

Auteur
Quinten Coret

Datum
22 april 2024

Titel
De regio in het kiesstelsel: Het electorale effect van regionale binding bij Tweede Kamerverkiezingen

1. Inleiding

Recente problematiek rondom de Groninger gasboringen, de stikstofnormen voor de landbouw en de afgeblazen kazerneverhuizing naar Vlissingen heeft het idee versterkt dat regionale belangen onvoldoende vertegenwoordigd zijn in de landelijke politieke besluitvorming. Dit past binnen bredere zorgen om 'de kloof' tussen kiezers en politici, omdat het vertrouwen in hen daalt, terwijl de vraag naar een Tweede Kamer die de samenleving afspiegelt – in etniciteit, gender én woonplaats – toeneemt.

Vanuit de politiek, media en wetenschap heeft dit geleid tot een hernieuwde interesse in de inrichting van het kiesstelsel, en voorstellen om het al dan niet te regionaliseren. Deze kwantitatieve beschouwing richt zich daarom op het effect van regionale binding in stemgedrag bij Tweede Kamerverkiezingen, en de rol die het kiesstelsel hierbij speelt.

Achtergrond

Op het eerste gezicht is Nederland niet de meest logische kandidaat voor zorgen om regionale verschillen. Het is, na Malta, het meest dichtbevolkte land in de Europese Unie. Daarnaast kent Nederland in opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en inkomen vergeleken met andere EU-landen slechts een kleine ongelijkheid tussen provincies.¹

Toch groeiden de economische verschillen tussen regio's in Nederland de afgelopen decennia consistent tot een recordhoogte, omdat gebieden in de periferie hun aandeel in de economie verloren.²

Tegelijkertijd is ook het vertrouwen in de Tweede Kamer gestaag afgenomen tot het laagste niveau in de afgelopen tien jaar,³ en ligt het veel lager in de negen provincies buiten de Randstad. Ook zegt een grote meerderheid in die provincies het eens te zijn met de stelling dat hun mening soms minder lijkt mee te tellen dan de mening van mensen in de Randstad, wat oploopt tot meer dan 80% in het Noorden.⁴

Deze ontwikkelingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. In de regio's waar de welvaart achterloopt op de rest van het land en 'Den Haag' de zorgen van inwoners niet voldoende lijkt te horen, leidt dit tot een verlies van vertrouwen in de landelijke

¹ Statistical Office of the European Union. (2023). *Regional Yearbook*. European Commission.

² Sander, F. J., & Raspe, O. (2022). Toenemende economische ongelijkheid tussen regio's vraagt om regionaal beleid. *RaboResearch*.

³ Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd. (2023). *Centraal Bureau voor de Statistiek*.

⁴ 'Wantrouwen in politiek grootst in Zeeland en Limburg'. (2023). *NOS Nieuws*.

politiek, concluderen de recente rapporten 'Atlas van Afgehaakt Nederland' en 'Elke regio telt'.^{5,6} Het groeiende 'regionaal maatschappelijk onbehagen' dat hieruit voortvloeit bestempelen Van den Berg en Kok als "een bedreiging voor de economische, sociale en politieke stabiliteit" in Nederland.⁷

Door signalen zoals deze stelde het kabinet-Rutte II eerder al de Staatscommissie parlementair stelsel in, die de opdracht kreeg advies uit te brengen over "de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel" en daarbij ook gevraagd werd om "aandacht te besteden aan de regionale functie van het kiesstelsel".⁸ Het kabinet zocht hiermee naar een structurele oplossing voor de groeiende ontevredenheid over de politiek, en het heersende gevoel van regionale ondervertegenwoordiging.

De Staatscommissie stelde in haar eindrapport daarom een hervorming van het kiesstelsel voor, waarin een expliciete lijststem mogelijk wordt en voorkeurstemmen meer invloed op de toewijzing van kandidaten zouden krijgen, wat de binding tussen kiezers en politici zou moeten vergroten.⁸ Verschillende partijprogramma's gaan nog een stap verder door een (her)introdactie van regionale districten voor te stellen, naar het model van Zweden of Denemarken, zodat regionale vertegenwoordiging een expliciet en vast onderdeel van het kiesstelsel zou vormen.⁹

Onderzoeksvragen

Bij het beoordelen van zulke stelselwijzigingen is het van belang om de functionering van het huidige stelsel goed te begrijpen. Ook in het huidige stelsel hebben kiezers immers invloed over de uiteindelijke regionale samenstelling van het parlement, door de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen op iemand waarmee zij een regionale band voelen. Daarom richt dit onderzoek zich op het electorale effect van regionale binding tussen kiezers en kandidaten bij Tweede Kamerverkiezingen.

Om het effect van deze binding te kunnen meten moet echter eerst vastgesteld worden hoe regionale binding in stemgedrag naar voren komt. Op welke manier voelen kiezers zich verbonden met hun omgeving? En op welke manier zoeken zij een regionale band? Met behulp van eerder onderzoek naar regionale binding en identiteit worden deze vragen beantwoord.

Hoe vaak zoeken kiezers naar een regionale band met de kandidaat waarop zij stemmen? En komt dit vaker voor in regio's met een hogere ontevredenheid over de landelijke politiek, grotere regionale ondervertegenwoordiging, of een grotere economische achterstand? Door de rol van regionaal gebonden stemgedrag in deze

⁵ De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶ De Graeff, J. J., Polman, H., & Bussemaker, J. (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

⁷ Van den Berg, C., & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Universiteit Groningen.

⁸ Remkes, J. W., Van Baalen, C., Janse de Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R. A., Lagerwerf-Vergunst, E. F., Van der Meer, T. W. G., & Quik-Schuijt, A. C. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Staatscommissie parlementair stelsel.

⁹ Jacobs, K. (2023). BBB wil een Deens kiesstelsel. Wat houdt dat in? *Stuk Rood Vlees*

context te onderzoeken wordt het duidelijker of dit als uitingvorm van regionaal maatschappelijk onbehagen gezien kan worden.

Met deze inzichten kan vervolgens geïnventariseerd worden wat het electorale effect van regionale binding is, en of er inderdaad een noodzaak voor versterking is. Wordt een regionaal gebonden stem momenteel voldoende gehoord in de uiteindelijke samenstelling van het parlement? Of passen andere voorgestelde kiesstelsels beter bij het regionale stemgedrag?

Om dit te onderzoeken zijn data-analyses van het gebruik van voorkeurstemmen verricht op basis van de uitslagen bij de afgelopen vijf Tweede Kamerverkiezingen, en zijn verschillen tussen gebieden, verkiezingen en kiesstelsels in kaart gebracht. Hierbij wordt het huidige stelsel vergeleken met het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus', verlagingen van de voorkeursdrempel, en expliciet regionale stelsels.

In dit onderzoeksverslag wordt na een korte beschrijving van de gebruikte gegevens, in het derde deel nader ingegaan op de betekenis van regionale binding, en de manier waarop dit gemeten wordt. Daarna beschrijft het vierde deel hoe de mate van regionale binding verschilt tussen verkiezingen en tussen gebieden. Door de regionale evenredigheid van ons kiesstelsel met andere stelsel te vergelijken wordt in het vijfde deel het electorale effect van regionale binding gepresenteerd.

2. Dataverzameling

Voor elke Tweede Kamerverkiezing sinds 2010 worden uitslagen gepubliceerd in de vorm van EML-bestanden uit de 'Ondersteunende Software Verkiezingen' (OSV).^{10,11} Deze bevatten de uitslag zoals vastgesteld door de Kiesraad, het hoofdstembureau per kieskring en elke gemeente, waardoor de stemtotalen op kandidaatsniveau voor elk stembureau beschikbaar zijn. Dit maakt uitgebreide analyses van stemgedrag mogelijk. Er is gebruik gemaakt van de 'eml2sql'-tool ontwikkeld door de Kiesraad om de verkiezingsbestanden makkelijker te kunnen verwerken.¹²

Ook bevatten de EML-bestanden alle informatie die op het stembiljet staat, waaronder de naam van de woonplaats van elke kandidaat. Deze zijn voor dit onderzoek gekoppeld aan de gemeentecodes die het CBS hanteert, aan de hand van de lijst van woonplaatsen uit het jaar waarin de verkiezing plaatsvond. Waar een naam van een woonplaats meerdere keren in deze lijst voorkwam is voor elke kandidaat handmatig geverifieerd om welke woonplaats het ging. Deze gekoppelde gegevens zijn beschikbaar gesteld voor verdere onderzoeksdoeleinden.¹³

In dit onderzoek zijn de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023 opgenomen. Hierbij moet echter vermeld worden dat de uitslag van de verkiezing in 2017 niet voor elke gemeente beschikbaar is in EML-formaat. Omdat deze gemeentes elk in andere vorm, en vaak enkel op lijstniveau, de uitslagen hebben gepubliceerd, was het niet mogelijk om deze in elke analyse op te nemen. De

¹⁰ Beschikbaar op <https://data.overheid.nl/community/organization/kiesraad>.

¹¹ Meer informatie over OSV en EML op <https://kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml>.

¹² Beschikbaar op <https://github.com/kiesraad/eml2sql>.

¹³ Beschikbaar op <https://github.com/coretteket/tk-kandidaten>.

bestanden van de hoofdstembureaus zijn wel volledig beschikbaar, waardoor analyses op landelijk of provinciaal niveau wel compleet zijn.

Daarnaast zijn twee groepen stemmen in de dataverzameling buiten beschouwing gelaten. Dit betreft stemmen in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, en briefstemmen uit het buitenland, vanwege de relatief geringe groepsgrootte van zowel kiezers als kandidaten die hier wonen. In elke onderzochte verkiezing woonden geen of slechts enkele kandidaten op de BES-eilanden of in het buitenland, waardoor er op deze schaal geen conclusies getrokken konden worden over regionale binding.

3. Regionale binding onder de loep

Om regionale binding te kunnen meten in stemgedrag moet eerst duidelijk worden vastgesteld wanneer een stem als 'regionaal' aangemerkt kan worden. Iemand zou zich immers regionaal het meest gebonden kunnen voelen aan specifiek de Schilderswijk, de gemeente Bloemendaal, de Achterhoek als regio, of de provincie Fryslân, en elk denkbaar niveau hiertussen of hierbuiten.

Daarnaast kent ook 'binding' geen sluitende manier van meten. Waar in enquêteonderzoek gevraagd kan worden waardoor een stem gemotiveerd is, kan dit in een data-analyse van verkiezingsuitslagen niet. Daarom wordt regionale binding in dit onderzoek op meerdere manieren benaderd. Daarbij worden enkele beperkende aannames gemaakt en genuanceerd.

Regionaliteit

Een eerste logische benadering van regionaliteit is om 'geografische nabijheid' te meten, ofwel de hemelsbrede afstand in kilometers tussen de woonplaatsen van de kiezer en hun gekozen kandidaat. Hoe dichters kiezer en kandidaat bij elkaar wonen, hoe regionaler de stem. Met deze methode vonden Van Holsteijn en Andeweg in hun onderzoek naar de motivatie van voorkeursstemmen echter, tegen hun verwachtingen in, geen significant verband tussen de geografische nabijheid en het aantal stemmen dat een kandidaat kreeg.¹⁴

Dit is dan ook niet de optimale methode voor dit vraagstuk. Het regionale stemeffect is namelijk niet lineair in de afstand, maar stopt na een bepaalde afstand en neemt dan niet verder af, beargumenteert Nagtzaam in zijn proefschrift.¹⁵ In plaats daarvan kiest hij er in zijn eigen onderzoek voor om de 19 kieskringen als maatstaf te nemen, en een stem als regionaal gebonden te zien als een kiezer en kandidaat in dezelfde kieskring wonen.¹⁶

Vooraf uit praktische overwegingen is dit een logische maatstaf, aangezien de uitslagen per kieskring, maar niet gedetailleerder, voor elke Tweede Kamerverkiezing in de afgelopen decennia beschikbaar zijn in de processen-verbaal van de Kiesraad. Wel kan betwist worden in hoeverre kiezers daadwerkelijk rekening houden met – of

¹⁴ Van Holsteijn, J. J. M., & Andeweg, R. B. (2012). Tweede Orde Personalisering: Voorkeursstemmen in Nederland. *Res Publica*, 54(2), 163–191.

¹⁵ Nagtzaam, M. A. M. (2019). *Second-order electoral personalization: Intra-party preference voting in Belgium and the Netherlands*. Universiteit Leiden.

¹⁶ In 2012 zijn de BES-eilanden als twintigste kieskring toegevoegd. Deze nam Nagtzaam echter niet op in zijn onderzoek, en ook hier worden ze buiten beschouwing gelaten.

überhaupt weten van – de kieskring waarin een kandidaat woont. De kieskringen zijn immers voornamelijk administratief van aard; sommige grote gemeentes vormen hun eigen kieskring, terwijl andere gehele provincies één kring vormen.

Voor verkiezingen sinds 2010 zijn er, zoals eerder benoemd, door de hoeveelheid beschikbare data veel meer mogelijkheden om kiezerspatronen te onderzoeken op een gedetailleerder niveau. Hierdoor kan de keuze gemaakt worden om andere meetmethodes voor regionaliteit te hanteren, waarbij in acht kan worden genomen op welke niveaus kiezers een daadwerkelijke mate van regionale binding voelen.

Dit is waardevol, omdat het regionale niveau waarmee iemand zich verbonden voelt sterk afhankelijk is van de provincie waarin diegene woont. Waar 67% van de respondenten uit Fryslân in opinieonderzoek van I&O Research aangeeft zich vooral verbonden te voelen met hun provincie, zegt slechts 5% van de respondenten uit zowel Noord- als Zuid-Holland ditzelfde. In de Randstadprovincies voelt men de grootste binding met Nederland als geheel, en volgt daarna de gemeente.¹⁷

In Overijssel is de band met zowel gemeente als provincie zwakker, en zegt 55% de band vooral te voelen met hun 'regio'. Ook in Gelderland, Noord-Holland, en Drenthe is dit percentage hoger. De onderzoekers hebben in hun enquête niet gespecificeerd om welke regio's dit gaat, maar stellen dat in Overijssel hoogstwaarschijnlijk wordt gedacht aan Twente en Salland. Ook in de andere provincies kan aangenomen worden dat dit vooral sub-provinciale regio's en streken betreft.

Omdat hieruit geconcludeerd kan worden dat op meerdere niveaus – provincie, regio én gemeente – op verschillende plaatsen door veel mensen binding wordt ervaren, worden ze alle drie in dit onderzoek opgenomen.¹⁸ Dit laat de benodigde ruimte over voor verschillen in regionale identiteiten.

Hierbij is de COROP-indeling gehanteerd om veertig regio's te onderscheiden. Het is de standaardindeling die door het CBS en Eurostat gebruikt wordt voor regionaal onderzoek, en vormt regio's rondom centrale kernen.¹⁹

Binding

Analyses van verkiezingsuitslagen profiteren van de het grotere aantal beschikbare gegevens in de vorm van tientallen miljoenen uitgebrachte stemmen, maar is er over de kiezers verder geen informatie over motivering beschikbaar, zoals bij onderzoek met enquêtes wel het geval is. Daarom moet er een zorgvuldig alternatief gekozen worden voor de meting van binding tussen kiezers en kandidaten, dat kan worden toegepast op deze geaggregeerde gegevens.

Bij de laatste vijf Tweede Kamerverkiezingen stemde gemiddeld 77% van de kiezers op de lijsttrekker. Het grootste deel van hen wil daarmee voornamelijk steun voor de lijst uitspreken, en in veel mindere mate voor de lijsttrekker persoonlijk. Veel van deze kiezers zouden er zelfs voor kiezen om een lijststem uit te brengen, als dit een

¹⁷ Kanne, P., & Van Engeland, W. (2019). Regio- & provinciegevoel: Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van de NOS. I&O Research.

¹⁸ Veel mensen voelen zich ook verbonden aan specifiek hun wijk of buurt. Er is echter geen informatie beschikbaar van kandidaten over hun woonplaats op wijk- of buurniveau.

¹⁹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/corop-gebied>.

mogelijkheid zou zijn, blijkt uit kiezersonderzoek.²⁰ Hoewel een stem voor een bepaalde lijst zeker ook regionaal gemotiveerd kan zijn, beperkt dit onderzoek zich tot de 'persoonlijke' regionale band tussen kandidaten en kiezers.

Daarom wordt in dit onderzoek alleen gekeken naar voorkeurstemmen, ofwel stemmen op een kandidaat die lager dan de eerste plaats op de lijst stond, omdat hier een hogere mate van binding met de kandidaat verondersteld kan worden. Dit betekent dat een groot deel van de stemmen niet wordt meegenomen in dit onderzoek. Hiermee wordt echter aangesloten op de literatuur rondom 'tweede orde personalisering', ofwel onderzoek naar de electorale persoonseffecten van lager geplaatste kandidaten.¹⁴

Er kan vervolgens gebruik worden gemaakt van het feit dat veruit de meeste kiezers stemmen in hun eigen gemeente, ondanks dat we over individuele kiezers verder niets kunnen leren. Sinds 2010 bestaat de mogelijkheid om ergens anders te stemmen door een kiezerspas aan te vragen, maar gemiddeld maakt minder dan een half procent van de kiezers gebruik van deze optie. Hierdoor kan redelijkerwijs aangenomen worden dat kiezers wonen in de gemeente waarin zij stemmen.

De meest voor de hand liggende manier om dan te spreken van een 'regionale stem' is wanneer een kiezer en de kandidaat waarop zij een voorkeurstem uitbrengen in dezelfde gemeente, regio of provincie wonen. Hierbij wordt een regionale stem, die gemeten kan worden, in dit verslag onderscheiden van een regionaal *gebonden* stem, die uitgaat van een – in verkiezingsuitslagen onzichtbare – regionale motivatie. Hoe groot het aandeel regionale stemmen is, geeft dan een indicatie voor het aandeel regionaal gebonden stemmen.

Dit is een imperfecte indicatie. Een regionale stem hoeft immers niet altijd gebonden te zijn, omdat elke kiezer toevalligerwijs en regionaal ongemotiveerd op een kandidaat uit dezelfde regio zou kunnen stemmen. Een regionaal gebonden stem is daarnaast ook niet altijd een regionale stem, omdat sommige kiezers een band met regio's buiten hun huidige woonplaats kunnen voelen. Ondanks deze beperkingen kan hierdoor op grotere schaal wel gemeten worden wat de relatieve verschillen in regionale binding zijn.

Vanuit de kandidaat beredeneerd kan hiernaast ook een 'thuisvoordeel' berekend worden, namelijk het verschil tussen het aandeel stemmen dat ze krijgen in het gebied waarin zij wonen ten opzichte van andere gebieden.²¹ Als veel kiezers immers stemmen op een regionale kandidaat, zullen kandidaten over het algemeen een groter aandeel stemmen krijgen in hun eigen gemeente, regio of provincie.

4. Regionaliteit in kaart

Regionale stemmen

Gevraagd naar de belangrijkste reden voor het uitbrengen van een voorkeurstem noemde slechts 4,6% van deze kiezers in het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 (NKO)

²⁰ Nagtzaam, M. A. M. (2021). Partij of persoon? Over voorkeurstemmen en de mogelijkheid van een partijstem. In *Nationaal Kiezersonderzoek 2021*. Stichting KiezersOnderzoek.

²¹ Zoals Nagtzaam ook berekende in zijn proefschrift, zie voetnoot 15.

dat de kandidaat uit hun eigen regio komt.²² Vrouwelijke kandidaten, kandidaten die opkomen voor bepaalde belangen, of kandidaten die kiezers simpelweg als de ‘beste’ zien, worden elk vaker genoemd als primaire motiverende factor.

Uit tabel 1 blijkt echter dat het percentage voorkeurstemmen dat op een kandidaat in dezelfde gemeente is uitgebracht bij elke onderzochte verkiezing met gemiddeld 11% hoger ligt dan uit het NKO naar voren komt. Op zichzelf is dit aandeel lastig te duiden, door de eerder beschreven nuanceverschillen tussen regionale stemmen en regionaal gebonden stemmen.

Aan de ene kant kan een deel van de kiezers ‘per toeval’ op één van deze kandidaten gestemd hebben. Zeker in grotere gemeentes kan het vaker voorkomen dat de kandidaat toevallig in dezelfde plaats woont, ook als dit geen onderdeel van de overweging van een kiezer was. Ook het feit dat het aandeel regionale stemmen hoger ligt op regio- en provincieniveau, met gemiddeld respectievelijk 22% en 35%, is hiervan een logisch gevolg.

	Gemeente	Regio	Provincie
2010	10,7%	21,2%	35,3%
2012	11,7%	23,6%	38,0%
2017	–	–	35,2%
2021	11,1%	20,5%	32,5%
2023	12,1%	21,7%	35,0%

Tabel 1 – Het aandeel voorkeurstemmen dat is uitgebracht op een kandidaat die in dezelfde gemeente, regio of provincie woont, per verkiezing.

Toch kan niet uitgesloten worden dat regionale binding voor een grotere groep kiezers één van de motiverende factoren is. Gemiddeld zijn 30% van de gemeentes, vaak de kleinere, door geen enkele kandidaat vertegenwoordigd op het stembiljet, en zien kiezers in slechts 20% van de gemeentes meer dan drie kandidaten uit hun eigen gemeente. Hierdoor bestaat er de kans dat sommige kiezers wel regionaal gebonden willen stemmen, maar doordat zij geen lokale kandidaten op het stembiljet zien, op een minder regionale kandidaat stemmen.

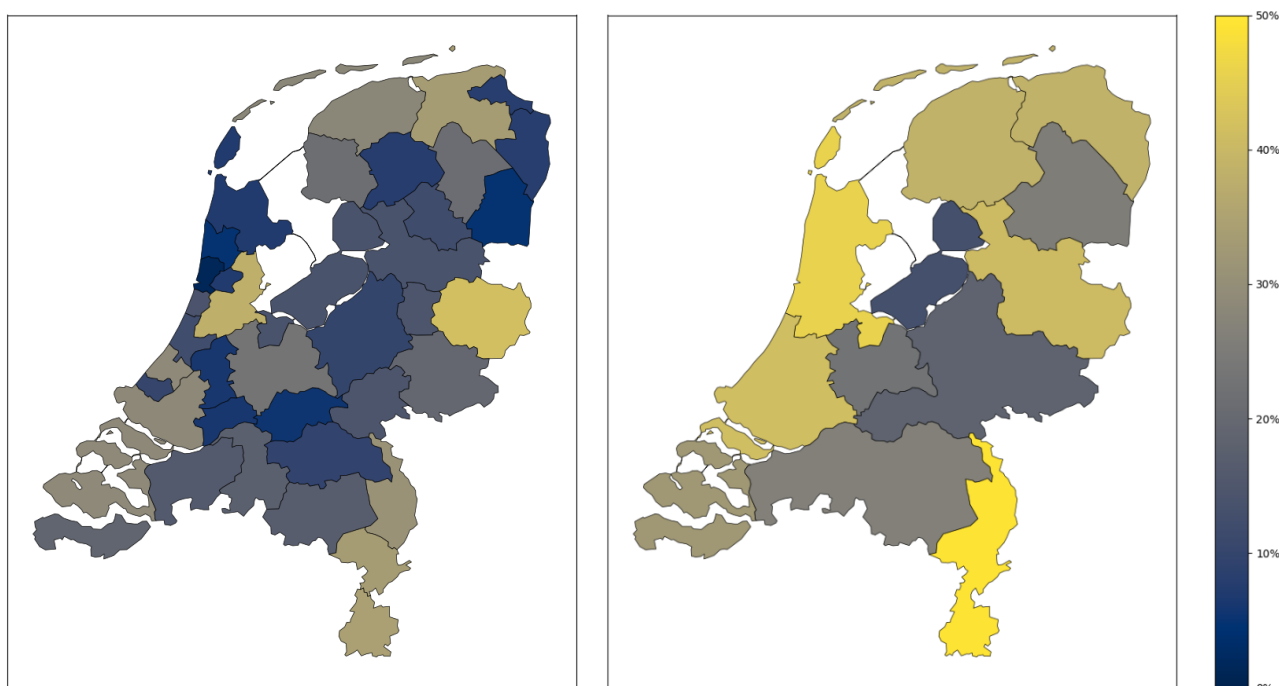
Desalniettemin is het van belang om te benoemen dat gemiddeld twee derde van de voorkeurstemmers dus niet regionaal stemde bij Tweede Kamerverkiezingen. Dit benadrukt dat er veel kiezers door andere beweegredenen een voorkeurstem uitbrengen, zoals de redenen die in het NKO genoemd werden, gemotiveerd door persoonlijke campagnes van kandidaten, of bredere campagnes om bijvoorbeeld meer vrouwen te verkiezen.

Het aandeel regionale stemmen is relatief stabiel bij de laatste verkiezingen, zo blijkt uit tabel 1, maar er kunnen wel grote verschillen tussen gebieden worden vastgesteld.

²² Dit is ten tijde van schrijven het meest recente NKO. Het rapport over de Tweede Kamerverkiezing van 2023 wordt binnenkort gepubliceerd.

In figuur 1 is het aandeel regionale stemmen op regio- en provincieniveau uitgesplitst, waarbij grote verschillen tussen gebieden naar voren komen.²³

Hier valt Limburg direct het meeste op, omdat Limburgse kandidaten op bijna de helft van de voorkeurstemmen in hun provincie kunnen rekenen. En waar in Limburg stemmen vooral provinciaal uitgebracht lijken te worden, ziet Overijssel vooral veel stemmen op Twentse kandidaten, waar door 41% van de kiezers regionaal wordt gestemd. Dit sluit goed aan bij het I&O-onderzoek waarin Limburg en Overijssel respectievelijk de sterkste provincie- en regio-identiteit kenden.¹⁷



Figuur 1 – Het gemiddelde aandeel voorkeurstemmen per regio (links) en provincie (rechts) dat is uitgebracht op een kandidaat die in deze regio dan wel provincie woont, bij Tweede Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023.

Daarnaast vallen ook de verschillen tussen de twee kaarten op. Hoewel 45% van de voorkeurstemmen in Noord-Holland regionaal op provincieniveau waren, blijkt uit de regiokaart dat dit grotendeels is geconcentreerd op kandidaten uit de regio rondom Amsterdam. In Zuid-Holland zijn het ook vooral kandidaten uit Haaglanden en Rijnmond die regionale stemmen trekken, en dan met name Den Haag en Rotterdam.

Het zou echter onvolledig zijn om hieruit meteen te concluderen dat in Noord- en Zuid-Holland de sterkste regionale binding na Limburg wordt gemeten. Dit ligt namelijk voor een deel aan de ongelijke verdeling van woonplaatsen van kandidaten. Bij de onderzochte verkiezingen woonde gemiddeld 44% van de kandidaten in de twee Hollandse provincies.

Bovengemiddeld veel kandidaten wonen in de steden in de Randstad, en relatief weinig kandidaten wonen in de periferie. Dit is niet onlogisch, omdat sommige

²³ Omdat er bij elke verkiezing een grote minderheid van het aantal gemeentes is waarin geen enkele kandidaat woont, worden kaarten niet gepresenteerd op gemeenteniveau.

Kamerleden, die als kandidaat herkozen willen worden, voor hun werk verhuisd zijn naar dichterbij Den Haag.

Door deze ongelijke verdeling van kandidaten geeft het aandeel regionale stemmen een vertekend beeld. Het aantal stemmen dat enkel 'toevallig' op een regionale kandidaat is uitgebracht zal in gebieden met meer kandidaten immers hoger liggen.

In dit kader is het aantal regionale stemmen in Limburg, en ook in Fryslân, Groningen en Overijssel, echter wel van groter belang. Hier is de kans op een toevallig regionale stem veel lager, terwijl het aandeel regionale stemmen ongeveer gelijk is. Dit versterkt het vermoeden dat hier sprake is van een daadwerkelijk sterkere regionale binding.

Thuisvoordeel

Omdat een berekening van het aantal regionale stemmen beïnvloed lijkt te worden door de hoeveelheid kandidaten in een regio, is het van toegevoegde waarde om vanuit de kandidaten beredeneerd het 'thuisvoordeel' te berekenen, ofwel hoeveel meer stemmen van de lijst zij trekken in hun eigen regio. Daarbij is het relevant om te benoemen dat een niet-lijsttrekker gemiddeld 1,5% van het aantal stemmen op hun lijst haalt, met logischerwijs een grote spreiding rondom dit gemiddelde. De gepresenteerde thuisvoordelen in tabel 2 zijn dus aanzienlijk.

	Gemeente	Regio	Provincie
2010	7,6%	2,8%	1,5%
2012	11,0%	4,2%	2,4%
2017	–	–	2,1%
2021	8,3%	3,4%	2,4%
2023	8,0%	3,5%	2,0%

Tabel 2 – Het verschil tussen het aandeel stemmen van een kandidaat in de eigen gemeente, regio of provincie, t.o.v. het aandeel in andere gebieden, in procentpunten relatief aan het aantal stemmen op de lijst, per verkiezing.

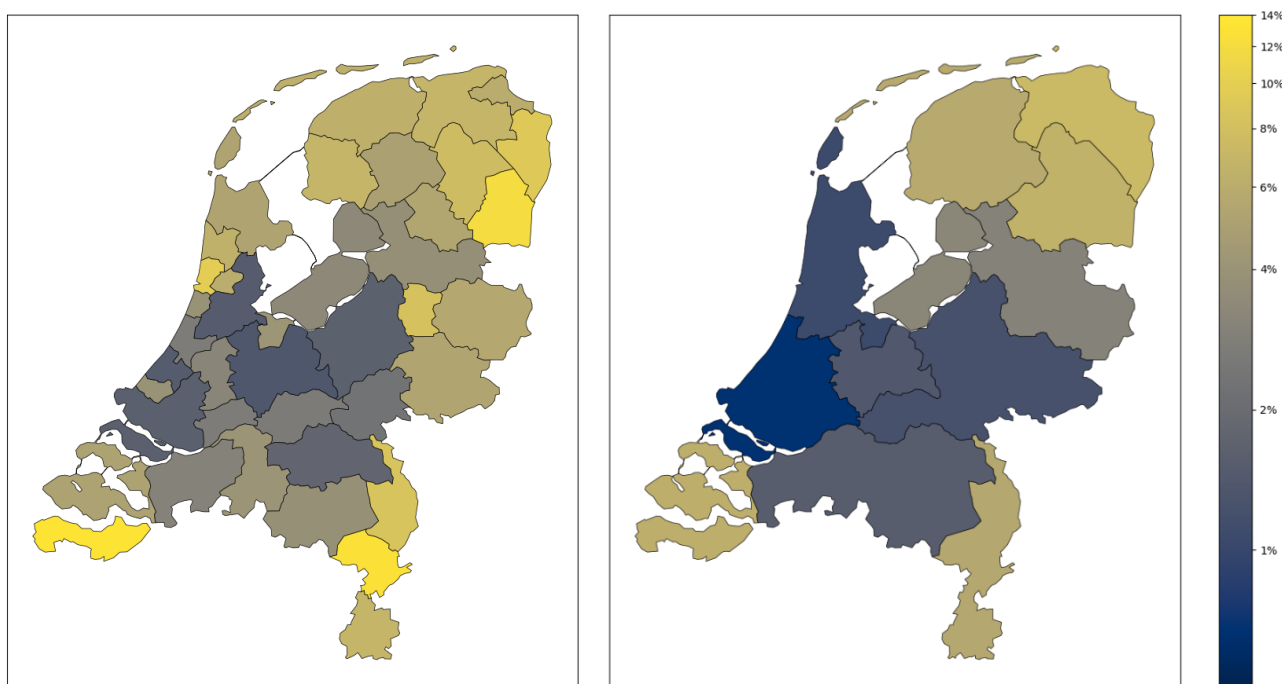
Bij de onderzochte verkiezingen kon een kandidaat gemiddeld op 8,7%-punt meer stemmen rekenen in hun eigen gemeente. Hierdoor waren in de meeste gemeentes kandidaten die daar woonden, ook als ze relatief laag op de lijst stonden, veel populairder dan hun lijstgenoten. Dit is een sterke indicatie voor regionale binding, omdat dit niet wordt omhooggedreven door 'toevallig' regionale stemmen.

Sterker nog, het thuisvoordeel wordt hierdoor meestal omlaaggedreven. Als er meer kandidaten uit een bepaalde regio komen, zal elke individuele kandidaat immers minder kunnen profiteren van regionale stemmen. Ook het thuisvoordeel is daarmee geen perfecte meetmethode in de vergelijking van regionale binding, maar wel een inzichtelijke benadering.

Het thuisvoordeel verkleint maar verdwijnt niet als op regio- of provincieniveau gerekend wordt. Kandidaten zien gemiddeld hun stemaandeel verdrievoudigen in hun eigen regio, en verdubbelen in hun eigen provincie, ten opzichte van de rest van het

land. Bij de meeste kandidaten wordt dit voor een groot deel verklaard door kiezers in hun eigen gemeente, maar dit verklaart meestal niet het volledige regio- en provincievoordeel.

Ook in de grootte van het thuisvoordeel komen regionale patronen naar voren in figuur 2, al zijn dit niet dezelfde als bij het aandeel regionale stemmen. Hier valt op provinciaal niveau vooral het Noorden op, waar kandidaten uit Groningen met 7,2%-punt het grootste thuisvoordeel zien, gevolgd door Fryslân en Drenthe met respectievelijk 6,5%- en 5,8%-punt. Dat is een groot voordeel in vergelijking met het landelijk gemiddelde, en al zeker als het vergeleken wordt met Zuid-Holland, dat een thuisvoordeel van 0,6%-punt kent.



Figuur 2 – Het gemiddelde 'thuisvoordeel' van een kandidaat in procentpunten per regio (links) en provincie (rechts) bij Tweede Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023, logaritmische schaal.

Dit verschil is enigszins vergroot door de gevoeligheid van het thuisvoordeel voor het aantal kandidaten, maar het is veel groter dan op basis van dit aantal alleen verwacht kan worden. Er kan dus geconstateerd worden dat er in het Noorden, maar ook in Zeeland en Limburg, met thuisvoordelen van 6,2%- en 5,5%-punt, sprake is van een sterkere regionale binding tussen kandidaten en kiezers.

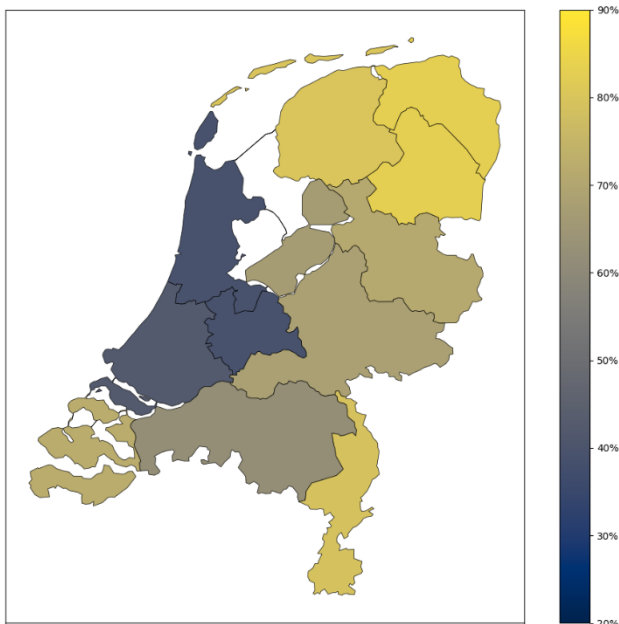
Hoewel Gelderland weinig regionale stemmen kent, en een klein thuisvoordeel heeft, valt op regioniveau op dat de Achterhoek een relatief groot thuisvoordeel kent, die niet veel lager is dan de meeste noordelijke regio's. Waar de meeste noorderlingen sneller geneigd zijn op iemand uit hun provincie te stemmen, ook als de kandidaat niet in dezelfde regio woont, zijn kiezers in de Achterhoek niet veel sneller geneigd om op kandidaten uit andere delen van de provincie te stemmen. Soortgelijke patronen zijn in mindere mate ook zichtbaar in Noord-Brabant en Noord-Holland.

Dit illustreert de complexiteit van de regionale identiteit, zoals ook uit het I&O-onderzoek naar voren kwam.¹⁷ Voor sommige kiezers ligt de prioriteit bij landelijke verkiezingen op het kiezen van kandidaten uit hun regio, of nog specifiek hun gemeente, terwijl bij andere kiezers bredere regionale representatie op provincieniveau, of een niveau nog breder dan dit, de drijvende factor lijkt.

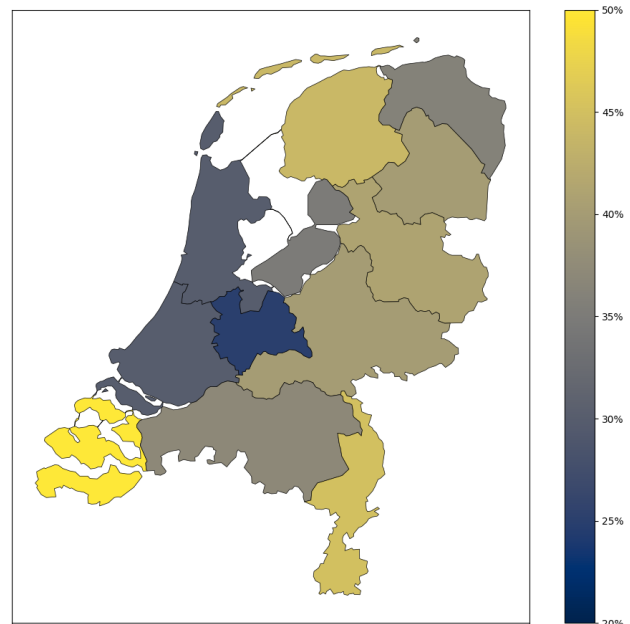
Onbehagen

De grote verschillen in regionaal stemgedrag roepen de vraag op hoe deze zich verhouden met de regionale patronen van 'afgehaakt Nederland' of 'maatschappelijk onbehagen', termen die in recente rapporten gebruikt werden voor het gevoel dat de landelijke politiek onvoldoende oog heeft voor belangen van bepaalde groepen.^{5,7} Is regionaal stemgedrag een uitingsvorm voor deze ontevredenheid?

In figuur 3 en 4 zijn twee indicatoren van 'onbehagen', die in recente rapporten naar voren kwamen, in kaart gebracht.⁴ Hier toont figuur 3 een expliciet regionale vorm van ontevredenheid, terwijl in figuur 4 wantrouwen in 'de politiek' in het algemeen gepresenteerd wordt. Op beide kaarten zijn grofweg hetzelfde regionale patroon zichtbaar. Het Noorden, Limburg en Zeeland kennen een hoge mate van onbehagen, terwijl mensen in de Randstad bovengemiddeld tevreden zijn.



Figuur 3 – Aandeel kiezers dat zegt dat het soms lijkt dat de mening van mensen in de Randstad zwaarder meetelt. Eigen kaart, data uit het Kieskompas



Figuur 4 – Aandeel kiezers dat over de politiek vooral wantrouwen zegt te voelen. Eigen kaart, data uit het Kieskompas.

Hier lijkt regionaal onbehagen het sterkst in de periferie in het land, waar vooral afstand – geografisch, maar wellicht ook in reistijd – een sterke invloed op de mate van onbehagen heeft. Hoe verder een provincie van het economische en politieke centrum van ons land ligt, hoe minder tevreden men is over de landelijke politiek.

Eerder onderzoek van De Lange en collega's bevestigt dit, en stelt dat de afstand tot de Randstad een grotere invloed heeft op de mate van regionaal onbehagen dan wonen in de stad of op het platteland, een veelgenoemde 'kloof'. Iemand in een stad

in de periferie van het land heeft over het algemeen minder vertrouwen in 'Den Haag' dan iemand op het platteland dichterbij het politieke centrum.²⁴

Daarmee treedt een soortgelijk patroon op als in figuur 2 bij het thuisvoordeel van kandidaten bij Tweede Kamerverkiezingen. Ook daar is het regionale effect duidelijk het sterkst in de gebieden die het verst van de Randstad af liggen, en lijkt de stedelijkheid van een regio een kleinere rol te spelen.²⁵ Het zijn in figuur 3 en 4 de provincies met het grootste onbehagen die ook het sterkste thuisvoordeel bij verkiezingen kennen.

Verschillen in de beleving van regionale identiteit spelen ook een rol. Uit het voorgenoemde onderzoek van De Lange en collega's blijkt immers ook dat 'plaatsgebonden identiteit' de sterkst bepalende factor voor regionaal onbehagen is.²⁴ Dit betekent dat mensen die zich het sterkst verbonden voelen aan hun regio over het algemeen ook de grootste afstand tot het politieke centrum ervaren.

Deze factor speelde eerder in dit verslag ook een rol bij regionaal stemgedrag. Het aandeel regionale stemmen leek in figuur 1 samen te hangen met de manier waarop mensen zich identificeerden met hun gebied. Zo kende Overijssel veel regionale stemmen, maar waren deze grotendeels geconcentreerd in Twente, terwijl Limburg in elke regio steun zag voor Limburgse kandidaten. Dit sluit aan bij de beleving van regionaliteit die in het derde deel van dit verslag geconstateerd werd.

Er kan dus geconcludeerd worden dat er in gebieden een onderlinge samenhang speelt tussen regionale identiteit, regionaal onbehagen en regionaal stemgedrag.

Dat is een belangrijke constatering, omdat het gevoel van onbehagen in de praktijk vaak samengaat met daadwerkelijke regionale ongelijkheden. In 'Atlas van Afgehaakt Nederland' zien auteurs De Voogd en Cuperus namelijk een verband tussen structurele achterstanden in de perifere regio's en wat zij 'proteststemmen' noemen. Waar de economie achterloopt, de bevolking krimpt en publieke voorzieningen verdwijnen uit de regio, 'haken' steeds meer mensen 'af'.⁵

Het is dus niet alleen gevoel dat sommige regionale belangen minder mee te lijken tellen, maar een daadwerkelijke beleidsfocus op enkel de economisch sterke regio's, zo stellen drie adviesraden in 'Elke regio telt'. Als de rijksoverheid investeert in gebieden in de periferie, is dit vaak te kleinschalig en van korte duur, concluderen de onderzoekers, waardoor deze regio's niet genoeg worden versterkt.⁶

Een hogere mate van regionaal stemgedrag zou dus inderdaad voor sommigen een uitingvorm van 'onbehagen' kunnen zijn, of specifieker een gevoel van ontevredenheid over regionale belangen in de landelijke politiek, wat zeker in perifere gebieden gepaard gaat met daadwerkelijke, structurele onderwaardering.

5. Stelselmatig regionaal

De samenhang van regionaal stemgedrag en regionaal onbehagen roept de vraag op in hoeverre dit stemgedrag electorale invloed heeft op kandidaten die verkozen

²⁴ De Lange, S., Van der Brug, W., & Hartevelde, E. (2023). Regional resentment in the Netherlands: A rural or peripheral phenomenon? *Regional Studies*, 57(3), 403–415.

²⁵ Over verschillen in stedelijkheid binnen regio's kan echter niets gezegd worden in dit figuur.

worden, en of dit leidt tot voldoende regionale vertegenwoordiging, of juist een symptoom is van onvoldoende hiervan. Zorgen regionaal gebonden stemmen voor een toename in het aantal Tweede Kamerleden uit die regio? En komt het aantal Kamerleden uit elke regio ongeveer overeen met het aantal inwoners daar?

Hoewel de discussie over regionale vertegenwoordiging in de landelijke politiek al decennia terugkerend is, kan er een duidelijk beginpunt gemarkeerd worden. Tot 1918 kende Nederland immers een districtenstelsel, waarbij kandidaten in een lokaal kiesdistrict een meerderheid van de stemmen in één van hooguit twee rondes moesten behalen om verkozen te worden. Zo was er een geëxpliciteerde regionale binding tussen kiezers en hun vertegenwoordiging.

Wel bestonden er in de Tweede Kamer soms grote verschillen tussen het aantal behaalde stemmen en het aantal zetels van partijen, doordat partijen die in een district veel stemmen maar geen meerderheid kregen, ook geen zetel behaalde. Vanwege deze grote verschillen werd in de grondwetsherziening van 1917 een stelsel van evenredige vertegenwoordiging vastgelegd, tegelijkertijd met de invoering van algemeen mannenkiesrecht.

Daarmee stond voortaan vast dat het aandeel stemmen dat een partij kreeg ongeveer overeen zou komen met het aandeel zetels dat hen werd toebedeeld. Hoewel een regionale band in theorie gewaarborgd zou blijven in de vorm van kieskringen, waardoor in elke regio een andere kandidatenlijst ingeleverd zou kunnen worden, zijn partijen hier door de jaren heen steeds minder gebruik van gaan maken.²⁶ Hiermee is het regionale component bij landelijke verkiezingen dus grotendeels verloren gegaan.

Sindsdien zijn er meerdere voorstellen gedaan om het kiesstelsel opnieuw te regionaliseren, al dan niet in andere vorm. In dit deel worden drie voorgestelde stelselhervormingen besproken: het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' dat een lijststem zou introduceren, een verdere verlaging van de voorkeursdrempel binnen het huidige stelsel, en een expliciet regionaal stelsel naar Zweeds of Deens model.

De regionale werking van deze stelsels wordt vergeleken met het huidige kiesstelsel, na deze beschreven te hebben, door de mate van regionale vertegenwoordiging te bepalen. Hiervoor wordt een berekening uit de politicologie op regionale evenredigheid toegepast.

Huidig kiesstelsel

Kandidaten moeten in het huidige stelsel een stemaantal hoger dan een kwart van de kiesdeler – het aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal zetels – halen om door voorkeurstemmen verkozen te worden. In 2023 lag deze voorkeursdrempel op 17.388 stemmen. Bij elke verkiezing wordt een significant deel van de Tweede Kamer op deze manier benoemd, maar het grootste deel van deze leden zouden ook volgens de lijstvolgorde zijn verkozen.

²⁶ Kaal, H. (2016). Politics of place: Political representation and the culture of electioneering in the Netherlands, c. 1848–1980s. *European Review of History: Revue Européenne d'histoire*, 23(3), 486–507.

Een veel kleiner deel 'doorbreekt' de lijstvolgorde, door vanaf een lage plaats op de lijst toch de voorkeursdrempel te behalen. Bij de laatste vijf verkiezingen werden in totaal 11 kandidaten enkel door voorkeurstemmen verkozen, waarvan slechts één kandidaat bij de laatste verkiezingen. Dat is gemiddeld 1,5% van het aantal Kamerleden, terwijl voorkeurstemmen 23% van het aantal geldige stemmen uitmaakte. Veel kiezers lijken dus te stemmen op kandidaten die al een grote kans op benoeming hebben, maar ook een groot aantal lager geplaatste kandidaten vallen met enkele duizenden stemmen net buiten de boot.

Om deze reden is er vaak gesproken over het verlagen van de voorkeursdrempel binnen het huidige stelsel. In 1998 is dit al eens gebeurd, toen de drempel van een helft naar een kwart van de kiesdeler werd verlaagd. Hiervoor waren er in de tachtig jaar sinds de invoering van het stelsel in 1918 slechts drie Tweede Kamerleden met lijstdoorbreking verkozen.²⁷

Een verdere verlaging van de drempel – naar bijvoorbeeld 10% in plaats van 25% – was één van de mogelijkheden die de Staatscommissie parlementair stelsel onderzocht, maar uiteindelijk niet als aanbeveling heeft opgenomen. Toch is deze in dit onderzoek ook opgenomen in de doorrekening van regionale vertegenwoordiging.

Door dit kleine aantal lijstdoorbrekende kandidaten in de huidige vorm van het kiesstelsel zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het directe effect van voorkeurstemmen – en daarmee regionaal gebonden stemmen – beperkt is.

Toch kwamen 6 van de 11 lijstdoorbrekende kandidaten uit ondervertegenwoordigde regio's, waardoor de regionale vertegenwoordiging, zoals die later in dit verslag formeel wordt gedefinieerd, door voorkeurstemmen licht toenam bij elke verkiezing tussen 2010 en 2021, en gelijk bleef in 2023.

Het beperkte directe effect dient echter ook in context geplaatst te worden. In het huidige stelsel blijkt vooral de lijstvolgorde doorslaggevend bij 98,5% van de Tweede Kamerleden die na de afgelopen vijf verkiezingen benoemd werden. Toch kunnen voorkeurstemmen ook een indirect effect hebben op de lijstvolgorde bij volgende verkiezingen. Nagtzaam concludeerde immers dat kandidaten die meer stemmen krijgen bij een verkiezing, hierna vaak hoger op de lijst geplaatst worden bij de eerstvolgende verkiezing, wat de kans dat ze later verkozen worden vergroot.¹⁵

Daarnaast hebben regionale stempatronen en bredere maatschappelijke discussies op verschillende momenten in de parlementaire geschiedenis ook eerder al geleid tot een grotere waardering voor regionale belangen in de landelijke politiek, waardoor partijen bij het opstellen van hun kandidatenlijsten een grotere nadruk legden op de regionale evenredigheid hiervan.²⁶

Op een langere termijn betekent dit beide dat er een groter doorwerkend, indirect effect van een regionaal gebonden voorkeurstem kan plaatsvinden, ook als het directe effect in het huidige kiesstelsel beperkt is.

²⁷ Van Driel, N., & De Jong, R. (2014). *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*. Koninklijke Boom uitgevers.

Met één stem meer keus

De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde in haar eindrapport in 2018 dat er redenen voor “ernstige zorg” waren door het feit dat sommige groepen zich ondervertegenwoordigd voelen, en dat in bepaalde opzichten ook echt zijn.⁸ Hoewel Nederland een proportioneel stelsel kent, waardoor partijvoorkeuren nauwkeurig vertaald worden naar het parlement, is de Tweede Kamer geen perfecte afspiegeling van de maatschappij in veel andere kenmerken, zoals regionale afkomst. De Staatscommissie adviseerde daarom tot hervorming van het kiesstelsel.

Het voorstel, dat in 2006 origineel door het Burgerforum Kiesstelsel ontwikkeld werd, introduceert de mogelijkheid om een stem op de lijst als geheel óf op een kandidaat uit te brengen. De zetelverdeling tussen lijsten zou hierdoor niet veranderen, maar de verdeling van kandidaten over de behaalde zetels wordt wel aangepast. Kandidaten worden eerst volgens de lijstvolgorde benoemd voor het aandeel zetels dat overeenkomt met het aandeel ‘lijststemmen’ van een bepaalde lijst. De overige zetels worden vervolgens benoemd aan de overgebleven kandidaten met de meeste ‘kandidaatstemmen’.

De Staatscommissie nam dit voorstel over, omdat zij zocht naar een stelsel waarin kiezers meer invloed zouden hebben op de samenstelling van het parlement. Door een deel van de zetels te verdelen op basis van kandidaatstemmen zal het aantal Tweede Kamerleden die door lijstdoorbreking verkozen zijn waarschijnlijk inderdaad significant toenemen. Ook regionaal gebonden stemmen zouden hierdoor een grotere invloed krijgen, was de gedachte van de commissie.

Het voorstel werd door het kabinet overgenomen, waardoor het nu in een aangepaste vorm bij de Tweede Kamer ligt als wetsvoorstel ‘Met één stem meer keus’. Omdat de eerste versie van wetsvoorstel op stevige kritiek van de Raad van State kon rekenen liet het kabinet de verwachte effecten doorrekenen, als het bij de verkiezingen van 2021 zou zijn toegepast.²⁸ Inmiddels is het wetsvoorstel echter gewijzigd door een lage voorkeursdrempel te herintroduceren, waardoor nieuw onderzoek op basis van een groter aantal verkiezingen inzichtelijk kan zijn.²⁹

Dit stelsel is echter niet zonder meer door te rekenen; het is immers niet duidelijk hoeveel kiezers gebruik zouden maken van de nieuwe mogelijkheid om op een lijst te stemmen. Daarom stelde Otjes en Nagtzaam een enquête op voor hun doorrekening, waarin zij kiezers vroegen of zij gebruik zouden maken van deze optie.²⁸ Deze enquête vormt de basis voor de berekening die zij uitvoerden, en die hier – met licht gewijzigde methodologie – gereproduceerd wordt.³⁰

Deze doorrekening werd als onderdeel van dit onderzoek ook uitgevoerd ter ondersteuning van de advisering van de Kiesraad over het wetsvoorstel. De

²⁸ Otjes, S. P., & Nagtzaam, M. A. M. (2023). *Het effect van ‘Met één stem meer keus’*. Instituut Politieke Wetenschap.

²⁹ Naar aanleiding van deze wijziging is opnieuw onderzoek verricht. In dit onderzoek werd echter niet opnieuw naar regionale spreiding van verkozenen gekeken.

³⁰ Otjes en Nagtzaam bepaalde het aandeel lijst- en kandidaatstemmen van elke lijst door de enquêteresultaten per lijst vast te stellen. Omdat er in dit verslag naar meer verkiezingen gekeken wordt, waarbij het electoraat van elke partij verschilde, is voor de beschreven alternatieve methodologie gekozen.

methodologie en de verschillen ten opzichte van Otjes en Nagtzaam staan daarom uitgebreider beschreven in Bijlage A van dit advies.³¹ De Kiesraad heeft uiteindelijk positief geadviseerd over het voorstel, met enkele aandachtspunten.

In deze doorrekening is voor elke lijst vastgesteld welk percentage op de lijsttrekker heeft gestemd. In de enquête gaf 44% hiervan aan in dit stelsel op de lijst te gaan stemmen, tegenover 34% die dit niet zouden doen.³² Naar deze verhouding zijn de op de lijsttrekker uitgebrachte stemmen in de doorrekening over respectievelijk het aantal lijst- en kandidaatstemmen verdeeld. Ditzelfde is toegepast op de voorkeurstemmers, waarvan 26% aangaf op de lijst, en 51% aangaf op een kandidaat te stemmen. Vervolgens kan met deze 'gesimuleerde' stemmen berekend worden welke kandidaten in dit stelsel verkozen zouden worden.

Hier moet benadrukt worden dat dit om een simulatie van een uitslag gaat met beperkte voorspellingskracht, waarbij de aanname wordt gemaakt dat het stemgedrag verder niet zou veranderen, en de verdeling van voorkeurstemmen over de kandidaten hetzelfde zou blijven.

Dit is onwaarschijnlijk, aangezien kiezers mogelijk anders zouden stemmen als het effect van lijst- en kandidaatstemmen zijn duidelijker wordt en ze gewend zouden raken aan het nieuwe kiesstelsel.³³ Toch geeft het een waardevolle indicatie van hoe een verkiezing zou kunnen verlopen om deze doorrekening te doen.

In tabel 3 staat het verwachte aantal kandidaten dat bij elke onderzochte verkiezing met lijstdoorbreking verkozen zou zijn. Het bevestigt de verwachting van de Staatscommissie en het kabinet dat er meer Tweede Kamerleden op deze manier benoemd zouden worden. Het toont ook aan dat het een vergaande verandering is, waardoor niet meer 1,5% maar tussen 14% en 21% van de Tweede Kamer de lijstvolgorde doorbreekt.

	2010	2012	2017	2021	2023
Huidig kiesstelsel	2	1	4	3	1
Met één stem meer keus	17 – 29	18 – 31	22 – 33	26 – 35	23 – 30

Tabel 3 – Het aantal Tweede Kamerleden dat met lijstdoorbreking verkozen is bij Tweede Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023, en het verwachte, gesimuleerde aantal als deze verkiezingen volgens het 'Met één stem meer keus'-stelsel zouden zijn verlopen.

In dit stelsel zou er dus een directer verband zijn tussen het aantal voorkeurstemmen en het aantal Kamerleden dat op eigen kracht verkozen wordt, ondanks hun plaats op

³¹ Zie <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2024/04/10/advies-wetsvoorstel-met-een-stem-meer-keus>.

³² De overige ondervraagden zeiden (nog) niet te weten hoe ze zouden stemmen. Deze groep kiezers vormt de basis van het gepresenteerde 'lage' en 'hoge' scenario, waarbij zij over lijst- dan wel kandidaatstemmen verdeeld worden.

³³ Nagtzaam, M. A. M., & Van Erkel, P. F. A. (2017). Preference votes without preference? Institutional effects on preference voting: an experiment. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(2), 172–191.

de lijst. Het zou daarmee de invloed van voorkeur- en mogelijk ook regionaal stemgedrag vergroten tot een niveau dat dichterbij de geobserveerde groottes van deze groepen kiezers.

Gallagher-index

Om vervolgens te kunnen beoordelen of deze voorgestelde stelselwijzigingen beter passen bij regionale binding zoals die momenteel ervaren wordt, moet regionale vertegenwoordiging als concept gekwantificeerd worden. Hoeveel beter of slechter is een stelsel immers als er één Flevolander meer verkozen wordt, ten koste van één Gelderlander? Om dit te meten wordt een bestaande berekening uit de politicologie aangepast voor gebruik in regionaal onderzoek.

De 'Gallagher-index' meet de onevenredigheid tussen het aantal behaalde stemmen en het aantal behaalde zetels in een parlement, en wordt voornamelijk gebruikt om verkiezingen in verschillende landen en stelsels te vergelijken op onevenredigheid in de zetelverdeling tussen partijen. Het wordt berekend door de wortel van de gehalveerde gekwadraterde verschillen tussen het aandeel stemmen en het aandeel zetels van elke partij te nemen.³⁴ Ofwel, als v_i het aandeel stemmen en s_i het aandeel zetels is, en i een partij, is de Gallagher-index G :

$$G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}$$

Een Gallagher-index van 0% is dan een perfect evenredige verkiezing, waarbij elke partij precies hetzelfde aandeel stemmen als zetels heeft. In de praktijk komt dit niet voor, en zag zelfs het in principe evenredige Nederlandse stelsel bij de laatste verkiezingen een index van 1,5%. In bijvoorbeeld districtenstelsels ligt het echter al snel hoger; zo zag Canada bij de laatste verkiezingen een Gallagher-index van 13,4%.³⁵

Om dan de regionale 'onevenredigheid' te berekenen kan in plaats hiervan het verschil tussen het aandeel stemmen per gebied en het aandeel zetels toegekend aan kandidaten uit dat gebied. Hiermee behandel je het gebied waarin een kandidaat woont in feite als diens partij. In tabel 4 staan de regionale onevenredigheidsscores, in vergelijking met het 'Met één stem meer keus'-stelsel en een verlaging van de voorkeursdrempel binnen het huidige stelsel, op zowel regio- als provincieniveau.

Het valt ten eerste op dat de Tweede Kamer inderdaad veel meer onevenredig is in regionale afkomst dan in partijaanhang. Dit effect is iets groter als op regioniveau gekeken wordt ten opzichte van provinciale afkomst, al wordt dit deels verklaard doordat het rekenkundig moeilijker is om een eerlijke verdeling van 40 regio's dan van 12 provincies te creëren.

In de simulaties van Met één stem meer keus neemt de Gallagher-index op provincieniveau tussen 0,8%- en 1,5%-punt af, en op regioniveau tussen 0,6%- en 1%-punt. Dit is een klein maar consistent effect dat bij elke onderzochte verkiezing

³⁴ Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, 10(1), 33-51.

³⁵ Zie https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/EISystems/.

geconstateerd werd, wat betekent dat Met één stem meer keus tot een eerlijkere verdeling van de regionale afkomst lijkt te leiden.

	Regio	Provincie
Huidig kiesstelsel	12,8%	12,1%
Met één stem meer keus	11,8% – 12,2%	10,6% – 11,3%
Verlaging drempel (2%)	11,2%	9,5%

Tabel 4 – De gemiddelde Gallagher-index op regio- en provincieniveau in het huidige kiesstelsel, in de simulaties van Met één stem meer keus, en in een stelsel met een verlaagde voorkeursdrempel van 2%, bij Tweede Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023. (Lager is beter.)

Bij elke verkiezing lag daarnaast het aantal regio's dat door tenminste één Kamerlid 'vertegenwoordigd' werd 1 of 2 regio's hoger, vanaf een gemiddelde van 32 vertegenwoordigde regio's nu. Dat betekent dat meer kiezers ten minste één iemand uit hun regio zouden kunnen herkennen in de Tweede Kamer.

Bij een verlaging van de voorkeursdrempel naar 10% of zelfs 5% komen soortgelijke toenames in de regionale evenredigheid voor, die hierdoor niet opgenomen zijn in de tabel. Pas bij de vergaande verlaging naar 2% van de kiesdeler neemt de Gallagher-index nog sterker af, met 1,6%- op regio- en 2,6%-punt op provincieniveau.

De Staatscommissie achtte zo'n verandering echter minder wenselijk. Hoewel de commissie inzag dat het tot meer lijstdoorbrekingen, en dus een sterkere band tussen kandidaten en kiezers, zou leiden, zou er dan nog steeds geen optie zijn om op de lijst als geheel te stemmen. Veel kiezers geven aan dit te willen, waardoor de Staatscommissie uiteindelijk niet voor enkel verlaging koos.

Wel tonen beide stelsels dus een veel sterker electoraal effect van regionale binding. Wanneer kiezers meer invloed krijgen, wordt de Tweede Kamer dus sterker regionaal vertegenwoordigend. Daarmee lijkt de gedachtegang van de Staatscommissie, dat een sterkere persoonlijke binding ook tot een sterkere regionale binding zou leiden, bevestigd.

Regionale alternatieven

Deze voorstellen die regionale vertegenwoordiging niet opleggen, maar faciliteren, lijken dus al positieve invloed te hebben. Toch staan ook in verschillende partijprogramma's voorstellen om een vorm van kiesdistricten te herintroduceren, omdat hierdoor regionale vertegenwoordiging altijd gegarandeerd zou zijn.

Bij deze voorstellen wordt onder andere verwezen naar de kiesstelsels van Denemarken en Zweden, waar het grootste deel van de parlementariërs worden verkozen in meervoudige kiesdistricten, en het overige deel vanaf een landelijke lijst als compensatie voor het behoud van partijevenredigheid.⁹

Een minderheidsgroep onder de kiezers in Nederland lijkt voorstander te zijn van kiesstelsels in deze vorm; zo gaf in 2017 in het NKO 35% aan voor een stelsel waarin

regio's of provincies hun eigen zetels krijgen.³⁶ De steun ligt daarmee lager dan die voor het Met één stem meer keus-stelsel, waarvan 45% voorstander zei te zijn in 2023.²⁸ In beide enquêtes was er ook een relatief grote groep die geen voorkeur uitsprak.

Omdat in deze stelsels andere mensen zich gekandideerd zouden hebben, en ook elk maar in één kiesdistrict, is het niet goed mogelijk om op dezelfde manier een doorrekening te doen van de bijbehorende regionale vertegenwoordiging van deze stelsels. Verwacht kan echter worden dat het verder zal toenemen, ook ten opzichte van de andere voorstellen. Het zal door de compensatiezetels wel altijd nog steeds enigszins regionaal onevenredig blijven, omdat deze vanaf landelijke lijsten verdeeld zouden worden, die ook nu – zoals benoemd – niet altijd regionaal evenredig zijn.

In eerder onderzoek is echter wel de regionale spreiding van geboorteplaatsen van parlementariërs in verschillende landen vergeleken. Opvallend genoeg viel Nederland met deze meetmethode in een wereldwijde middenmoot van regionale spreiding, en kende het een lagere onevenredigheidsscore dan Denemarken.³⁷ Zweden werd niet onderzocht. Het kan dus niet zonder meer geconstateerd worden dat regionale stelsels per definitie tot de grootste regionale vertegenwoordiging leiden.

Al met al is het minder duidelijk of deze opgelegde vorm van regionale binding past bij het geobserveerde regionaal stemgedrag. In deel 4 is vastgesteld dat bij de onderzochte verkiezingen gemiddeld ongeveer een derde van de voorkeurstemmen zijn uitgebracht op kandidaten uit de provincie waar de kiezer woont. Dit is geen klein deel van het electoraat, maar er kan niet bij elk van deze stemmen vastgesteld worden dat hier een gemotiveerde regionaal gebonden stem uitgebracht werd. Slechts 4,7% gaf in het NKO aan enkel gemotiveerd te zijn door regionale belangen.²⁰

Hoewel in dit verslag is aangetoond dat er aanzienlijke regionale effecten zichtbaar zijn in het stemgedrag op kandidaten, dienen kiesstelsels ook veel breder beoordeeld te worden. Een deel van de voorkeurstemmers die op een kandidaat verder van huis stemde, zou in een regionaal kiesstelsel immers niet meer op hun kandidaat van voorkeur kunnen stemmen, met bijvoorbeeld een bepaalde profilering of inhoudelijke expertise, terwijl zij dit nu wel doen. Dit is uiteindelijk een afweging voor de wetgever.

