

KIESRAAD

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

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van
29 januari 1974,
nr. B 74/U 297

Ons kenmerk
2835

's-Gravenhage, 27 juni 1974.

Onderwerp
Artikel Lisman

Bij schrijven van 29 januari 1974 verzocht U de Kiesraad U de beschouwingen te doen kennen, waartoe het artikel van mr F.J. Lisman, opgenomen in Intermediair van 29 juni 1973 over een wijziging van ons kiesstelsel, de Kiesraad aanleiding geeft.

Het artikel bevat tweeërlei suggestie:

a) heeft betrekking op de verdeling van de restzetels, zoals die bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar het tegenwoordige stelsel plaats heeft. De evenredigheid van de verdeling van de zetels naar de op elke lijst uitgebrachte stemmen wordt daarbij verstoord en door de omstandigheid, dat de door elk van de partijen verkregen stemmen wel nimmer een veelvoud van de kiesdeler opleveren en door de eis, dat slechts aan partijen, die de kiesdeler hebben behaald, een zetel wordt toegewezen. Er schieten altijd een aantal stemmen over, goed voor een aantal "restzetels", die naar de bestaande regeling van de Kieswet volgens het stelsel van de grootste gemiddelden worden toegewezen. Dit laatste leidt tot bevoordeling van de grotere partijen.

Mr Lisman komt nu, ter beperking van de toe te delen restzetels, tot de suggestie: stel eerst de uitslag op de thans geldende voet vast; dan blijkt, welke partijen in verband met de kiesdrempel afvallen; verminder het totaal aantal stemmen met de som van de stemmen van de partijen die afvallen. Deel daarna het aantal stemmen, dat elk van de toegelaten partijen verkregen hebben door het totaal van de door die toegelaten partijen in totaal verkregen stemmen en vermenigvuldig dat met 150. Gaat men

met die "zeteldeler" de zetels toewijzen, dan komt men tot 150 toegewezen zetels. Alleen zullen dat wel gebroken getallen zijn. Rond dan echter de gebroken getallen, die een quotient hebben van meer dan $\frac{1}{50}$, naar boven af. Het is niet zeker, dat men dan tot 150 komt. Voor de verkiezingen van 1971 was dat wel zo, maar bij de verkiezingen van 1972 zouden er toch nog 2 restzetels overgebleven zijn. In zulk een geval wil mr Lisman dan het stelsel van de verlaagde zeteldeler volgen c.q. zou men voor zulke restzetels ook het thans geldende stelsel van de grootste gemiddelden kunnen toepassen.

b) de tweede suggestie betreft het openen van de mogelijkheid van het uitbrengen van een alternatieve stem op een tweede partij, welke alternatieve stem effectief zou worden voor het geval de partij, waarop men zijn eerste stem heeft uitgebracht, niet de kiesdeler blijkt te hebben gehaald.

Het artikel van mr Lisman heeft aanleiding gegeven tot menige reactie. In Intermediair van 21 september 1973 is een artikel opgenomen van mr drs. A. Reinders over het Zweedse kiesstelsel, waarbij ook de suggestie onder a) ter sprake komt (pag. 25, 4e kolom "Waar zetelt Uw stem?"). In Intermediair van 7 december 1973 staan reacties van jhr. mr W.H. de Beaufort en drs. H.F. Boon met een repliek van mr Lisman. Het debat met mr Boon is buiten de pers nog voortgezet: mr Boon zond ons 7 februari 1974 een antwoord op de repliek van mr Lisman; mr Lisman deed ons 27 april 1974 de beschouwingen toekomen, waartoe dat antwoord hem aanleiding gaven; mr Boon berichtte ons bij brief van 10 mei 1974, dat hij op die beschouwingen nader zou terugkomen.

Wij menen ons bij de beoordeling van de door de heer Lisman gedane suggesties te moeten bepalen tot het praktische effect daarvan en tot de vraag, in hoeverre de verwezenlijking daarvan tot praktische bezwaren aanleiding geeft.

Wat de suggestie a) betreft, inderdaad leidt deze, in vergelijking met het geldende stelsel, tot een iets mindere bevoordeling van de grotere partijen.

Voor die vergelijking verwijzen wij naar de hierbij gevoegde tabellen, die ons door de heer Lisman zijn verstrekt, waarbij enerzijds is aangegeven, hoe naar het bestaande stelsel de uitslag bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 1971 en 1972 zou zijn geweest, en hoe die zouden zijn geweest, indien bij de verkiezingen een kiesdrempel van 3 respectievelijk 5 maal de kiesdeler zou hebben gegolden, en anderzijds, welke de uitslag bij gelding van het stelsel-Lisman zou zijn geweest.

