogd, de verdeling van zetels over politieke partijen bij 20 tot 30 vereffeningszetels (vrijwel) identiek is aan de huidige verdeling van zetels en dat de proportionaliteit van het stelsel niet in gevaar komt. Bij die variant van het stelsel krijgen ook alle provincies minimaal twee zetels toegekend. Op basis van diezelfde data concludeerden we dat een kieskringenstelsel, dat sterk leunt op het huidige stelsel, maar politieke partijen verplicht in elk kiesdistrict een andere lijst aan te leveren, partijpolitiek minstens zo evenredig is als het meervoudige stelsel met vereffeningszetels. Dat geldt ook voor het stelsel 'Met één stem meer keus'.

Op basis van *historische uitslagen* concluderen we verder dat het huidige kiesstelsel geografisch minder proportioneel is dan een stelsel met meervoudige districten. In die zin doet het stelsel dat nu wordt doorgerekend wat het belooft. Dat stelsel met meervoudige districten is ook geografisch meer proportioneel dan het stelsel 'Met één stem meer keus'. Maar het stelsel is minder geografisch proportioneel dan een kieskringenstelsel. Hoewel deze conclusie robuust is, mag niet worden verhuuld dat hij is gebaseerd op enkel sterke aannames over het gedrag van politieke partijen en kiezers.

Het partijenlandschap zal in de komende jaren mogelijk veranderen: wellicht wordt één politieke partij dominant, of gaan we een periode van verdere versplintering tegemoet. Ook dan moet een kiesstelsel goed blijven functioneren. Daarom rekenden we het stelsel ook door met hypothetische verdelingen van stembusuitslagen voor het stelsel met meervoudige districten. Bij die doorrekeningen op basis van hypothetische verdelingen concludeerden we dat zelfs bij dertig vereffeningszetels niet valt uit te sluiten dat vijf zetels terecht komen bij politieke partijen die daar op grond van het huidige proportionele stelsel geen recht zouden hebben gehad. Hoe vaak dat gebeurt, kan niet worden voorspeld.

Uit analyses voor de effecten van afzonderlijke politieke partijen blijkt dat de mogelijkheid niet mag worden uitgesloten, dat een politieke partij die onder het huidige stelsel net één zetel haalt (dus net meer stemmen haalt dan de kiesdeler) in het stelsel met meervoudige districten die zetel heel soms *niet* haalt. Dat gebeurt wanneer die partij nauwelijks meer haalt dan de kiesdeler en een andere politieke partij een overschotzetel binnenhaalt. De kans daarop neemt toe, wanneer er meer overschotzetels zijn behaald. In dat geval kunnen alle vereffeningszetels naar politieke partijen gaan met een hoger gemiddelde en zijn er onvoldoende vereffeningszetels om alle politieke partijen ten minste het aantal zetels te geven naar het aantal behaalde kiesdelers. Verder kan het gebeuren dat een grote politieke partij, zelfs bij een variant met 30 vereffeningszetels, *drie* zetels minder haalt dan onder het huidige stelsel. Dat kan als enkele andere partijen samen een behoorlijk aantal overschotzetels in de wacht slepen, en de grootste partij bij een verdeling op basis van Grootste Gemiddelden de laatste drie restzetels in de wacht zou hebben gesleept. En dat kan vooral als een partij relatief veel groter is dan de andere politieke partijen.

5 Samenvatting en conclusies

In het huidige Nederlandse kiesstelsel wordt de nadruk gelegd op partijpolitieke vertegenwoordiging. Waar het gaat om vertegenwoordiging van persoonskenmerken (regio, gender, etniciteit, of welk ander aspect voor een politieke partij of kiezer dan ook relevant is) wordt de vrijheid aan politieke partijen gelaten om kandidatenlijsten samen te stellen met in hun ogen aantrekkelijke kandidaten. En de vrijheid wordt aan kiezers gelaten om daarbinnen een vertegenwoordiger te kiezen die bij hen past. Als het idee bestaat dat belangen die verbonden zijn met de woonplaats door die partijpolitieke vertegenwoordiging te weinig aan bod komen, kan men door aanpassingen van het kiesstelsel proberen dit aspect te versterken. Deze waarde ligt ten grondslag aan voorstellen om de geografische component van het Nederlandse kiesstelsel te versterken.

