

## University of Groningen

### Democratie van streek?

van den Berg, Caspar; van Vulpen, Bram

*Published in:*  
Groot onderhoud of kruimelwerk?

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
van den Berg, C., & van Vulpen, B. (2019). Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging. In *Groot onderhoud of kruimelwerk?: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (blz. 57-74). Montesquieu Instituut.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer interessant, maar ook opmerkelijk. Zij wil daarmee mogelijk, naast de kiescolleges in de BES-gemeenten, een afzonderlijk kiescollege introduceren dat geen andere functie heeft dan het verkiezen van de Eerste Kamer. Je kunt je afvragen wat de meerwaarde van die tussenlaag is. Het is slechts het behoud van een negentiende-eeuws (anachronistisch) stelsel van getrapte verkiezingen. Dat die 'tussenlaag' de Eerste Kamer (en de leden daarvan) wat verder op afstand zet van de dagelijkse politiek, is een fictie gebleken.

### Hoe verder?

Het is begrijpelijk dat de Staatscommissie in haar advies rekening houdt met de haalbaarheid van voorstellen. Het verkrijgen van een twee derde meerderheid in beide Kamers in de tweede lezing is niet eenvoudig. Hopelijk gaat de Tweede Kamer nu eens serieus discussiëren over de positie, rol en functie van de Eerste Kamer en de wijze van verkiezen. Ook dan is de haalbaarheid van voorstellen niet te veronachtzamen. Zonder 'wederzijdse inschikkelijkheid' zal er zeker niets veranderen. Dat kán de uitkomst zijn, maar dan moet dat ook maar worden geaccepteerd. De discussie kan dan (opnieuw) beter voor langere tijd worden beëindigd.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998), p. 452.

## Democratie van streek?

### Over regionale vertegenwoordiging

Caspar van den Berg & Bram van Vulpen\*

Een ideaal democratisch stelsel is een stelsel dat zich voortdurend aanpast aan de veranderende omstandigheden van de samenleving die het bedient.<sup>1</sup> Vanuit die gedachte heeft de regering de Staatscommissie parlementair stelsel opgedragen te adviseren over de toekomstbestendigheid van ons democratisch systeem. Het stelsel, dat grotendeels in de negentiende eeuw tot stand kwam, in een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid dan die we in de 21ste eeuw kennen, zou in de ogen van de regering best eens aan revisie toe kunnen zijn. De commissie werd in februari 2017 ingesteld en kwam in december 2018 met haar eindrapport.

Het eindrapport formuleert twee centrale oproepen aan de regering: ten eerste, verbeter de *inhoudelijke representatie* en ten tweede, versterk de *weerbaarheid van de democratische rechtsstaat*. De verbetering van de inhoudelijke representatie is nodig omdat een aanzienlijk deel van de stemgerechtigden in Nederland zich niet gehoord voelt door de politiek en boos afhaakt: 30% van de kiezers voelt zich slecht vertegenwoordigd.<sup>2</sup> Tot deze groep behoren vooral mensen met een laag opleidingsniveau, een migratieachtergrond en/of onzekerheid over de toekomst. Daarmee is de vertegenwoordigende democratie onder druk komen te staan. In de tussenrapportage die de commissie in juni 2018 naar buiten bracht, benadrukte zij

\* Caspar van den Berg en Bram van Vulpen zijn respectievelijk hoogleraar en promovendus bij de leerstoel Global and Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân.

<sup>1</sup> In zijn Spinozalezing van 2012 stelt Pierre Rosanvallon: 'De democratie is structureel problematisch en derhalve structureel onvoltooid.'

<sup>2</sup> J. Remkes et al., *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam, 2018, p. 110.

bovendien dat een van de belangrijke zorgpunten de afwezigheid van een regionale component in het Nederlandse parlementair stelsel is.<sup>3</sup>

In haar eindrapport herhaalt de commissie dat de herkenbaarheid en vertegenwoordiging van regionale belangen onderdeel dienen te zijn van de vertegenwoordigende democratie, en richt ze zich met enkele van de aanbevelingen op de versterking van de regionale component in het landelijke kiesstelsel. In de analyse worden onder meer afspiegeling van Kamerleden, alternatieve kiesstelsels en aanpassing van het stembiljet meegenomen. In *de Volkskrant* van 17 december 2018 betoogden wij dat de regio-gerichte aanbevelingen betrekkelijk licht zijn in verhouding tot de door de commissie geuite zorgen,<sup>4</sup> kritiek waarop een van de commissieleden op het blog *Stuk Rood Vlees* een verweerstuk schreef.<sup>5</sup>

In dit hoofdstuk werken wij onze standpunten ten aanzien van de regionale component in het nationale parlementair stelsel nader uit, en beantwoorden we de volgende vragen:

1. Hoe heeft regionale vertegenwoordiging in het Nederlandse openbaar bestuur zich historisch gezien ontwikkeld?
2. Waarom en onder welke omstandigheden is regionale vertegenwoordiging van belang voor de democratie?
3. Tot welke inzichten en aanbevelingen komt de Staatscommissie-Remkes precies, en in welke mate bieden die de gewenste oplossingen?
4. Zijn er alternatieven mogelijk?

<sup>3</sup> J. Remkes et al., *Tussenrapportage*, 2018, p. 25-29.

<sup>4</sup> C.E. van den Berg & B. van Vulpen, 'Remkes faalt inzake de vertegenwoordiging van regionale belangen in de nationale politiek', *De Volkskrant*, 17 december 2018. [www.volkskrant.nl/columns-opinie/remkes-faalt-inzake-de-vertegenwoordiging-van-regionale-belangen-in-de-nationale-politiek--be586491/](http://www.volkskrant.nl/columns-opinie/remkes-faalt-inzake-de-vertegenwoordiging-van-regionale-belangen-in-de-nationale-politiek--be586491/).