Uit de tabellen blijkt, dat bij de verkiezingen van 1971, bij de bestaande kiesdrempel van eenmaal de kiesdeler, in het stelsel-Lisman PvdA, KVP en D'66 een zetel minder en PPR, SGP en BP één zetel meer zouden hebben behaald. Bij de verkiezingen van 1972 zou het verschil nog minder zijn geweest: PvdA zou één zetel minder en GPV één zetel meer hebben gehad.

Bij toepassing voor het geval de kiesdrempel toenmaals 3 respectievelijk 5 maal de kiesdeler zou zijn geweest, maakt het stelsel-Lisman, vergeleken met het tegenwoordige stelsel, evenmin groot

verschil; bij een kiesdrempel van 3 maal de kiesdeler zouden in 1971 PvdA en KVP elk één zetel minder hebben gehad, en CHU en CPN één zetel meer; bij een kiesdrempel van 5 maal de kiesdeler PvdA één zetel minder en DS'70 één zetel meer.

Het stelsel-Lisman mitigeert dus inderdaad - zij het op bescheiden wijze - de positie van de grotere partijen. Maar daarbij dient bedacht te worden, dat het stelsel van de grootste gemiddelden dat leidt tot bevoordeling van de grotere partijen, mede is bepaald door het staatkundig motief, dat aldus het verkrijgen van een "working majority" werd bevorderd. Men had echter toen de keuze tussen het stelsel van de grootste gemiddelden en dat van de grootste overschotten, en dit laatste gaf een overwicht aan de kleinere partijen, hetwelk juist uit het evenvermelde staatkundig motief minder wenselijk werd geacht. De vraag kan dus zijn, of het stelsel-Lisman, dat op het overwicht van grotere partijen slechts een bescheiden correctief in de richting van een meerdere evenredigheid naar het verkregen aantal stemmen toepast, uit dien hoofde in aanmerking zou komen.

Als bezwaar, uit een oogpunt van praktische toepassing van het stelsel-Lisman, moet intussen gelden, dat de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau eerst moet plaats hebben op de gebruikelijke wijze en daarna, nadat de stemmen van de partijen, die blijkens die eerste vaststelling de kiesdeler niet hebben behaald, zijn afgetrokken, de vaststelling naar het nieuwe stelsel moet geschieden.

Ook levert het redres, dat, indien die laatste vaststelling uitkomt op minder respectievelijk meer dan 150 en een nieuwe deler moet worden vastgesteld, moeilijkheid op, al kan deze wellicht worden ondervangen door, bij uitkomst op minder dan 150, de toewijzing van de dan nog te vervullen zetels naar het tegenwoordige stelsel te doen plaatsvinden, respectievelijk bij uitkomen op meer dan 150, de partij(en) te laten afvallen, die het dichtst bij de fractie van -50 staat (staan).

Verdiens dus de suggestie onder a) van de heer Lisman naar de mening van de Kiesraad op zichzelf wel nadere overweging, zo is de Kiesraad van oordeel, dat daarvoor thans niet het ogenblik is. Immers is in overweging een wijziging van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer in dezer voege, dat de verkiezing districtsgewijze zal geschieden met de mogelijkheid van verbinding der lijsten binnen zodanig district. In de Nota, die dezer dagen door het Kabinet is ingediend (Zitting 1973-1974 - 12 944, stuk 2, pag. 4), wordt voorgesteld - op het voetspoor van de Staatscommissie Cals-Donner - ook in de districten het stelsel van de grootste gemiddelden toe te passen. De Staatscommissie motiveert dit (Tweede Rapport, pag. 205) met een beroep op de uitkomst van enkele berekeningen op basis van de verkiezingen van 1967, waarbij voor de restzetelverdeling de regel van de grootste gemiddelden respectievelijk grootste overschotten werd toegepast. Uit die berekeningen, opgenomen in bijlage XIII van het Rapport, blijkt, dat de verdeling van het land in twaalf kiesgebieden met een restzetelverdeling volgens de regel van de grootste overschotten uit een oogpunt van bevordering van meerderheidsvorming geen zin heeft, aangezien de uitslag der verkiezing daarbij nauwelijks zou afwijken van de uitslag bij toepassing van het thans geldende stelsel. In meerderheid acht

de Staatscommissie dan ook handhaving van de huidige wijze van restzetelverdeling naar grootste gemiddelden ook bij invoering van twaalf kiesgebieden noodzakelijk.

Intussen blijkt uit bijlage XIII ook, dat toepassing van het stelsel der grootste gemiddelden in het districtenstelsel een sterk overwicht voor de grotere partijen oplevert. Het komt de Kiesraad dan ook niet onmogelijk voor, dat, al heeft het Kabinet, in navolging van de meerderheid van de Staatscommissie, voor het stelsel der grootste gemiddelden gekozen, en al is het voornemens de Kiesraad de uitwerking van het districtenstelsel te vragen met als uitgangspunt de verdeling van de restzetels volgens het stelsel van de grootste gemiddelden, na verloop van tijd toch de vraag kan rijzen - die de Staatscommissie in haar Eerste Rapport (pag. 34) reeds had gesteld - of niet een methode ware te volgen, die het midden houdt tussen de verdelingssystemen van grootste gemiddelden en grootste overschotten. En alsdan zou eventueel ook het stelsel-Lisman in nadere overweging kunnen worden genomen.

Suggestie b) van het voorstel-Lisman heeft betrekking op het openen van de mogelijkheid van het uitbrengen van een alternatieve stem op een andere partij dan die van de eerste voorkeur. Zij is van belang met name voor de kiezers, wier eerste voorkeur uitgaat naar een partij, die echter bij gemis van het bereiken van de kiesdeler niet voor toewijzing van een zetel in aanmerking komt. Die stemmen komen naar het bestaande stelsel dan, bij de verdeling van de restzetels, ten goede aan een partij, welke in vele gevallen zeker niet de tweede keuze van de betrokken kiezer zou zijn geweest. Dit wordt door de alternatieve stem verholpen.

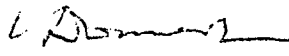
Wij hebben over de "alternatieve stem" bij schrijven van 19 september 1973, nr. 2757, reeds een advies uitgebracht naar aanleiding van een artikel van mr W.C. van Binsbergen in het Nederlands Juristenblad van 10 februari 1973. Diens voorstel week echter belangrijk af van het onderhavige voorstel, in zoverre dit het oog had op een alternatieve stem, die op een andere kleine partij, welke al evenmin de kiesdeler behaalde, zou worden uitgebracht. Wij kwamen dan ook tot de conclusie, dat het voorstel, zoals het naar de opzet van de schrijver zou werken, niet tot het door hem ten aanzien van de kleine partijen beoogde doel kon leiden. Wij voegden daaraan intussen toe, dat de zaak anders zou liggen, indien de alternatieve stem zou worden uitgebracht op een partij, die blijkt wel de kiesdeler te hebben behaald. En daartoe strekt het voorstel-Lisman. Inderdaad heeft het toekennen van een alternatieve stem - hetwelk door de heer Lisman ook praktischer is uitgewerkt, door die stem niet, zoals de heer Van Binsbergen wilde, op een tweede stembiljet, maar op hetzelfde stembiljet, met gebruikmaking van een potlood van andere kleur, te doen uitbrengen - zekere aantrekkelijkheid in verband met hetgeen hiervoren is gezegd omtrent de invloed op de uitslag, welke thans de stemmen op kleine partijen, welke de kiesdeler niet behalen, hebben. Maar, zoals in ons advies van 19 september 1973 reeds is vermeld, de praktische bezwaren schijnen overwegend. Eerst wanneer door het centraal stembureau is vastgesteld, welke partijen de kiesdeler niet hebben behaald, zal tot overdracht van de stem op de partij van de tweede keuze kunnen worden overgegaan, en dit zal dan wel door het centraal stembureau voor alle stemmen, uitgebracht op de partijen,


welke de kiesdeler niet hebben behaald, moeten geschieden om daarna tot de vaststelling van de uitslag te kunnen overgaan. Dit schijnt voor het centraal stembureau 'n wel zeer zware taak, welke bovendien de bekendmaking van de uitslag van de stemming - thans officieus mogelijk op de avond der stemming - zeer ernstig vertraagt.

Intussen geldt ook hier, dat de in overweging zijnde plannen tot invoering van het districtenstelsel de zaak in een ander licht plaatsen. Enerzijds leidt dit ertoe, dat, met name wanneer het stelsel der grootste gemiddelden gehandhaafd wordt, veel meer kleine partijen afvallen en dus het uitbrengen van een alternatieve stem aan betekenis wint, anderzijds dat de bezwaren van het depouillement minder klemmen, omdat de vaststelling van de uitslag over meer bureaus wordt verdeeld. Ook zou dan, zoals wij in ons schrijven van 19 september 1973 voor het geval van opvoering van de kiesdrempel hebben geopperd, kunnen worden overwogen, of het stelsel, dat bij de wet van 23 mei 1973, Stb. 268, met betrekking tot de mogelijkheid van combinatie van lijsten binnen een zelfde kieskring is aanvaard, en waarbij die combinatie, voorzover zij betreft partijen, die de kiesdeler niet hebben behaald, geacht wordt niet te zijn aangegaan, moet worden gehandhaafd.

Met het vorenstaande, hetwelk dus tot de conclusie leidt, dat gevolggeving aan de suggesties van de heer Lisman voor het tegenwoordige niet in aanmerking komen, menen wij aan Uw schrijven van 29 januari 1974 te hebben voldaan.

Namens de Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris.