



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Scandinavisch model in de polder: Een unicameraal parlement voor stad en platteland

Kranendonk, Rik

Citation

Kranendonk, R. (2023). *Scandinavisch model in de polder: Een unicameraal parlement voor stad en platteland*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3635779>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Scandinavisch model in de polder

Een unicameraal parlement voor stad en platteland



Bachelorscriptie Politicologie

Naam: Rik Kranendonk
Studentnummer: 2747871
Vak: Bachelorproject: Democratietheorie
Docent: dr. J. Oversloot
Inleverdatum: 6 juli 2023
Aantal woorden: 7985



Universiteit
Leiden

Foto voorblad: Ramon van Flymen/ANP, 2023

Inhoudsopgave

	Inleiding	4
1.	Theoretisch kader	7
	<i>Nationale en regionale vertegenwoordiging in Nederland</i>	7
	<i>Regionale vertegenwoordiging op nationaal niveau</i>	9
2.	Problemen met het huidige stelsel	11
	<i>Gebrek aan regionale vertegenwoordiging</i>	11
	<i>Regionale vertegenwoordiger en nationale kiesman</i>	12
	<i>Gebrek aan noodzaak Eerste Kamer</i>	13
3.	Noodzaak van regionale vertegenwoordiging	16
	<i>Politieke theorie en regionale vertegenwoordiging</i>	16
	<i>Provincies als kiesdistricten</i>	18
4.	Praktijk in Scandinavische landen	20
	<i>De Zweedse Riksdag</i>	20
	<i>Verschillen tussen Scandinavische parlementen</i>	21
	<i>Scandinavië als inspiratie voor hervormingen</i>	22
5.	Hervorming van het parlementaire stelsel	24
	<i>Samenstelling van het parlement</i>	24
	<i>Verkiezingen in het nieuwe stelsel</i>	25
	Conclusie	27
	Literatuurlijst	29

Inleiding

Zowel in academische literatuur als in de massamedia wordt met enige regelmaat gesproken over een gepercipieerde politieke kloof tussen de stad en het platteland in Nederland. Deze kloof is na de winst van de agrarische politieke partij BoerBurgerBeweging (BBB) tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 wederom actueel geworden (NOS, 2023). Deze partij werd in iedere provincie de grootste partij in stemmenpercentage en werd in Drenthe en Overijssel relatief het grootst. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek kennen deze twee provincies het grootste aandeel agrarisch terrein (CBS, 2020), waardoor de relatief grotere winst van een agrarische partij in deze gebieden ten opzichte van de Randstedelijke provincies amper als verrassend gezien kan worden. Bovendien was er al langere tijd onvrede waar te nemen richting de nationale politiek wegens het door kabinet-Rutte voorgestelde stikstofbeleid (Het Parool, 2022). Volgens Den Butter (2023) is de overwinning van BBB exemplarisch voor een sluimerend ongenoegen vanuit de provincie richting de Randstad. De achterliggende gedachte hierbij is dat de nationale politiek in Den Haag vooral de belangen van de Randstad vertegenwoordigt, terwijl het platteland wordt achtergesteld. De ongelijke verdeling van overheidssubsidies en de problemen rondom de gaswinning in Groningen illustreren volgens Den Butter nog meer de politieke spanningen die er tussen de Randstad en het platteland bestaan.

Opmerkelijk is dat er in Nederland niet enkel sprake lijkt te zijn van een kloof tussen de Randstad en het platteland, maar ook tussen de verschillende regio's onderling in cultureel verband. Een voorbeeld hiervan zijn de twaalf provincies die Nederland kent. Volgens Duijvendak (2008, p. 342) is er weinig publieke interesse waar te nemen voor de provincie als bestuurlijk niveau, terwijl bestuurders in de provincie zich wel inzetten voor de bekendheid en identiteit van de provincie en regionale omroepen, talen en streekproducten aan populariteit hebben gewonnen. Hoewel Duijvendak van mening is dat provincies niet noodzakelijkerwijs in staat zullen zijn om een sterke identiteit te formuleren doordat Nederland een relatief klein en verstedelijkt land is, erkent hij wel dat er provincies zijn die op dit gebied succesvol zijn en een grote mate van eigenheid kennen. Als voorbeeld noemt Duijvendak (2008, pp. 344-348) de noordelijke provincies Friesland, Drenthe en Groningen en de zuidelijke provincies Noord-Brabant en Limburg. Deze provincies kennen een verscheidenheid aan eigen dialecten en

culturele verschillen en deze raken volgens Duijvendak regelmatig ondergesneeuwd in de Randstedelijk georiënteerde nationale politiek.

Er zijn zodoende tot nog toe twee waarnemingen gedaan die de probleemstelling vormen voor deze scriptie. Ten eerste blijkt er sprake te zijn van politieke onvrede tussen verschillende regio's in Nederland, namelijk de Randstad en de omliggende gebieden. Ten tweede blijken er identiteiten te bestaan die kenmerkend zijn voor specifieke regio's in Nederland. Deze identiteiten worden echter onvoldoende weerspiegeld in de nationale politieke arena, waardoor er maatschappelijke onvrede bestaat. Het doel van deze scriptie is om deze problemen aan te kaarten en zoveel mogelijk op te lossen. Bovendien zal betoogd worden waarom regionale vertegenwoordiging in de eerste plaats een noodzakelijk middel is om de onvrede van het platteland jegens de stad op te lossen. De onderzoeksvraag van dit stuk luidt dan ook als volgt:

Welke tekortkomingen kent de nationale Nederlandse politiek met betrekking tot regionale vertegenwoordiging en op welke manieren kunnen deze worden opgelost?

In deze scriptie zal worden gekeken naar de manieren waarop er in Nederland op het nationale politieke niveau sprake is van een gebrek als het gaat om regionale vertegenwoordiging. Hiertoe zal ten eerste in het theoretisch kader uitgelegd worden wat het verschil is tussen politieke representatie op het nationale en regionale niveau. Daarnaast zal het verschijnsel van regionale vertegenwoordiging worden verklaard. Vervolgens zullen de problemen die het huidige stelsel kent worden aangekaart, zodat duidelijk wordt op welke manieren er momenteel een gebrek is aan de vertegenwoordiging van regionale eenheden binnen het Nederlandse nationale politieke systeem. Er zal daarna verklaard worden dat er sprake is van een diepere politieke en culturele kloof tussen de Randstad en de omliggende landsdelen die gezien kunnen worden als onderdeel van het platteland. In het daaropvolgende hoofdstuk zal worden uitgelegd waarom het nodig is om de regionale vertegenwoordiging op landelijk niveau te verbeteren. Dit kan namelijk leiden tot een verkleining van de hiervoor genoemde politieke kloof, waardoor er sprake kan zijn van minder polarisatie en een beter functionerend politiek stelsel. De kans dat er conflicten ontstaan op basis van regionale verschillen die het systeem lamleggen, wordt namelijk verkleind middels de aanbevelingen voor stelselhervormingen in deze scriptie. Deze hervormingen worden in het laatste hoofdstuk uitgebreid toegelicht. De voornaamste aanbeveling zal zijn om het Nederlandse parlementaire

stelsel om te vormen naar een unicameraal systeem, waarin een gedeelte van de parlementariërs volgens provinciale lijsten wordt verkozen en de rest van de zetels wordt verdeeld onder de partijen op basis van de nationale uitslag. De redenen tot deze aanbeveling zullen nader worden toegelicht op basis van politieke theorie en de empirie in landen die het systeem reeds gebruiken. Het doel is om niet enkel te voorzien in een systeem dat in staat is om de politieke kloof tussen stad en platteland te overbruggen, maar ook de nationale politiek efficiënter en doeltreffender maakt met betrekking tot de wijze waarop de stem van zowel de stad als het platteland (en andere regionale eenheden) beter wordt gehoord.

1. Theoretisch kader

In dit eerste hoofdstuk zal reeds bestaande wetenschappelijke literatuur over regionale vertegenwoordiging in de Nederlandse context worden besproken. Eerst zal een definitie worden aangereikt van het onderscheid tussen politieke representatie op nationaal niveau en op regionaal niveau en de mate waarin deze twee niveaus in Nederland overlap vertonen. Vervolgens zal het verschijnsel van regionale vertegenwoordiging binnen de nationale politieke instituties worden besproken. Het doel van dit hoofdstuk is om een overzicht te bieden van de huidige stand van zaken met betrekking tot de vertegenwoordiging van kleinere geografische eenheden in de nationale Nederlandse politiek en het onderzoek dat hiernaar reeds verricht is.

