

Een nieuw kiesstelsel, ongelijk en onevenredig

Nora Vissers¹

Volgens het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet moet er voor de volgende verkiezingen een nieuw kiesstelsel zijn ingevoerd. De precieze contouren daarvan zijn nog niet uitgewerkt maar met de hervorming zou een districtenstelsel zijn beslag moeten krijgen. De mogelijke impact van een nieuw kiesstelsel mag echter niet onderschat worden. Aanpassingen van het kiesstelsel kunnen vergaande verschuivingen in het politieke landschap bewerkstelligen. De beoogde doelen van een nieuw kiesstelsel moeten zwaarder wegen dan de voordelen van het huidige stelsel. Bovendien moet het passen binnen de grondwettelijke kaders. Op beide vlakken schiet het voorgestelde stelsel, voor zover te ontwaren vanuit het hoofdlijnenakkoord, tekort.

1. Inleiding

Het vertrouwen van de burger in politiek en overheid herstellen door de regionale band tussen kiezer en gekozenen te versterken. Dat streven ligt ten grondslag aan de wens voor een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer, te vinden in het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB en bevestigd in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof.² Hoewel het nog onduidelijk is hoe dit stelsel er precies uit gaat zien, is het mogelijk om een aantal kenmerken te destilleren uit het hoofdlijnenakkoord, het regeerprogramma en het verkiezingsprogramma van de NSC, uit welke koker het plan met name lijkt te komen. Het nieuwe kiesstelsel zou de regionale vertegenwoordiging moeten versterken door de invoering van een districtenstelsel, waarbinnen elke regio een aantal Kamerleden afvaardigt.

Volgens het hoofdlijnenakkoord moet het nieuwe kiesstelsel tijdig in werking treden, in ieder geval vóór de volgende verkiezingen.³ Dat impliceert dat de wijzigingen van het kiesstelsel moeten passen binnen het huidige grondwettelijk kader. Twee fundamentele uitgangspunten staan centraal voor de inrichting van het kiesstelsel: het gelijke kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, vastgelegd in respectievelijk artikel 4 Grondwet (Gw) en artikel 53 Gw. Het gelijke kiesrecht houdt in dat iedere stem even zwaar weegt. Evenredige vertegenwoordiging houdt in dat het aantal behaalde zetels van een partij in gelijke verhouding staat tot het aantal behaalde stemmen. Het invoeren van een districtenstelsel heeft invloed op beide uitgangspunten. Daarbij moet er rekening gehouden worden met het grondwettelijk vereiste dat de Tweede Kamer honderdvijftig zetels telt.⁴ Dit artikel onderzoekt of een

meervoudig districtenstelsel, zoals voorgesteld in het hoofdlijnenakkoord, mogelijk is binnen dit grondwettelijke kader.⁵

Paragraaf 2 zet eerst de elementen van het nieuwe kiesstelsel uiteen, op basis van wat er tot nu toe bekend is. Paragraaf 3 verduidelijkt de grondwettelijke eis van evenredige vertegenwoordiging, waarna er gekeken wordt of het voorstel hieraan voldoet. Daarna belicht paragraaf 4 de betekenis van het gelijke kiesrecht op basis van de grondwetsgeschiedenis en relevante verdragsbepalingen. Paragraaf 5 toetst het voorstel aan de voorwaarden van het gelijke kiesrecht. Het artikel sluit af met de conclusie dat de beoogde wijziging van het kiesstelsel haar doel, te weten het herstellen van het vertrouwen van de burger in de politiek door versterking van de regionale vertegenwoordiging, niet zal bereiken.

2. Voorstel meervoudig districtenstelsel

In het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging functioneert het hele land als één kiesdistrict. Een partij die bij de verkiezingen 10% van de stemmen behaalt, krijgt ook ongeveer een tiende van de Kamerzetels. Het

Het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma beogen het kiesstelsel voor de Tweede Kamer volledig te hervormen

hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma beogen het kiesstelsel voor de Tweede Kamer volledig te hervormen. Hoewel nog veel onduidelijk is, valt er uit de relevante stukken wel een aantal elementen van dat nieuwe kiesstelsel te destilleren.

De kern van het stelsel is dat de honderdvijftig Tweede Kamerleden grotendeels verkozen worden in kiesdistricten. Het regeerprogramma spreekt over de invoering van 'een beperkt aantal kiesdistricten (10-12) met regionale kandidaten en een landelijke lijst'.⁶ In het verkiezingsprogramma van NSC valt te lezen dat 100 tot 125 Kamerzetels verdeeld zullen worden over meervoudige kiesdistricten. Omdat de kiesdistricten niet allemaal evenveel inwoners tellen, zal het aantal afgevaardigde Kamerleden per kiesdistrict variëren. Na het bepalen van de uitslagen in kiesdistricten worden de 25 tot 50 overgebleven zetels toegewezen aan partijen die nog zetels tekortkomen op basis van landelijke evenredigheid. Deze 'vereveningszetels' zouden de evenredige vertegenwoordiging dienen te waarborgen.⁷ Stel bijvoorbeeld dat partij X landelijk 10% van de stemmen wint – wat gelijk staat aan vijftien zetels – maar opgeteld slechts dertien districtszetels bemachtigt, dan krijgt deze partij twee vereveningszetels.

Het regeerprogramma concretiseert niet hoe de tien tot twaalf kiesdistricten vormgegeven worden. De nadruk op het versterken van de regionale band is een indicatie dat de regering de kiesdistricten vorm wil geven aan de hand van de huidige provinciale grenzen. Een dergelijk stelsel van provinciale kiesdistricten sluit aan bij Omtzigt's omschrijvingen van een nieuw kiesstelsel. In zijn boek 'Een nieuw sociaal contract' heeft hij het over instellen van kieskringen 'die in principe samenvallen met de provincies'.⁸ Tijdens zijn lezing op de NSC-ledendag stelde hij ook dat 'elke provincie een aantal Kamerleden krijgt'.⁹ In het verkiezingsdebat met Timmermans ging hij verder in op deze verdeling van zetels per provincie, waarbij hij suggereerde dat er bijvoorbeeld 8 à 9 Kamerleden in Overijssel verkozen zouden worden en 25 in Zuid-Holland.¹⁰ Op basis van deze kenmerken van het kiesstelsel heb ik een verdeling van districtszetels over de provincies gemaakt, zie Tabel 1.

Bij deze verdeling is het inwoneraantal van de provincie bepalend voor het zetelaantal.¹¹ Een andere optie zou kunnen zijn om het aantal zetels te koppelen aan het aantal stemgerechtigden per provincie. Een koppeling van het aantal zetels aan het aantal inwoners, sluit echter

Tabel 1

Provincie	Aantal zetels
Zuid-Holland	26
Noord-Holland	21
Noord-Brabant	18
Gelderland	15
Utrecht	10
Overijssel	8
Limburg	8
Fryslân	5
Groningen	4
Drenthe	4
Flevoland	3
Zeeland	3
	125

beter aan bij het adagium 'dat de Tweede Kamer het gehele Nederlandse volk – en dus niet alleen de kiezers – vertegenwoordigt'.¹² Bij de verdeling is voorts uitgegaan van 125 districtszetels en 25 vereveningszetels, zodat de verdeling overeenkomt met de zetelaantallen per provincie zoals Omtzigt die voor ogen heeft. Verderop in het artikel ga ik in op het effect van een andere verhouding districts- en vereveningszetels.

3. Beperking evenredige vertegenwoordiging

3.1. Grenzen evenredige vertegenwoordiging

Artikel 53 lid 1 Gw stelt dat 'De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.' Evenredige vertegenwoordiging vereist dat de verhouding van het aantal zetels dat een partij inneemt overeenkomt met de verhouding van het aantal stemmen uitgebracht op die partij. Omdat de grondwetgever de grenzen van evenredige vertegenwoordiging niet heeft gesteld, hangt het grotendeels af van hoe de wetgever hier invulling aan geeft. In 1934 oordeelde de Tweede Kamer dat een kiesdrempel van 3% teveel afbreuk zou doen aan dit beginsel.¹³ Commissie-De Koning, een externe commissie die de Tweede Kamer in 1991 instelde om advies in te winnen

Auteur

1. Mr. N.M. Vissers werkt als docent-promovenda aan de Universiteit Maastricht. De auteur dankt Eva van Vugt, Joost Sillen en Bas Pasterkamp voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Noten

2. Bureau woordvoering kabinetsformatie, 'Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB', kabinetsformatie2023.nl, 16 mei 2024 (Hoofdlijnenakkoord); kabinet-Schoof, 'Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet', open.overheid.nl, 13 sep-

tember 2024 (Regeerprogramma).

3. Hoofdlijnenakkoord, p. 17.

4. Art. 51 lid 2 Gw.

5. De vraag hoe een districtenstelsel zich verhoudt tot de vertegenwoordigingsgedachte die tot uiting komt in art. 50 Grondwet ('De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk') blijft in deze bijdrage buiten beschouwing.

6. Regeerprogramma, p. 85.

7. NSC, 'Verkiezingsprogramma 2023: Tijd voor herstel', partijnieuwscontract.nl, 24 oktober 2023, p. 17.

8. P. Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*, Amsterdam: Prometheus 2021, p. 190.

9. P. Omtzigt, 'Lezing ledendag: Tijd voor herstel', partijnieuwscontract.nl, 10 november 2023.

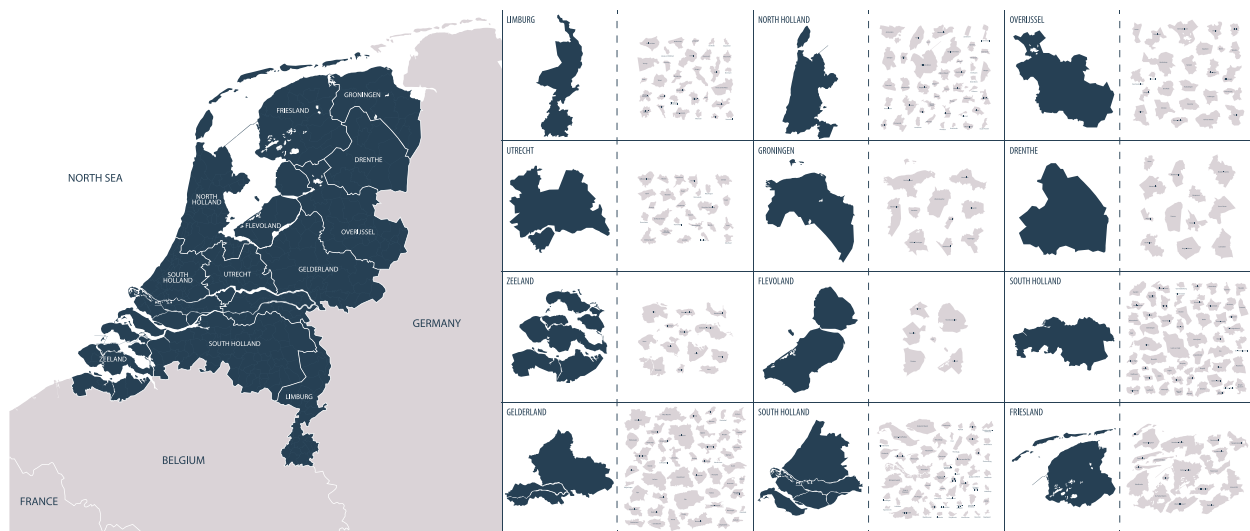
10. 'Pieter Omtzigt en Frans Timmermans in gesprek over de Toekomst van Nederland', youtube.com, 30 oktober 2023, vanaf minuut 22:15.

11. Het aantal zetels is zo evenredig mogelijk bepaald op basis van de voorlopige cijfers van het CBS van de inwoneraantallen van maart 2024 (opendata.cbs.nl). Na het berekenen van een percentage inwoners is dit vermenigvuldigd met 125 om een zetelaantal te komen, daarna zijn die cijfers afgerond om tot hele aantallen

te komen.

12. Aldus de regering, die in 2004 een soortgelijke wijziging van het kiesstelsel voorstelde, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29986, nr. 3, p. 27. Dit was ook het uitgangspunt van Commissie-De Koning die het effect van de invoering van verschillende districtenstelsels onderzocht, zie *Kamerstukken II* 1992/933, 21427, nrs. 36-37, p. 23.

13. G. Leenknecht, 'Artikel 4', in: A.K. Koekkoek & W.E.J. Tjeenk Willink (red.), *De Grondwet, een systematisch en artikelsgevoerd commentaar*, Deventer: Wolters Kluwer 2000, p. 337.