<sup>5</sup> T. van der Meer, 'Geen Duits kiesstelsel in Nederland', *Stuk Rood Vlees*, 10 januari 2019. <http://stukroodvlees.nl/geen-duits-kiesstelsel-in-nederland/>. NB: Ten aanzien van het gemengde stelsel naar Duits model formuleerde Jacques Thomassen voor de Staatscommissie een aantal voor Nederland relevante positieve aspecten (Bijlage 7 van het eindrapport, p. 58-59), die onbesproken blijven in de behandeling van gemengde stelsels in het eindrapport (p. 117-122).

We beginnen met een historische analyse van streeksgewijze vertegenwoordiging in het Nederlands openbaar bestuur. Vervolgens gaan we in op de huidige politiek-bestuurlijke ontwikkelingen van regio's in Nederland en daarbuiten. Daarop volgt een kritische bespreking van de aanbevelingen van de Staatscommissie met betrekking tot de versterking van de regionale component. We sluiten af met een discussie van mogelijkheden om die versterking te bereiken in de huidige maatschappelijke context.

### Streeksgewijze vertegenwoordiging

*1588-1848: van verbond van gewesten naar eenheidsstaat met kiesdistricten*

De vertegenwoordiging van regio's in het landsbestuur kent een lange geschiedenis. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588-1795) was een confederatie van soevereine gewesten, en de afgevaardigden van de verschillende landsdelen vormden de Staten-Generaal, de voorloper van ons huidige parlementair stelsel. In de Republiek vormden de vertegenwoordigers van de provincies het hoogste gekozen orgaan in Den Haag. Zij werden bijgestaan door enkele instellingen op centraal niveau, zoals de Raad van State, de Generaliteitsrekenkamer en de Admiraliteitscolleges, maar feitelijk vond de machtsvorming plaats via de lijnen van de provinciën.<sup>6</sup> Hoewel vaak wordt aangenomen dat de kern van de macht van de provincies lag in de *autonomie* van de gewesten, was de machtsbasis van de gewesten meer gebaseerd op de sterke positie van de gewesten in de besluitvorming op *landelijk* niveau.<sup>7</sup>

Na de ondergang van de Republiek en de periode onder Frans bewind ontstond het Koninkrijk der Nederlanden met een nieuwe staatkundige inrichting. Als reactie op de periode van bestuurlijke zwakte in de Republiek in de achttiende eeuw, en vanwege de kwetsbaarheid van het nieuwe

<sup>6</sup> F.P. Wagenaar & S. Groenveld, 'De Republiek der Verenigde Nederlanden: het "make-laarskarakter" van het Nederlandse openbaar bestuur (1555-1795)'. In: F.P. Wagenaar, M.R. Rutgers, T. Kerkhoff (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniale bestuur naar waarborgstaat*, Bussum, 2011, p. 90-148.

<sup>7</sup> Zie daarvoor H. Vollaard & H. Binnema, 'Een historische schets van het provinciaal bestuur'. In: H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek*, Amsterdam, 2019, p. 23-56.

koninkrijk in de roerige tijd vlak na de Napoleontische oorlogen, gaf men de voorkeur aan een nationaal unitair stelsel boven de oude federatieve structuur.<sup>8</sup> Nederland werd voor het eerst een eenheidsstaat: één volk, en één centraal bestuur. Een bepaling die in de tijd van de Republiek ondenkbaar was geweest, was nu grondwettelijk verankerd: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'<sup>9</sup> Daarnaast werden de Staten-Generaal gesplitst in een Tweede Kamer (110 leden, getraptd gekozen door de Provinciale Staten) en een Eerste Kamer (40 tot 60 leden, benoemd door de Koning). Deze splitsing kwam tot stand onder druk van de adel in de Zuidelijke Nederlanden, die graag verzekerd wilde zijn van een vaste plaats in het parlement, als tegenmacht tegen het patriciaat uit de Hollandse steden.

Met de grondwetsherziening van 1848 werd bepaald dat de leden van de Tweede Kamer niet langer door de Provinciale Staten werden verkozen maar rechtstreeks door de kiesgerechtigde bevolking in kiesdistricten. In dit stelsel moesten de kandidaten een absolute meerderheid (de helft plus één) van de stemmen behalen in het district waarvoor ze zich hadden gekandideerd, om tot volksvertegenwoordiger in de Tweede Kamer te worden verkozen. Ook de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer veranderde: de Koning verloor zijn recht om senatoren te benoemen, en in plaats daarvan werden Eerste Kamerleden vanaf dat moment door de Provinciale Staten via getrapte verkiezingen gekozen.

#### 1848-1917: van kiesdistricten naar evenredige vertegenwoordiging

In de tweede helft van de negentiende eeuw begonnen Kamerleden zich meer en meer te organiseren op basis van politieke stromingen: min of meer losse groeperingen op basis van godsdienstovertuiging en/of ideologie. Van politieke partijen was nog geen sprake. Omdat Kamerzetels op basis van kiesdistricten gewonnen moesten worden, werd het trekken van grenzen tussen kiesdistricten een telkens terugkerend onderwerp van politiek debat.

8 Zie bijvoorbeeld B. de Graaf, *Tegen de terreur: Hoe Europa veilig werd na Napoleon*, Amsterdam, 2018.

9 Art. 50 Gw, zie D. Smit, 'Provincie en parlement'. In: C. van Baalen et al. (red.), *Regio versus Randstad: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018*, Amsterdam, 2018, p. 9-19.

