

19-9-73

# KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

Aan  
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van  
7 mei 1973, nr.B73/657

Ons kenmerk  
2757

's-Gravenhage, 19 september 1973  
verzonden: 27

Onderwerp Alternatieve stem

In antwoord op het schrijven van Uwer Excellenties ambtsvoorganger van 7 mei 1973, nr.B 73/657, inzake een artikel van de hand van de heer mr. W.C.van Binsbergen in het Nederlands Juristenblad van 10 februari 1973, moge de Kiesraad het navolgende onder Uw aandacht brengen.

Het artikel heeft betrekking op een van verscheidene kanten aanbevolen verhoging van de kiesdrempel. Doel is daarbij het aantal zeer kleine partijen in de volksvertegenwoordiging drastisch te verminderen. Schrijver erkent de bezwaren, maar stelt daartegenover, dat in en buiten het parlement grote waardering bestaat voor de rol, welke enige solisten in de Kamer vervullen. Verhoging van de kiesdrempel, welke deze waardevolle miniaturen met ondergang zou bedreigen, zou veel weerstanden oproepen. Hij meent voor dit dilemma een uitkomst te hebben.

Deze bestaat daarin, dat elke kiezer op twee afzonderlijke, verschillend gekleurde stembiljetten een stem zou uitbrengen, op het eerste die op de kandidaat "die zijn grote liefde is", op het tweede op een kandidaat van een andere partij, die hij als tweede zou prefereren. Haalt de partij van eerste keuze de kiesdrempel, dan speelt de tweede keus geen rol; in het tegengestelde geval wordt de tweede stem actief; hij gaat meetellen voor de partij waarop zij is uitgebracht.

Denkbaar is - zo vervolgt de schrijver -, dat twee kleine partijen, die elk afzonderlijk de kiesdeler niet zouden halen, "via de tweede liefdes elkaar in de armen vallen". Zij zouden dan als één fractie dienen te functioneren. "Stelt men de kiesdrempel zo hoog, dat de kleinste fracties in de Tweede Kamer

minstens vier leden omvatten, dan zou het denkbaar zijn dat via de tweede stemmen van hun wederzijdse aanhangers in de huidige situatie bijvoorbeeld GPV en SGP één fractie van vier man zouden vormen".

Wat van dit voorstel te denken? Het is kennelijk algemeen bedoeld: "elke kiezer brengt twee stemmen uit". Maar dan valt aanstonds op te merken, dat zulk een tweede keuze voor de grote meerderheid van de gevallen geen zin heeft. De bedoeling is immers, dat de "tweede keuze" alléén effect zal hebben, indien de eerste keuze is uitgebracht op een partij, welke bij vaststelling van de uitslag naar de eerste keuze beneden de kiesdrempel blijkt te zijn gebleven. Dat is - óók bij verhoging van de kiesdrempel - maar een klein deel van alle kiezers. Immers de eerste keuze van de grote meerderheid van de kiezers zal wel blijven gaan naar de z.g. "grote" partijen, van wie bij voorbaat kan worden aangenomen, dat zij op de eerste stembiljetten de kiesdrempel zullen behalen. Voor al die kiezers blijft een tweede keus derhalve zonder effect. Te verwachten is dan ook dat op zeer grote schaal op het tweede biljet blanco zal worden gestemd. Alleen een kiezer, die zou menen door een alternatieve stem de waardering van de uitslag van de verkiezing met het oog op de samenstelling van een nieuw Kabinet te kunnen beïnvloeden, zou voor een alternatieve stem reden kunnen vinden.

Maar nu wat betreft de minderheid van de kiezers, die hun eerste stem uitbrengen op een partij, ten aanzien van welke rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid, dat deze de kiesdrempel niet zal halen. Zij brengen dus op het tweede stembiljet een stem uit op die partij op wie zij, indien de partij van hun eerste keuze niet de kiesdrempel behaalt, hun stem willen overbrengen. De eerste stem vervalt dan en wordt bij de definitieve vaststelling van de uitslag vervangen door de tweede keuze. Voorzover de tweede stem dan blijkt te zijn uitgebracht op een partij, welke blijkens de aanvankelijke vaststelling de kiesdrempel had overschreden, krijgt zij inderdaad effect. Maar zal het in de casuspositie, welke de schrijver voor ogen staat, niet - en wellicht zelfs als regel - anders zijn, n.l., dat die tweede stem is uitgebracht op een andere kleine partij, welke al evenmin de kiesdrempel heeft gehaald? Dan zal vervanging van de eerste door de tweede keuze geen effect hebben. De schrijver noemt het geval van GPV en SGP. Hij veronderstelt kennelijk, dat de kiezer, wiens eerste keus de GPV is, als tweede keus de SGP heeft ingevuld, en omgekeerd. Maar dan vallen zij ook bij de vaststelling van de definitieve uitslag uit, omdat elk van hen de kiesdrempel niet heeft overschreden.

Dit schijnt het onvermijdelijk gevolg van het stelsel van de schrijver. Maar blijkens de verdere inhoud van zijn artikel heeft hij het zich niet aldus voorgesteld. Hij schrijft, dat de twee kleine partijen, die elk afzonderlijk de kiesdrempel niet hebben behaald "via de tweede liefdes elkaar in de armen vallen". Meent hij daarmee, dat de tweede keuze bij de eerste wordt opgeteld? Dat is toch niet aan te nemen, want aldus zouden die kiezers twee stemmen uitbrengen, in strijd met het voorschrift van artikel 90, eerste lid, tweede zin, van de Grondwet, dat iedere kiezer slechts één stem mag uitbrengen. Trouwens, wat de schrijver op

dit "in de armen vallen" doet volgen, is met de evenvermelde veronderstelling niet in overeenstemming. Hij stelt immers, ervan uitgaande, dat de kiesdrempel zo wordt gesteld, dat een fractie minstens vier leden moet omvatten, dat GPV en SGP tezamen als één fractie van tenminste vier leden zullen dienen te functioneren. Dit betekent dus, dat GPV en SGP ook bij de definitieve uitslag zullen blijken niet ieder op zichzelf de verhoogde kiesdrempel te hebben behaald. Maar dan kunnen zij hun intrede in de Kamer niet doen! Het zou overigens ook wel een merkwaardige figuur zijn twee partijen, die zelfstandig aan een verkiezing hebben deelgenomen, te dwingen één fractie te vormen.

De Kiesraad kan dus niet tot een andere conclusie komen, dan dat het voorstel van de schrijver, zoals het naar zijn opzet zou werken, niet tot het door hem ten aanzien van de kleine partijen beoogde doel kan leiden. Iets anders ligt het, gelijk gezegd, indien - anders dan de schrijver verwacht - de alternatieve stem niet op een andere "kleine" partij wordt uitgebracht, maar op een partij die blijkt de kiesdeler te hebben behaald. Maar ook dan overwegen de, met name praktische bezwaren, die tegen zijn voorstel kunnen worden ingebracht.

De Kiesraad wil intussen aan het vorenstaande nog het volgende toevoegen.

De gedachte om aan de stemmen op lijsten, die in verband met de eis van artikel N 6, tweede lid (stemcijfer minstens de kiesdeler) geen effect hebben, toch zeker alternatief effect te geven, is laatstelijk aan de orde geweest bij de totstandkoming van de wet van 23 mei 1973, Stb. 268, betreffende de mogelijkheid van combinatie van lijsten binnen een zelfde kieskring. Bijzondere aandacht is toen gegeven aan een combinatie van kleinere groeperingen. Zou men deze zonder meer toelaten, dan zou het gevolg kunnen zijn, dat, indien de gecombineerde lijsten tezamen de kiesdeler overschrijden, bij de toewijzing van de aldus door de gecombineerde lijsten gezamenlijk verkregen zetel(s) een groepering in aanmerking zou komen, die op zich de kiesdeler niet had gehaald, zodat het aantal "kleine" partijen zou worden vermeerderd. Het algemene oordeel was, dat dit moest worden voorkomen, en wel in dezer voege, dat toedeling op gecombineerde lijsten alleen kan geschieden aan die lijsten daarvan, die op zichzelf de kiesdeler hebben behaald. Maar over de verdere uitwerking rees verschil van mening. Moesten de door de gecombineerde lijsten tezamen verkregen stemmen bepalend zijn voor het aantal aan de combinatie toe te wijzen zetels? Het gevolg daarvan zou zijn, dat, indien de stemmen op deze gecombineerde lijsten tezamen b.v. op drie zetels aanspraak zou geven, maar slechts één van de lijsten de kiesdeler zou hebben behaald, de drie zetels alle toegewezen zouden worden aan die ene lijst. Uit het oogpunt van de alternatieve stem is - aanvankelijk ook door de Kiesraad - wel bepleit, dat deze oplossing de voorkeur verdiende boven de oplossing, waarbij van de gecombineerde lijsten alleen de stemmen, uitgebracht op (de) partij(en), die op zichzelf de kiesdeler had(den) behaald, in aanmerking zouden komen, en dus de overige op de gecombineerde lijsten uitgebrachte stemmen zouden gevoegd worden bij de reststemmen, welke ingevolge de Kieswet naar het stelsel van de grootste gemiddelden worden toegewezen. Door de voorstanders van de eerste oplossing werd daar-

tegen aangevoerd, dat de toevoeging van de reststemmen tot gevolg zou kunnen hebben, dat die reststemmen zouden blijken ten goede te komen aan een partij, welke die reststemmen zeker niet als tweede keuze hadden bedoeld. <sup>1)</sup> Moet niet worden aangenomen, dat bij een combinatie van lijsten de stemmen, welke afvielen, alternatief bedoeld waren voor die partij(en) op de gecombineerde lijsten, welke de kiesdeler had(den) behaald?

Bij de behandeling van de evengenoemde wet van 23 mei 1973, Stb. 268, is dit laatste stelsel bij amendementen van de heren Jongeling en Jurgens voor het geval, dat één respectievelijk twee van de gecombineerde lijsten de kiesdeler had(den) behaald, met kracht bepleit, maar door de Tweede Kamer uitdrukkelijk verworpen (zie artikel N 2a van de Kieswet, tweede en derde lid, zoals vastgesteld bij de wet van 23 mei 1973, Stb. 268).

Intussen zou bij verhoging van de kiesdrempel, waardoor - naar rato van de tegenwoordige situatie - de "verloren" stemmen zouden vermeederen, de zaak wellicht nadere overweging verdienen. Of in feite die vermeederen inderdaad zal intreden kan echter worden betwijfeld: zullen bij verhoging van de kiesdeler, met het oog op verminderde kans op succes, een geringer aantal "kleine" partijen aan de verkiezing deelnemen, en zullen niet de kiezers om dezelfde verminderde kans in kleiner getale hun stem op de kleine partijen uitbrengen?

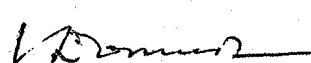
Wèl biedt zich, ter voorkoming van ineffectieve stemmen als gevolg van de verhoogde kiesdrempel, nog de oplossing aan, dat kleine partijen hun lijsten niet combineren, doch tezamen één lijst indienen. Dan tellen alle op die lijst uitgebrachte stemmen voor de uitslag mede en komt, mits die ene lijst de kiesdrempel behaalt, die lijst voor toewijzing van (een) zetel(s) in aanmerking. Daarnaast hebben dan medegewerkt stemmen, die bij combinatie van lijsten, als uitgebracht op een lijst, welke op zichzelf de kiesdeler niet heeft behaald, buiten effect zouden zijn gebleven. Uiteraard is voor zulk een indiening van een lijst een engere verhouding tussen de indienende partijen nodig dan bij een combinatie van lijsten wordt verondersteld. Maar het is aan de betrokken partijen - de wet stelt te dezen generlei voorwaarde - in dit dilemma te kiezen.

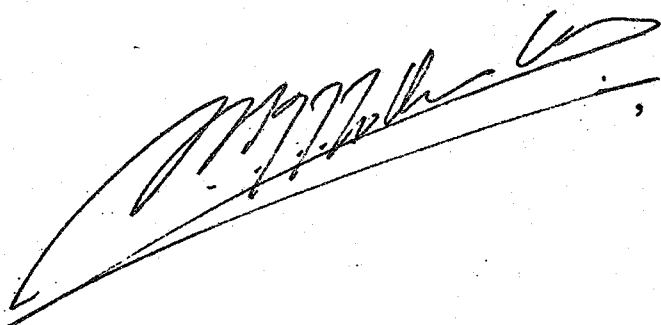
Overigens kan het tengevolge van de kiesdrempel verloren gaan van stemmen van een kleine partij óók worden ondervangen, indien de kiezer, die de eerste voorkeur heeft voor een kleine partij, die geen redelijk uitzicht heeft in de Kamer vertegenwoordigd te zullen zijn, zijn stem aanstonds uitbrengt op diegene van de partijen, van wie verondersteld kan worden, dat zij de kiesdrempel zullen overschrijden, welke hem na de partij van zijn eerste keuze het naaste staat.

---  
<sup>1)</sup> Zo bleken in 1959 de stemmen op het GPV, welke toen juist even beneden de kiesdeler bleven, en dus bij de reststemmen werden gevoegd, tot gevolg te hebben, dat de PvdA een zetel meer verkreeg.

Resumerende meent de Kiesraad, dat het voorstel van de heer van Binsbergen hem niet tot enig voorstel tot wijziging van de Kieswet aanleiding behoeft te geven.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.