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke omstandigheden en welke varianten van kiesstelsels invloed hebben op de evenredige vertegenwoordiging. Daarbij richten we ons zowel op de evenredige vertegenwoordiging van politieke partijen als op de evenredige vertegenwoordiging van kandidaten uit Nederlandse regio's. Deze vraag hebben we beantwoord door eerst na te gaan hoe een kiesstelsel met meervoudige districten en vereffeningszetels vorm kan worden gegeven. We concludeerden dat er diverse keuzes voor liggen. En een deel van die keuzes heeft invloed op de partijpolitieke en geografische evenredige vertegenwoordiging.

Op basis van *historische uitslagen* concluderen we dat bij een kiesstelsel met 12 meervoudige districten, waarbij de zetels over die districten worden verdeeld op basis van Grootste Gemiddelden, en de zetels binnen de districten op basis van Grootste Overschotten, en waarbij de verdeling van vereffeningszetels net zoals nu plaatsvindt op basis van Grootste Gemiddelden, en de kiesdrempel niet wordt verhoogd, de verdeling van zetels over politieke partijen bij 20 tot 30 vereffeningszetels (vrijwel)⁵⁶ identiek is aan de huidige verdeling van zetels. Bij die varianten van het stelsel krijgen ook alle provincies minimaal twee zetels toegekend. Op basis van diezelfde data concludeerden we dat een kieskringenstelsel, dat sterk leunt op het huidige stelsel, maar politieke partijen verplicht in elk kiesdistrict een andere lijst aan te leveren, partijpolitiek minstens zo evenredig is als het meervoudige stelsel met vereffeningszetels. Dat geldt ook voor het stelsel 'Met één stem meer keus'.

Op basis van *historische uitslagen* concluderen we verder dat het huidige kiesstelsel geografisch minder proportioneel is dan een stelsel met meervoudige districten. In die zin doet het stelsel dat nu wordt doorgerekend wat het belooft. Dat stelsel met meervoudige districten is ook geografisch meer proportioneel dan het stelsel 'Met één stem meer keus'. Maar het stelsel is minder geografisch proportioneel dan een kieskringenstelsel. Hoewel deze conclusie robuust is, mag niet worden verhuld dat hij is gebaseerd op enkel sterke aannames over het gedrag van politieke partijen en kiezers.

⁵⁶ In sommige gevallen kan een enkele zetel verschuiven tussen twee politieke partijen. Dit soort afwijkingen past binnen het idee dat het stelsel 'evenredig' moet zijn.

Analyses van een stelsel met meervoudige districten met *hypothetische data* noodzaken ons de conclusie die we op basis van historische data over partijpolitieke proportionaliteit trokken, te nuanceren. Hoewel niet duidelijk is wanneer er sprake is van een ‘te’ disproportionele uitkomst, komt uit de analyses naar voren dat zelfs bij dertig vereffening zetels niet valt uit te sluiten dat vijf (of iets meer) zetels terecht komen bij politieke partijen die daar op grond van het huidige proportionele stelsel geen recht zouden hebben gehad. Hoe vaak dat gebeurt, kan niet worden voorspeld. Die disproportionaliteit heeft onder meer te maken met het aantal politieke partijen (het bestaan van weinig politieke partijen lijkt wat vaker disproportioneel uit te pakken) en met verschillen tussen provincies (geringe verschillen tussen provincies lijken wat vaker disproportioneel uit te pakken).

Uit analyses voor de effecten van afzonderlijke politieke partijen komt naar voren dat het zo kan zijn dat een politieke partij die onder het huidige stelsel net één zetel haalt (dus net meer stemmen haalt dan de kiesdeler) in het stelsel met meervoudige districten heel soms geen zetel haalt. Dat gebeurt wanneer die partij nauwelijks meer stemmen haalt dan de kiesdeler en een andere politieke partij een overschotzetel binnenhaalt. De kans daarop neemt toe, wanneer er meer overschotzetels zijn behaald. In dat geval kunnen alle vereffening zetels naar politieke partijen gaan met een hoger gemiddelde en zijn er onvoldoende vereffening zetels om alle politieke partijen ten minste het aantal zetels te geven naar het aantal behaalde kiesdelers. Verder kan het gebeuren dat een grote politieke partij, zelfs bij een variant met 30 vereffening zetels, drie zetels minder haalt dan onder het huidige stelsel. Dat kan als enkele andere partijen samen een behoorlijk aantal overschotzetels in de wacht slepen, en de grootste partij bij een verdeling op basis van Grootste Gemiddelden de laatste drie restzetels in de wacht zou hebben gesleept.⁵⁷ En dat kan vooral als een partij relatief veel groter is dan de andere politieke partijen.