Nationale en regionale vertegenwoordiging in Nederland

Allereerst wordt in dit stuk een onderscheid gemaakt tussen vertegenwoordiging op nationaal niveau en op regionaal niveau. Als gekeken wordt naar nationale representatie wordt in principe het Nederlandse parlement, de Staten-Generaal, bedoeld. De Staten-Generaal is te omschrijven als een bicameraal stelsel doordat het bestaat uit twee aparte volksvertegenwoordigingen (Andeweg et al., 2020, pp. 142-146). Dit zijn de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. De Eerste Kamer bestaat uit 75 leden die door de leden van de Provinciale Staten worden gekozen. Daarnaast is er sinds de Eerste Kamerverkiezingen van 2023 sprake van een kiescollege voor niet-ingezetenen dat Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland de kans biedt om hun stem uit te brengen voor leden van een kiescollege, die vervolgens een stem uitbrengen voor de Eerste Kamer (Rijksoverheid, 2022). Volgens Andeweg et al. (2020, pp. 142-146) is een belangrijk kenmerk van de Eerste Kamer dat deze een zogeheten *divided government*, ofwel ‘verdeelde regering’, teweeg kan brengen. De Nederlandse kiezer stemt namelijk iedere vier jaar tijdens de Provinciale Statenverkiezingen, waarna de Statenleden de nieuwe Eerste Kamer verkiezen. De Provinciale Statenverkiezingen vinden echter niet gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen plaats, waardoor de samenstelling van de twee Kamers van de Staten-Generaal zeer verschillend van aard kan zijn. Bij gelijktijdige verkiezingen is dit uiteraard ook mogelijk, maar volgens Andeweg et al. (2020) minder waarschijnlijk. Dit leidt er volgens de auteurs toe dat kabinetten, vooral sinds zij na 2010 zelden meer over meerderheden in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer

beschikken, moeten onderhandelen om ad hoc meerderheden voor wetsvoorstellen te vinden. Dit is een kenmerk van het huidige bicamerale stelsel in Nederland.

Daarnaast is er sprake van een Tweede Kamer der Staten-Generaal. Later in dit stuk zal worden uitgelegd waarom het, in het kader van het verbeteren van de vertegenwoordiging van regionale (ofwel provinciale) geografische eenheden in het nationale parlement, wenselijk is om enkel de Tweede Kamer te behouden. De Eerste Kamer wordt dan afgeschaft, terwijl de Tweede Kamer de nodige hervormingen ondergaat. Dit zou leiden tot de invoering van een zogeheten unicameraal stelsel.

Naast politieke representatie op nationaal niveau, wordt in dit stuk ook gesproken over politieke vertegenwoordiging op regionaal niveau. Hiermee worden in het kader van dit stuk de twaalf Nederlandse provincies bedoeld en de politieke vertegenwoordiging die op dit bestuursniveau bestaat in de vorm van de Provinciale Staten. Volgens Andeweg et al. (2020, pp. 188-189) vormen de provincies de bestuurslaag met de minste politieke macht, terwijl ze ooit nog soeverein waren in de tijd dat er van Nederland als eenheidsstaat nog geen sprake was. Er is al met regelmaat geopperd om hervormingen door te voeren en een bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie in te voeren, maar dit is tot op heden nog niet gebeurd. Daarnaast is er regelmatig kritiek op de provincie omdat deze niet effectief is als bestuurslaag boven de gemeenten. Om deze reden worden volgens Andeweg et al. vaak samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling opgericht, in plaats van dat deze door de provincie worden overgenomen. Hoewel de provincie als bestuurslaag dus niet altijd als succesvol kan worden beschouwd, dient men niet het belang ervan voor de burger te onderschatten. Zoals Van der Voort en Vanclay (2015) in hun artikel aangeven, hechten de inwoners van provincie Groningen aan het provinciale bestuur omdat dit het bestuursniveau is dat het beste in staat is om hun onvrede met de problematiek rond de gaswinning te articuleren. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de Groningers de nationale overheid wantrouwen omdat zij zich niet door de overheid gehoord voelen (Van der Voort & Vanclay, 2015, p. 11). De problematiek van de Groningers overstijgt gemeentegrenzen, maar concentreert zich wel binnen de provincie. Om die reden vormt dit bestuursniveau op het gebied van de gaswinning een belangrijke ontmoetingsplaats voor burgers, politici en bestuurders.

Daarnaast blijkt uit onderzoek onder Nederlanders dat er, ondanks lage opkomstcijfers bij verkiezingen voor de Provinciale Staten, wel degelijk een gevoel van trots op de eigen provincie bestaat bij een deel van de bevolking. Uit onderzoek van I&O Research in opdracht van de NOS blijkt dat er vooral in Friesland een grote mate van trots is op de provincie. Hier

geeft namelijk 73 procent van de ondervraagden aan zeer trots te zijn op de eigen provincie, gevolgd door Zeeland met 65 procent, Drenthe met 61 procent en Groningen met 60 procent (I&O Research, 2019). Naast deze provincies bleek ook in Limburg en Noord-Brabant een meerderheid van de ondervraagden zeer trots te zijn op hun provincie. In Zuid-Holland bleek slechts 25 procent zeer trots op hun provincie, het laagste percentage. Ook in andere Randstedelijke provincies is het percentage laag, in Noord-Holland namelijk 31 procent en in Utrecht 27 procent. Een verklaring voor een grote mate van trots is volgens Andeweg et al. (2020, p. 188) in het geval van Friesland de sterke eigen identiteit en de eigen taal. De zuidelijke provincies voelden zich volgens deze auteurs in de tijd van de Republiek door de noordelijke provincies gedomineerd en dit vormt nog altijd een culturele kloof tussen noord en zuid in Nederland.

Zodoende blijkt er in Nederland sprake te zijn van een interessant spanningsveld als het gaat om regionale politieke vertegenwoordiging in de vorm van provincies. Hoewel de politieke participatie laag blijkt te zijn door bijvoorbeeld lage opkomstcijfers en de politieke macht van de provincie relatief klein is, is er wel in enige mate sprake van provinciale identiteiten en gedeelde belangen.

Regionale vertegenwoordiging op nationaal niveau

Hoewel de politiek van de verschillende provincies in enkele gevallen dus wel enige mate van bekendheid geniet onder het Nederlandse electoraat, wordt met enige regelmaat gesteld dat deze regionale vertegenwoordiging niet in de landelijke politieke instituties is terug te zien. Enerzijds zijn de provincies niet in voldoende mate vertegenwoordigd in de nationale politiek en zijn er betrekkelijk weinig instrumenten om deze vertegenwoordiging te garanderen. Er is bij de verkiezing van de Tweede Kamer immers sprake van een systeem waarbij partijen in veruit de meeste gevallen dezelfde nationale lijsten indienen in iedere kieskring, waardoor er geen verplichting is om iedere regio door minstens één Kamerlid te laten vertegenwoordigen. Dit zou in een districtenstelsel bijvoorbeeld wel het geval zijn en de praktijk wijst erop dat het merendeel van de Kamerleden afkomstig is uit de Randstad. Daarnaast wordt van Provinciale Statenleden verwacht dat zij een stem uitbrengen tijdens de Eerste Kamerverkiezingen (Andeweg et al., 2020, pp. 142-143), waardoor vertegenwoordigers op regionaal niveau wordt opgelegd dat zij besluiten nemen die het lot van de nationale politiek bepalen. Dit leidt ertoe dat Provinciale Statenleden in het huidige bestel niet alleen de rol kennen als lid van de provinciale legislatuur, maar ook een rol als lid van een *de facto* kiescollege voor de senaat.

Dat er op deze manier sprake is van een dubbelmandaat voor Provinciale Statenleden, zorgt tevens voor onvrede doordat dit leidt tot een mindere mate van aandacht voor provinciale thema's tijdens de verkiezingen. In 2023 hebben leden van het CDA hierover geklaagd en gesteld dat de Provinciale Statenverkiezingen over regionale onderwerpen en kandidaten zouden moeten gaan (Boonstra, 2023). De oplossing die door de CDA-leden werd aangedragen was om de verkiezingen van de Provinciale Staten te verspreiden over vier jaar, waarin elke provincie een eigen verkiezingsdatum krijgt. Men kan zich afvragen of dit een wenselijke oplossing is, omdat het de manier waarop provinciale verkiezingen plaatsvinden wijzigt en daarnaast ervan uitgaat dat de Eerste Kamer nog steeds zou moeten blijven bestaan. In dit stuk wordt, zoals eerder gesteld, gepleit voor het volledig afschaffen van de Eerste Kamer zodat de Provinciale Staten zich volledig op hun regionale mandaat kunnen richten. Daarnaast zal het nieuwe, unicamerale stelsel erop gericht zijn dat iedere provincie door meerdere Kamerleden wordt vertegenwoordigd. In het volgende hoofdstuk zal verder worden verklaard om welke redenen er sprake is van een problematisch spanningsveld binnen het mandaat van leden van de Provinciale Staten.

2. Problemen met het huidige stelsel

In deze scriptie wordt, zoals eerder aangegeven, gepleit voor een parlementair stelsel dat ervoor zorgt dat de provincies van Nederland effectiever worden vertegenwoordigd op het nationale niveau. Daarnaast dienen de hervormingen die in dit stuk worden voorgesteld voor het verbeteren en simplificeren van het parlementaire stelsel, omdat een grotere mate van regionale vertegenwoordiging dit mogelijk maakt. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd waarom het huidige stelsel niet naar behoren functioneert en om welke redenen dit het geval is. Ten eerste zal worden geschetst waarom de verschillende regio's in Nederland nog in onvoldoende mate worden gerepresenteerd. Vervolgens zal nader ingegaan worden op het dubbele mandaat van Provinciale Statenleden als zowel regionale vertegenwoordiger en nationale kiesman. Tenslotte zal worden aangegeven waarom de Eerste Kamer anno 2023 niet meer noodzakelijk is. Een onderdeel van de voorgestelde hervormingen in dit stuk is immers de overschakeling op een unicameraal stelsel.

Gebrek aan regionale vertegenwoordiging

In de inleiding van dit stuk is uitgelegd waarom er sprake lijkt te zijn van een politieke kloof tussen de stad en het platteland in Nederland. Verschillende onderzoeken bevestigen dit beeld. In 2023 hebben het *Algemeen Dagblad* en agrarisch weekblad *Nieuwe Oogst* een enquête uitgevoerd onder ongeveer tweeduizend Nederlandse burgers en boeren (Van Mersbergen, 2023). Hieruit bleek dat bijna 60 procent van de burgers en ruim 85 procent van de boeren een kloof ervaart tussen de stad en het platteland. Daarnaast bleek dat de boeren zeer weinig vertrouwen hebben in de nationale politiek en vindt een meerderheid van de ondervraagden (zowel burgers als boeren) dat de politiek meer aandacht dient te besteden aan de wensen van het platteland.

Daarnaast werpt een onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen getiteld *Regionaal Maatschappelijk Onbehagen* dat is uitgevoerd door Van den Berg en Kok (2021) meer licht op deze kloof. De onderzoekers bevestigen in hun rapport dat de perifere regio's in Nederland te kampen hebben met specifieke uitdagingen, terwijl deze problemen vanuit de landelijke politiek relatief weinig aandacht krijgen. Er vindt volgens de onderzoekers in deze gebieden een opeenstapeling van meerdere problemen plaats. Ten eerste wonen er relatief veel mensen met een lager inkomen en een beroepsopleiding, daarnaast kampt men met regio-specifieke problematiek als aardbevingen en bevolkingskrimp. Tenslotte heerst onder de

inwoners van deze perifere gebieden het gevoel dat er door de nationale politiek en de media niet naar hun problemen wordt geluisterd en dat het nationale beleid geen rekening met hen houdt.

Dat er sprake is van een gebrek aan aandacht voor de problemen van perifere regio's binnen de nationale politiek kan mogelijk verklaard worden door de herkomst van Tweede Kamerleden. Regelmatig wordt er onvrede geuit over het feit dat het merendeel van de Kamerleden afkomstig is uit de Randstad. Volgens Van Bekkum (2021) waren, op het moment van de beëdiging van de nieuwgekozen Tweede Kamer in 2021, 105 van de 150 Kamerleden afkomstig uit de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Dit kan als disproportioneel worden beschouwd, omdat dit aantal bij een evenredige representatie van alle provincies 68 Kamerleden zou moeten zijn. De provincies Drenthe en Zeeland waren op hetzelfde moment beide met slechts één Kamerlid vertegenwoordigd. Dit vormt de reden dat er later in dit stuk zal worden gepleit voor een unicameraal parlementair stelsel naar Scandinavisch model, waarin evenredige vertegenwoordiging wordt gebruikt middels regionale kieslijsten.

Regionale vertegenwoordiger en nationale kiesman

Een ander probleem waar het huidige stelsel mee kampt is het dubbele mandaat van de leden van de Provinciale Staten. In de eerste plaats zijn leden van de Provinciale Staten actief als volksvertegenwoordiger binnen hun eigen provincie, waardoor zij over het democratische mandaat beschikken om beslissingen binnen deze jurisdictie te nemen. Tijdens de Eerste Kamerverkiezingen ontstaat er echter de noodzaak voor de leden van de Provinciale Staten om als lid van een *de facto* nationaal kiescollege op te treden. Ten tijde van de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 schreef hoogleraar constitutioneel en administratief recht Aalt Willem Heringa al over deze situatie. Hij stelde dat, hoewel er sprake is van provinciale verkiezingen, deze hoofdzakelijk in het teken staan van de landelijke politiek (Heringa, 2015). Het is door de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer echter niet mogelijk voor de kiezer om een voorkeursstem voor de senaat uit te brengen en het is ook niet bekend op welke kandidaat voor de Eerste Kamer de Provinciale Statenleden vervolgens stemmen. Deze situatie is volgens Heringa tamelijk merkwaardig en niet meer van deze tijd. Er is namelijk sprake van een rol van nationale betekenis voor provinciale volksvertegenwoordigers en provinciale verkiezingen met een nationaal karakter. Dit resulteert in een dubbelmandaat voor Provinciale Statenleden en minder aandacht voor de belangen van elke provincie.

Het huidige stelsel leidt daarnaast tot een probleem dat recentelijk is aangekaart door Van den Braak (2023). Hij stelde dat niet alleen de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer anno 2023 zeer verschillend van aard zouden zijn dan voorheen, maar dat er ook strategisch stemgedrag verwacht werd vanuit politieke partijen. Lange tijd waren de verkiezingen voor de Eerste Kamer volgens Van den Braak niet spannend te noemen, de laatste jaren is het aantal verrassingen wegens afwijkend stemgedrag volgens hem echter toegenomen. In 1981 was de PvdA bijvoorbeeld in staat om, door regelgeving omtrent restzetels, een restzetel van het CDA aan D66 te doen toekennen (Welgraven, 1981). In 1986 liep de VVD volgens Van den Braak (2023) een zetel mis doordat een aantal leden van de Provinciale Staten van Drenthe te laat arriveerde voor de stemming. Daarnaast was er in 2019 een Statenlid van Forum voor Democratie in Zuid-Holland dat niet op de eigen partij stemde maar op de SGP, waardoor deze partij recht kreeg op een extra zetel (Omroep West, 2019). Een dergelijk voorval kan als problematisch worden beschouwd, omdat de kiezers die indertijd op Forum voor Democratie hebben gestemd er waarschijnlijk op rekenden dat deze stem de partij ook voor de Eerste Kamerverkiezingen ten goede zou komen. Als de Eerste Kamer niet bestaat en Provinciale Statenleden dus ook geen stem kunnen uitbrengen voor leden van nationale instituties, was van dit probleem geen sprake geweest. Ook vergissingen van Provinciale Statenleden tijdens de stemming, waarbij zij volgens Van den Braak (2023) bijvoorbeeld per abuis het hokje met een blauwe pen inkleuren, zouden dan niet meer aan de orde zijn.

Gebrek aan noodzaak Eerste Kamer

Zoals hiervoor aangegeven veroorzaakt het huidige stelsel een dubbelmandaat voor de leden van de Provinciale Staten. Zij stemmen namelijk voor de Eerste Kamer, hetgeen een merkwaardige situatie vormt. Men kan zich echter ook afvragen in hoeverre de Eerste Kamer in de eerste plaats bestaansrecht kent. Regelmatig is er door opiniemakers gesteld dat het wenselijk is om de Eerste Kamer in zijn geheel af te schaffen. Zij stellen dat, hoewel de Eerste Kamer oorspronkelijk bedoeld is als *chambre de réflexion*, er tegenwoordig net als in de Tweede Kamer een relatief grote mate van politieke strijd wordt gevoerd en wetten amper worden verworpen door de senaat (Van der Lee, 2019). Ook academici erkennen dit beeld. Volgens Van den Berg (2006, p. 14) wordt de Eerste Kamer nog altijd achtervolgd door de functie die haar al bij de totstandkoming van de Grondwet van 1815 werd toebedeeld. De Kamer zou geen wetgeving mogen initiëren of corrigeren, enkel het blokkeren of afremmen van wetgeving behoorde tot de mogelijkheden en dat is sindsdien niet veranderd. Volgens Van den Berg kent de Eerste Kamer daarnaast een gebrek aan instrumenten om de functie van

controleur van de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen naar tevredenheid uit te voeren. Hij noemt tenslotte nog het feit dat er maar weinig novelles en moties worden aangenomen en dat wetgeving niet vaak wordt verworpen door de Eerste Kamer (Van den Berg, 2006, p. 15).

Ook Wim Voermans, hoogleraar Staats- en bestuursrecht, riep in 2019 ten tijde van de Eerste Kamerverkiezingen op om de senaat volledig af te schaffen (Binnenlands Bestuur, 2019). Hij stelde dat de Eerste Kamer op dit moment niet functioneert, omdat het zowel als een juridische institutie die wetten toetst als een politieke institutie die politiek bedrijft wil bestaan. Hierdoor faalt men echter in het uitvoeren van beide functies, omdat deze onmogelijk gecombineerd kunnen worden. Bovendien zijn de politieke verhoudingen tussen de Eerste en de Tweede Kamer doorgaans amper verschillend en hebben burgers amper invloed op de debatten die in de senaat worden gevoerd. Deze macht ligt vooral binnen politieke partijen, die ook intern bepalen wie op de kieslijst komen te staan en afspraken maken over strategisch stemgedrag tijdens de Eerste Kamerverkiezingen.

Het afschaffen van de senaat is een verschijnsel dat zich in meerdere landen heeft voorgedaan, ook in Westerse democratieën. Nederland zou dus allerminst het eerste land zijn dat een dergelijke hervorming aanbrengt binnen haar parlementaire bestel. Volgens Massicotte (2001, pp. 153-154) heeft er sinds de aanvang van de twintigste eeuw een tendens plaatsgevonden waarin veel landen het hogehuis binnen hun parlement afschaften en een unicameraal systeem hebben ingevoerd. Zelfs binnen federale staten is in regionale eenheden besloten om het hogehuis af te schaffen, hoewel unicameralisme vooral in eenheidsstaten met een klein grondgebied of een kleine populatie succesvol is. In zijn artikel noemt Massicotte zes casestudies van landen of regionale jurisdicties die het hogehuis van hun parlement hebben afgeschaft. Hij haalt hierbij ook Denemarken en Zweden aan als voorbeeld. In Denemarken is het hogehuis, de *Landsting*, in 1953 afgeschaft als compromis tussen alle grote partijen op zowel linker- als rechterzijde (Massicotte, 2001, pp. 159-160). Rechtse partijen gingen akkoord met de wens van linkse partijen om unicameralisme in te voeren en kregen hier in ruil bepaalde waarborgen tegenover een mogelijke sterke linkse meerderheid in de *Folketing* voor terug. Dit pakket van hervormingen werd vervolgens door de Deense bevolking middels een referendum goedgekeurd. In Zweden werd het hogehuis, de *Första kammaren*, in 1970 afgeschaft. Deze keuze werd vooral veroorzaakt door het feit dat de twee kamers van het Zweedse parlement vaak over tegengestelde meerderheden beschikten (Massicotte, 2001, p. 160). Daarnaast zorgde het kiesstelsel met evenredige vertegenwoordiging van het lagerhuis (toen de *Andra kammaren* genoemd) ervoor dat de

linkse partijen met een minderheid van de hoeveelheid uitgebrachte stemmen toch een regering konden vormen, doordat rechts veel meer gefragmenteerd was. In 1967 werden de grote partijen het eens over een nieuw unicameraal stelsel met een grotere *Riksdag*, welke de electorale steun voor elke partij evenrediger reflecteert. Volgens de Zweedse politicoloog Von Sydow (1991, p. 194) functioneert dit systeem volgens zowel overheidsstudies als het bredere publieke debat naar grote tevredenheid.

Al met al vormen deze argumenten de redenen dat in dit stuk wordt gepleit voor het afschaffen van de Eerste Kamer en de invoering van een unicameraal parlement naar Scandinavisch model, waarin gebruik wordt gemaakt van provinciale kieslijsten om regionale vertegenwoordiging te garanderen.

3. Noodzaak van regionale vertegenwoordiging

In dit hoofdstuk zal worden beargumenteerd waarom het in de eerste plaats wenselijk is om regionale (of provinciale, in het kader van de onderzoeksvraag van deze scriptie) geografische eenheden een expliciete stem te geven binnen de landelijke volksvertegenwoordiging. Dit wordt namelijk gedaan middels de regionale kieslijsten van het nieuw te vormen systeem, hetgeen in de volgende hoofdstukken nader zal worden toegelicht. Eerst zal in het volgende gedeelte een politiek-filosofische analyse aangeboden worden waarin op basis van politieke theorie duidelijk wordt waarom de democratische legitimiteit van het landelijke parlement toeneemt bij een grotere mate van regionale vertegenwoordiging. Daarna zullen de politieke verschillen tussen Nederlandse provincies worden bekeken en zal, mede op basis daarvan, worden aangegeven waarom provincies de beste geografische eenheid vormen als kiesdistricten.

Politieke theorie en regionale vertegenwoordiging

Een van de meest toonaangevende politiek-filosofische werken op het gebied van politieke representatie is *The Concept of Representation* van Hanna Pitkin (1967). De definitie van politieke representatie die Pitkin in dit werk hanteert is dat het een activiteit is waarbinnen de stemmen, meningen en perspectieven van burgers worden gepresenteerd in de beleidscyclus. Pitkin geeft in haar werk vier verschillende opvattingen van de wijze waarop politieke vertegenwoordiging plaats kan vinden. Ten eerste noemt ze *Formalistic Representation*. In deze benadering staan de institutionele structuren die representatie tot stand brengen en voorafgaan centraal. Daarnaast worden binnen deze opvatting twee dimensies gezien als bepalend voor de mate van *Formalistic Representation*, namelijk autorisatie (*authorization*) en verantwoording (*accountability*). Respectievelijk gaat het hier om de wijze waarop een volksvertegenwoordiger zijn status, positie of zetel behaalt en de mate waarin de vertegenwoordigden hun vertegenwoordiger kunnen afstraffen als hij niet naar hun wensen handelt. Een kiesstelsel op basis van regionale vertegenwoordiging zou op het gebied van beide dimensies aanzienlijke wijzigingen aanbrengen. Tweede Kamerleden zijn dan namelijk enkel afhankelijk van het electoraat in hun eigen provincie en maar beperkt onderhevig aan de landelijke uitslag. Daarnaast dienen ze hierdoor ook rekening te houden met de wensen van de inwoners van hun eigen provincie. Zij zijn namelijk de enige groep kiezers die over hun lot bepaalt tijdens de volgende verkiezingen.

Ten tweede noemt Pitkin (1967) *Symbolic Representation*. Hierbij gaat het om de manieren waarop een volksvertegenwoordiger van betekenis is voor degenen die hij representeert. Er is daarbij vooral sprake van een band die de vertegenwoordigden hebben met de volksvertegenwoordiger, of juist het ontbreken daarvan. Een voorbeeld van een Nederlands politicus welke een grote mate van *Symbolic Representation* vertoont ten opzichte van de regio die hij vertegenwoordigt is Pieter Omtzigt. Twente is de Nederlandse regio waar Omtzigt in woonachtig is, hoewel hij er zelf niet oorspronkelijk vandaan komt. Hij is namelijk geboren in Den Haag en pas toen hij vier jaar oud was naar het Twentse Borne verhuisd. Toch bleek Omtzigt ook tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 ongekend populair in Twente. Hij kreeg in de veertien Twentse gemeenten namelijk drieënhalf keer zoveel stemmen als partijleider Wopke Hoekstra van het CDA, de partij waarvoor Omtzigt toen nog verkiesbaar was (Misérus & Smit, 2021). Hoewel de electorale populariteit van Omtzigt niet beperkt bleef tot Twente, zou een regionaal kiesstelsel er wel voor kunnen zorgen dat Kamerleden die succesvol zijn in bepaalde provincies meer zekerheid hebben op het behoud van hun zetel. Zij zijn dan minder vaak afhankelijk van landelijke partijbesturen en afspraken. Op die manier kan *Symbolic Representation* worden versterkt.

Een derde vorm van politieke representatie volgens Pitkin (1967) is *Descriptive Representation*. Bij deze vorm van representatie staat de mate waarin een volksvertegenwoordiger lijkt op de vertegenwoordigden centraal. Hierbij gaat het niet louter om uiterlijke kenmerken, maar ook om de vraag of de vertegenwoordiger gedeelde belangen en ervaringen kent met de mensen die hij representeert. Naar *Descriptive Representation* en de effecten ervan is in de praktijk al relatief veel onderzoek verricht. Uit een artikel van Bratton en Ray (2002) over de politiek in Noorwegen bleek bijvoorbeeld dat wanneer er meer vrouwen vertegenwoordigd zijn in gemeenteraden, er meer voorzieningen zijn omtrent kinderdagverblijven. Ook Mansbridge (1999, p. 629) stelt dat het belang van *Descriptive Representation* niet onderschat dient te worden. Zo vinden boeren het volgens haar vaak belangrijk dat hun vertegenwoordigers ook ervaring hebben binnen de agrarische sector, omdat dit volgens hen bijdraagt aan de inzet van de vertegenwoordiger voor hun belangen. Volgens Mansbridge zien nog meer kiezers dit belang in en is het de reden dat oudere inwoners van kleine gemeenschappen vertegenwoordigd willen worden door mensen die ook al langere tijd in de desbetreffende gemeenschap wonen. Het is voorstelbaar dat afvaardigingen van provincies in het nieuwe systeem waar in dit stuk voor gepleit wordt, vaker op basis van descriptieve representatie zijn samengesteld. Zo is de kans dat in Drenthe boeren worden verkozen groter, terwijl Randstedelijke provincies vaker stedelingen zullen

afvaardigen. De populaties van deze provincies identificeren zich vervolgens in grotere mate met hun volksvertegenwoordigers.

Ten slotte noemt Pitkin (1967) in haar artikel nog *Substantive Representation* als vorm van politieke vertegenwoordiging. Hierbij gaat het om de acties van volksvertegenwoordigers tijdens hun werk in de legislatuur en de vraag of deze acties de belangen van de door hen gerepresenteerde groepen dienen. Of dit momenteel in Nederland in voldoende mate het geval is lijkt de vraag. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat ongeveer de helft van de Nederlanders niet tevreden is met de wijze waarop de politieke instituties functioneren, terwijl men wel vertrouwen heeft in de werking van de democratie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022). De invoering van een stelsel dat leidt tot een grotere mate van *Descriptive Representation* is wellicht ook in staat om *Substantive Representation* te verbeteren, doordat de stem van bepaalde groepen beter wordt gehoord en dit in beleid kan worden omgezet. Op dit moment komen de meeste Tweede Kamerleden namelijk uit de Randstad, waardoor met de ervaringen van plattelandsbewoners nu nog in mindere mate rekening wordt gehouden.

Provincies als kiesdistricten

Zoals hiervoor vermeld worden in dit stuk de provincies als beste basis gezien voor de vorming van kiesdistricten in het nieuw in te voeren parlementair stelsel. Hiervoor is om meerdere redenen gekozen. Ten eerste kennen Scandinavische landen als Denemarken en Zweden een soortgelijk stelsel, waardoor een dergelijk bestel reeds in de politieke praktijk bestaat en hieruit lessen kunnen worden onttrokken. Daarnaast vormt de provincie de geografische laag tussen het landelijke niveau en het lokale, gemeentelijke niveau. De politieke kloof tussen stad en platteland overstijgt gemeentegrenzen, terwijl deze wel op provinciaal niveau tot uiting komt. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023, waarbij de BoerBurgerBeweging (BBB) in alle twaalf provincies de grootste partij werd maar het per provincie verschilde hoe groot het aandeel van de stemmen voor deze partij exact was (NOS, 2023). In Overijssel haalde de BBB namelijk 31,3 procent van de stemmen, terwijl men in provincie Utrecht 13,2 procent van de stemmen behaalde en de afstand met de tweede partij aanzienlijk kleiner was. In Overijssel was de tweede partij namelijk het CDA met 8,2 procent van de stemmen, terwijl dit in Utrecht GroenLinks was met 12,8 procent. Dit illustreert de politieke verschillen tussen provincies en geeft aan dat er verschillende belangen tussen de provincies onderling bestaan. Als

volksvertegenwoordigers aan de provincies gebonden zijn, kan dit de vertegenwoordiging volgens de vier vormen van representatie zoals genoemd door Pitkin (1967) verbeteren.

4. Praktijk in Scandinavische landen

In deze scriptie wordt gepleit voor een betere vertegenwoordiging van de provincies in het Nederlandse parlement. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven wat de gebreken zijn binnen het huidige parlementaire bestel en waarom het wenselijk is om provincies op vaste basis vertegenwoordigd te laten zijn. Het systeem zal enkele ingrijpende wijzigingen moeten ondergaan om dit te bewerkstelligen, hetgeen in dit hoofdstuk nader zal worden toegelicht. Aangezien de voorgestelde wijzigingen zich baseren op de institutionele grondvesten waarop de parlementen van Scandinavische landen zijn gevormd, zal ook aandacht besteed worden aan de Zweedse, Deense en Noorse parlementen.

De Zweedse Riksdag

Het unicamerale Zweedse parlement, de *Riksdag*, bestaat uit 349 zetels waarvoor iedere vier jaar verkiezingen worden georganiseerd (Sveriges Riksdag, 2023). Deze verkiezingen worden op dezelfde dag gehouden als de regionale verkiezingen en de verkiezingen voor de gemeenteraden. De verkiezingen voor de *Riksdag* vinden plaats middels 29 kiesdistricten die in grote mate overlappen met de grenzen van de 21 Zweedse provincies, de zogeheten län. Er bestaan daarnaast meerdere län die relatief dichtbevolkt zijn en om die reden over meerdere kiesdistricten beschikken. Hierbij gaat het om Stockholm, Skåne en Västra Götaland. Het aantal parlamentsleden per kiesdistrict is zeer uiteenlopend. Gemiddeld vaardigt een district 10 tot 12 leden van de *Riksdag* af, hoewel Stockholm na 2022 met 43 leden vertegenwoordigd was en Gotland, het kleinste kiesdistrict, slechts met twee leden vertegenwoordigd was. Op die manier wordt getracht om de grootte van de populaties van de provincies te weerspiegelen en zo het aantal vertegenwoordigers evenredig te verdelen. De zetels worden onder de partijen verdeeld op basis van evenredige vertegenwoordiging. De 349 zetels van de *Riksdag* bestaan uit 310 zetels die op vaste basis worden verdeeld over de provincies en 39 zetels die gelden als zogeheten *adjustment seats*.

Voor deze *adjustment seats* geldt dat ze worden verdeeld op basis van de *adjusted odd number method* (*den jämkade uddatalsmetoden*). Dit is een formule voor zetelverdeling die grotendeels gebaseerd is op de Webster/Sainte-Laguë-methode. Het doel van deze methode is om ervoor te zorgen dat de zetelverdeling in het parlement op basis van de 29 kiesdistricten niet te veel afwijkt van de nationale *popular vote*. Hoewel iedere provincie namelijk een hoeveelheid zetels toegekend krijgt op basis van de bevolkingsgrootte, is het mogelijk dat een

partij in een of meerdere districten procentueel aanzienlijk meer stemmen krijgt dan deze landelijk ontvangt. Hierdoor kan een partij over meer zetels beschikken dan het landelijk stemmenpercentage zou rechtvaardigen. Holmberg (2019, p. 8) licht de wiskundige achtergrond van dit proces nader toe. De aangepaste Webster/Sainte-Laguë-methode zorgt ervoor dat de 39 *adjustment seats* zodanig worden verdeeld dat de zetelverdeling de nationale *popular vote* nauwkeuriger weerspiegelt. Hierdoor wordt de potentiële onevenredigheid, die door het beschikken van kiesdistricten kan worden veroorzaakt, weggenomen. Holmberg stelt dat het systeem erop gericht is om politieke fragmentatie zoveel mogelijk te voorkomen, doordat het stelsel de *adjustment seats* vaker toekent aan grote partijen dan aan kleine partijen. Bovendien kent de *Riksdag* een kiesdrempel van vier procent, waardoor het parlement aanzienlijk minder kleine partijen kent dan anders het geval zou zijn (Sveriges Riksdag, 2023). Er bestaat wel een uitzondering op deze regel. Als een partij in een district namelijk minimaal 12 procent van de stemmen krijgt, maar minder dan vier procent van de nationale *popular vote*, zal deze toch zetels toegewezen krijgen. Dit is een interessant kenmerk van het Zweedse stelsel dat ook mogelijkheden biedt binnen de Nederlandse context. Het zou middels een dergelijke regel namelijk toch mogelijk zijn voor provinciale partijen om zetels in het nationale parlement te behalen.

Verschillen tussen Scandinavische parlementen

Naast Zweden kennen ook de andere Scandinavische landen een unicameraal parlement dat gebruikmaakt van een kiesstelsel met meerdere *multi-member districts*. Denemarken is voor verkiezingsdoeleinden bijvoorbeeld verdeeld in drie provincies, die worden onderverdeeld in totaal tien kiesdistricten (*valgkredse*). Een eerste verschil met het Zweedse stelsel is dat deze kiesdistricten vervolgens ook nog worden onderverdeeld in totaal 92 zogeheten ‘nominatiedistricten’ (*opstillingskredse*). Deze worden tegenwoordig louter gebruikt om kandidaten voor de lijsten van de kiesdistricten te nomineren, hoewel ze vroeger als *single-member districts* dienden toen Denemarken nog een meerderheidsstelsel kende. Het Deense parlement, de *Folketing*, is met 175 zetels bovendien aanzienlijk kleiner dan het Zweedse parlement (Danish Ministry of Social Affairs and the Interior, 2020). Van de 175 zetels gelden er 135 als zetels die over de kiesdistricten worden verdeeld en 40 als *compensatory seats*. In tegenstelling tot het Zweedse stelsel worden deze niet volgens de aangepaste Webster/Sainte-Laguë-methode verdeeld, maar volgens de D’Hondt-methode. De D’Hondt-methode kent eerder zetels toe aan grote partijen dan aan kleine partijen, terwijl de Webster/Sainte-Laguë-methode (in vergelijking) eerder zetels oplevert voor kleine partijen (Pukelsheim, 2007). Een

ander verschil met het Zweedse stelsel is dat er bij de verkiezingen van de *Folketing* een kiesdrempel van twee procent geldt. Dit betekent dat het voor kleine partijen eenvoudiger is om een intrede te maken in het Deense parlement. Een gevolg hiervan is dat de *Folketing*, hoewel deze bijna de helft kleiner is dan de *Riksdag*, op dit moment 17 vertegenwoordigde partijen kent terwijl dit er in de *Riksdag* 9 zijn.

Het parlement van Noorwegen, de *Storting*, deelt kenmerken met zowel het Zweedse als Deense parlement. De *Storting* telt 169 leden en is daarmee iets kleiner dan de *Folketing*. Daarnaast geldt ook in Noorwegen dat parlementsleden iedere vier jaar worden verkozen (Stortinget, 2021). Anders dan in Zweden en Denemarken is het in Noorwegen echter niet mogelijk om een tussentijdse verkiezing voor het parlement te organiseren. Volgens Fiva en Smith (2017, pp. 1374-1375) is het ontbreken van de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen een zeldzaamheid onder parlementaire democratieën. Doordat het Noorse stelsel net als Zweden en Denemarken kieslijsten gebruikt is dit geen probleem gebleken, omdat leden van de *Storting* die ontslag nemen automatisch worden opgevolgd door de volgende kandidaat op de kieslijst. De kieslijsten worden samengesteld in 19 districten. Van de 169 parlementariërs worden er 150 verkozen op basis van de kieslijsten en zijn er 19 zogeheten *leveling seats* die eerst worden verdeeld tussen de partijen en vervolgens worden toegewezen aan elk van de 19 kiesdistricten. Net als in Zweden wordt gebruikgemaakt van de Webster/Sainte-Laguë-methode om een ideale verdeling van de zetels over de partijen te berekenen, waarna getracht wordt de *leveling seats* zodanig te verdelen dat deze ideale verdeling van zetels zo nauwkeurig mogelijk wordt bereikt (Norwegian Directorate of Elections, 2021). Vervolgens worden deze zetels verdeeld onder de 19 districten en daarna wordt bepaald welke kandidaten op basis van hun positie op de kieslijst zijn verkozen. Hoewel het Noorse parlement kleiner is in zetelaantal dan het Zweedse parlement, wordt ook hier de aangepaste Webster/Sainte-Laguë-methode gebruikt die in vergelijking met de D'Hondt-methode kleine partijen eerder zetels toekent dan grote partijen.

Scandinavië als inspiratie voor hervormingen

Als men het Nederlandse stelsel wil hervormen naar een unicameraal stelsel waarbinnen parlementsleden worden verkozen op basis van provinciale kieslijsten, vormen de hiervoor beschreven Scandinavische landen potentiële bronnen van inspiratie. Zweden, Denemarken en Noorwegen kennen een relatief lange geschiedenis als parlementaire democratieën en hebben eerder een omschakeling voltooid van een bicameraal stelsel naar een unicameraal stelsel. De democratieën van deze landen zijn daarnaast relatief stabiel vergeleken met de meeste andere

unicamerale stelsels en bestaan bovendien langer dan die van de Baltische staten, welke pas recentelijk onafhankelijk en democratisch van aard zijn. Het belangrijkste aspect dat aanleiding biedt om de aanbevelingen voor hervormingen aan het Nederlandse parlementaire stelsel te baseren op de Zweedse, Deense en Noorse democratieën is echter het feit dat er sprake is van zowel regionale kieslijsten als speciale zetels (bijvoorbeeld de Zweedse *adjustment seats*) die erop gericht zijn de evenredigheid van het stelsel te waarborgen. In de Nederlandse context kunnen de regionale kieslijsten ervoor zorgen dat de politieke kloof tussen de Randstad en het platteland wordt verkleind en de samenstelling van het parlement evenredig is met de populaties van zowel stad als platteland. Daarnaast zorgt het invoeren van *adjustment seats* ervoor dat de zetelverdeling op nationaal niveau niet te veel afwijkt van de *popular vote*, waardoor zowel in de herkomst van parlementariërs als de zetelverdeling evenredigheid gegarandeerd wordt.

5. Hervorming van het parlementaire stelsel

In het voorgaande hoofdstuk is omschreven hoe de parlementen van de Scandinavische landen in grote lijnen functioneren en op welke wijze deze worden verkozen. De parlementaire stelsels zoals deze in de desbetreffende landen worden gebruikt kunnen echter niet direct overgenomen worden binnen de Nederlandse context, wegens allerlei culturele, juridische en politieke factoren. In dit hoofdstuk zal daarom worden ingegaan op de aspecten van de Zweedse, Deense en Noorse parlementaire democratieën die bij uitstek geschikt zijn voor het Nederlandse stelsel. De Nederlandse parlementaire instituties kampen namelijk met specifieke problemen die middels de vorming van een nieuw, unicameraal stelsel met regionale vertegenwoordiging kunnen worden opgelost.

Samenstelling van het parlement

Een gevolg van het invoeren van een unicameraal parlement in Nederland is dat de Eerste Kamer wordt afgeschaft. In hoofdstuk 2 van dit stuk is uitgelegd waarom de Eerste Kamer geen bestaansrecht meer heeft, doordat deze zelden gebruikmaakt van de instrumenten die men heeft om wetgeving te blokkeren. Daarnaast bleek er sprake te zijn van een problematisch dubbelmandaat voor Provinciale Statenleden, doordat zij zowel een regionale vertegenwoordiger zijn als een kiesman voor een nationale institutie. Er zal in de nieuwe situatie dus sprake zijn van één Kamer binnen het Nederlandse nationale parlement. Dit betekent dat alle legislatieve taken van de Staten-Generaal voortaan door één Kamer uitgevoerd dienen te worden. Als men ervoor kiest om het nieuwe parlement van evenveel parlementariërs te voorzien als de huidige Tweede Kamer met 150 leden, betekent dit dat zij met meer taken belast worden terwijl men reeds kampt met uitval van Kamerleden door een te hoge werkdruk (De Goede, 2022). Hoewel dit ook veroorzaakt kan worden door een gebrekkige organisatiecultuur en factoren van buitenaf als bijvoorbeeld druk door sociale media, is een mogelijkheid om het nieuwe parlement 225 leden toe te kennen. Hiermee blijft de totale grootte van de Staten-Generaal gehandhaafd en is het parlement nog steeds kleiner dan de Zweedse *Riksdag*, maar groter dan de Deense en Noorse parlementen. Er kan ook voor gekozen worden om het aantal parlementsleden te verhogen. Nederland heeft namelijk ruim 17,5 miljoen inwoners, terwijl Zweden er ongeveer 10,5 miljoen heeft (Statista, 2023). Denemarken en Noorwegen hebben beide ongeveer 5,5 miljoen inwoners. Het aantal vertegenwoordigden per parlements lid is in de Scandinavische landen dus aanzienlijk lager

dan in Nederland, hetgeen kan bijdragen aan een lagere werkdruk voor Kamerleden. Daarnaast blijkt uit cijfers dat Nederland per honderdduizend inwoners 0,9 parlementsleden kent (Statista, 2021). Binnen de lidstaten van de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk kennen enkel Duitsland en Spanje minder volksvertegenwoordigers ten opzichte van hun populaties. Zweden en Denemarken blijken over ruim drie parlementsleden per honderdduizend inwoners te beschikken, waarmee Kamerleden in Nederland meer dan drie keer zoveel inwoners representeren.

In het eerder in dit stuk aangehaalde rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bleek dat Nederlandse burgers, hoewel ze ontevreden zijn met het functioneren van de politiek, wel tevreden zijn met de wijze waarop verkiezingen plaatsvinden (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022). Een klacht die volgens het onderzoek veelvoorkomend is, is dat er volgens een relatief groot aantal ondervraagden te veel partijen zijn. Op dit gebied kan het invoeren van een kiesstelsel zoals dat in Zweden bestaat een oplossing blijken. Zweden kent op dit moment namelijk 9 vertegenwoordigde fracties in de *Riksdag*, terwijl Nederland er 20 heeft in de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Bovendien telt de huidige Tweede Kamer minder dan de helft van het aantal zetels van de *Riksdag*. De oorzaak hiervan ligt onder meer bij het feit dat Zweden zoals gesteld een kiesdrempel van vier procent kent. Als Nederland dit aspect van het Zweedse stelsel overneemt, kan men ook overwegen om de regel over te nemen dat indien een partij in een of meer kiesdistricten meer dan twaalf procent van de stemmen behaalt, de partij toch zetels krijgt. Dit zou vooral interessant zijn voor provinciale partijen als de Friese Nationale Partij en Groninger Belang, hoewel zij in 2013 nog geen van beide meer dan twaalf procent van de stemmen in hun provincies behaalden.

Verkiezingen in het nieuwe stelsel

In het voorgaande hoofdstuk is besproken op welke manieren de parlementen van Zweden, Denemarken en Noorwegen worden verkozen. Er bleek sprake te zijn van drie verschillende methoden waarop de *adjustment seats* (de zetels die worden verdeeld om de onevenredigheid door regionale kieslijsten te compenseren) worden verdeeld. In Zweden en Noorwegen worden aangepaste versies van de Webster/Sainte-Laguë-methode gebruikt, terwijl men in Denemarken voor de D'Hondt-methode heeft gekozen. Uit een onderzoek door Benoit (2000, p. 388) blijkt dat de Webster/Sainte-Laguë-methode het meest proportioneel is, doordat deze minder voordeel biedt voor grote partijen dan de D'Hondt-methode. Daarnaast toont een regressieanalyse van Benoit aan dat naarmate grote partijen dankzij een formule meer zetels

behalen, de proportionaliteit van de formule afneemt. Tijdens het bestuderen van de Deense praktijk in het vorige hoofdstuk bleek al dat grote partijen in dit stelsel worden bevoordeeld. Een gevolg hiervan is dat grote partijen die deelnemen aan regeringen dominant worden in het politieke systeem, waardoor zij lastiger te verslaan zijn tijdens verkiezingen en het beleid moeilijk veranderd kan worden. Een voorbeeld hiervan is de Sociaaldemocratische Partij in Denemarken, die al decennialang over een machtige positie beschikt en pas sinds de verkiezingen van 2022 met twee centrumrechtse partijen een kabinet vormt (Reuters, 2022). Hierdoor kan het als wenselijk gezien worden om niet het voor het Deense stelsel te kiezen, maar voor het Zweedse stelsel waarin de Webster/Sainte-Laguë-methode wordt gecombineerd met een kiesdrempel van vier procent. Hierdoor zal het nieuwe parlement waarschijnlijk minder fracties kennen maar krijgen kleinere partijen wel meer zetels toegekend. Mogelijk wordt hierdoor de kritiek van de groep Nederlanders die van mening is dat het land te veel partijen kent opgelost, terwijl de effecten op de evenredigheid van het systeem worden verminderd doordat de zetels naar kleinere fracties gaan. Een bijkomend voordeel hiervan is dat ook relatief kleine fracties over meer Kamerleden zullen beschikken, waardoor de werkdruk van fracties wordt verminderd en eenmansfracties (afgezien van afsplitsingen) een relatieve zeldzaamheid worden.

Conclusie

In deze scriptie is getracht een antwoord te formuleren op de vraag: ‘Welke tekortkomingen kent de nationale Nederlandse politiek met betrekking tot regionale vertegenwoordiging en op welke manieren kunnen deze worden opgelost?’ Deze onderzoeksvraag kwam voort uit het feit dat regelmatig onvrede klinkt in Nederland over een politieke kloof tussen de Randstad en het platteland.

Momenteel blijkt er sprake te zijn van een tekort aan vertegenwoordiging van perifere regio’s in de nationale Nederlandse politiek. Uit enquêtes bleek dat plattelandsbewoners zich niet gehoord voelen door de landelijke politiek en de politieke kloof door een groot deel van de bevolking wordt ervaren. Daarnaast blijkt het platteland te kampen met specifieke problemen waar de nationale politiek onvoldoende rekening mee houdt. Ook blijken er institutionele problemen te bestaan binnen het huidige stelsel. Provinciale Statenleden worden namelijk als regionale volksvertegenwoordiger verkozen, maar treden daarnaast op als lid van een *de facto* landelijk kiescollege doordat zij de Eerste Kamerleden verkiezen. Bovendien blijkt de Eerste Kamer op dit moment amper van toegevoegde waarde te zijn doordat deze er niet in slaagt een effectieve *chambre de réflexion* te zijn. De Kamer dient vooral als politieke institutie in plaats van een controlerende institutie op juridisch gebied.

Als oplossing voor bovenstaande problemen is in deze scriptie gekeken naar de Scandinavische landen. Met de invoering van een unicameraal stelsel zou het dubbelmandaat van Provinciale Statenleden komen te vervallen. Daarnaast wordt de Eerste Kamer hierdoor opgeheven en worden alle legislatieve functies door één Kamer uitgevoerd. Hoewel deze scriptie niet alle juridische aspecten van deze stelselwijziging kon behandelen, is wel aandacht besteed aan de wijze van verkiezing van het nieuwe parlement. Zo is gepleit voor de invoering van de Webster/Sainte-Laguë-methode en een kiesdrempel van vier procent, beide naar Zweeds model.

Als reflectie op de bovenstaande uitkomsten van het literatuuronderzoek zou men zich nog kunnen richten op de gevolgen die deze stelselwijziging zou hebben voor de posities van kleine partijen en regionale partijen. Het is namelijk de vraag wat er met de aanhang van kleinere partijen gebeurt op het moment dat zij nu nog vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer, maar met de invoering van de kiesdrempel geen recht meer hebben op Kamerzetels. Haken deze kiezers massaal af, of stemmen ze voortaan op een andere partij? Neemt de

invloed van regionale partijen toe op het moment dat er sprake is van de invoering van regionale kieslijsten? Vergelijkend onderzoek kan zich op deze vragen richten.

Literatuurlijst

- Andeweg, R.B., Irwin, G.A. & Louwerse, T. (2020). *Governance and politics of the Netherlands (Fifth edition)*. Red Globe Press.
- Van Bekkum, D. (2021, 30 maart). De nieuwe Tweede Kamer is diverser, maar ook Randstedelijker en hoger opgeleid dan het volk. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-nieuwe-tweede-kamer-is-diverser-maar-ook-randstedelijker-en-hoger-opgeleid-dan-het-volk~b5839378/>
- Benoit, K. (2000). Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence. *Political Analysis*, 8(4), 381–388.
- Van den Berg, C. & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. [Onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit]. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van <https://www.rug.nl/cf/pdfs/03092021-vdberg-en-kok-regmaatschonbehagen.pdf>
- Van den Berg, J.Th.J. (2006). *De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit*. [Afscheidsrede]. Universiteit Leiden.
- Binnenlands Bestuur. (2019, 19 mei). Eerste Kamer is ‘partijkartel op poten’. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/schaf-eerste-kamer-af>
- Boonstra, W. (2023, 2 maart). Provinciale verkiezingen moeten ‘provincialer’. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/cda-hekelt-landelijke-invloed-op-statenverkiezingen>
- Van den Braak, B.H. (2023, 31 maart). *Eerste Kamerverkiezingen zijn pas recent ‘spannender’*. Parlement.com. Geraadpleegd van https://www.parlement.com/id/vm1nfave2sj8/eerste_kamerverkiezingen_zijn_pas_recient_spannender
- Bratton, K. A., & Ray, L. P. (2002). Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46(2), 428–437.
- Den Butter, F. (2023). Haagse blik op boeren. *Evolutiegids*, 28-03-2023. Geraadpleegd van

- https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/231832059/Haagse_blik_op_boeren_2023.pdf
- CBS. (2020). Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt?. *Centraal Bureau voor de Statistiek: Nederland in Cijfers. Editie 2020*. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/#:~:text=In%20Flevoland%20en%20Fryslân%20bestaat,naar%20verhouding%20de%20meeste%20landbouwgrond>.
- Danish Ministry of Social Affairs and the Interior. (2020). *The Electoral System in Denmark*. Danish Ministry of Social Affairs and the Interior (Social og Indenrigsministeriet). Geraadpleegd van <https://elections.im.dk/media/15735/the-electoral-system-in-denmark.pdf>
- Duijvendak, M.G. (2008). Ligamenten van de staat?: Over regionale identiteit en de taaigheid van de provincie. *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 123(3), 342–353.
- Fiva, J.H., & Smith, D.M. (2017). Norwegian parliamentary elections, 1906-2013: representation and turnout across four electoral systems. *West European Politics*, 40(6), 1373–1391.
- De Goede, A. (2022, 29 december). De Tweede Kamer is een burn-outfabriek: ‘Het roer moet om’. *RTL Nieuws*. Geraadpleegd van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5355307/kamerleden-burnout-werkdruk-bergkamp-tellegen>
- Heringa, A.W. (2015). Provinciale Staten verkiezingen of toch Eerste Kamer verkiezingen?. *Montesquieu Instituut*. Geraadpleegd van https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjrk2gkooftp/provinciale_staten_verkiezingen_of_toch
- Holmberg, K. (2019). *A new method for optimal proportional representation*. Linköping University Department of Mathematics.
- I&O Research. (2019, 11 maart). Friezen, Zeeuwen, Drenten en Groningers meest trots op hun provincie. *I&O Research*. Geraadpleegd van <https://www.ioresearch.nl/actueel/1471-2/>
- Van der Lee, J. (2019, 7 januari). Schaf de Eerste Kamer af, die zullen we echt niet missen. *Dagblad Trouw*.
- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes” *The Journal of Politics*, 61(3), 628–657.

- Massicotte, L. (2001). Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 151–170.
- Van Mersbergen, C. (2023, 27 januari). *Politiek trekt zich kloof tussen stad en platteland aan: 'Er is veel meer dat ons verbindt dan ons scheidt'*. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/binnenland/politiek-trekt-zich-kloof-tussen-stad-en-platteland-aan-er-is-veel-meer-dat-ons-verbindt-dan-ons-scheidt~a94a9bdd/>
- Misérus, M. & Smit, P.H. (2021, 2 april). Omtzigt-republiek Twente staat als één man achter Pieter. 'Als je hem appt, krijg je altijd antwoord'. *De Volkskrant*.
- Norwegian Directorate of Elections. (2021, 14 september). *Electoral counts in parliamentary elections*. Norwegian Directorate of Elections (Valgdirektoratet). Geraadpleegd van <https://www.valg.no/en/elections2/elections-in-norway/elections-to-the-storting--parliamentary-elections/electoral-counts-in-parliamentary-elections/>
- NOS. (2023, 17 maart). BBB nu in alle provincies de grootste partij geworden. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/collectie/13923/artikel/2467782-bbb-nu-in-alle-provincies-de-grootste-partij-geworden>
- Omroep West. (2019, 27 mei). Statenlid Forum voor Democratie stemt op SGP. *Omroep West*. Geraadpleegd van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3850013/statenlid-forum-voor-democratie-stemt-op-sgp>
- Het Parool. (2022, 10 juni). Boerenprotest tegen stikstofbeleid voor deur van minister Van der Wal. *Het Parool*. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/nederland/boerenprotest-tegen-stikstofbeleid-voor-deur-van-minister-van-der-wal~be2a819b/>
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Pukelsheim, F. (2007). *Seat bias formulas in proportional representation systems*. 4th ECPR General Conference. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20090207140906/http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP996.pdf>
- Reuters. (2022, 13 december). Danish Social Democrats agree new government with right-wing opposition. *Reuters*. Geraadpleegd van <https://www.reuters.com/world/europe/danish-social-democrats-agree-new-government-across-political-middle-2022-12-13/>

- Rijksoverheid. (2022, 18 oktober). Nederlandse kiezers in het buitenland nu ook invloed op samenstelling Eerste Kamer. Rijksoverheid. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/18/nederlandse-kiezers-in-het-buitenland-nu-ook-invloed-op-samenstelling-eerste-kamer>
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022, 1 september). Uitdaging komende politieke jaar: houd kritische burgers aangehaakt. *Sociaal en Cultureel Planbureau*. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt>
- Statista. (2021, 9 september). *Number of national parliament members (deputies) in the countries of the European Union and in the United Kingdom as of 2020, by country*. Statista. Geraadpleegd van <https://www.statista.com/statistics/1172438/parliament-members-in-the-eu-and-uk-by-country/>
- Statista. (2023, 28 februari). *Estimated population of selected European countries in 2022*. Statista. Geraadpleegd van <https://www.statista.com/statistics/685846/population-of-selected-european-countries/#:~:text=In%202022%2C%20Russia%20had%20the,and%20France%20at%2065.6%20million.>
- Stortinget. (2021, 14 september). *Parliamentary Elections*. Stortinget. Geraadpleegd van <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Elections/>
- Sveriges Riksdag. (2023). *Elections to the Riksdag*. Sveriges Riksdag. Geraadpleegd van <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/elections-to-the-riksdag/>
- Von Sydow, B. & Metcalf, M.F. (1991). *Sweden's road to a unicameral parliament*. Routledge.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Kamerleden en commissies: Fracties*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/fracties
- Van der Voort, N. & Vanclay, F. (2015). Social impacts of earthquakes caused by gas extraction in the Province of Groningen, The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 1-15.
- Welgraven, C. (1981, 2 juni). PvdA zet CDA voet dwars. *Dagblad Trouw*. Geraadpleegd van

https://www.delpher.nl/nl/kranten/view?coll=ddd&query=%28eerste+kamer%29&cql%5B%5D=%28date+_gte_+%2202-06-1981%22%29&cql%5B%5D=%28date+_lte_+%2203-06-1981%22%29&redirect=true&page=2&identifier=ABCDDD:010822233:mpeg21:a0197&resultsidentifier=ABCDDD:010822233:mpeg21:a0197&rowid=10