Immers, doordat regionale en lokale verschillen in electorale voorkeur groot waren, kon het wel of niet vallen van een bepaald dorp binnen een kies-district doorslaggevend zijn voor de winst of het verlies van een individuele kandidaat.<sup>10</sup> Ook gingen de stemmen van minderheden binnen regio's automatisch verloren in de samenstelling van de Tweede Kamer. Mede daardoor ontstond aan het begin van de twintigste eeuw een gevoel van gebrekkige vertegenwoordiging, waarmee de legitimiteit van parlement en overheidsgezag onder druk kwam te staan.<sup>11</sup>

Maatschappelijke spanningen en angst voor revolutie leidden tot de grondwetswijzigingen van 1917/1919. Het algemeen kiesrecht werd doorgevoerd en ook het districtenstelsel werd opgeheven. Het absolute meerderheidsstelsel werd vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging voor Nederland als geheel.<sup>12</sup> Daarmee werd een einde gemaakt aan de voortdurende discussies in de politiek over de kiesrechtgeografie, maar verdween ook de regionale component in de wijze van verkiezing van de Tweede Kamer.

#### 1917-1960: regionale patronen in het verzuilde partijenlandschap

Deze wijzigingen vormden het sluitstuk van het ontstaan van de Nederlandse pacificatiepolitiek, een effectief arrangement om stabiliteit en proportionaliteit te garanderen in een gesegmenteerde samenleving.<sup>13</sup> Het stelsel kende weliswaar formeel geen regionale vertegenwoordiging meer, maar de verdwenen regionale component keerde al snel terug in een nieuwe gedaante: veel nieuw-opgerichte politieke partijen hadden namelijk een sterke regionale binding, zoals de Plattelandersbond, de Boerenpartij en de CPN.<sup>14</sup> Ook de

10 J. Loots, *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004.

11 M.H. Klijnsma, *Om de democratie: De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*, Amsterdam, 2008.

12 Om het regionale karakter in het kiesstelsel niet helemaal verloren te laten gaan, werden in 1917 kieskringen ingevoerd, die metertijd hun betekenis hebben verloren. J. Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 129.

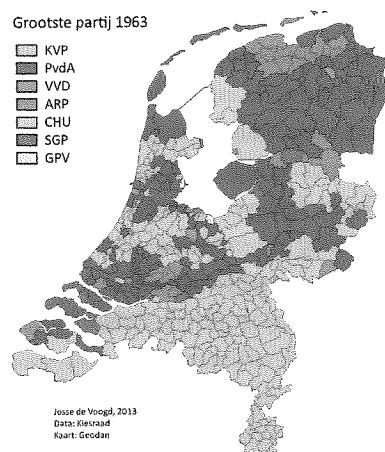
13 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8e herz. druk), Haarlem, 1990.

14 D. Smit, 'Provincie en parlement'. In: C. van Baalen et al. (red.), *Regio versus Randstad: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018*, Amsterdam, 2018, p. 15-18.

andere stromingen (liberalen, christen-democraten en sociaal-democraten) zorgden er door middel van regionale kandidatenlijsten voor dat hun kandidaten regionale herkenbaarheid en kennis/verbondenheid met regio-specifieke kwesties bleven houden.

Het nieuwe politieke landschap bestond dus niet meer uit regionale kies-districten, maar uit een verzameling langs zuilen georganiseerde politieke partijen. Daarmee ging de regionale component vooralsnog niet verloren, omdat ook de indeling van Nederland naar zuilen een duidelijk regionaal patroon kende. Een kaart met de grootste partijen in 1963 laat dat zien: de rooms-katholieken in het zuiden, de orthodox-protestanten in de Biblebelt, de liberalen in de handelssteden en de socialisten in de fabriekssteden en -gebieden (zie figuur 1).

Figuur 1 Territoriale patronen in het verzuiilde partijlandschap  
(bron: Josse de Voogd)



1960-heden: ontzuiling, versnippering en verwatering van de regionale component  
Zodoende is de regionale component feitelijk niet verdwenen met de afschaffing van het districtenstelsel in 1917, maar pas als gevolg van de ontzuiling. Sinds de ontzuiling is het electoraat in de verschillende gebieden meer over verschillende partijen versnipperd geraakt en zijn de politici binnen

de verschillende partijen met een uitgesproken regionaal profiel schaars. Het staat politieke partijen vrij om bij de samenstelling van hun kieslijsten in meer of mindere mate rekening te houden met regionale spreiding. Twee verschijnselen versterken de oververtegenwoordiging van Randstedelijke parlementariërs verder: het dalend aantal zetels per politieke partij,<sup>15</sup> en de centralisatie van interne kandidaatstellingsprocedures van politieke partijen.<sup>16</sup>

Het gevolg daarvan is dat de niet-Randstedelijke vertegenwoordiging bij sommige politieke partijen in het gedrang is gekomen, stelt de commissie in haar probleemverkenning.<sup>17</sup> De kieslijsten voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 kenden een sterke oververtegenwoordiging uit de Randstadprovincies.<sup>18</sup> In de huidige samenstelling van de Tweede Kamer leveren de vier grote steden 38% van de leden, terwijl slechts 13% van de Nederlandse bevolking daar woont.<sup>19</sup>

Sinds de pacificatie van 1917 zijn evenredigheid en evenredige vertegenwoordiging overheersende concepten in de politiek-bestuurlijke inrichting van Nederland. De enige plek in het parlementair stelsel waar men zou verwachten dat evenredige vertegenwoordiging enigszins gerelativeerd wordt ten gunste van de regionale component (vanwege de getrapte verkiezingen via de Provinciale Staten), is de Eerste Kamer. Maar ook bij de verkiezingen van de Eerste Kamer is de regionale component weggeorganiseerd: niet elk Statenlid heeft een even zware stem. De zwaarte van de stem van een Statenlid hangt af van het inwonertal van zijn of haar provincie. Zo telt de stem van een Zuid-Hollands Statenlid 5,5 keer zo zwaar als de stem van een Drents Statenlid. Zodoende wordt zelfs de Eerste Kamer op basis van 100% evenredigheid samengesteld.

