



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Memo Vergelijking omvang parlementen

Dienst Analyse en Onderzoek

aan Presidium
van Dienst Analyse en Onderzoek
datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023
pagina 1/8

Samenvatting

Het aantal leden van de Tweede (en Eerste) Kamer is vastgelegd in de Grondwet. Wijziging van het aantal leden vergt dus grondwetswijziging. Het aantal Kamerleden is in de loop der tijd toegenomen, waarbij het aantal leden in de negentiende eeuw enige tijd afhankelijk was van het aantal inwoners. Dat uitgangspunt is losgelaten. Het huidige aantal leden is bepaald in 1956, toen een uitbreiding van 100 naar 150 plaatsvond vanuit de gedachte dat de Kamer een steeds groter en complexer takenpakket had gekregen. Tegelijkertijd is het aantal inwoners dat één Kamerlid representeert in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen.

Op basis van gegevens van de International Parliamentary Union (IPU) kan een vergelijking worden gemaakt van het aantal parlementsleden in Europese en Noord-Amerikaanse nationale parlementen. Deze notitie biedt een overzicht van de beschikbare cijfers, al moet de vergelijkbaarheid daarvan wel worden genuanceerd.

Om de ideale omvang van een parlement te bepalen is een wetenschappelijke maatstaf beschikbaar die uitgaat van een optimale efficiency (de 'wet van de derdemachtswortel'), maar in de discussie worden ook veel andere invalshoeken betrokken. Zo leiden verschillende opvattingen over het gewenste takenpakket van het parlement en de relatie tussen kiezer en gekozene tot argumenten voor en tegen het vergroten van het aantal Kamerleden. Welke perspectieven daarin de doorslag moeten geven, is afhankelijk van een politieke afweging.

Gezien de benodigde Grondwetswijziging, de plaats van het onderwerp in de bredere discussie over democratische vernieuwing en de politieke afwegingen die moeten worden gemaakt, zou een eventueel gesprek over dit onderwerp binnen de commissie Binnenlandse Zaken gevoerd kunnen worden.



datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

1 Aanleiding en opzet van deze memo

In het debat over de Raming op 20 juni 2022 heeft het lid Segers (ChristenUnie) vragen gesteld over de omvang van de Tweede Kamer. Daarbij is toegezegd de Dienst Analyse en Onderzoek te verzoeken om een internationale vergelijking te maken tussen de grootte van parlementen. Hierbij wordt tevens gevraagd advies te geven over hoe een gesprek kan worden gevoerd over dit onderwerp in de Nederlandse context binnen de Tweede Kamer. De Voorzitter heeft de Dienst Analyse en Onderzoek vervolgens verzocht om een analyse voor het Presidium. Gevraagd is om een beknopt overzicht van de beschikbare kennis over de omvang van parlementen in vergelijkende zin, waarbij tevens wordt aangegeven in hoeverre de discussie over de omvang van het parlement afhankelijk is van politieke afwegingen.¹

Dit memo gaat allereerst in op het relevante constitutionele kader (par. 2), gevolgd door een vergelijkend overzicht van beschikbare cijfers over de omvang van parlementen (par. 3). Daarna wordt een (niet uitputtend) aantal perspectieven en discussiepunten geschetst aan de hand waarvan vragen over de gewenste omvang van het parlement kunnen worden benaderd (par. 4).

2 Constitutioneel-historisch kader

Het aantal leden van de Tweede (en Eerste) Kamer is vastgelegd in de Grondwet. Wijziging van het aantal leden vergt dus grondwetswijziging. Het huidige artikel 51, tweede lid bepaalt dat de Tweede Kamer uit 150 leden bestaat. Dit is niet altijd zo geweest.

Tabel: Aantal Tweede Kamerleden in historisch perspectief

<i>Jaar</i>	<i>Aantal Tweede Kamerleden</i>
1815 (met België)	110
1840 (zonder België)	58
1848	Variabel, met één lid per 45.000 inwoners
1887	100
1956	150

Aanvankelijk, in 1815, telde de Tweede Kamer 110 leden. Wegens de afscheiding van België werd dit aantal in 1840 teruggebracht naar 58 leden. De Grondwet van 1848 bepaalde dat de Tweede Kamer zou bestaan uit een variabel aantal leden, die in districten werden verkozen en ieder 45.000 inwoners vertegenwoordigden. In 1887 werd de koppeling met het inwoneraantal verlaten en het aantal leden vastgesteld op 100. Dat betekende een verruiming ten opzichte van het toen geldende variabele aantal van 86, maar dit aantal kon tegelijkertijd dus niet meer doorgroeien naarmate

¹ In deze bijgewerkte versie is de toelichting op de cijfers van de IPU op pagina 4-5 verhelderd.



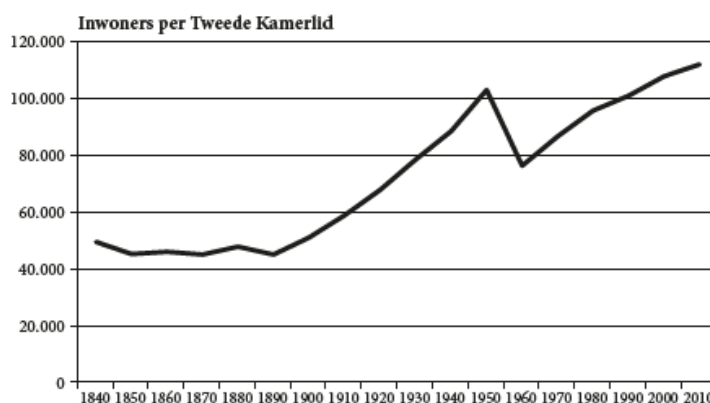
datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

de bevolking verder toenam. Ook in de meeste andere landen is de vaste koppeling met het inwoneraantal sinds de 19^e eeuw losgelaten. De gedachte was dat niet het inwonersaantal, maar een effectieve uitoefening van taken doorslaggevend moet zijn voor het aantal Kamerleden.² In de literatuur werd al opgemerkt dat een steeds groter wordend parlement niet per se zou leiden tot een beter debat.³

In 1956 volgde echter opnieuw een uitbreiding, waarbij het huidige aantal van 150 leden werd vastgesteld. Daarvoor werd toen gekozen omdat het parlement door de jaren heen een steeds groter en complexer takenpakket had gekregen, onder meer op internationaal vlak. Ook de omvang van de bevolking en de band met de kiezer speelden een rol in de discussie. Tegenargumenten die in het debat over de uitbreiding werden genoemd, zoals het argument dat er ook juist taken waren verdwenen in de loop der tijd, de mogelijke versplintering van het parlement door het toegenomen aantal leden en het kostenaspect, kregen onvoldoende steun.⁴

Sinds 1840 is het aantal Tweede Kamerleden dus gestaag uitgebreid van 58 naar 150, waarbij de grootste sprong (met 50 extra leden) werd gemaakt bij de laatste uitbreiding in 1956. Terwijl het aantal Kamerleden in de loop der tijd dus toenam, groeide ook de bevolking. Dit hield echter geen gelijke tred. Zoals onderstaande grafiek (Figuur 1) laat zien, is een Kamerlid door de jaren heen een steeds groter aantal inwoners gaan vertegenwoordigen. In 2011 deed het kabinet-Rutte I overigens nog het

Grafiek – Aantal inwoners per Tweede Kamerlid 1840-2010.



Figuur 1 Bron: Hillebrink 2014

² S. Hillebrink, 'Hoeveel volksvertegenwoordigers heeft Nederland nodig?', in: D.P. van den Bosch (red.), *De jaren van het Koninkrijk*, Den Haag 2014, p. 112-113.

³ G. Karapetian, 'Waarom bestaan de Tweede en Eerste Kamer uit 225 leden? Een Grondwethistorische verkenning', *Ars Aequi* 2022, p. 50-57.

⁴ E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk* (diss. Tilburg), Boom Juridisch 2021, p. 218-228. Zie ook Karapetian 2022, p. 54.

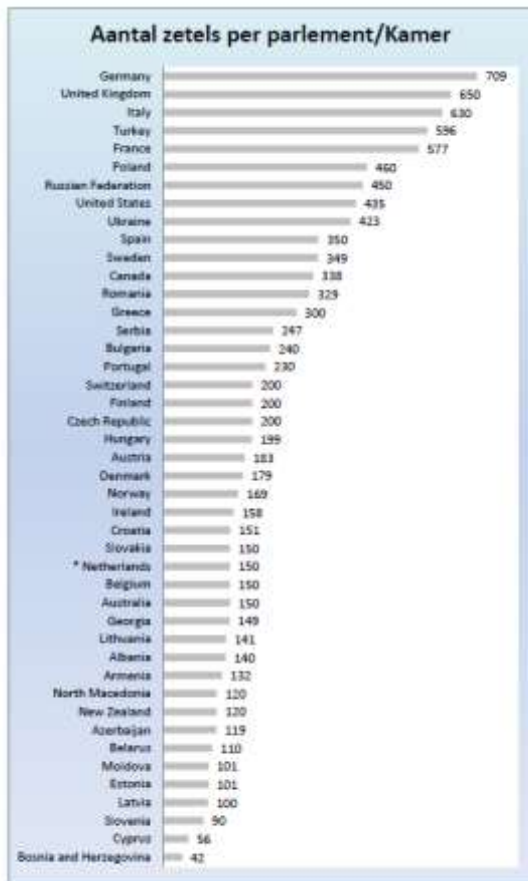


datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

voorstel om de Kamers met een derde te verkleinen, in het kader van een breder beleid om het aantal bestuurders en ambtenaren te verminderen. Een verkleining zou het parlement volgens het kabinet tegelijkertijd ook slagvaardiger kunnen maken.⁵ Het voorstel werd in 2013 ingetrokken.

3 Internationale vergelijking

Op basis van gegevens van de International Parliamentary Union (IPU) is een vergelijkend overzicht gemaakt van de aantallen parlementsleden in Europese en Noord-Amerikaanse nationale parlementen. Ook biedt de IPU vergelijkende gegevens over het aantal inwoners dat per zetel wordt vertegenwoordigd. Onderstaande grafieken bieden hiervan een overzicht.



Bron: IPU

Grafiek 1: Aantal zetels parlement (bij eenkamerstelsel) of Tweede Kamer (bij tweekamerstelsel)
Bron IPU 2019



Bron: IPU

Grafiek 2: Aantal inwoners gedeeld door aantal zetels parlement (bij eenkamerstelsel) of beide Kamers (bij tweekamerstelsel). Bron IPU 2019

⁵ Kamerstukken 33 345.



datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

Grafiek 1 laat zien dat de Tweede Kamer (gemarkeerd met *) in vergelijking met de lagerhuizen (of parlementen in geval van eenkamerstelsels) uit andere landen een beperkt aantal zetels heeft. Tegelijkertijd vertegenwoordigen Eerste en Tweede Kamerleden in Nederland relatief veel inwoners. In grafiek 2 is het inwonersaantal van 16.938.000 (inwoneraantal volgens toenmalige cijfers van de IPU) gedeeld door 225, het gezamenlijk aantal zetels van de Tweede en Eerste Kamer. Dat levert een ratio van 75.280 inwoners per parlamentszetel op. Wanneer alleen de Tweede Kamer als uitgangspunt zou worden genomen, dan zou de ratio uitkomen op 112.920 inwoners per zetel.

Er kunnen wel kanttekeningen worden geplaatst bij de vergelijkbaarheid van bovenstaande cijfers. Zo kennen sommige landen een eenkamerparlement, terwijl andere landen een tweekamerstelsel hebben. In sommige landen wordt gewerkt met een districtenstelsel resulterend in een sterke(re) regionale band tussen kiezer en gekozene, terwijl andere parlementen een vorm van evenredige vertegenwoordiging kennen met een sterk(er) ontwikkeld partijstelsel.⁶ Ook de taakverdeling tussen centrale en decentrale overheden verschilt. Ook de ratio zetels-inwoners is niet altijd goed vergelijkbaar. Zo zou een ratio die in kleinere of middelgrote landen werkbaar is praktisch moeilijk denkbaar zijn voor grote landen, omdat dit een enorm groot parlement zou opleveren.

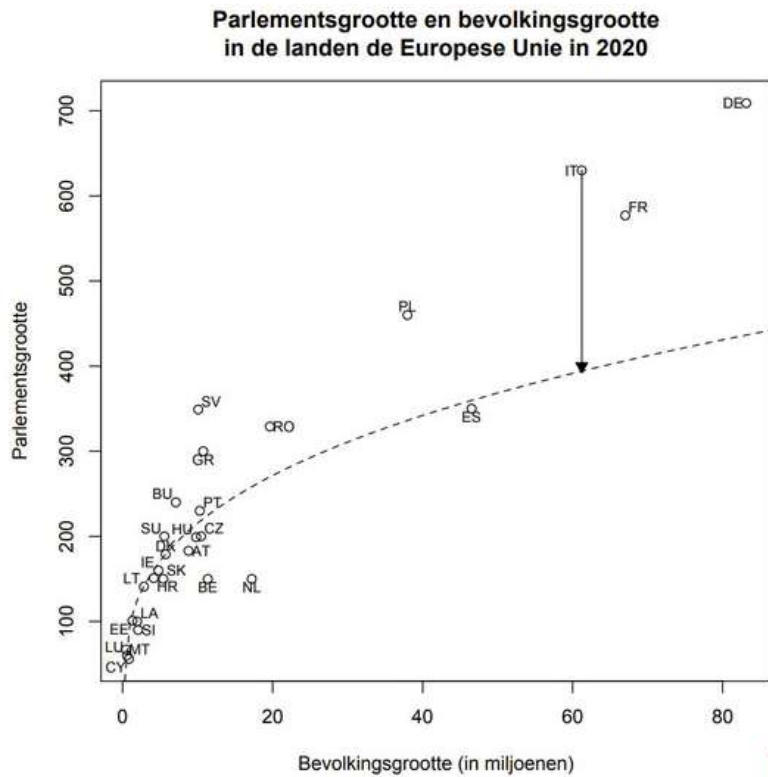
In de politicologie bestaat sinds de jaren 70 van de vorige eeuw een vaak aangehaalde maatstaf om de ideale grootte van een parlement te bepalen. De zogenaamde theorie van de derdemachtswortel, ontwikkeld door de Estse politicoloog Taagepera, gaat er vanuit dat men bij het ontwerpen van een parlement zowel streeft naar een zo laag mogelijk aantal inwoners per Kamerlid als een zo laag mogelijk aantal Kamerleden. Het idee daarachter is dat Kamerleden veel tijd kwijt zijn aan communicatie, met elkaar en met kiezers: een groot parlement betekent veel communicatie tussen Kamerleden onderling, een klein parlement betekent veel communicatie tussen Kamerleden en kiezers.⁷ Deze tijdsbestedingen moeten in balans zijn. De ideale verhouding blijkt volgens Taagepera te worden bereikt als het aantal Kamerleden de derdemachtswortel van de bevolking volgt.

⁶ Overigens leidde de overgang van een districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging in Nederland in 1917 niet direct tot heroverweging van het aantal benodigde Kamerleden. Dit gebeurde wel in 1956.

⁷ Hillebrink 2014, p. 110.



datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023



Figuur 2 De wet van de derdemachtswortel. Bron: Montesquieu Instituut 2020

De wet van de derdemachtswortel, zo stelt de Leidse politicoloog Otjes, blijkt in de praktijk een hoge voorspellende waarde te hebben.⁸ Bovenstaande grafiek laat zien dat veel landen in de Europese Unie dicht bij de curve van die optimale parlamentsomvang zitten. Toch zijn er ook belangrijke afwijkingen, zoals Duitsland (709 Kamerleden in plaats van te verwachten 436) en Nederland (150 Kamerleden in plaats van te verwachten 259). Het aantal Italiaanse parlamentsleden week eveneens sterk af van het 'ideale' aantal, maar is onlangs sterk verkleind naar aanleiding van een referendum en benadert nu de derdemachtswortel.

Overigens moet volgens anderen de wet van de derdemachtswortel worden uitgelegd als een bandbreedte: vrijwel geen enkel land heeft een parlement dat minder dan de helft (ondergrens) of twee keer zo groot is (bovengrens) als de uitkomst van deze formule.⁹ Voor de Tweede Kamer zou die bandbreedte bestaan uit minimaal 145 leden en maximaal 580.¹⁰

⁸ S. Otjes, 'Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben?', Montesquieu Instituut, 26 oktober 2020.

⁹ Hillebrink 2014, p. 110.

¹⁰ Hillebrink 2014, p. 111. Overigens is er ook een andere formule om het optimale aantal vertegenwoordigers te berekenen, die uitgaat van de mate van diversiteit van de bevolking en de extra kosten die een parlementariër oplevert



datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

4 Perspectieven

De vraag naar de ideale omvang van een parlement is, zo bleek hierboven al, op verschillende manieren te benaderen. Welke perspectieven daarbij worden betrokken en welke afwegingen het zwaarst wegen, wordt bepaald door politieke afwegingen. Bovendien vergt aanpassing van het aantal Kamerleden een Grondwetswijziging, wat gevolgen heeft voor de doorlooptijd van een dergelijke verandering. Hieronder wordt, zonder daarbij volledig te kunnen zijn, een schets gegeven van belangrijke invalshoeken die in de loop der tijd in de discussie zijn gehanteerd.

Een gevestigde wetenschappelijke maatstaf om een ideale omvang te bepalen is gericht op **efficiency**: bij welke omvang ontstaat een goede balans tussen de benodigde communicatie tussen Kamerleden onderling en tussen Kamerleden en kiezers? De theorie van de derdemachtswortel biedt daarbij een handvat, maar kent tevens een zekere bandbreedte waardoor er ruimte blijft voor andere argumenten.

Zo kan ook gekeken worden naar de **verhouding zetels-inwoners**: hoeveel burgers vertegenwoordigt één Kamerlid? Hieraan gerelateerd is de relatie tussen kiezer en gekozene, waarbij in de discussie om de veronderstelde kloof te verkleinen soms wordt gekeken naar de omvang van het parlement, en soms juist wordt gepleit voor meer directe vormen van democratie en participatie. Ook opvattingen over het **kiesstelsel** spelen een rol; een districtenstelsel leidt wellicht tot een ander verwachtingspatroon dan een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.¹¹ Vanuit het oogpunt van **representatie** wordt in de Nederlandse discussie bovendien van oudsher veel waarde gehecht aan de mate waarin het parlement uitdrukking geeft aan de diversiteit en pluriformiteit van de bevolking.¹²

Een ander, veel gehanteerd perspectief is de gewenste **taakopvatting** van het parlement. Welk aantal Kamerleden is nodig om de parlementaire (kern)taken goed te kunnen uitoefenen? De beantwoording daarvan is afhankelijk van de gehuldigde opvatting over de rol en taken van het parlement, en over de vertegenwoordigende functie. In de discussie spelen daarbij zowel argumenten voor vergroting (meer werk, meer specialisatie) als voor verkleining (meer focus op hoofdlijnen) een rol.¹³ Otjes kiest daarbij voor een meer pragmatische benadering, waarbij hij stelt dat er niet per sé een optimaal aantal leden voor de Kamer als geheel is, maar wel een optimaal aantal Kamerleden per fractie. Hij stelt dat een fractie uit minimaal 13 leden zou

voor de belastingbetaler. Deze formule komt uit op 326 leden als optimaal voor de Tweede en Eerste Kamer samen. Zie: Hillebrink 2014, p. 111.

¹¹ Zie ook Karapetian 2022, p. 55.

¹² Hillebrink 2014.

¹³ Hillebrink 2014, p. 116.



datum 7 november 2022, bijgewerkt 1 maart 2023

moeten bestaan om alle werkterreinen, ondergebracht in de vaste commissies, effectief te kunnen behandelen. Om het totaal aantal leden niet te groot te laten worden, zou volgens Otjes kunnen worden overwogen om het aantal leden van een fractie niet langer afhankelijk te maken van het aantal behaalde stemmen (elke fractie krijgt dus 13 zetels), maar nog wel bepalend te laten zijn voor het stemgewicht.¹⁴

Verder zijn er ook **andere aspecten** die in het verleden een rol hebben gespeeld, zoals kostenoverwegingen (Thorbeckes idee van 'spaarzaamheid'), fysieke beperkingen zoals de beschikbare ruimte in een vergaderzaal, de vraag met hoeveel leden een vergadering nog effectief kan worden geleid, de verhouding met de Eerste Kamer en binnen de Verenigde Vergadering.¹⁵

Gezien de benodigde Grondwetswijziging, de plaats van het onderwerp in de bredere discussie over democratische vernieuwing en de politieke afwegingen die moeten worden gemaakt, zou een eventueel gesprek over dit onderwerp binnen de commissie Binnenlandse Zaken gevoerd kunnen worden.

¹⁴ Otjes 2020. Het idee dat elke fractie in elke commissie moest kunnen participeren werd ook begin 20^e eeuw al geopperd door Troelstra. Zie Hillebrink 2014, p. 115.

¹⁵ Hillebrink 2014, p. 118.