Nederland, provincies en gemeenten © Shutterstock

over onder meer het kiesstelsel, vond een stelsel met minstens tien zetels per district – zonder vereveningszetels – nog toelaatbaar.¹⁴ Het kabinet-Kok II interpreteerde de eis van evenredigheid echter als ‘even evenredig als in het huidige stelsel’, waardoor de feitelijke kiesdrempel niet hoger zou komen te liggen dan $1/150^{\circ}$, omgerekend 0,67%.¹⁵ Gezien de uiteenlopende opvattingen,¹⁶ is het onmogelijk om concreet vast te stellen wanneer een districtenstelsel teveel afbreuk doet aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.¹⁷

Twee eerdere pogingen tot wijziging van het kiesstelsel van kabinet-Kok II in 1998 en kabinet-Balkenende II in 2004, werden uitvoerig getoetst op evenredigheid. De Kiesraad, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad van State hanteren dit beginsel consequent als uitgangspunt voor de beoordeling van voorstellen tot kieswetswijziging. Toen het kabinet-Kok II met een aantal alternatieven kwam ter versterking van het regionale element bij de Tweede Kamerverkiezingen,¹⁸ was de Kiesraad zeer kritisch over de mogelijke invoering van districten. De Kiesraad waarschuwde voor een afbraak aan de ‘wezenskenmerken van het geldende stelsel’, waaronder evenredige vertegenwoordiging, door het invoeren van kenmerken die behoren tot meerderheidsstelsels, namelijk districten.¹⁹

Hoewel NSC benadrukt dat het geopperde stelsel evenredige vertegenwoordiging kan waarborgen, is het bijna onvermijdelijk dat het invoeren van kiesdistricten

Evenredige vertegenwoordiging vereist dat de verhouding van het aantal zetels dat een partij inneemt overeenkomt met de verhouding van het aantal stemmen uitgebracht op die partij

de evenredigheid beperkt. De grootte van kiesdistricten is namelijk een bepalende factor voor evenredigheid.²⁰ Lijphart omschrijft kiesdrempels en de grootte van kiesdistricten als twee kanten van dezelfde medaille.²¹ Hoe minder zetels er te verdelen zijn binnen een district, hoe minder accuraat de stemuitslagen weergegeven kunnen worden. Zoals eerder omschreven fungeert Nederland binnen het huidige stelsel als één groot kiesdistrict, waar partijen met 0,67% van de stemmen een zetel behalen.²² Binnen een kiesdistrict waar vijf zetels verdeeld worden, moet een partij eerder 20% van de stemmen voor een zetel behalen. Kiezers kunnen hierdoor geneigd zijn om strategischer te gaan stemmen op grotere partijen die meer kans maken op een districtszetel. De vraag is of de vereveningszetels het verlies aan evenredigheid voldoende kunnen compenseren. Vereveningszetels kunnen de huidige mate van evenredige vertegenwoordiging in ieder geval niet waarborgen wanneer er sprake is van zogenoemde ‘overschotzetels’.

3.2. Problematiek overschotzetels

De invoering van een meervoudig districtenstelsel creëert een kans op overschotzetels.²³ Er is sprake van overschotzetels wanneer een partij meer zetels in districten wint dan op basis van de stemuitslag op landelijk niveau zou moeten. Zo kan een politieke partij opgeteld 30 zetels winnen in districten, terwijl ze landelijk maar 17% van de stemmen heeft behaald (wat gelijk zou staan aan 25 zetels). In dit voorbeeld heeft de partij vijf overschotzetels. Het toekennen van deze overschotzetels staat dus op gespannen voet met evenredige vertegenwoordiging.²⁴

Het kabinet-Balkenende II worstelde met het mogelijke probleem van overschotzetels bij de invoering van districten. Destijds werd de kans dat een partij overschotzetels zou behalen ‘buitengewoon gering’ geacht. Het voorstel hield namelijk in dat er 75 districtsandidaten gekozen zouden worden in meervoudige districten en 75 op basis van een landelijke lijst.²⁵ In de memorie van toelichting erkende minister De Graaf dat overschotzetels ‘vanuit het oogpunt van evenredigheid echter zoveel mogelijk voorkomen [dienen] te worden’.²⁶ De

Tabel 2

Partij	Districtszetels	Evenredige zetelverdeling	Overschotzetels	Benodigde vereveningszetels
PVV	41	37	4	0
GL/PvdA	25	25	0	0
VVD	25	24	1	0
NSC	20	20	0	0
D66	7	9	0	2
BBB	3	7	0	4
CDA	1	5	0	4
SP	0	5	0	5
DENK	2	3	0	1
PvdD	0	3	0	3
FvD	0	3	0	3
SGP	1	3	0	2
CU	0	3	0	3
Volt	0	2	0	2
JA21	0	1	0	1
	125	150	5	30

Raad voor het Openbaar Bestuur benadrukte de spanning tussen het invoeren van districten en evenredige vertegenwoordiging.²⁷ De Kiesraad meende voorts dat er met het voorstel 'voldaan wordt aan het grondwettelijke vereiste van evenredigheid, mits in de wet beperkingen worden neergelegd voor de toewijzing van overschotzetels'.²⁸

Het invoeren van meervoudige districten op de wijze omschreven in de voorgaande paragraaf creëert een reële kans op overschotzetels. Wanneer het stelsel toegepast wordt op de uitslagen van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen resulteert dit in maar liefst vijf overschotzetels, zie Tabel 2.²⁹

De PVV zou 41 zetels behalen binnen de districten terwijl zij op basis van evenredige vertegenwoordiging maar recht heeft op 37. De partij zou dus 10% meer zetels behalen dan zij binnen het huidige stelsel toebedeeld

De PVV zou dus 10% meer zetels behalen dan zij binnen het huidige stelsel toebedeeld heeft gekregen

heeft gekregen. De VVD zou één overschotzetel behalen: in plaats van 24 zetels zou zij er in het voorgestelde stelsel 25 behalen: een toename van 4%. Indien deze overschotzetels toegekend zouden worden, zijn er onvoldoende vereveningszetels om evenredige vertegenwoordiging op landelijk niveau te waarborgen. Zoals Tabel 2 aangeeft zouden er 30 vereveningszetels nodig zijn voor een evenredige zetelverdeling, terwijl er maar 25 beschikbaar zijn. Bovendien zouden er nog extra zetels bij moeten komen

14. Met de kanttekening dat de restzetels wel in het voordeel van de kleine partijen verdeeld zouden worden, zie Rapport Commissie-De Koning, *Kamerstukken II* 1992/93, 21427, nrs. 36-37, p. 22.

15. *Kamerstukken II* 1999/00, 26957, nr. 2.

16. Zie ook P. Bovend'Eert, commentaar op art. 53 Gw in: *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut* 2023; M. Camps & W. van der Woude, 'Kiesstelsels en coalitievorming', *Ars Aequi* 2012, afl. 12.

17. L.S.A. Trapman, *Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 84.

18. *Kamerstukken II* 1999/00, 26957, nr. 2.

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

20. P.R. Taagepera & M.S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press 1991.

21. A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, Oxford: Oxford University Press 1994.

22. Art. P(7) Kieswet bepaalt dat er geen restzetels toebedeeld worden aan partijen die het aantal stemmen van de kiesdeler niet halen.

23. Deze problematiek kennen wij vanuit het Duitse kiesstelsel voor de *Bundestag* van vóór 2023, waar het gemengde stelsel leidde tot veel *Überhangmandate* (overschotzetels).

24. *Kamerstukken II* 2004/05, 29986, nr. 3,

p. 24.

25. *Kamerstukken II* 2003/04, 29356, nr. 1, p. 22.

26. *Kamerstukken II* 2004/05, 29986, nr. 3, p. 26.

27. *Naar meer herkenbare kandidaten* (Raad voor het Openbaar Bestuur rapport van 30 januari 2004).

28. *Advies hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel* (Kiesraad 29 januari 2004), p. 1-2.

29. De zetelverdeling per district is berekend op basis van de verkiezingsuitslagen per provincie – te vinden op de Databank Verkiezingsuitslagen van de Kiesraad. Voor deze berekening heb ik het aantal te verdelen zetels per provincie in Tabel 1 aangehouden. Omdat er nog geen concreet

voorstel ligt, heb ik de huidige manier van restzetelverdeling aangehouden per district, het systeem van grootste gemiddelden. De uitkomst van de zetelverdeling per partij per provincie heb ik opgeteld, te zien in de kolom 'Districtszetels'. In de kolom 'Evenredige zetelverdeling' staat de zetelverdeling op basis van evenredige vertegenwoordiging, dit komt overeen met de werkelijke zetelverdeling na de Tweede Kamer-verkiezingen van 2023. Het aantal overschotzetels is het aantal zetels op basis van evenredige vertegenwoordiging afgetrokken van het aantal district zetels. In de kolom 'Benodigde vereveningszetels' staat het aantal zetels dat een partij tekortkomt op basis van landelijke evenredige vertegenwoordiging.

om de scheefgelopen verhoudingen tussen partijen te corrigeren.³⁰ Waar de genoemde partijen naar verhouding dus te veel zetels zouden krijgen, zouden andere partijen er naar verhouding te weinig krijgen.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is simpelweg om overschotzetels niet toe te kennen. Partijen zouden dan slechts recht hebben op gewonnen districtszetels zolang deze gedekt worden door het aantal zetels op basis van evenredige vertegenwoordiging. Het niet toekennen van overschotzetels is echter op een andere manier onwenselijk. Dit zou betekenen dat bepaalde kandidaten met een behaalde districtszetel uiteindelijk toch niet plaats kunnen nemen in de Kamer. Op basis van de bovenstaande uitslag zouden vier PVV-kandidaten en een VVD-kandidaat niet 'hun' gewonnen districtszetel in mogen nemen. Behaalde districtszetels niet toekennen ondermijnt het doel van een sterkere regionale band tussen kiezer en gekozene.

Een andere oplossing is om de verhouding districtszetels ten aanzien van vereveningszetels aan te passen. Hoe meer vereveningszetels hoe kleiner de kans op overschotzetels. Een gereduceerd aantal districtszetels, bijvoorbeeld 100 in plaats van 125, brengt echter het gelijke kiesrecht in het gedrang.

4. Het gelijke kiesrecht

4.1. *One man, one vote*

Om binnen de kaders van de Grondwet te blijven, moet een nieuw kiesstelsel, naast evenredigheid, voldoen aan de uitgangspunten die voortvloeien uit artikel 4 Gw. Dit artikel bevat het kiesrecht, een klassiek grondrecht. Het artikel luidt als volgt:

'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.'

Bij de Grondwetsherziening van 1983, op basis van de aanbevelingen van de Staatscommissie-Cals/Donner, werd het kiesrecht opgenomen als grondrecht.³¹ Artikel 4 Gw waarborgt het actieve kiesrecht, het recht 'de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen', en het passieve kiesrecht, het recht 'tot lid van deze organen te worden verkozen'. Het woord 'gelijkelijk' in het artikel waarborgt dat het kiesrecht aan de één op gelijke wijze toekomt als aan de ander.

Wat opvalt aan de bovengenoemde pogingen van kabinet-Kok II en kabinet-Balkenende II om een districtenstelsel in te voeren, is dat de voorstellen steeds getoetst worden aan het grondwettelijke vereiste van evenredige vertegenwoordiging, terwijl er weinig of geen acht wordt geslagen op het gelijke kiesrecht. Bij de eerste poging bleef dit uitgangspunt onbesproken, terwijl bij de tweede poging alleen de Raad van State het gelijke kiesrecht aansneet in de context van stemrecht van Nederlanders in het buitenland. Dit uitgangspunt is echter zeer relevant om in acht te nemen bij het invoeren van een districtenstelsel. Bij een wetsvoorstel dat districten invoert is het namelijk aannemelijk dat er spanning optreedt met het gelijke kiesrecht.

De parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 geeft verder inzicht in de betekenis van het woord 'gelijkelijk'. Volgens de regering brengt dit het beginsel 'one man, one vote' tot uitdrukking. Dat houdt in dat 'de stem van iedere stemgerechtigde even zwaar dient te wegen'.³² Het is dus niet mogelijk om *bepaalde* Nederlanders meervoudig stemrecht toe te kennen.³³ Het sluit echter niet uit dat er een kiesstelsel wordt ingevoerd waar *alle* kiezers meer dan één stem kunnen uitbrengen.³⁴ Uit de wetsgeschiedenis kan men opmaken dat ook de tekst van artikel 46 Statuut, 'Iedere kiezer brengt slechts één

Bij een wetsvoorstel dat districten invoert is het aannemelijk dat er spanning optreedt met het gelijke kiesrecht

stem uit', zich niet verzet tegen een stelsel met meervoudige stemmen.³⁵ Als iedere stemgerechtigde twee stemmen uitbrengt, zou dit dus geen inbreuk maken op het 'one man, one vote'-beginsel. In mijn visie kan het gelijke kiesrecht gekarakteriseerd worden door inwisselbaarheid. De stem van één persoon dient inwisselbaar te zijn met de stem van een ander. Het moet voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer niet uitmaken of persoon A of persoon B op een bepaalde kandidaat stemt.

De formulering van het 'gelijkelijk' recht komt uit de koker van de Staatscommissie-Cals/Donner. In haar rapport geeft de Staatscommissie aan dat het opnemen van het kiesrecht als grondrecht overeenkomt met internationale documenten, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.³⁶ In de UVRM staat dat verkiezingen gehouden worden krachtens 'gelijkwaardig kiesrecht'. Het IVBPR benadrukt dat er geen onredelijke beperkingen opgelegd mogen worden aan het gelijke kiesrecht. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties geeft aan dat dit beginsel geen specifiek kiesstelsel oplegt, maar het 'one person, one vote'-beginsel wel gehanteerd moet worden binnen het kiesstelsel.³⁷ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in de SGP-zaak dat het artikel ook aansluit bij artikel 3 Protocol 1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.³⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft aangegeven dat dit artikel mede het gelijke kiesrecht omvat.³⁹

4.2. *Beperkingsmogelijkheden*

De bewoording van artikel 4 Gw – 'behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen' – staat toe dat het kiesrecht ingeperkt wordt. Relevant voor dit artikel is ten aanzien van welk aspect van het kiesrecht beperkingen mogelijk zijn. Op basis van de parlementaire

geschiedenis concludeer ik dat de formele wetgever niet mag tornen aan het gelijkelijke aspect.

Bij het voorstel om het kiesrecht als grondrecht op te nemen, werd direct door de regering erkend dat er rechtmatige beperkingen van het kiesrecht zijn. De regering stelde dat 'de mogelijkheid van beperkingen op het grondrecht van het actief en passief kiesrecht niet kan worden gemist'.⁴⁰ Ieder voorbeeld van een rechtmatige beperking in de memorie van toelichting – leeftijds-grens, incompatibiliteiten, ingezetenschap – slaat terug op deze twee aspecten van het kiesrecht. Bij het gelijkelijke aspect werd slechts aangegeven dat het 'niet toelaatbaar is' om bepaalde personen meervoudig kiesrecht te geven.⁴¹

De vraag waar de 'beperkingen en uitzonderingen' precies op terugslaan, leidde tot discussie tijdens de parlementaire behandeling. Kamerlid Kappeyne van de Coppello was kritisch op de formulering van artikel 4 Gw omdat zij stelde dat de tekst beperkingen van het 'one man, one vote'-beginsel zou toelaten.⁴² De regering vond dat men ervan uit mocht gaan dat beperkingen van dit beginsel ongrondwettig zouden zijn en benadrukte dat het systeem van de Grondwet zich verzet 'tegen de invoering van meervoudig kiesrecht'.⁴³ Met de clausule 'behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen' beoogde de Grondwetgever niet om beperkingen van het 'one man, one vote'-beginsel toe te laten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een kiesstelsel dat afbreuk doet aan het gelijke kiesrecht ongrondwettig is.

4.3. Invloed kiesdistricten op 'one man, one vote'-beginsel

Niet alleen het invoeren van meervoudig kiesrecht voor bepaalde groepen kan het 'one man, one vote'-beginsel aantasten. Het invoeren van kiesdistricten met ongelijke inwoneraantallen ten aanzien van zetels kan hetzelfde effect hebben. Een voorbeeld hiervan is wanneer twee districten gevormd worden met hetzelfde inwoneraantal maar één district heeft het dubbele aantal te verdelen zetels. Ter illustratie: als district X en Y beide 100.000 inwoners tellen, maar er tien zetels te verdelen zijn in district X en vijf in district Y, weegt een stem in district X twee keer zo zwaar als een stem in district Y. Een scheve verhouding tussen districten kan de facto resulteren in meervoudig kiesrecht voor bepaalde kiezers op basis van woonplaats.

Het aanhouden van de provinciegrenzen voor de indeling van kiesdistricten kan op soortgelijke wijze tot

Een scheve verhouding tussen districten kan de facto resulteren in meervoudig kiesrecht voor bepaalde kiezers op basis van woonplaats

verschillen in stemgewicht leiden. Het is namelijk niet mogelijk om een beperkt aantal zetels zodanig te verdelen dat de verhoudingen qua inwoners exact gelijk blijft. Nederland heeft ongeveer achttien miljoen inwoners dus wanneer 125 zetels verdeeld worden in de provincies, staat een zetel grofweg gelijk aan 144.000 inwoners. Het probleem is dat provincies niet een veelvoud van 144.000 inwoners hebben en er natuurlijk geen gedeeltelijke zetels toegewezen kunnen worden. Er zullen dus altijd provincies zijn waar een zetel gelijk staat aan meer inwoners dan gemiddeld en provincies waar een zetel gelijk staat aan minder inwoners dan gemiddeld.

Bovendien moet er rekening gehouden worden met bevolkingsveranderingen. Na de initiële vaststelling van zetels per kiesdistrict, tasten veranderende inwoneraantallen de verhoudingen van inwoners per zetel aan. Door ongelijke bevolkingsgroei en verstedelijking kan het zijn dat de inwoneraantallen van bepaalde provincies veel sneller toenemen dan van andere.⁴⁴ Zonder de zetelverdeling aan te passen zouden de sneller groeiende provincies ondervertegenwoordigd worden. Deze uitdagingen werden in het verleden aangevoerd als redenen tegen het invoeren van kiesdistricten. De Staatscommissie-Oppenheim, die in 1913 de taak kreeg om te adviseren over een evenredig kiesstelsel, formuleerde ernstige bedenkingen tegen kiesdistricten. Zij concludeerde dat het 'geheel ondoenlijk' is om de gelijke verhouding kiezers en zetels te behouden.⁴⁵ De Staatscommissie-Cals/Donner benadrukte dit ook als nadeel van een districtenstelsel.⁴⁶

Omdat het dus vrijwel onmogelijk is om kiesdistricten te vormen met exact dezelfde verhoudingen van het aantal inwoners tot te verdelen zetels, is het nagenoeg onvermijdelijk dat het invoeren van kiesdistricten leidt tot enige variatie van stemgewicht. Dit betekent niet dat het gelijke kiesrecht per definitie in de weg staat aan de invoering van een districtenstelsel. Aan de hand van de betekenis van het gelijke kiesrecht in de internationale

30. In Duitse kiesstelsel werden *Ausgleichsmandate* toebedeeld om overschotzetels te compenseren. Het compenseren van overschotzetels zou in Nederland echter niet mogelijk zijn omdat het aantal Tweede Kamer-leden grondwettelijk is vastgelegd.

31. Commissie-Cals/Donner, *Tweede Rapport Staatscommissie Grondwet en Kieswet* [1967], 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1969, p. 56.

32. *Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7*, p. 22.

33. *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3*,

p. 27 (MvT).

34. *Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 11*, p. 3.

35. C. Kortmann, 'One man, one vote (2)', *NJB 2004/...*, afl. 32, p. 1699-1700; C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012. Anders: Mentko Nap, 'One man, one vote', *NJB 2004/...*, afl. 27, p. 1345-1346.

36. Art. 21 UVRM; art. 25 IVBPR.

37. General Comment No. 25 van het VN-Mensenrechtencomité (12 juni 1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 21.

38. ABRVS 27 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2851.

39. EHRM 2 maart 1987, 9267/81 (*Mathieu-Mohin and Clerfayt/België*), par. 54.

40. *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3*, p. 27.

41. *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3*, p. 27.

42. *Handelingen II 1976/77*, p. 2158.

43. *Handelingen II 1976/77*, p. 2158-2159.

44. Cijfers van het CBS tonen aan dat de bevolkingsontwikkeling in Nederland per

provincie sterk verschilt, zie C.B. voor de Statistiek, 'Waar groeit of krimpt de bevolking?', cbs.nl.

45. Commissie-Oppenheim, *Verslag der Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht* [1913], 's-Gravenhage, 1914, p. 31.

46. Commissie-Cals/Donner, *Eerste Rapport Staatscommissie Grondwet en Kieswet* [1967], 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1968, p. 56.

documenten, die volgens de Staatscommissie overeenkomt met artikel 4 Gw, kan geconcludeerd worden dat dit beginsel losstaat van de keuze voor een bepaald kiesstelsel. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, verdragsluitende partijen bij het EVRM die ook Protocol 1 hebben geratificeerd, hanteren bijvoorbeeld een meerderheidsstelsel, terwijl het kiesstelsel in deze landen ook het gelijke kiesrecht dient te waarborgen. Het gelijke kiesrecht in de zin van artikel 3 Protocol 1 verplicht niet tot de invoering van een evenredigheidsstelsel.⁴⁷ Het 'one man, one vote'-beginsel sluit een districtenstelsel dus niet bij voorbaat uit. Een dergelijk stelsel vormt geen beperking van het gelijkelijke aspect van het kiesrecht zolang het waarborgt dat de verhouding van inwoners tot zetels tussen districten 'niet te ver uiteenloopt'.⁴⁸ Binnen een bepaalde marge vormen verschillen in stemgewicht dus nog geen beperking van het gelijke kiesrecht. Dit doet de vraag rijzen wat deze acceptabele marge is.

De 'Code of Good Practice in Electoral Matters' van de Venetië Commissie, een adviesorgaan van de Raad van Europa gespecialiseerd op het gebied van democratie, biedt richtlijnen voor de naleving van het 'one man, one vote'-beginsel binnen een districtenstelsel. Hierin stelt de Venetië Commissie dat de verhouding van inwoners tot zetels zo gelijk mogelijk moet zijn tussen districten. Als handvat bij het verdelen van het land in districten, raadt de Venetië Commissie aan om naar de 'norm' van inwoners per zetel te kijken.⁴⁹ Deze norm kan berekend worden door het aantal inwoners van een land te delen door het totaal aantal zetels.⁵⁰ Om de gelijkheid van stemmen te waarborgen dient de afwijking van de norm zo klein mogelijk, maar in ieder geval niet meer dan 10%, te zijn.⁵¹ Deze maatstaf van 10% kan fungeren als de acceptabele marge waarin er nog geen sprake is van een beperking van het 'one man, one vote'-beginsel.

5. Toetsing kiesstelsel aan het gelijk kiesrecht

5.1. Ongelijke vertegenwoordiging

Op basis van de voorgestelde zetelverdeling in Tabel 1 heb ik gekeken naar de verhouding tussen het aantal zetels en

inwoners per provincie. Door het aantal inwoners van de provincie te delen door het aantal te verdelen zetels van die provincie is het mogelijk om te bepalen hoeveel inwoners gelijk staan aan één zetel.

Hieruit blijkt direct de verschillen in stemgewicht tussen provincies. Waar de provincie Drenthe één Kamerlid per 126.065 inwoners afvaardigt, doet de provincie Flevoland dat per 150.506 inwoners. Een Drentenaar heeft dus met diens stem een grotere invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer dan een Flevolander. Met deze verdeling is een stem in Drenthe meer waard dan een stem in Flevoland.

Deze verdeling valt niet binnen de grenzen die de Venetië Commissie stelt. Zoals aangegeven zou de afwijking van de norm zo klein mogelijk moeten zijn om de gelijkheid van stemmen te waarborgen en zou de afwijking niet meer dan 10% moeten zijn. In Tabel 3 staan de percentages van afwijking van de norm. Drenthe wijkt meer dan 12% af. Het aanhouden van de provincies als kiesdistricten creëert hierdoor ontoelaatbare discrepantie tussen de verhoudingen van inwoners tot zetels. Het zou een beperking vormen van het 'one man, one vote'-beginsel, terwijl dit niet beperkt dient te worden.

5.2. Ongelijke evenredigheid

Niet alleen de verschillen in stemgewicht tasten het gelijk kiesrecht aan. Ook de variatie tussen de zetelaantallen van districten zorgt voor ongelijkheid. Zelfs al is de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal zetels exact gelijk in ieder district, zou een verschillend aantal zetels per district toch leiden tot een zekere ongelijkheid van stemmen. Binnen districten waar veel zetels te verdelen zijn, is het makkelijker om een gedegen afspiegeling van de stemuitslag te realiseren. Door deze verschillen is de kans dat de stem van een burger in een kleiner district verloren gaat groter dan de kans dat de stem van een burger verloren gaat in een groter district.⁵²

De significante verschillen in zetelaantallen tussen de provinciale kiesdistricten versterken deze vorm van ongelijkheid. Tabel 4 vergelijkt de zetelverdeling van Zeeland en Zuid-Holland wanneer de uitslagen van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen gebruikt zouden

Tabel 3

Provincie	Inwoners	Aantal zetels	Inwoners per zetel	Afwijking norm
Zuid-Holland	3843512	26	147827	2,9%
Noord-Holland	2983287	21	142061	-1,1%
Noord-Brabant	2647570	18	147087	2,4%
Gelderland	2150026	15	143335	-0,2%
Utrecht	1401773	10	140177	-2,4%
Overijssel	1189738	8	148717	3,5%
Limburg	1133564	8	141696	-1,4%
Fryslân	662344	5	132469	-7,8%
Groningen	600939	4	150235	4,6%
Drenthe	504259	4	126065	-12,3%
Flevoland	451518	3	150506	4,7%
Zeeland	391955	3	130652	-9,1%
	17.960.485	125	(norm) 143.684	

Tabel 4

Zetelverdeling Zeeland		
Partij	Stemmen	Zetels
PVV	55151	1
VVD	33962	1
NSC	28102	1
GL/PvdA	25606	0
SGP	22384	0
BBB	13535	0
CDA	10015	0
D66	9537	0
SP	7068	0
CU	6799	0
FvD	5711	0
PvdD	4166	0
DENK	1818	0
Volt	1655	0
JA21	1612	0
BVNL	1434	0
50PLUS	1297	0
BIJ1	327	0
Splinter	185	0
Piraten	169	0
Samen	143	0
LP	117	0
LEF	92	0
	230885	3

Zetelverdeling Zuid-Holland		
Partij	Stemmen	Zetels
PVV	506931	8
VVD	341633	5
GL/PvdA	323076	5
NSC	232069	3
D66	138498	2
DENK	85768	1
CDA	69338	1
SGP	62264	1
SP	57747	0
BBB	55291	0
FvD	51199	0
PvdD	50691	0
CU	50390	0
Volt	40135	0
JA21	17410	0
BIJ1	12115	0
50PLUS	10309	0
BVNL	9915	0
Splinter	2978	0
Piraten	1864	0
PLAN	1414	0
LEF	1068	0
Samen	999	0
Sport	857	0
LP	853	0
Basisinkomen	225	0
	2125037	26

worden om de eerder bepaalde zetels per district te verdelen.⁵³

Deze uitslagen tonen een zeer uiteenlopend beeld vanuit het perspectief van evenredige vertegenwoordiging binnen de kiesdistricten. Als er in Zeeland bij de afgelopen verkiezingen drie zetels te verdelen waren geweest, gingen deze naar de PVV, VVD en NSC. De stemmen op de overige partijen zouden niet meetellen bij deze verdeling (al zouden ze wel weer invloed hebben op de verdeling van de vereveningszetels). Voor de zetelverdeling in het kiesdistrict kunnen ze als ‘verloren stem-

men’ worden gezien. Opgeteld zouden er 113.670 ‘verloren stemmen’ zijn in Zeeland. Dit is bijna de helft van het totaal aantal uitgebrachte stemmen. Het aantal stemmen op partijen die geen zetel behalen in Zuid-Holland is in verhouding veel minder. In Zuid-Holland zouden 365.460 stemmen uitgebracht zijn op partijen die geen zetel behalen in de districten. Dit is ‘slechts’ 17% van de uitgebrachte stemmen in Zuid-Holland, ongeveer een op zes. Hierdoor zijn de stemmen van een kiezer in Zeeland (of een ander district met weinig te verdelen zetels) en een kiezer in Zuid-Holland (of een ander district met veel te

47. EHRM 2 maart 1987, appl. nr. 9267/81 (*Mathieu-Mohin and Clerfayt/België*), par. 54.

48. Trapman 2024, p. 171.

49. Venice Commission 2002a, p. 7.

50. Ter illustratie: Als een land 15.000.000 inwoners heeft en het parlement 150 zetels, staat één zetel gelijk aan 100.000 inwoners, dit is dan de norm. District Y

met 800.000 inwoners dient dus acht zetels te krijgen.

51. Venice Commission 2002b, p. 10, 23. ‘The permissible departure from the norm should not be more than 10% [...]’

52. Ter illustratie: district X heeft 300.000 inwoners en drie zetels te verdelen en district Y heeft 1.000.000 inwoners en tien zetels te verdelen. Dan zou de verhouding

van zetels tot inwoners exact gelijk zijn.

Wanneer persoon A in district X stemt en persoon B in district Y stemt, zijn hun stemmen toch niet inwisselbaar. Door de omvang van het district zal de vertegenwoordiging in district Y namelijk evenrediger zijn. Er is een grotere kans dat de stem van persoon A verloren gaat, door de minder evenredige vertegenwoordiging in

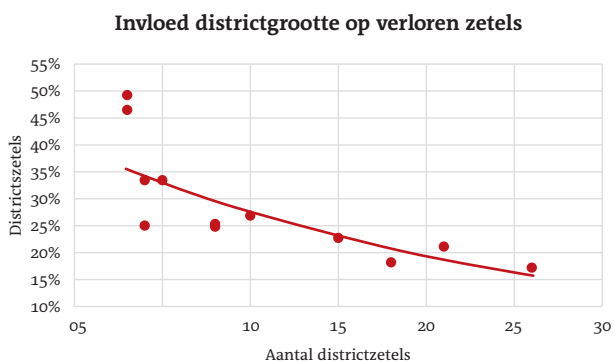
district X.

53. De restzetelverdeling is gedaan op grond van de grootste gemiddelden, zoals nu ook gebeurt bij de restzetelverdeling van de Tweede Kamer. Een verdeling op basis van grootste overschotten, wat een mogelijkheid zou zijn voor het nieuwe stelsel, zou niets veranderen aan de zetelverdeling van Zeeland.

De kans dat de stem van een kiezer in Zeeland verloren gaat is bijna een op twee, terwijl de kans dat de stem van een kiezer in Zuid-Holland verloren gaat een op zes is

verdelen zetels) niet inwisselbaar. De kans dat de stem van een kiezer in Zeeland verloren gaat is bijna een op twee, terwijl de kans dat de stem van een kiezer in Zuid-Holland verloren gaat een op zes is.

Deze ongelijke evenredigheid tussen districten is niet alleen te zien bij een vergelijking van de uitslagen van Zeeland en Zuid-Holland. Wanneer dit doorgetrokken wordt voor alle provincies, is het duidelijk dat waar minder zetels te verdelen zijn, er naar verhouding meer stemmen verloren gaan. Onderstaande grafiek toont de dalende trend in verloren zetels naarmate de grootte van het district toeneemt. Iedere stip staat voor een provincie.



Toen het kabinet Balkenende-II beoogde om een kiesstelsel in te voeren met meervoudige districten, werd deze kwestie door de Kiesraad aangekaart. De Kiesraad was kritisch op de variatie tussen het aantal zetels per district, wat in het voorstel van twee tot vijf à zes varieerde.⁵⁴ Het zou namelijk in grotere districten mogelijk zijn voor kleinere partijen om een zetel te behalen, maar in de kleinere districten zouden alleen de grotere partijen zetels behalen. Hierdoor zouden aanhangers van middelgrote partijen in kleine districten geen Kamerlid hebben dat verantwoording aflegt aan de regionale achterban.⁵⁵

Een meervoudig districtenstelsel tast dus niet alleen de evenredige vertegenwoordiging aan, wat nog deels gecompenseerd kan worden door de vereveningszetels, maar het tast de evenredigheid *op ongelijke wijze* aan. De zetels in kleinere districten kunnen minder evenredig verdeeld worden, waardoor de kans op een verloren stem (wat betreft het bepalen van de vertegenwoordigers van de provincies) groter wordt. Precies de kiezers die wonen in provincies die – volgens Omtzigt – beter gehoord dienen te worden in Den Haag zullen hun stem minder snel vertaald zien naar zetels.

5.3. Onoplosbare puzzel?

Naar aanleiding van de aangehaalde problemen rijst de vraag of een nieuw kiesstelsel met regionale kiesdistricten wel ingevoerd kan worden. Er zijn twee aspecten om rekening mee te houden. Aan de ene kant beoogt het voorgestelde stelsel de 'regionale band tussen kiezer en gekozenen' te versterken.⁵⁶ Aan de andere kant dient het te voldoen aan de drie grondwettelijke eisen: evenredige vertegenwoordiging, het gelijke kiesrecht en het vastgestelde aantal Kamerleden. Kan een nieuw kiesstelsel binnen de grenzen van de Grondwet vormgegeven worden zodat het doel nog wordt behaald?