15 J. Thomassen, 'Kanttekeningen', Bijlage 7 bij het eindrapport, p. 59.

16 G. Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijk niveau'. In: S. de Lange et al. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig* (ROB-advies), Den Haag, 2014, p. 46-52.

17 J. Remkes et al., *Probleemverkenning*, 2017, p. 37.

18 A. Hakhverdian, 'Regionale afspiegeling van kandidaat-kamerleden', *Stuk Rood Vlees*, 3 maart 2017. <http://stukroodvlees.nl/regionale-afspiegeling-van-kandidaat-kamerleden/>.

19 De commissie stelt echter terecht dat het moeilijk is om conclusies te trekken over regionale binding enkel op basis van woon- of geboorteplaats, zie pagina 57 van het eindrapport.

Deze beknopte geschiedenis laat zien dat waar streeksgebonden vertegenwoordiging tot het begin van de negentiende eeuw in Nederland de norm was, dit vanaf de instelling van het Koninkrijk der Nederlanden stapsgewijs is afgekald: in 1848 werd de verkiezing van Tweede Kamerleden door Provinciale Staten afgeschaft, in 1917 werd de verkiezing van Tweede Kamerleden via kiesdistricten afgeschaft, en met de *ontzuiling* verwaterde de de facto regionale component van het verzuilde partijlandschap. Territoriale vertegenwoordiging maakte steeds meer plaats voor evenredige vertegenwoordiging, waarbij de binding tussen gekozenen en gebied geleidelijk oploste.

### Het belang

Zijn die suprematie van evenredigheid en de uitbanning van regionale vertegenwoordiging erg? Dat hangt af van de mate van territoriale heterogeniteit van het land, bijvoorbeeld in economische of culturele zin. Is de heterogeniteit tussen de regio's klein, dan is er geen vuilte aan de lucht. Maar naarmate de onderlinge verschillen tussen regio's groter worden, wordt ook de behoefte aan regionale verantwoording op nationaal niveau sterker. Als het democratisch stelsel geen regionale component kent, neemt ingeval van grote regionale verschillen de kans toe dat de stem van bepaalde regio's ondergesneeuwd wordt. Daar ontstaat wrijving. In extreme gevallen kan die wrijving leiden tot de roep om regionalisering (bijv. Italië), federalisering (bijv. België, Oostenrijk), of zelfs afscheiding (bijv. Spanje, het Verenigd Koninkrijk).

In veel landen zijn de interregionale verschillen de afgelopen decennia toegenomen. Sinds 1995 is de economische ongelijkheid *tussen EU-lidstaten* gedaald, maar zijn de economische verschillen *tussen regio's* binnen de meeste lidstaten juist toegenomen.<sup>20</sup> Het algemene patroon is dat binnen landen sommige regio's gestage groei doormaken, terwijl andere stagneren, en de binnenlandse ongelijkheid daardoor dus toeneemt. Het mechanisme

20 M. Butkus, D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene & K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level', *Sustainability*, 10 (5), 1552, (2018).

is vrij eenvoudig: de marktcompetitie van globalisering speelt zich af op regionale speelvelden. De lokale economie komt tot bruisen door aansluiting op een mondiaal economisch netwerk. Het afgelopen decennium wordt op steeds meer plekken duidelijk dat sommige gebieden nauwelijks, of niet langer, verbonden zijn met dit mondiale netwerk. Die gebieden hebben te maken met minder werkgelegenheid, bevolkingsdaling en een somberder toekomstperspectief.

De groeiende economische scheidslijn tussen bruis- en krimpregio's is een algemeen verschijnsel in westerse landen dat zich sinds het midden van de jaren 1990 voltrekt.<sup>21</sup> Op de Europese ranglijst van landen met grote binnenlandse regionale ongelijkheid neemt Nederland een plek in het midden in, tussen het Verenigd Koninkrijk en Griekenland. Bovendien is de ongelijkheid tussen provincies en COROP-regio's<sup>22</sup> tussen 1995 en 2014 voortdurend toegenomen. In deze periode verdubbelde de Nederlandse regionale ongelijkheidscoëfficiënt.<sup>23</sup> Als we kijken naar het bbp per hoofd van de bevolking tussen 2000 en 2016 in de COROP-regio's, zien we opvallende groeiverschillen. Om een voorbeeld te nemen: in de Metropoolregio Amsterdam steeg het jaarlijks bbp per persoon van 47.000 naar 76.000 euro, en in Oost-Groningen van 15.000 naar 22.000 euro. In beide regio's steeg de productiviteit, maar groeide de onderlinge kloof.<sup>24</sup>

Naast economische scheidslijnen lijkt ook in cultureel opzicht de kloof tussen regio's groter te worden. In hun nieuwe boek *Cultural backlash* geven politicologen Pippa Norris en Ronald Inglehart een verklaring voor de conservatieve terugslag in lokale gemeenschappen die worstelen met eco-

21 A. Rodríguez-Pose, 'The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189-209, (2018).

22 COROP-regio's wil zeggen regio's die deel uitmaken van statistische regionale eenheden tussen het provincie- en het gemeentelijke niveau. Nederland is onderverdeeld in 40 COROP-regio's.

