

KIESRAAD

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

Aan

Zijne Excellentie de Minister
van Binnenlandse Zaken

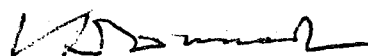
Uw brief van 21 januari 1971, Ons kenmerk / 's-Gravenhage, 9 februari 1971
nr.B71/U 216 2511
Onderwerp


Voorlopig verslag
wetsontwerp 11 077

In antwoord op Uwer Excellenties schrijven van 21 januari 1971, nr.B71/U 216 heeft de Kiesraad de eer U hierbij een concept-antwoord aan te bieden op de onderdelen van technische aard van het voorlopig verslag van de bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet uit de Tweede Kamer over het wetsontwerp 11 077.

Wij voegen daarbij een nota van wijzigingen van het ontwerp, welke als gevolg van de overweging van de betrokken punten uit het voorlopig verslag naar ons oordeel aanbeveling verdient.

Namens de Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris.

Wijziging van de Kieswet strekkende tot
het mogelijk maken van lijstverbinding
binnen een zelfde kieskring bij de
verkiezing voor de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

NOTA VAN WJZIGINGEN

In artikel I van het wetsontwerp worden de
volgende wijzigingen aangebracht:

I

In het onder letter A voorgestelde nieuwe tweede
lid van artikel H 12 worden de volgende wijzigingen aan-
gebracht:

a. de in de achtste regel afgedrukte tekst,
luidende "dat zodanige combinatie betrekking moet hebben
op alle in" wordt gelezen: dat zodanige combinatie slechts
kan worden aangegaan tussen politieke groeperingen, die
in alle kieskringen een lijst hebben ingediend; dat die
combinatie voorts betrekking moet hebben op alle in;

b. aan dit lid wordt een volzin toegevoegd,
luidende:

Heeft een gemachtigde een verklaring betreffende
verbinding van zodanige lijsten ondertekend, dan is zijn
ondertekening in zoverre ongeldig, als zij een volgens
de eerste volzin verboden verbinding tot stand tracht
te brengen.

II

De onderdelen C, D en E komen te vervallen.

III

Na het gestelde onder B wordt ingevoegd:

C

In het tweede lid van artikel I 6 wordt aan de
tweede volzin een zinsnede toegevoegd, luidende:

, zomede de nummers van de lijsten, waarmede die
lijsten tot een lijstencombinatie zijn verbonden.

D

Aan het tweede lid van artikel I 18 wordt een
nieuwe volzin toegevoegd, luidende:

Daarbij wordt in acht genomen, dat, indien in een zelfde kieskring lijsten ingevolge het bepaalde in artikel H 12, tweede lid, tot een lijstencombinatie zijn verbonden, van die combinatie op het stembiljet blijkt in dier voege, dat onder het nummer en de naam of de aanduiding van de politieke groepering van elk van de verbonden lijsten worden vermeld de nummers van de lijsten waarmede die lijst is verbonden.

E

Na artikel N 2 wordt ingevoegd een nieuw artikel, luidende:

Artikel N 2a

1. Indien in verschillende kieskringen dezelfde lijsten ingevolge artikel H 12, tweede lid, tot een lijstencombinatie zijn verbonden, wordt voor het bepalen van het aantal daaraan toe te kennen plaatsen die lijstencombinatie beschouwd als één lijst, met een stemcijfer gelijk aan de som der stemcijfers van de lijsten, waaruit die lijstencombinatie bestaat.

2. Een lijstencombinatie wordt slechts in aanmerking genomen, indien en voorzover ten minste twee van de verbonden lijsten elk de kiesdeler hebben behaald.

F

Na artikel N 9 wordt ingevoegd een nieuw artikel, luidende:

Artikel N 9a

1. De verdeling der aan een lijstencombinatie toegekende plaatsen over de lijsten, welke zijn gecombineerd, geschiedt als volgt.

2. Het centraal stembureau deelt het stemcijfer van de lijstencombinatie door het aantal plaatsen aan de lijstencombinatie toegekend.

3. Het aldus verkregen quotiënt wordt combinatiekiesdeler genoemd.

4. Even zovele malen als de combinatiekiesdeler is begrepen in het stemcijfer van ieder der lijsten, waaruit de combinatie bestaat, wordt aan die lijst een der aan de combinatie toegekende plaatsen toegekend.

5. De verdeling van de overblijvende plaatsen geschiedt, al naar gelang aan de lijstencombinatie negentien of meer dan wel minder dan negentien plaatsen zijn toegekend, door overeenkomstige toepassing van het bepaalde in artikel N 6 onderscheidenlijk in de artikelen N 7 en N 8. Voor beide gevallen is voorts artikel N 9 van overeenkomstige toepassing.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

Maatregelen tegen misbruik door kansloze partijen

Ingestemd wordt met de mening van een meerderheid onder vele leden, dat, teneinde een verkeerd gebruik van de onderhavige regeling door splinterpartijtjes te voorkomen, te gelegener tijd een aanpassing van deze regeling aan het initiatiefvoorstel van de heren Kolf-schoten, Andriessen en Van Schaik tot verhoging van de kiesdrempel (nr. 10 895) zal moeten plaatsvinden. Het zal er daarbij van afhangen, welk ontwerp het eerst door de Tweede Kamer wordt behandeld. Mocht het ontwerp-Kolfschoten voorgaan, dan zal het onderhavige ontwerp moeten worden gewijzigd. In het andere geval dient het initiatief-voorstel te worden aangevuld. In beide gevallen zal bepaald moeten worden, dat in het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel N 3 der Kieswet tweemaal het woord "kiesdeler" vervangen wordt door: driemaal de kiesdeler.

Het strekt tot verheugenis, dat vele andere leden instemmen met de waarborgen, welke het wetsontwerp bevat tegen misbruik door schijncombinaties van politieke groeperingen, die elk voor zich niet de verwachting hebben een zetel te verwerven en die de lijstverbinding slechts aangaan met de bedoeling hun gokje een groter kans van slagen te geven. Een dergelijke waarborg vormt, het werd terecht opgemerkt, de bepaling, dat alleen die lijsten voor toewijzing van restzetels in aanmerking komen, die tenminste de kiesdeler hebben behaald. Deze leden vroegen zich echter af, of het voorstel om een combinatie als niet gesloten te beschouwen, door partijen die niet tenminste de kiesdeler behalen vóór de toewijzing van de restzetels af te haken, niet in tegenspraak is met het pleidooi voor een correctie-effect, dat door een deel van de leden van de Kiesraad is gehouden. Hiermee is bedoeld, aldus deze leden, dat bij samenwerking tussen verwante partijen de zogenaamde "verloren" stemmen beter naar de bedoeling van hen, die deze stemmen hebben uitgebracht, terecht zullen komen. Deze leden stelden de vraag op welke gronden aan dit "correctie-argument" is voorbijgegaan.

In antwoord op het voorgaande zij er allereerst op gewezen, dat het "correctie-argument" door de zojuist bedoelde leden van de Kiesraad slechts is gehanteerd als een bijkomend voordeel van de voorgenomen lijstverbinding. Als hoofdmotief geldt ook voor hen, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, blz. 1, rechterkolom, onderaan, dat het wetsontwerp een kader schept voor de totstandkoming van een samenwerking van verwante partijen reeds vóór de verkiezing. Primair is daarbij gedacht aan verwante partijen, die in de Kamer vertegenwoordigd zijn en bij wier samenwerking derhalve het vraagstuk van het behalen van de kiesdeler niet of nauwelijks aan de orde komt.

Het zou op een misverstand berusten wanneer men denkt, dat het correctie-element alleen of zelfs in overwegende mate een rol zou spelen bij politieke groeperingen, die de kiesdeler niet behalen. Het speelt in

niet mindere mate bij lijsten, die boven de kiesdeler komen. Wordt bij het afzonderlijk optreden van zo'n lijst - zoals thans alleen mogelijk is - geen restzetel verkregen, dan gaan alle reststemmen verloren. Wordt een aantal van zulke lijsten evenwel verbonden, dan komen de gezamenlijke reststemmen in één "pot". Zij kunnen dan gezamenlijk tot één of meer zetels leiden. In elk geval werken zij als onderdeel van het totaal aantal op de verbonden lijsten uitgebrachte stemmen (bovendien) mee aan het verkrijgen van een groter aantal (rest)zetels, omdat in het stelsel der grootste gemiddelden grotere aantallen stemmen tot grotere aantallen restzetels leiden. Door verbinding van lijsten wordt het aantal "verloren" stemmen aldus niet alleen teruggebracht, deze combinatie kan er zelfs toe leiden, dat voor een enkele zetel minder aan stemmen wordt "betaald" dan de kiesdeler inhoudt. Wat dit betreft, wordt derhalve volledig aan het correctie-element tegemoet gekomen.

Men kan nog verder gaan en de stemmen van verbonden lijsten, die de kiesdeler niet behalen, toekennen aan lijsten der combinatie, waarbij zulks wèl het geval is. Hierdoor wordt evenwel de ongewenste mogelijkheid gecreëerd, dat een splinterpartijtje, dat met kunst en vliegwerk de kiesdeler kan behalen, zich verbindt met een aantal andere nog onbetekender groeperingen, ten einde aldus voor zich meer zetels te verkrijgen. Dan ontstaat de situatie, welke in 1923 tot het verbod van lijstverbinding heeft geleid, omdat in het samengaan van zulke - over het algemeen niet verwante - partijtjes duidelijk een bedrog van de kiezers moest worden gezien.

Het onderhavige wetsontwerp heeft tot strekking de polarisatie van partijen te bevorderen. Het zou zijn doel voorbij schieten, wanneer het optreden van verbonden dwerggroeperingen daarvan het gevolg zou zijn.

Met het voorgaande is tevens antwoord gegeven aan verscheidene leden, die eveneens over dit onderwerp hebben gesproken. Ook zij blijken te hebben ingezien, dat het oorspronkelijk advies van de Kiesraad er toe kan leiden, dat een groot aantal partijen - waarvan de doelstellingen elk op zich zelf slechts een beperkt aantal kiezers aanspreken en die misschien alle geregistreerd zijn op verzoek van dezelfde personen - verbonden wordt met een lijst, die naar alle waarschijnlijkheid de kiesdeler wel zal halen. Naar de mening van deze leden zou een dergelijke taktiek echter ook het gevaar van versnippering over de verbonden lijsten met zich meebrengen, waardoor wellicht geen van de lijsten de kiesdeler zou behalen, welke kans weer afstotend zal werken. Deze leden achtten bovendien de waarborgsom een niet te verwaarlozen factor.

Dit betoog bevestigt de stelling, dat de werking van het wetsontwerp beperkt moet blijven tot het doel, waarvoor het werd ingediend, namelijk de bevordering van de samenwerking van gelijkgezinde partijen. Dit doel wordt allerminst gediend door het geven van een premie aan los

van elkander opererende belangengroeperingen, die, ten-einde zetelwinst te behalen, een electoraal "mariage de raison" aangaan. Dat overigens bij het een en ander ook de waarborgsom een niet te verwaarlozen rol speelt, is, blijkens de indrukken van dit oogenblik, wel aan enige twijfel onderhevig. Deze rol blijkt in toenemende mate aan intrensieke waarde in te moeten boeten.

De verschillende andere leden, die dit wetsontwerp niet los wensten te zien van de andere aanhangige wetsontwerpen met betrekking tot het kiesrecht, zullen uit het voorgaande reeds hebben vernomen, dat dit wetsontwerp en het initiatiefvoorstel tot verhoging van de kiesdrempel voor wat dit laatste betreft inderdaad op elkaar moeten worden afgestemd.

Ook het lid dat niet begrepen had, waarom aan het effect van de voorgestelde voorziening afbreuk moet worden gedaan, wanneer één der aan een lijstencombinatie deelnemende lijsten(groepen) de kiesdeler niet haalt, heeft in het voorgaande een uitvoerige beantwoording kunnen vinden. Dit lid heeft waarschijnlijk over het hoofd gezien, dat de door hem aangeduide beperking in het wetsontwerp er juist toe strekt een denaturering van de voorgestelde regeling te voorkomen. Bij de kleine partijtjes, waar het hier om gaat, bestaat in overgrote meerderheid in het geheel geen onderlinge gelijkgezindheid van doelstellingen, laat staan de wens om door samenwerking tot grotere verbanden te komen. Gaan dergelijke partijtjes een incidentele combinatie aan, dan zal zulks er geenszins toe leiden, dat "verloren stemmen" beter naar de bedoeling van hen, die deze stemmen hebben uitgebracht, terechtkomen. Om de simpele reden, dat deze stemmen, al naar het toeval werkt, aan een willekeurige andere verbonden lijst toevallen, welks doelstellingen de kiezer veelal niet bekend zullen zijn.

Het betoog van dit lid, dat een homogene lijst minder afsplitsing te zien zal geven dan een niet-homogene lijst, is ongetwijfeld juist. Maar zulk een/niet-homogene lijst is, gezien de tientallen kleine groeperingen, welke de laatste jaren geregistreerd zijn, niet te verwachten. In het wetsontwerp is van deze politieke realiteit uitgegaan. De door dit lid gesuggereerde wijziging van de artikelen N 3, tweede lid, en N 10 der Kieswet zou wellicht in een uitzonderlijk geval enig nut hebben, doch voor het overige tot de nadelen leiden, welke hierboven uitvoerig zijn uiteengezet.

Tenslotte wordt de verwachting uitgesproken, dat in het voorgaande de nadere motivering is gegeven, waarom enkele leden impliciet hebben gevraagd.

Het vereiste landelijk karakter

Het strekt tot voldoening, dat het voorstel om de lijstencombinatie een landelijk karakter te doen dragen bij de Kamer instemming heeft gevonden. Het argument, in

/ gemeenschappelijke

de memorie van toelichting ontleend aan de Staatscommissie (Eerste rapport, pag.44), hetwelk aldaar meer in het bijzonder voor het geval van te creëren kiesgebieden werd gevoerd, geldt a fortiori voor de bestaande indeling in kieskringen. Zo heeft het destijds ook de Staatscommissie begrepen, die, bij invoering van de mogelijkheid van een lijstencombinatie als zelfstandige maatregel - gelijk in het onderhavige wetsontwerp voorgesteld - het landelijk karakter van zodanige lijstencombinatie "welhaast vanzelfsprekend" heeft geacht.

Wordt aan de voorwaarden, welke het nieuwe tweede lid van artikel H 12 met betrekking tot een lijstencombinatie stelt, niet voldaan, dan is hiervan uiteraard het gevolg, dat aan de schriftelijke verklaring van de gemachtigden van de ondertekenaars van de lijsten rechtskracht ontbreekt.

Intussen zou het aanbeveling verdienen om deze sanctie enigermate te beperken en wel op de voet als in artikel H 14, tweede lid, met betrekking tot de in artikel H 12, eerste lid, bedoelde lijstverbinding is geschied. In die zin is het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel H 12 alsnog aangevuld.

Een aantal leden achtte het voorgestelde tweede lid van artikel H 12 niet geheel duidelijk. Gevraagd wordt met name, hoe het staat met de verbinding van lijsten, die niet in alle kieskringen zijn ingediend. Te dien aanzien wordt opgemerkt, dat de lijstencombinatie in beginsel voor elke kieskring afzonderlijk geschiedt. Het geval kan zich dus voordoen, dat een partij, die in alle kieskringen een lijst heeft ingediend, zich in een bepaalde kieskring verbindt met een partij, welke hetzij alleen in die kieskring of in enkele kieskringen met een lijst uitkomt. Aldus is het mogelijk, dat een in alle kieskringen uitkomende partij in een of enkele kieskringen een combinatie vormt met een groep, welke ook slechts in die kieskringen uitkomt. Wel is steeds vereist, dat de lijstencombinatie wordt aangegaan voor alle kieskringen, waarin zulk een "regionale lijst" is ingediend. Onder deze reserve kan dus de vraag, gesteld in de eerste alinea van pagina 4, eerste kolom, bevestigend worden beantwoord, met dien verstande, dat uiteraard niet van eenzijdig "aanhaken" sprake kan zijn, doch dat ook de "landelijke"partij aan de lijstencombinatie moet willen medewerken.

Intussen heeft nadere overweging van het ontwerp, aan de hand van casusposities, welke blijkens het vorenstaande bij de tegenwoordige opzet van het ontwerp mogelijk zouden zijn, geleid tot de vraag, of niet aldus mogelijkheden worden geschapen, welke tot enig reëel gevolg niet kunnen leiden, anderzijds het verloop van de verkiezing praktisch ernstig compliceeren.

Men stelle het geval, dat de landelijke partijen, welke zich overigens alleen met elkander combineren, in een viertal kieskringen zich combineren met een regionale partij (welke dus alleen in die kieskringen uitkomt) en

in een ander zestal kieskringen met een andere regionale partij. Men krijgt dan dus drie lijstcombinaties.

Maar nu is met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid (een niet in alle kieskringen uitkomende partij heeft tot dusverre nog nimmer de kiesdeler behaald) te verwachten, dat die regionale partijen niet de kiesdeler zullen behalen. Daarvan is naar het ontwerp het gevolg, dat de laatstgenoemde beide lijstcombinaties ten aanzien van de regionale partijen als niet-aangegaan zullen worden beschouwd. Het verdere gevolg is dan, dat ook in de vorengenoemde vier en zes kieskringen alleen de landelijke partijen geacht zullen worden zich te hebben gecombineerd, zodat slechts één lijstcombinatie - die tussen de landelijke partijen - overblijft.

En dat, terwijl uiteraard door de combinatie van de landelijke met de regionale partijen zekere voorstellingen zijn gewekt, en die combinaties voorts op alle oproepingskaarten en stembiljetten zullen moeten zijn aangegeven geweest, terwijl bij het depouillement van de stemming met nauwkeurigheid zal moeten zijn nagegaan, hoe het te dezen met elk van de lijstcombinaties is gesteld.

Bij nadere overweging is daarom geoordeeld, dat het aangewezen moet worden geacht de mogelijkheid van lijstcombinaties te beperken tot partijen, die in alle kieskringen een lijst hebben ingediend. In die zin is alsnog het voorstel met betrekking tot artikel H 12 gewijzigd.

Met het begrip "gemeenschappelijke lijsten van zodanige groeperingen", aan het slot van het voorgestelde tweede lid van artikel H 12, wordt beoogd te voorzien in het geval, dat landelijke groeperingen binnen een kieskring niet elk een lijst indienen, maar met een gemeenschappelijke lijst uitkomen. Men denke b.v. aan het geval, dat, terwijl in het algemeen A.R., C.H.U. en K.V.P., in de kieskringen elk een lijst indienen, in een bepaalde kieskring A.R. en C.H.U. op één lijst samengaan. Alsdan kan ook die gemeenschappelijke lijst met de K.V.P. in die kieskring een lijstcombinatie aangaan, welke dan als een lijstcombinatie van A.R., C.H.U. en K.V.P. zal gelden. Het schijnt niet bepaald nodig van deze term een wettelijke definitie te geven.

Teneinde de identiteit van de in de verschillende kieskringen optredende partijen te kunnen vaststellen, scheen het nodig het vereiste van inschrijving in het register, bedoeld in artikel G 1, eerste lid, der Kieswet te stellen. Inderdaad wordt aldus aan "de erkenning door de Kiesraad", als in voormeld artikel voorzien, een ruimere betekenis gegeven.

De wijziging van het Kiesbesluit

Mede in verband met de desbetreffende opmerkingen in het voorlopig verslag is nader onder ogen gezien de vraag, op welke wijze het beste op het stembiljet een

lijstencombinatie kan worden vermeld. Aanvankelijk is - in overeenstemming met de Staatscommissie - gedacht aan de mogelijkheid om op het stembiljet de lijsten, die gecombineerd zijn, naast elkaar te plaatsen en door een omlijning aan te geven, dat deze lijsten zijn gecombineerd. Met het oog daarop werd in het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel H 16 bepaald, dat bij een lijstencombinatie aan de lijsten naast het nummer een letter zou worden toegekend. Bij nadere overweging is echter het ook in het voorlopig verslag geopperde bezwaar gevoeld, dat aldus de thans gebruikelijke volgorde van de lijsten naar de grootte van de partijen zou worden doorbroken en daarmee bij de kiezers, die aan die volgorde gewend zijn geraakt, verwarring zou kunnen ontstaan. Daarom wordt thans bij nota van wijzigingen - door een aanvulling van artikel I 6, tweede lid, en artikel I 18, tweede lid - voorgesteld de lijstencombinatie op de oproepingskaarten en het stembiljet aldus ter kennis te brengen, dat onder het nummer van een lijst, die met andere lijsten is gecombineerd, wordt vermeld met welke andere op het stembiljet voorkomende lijsten de lijst is gecombineerd.

Aan de te dezen in het voorlopig verslag gedane suggestie, dat een voorziening met betrekking tot het ter kennis brengen van een lijstencombinatie niet aan het Kiesbesluit ware over te laten maar in de wet zelve ware op te nemen, wordt aldus voldaan. Het aanvankelijk voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel H 16 komt in verband met het vorenstaande te vervallen.

De verdeling van de zetels over de deelnemers aan een combinatie

Ook hier hebben de opmerkingen in het voorlopig verslag aanleiding gegeven de verdeling van de aan de lijstencombinatie toegewezen zetels nader te bezien, met name wat betreft de vraag, of daarbij, overeenkomstig het bij de lijstengroepen door de Kieswet bepaalde (artikel N 10) het stelsel van de grootste gemiddelden moet worden gevolgd. De conclusie is geweest, dat het meest aangewezen is de in de artikelen N 6 en N 7 der Kieswet gemaakte onderscheiding of het aantal te vervullen plaatsen negentien of meer dan wel minder dan negentien bedraagt, ook hier te volgen. Aldus wordt nader te dezen een nieuw artikel N 9a voorgesteld. Daarmede zijn tevens de in de eerste en tweede alinea van dit onderdeel van het voorlopig verslag gemaakte bezwaren ondervangen.

Andere verkiezingen dan van leden van de Tweede Kamer

Zoals in de laatste alinea van het onderdeel "Algemeen" van de memorie van toelichting is vermeld, draagt de beperking van het voorstel tot de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal slechts een voorlopig karakter. Het scheen opportuun de werking van

het nieuwe stelsel bij de aanstaande verkiezingen voor de Tweede Kamer af te wachten en daarna te bezien, of dat stelsel ook tot de eerst in 1974 te verwachten verkiezingen voor de Provinciale Staten en de gemeenteraden ware uit te breiden.

Dan kunnen tevens de gegevens worden bezien, waarom in de eerste alinea van dit onderdeel van het voorlopig verslag wordt gevraagd, en mede worden overwogen het in de derde alinea door verscheidene leden geopperde bezwaar, dat het indienen van gemeenschappelijke lijsten, bij provinciale staten en gemeenteraadsverkiezingen nu gebruikelijk, door de invoering van lijstencombinaties zou worden afgeremd.