6. Conclusie

Vanwege het idee dat regionale belangen onvoldoende vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer, en het bredere gevoel van een 'kloof' tussen kiezers en de politici die zij verkiezen, zijn regelmatig voorstellen gedaan om het kiesstelsel anders in te richten om de regionale stem luider te laten klinken. Om deze voorstellen te beoordelen en te vergelijken met het huidige stelsel moet de regionale werking hiervan worden beoordeeld.

In dit onderzoek is daarom het effect van regionaal gebonden stemgedrag onderzocht op basis van alle uitgebrachte voorkeurstemmen bij Tweede

³⁶ Jacobs, K. (2017). Referenda en andere institutionele hervormingen. In *Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Stichting KiezersOnderzoek.

³⁷ Carella, L., & Eggers, A. (2024). Electoral Systems and Geographic Representation. *British Journal of Political Science*, 54(1), 40–68.

Kamerverkiezingen tussen 2010 en 2023. Een kwantitatieve benadering maakte grootschalige analyses van stemgedrag mogelijk, waarbij de woonplaatsen van kiezers en kandidaten werden vergeleken.

Hier werd een regionale stem, ofwel elke voorkeurstem waar kandidaat en kiezer in hetzelfde gebied wonen, onderscheiden van een regionaal gebonden stem, waarbij uit kan worden gegaan van een regionale motivering. Dit laatste kan immers niet rechtstreeks uit de stemtotalen worden afgeleid, waardoor relatieve verschillen in het aantal regionale stemmen hooguit dienden als indicator voor regionale binding.

Een minderheid van de voorkeurstemmers bij elke verkiezing bleek regionaal te stemmen. Bij een gemiddelde verkiezing deelde 35% van deze kiezers een provincie met de kandidaat waarop zij stemden. Lager ligt het gemiddelde aandeel kiezers dat nog lokaler stemde; 22% van de voorkeurstemmers koos een kandidaat uit dezelfde regio, en 11% een kandidaat uit dezelfde gemeente.

Het is onwaarschijnlijk dat hier bij elke stem van regionale binding gesproken kan worden, aangezien slechts 4,7% van de voorkeurstemmers in het NKO aangeeft dat de regio de doorslaggevende factor in hun stem op een kandidaat was.²⁰

Toch zien kandidaten ook een aanzienlijk 'thuisvoordeel' in het gebied waar zij wonen. Hierin worden grote verschillen tussen gebieden zichtbaar, en zijn het vooral de gebieden in de periferie van het land die de grootste mate van binding kennen. Kandidaten die hier wonen halen minstens 5,5%-punt meer stemmen in hun eigen provincie, terwijl een kandidaat gemiddeld 1,5% van de stemmen op een lijst haalt.

In de periferie, in het Noorden, Limburg en ook Zeeland, liggen ook precies de gebieden waar het gevoel van regionale onderwaardering het hoogst is, en daarnaast het vertrouwen in de landelijke politiek het laagst. Regionaal stemgedrag zou dus voor sommigen een uitingsvorm van dit regionaal onbehagen kunnen zijn.

Recente rapporten concluderen dat dit gevoel in sommige gebieden vaak niet onterecht is, door verschrping van publieke voorzieningen, beperkte economische kansen en investeringen van de Rijksoverheid die achterblijven op economisch sterkere regio's.^{5,6} Dit benadrukt het belang van een goede vertaling van regionale stemmen naar een regionaal vertegenwoordigend parlement, om vertrouwen in de politiek te kunnen waarborgen.

Bestudering van dit effect van regionale binding leverde een genuanceerd beeld op. In internationale context staat Nederland er op regionale vertegenwoordiging in de Tweede Kamer niet slecht voor. Hierin heeft regionaal stemgedrag een indirecte rol, door de invloed die bredere electorale patronen kunnen hebben, en in het verleden hebben gehad, op de samenstelling van kandidatenlijsten door partijen.

Het direct doorwerkende effect van regionale stemmen is echter wel beperkt. Doordat kandidaten een vrij hoge voorkeursdrempel moeten behalen in ons kiesstelsel, is het aantal Kamerleden dat enkel door voorkeurstemmen verkozen is bij elke verkiezing laag. Hierdoor heeft een voorkeurstem vaak slechts een zeer kleine invloed op de uiteindelijke, al dan niet regionale, samenstelling van de Tweede Kamer.

Om deze reden zijn er vanuit de politiek, media en wetenschap in de afgelopen jaren voorstellen gedaan om het kiesstelsel te hervormen. Het wetsvoorstel Met één stem meer keus is het antwoord van het demissionaire kabinet Rutte-IV, en zou de invloed

van voorkeurstemmen op de benoeming van Kamerleden vergroten, zo blijkt ook uit de doorrekening in dit onderzoek. Daarnaast zou in het huidige stelsel ook de voorkeursdrempel verlaagd kunnen worden.

Op basis van simulaties van de verwachte uitslag, bleek uit de Gallagher-index dat bij beide stelselhervormingen de onevenredigheid tussen het aantal stemmen en het aantal Kamerleden per gebied zou afnemen. Hierbij worden pas verschillen tussen de twee hervormingen duidelijk wanneer de voorkeursdrempel binnen het huidige stelsel vergaand verlaagd zou worden.

Dit betekent dat de Tweede Kamer beter regionaal vertegenwoordigend zou zijn als kiezers meer invloed krijgen over de personele samenstelling van het parlement.

Verschillende partijprogramma's gaan nog een stap verder met een voorstel om een vorm van kiesdistricten te herintroduceren naar Zweeds of Deens model, waardoor regionale binding een expliciet en vast onderdeel van het kiesstelsel zou vormen.⁹ Hoewel dit niet kon worden gesimuleerd, kan verwacht worden dat dit tot een nog sterkere regionale vertegenwoordiging leidt.

Minder duidelijk is echter of deze regionale stelsels passen bij de mate van regionale binding die nu bij Tweede Kamerverkiezingen voorkomt. Minstens twee derde van de voorkeurstemmers koos bij de afgelopen verkiezingen immers voor een kandidaat die in een ander gebied woonde. Dit zou in deze stelsels niet meer mogelijk zijn, waardoor kiezers die op zoek zijn naar een specifiek profiel of inhoudelijke expertise mogelijk buiten de boot vallen.

Uiteindelijk is het een fundamenteel vraagstuk bij wie de verantwoordelijkheid voor de regionale spreiding van de Tweede Kamer hoort te liggen. Het kan in het huidige kiesstelsel bij voornamelijk de partijen blijven, of meer verschoven worden naar de kiezer, door voorkeurstemmen meer invloed te geven, of de wetgever, door een expliciet regionaal stelsel te hanteren.

Nader onderzoek

Meer onderzoek is nodig om een beter onderscheid te kunnen maken tussen regionaal stemgedrag en regionaal gebonden stemgedrag. Vanwege de beperkte informatie in verkiezingsuitslagen was het in dit onderzoek niet goed mogelijk om specifiek kiezers te analyseren die op zoek waren naar een regionale band.

Door middel van enquêteonderzoek zou verder toegespitst kunnen worden welke rol de woonplaats van een kandidaat speelt in de besluitvorming van kiezers, en hoe dit zich verhoudt tot hun regionale identiteit, door te onderzoeken welke kandidaten kiezers als 'regionaal' zien, en hun regionaal onbehagen, door te bestuderen wat kiezers zoal drijft om te stemmen op een regionale kandidaat.

Ook zou dit onderzoek uitgebreid kunnen worden naar de gebieden die nu konden worden onderzocht, namelijk kiezers op de BES-eilanden en in het buitenland. Vanwege de grote afstand van hen tot het Nederlandse politieke centrum, zou het interessant kunnen zijn om te onderzoeken hoe zij regionale binding uiten of zouden willen uiten in hun stemgedrag.

Daarnaast kan dit onderzoek ook verder uitgebreid worden naar andersoortige verkiezingen, waarbij vooral lokalere verkiezingen interessant zijn. Stemmen mensen

vaker op een kandidaat uit hun eigen gemeente bij Provinciale Statenverkiezingen? En is het effect bij Gemeenteraadsverkiezingen ook zichtbaar op wijkniveau?

Tot slot, ook de verwachte regionale vertegenwoordiging van expliciet regionale stelsels kan van toegevoegde waarde zijn, hoewel hierbij minder gebruik gemaakt kan worden van bestaande verkiezingsuitslagen. Dit komt doordat kiezers in deze stelsels een andere lijstvolgorde gepresenteerd zouden hebben gekregen. Hierdoor zou aanvullende informatie over stemgedrag in deze stelsels nodig zijn, zoals een enquête of experiment.

Nawoord

Dit onderzoeksverslag is onderdeel van mijn stage bij de Kiesraad van januari tot en met april 2024. Ik wil graag mijn stagebegeleiders, Joris Gijsenbergh en Chris Mostert, van harte bedanken voor hun steun en advies gedurende de hele stage.

In deze tijd heb ik op het vlak van data-analyse ook ondersteund in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2023, door telverschillen in kaart te brengen bij centrale en decentrale stemopname, en bij de advisering over het wetsvoorstel Met één stem meer keus, door het verwachte aantal lijstdoorbrekingen te simuleren.^{38,31}

³⁸ Zie <https://kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2024/03/13/evaluatie-van-de-tweede-kamerverkiezing-2023>.