De inrichting van een kiesstelsel is een fundamentele keuze in een representatieve democratie. In de keuze voor een kiesstelsel worden bepaalde waarden tegenover elkaar afgewogen. In het huidige Nederlandse kiesstelsel ligt zoals gezegd de prioriteit bij het vertegenwoordigen van de partijpolitieke keuzes van burgers. In die keuzes kunnen door kiezers zowel inhoudelijke onderwerpen als personen worden betrokken. In het hoofdlijnenakkoord zijn PVV, VVD, NSC en BBB overeengekomen dat er in 2024 “een wetsvoorstel tot invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer ter versterking van de regionale band tussen kiezers en gekozenen [wordt] ingediend.” Daarmee wordt geografische representatie dus belangrijker gemaakt. Of het met het voorgestelde stelsel ook lukt te komen tot een evenwichtige representatie van kiezers is nadrukkelijk geen onderwerp geweest van dit onderzoek. In dit onderzoek staat slechts de vraag centraal of het voorstel evenredig uitpakt. We hebben geconcludeerd dat bij dertig vereffening zetels nooit helemaal kan worden uitgesloten dat het stelsel minder proportioneel uitpakt dan het huidige kiesstelsel, maar onder de meeste

⁵⁷ De toekenning van vereffening zetels werkt binnen dit stelsel een beetje anders dan de toedeling van restzetels (feitelijk) onder het huidige stelsel. Dat staat uitgelegd in hoofdstuk 3, (meer specifiek in paragraaf 3.1.7).

omstandigheden wel. Of die disproportionaliteit zo groot is dat die ook problematisch wordt gevonden, is een politieke en juridische vraag die we hier niet beantwoorden.

Literatuur

- Albuja, J. (2022). electoral: Tools for the Analysis of Electoral Data (Version 0.1.3) [R package]. CRAN. <https://CRAN.R-project.org/package=electoral>
- Andeweg, R. B. (2005). The Netherlands: the sanctity of proportionality. In: Gallagher, M. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press, 491-510.
- Best, R. E., Donahue, S. J., Krasno, J., Magleby, D. B., & McDonald, M. D. (2018). Considering the prospects for establishing a packing gerrymandering standard. *Election Law Journal*, 17(1), 1-20.
- De Blok, L. & Binnema, H. (2023). "Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?" In: Vollaard, H. (Ed.). (2023). *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*. Universiteit Utrecht, 12-33.
- De Jong, R. (2018). Een Nieuwe start voor de Kieskring. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 280.
- Gallagher, M., & Mitchell, P. (2018). Dimensions of variation in electoral systems. In: Herron, E. S., Pekkanen, R. J., & Shugart, M. S. (Eds.). (2018). *The Oxford handbook of electoral systems*. Oxford University Press, 23-41.
- Hansard Society (2013). *Audit of Political Engagement 10 The 2013 Report*. https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/FxyrysDnMYQkKksqkialE/62716effab77d9ce0cc0661c489e5590/Audit_of_Political_Engagement_10_2013_.pdf
- Haven Insights (2017). "Americans aren't likely to know much about their elected Representative." <https://www.haveninsights.com/just-37-percent-name-representative/>
- Kummeling, H., van der Kolk, H. & M. Lourijsen (2004) Gemengde Kiesstelsels, in; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het nieuwe kiesstelsel onderzocht; drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' project Nieuw Kiesstelsel, Ministerie BZK, Den Haag
- Loots, J. (2004). *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*. Wereldbibliotheek.
- Nagtzaam, M.A. M. (2019). *Second-order electoral personalization. Intra-party preference voting in Belgium and the Netherlands*. Doctoral dissertation, Leiden University.
- Omtzigt, P. (2024). "Een nieuw kiesstelsel" In: *Een Nieuw Perspectief op goed bestuur*. <https://storage.googleapis.com/pieter-omtzigt-website/documenten/Bundel-Een-nieuw-perspectief-op-goed-bestuur.pdf>
- Otjes, S., & Calvo, K. (2021). 'Vergezichten over Vertegenwoordiging'. Montesquieu Policy Paper 11. https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlrnmasyw0fx/policy_paper_11_vergezichten_over
- Otjes, S. (2021). [Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen](#). Extern rapport voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Otjes, S.P. & M.A.M. Nagtzaam (2022). *Het effect van 'Met één stem meer keus'*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation* (Vol. 75). University of California Press.

- Remkes, J.W., van Baalen, C. C., Janse de Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R.A., Lagerwerf-Vergunst, E. F., Van der Meer, T. & Quik-Schuijt, A. C. (2018a). *Tussenstand*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Remkes, J.W., van Baalen, C. C., Janse de Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R.A., Lagerwerf-Vergunst, E. F., Van der Meer, T. & Quik-Schuijt, A. C. (2018b). *Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans: Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel*. Boom.
- Samuels, D.J., and Snyder. R. (2001). 'The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective'. *British Journal of Political Science* 31(3): 651–71.
- Schattschneider, E.E. (1943), *Party Government*, New York: Rinehart, p. 3.
- Taagepera, R., & Sikk, A. (2010). Parsimonious model for predicting mean cabinet duration on the basis of electoral system. *Party politics*, 16(2), 261-281.
- Van der Kolk, H. (2004a) De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer, In; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het nieuwe kiesstelsel onderzocht; drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' project Nieuw Kiesstelsel, Ministerie BZK, Den Haag
- Van der Kolk, H. (2004b) De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang, In; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het nieuwe kiesstelsel onderzocht; drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' project Nieuw Kiesstelsel, Ministerie BZK, Den Haag
- Van der Kolk, H. (2019). Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststelsel in Nederland? Een eerste verkenning. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Meer, T. (2017) *Niet de kiezer is gek*. Spectrum.
- Van der Meer, T. (2023). "Blindstaren op een hogere kiesdrempel". *Stuk Rood Vlees* (20 mei 2023) <https://stukroodvlees.nl/blindstaren-op-een-hogere-kiesdrempel/>
- Vissers, N. (2024). Een nieuw kiesstelsel, ongelijk en onevenredig. *Nederlands Juristenblad*, (37), 2446-3057.

BIJLAGEN

Het verschil tussen het systeem van Grootste Overschotten en het systeem van Grootste Gemiddelden bij het verdelen van zetels over districten of politieke partijen

Bij de verdeling van zetels aan districten of, na de verkiezingen, aan politieke partijen, worden in Nederland twee methoden gebruikt: de methode van de grootste overschotten en de methode van de grootste gemiddelden. Deze bijlage legt het verschil tussen beide methoden uit aan de hand van een rekenvoorbeeld.

Grootste Overschotten

Bij de methode van de grootste overschotten worden de zetels toegewezen aan de partijen met de grootste overschotten aan stemmen die niet voldoende waren voor een volledige zetel. Dit betekent dat de partijen die na de eerste zetelverdeling de meeste overgebleven stemmen hebben, de restzetels krijgen.

Rekenvoorbeeld: Stel, er zijn 150 zetels te verdelen en 4 partijen (A, B, C, D) hebben de volgende stemmen behaald:

- Partij A: 60.400 stemmen
- Partij B: 44.450 stemmen
- Partij C: 29.550 stemmen
- Partij D: 15.600 stemmen

De kiesdeler (het aantal stemmen per zetel) is 1.000 stemmen. De eerste verdeling van zetels is als volgt:

- Partij A: 60 zetels
- Partij B: 44 zetels
- Partij C: 29 zetels
- Partij D: 15 zetels

Er zijn nu nog maar 148 zetels verdeeld. De overschotten zijn:

- Partij A: $60.400 - (60 * 1.000) = 400$ stemmen
- Partij B: $44.450 - (44 * 1.000) = 450$ stemmen
- Partij C: $29.500 - (29 * 1.000) = 500$ stemmen
- Partij D: $15.600 - (15 * 1.000) = 600$ stemmen

In dit geval krijgen de partijen C en D, als partijen met de grootste overschotten, de laatste twee (rest)zetels:

- Partij A: 60 zetels
- Partij B: 44 zetels
- Partij C: 30 zetels
- Partij D: 16 zetels

Grootste Gemiddelden

Bij de methode van de grootste gemiddelden worden de zetels toegewezen aan de partijen met de hoogste gemiddelde aantal stemmen per zetel na de eerste verdeling.

Rekenvoorbeeld: we gebruiken dezelfde stemverdeling als hierboven. Na de eerste verdeling van zetels, berekenen we het gemiddelde aantal stemmen per zetel voor elke partij:

- Partij A: $60.400 / (60 + 1) = 990.1639$
- Partij B: $44.450 / (44 + 1) = 987.7778$
- Partij C: $29.500 / (29 + 1) = 983.3333$
- Partij D: $15.600 / (15 + 1) = 975$

Van de twee restzetels wordt nu de eerste aan partij A toegewezen. Die krijgt nu als nieuw gemiddelde:

- Partij A: $60.400 / (60 + 2) = 974.1935$

Nu heeft partij B het hoogste gemiddelde. Daarom gaat de tweede restzetel naar partij B. Dit resulteert in de volgende verdeling van zetels:

- Partij A: 61 zetels
- Partij B: 45 zetels
- Partij C: 29 zetels
- Partij D: 15 zetels

Uit de analyses in dit rapport blijkt dat bij de verdeling van vereffeningszetels *niet* met de *shortcut* op basis van de kiesdeler gewerkt kan worden. In dat geval wordt alleen gebruik gemaakt van het aantal al toegewezen regiozetels (plus 1) om het gemiddelde te bepalen. De partij met het hoogste gemiddelde krijgt dan de eerste vereffeningszetel, etcetera.

Conclusie

Het belangrijkste verschil tussen de twee methoden is dat de methode van de grootste overschotten kijkt naar de absolute hoeveelheid overgebleven stemmen, terwijl de methode van de grootste gemiddelden kijkt naar de efficiëntie van de stemomzetting in zetels. Beide methoden hebben hun voor- en nadelen en kunnen verschillende resultaten opleveren bij de verdeling van

(rest)zetels. Beide methoden zijn op hun eigen manier ‘evenredig’. De methoden kunnen worden gebruikt bij zowel het verdelen van zetels over districten als bij het verdelen van zetels over partijen.

Over de auteurs

Dit onderzoek is tussen 1 september en 19 december 2024 uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door prof. dr. Henk van der Kolk, dr. Simon Otjes en Karel Kroeze MSc. Henk van der Kolk is als hoogleraar electorale politiek en in het bijzonder kiesstelsels en lokale verkiezingen verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en als Universitair Hoofddocent Methoden en Technieken aan de Universiteit Van Twente. Simon Otjes is als Universitair Docent Nederlandse Politiek verbonden aan de Universiteit Leiden. Karel Kroeze is als data wetenschapper en onderzoeker verbonden aan de Universiteit Twente. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport. Dr. Marijn Nagtzaam van de Universiteit Leiden heeft gegevens over de woonplaats van kandidaten geleverd die de doorrekening van de geografische proportionaliteit van de diverse stelsels mogelijk maakten.

De verkiezingsuitslagen in de historische analyses zijn afkomstig van de website ‘verkiezingsuitslagen.nl’. Waar gegevens de afgelopen maanden niet toegankelijk waren, zijn die aangevuld door de Kiesraad. De gegevens over inwoneraantallen van Nederlandse gemeenten en inwoners van het Caribisch gebied zijn afkomstig van het CBS (Europees Nederland: <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=16D63#/CBS/nl/dataset/70072ned/table>; Caribisch Nederland via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83774NED>). Gegevens over de precieze aantallen ingeschreven Nederlandse kiezers woonachtig buiten Nederland zijn verzameld via de website van de gemeente Den Haag.

Verkiezingsuitslagen voor de theoretische verkiezingen zijn gesimuleerd met behulp van een dirichlet-multinomiale verdeling. Zetelverdelingen over regio’s, aan partijen binnen regio’s, en aan partijen voor vereffeningszetels zijn berekend met versies van functies in het ‘electoral’ package in R (<https://cran.r-project.org/web/packages/electoral/index.html>, Albuja, 2022) die zijn aangepast om rekening te houden met kiesdrempels en ‘gereserveerde’ zetels. Proportionaliteitsmaten voor partij- en regionale-proportionaliteit zijn berekend met standaardmaten uit de politicologische literatuur, met uitzondering van de in het rapport gebruikte ‘diff’-maat waar resultaten van de doorrekeningen van andere (varianten van) stelsels worden vergeleken met het (theoretische) resultaat onder het huidige Nederlandse kiesstelsel.

Alle code die breder toepasbaar is in verder onderzoek, zoals voor het simuleren van stemmenaandelen, zetelverdeling en proportionaliteitsmaten komt te zijner tijd publiek beschikbaar als het R package ‘regional’ op GitHub (<https://github.com/bdsi-utwente/regional>). De code die gebruikt is voor het simuleren van de data zal ook worden opgenomen op regional.

Geïnteresseerden kunnen contact opnemen met Henk van der Kolk en/of Karel Kroeze over de gevolgde werkwijze, de genoemde R pakketten en de onderliggende databestanden.