Voor de waarborging van evenredige vertegenwoordiging moet de kans op overschotzetels beperkt worden. Onderzoek naar stelsels met meervoudige districten toont aan dat minimaal een kwart van het totaal aantal zetels behouden dient te worden als vereveningszetels om evenredigheid te waarborgen.⁵⁷ Dit zou in Nederland uitkomen op minimaal 38 van de 150 zetels. Wanneer er maar 112 zetels overblijven om te verdelen per provincie, zou de verhouding van zetels tot inwoners nog verder uiteenlopen. Bovendien zou de onevenredigheid bij de kleinere provincies toenemen. Dit tast dan weer het gelijke kiesrecht aan.

De grondwettelijke vaststelling van het aantal Tweede Kamerleden op honderdvijftig vormt hierdoor een cruciaal struikelblok voor het implementeren van meervoudige districten op basis van de provinciegrenzen. Het uitbreiden van de Tweede Kamer naar tweehonderd leden zou het invoeren van het geopperde kiesstelsel binnen de grenzen van evenredige vertegenwoordiging en het gelijke kiesrecht mogelijk maken.⁵⁸ Er zouden vijftig vereveningszetels kunnen komen, een kwart van het totaal aantal, wat de kans op overschotzetels verkleint en de evenredigheid vergroot. Dan blijven er honderdvijftig zetels over om te verdelen over de provincies, waardoor in ieder geval de verhouding tussen inwoners en zetels binnen de gestelde marge van de Venetië Commissie blijft.⁵⁹ Een aanpassing van het aantal Kamerleden zou echter een grondwetswijziging vergen, waardoor een en ander niet gerealiseerd kan worden vóór de volgende verkiezingen.

Een mogelijke oplossing voor de ongelijkheid van stemmen, binnen de grens van het aantal Kamerleden is om het land te verdelen in minder kiesdistricten die groter zijn qua inwoneraantallen. Dan is het makkelijker om de verdeling inwoners tot zetel dicht bij de norm te houden. Daarnaast vermindert het de verschillen in evenredigheid tussen districten. Flevoland en Friesland zouden één kiesdistrict kunnen vormen met acht zetels en Groningen en Drenthe ook. Zeeland is uiteraard lastiger gezien de aangrenzende provincies al tot de grootste behoren. Deze oplossing lijkt echter moeilijk te rijmen met het doel om de regionale band van kiezer en gekozenen te versterken.

6. Slotbeschouwing

De mogelijke impact van een nieuw kiesstelsel mag niet onderschat worden. Aanpassingen van het kiesstelsel kunnen vergaande verschuivingen in het politieke landschap bewerkstelligen. Bovendien kan hervorming van het kiesstelsel deel uitmaken van een strategie van de zittende

Zonder doeltreffend voorstel binnen het grondwettelijke kader dient het huidige stelsel behouden te blijven

macht om haar positie te verankeren.⁶⁰ Iedere wijziging van het kiesstelsel moet derhalve kritisch bezien worden. In mijn optiek is het uitgangspunt dat het huidige stelsel gehandhaafd dient te worden, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om het aan te passen. De beoogde doelen van een nieuw kiesstelsel moeten zwaarder wegen dan de voordelen van het huidige stelsel.⁶¹ Bovendien moeten het passen binnen de grondwettelijke kader. Op beide vlakken schiet het voorgestelde stelsel tekort.

Het grote voordeel van het huidige kiesstelsel is de gelijkheid van iedere stem. Dit werd erkend door commissie-De Koning:

*'Iedere stem, waar ook uitgebracht, heeft precies dezelfde waarde en is van gelijke invloed op de verkiezingsuitslag.'*⁶²

De invoering van het omschreven stelsel, waar provincies de meervoudige kiesdistricten vormen, zou hier afbreuk aan doen. Het zou de evenredigheid verminderen, waardoor niet iedere stem even veel invloed zal hebben op de samenstelling van de Tweede Kamer. Daarnaast zou het stelsel het gelijkelijk aspect van het kiesrecht beperken, waardoor niet iedere stem even veel waard zal zijn. Het stelsel, zoals uiteengezet in dit artikel, komt dus niet overeen met de uitgangspunten van evenredige vertegenwoordiging en het gelijke kiesrecht. Grondwettelijk gezien kan het niet op deze wijze vormgegeven worden.

Een districtenstelsel dat overeenkomt met deze uitgangspunten vereist een verhoging van het aantal te verdeelen Kamerzetels óf een andere indeling van de districten. De eerste oplossing kan niet gerealiseerd worden binnen

het huidige grondwettelijke kader; de tweede oplossing levert in op de beoogde doelstelling. De regionale band tussen kiezer en gekozene neemt namelijk niet toe wanneer bepaalde kiezers wél kunnen spreken van eigen provinciale vertegenwoordigers en andere niet. Als het voorstel niet doeltreffend is, is er geen sprake van een zwaarwegend belang om tot wijziging van het kiesstelsel over te gaan. Ergo, zonder doeltreffend voorstel binnen het grondwettelijke kader dient het huidige stelsel behouden te blijven.

De regering zal zorgvuldig na moeten gaan hoe een nieuw kiesstelsel vormgegeven kan worden zodat het daadwerkelijk het democratisch bestel versterkt. De beoogde inwerkingtreding voor de volgende verkiezingen lijkt daarbij een onrealistische en onbedachtzame deadline. Het gehaast invoeren van een kiesstelsel dat tornt aan grondwettelijke vereisten zal eerder afbreuk doen aan het vertrouwen van burgers in de politiek, dan dat dit het vertrouwen versterkt. •

⁵⁴. Kiesraad 2004, p. 7.

⁵⁵. Kiesraad 2004, p. 7-8.

⁵⁶. Kiesraad 2004, p. 17.

⁵⁷. Taagepera & Shugart 1991, p. 131.

⁵⁸. (Oud-)Kamerleden Segers en Dassen hebben, vanwege andere beweegredenen, al gepleit voor een uitbereiding naar tweehonderd Kamerleden, zie Segers & Dassen, *de Volkskrant* 16 juni 2022.

⁵⁹. Volgens mijn berekeningen zou de maximale afwijking van de norm 9% zijn wanneer er 150 zetels verdeeld worden over de provincies.

⁶⁰. Zie, voor een voorbeeld hoe dit in Hongarije is gebeurd, K.L. Scheppelle, 'How Viktor Orbán Wins', *Journal of Democracy* 2022/33, afl. 3.

⁶¹. Hierbij sluit ik mij volledig aan bij het standpunt van de Kiesraad in het advies aan minister De Graaf, zie Kiesraad 2004, p. 12.

⁶². Rapport Commissie-De Koning, *Kamerstukken II* 1992/93, 21427, nrs. 36-37, p. 17.