23 M. Butkus, D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene & K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level', *Sustainability*, 10 (5), 1552, (2018).

24 CBS, *Bbp, werkloosheid, opleiding en werkzaamheid, 1997-2016*, 2017. Beschikbaar via: [www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bbp-werkloosheid-opleiding-en-werkzaamheid-1997-2016](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bbp-werkloosheid-opleiding-en-werkzaamheid-1997-2016)

nomisch verval en stagnering ten opzichte van andere gemeenschappen.<sup>25</sup> De conservatieve terugslag is een tegenreactie op cultureel-progressieve veranderingen (aangeduid als het postmaterialisme) die een dreiging vormen voor het meer traditionele wereldbeeld. Dat uit zich in een autoritaire reflex: een bloei van populistische partijen onder aanvoering van sterke leiders. Dit proces is volgens de auteurs voor een deel het resultaat van lange-termijn-ontwikkelingen waarin een verhoging van de levensstandaard uitbleef en onzekerheid toenam, maar toch hoofdzakelijk het gevolg van snelle culturele veranderingen die een bedreiging vormen voor een conservatieve levenshouding.<sup>26</sup> Economisch verval en onzekerheid vormen volgens hen 'slechts' een voedingsbodem voor politieke onvrede, de ware oorzaak is culturele verandering in de progressieve grootstedelijke gebieden die veel mensen in de traditionele gebieden niet mee willen maken.

Ook geograaf Rodríguez-Pose en politicoloog Cramer benadrukken de relatie tussen de populistische revolte en regio's met een zwakke economie ten opzichte van andere binnenlandse gebieden, en een breed gevoeld sentiment dat de krimpgebieden verwaarloosd zijn door de politiek-bestuurlijke elite in de bruisgebieden. Rodríguez-Pose noemt dit 'de wraak van de plekken die er niet meer toe doen': een uiting van onvrede via de stembus. Cramer geeft de culturele afstand tussen het platteland en de grootstedelijke gebieden als verklaring voor wat zij noemt 'politiek van resentment'.<sup>27</sup> De uitslagen van de Europese Parlementsverkiezingen van mei 2019 onderstrepen deze bevindingen voor een groot aantal EU-lidstaten.

Ook in Nederland wordt in toenemende mate onderkend dat het verschil tussen de culturele leefwereld in de grootstedelijke gebieden en de 'randen van Nederland' groeit. Opvattingen ten aanzien van behoud van identiteit, Zwarte Piet, het VOC-verleden en genderneutraliteit lopen uiteen tussen de kosmopolitische grote stad en het traditionelere platteland. Enkele recente

25 P. Norris & R. Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, 2019.

26 R. Inglehart & P. Norris, 'Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse', *Perspectives on Politics*, 15 (2), 443-454, (2017).

27 K. Cramer, *Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*, Chicago, 2018.

onderzoeken tonen bovendien een beeld van beduidend lager vertrouwen in de landelijke politiek in gebieden buiten de Randstad. Het vertrouwen in de Tweede Kamer is het hoogst in welvarende gebieden als Amsterdam en Gooi & Vechtstreek, en het laagst in krimpregio's in Noord-Holland, Oost-Groningen, Drenthe en Zuid-Limburg.<sup>28</sup> In Groningen ligt het vertrouwen in de politiek aanzienlijk lager in de krimpregio's dan daarbuiten: 20% tegenover 29%.<sup>29</sup> Ook onderzoek van het Fries Sociaal Planbureau schetst een beeld van slechte vertegenwoordiging in de landelijke politiek. Bijna de helft van de ondervraagde Friezen heeft het idee dat de Nederlandse regering niet weet wat er in hun provincie speelt, tegenover 14% die vindt van wel.<sup>30</sup> Onderzoek van I&O Research in opdracht van de NOS in alle provincies geeft eenzelfde beeld.<sup>31</sup>

Dit brengt ons terug bij het belang van regionale vertegenwoordiging in de landelijke politiek. De groeiomogelijkheden van regio's zijn mede afhankelijk van wat er in het parlement wordt besloten. Kamerleden uit de meer perifere gebieden zijn eerder geneigd zich als regionale vertegenwoordigers op te stellen dan Kamerleden die uit de grootstedelijke gebieden komen.<sup>32</sup> De vraag is of, en in welke mate regionale belangen weerklank kunnen vinden in het parlementair stelsel als daar weinig nadrukkelijke representatie voor is. Daarop kan worden ingespeeld met democratische veranderingen ter versterking van de regionale component.

### De aanbevelingen

De Staatscommissie is van mening dat de 'urgentie van hervorming van het kiesstelsel ((...)) evident (is)'. Bij het zoeken naar verbeteringsvoorstellen hanteert de commissie twee beperkende uitgangspunten.<sup>33</sup>

28 CBS, *Sociale samenhang: Wat ons bindt en verdeelt*, Den Haag, 2015.

29 GSP, *Tweedeling in de samenleving en gewenst leiderschap: In Groningen verschillen naar opleiding en regio zichtbaar*, Groningen, 2016.

30 FSP, *Panel Fryslân over vertrouwen in politiek en samenleving*, Leeuwarden, 2017.

31 P. Kanne & W. van Engeland, *Regio- en Provinciegevoel*, Amsterdam, 2019.

32 J. Thomassen & P. Esaiasson, Role Orientations of Members of Parliament, *Acta Politica*, vol. 41, nr. 3, 2006; J. Thomassen & R. Andeweg, Beyond collective representation, *Journal of Legislative Studies*, vol 4, nr. 4, 2004.

33 Zie pagina 109 van het eindrapport; opmerkelijk is dat dit onderdeel als titel heeft 'Drie toetsstenen', maar dat er slechts twee volgen.

Ten eerste: hoewel de opdracht ruimte biedt om over de grenzen van de huidige grondwet te kijken, kiest de commissie ervoor om artikel 53.1 van de Grondwet<sup>34</sup> als een vaststaand gegeven te beschouwen. Met andere woorden, alle voorstellen kunnen in overweging worden genomen, zolang de leden van beide Kamers maar niet op een andere wijze dan via evenredige vertegenwoordiging worden gekozen.

Het tweede beperkende uitgangspunt dat de commissie hanteert, is dat het aantal leden van de Tweede Kamer niet vergroot mag worden. Daarnaast maakt de commissie duidelijk dat het in deze paragraaf alleen gaat om het kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen.

Ten aanzien van de wijze waarop de Tweede Kamer wordt verkozen, formuleert de commissie twee aanbevelingen die specifiek zijn voor de regionale component, en nog één die niet specifiek over de regionale component gaat, maar over de persoonlijke component.

De eerste is dat kiezers hun stem zouden moeten kunnen uitbrengen op een kandidatenlijst als geheel, zoals voorgesteld door een partij, of op een individuele kandidaat. Een kiezer heeft dan de mogelijkheid om op een specifieke kandidaat te stemmen waarmee hij/zij zich identificeert, bijvoorbeeld een kandidaat uit de eigen regio of woonplaats. Regionale profilering komt daarbij naast andere 'spreidingsverlangens' te staan, zoals gender, leeftijd en migratieachtergrond.<sup>35</sup> Feitelijk is dit een versterking van de persoonlijke component, waarbij kiezers die op grond van hun territoriale identiteit willen stemmen, dat kunnen doen. Ook in het huidige kiesstelsel hebben burgers de mogelijkheid om hun stem te geven aan een individuele persoon op de lijst, op basis van willekeurig welk type kenmerk van de kandidaat. De vraag is dus in hoeverre deze aanpassing genoeg substantie heeft om bij te dragen aan het beoogde doel, namelijk een versterking van de regionale component.

Wat de commissie betreft, is daarmee de kous af: de regionale component krijgt daarmee 'voldoende gewicht'. Toch komt ze met nog een

<sup>34</sup> 'De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.'

<sup>35</sup> B. van den Braak, 'Regionale representativiteit', 2018. Beschikbaar via: [https://www.parlement.com/id/vkqhld6f7da/regionale\\_representativiteit](https://www.parlement.com/id/vkqhld6f7da/regionale_representativiteit).

aanvullend idee, dat ze zelf overbodig vindt. Dat is de figuur van kandidaat-stellingsdistricten. Partijen mogen dan in elk van de 75 districten een kandidaat stellen. Kiezers zijn echter niet gebonden aan de kandidaten in hun streek, zoals bij kiesdistricten. Het stembiljet wordt hierop aangepast door vermelding van het district achter de naam. Wij vermoeden dat dit weinig zal veranderen aan de status quo, aangezien op het huidige stembiljet de woonplaats al staat vermeld. Bovendien druist het vermelden van extra informatie voor elke kandidaat in tegen een andere aanbeveling van de commissie, namelijk om het stembiljet kleiner en overzichtelijker te maken.<sup>36</sup>

Afgezet tegen de urgentie die de Staatscommissie toekent aan het hervormen van het kiesstelsel en de hierboven aangegeven relevantie van een regionale component in de nationale politiek, komen deze twee voorstellen licht en weinig effectief over. De reden dat de Staatscommissie nergens wil afdoen aan het principe van evenredige vertegenwoordiging, is de bevinding van het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 dat 35% van de kiezers zijn steun uitspreekt voor het verkiezen van Tweede Kamerleden langs regionale lijnen.<sup>37</sup> Wij stellen dat dit percentage niet geïnterpreteerd moet worden als een algemene afwijzing van het invoeren van een betekenisvolle regionale component ergens in het parlementair stelsel. Hiervoor hebben we twee argumenten:

- Ten eerste is de stelling uit het NKO 2017, 'iedere regio of provincie moet eigen Tweede Kamerleden hebben', te veel ingekaderd om op basis daarvan iets te zeggen over opvattingen over regionale vertegenwoordiging in het algemeen.<sup>38</sup> Indien de stelling breder geformuleerd was geweest, bijvoorbeeld 'De vertegenwoordigende democratie is erbij gebaat als

<sup>36</sup> Dit sluit aan bij andere kritieken op de Staatscommissie, die de aanbevelingen onsamenhangend vinden en die signaleren dat verschillende aanbevelingen in interactie met elkaar tot onvoorziene en onwenselijke uitkomsten kunnen leiden. Zie hiervoor o.a. D.J. Elzinga, 'Voorstellen gaan niet ver genoeg en zijn onsamenhangend', *Binnenlands Bestuur*, 13 januari 2019.

<sup>37</sup> Zie pagina 117 van het eindrapport.

<sup>38</sup> T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker, *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, 2017.



het parlementair stelsel ook voorziet in een vorm van regionale afvaardiging', zou dit een beter inzicht geven, en naar onze verwachting een andere uitkomst.

- Ten tweede is het juist hier onverstandig om af te gaan op het nationaal gemiddelde, zoals de Staatscommissie doet. Hier is het van groot belang om te weten hoe mensen in verschillende regio's op deze vraag geantwoord hebben. Aangezien het huidige stelsel een oververtegenwoordiging van de grootstedelijke gebieden in het parlement kent, zullen kiezers uit die gebieden regionale vertegenwoordiging minder als een probleem ervaren, en kiezers uit rurale gebieden juist méér.<sup>39</sup> Hoewel het NKO zijn gegevens niet per regio uitsplitst, komt uit het onderzoek wel een duidelijk patroon naar voren: onder de stemmers op de kosmopolitische partijen, die veel aanhang hebben in de grootstedelijke gebieden, is de steun voor regionale vertegenwoordiging laag (D66 31% en GroenLinks 29%), terwijl onder traditionelere partijen, die juist aanhang hebben in landelijke gebieden, die steun aanmerkelijk hoger ligt (CDA 45% en PVV 46%). Deze opvallende scheidslijn zou juist een reden moeten zijn om ruimhartiger naar regionale vertegenwoordiging te kijken dan de Staatscommissie heeft gedaan.

Los van de specifiek op de regionale component gerichte aanbevelingen, verpakt de Staatscommissie de regionale component ook in de bredere discussie over de persoonlijke component in het kiesstelsel, waar regionale vertegenwoordiging onderdeel uitmaakt van een set van meerdere 'identiteitskenmerken', zoals geslacht en etniciteit. Zij omarmt het eerder door het kabinet-Balkenende IV afgewezen voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel om voorkeurstemmen zwaarder te laten wegen. Dit zou een goede zaak zijn, en naar verwachting een stevigere bijdrage leveren aan het vergroten van het aantal Tweede Kamerleden met een regionaal profiel, dan de hierboven besproken aanbevelingen.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Dit voorbehoud bij de NKO-data wordt in de tussenrapportage gemaakt (p. 34), maar in de eindrapportage, waar dezelfde data opgevoerd worden, niet meer (p. 117).

<sup>40</sup> Zie Thijs Vos, 'Staatscommissie wil voorkeurstemmen zwaarder laten wegen: hoe zou de huidige Tweede Kamer er dan uit hebben gezien?', *Stuk Rood Vlees* (18-04-2019),

### Blik op de Eerste Kamer

De Staatscommissie doet alleen aanbevelingen tot aanpassing van de verkiezingswijze van de Tweede Kamer, de samenstellingswijze van de Eerste Kamer vindt zij goed zoals deze is (zie § 7.2.3 van het eindrapport).

Dat is in zekere zin spijtig, omdat de maatschappelijke discussie zich op dit moment dáárop toespitst en dát is nu juist de plek waar in bicamerale stelsels geografische vertegenwoordiging een plaats kan hebben, zonder dat het het primaat van de evenredige vertegenwoordiging in het parlement als geheel te veel aantast. In landen als de VS, Duitsland en Frankrijk wordt rurale regio's in de senaat een voordeel gegund ten opzichte van dichtbevolkte regio's, en vervult de senaat zo de rol van vertolker van de stem uit de regio. De gedachte hierachter is dat het alleen zin heeft om twee Kamers te hebben, als deze het electoraat elk op een andere manier vertegenwoordigen. Als beide Kamers de kiezer op dezelfde manier vertegenwoordigen, wordt dubbel werk gedaan, en vermindert de meerwaarde van de senaat. Dat is wat in Nederland aan de hand is.<sup>41</sup>

Om deze redenen werken we hier een van de mogelijke alternatieven uit voor het versterken van de regionale component in het parlementair stelsel, die (a) kiezers per regio een gegarandeerde en herkenbare vertegenwoordiging biedt; (b) de meerwaarde van het tweekamerstelsel vergroot doordat beide kamers de bevolking op een verschillende wijze vertegenwoordigen; (c) niet leidt tot een verhoging van het aantal zetels; (d) de Provinciale Statenverkiezingen hun eigenstandige relevantie teruggeeft;<sup>42</sup> en (e) het principe van evenredige vertegenwoordiging slechts in zeer geringe mate aantast.

<http://stukroodvlees.nl/Staatscommissie-wil-voorkeurstemmen-zwaarder-laten-wegen-hoe-zou-de-huidige-tweede-kamer-er-dan-uit-hebben-gezien-%ef%bb%bf/>

<sup>41</sup> Zie ook I. Vriesema, Interview met Douwe Jan Elzinga: 'Winst Forum voor Democratie toont weeffout in ons politieke stelsel', *NRC Handelsblad*, 21 maart 2019; W. Voermans, 'Eerste Kamer: onfris en rammelend relict', *NRC Handelsblad*, 3 januari 2019.

<sup>42</sup> Zie B. van den Braak, 'Regionale representativiteit', 2018; R. de Jong & J. van Ostaaijen, 'De verkiezingen van provinciale staten: Toen en nu'. In: H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek*, Amsterdam, 2019, p. 71-90.

Het voorstel houdt in dat de 75 zetels van de Eerste Kamer direct gekozen zullen worden, en niet meer getrapd via de Provinciale Staten. Van deze 75 zetels wordt grofweg de helft (37 om precies te zijn) gelijkmatig over de twaalf provincies verdeeld, dat wil zeggen dat elke provincie drie vaste zetels in de Eerste Kamer heeft en Caribisch Nederland één. De overige 38 zetels worden nog steeds op basis van evenredige vertegenwoordiging verdeeld. De samenstelling van de Eerste Kamer komt er dan als volgt uit te zien (zie tabel 1).

Tabel 1 Overzicht van de zetelverdeling van de Eerste Kamer volgens het mogelijke alternatief van auteurs

| Provincie           | Inwonertal        | # Provincie-zetels | Zetels EV-deel (o.b.v. volledige opkomst) | Som provincie-zetels en EV-deel |
|---------------------|-------------------|--------------------|---|---------------------------------|
| Caribisch Nederland | 25.052            | 1                  | 0,1                                       | 1,1                             |
| Zeeland             | 382.304           | 3                  | 0,8                                       | 3,8                             |
| Flevoland           | 411.670           | 3                  | 0,9                                       | 3,9                             |
| Drenthe             | 492.100           | 3                  | 1,1                                       | 4,1                             |
| Groningen           | 582.944           | 3                  | 1,3                                       | 4,3                             |
| Fryslân             | 647.268           | 3                  | 1,4                                       | 4,4                             |
| Limburg             | 1.117.198         | 3                  | 2,5                                       | 5,5                             |
| Overijssel          | 1.151.501         | 3                  | 2,5                                       | 5,5                             |
| Utrecht             | 1.330.518         | 3                  | 2,9                                       | 5,9                             |
| Gelderland          | 2.060.103         | 3                  | 4,5                                       | 7,5                             |
| Noord-Brabant       | 2.528.286         | 3                  | 5,6                                       | 8,6                             |
| Noord-Holland       | 2.831.182         | 3                  | 6,3                                       | 9,3                             |
| Zuid-Holland        | 3.646.010         | 3                  | 8,1                                       | 11,1                            |
| <b>Totaal</b>       | <b>17.206.136</b> | <b>37</b>          | <b>38</b>                                 | <b>75</b>                       |

In dit voorstel heeft elke provincie drie provinciezetels, plus het evenredige deel van de overige 38 zetels. Twee belangrijke verschillen ten opzichte van het huidige stelsel doen zich dus voor. Ten eerste hebben alle provincies en Caribisch Nederland gegarandeerde en herkenbare regionale volksvertegenwoordigers. Ten tweede wordt provincies met een lager inwonertal een

voordeel gegund ten opzichte van provincies met een hoger inwonertal. Bij een volledige opkomst betekent dit in de praktijk bijvoorbeeld dat Fryslân goed is voor 4,4 zetels (in het huidige stelsel 2,8) en Noord-Holland voor 9,3 zetels (in het huidige stelsel 12,3). In dit voorstel is slechts sprake van een nuancering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, omdat de Tweede Kamer nog steeds volledig op basis van evenredigheid tot stand komt, en de Eerste Kamer voor de helft.

### Conclusie

In de loop van de Nederlandse geschiedenis is de bij aanvang zo sterke mate van regionale vertegenwoordiging op nationaal niveau steeds verder ingeperkt ten gunste van evenredige vertegenwoordiging. In het huidige stelsel is het principe van evenredigheid overheersend en is de regionale vertegenwoordiging praktisch nihil. In de periode sinds 1995 nemen de economische en culturele verschillen tussen regio's in Nederland toe en voelen Nederlanders in rurale regio's zich minder goed vertegenwoordigd op nationaal niveau. Bovendien zijn inwoners van de grootstedelijke gebieden oververtegenwoordigd en inwoners van de rurale gebieden ondervertegenwoordigd in het parlement.

De Staatscommissie erkent dat dit noopt tot een aanpassing van het kiesstelsel, en komt op dit vlak met specifieke regio-gerichte aanbevelingen die (a) weinig veranderen aan de al bestaande lichte opties voor regionale herkenbaarheid, (b) naar verwachting een beperkt effect zullen hebben, en (c) op gespannen voet staan met andere aanbevelingen van de Staatscommissie. Echter, de aanbevelingen die besloten liggen in de versterking van de persoonlijke component, zullen naar verwachting wel een positief effect hebben op regionale vertegenwoordiging in de Tweede Kamer.

Wij formuleren een aanvullende aanpassing van het kiesstelsel waarbij de Eerste Kamer direct gekozen wordt en een sterkere regionaal-vertegenwoordigende rol krijgt, zoals gebruikelijk is in bicamerale stelsels. In dit model wordt de helft van de Eerste Kamerzetels op basis van regionale vertegenwoordiging verkozen, en de andere helft op basis van evenredige vertegenwoordiging. Belangrijke voordelen zijn dat het aantal zetels niet hoeft toe te nemen, de voordelen van evenredige vertegenwoordiging minimaal

worden aangetast, de meerwaarde van de Eerste Kamer in het parlementair stelsel helderder wordt, en de Provinciale Statenverkiezingen weer primair over het te vormen provinciebestuur zullen gaan.

## Tekortschietende representatie?

### Over politieke partijen

Gerrit Voerman\*

Een van de twee rode draden in het in november 2018 verschenen eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel is de tekortschietende inhoudelijke representatieve werking van het Nederlandse parlementaire stelsel. In dit opzicht leest het rapport als een aanhoudende kritiek op de politieke partij. Door die gebrekkige vertegenwoordiging haken vooral lager opgeleide burgers af en dat probleem zal in de toekomst alleen maar urgenter worden, zo meent de commissie.

In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de oplossingen die de commissie voorstelt om het functioneren van de representatieve parlementaire democratie te verbeteren. In het tweede deel van deze bijdrage wordt ingegaan op het voorstel van de commissie om een Wet op de politieke partijen (Wpp) te introduceren. In beide gevallen worden de gevolgen van de aanbevelingen van de commissie verkend voor de positie van de politieke partij en van de kiezer.

#### Onmisbaar, maar ...

‘Voor het functioneren van democratieën blijven politieke partijen, in welke vorm dan ook, vooralsnog onmisbaar. Dan is het ook wenselijk dat partijen zo goed mogelijk aan dat functioneren bijdragen.’<sup>1</sup> Aan dat laatste schort het nogal, volgens de Staatscommissie.

\* Gerrit Voerman, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, is directeur van het Nederlands Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen.

<sup>1</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam: Boom, 2018), p. 50. Elders stelt de commissie dat ‘de politieke partijen belangrijke en zelfs onmisbare actoren van het politieke systeem zijn’ (p. 229).