

8-4-70

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 62 48 81

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken

van 5 februari 1970
nr. B70/246

Ons kenmerk
2368

's-Gravenhage, 8 april 1970.

inzake wets-
groep 10 399

In antwoord op Uwer Excellenties schrijven van 5 februari 1970, nr. B70/246, waarin Zij te kennen geeft gaarne het advies van de Kiesraad te ontvangen omtrent enkele kiestechnische vraagstukken, welke in het Voorlopig Verslag op het ontwerp van wet tot wijziging van de Kieswet, strekkende tot vergroting van het effect van de voorkeurstem (Zitting 1969-1970- 10 399, nr. 4) aan de orde worden gesteld, moge de Kiesraad ten aanzien van de onder a tot en met f door Uwe Excellentie gestelde vragen het volgende opmerken.

a) Leidt het voorgestelde systeem niet tot vrij willekeurige door de partijen niet gewenste consequenties, wanneer de aantallen op de kandidaten uitgebrachte stemmen onderling weinig verschillen?

In het Voorlopig Verslag wordt deze vraag geadstrueerd met de uitslag, bij de in 1962 gehouden verkiezing van de leden van de provinciale staten van Limburg, van de stemming met betrekking tot lijst nr. 1 in kieskring II (Gulpen).

Het blijkt, dat in het nieuwe systeem de uitslag een andere zou zijn geweest dan bij het thans geldende: twee kandidaten met respectievelijk 3154 en 2697 stemmen zouden verkozen zijn geweest boven twee hoger op de lijst geplaatste kandidaten met respectievelijk 1901 en 1674 stemmen.

Dat aldus enige honderden stemmen voldoende zouden zijn gebleken om de volgorde van de lijst te doorbreken, kan op zichzelf moeilijk een argument vormen. In het algemeen is het echter thans reeds zó, dat onder bepaalde omstandigheden een beperkt

aantal stemmen voor de uitslag in een of andere richting doorslaggevend kan zijn. Overigens kan men stellen, dat het wel zelden voorkomt, dat de aantallen op de kandidaten van een lijst uitgebrachte stemmen zo weinig verschillen als uit bovengenoemd voorbeeld blijkt, zodat dit voorbeeld voor de beoordeling van de voorgestelde wijziging met betrekking tot het effect van voorkeurstemmen niet maatgevend kan zijn. In dit verband zij nog opgemerkt, dat bij de Memorie van Toelichting op het ontwerp bij de vraag, of de nieuwe regeling ook voor provinciale staten zal moeten gelden, is opgemerkt, dat in een enkele provincie, waar van de mogelijkheid van een voorkeurstem een frequenter gebruik wordt gemaakt dan elders, de wijziging van het stelsel sterkere uitwerking zal kunnen hebben. Uwe Excellentie achtte dit echter geen overwegend bezwaar.

Men moet, bij beoordeling van het voorgestelde nieuwe systeem, bedenken, dat uitgangspunt is geweest, dat "voorkeurstemmen" - d.w.z. stemmen uitgebracht op een andere kandidaat dan nr. 1 van de lijst - voor het tegenwoordige te weinig effect hebben, zowel omdat het percentage van 50% van de lijstkiezeler te hoog moet worden geacht, als omdat aan de volgorde van de lijst, door overdracht van de stemmen vooraf te doen gaan, te grote betekenis is gegeven. Die overdracht steunt op de gedachte, dat ook de kiezer, die een voorkeurstem uitbrengt, overigens de volgorde aanvaardt, waarin de kandidaten op de lijst zijn gerangschikt. Uiteraard zal dit in feite niet altijd zo zijn. Daaraan zou kunnen worden tegemoetgekomen door een verdere nummering naar voorkeur toe te staan. Doch zulks is steeds uit praktische overwegingen onuitvoerbaar geacht. Verwezen zij hier naar hetgeen hierna onder d volgt. Trouwens ook voor hen, die geen voorkeurstem uitbrengen, maar op nr. 1 van de lijst stemmen, kan de vraag zijn, of de veronderstelling, dat zij met de volgorde van de lijst instemmen, in feite gegrond is. Uit hoofde van een en ander is geoordeeld, dat de tegenwoordige regeling aan de voorkeurstemmer onvoldoende recht doet, en is gezocht naar een oplossing, welke een beter evenwicht schept tussen de aan de volgorde van de lijst toe te kennen betekenis en het effect van de voorkeurstem. De versterking van dit laatste effect kan de belangstelling van de kiezers voor de stemming verhogen, een overweging, welke door het inmiddels vervallen van de opkomstplicht van te meer waarde kan worden geacht. Of die verhoogde belangstelling dan de vormen aanneemt, als in het Voorlopig Verslag op pag. 2, rechterkolom, eerste alinea, geschatst, moet worden afgewacht; met name bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor de provinciale staten, waarop het ontwerp betrekking heeft, is dit slechts in uitzonderingsomstandigheden - en waarbij wellicht ook reeds thans een strijd als in het Voorlopig Verslag geschatst, wordt gevoerd - te verwachten, maar, zoals hiervoren reeds uit de Memorie van Toelichting is aangehaald, die mogelijkheid kan niet als een overwegend bezwaar tegen de nieuwe regeling gelden.

In het Voorlopig Verslag is in dit verband nog gepleit om de overdracht van stemmen te handhaven. Inderdaad zou daardoor het effect van de voorkeurstemmen worden beperkt. In het gekozen voorbeeld zouden de kandidaten 3 en 4, die bij het stelsel van het ontwerp zouden zijn afgevallen, gekozen zijn geweest, en de kandidaten 5 en 6, die in het stelsel van het ontwerp gekozen zouden zijn geweest, zijn afgevallen, zodat alleen de voorkeurstemmen

voor kandidaat 7, ten koste van kandidaat 5, effect zouden hebben gehad. Maar de Regering heeft geoordeeld, in overeenstemming met het voorstel van de Staatscommissie, dat aldus het evenwicht tussen de volgorde van de lijst en het effect van de voorkeurstem niet op de juiste wijze zou worden bereikt.

b) Verdient het niet aanbeveling om in plaats van de lijstkiesdeler de groepskiesdeler als maatstaf aan te leggen?

Het komt de Kiesraad voor, dat in dit gedeelte van het Voorlopig Verslag is voorbij gezien, dat het bij de bepaling van het effect van de voorkeurstemmen niet aankomt op de hoogte van het aantal voorkeurstemmen, maar op de verhouding van dat aantal tot het aantal op de betreffende lijst uitgebrachte stemmen. Eén van elke vier stemmen op die lijst moet die voorkeur vertonen. Op een lijst met b.v. 20.000 stemmen is dit getal 5.000; op een lijst met 40.000 stemmen 10.000; 5.000 stemmen op een lijst van 10.000 wegen even zwaar als 10.000 op een lijst van 20.000. Zo is het in 1921 bij de invoering van voorkeurstemmen dan ook begrepen.

En het is aanleiding geweest om de lijstkiesdeler - tot dan toe onbekend - in de Kieswet op te nemen. Het desbetreffende amendement van ir. Albarda, voorgesteld op het voetspoor van het in het Voorlopig Verslag vermelde artikel van mr. G. van den Bergh, is dan ook door de Tweede Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen (Handelingen Tweede Kamer 1921-1922, pag. 2954).

Het Voorlopig Verslag wil nu terugkeren tot de groepskiesdeler. Maar men bedenke, dat de verdeling van de tot de groep behorende lijsten op de bestaande voet zal moeten blijven geschieden. En daarmee blijft, zoals met de door het Voorlopig Verslag geproduceerde cijfers blijkt, de mogelijkheid, dat de aanwijzing van de op de lijst gekozenen moet geschieden op lijsten met een lijstkiesdeler, sterk afwijkende - naar boven of beneden - van de groepskiesdeler. Wat zou nu het effect zijn, indien men voor verkiezing bij voorkeur 25% niet van de lijstkiesdeler, maar van de groepskiesdeler eist? Dat b.v. in 1963 voor een lijst met 10.231 stemmen (B.P.) voor verkiezing bij voorkeurstemmen $\frac{1}{4}$ van de groepskiesdeler, zijnde $\frac{1}{4}$ van 44.410 of 11.103 stemmen nodig zou zijn. Ook al had dus een kandidaat b.v. op nummer 3 van de lijst alle stemmen verkregen, dan zou desondanks nummer 1 gekozen moeten zijn verklaard. En anderzijds zou bij een verkiezing op een lijst met een lijstkiesdeler van 65.176 stemmen (P.S.P.-1963) $\frac{1}{4}$ van 47.343 of 11.836 stemmen - dus nog niet $\frac{1}{6}$ van de op die lijst verkregen stemmen - voldoende zijn geweest om met voorkeurstemmen gekozen te zijn. De Kiesraad meent dan ook, dat de in het Voorlopig Verslag opgeworpen suggestie niet kan worden gevolgd.

c) Kan niet de som van alle stemmen, die in het land op een kandidaat zijn uitgebracht, bepalend zijn?

Daargelaten het - wellicht min of meer theoretische - bezwaar, dat voorkeurstemmen worden uitgebracht binnen het kader van de personen, welke voorkomen op de lijst, waarop de kiezer stemt, zodat niet zeker is of hij binnen een ander kader ook een voorkeur voor die persoon zou hebben laten gelden, en omgekeerd - stuit,

zoals in het Voorlopig Verslag ook al reeds wordt verondersteld, de verwezenlijking van de daar bepleite samenstelling op grote praktische bezwaren. Ingewikkelde manipulaties zouden daartoe nodig zijn. Men zou het zich zo kunnen voorstellen, dat eerst op de gebruikelijke wijze de verdeling van een lijstengroep over de lijsten plaats heeft, en dat dan wordt nagegaan of de door een kandidaat op de onderscheiden lijsten van de groep verkregen stemmen tezamen, indien zij alle op één van die lijsten werden ondergebracht, 25% van de op die lijst uitgebrachte stemmen zou opleveren (zou dit ten aanzien van meerdere lijsten het geval zijn, dan zou de lijst, waarop hij naar evenredigheid de meeste voorkeurstemmen had, in aanmerking moeten komen). Intussen zou dan, omdat door die overbrenging de lijstcijfers, en daarmee ook de lijstkiesdeler, mede van alle andere lijsten zich zouden wijzigen, met tenietdoening van de eerste vaststelling, een nieuwe vaststelling van de verdeling van de tot de groep behorende lijsten en van de lijstkiesdelers moeten plaats hebben. Op zichzelf zou dit uiteraard de vaststelling van de uitslag reeds zeer bemoeilijken en dus vertragen, maar bovendien zou kunnen blijken, dat die tweede vaststelling, naast het gekozen worden van hem, die nu bij voorkeur gekozen wordt verklaard, allerlei andere reflexen op de totale uitslag zou hebben. Hierboven is er reeds op gewezen, dat de bepaling, naast de verlaging van 50% tot 25%, dat bij behalen van 25% de volgorde van de lijst zal worden doorbroken, van tevoren moeilijk te overziene consequenties zal hebben. In dit verband nu ook nog een nieuwe mogelijkheid van bezwaarlijk te voorspellen complicaties te openen, schijnt de Kiesraad niet geraden. Men wachte in elke geval de werking van de bepaling, zoals die thans wordt voorgesteld, af.

d) Welke bezwaren zijn er tegen invoering van de facultatief meervoudige overdraagbare stem, het zogenaamde verfijnde Hare-Clark stelsel?

In het door het Centraal stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal (thans: de Kiesraad) op 15 december 1949 uitgebrachte rapport inzake het ontwerp ener nieuwe kieswet - welk ontwerp leidde tot de wet van 13 juli 1951, Stb. 290 - werd ten aanzien van de verkiezingen van de Tweede Kamer, van de provinciale staten en van de gemeenteraden met meer dan elf leden het stelsel van facultatieve meervoudige voorkeur, het z.g. verfijnde Hare-Clark stelsel uitgewerkt. Omdat blijkens die uitwerking aanvaarding van dit stelsel een totale omwenteling van het bestaande systeem zou betekenen, heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken overeenkomstig de suggestie van de Kiesraad aan de besturen der politieke partijen en aan een groot aantal bestuurscolleges alsmede aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de volgende vragen voorgelegd:

- a. wordt het gewenst geacht het bestaande stelsel van de enkelvoudige voorkeur te vervangen door dat van de facultatieve meervoudige voorkeur, en
- b. moet, bij bevestigende beantwoording van a, dit dan voor alle verkiezingen gehandhaafd gaan met een lijstenstelsel, dan wel moet dit voor de kleinste gemeenten gecombineerd worden met een

overgang tussen lijsten- en personenstelsel, als in het door het centraal stembureau opgestelde ontwerp.

De gestelde vragen werden bijna unaniem in ontkennende zin beantwoord.

Minister Van Maarseveen zag hierin aanleiding aan het rapport van het centraal stembureau in dit opzicht geen verder gevolg te geven. Aan de Memorie van Toelichting op de Kieswet moge het volgende worden ontleend:

"Onder de vele bezwaren, welke naar voren werden gebracht, "wegen voor de ondergetekende in het bijzonder zwaar die, welke "betrekking hebben op het verloop der verkiezingswerkzaamheden. "In dit verband werd opgemerkt, dat de ingewikkelde aard van de "voorgestelde stemwijzen over het algemeen te hoge eisen zal stellen aan tal van kiezers, die blijkens de ervaring reeds thans in "vele gevallen moeilijkheden bij het invullen van hun stembiljetten "ondervinden. Doch ook bij het opmaken van de processen-verbaal "door de stembureaus werd stagnatie verwacht, terwijl men vreesde, "dat het geldig verklaren van stembiljetten tot uiteenlopende "beslissingen aanleiding zou geven. Tenslotte werd erop gewezen, "dat het ingewikkelde systeem van het depouillement ten gevolge "zal hebben, dat het vaststellen van de uitslag der verkiezing "praktisch zal moeten worden overgelaten aan een klein aantal "deskundigen, dat terzake van zijn arbeid niet of nauwelijks ge- "controleerd zal kunnen worden, een uiteraard hoogst ongewenste "situatie.

"Tegen invoering van een afzonderlijk stelsel voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraden met zeven of elf leden "werd uit gemeentelijke kringen o.m. als bezwaar ingebracht, dat "bij de kiezers in de desbetreffende gemeenten vergissingen zullen "ontstaan, daar zij van verschillende stemwijzen gebruik kunnen "maken, al naar gelang het betreft verkiezingen voor de Tweede "Kamer en de provinciale staten of voor de gemeenteraden".

De hier opgesomde bezwaren tegen het stelsel van meervoudige voorkeur werden door de beide Kamers der Staten-Generaal volledig onderschreven. En naar het oordeel van de Kiesraad gelden zij nog orverkort. In dit verband moge er nog op worden gewezen; dat het de laatste jaren moeilijker wordt voor het bezetten van de stembureaus gegadigden te vinden, welk euvel in de toekomst nog zal toenemen. Zou nu een systeem worden ingevoerd, dat aan de leden van de stembureaus nog hogere eisen zal gaan stellen dan thans reeds het geval is, dan is de vrees niet ongegrond, dat het binnen afzienbare tijd tot de onmogelijkheden zal gaan behoren om gegadigden te vinden, die zich voor dit dan wel zeer gespecialiseerde werk beschikbaar willen stellen.

e) Kan een nadere motivering worden gegeven, waarom het voorstel niet tot de gemeenteraad in het algemeen of die van grote of grotere gemeenten in het bijzonder kan worden doorgetrokken?

Ten aanzien van gemeenteraadsverkiezingen heeft de Kiesraad in zijn rapport van 24 oktober 1966 (Bilago II van de nota betreffende het beleid inzake Gronkzet en Kieswet d.d. 2 december 1968,

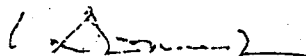
Zitting 1968-1969, nr. 5) opgemerkt, dat voor toepassing bij deze verkiezingen van het nieuwe stelsel, met name in de kleine gemeenten, minder aanleiding bestaat, aangezien bij deze verkiezingen toch reeds het accent veel sterker pleegt te liggen op het stemmen op personen dan op het stemmen op partijen. M.a.w. aan verlaging van het vereiste percentage voorkeurstemmen en doorbreking van de volgorde van de lijst, gelijk die door het ontwerp met betrekking tot de verkiezingen van de Tweede Kamer en de provinciale staten ter bereiking van een beter evenwicht tussen de volgorde van de lijst en de voorkeurstemmen wenselijk wordt geacht, is, met name voor de kleine gemeenten, geen behoefte; integendeel het daar reeds in feite aanwezige evenwicht zou kunnen worden verstoord.

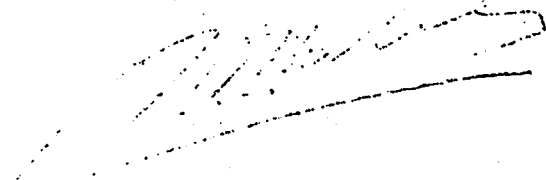
Inderdaad heeft de Kiesraad, evenals Uwe Excellentie blijkens de Memorie van Toelichting, de vraag, of vorenaangegeven overweging voor de gemeenten over de gehele lijn moet gelden, min of meer opengelaten. Hier klemt de vraag, waar dan eventueel de grens ware te leggen. De Kiesraad zou het een verstandig beleid achten in dit stadium omtrent de verkiezingen voor de gemeenteraad geen beslissing te nemen. Het is toch ook zó, dat het nieuwe stelsel niet reeds bij de a.s. gemeenteraadsverkiezingen zal kunnen gelden. De zaak wordt dus eerst tegen 1974 van praktisch belang. Beter kan tegen die tijd, mede in het licht van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van dit jaar, en met inachtneming ook van de werking van het nieuwe stelsel bij de Kamerverkiezingen van 1971, deze aangelegenheid nader worden bezien.

f) Dient de mogelijkheid tot het vermelden van wetenschappelijke titels op de kandidatenlijsten gehandhaafd te blijven?

Dit is een onderwerp, dat geheel valt buiten het kader van de voorgestelde voorziening. Verruiming van dat kader zou ook voor het aan de orde stellen van andere wijzingen van de Kieswet de gelegenheid openen. Afgezien daarvan schijnt het de Kiesraad weinig elegant op eón in 1965 na omstandige overweging gevallen beslissing thans reeds weder terug te komen.

Namens de Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris.