



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kieskringen: Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief

Michel, B.

Publication date
2011

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Michel, B. (2011). *Kieskringen: Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief*. (Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen; No. 3). Kiesraad.
<https://www.kiesraad.nl/binaries/kiesraad/documenten/publicaties/2011/12/06/deel-iii-kiesraadreeks-kieskringen/deel-iii-kiesraadreeks-bastian-michel.pdf>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Kieskringen

Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief



Bastian Michel

Kieskringen

Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief

Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen

Onder redactie van R. de Jong

- 1. Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad. Onder redactie van J.G. van Eerden en R. de Jong (2008)**
- 2. Laurens de Wit, Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces (2010)**
- 3. Bastian Michel, Kieskringen. Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief (2011)**

Den Haag 2011

© Kiesraad

ISBN 978-90-78056-15-7

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke vermelding van de bron

Bastian Michel BSc (Solingen 1981) studeert Wiskundige wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam. In 2010 was hij als stagiair werkzaam voor de Kiesraad.

Voorwoord

In dit derde deel van de reeks Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen neemt Bastian Michel, in 2010 als stagiair bij het secretariaat van de Kiesraad werkzaam geweest, de werking van de kieskringen onder de loep. Hij voert ons terug naar het ontstaan van de kieskringen en laat zien hoe de werking en functies van het stelsel in de loop van bijna honderd jaar in veel opzichten zijn gewijzigd.

Ter ondersteuning van zijn werkzaamheden laat de Kiesraad regelmatig kritische studies naar onderdelen van het kiesrecht en het verkiezingsproces verrichten. Het onderzoek van Bastian Michel is de Kiesraad zeer van nut geweest bij doordenken van het bestaansrecht van de kieskringen in de toekomst. De opvattingen van de Kiesraad zijn neergelegd in zijn advies over het passief kiesrecht van 2011.

De Kiesraad vindt het van belang dat de meer omvangrijke achtergrondstudies beschikbaar zijn voor een breder publiek. Dat betekent uiteraard niet dat hij instemt met alle conclusies die in een studie worden getrokken. Die blijven uitsluitend voor rekening van de auteur.

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

Inhoud

Inleiding	9
1. HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE KIESKRINGEN	11
1.1 Het ontwerp van de kieskringen	11
1.2 Beperking van het aantal kandidaten per lijst	12
1.3 De implementatie en eerste ervaringen	13
1.4 De oorspronkelijke functie van de kieskringen raakt op de achtergrond	14
1.5 Het daadwerkelijke effect van het kringenstelsel	15
1.6 De meest recente wijziging	16
1.7 Regionale lijstduwers	16
1.8 Korte samenvatting van de historische ontwikkeling	17
2. DE WERKINGSWIJZE VAN HET KRINGENSTELSEL	19
2.1 Wat te doen met de overbodige figuur van de kieskring?	19
2.2 Terug naar 1916?	19
2.3 Een algemene opmerking over complexe kiesstelsels	20
2.4 Invloed van de kieskringindeling op de toekenning van zetels	21
2.5 De zetels van meervoudig verkozen kandidaten	22
2.6 Een voorbeeld: zetels voor de SP in 2006	23
2.7 Zetelverdeling over stellen en lijsten	24
2.8 Tabelnotatie	25
2.9 Toekenning van zetels aan kandidaten	26
2.10 Invloed van voorkeurstemmen onder de voorkeursdrempel	33
2.11 Dezelfde stemmen elders uitgebracht, een andere uitkomst	34
2.12 Minder regionale stemmen, meer regionale vertegenwoordiging	35
2.13 Met stemmen niet verkozen, zonder stemmen wel verkozen	37
2.14 De BES-eilanden	37
2.15 Korte samenvatting van de eigenschappen van het vigerend stelsel	38
3. HET STELSEL ZONDER DE KIESKRINGEN	39
3.1 Het stelsel voor de Europese verkiezingen	39
3.2 Voordelen voor de keuze naar regio	39
Conclusies	41
Appendix	43

Inleiding

Het stelsel voor de verkiezing van de Tweede Kamer volgt getrouw het ideaal van evenredige vertegenwoordiging: de verdeling van zetels over de partijen geschiedt in proportie met het aantal stemmen dat zij in het hele land hebben behaald. Dat is een eenvoudige en duidelijke belichaming van eerlijkheid. In zijn meest simpele vorm zou het evenredige kiesstelsel echter enkele nadelen hebben. Nadat zetels over de partijen zijn verdeeld, moeten deze nog worden toegekend aan individuele kandidaten van die partijen. Dat geschiedt in beginsel aan de hand van een lijstvolgorde, die uiteraard door de partijen wordt bepaald. Om de kiezer toch enige invloed op de keuze van de individuele kamerleden te geven is het stelsel aangevuld met de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen, waarmee feitelijk de lijstvolgorde kan worden veranderd. Een andere figuur die een nadeel van het stelsel moet ondervangen, is de indeling van Nederland in kieskringen: zij moeten in het systeem van één enkel landelijk kiesdistrict alsnog een zeker regionaal element brengen. Door de kieskringindeling kunnen de politieke partijen in verschillende regio's van het land met verschillende kandidatenlijsten aan de verkiezingen deelnemen.

In het voorjaar van 2010 heb ik in opdracht van het secretariaat van de Kiesraad deze figuur, de kieskring, onderzocht. Het onderzoek richtte zich in de eerste plaats op het ontstaan van de kieskringen en hun ontwikkeling door de jaren heen. Een tweede focus lag op de werkwijze: hoe worden onder het kringenstelsel zetels aan de verschillende regionale kandidaten van één partij toegekend? Verder is onderzocht hoe het stelsel er zonder de kieskringen zou uitzien.

Het onderzoek wees uit dat de figuur van de kieskring door de jaren heen sterk aan betekenis had ingeboet, zozeer dat mijn verwachting was dat nooit meer kandidaten zouden worden verkozen die niet overal in het land op de lijst stonden. Verder liet het onderzoek zien dat de buitengewoon ingewikkelde systematiek voor toekenning van zetels aan regionaal verschillende kandidaten enkele opmerkelijke, deels paradoxale nadelen heeft. Niet alleen kunnen de partijen regionaal verschillende lijstduwers kandidaat stellen – wat politiek omstreden is – het bleek in theorie zelfs mogelijk dat het systeem de wil van de kiezer in het tegenovergestelde ombuigt: juist omdat een kandidaat voorkeurstemmen heeft behaald, is hij niet verkozen; hadden zijn kiezers zich daarentegen van de stemming onthouden, dan was hij wél verkozen. Een stelsel waarin zodanige paradoxale effecten kunnen optreden, scheen mij niet wenselijk, temeer omdat het stelsel zonder de kieskringen een redelijk alternatief bleek te zijn.

Inmiddels heeft op 9 juni 2010 een nieuwe Tweede Kamerverkiezing plaats gevonden. Daarbij is niet alleen de verwachting uitgekomen dat geen enkele regionale kandidaat verkozen zou worden, sterker nog: geen enkele partij heeft überhaupt regionaal verschillende lijsten ingediend, er waren dus helemaal geen regionale kandidaten.

Met het oog op deze recente ervaring is de al gesuggereerde vraag nog pertinenter geworden: moet de indeling van Nederland in kieskringen worden gehandhaafd of is het niet tijd deze indeling te laten vervallen?

In het eerste hoofdstuk wordt de historische ontwikkeling van de kieskringen geschetst. Het ontwerp van de staatscommissie uit 1916 en de bedoelingen van dit ontwerp worden onderzocht. We zullen zien dat de beperking van het aantal kandi-

daten per lijst een cruciale rol binnen het kringenstelsel speelt. De implementatie van het ontwerp door de wetgever en de latere wijzigingen laten zien de oorspronkelijke bedoeling van de kieskringindeling steeds meer op de achtergrond raakt. De teruggang van het gebruik van de kieskringen en hun effect op de samenstelling van de Kamer vanaf 1989 wordt kwantitatief beschreven. Een wetswijziging uit 2009 krijgt de aandacht en er wordt kort ingegaan op het verschijnsel van regionaal verschillende lijstduwers.

In het tweede hoofdstuk staan we kort stil bij de vraag of het oorspronkelijke plan van de staatscommissie niet opnieuw kan worden geïmplementeerd. Daarna komt de werkingswijze van het kringenstelsel aan de orde. Het voorbeeld van de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 laat zien hoe de zetels van een partij aan haar regionaal verschillende kandidaten worden toegekend. Enkele nadelige eigenschappen van de systematiek passeren de revue. Het paradoxale verschijnsel van een averechts stemeffect wordt kort genoemd, de details zijn in een appendix uitgewerkt. De recente hervorming van het koninkrijksbestel blijkt in één opzicht relevant voor de toekomst van de kieskringen.

Het derde hoofdstuk gaat over het eenvoudigste alternatief voor het vigerende stelsel: hetzelfde kiesstelsel, maar dan zonder de kieskringen. Tot slot wordt besproken wat de voordelen daarvan zouden zijn.

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE KIESKRINGEN

1.1 Het ontwerp van de kieskringen

De pacificatie van 1917 brengt niet alleen het algemeen kiesrecht voor mannen, maar ook een geheel nieuw kiesstelsel, waarvan de indeling van het land in kieskringen onderdeel uitmaakt. Onder het oude stelsel van voor 1917 is Nederland ingedeeld in honderd kiesdistricten. Elk van deze districten kiest met volstrekte meerderheid één afgevaardigde. De stemmen die in een district zijn uitgebracht, hebben geen invloed op de verkiezingen in de andere districten.

Met de komst van politieke partijen vanaf de jaren 1870 wordt dit stelsel steeds minder aanvaardbaar. Welke partijen een meerderheidscoalitie in de Kamer kunnen vormen hangt vaak van de uitkomst in enkele districten af, waar fel campagne gevoerd wordt. In districten waar een partij van oudsher overheerst, vindt er zo goed als geen campagne plaats. Het belangrijkste bezwaar dat aan het districtenstelsel kleeft, is echter dat onder dit stelsel de samenstelling van de Kamer de wil van de kiezer vervormd weergeeft. Zo hoeft de meerderheid in de Kamer niet de meerderheid van de kiezers achter zich te hebben. En kleine partijen komen nooit in de Kamer als zij niet in minstens één district de grootste zijn.

Om beter rekening te houden met de wil van de kiezer moet in het nieuwe stelsel van 1917 de zetelverdeling over de partijen zo goed mogelijk naar evenredigheid met de verdeling van de stemmen geschieden: de evenredige vertegenwoordiging doet haar intrede in Nederland.

De staatscommissie die de wetwijziging voorbereidt, komt met een radicaal voorstel.¹ Hoewel veel politici vrezen dat de partijen daardoor te machtig worden, stelt de commissie een lijstenstelsel voor. Zij merkt terecht op dat elke indeling van het land in districten de evenredigheid zou verstoren: hoe meer, en dus hoe kleinere districten er zijn, hoe meer stemmen verloren gaan. Nederland zal dus één enkel kiesdistrict worden.²

“Maar hieruit volgt niet dat van elke territoriale indeeling zou moeten worden afgezien. Vóór het behoud van eene territoriale indeeling, zij het met gansch ander karakter dan de districtsindeeling, pleiten argumenten, die bij de meerderheid der Commissie zeer zwaar hebben gewogen. Het opheffen van iedere indeeling zou den lokalen band tusschen kiezer en afgevaardigden geheel verbreken en bovendien leiden tot te sterke centralisatie in de partijen.”³

De commissie licht deze twee aspecten nader toe:

“Het is veel waard dat niet alle afgevaardigden door alle kiezers te zamen worden gekozen, maar dat zij voortkomen uit verschillende gedeelten van

1 Een uittreksel uit het verslag van de staatscommissie is opgenomen in Kamerstukken II, 1915–1916, 226, nr. 4, bijlage A.

2 Ibidem, §5.

3 Ibidem, §5, blz. 49.

het land, als de gekozenen van kiezers, die zich aan hen, gelijk zij zich aan deze kiezers, meer bijzonder verknocht gevoelen.

Van zeker niet minder gewicht is de, boven in de tweede plaats geopperde, bedenking. Indien alle kiezers te zamen alle afgevaardigden kiezen, zal elke partij één lange lijst van kandidaten opstellen, wat natuurlijk moet geschieden door de centrale leiding. Nu zal deze daarbij uit den aard der zaak wel met plaatselijke omstandigheden en inzichten in de verschillende deelen des lands eenige rekening moeten houden, maar toch zal die eenheid leiden tot sterker centralisatie dan gewenscht is.

Van territoriale indeeling kan daarom geen afstand worden gedaan.”⁴

De commissie stelt om die redenen een nieuwe figuur voor: de achttien kieskringen, waarin heel Nederland wordt ingedeeld. Elke partij kan in de verschillende kringen met verschillende lijsten, dus met verschillende kandidaten optreden. Deze lijsten kan zij dan met elkaar verbinden. In tegenstelling tot de districten zijn de achttien kieskringen geen gesloten kiesgebieden: de stemmen uitgebracht in een kring worden opgeteld bij de stemmen uitgebracht op de verbonden lijsten in de andere kringen.

1.2 Beperking van het aantal kandidaten per lijst

De kieskringindeling is dus uitgevonden om een zekere regionale verbondenheid van kiezer en verkozenen te behouden, en om te sterke machtsconcentratie bij de centrale partijbesturen te voorkomen. Het ontwerp van de staatscommissie biedt echter geen garantie dat deze twee doelen ook worden bereikt. Er is noch een wettelijke eis dat kandidaten ook uit de kieskring waar zij op de lijst staan afkomstig moeten zijn, noch is het wettelijk verboden dat de centrale partijbesturen alsnog alle regionale lijsten bepalen. Het ontwerp dwingt partijen niet tot het gewenste gedrag, het bevordert het slechts.

De kieskringindeling kan de regionale band en de decentralisatie van de partijbesturen uiteraard alleen bevorderen als de partijen ook gebruik maken van de kieskringen. En hier staat de staatscommissie wel een dwingend element voor ogen: het aantal kandidaten per lijst wordt beperkt.

“Het ware denkbaar, dat een groote partij één lange lijst van kandidaten ging opstellen en binnen elken kieskring diezelfde lijst inleverde, zoodat de beoogde decentralisatie niet werd bereikt. Met het oog op die mogelijkheid, en ook vanwege de technische bezwaren verbonden aan al te lange lijsten, moet het aantal kandidaten, dat op één lijst mag voorkomen, worden beperkt.”⁵

Die beperking wordt aanvankelijk op tien kandidaten per lijst gesteld.⁶ Zo kan een partij onder dit nieuwe stelsel, wanneer zij met een stel van voor het hele land

4 Ibidem, §5, blz. 49. In de Memorie van toelichting staat in de eerste hier geciteerde zin “dat zij voortgekomen”, een fout die in het origineel van het verslag niet opduikt.

5 Ibidem, §5, blz. 50.

6 Artikel 37, eerste lid, van de kieswet, zoals gewijzigd bij de additionele artikelen van de Grondwet die in 1917 zijn opgenomen.

gelijkluidende lijsten optreedt, maar tien kandidaten verkozen krijgen. Zeker de grotere partijen moeten dus per kring variërende lijsten indienen. Tenminste, dat is wat de staatscommissie hier kennelijk beoogt.

1.3 De implementatie en eerste ervaringen

Een essentieel detail van het nieuwe kiesstelsel van 1917 is dat elke partij al haar lijsten in de verschillende kieskringen met elkaar kan verbinden. De toenmalige kieswet staat heel algemeen toe dat elke lijst met welke andere lijst dan ook kan worden verbonden. Zelfs verbinding van lijsten binnen een en dezelfde kieskring is toegestaan. Niets kan de partijen ervan weerhouden in een kieskring meerdere lijsten in te dienen.⁷ Dit maakt dat er uiteindelijk geen dwang is het kringenstelsel te gebruiken: een partij hoeft niet regionaal te variëren, als zij maar overall meerdere – en overall dezelfde – lijsten indient. De wetgever merkt dit op.⁸ De minister zegt in 1916:

“Intusschen moet worden toegegeven dat theoretisch de mogelijkheid bestaat dat door ieder der partijen in ieder der kieskringen meerdere lijsten worden ingeleverd, zodat de kiesbiljetten zoodanig overladen zouden worden, dat hierdoor een ernstig bezwaar zou kunnen ontstaan. Dit bezwaar zou kunnen worden ondervangen door te verbieden dat in denzelfden kieskring meer dan b.v. twee lijsten worden verbonden. Maar zulk een verbod zou ertoe moeten leiden te gedoogen dat op eenzelfde lijst meer dan tien kandidaten worden geplaatst, wat niet aan te raden is.”⁹

De minister realiseert zich dat de vermeende dwang regionaal te variëren vrij gemakkelijk te omzeilen is. Zijn beoordeling van het probleem is in twee opzichten opmerkelijk. Ten eerste vindt hij het niet erg dat bij nader inzien van de beperking van het aantal kandidaten per lijst toch geen dwang blijkt uit te gaan. Ten tweede is hij van mening dat als de wetgever deze mogelijkheid om te ontsnappen zou dichten, een volgende maas geopend moet worden, namelijk de mogelijkheid meer dan tien kandidaten op één lijst te plaatsen. Een objectieve noodzakelijkheid hiervoor is niet aanwezig: een partij kan op achttien lijsten tot honderdtachtig personen kandidaat stellen, op twee lijsten per kieskring in totaal tot driehonderdzesig – en dat is ruim voldoende voor de verkiezing van een Kamer die toen honderd leden telde. Kennelijk vindt de minister het niet wenselijk van de beperking enige dwang te laten uitgaan. Hij wordt door niemand tijdens de parlementaire behandeling tegengesproken, de maas blijft bestaan.

Bij de verkiezingen in 1918 maken de Christelijk-Historische Unie, de Bond van Vrije Liberalen en de Plattelandersbond van de mogelijkheid gebruik om aan de ver-

7 Dat kan de toenmalige kieswet niet verbieden, omdat zij het concept ‘partij’ niet kent: lijsten worden door kiezers ingediend en hebben geen partijaanduiding, maar slechts een lijstnummer. De huidige Kieswet kan hier via het concept ‘politieke groepering’ wel regels stellen, zie bijvoorbeeld artikel I 6, tweede lid, aanhef en onder b, van de Kieswet.

8 De vraag of de staatscommissie zich dit wel realiseert durf ik niet te beantwoorden. Zie Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 1915–1916, 226, nr. 4, blz. 27–28. De toelichting van artikel 57f is overgenomen uit het rapport van de staatscommissie, daar op blz. 82–83. In die toelichting merkt de staatscommissie het hier beschreven probleem net niet expliciet op.

9 Motie van antwoord, Kamerstukken II, 1915–1916, 226, nr. 12, blz. 112.

meende dwang te ontsnappen en treden in meerdere kieskringen met twee lijsten op.¹⁰ In 1923 wordt het verbinden van lijsten binnen een kieskring alsnog verboden.¹¹ Echter, niet omdat daardoor het kringenstelsel meer recht zou worden gedaan, maar omdat de verbinding van lijsten van verschillende partijen onwenselijk wordt geacht. De wetgever is van mening "dat het lokken van kiezers met zeer uiteenlopende argumenten en dan die stemmen bij elkaar te tellen eigenlijk bedrog der kiezers is."¹² Tegelijk wordt, zoals door de minister al in 1916 is nodig bevonden, het maximale aantal kandidaten naar twintig verhoogd.

1.4 De oorspronkelijke functie van de kieskringen raakt op de achtergrond

In 1956 wordt het aantal Tweede Kamerleden van honderd naar honderdvijftig verhoogd en naar aanleiding daarvan de beperking van het aantal kandidaten per lijst van twintig naar dertig. Minister Wiegel verwijst in 1980 nog naar de principiële bedoeling van de beperking.¹³ Zeven jaar later – inmiddels is Flevoland de negentiende kieskring – schijnt de oorspronkelijke functie van de beperking geen rol meer in de discussie te spelen. Staatssecretaris De Graaff-Nauta haalt in de Memorie van toelichting bij de grote herziening van 1989 een voorontwerp van de Kiesraad aan:

"In zijn voorontwerp stelt de Kiesraad geen wijziging voor met betrekking tot voornoemde aantallen. De Raad acht deze toereikend, ook al moge het zo zijn, aldus de Raad, dat het in de huidige opzet voor de grootste partijen niet mogelijk is in alle kieskringen geheel gelijklopende lijsten in te dienen. De Kiesraad wijst erop, dat hiervoor een uitbreiding van het maximaal aantal namen tot circa tachtig nodig zou zijn en aan een dergelijke, drastische, uitbreiding zijn belangrijke bezwaren verbonden. Zo zouden onder meer de bestaande stemmachines, waarvan het stempaneel slechts vijfentwintig kolommen met elk de mogelijkheid van dertig namen bevat, bij de Tweede Kamerverkiezingen onbruikbaar worden. Voorts zou hierdoor de omvang van de stembiljetten zodanig worden, dat problemen zouden ontstaan met betrekking tot de hanteerbaarheid van die biljetten en ook ter zake van de waarborging van het stemgeheim.

Ik deel het standpunt van de Kiesraad dat een uitbreiding van het maximum aantal namen per lijst tot circa tachtig ongewenst is. Niettemin komt enige uitbreiding mij wel gewenst voor, met name voor wat betreft de Tweede Kamerverkiezingen. Het moge met betrekking tot deze verkiezingen zo zijn, dat de mogelijkheid in de verschillende kieskringen verschillende kandidatenlijsten in te dienen ook thans de partijen al wel voldoende armslag geeft tot het plaatsen van een op zich toereikend aantal verschillende kandidaten op de lijsten (in theorie is zelfs een aantal van $30 \times 19 = 570$ mogelijk), dit neemt niet weg dat met name de grootste partijen zich in de huidige situatie toch noodgedwongen belangrijke beperkingen moeten opleggen voor wat betreft het op verschillende lijsten plaatsen van dezelfde personen.

10 Proces-verbaal van het centraal stembureau, Stc. 15 juli 1918, nr. 163, blz. 80.

11 Wet van 23 juni 1923, Stb. 1923, nr. 294.

12 Toelichting op het amendement dat het verbod invoert, Kamerstukken II, 1922–1923, 376, nr. 10.

13 Memorie van toelichting op een wetsvoorstel dat de beperking bij gemeenteraadsverkiezingen aanpast, Kamerstukken II, 1980–1981, 16 487, nr. 3.

Teneinde de mogelijkheid hiertoe te verruimen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel [...] voorgesteld het maximum aantal namen per lijst te verhogen van dertig tot vijfenvestig.”¹⁴

Uiteindelijk wordt bij de herziening 1989 de beperking zo gesteld als zij tot 2009 zal blijven gelden: in principe mogen er maar dertig kandidaten op een lijst staan, maar partijen die al met zestien of meer zetels in de Kamer zitten, mogen het dubbele van hun zetelaantal aan kandidaten op de lijst zetten, met een maximum van tachtig. Kennelijk was ook de praktische reden voor de beperking, namelijk het voorkomen van te lange stembiljetten, niet meer overheersend.

1.5 Het daadwerkelijke effect van het kringenstelsel

De herziening van 1989 heeft onmiddellijk gevolg voor het effect van de kieskringindeling op de daadwerkelijk samenstelling van de Kamer. Hoe kan men dit effect meten? Het is niet interessant om te tellen hoeveel partijen variërende lijsten indienen. Die lijsten variëren namelijk vaak slechts op de onderste kandidaten, die dikwijls toch niet verkozen worden. Daadwerkelijk effect hebben zulke variaties derhalve niet. Ik stel daarom een andere, gemakkelijkere, zij het ook enigszins oppervlakkige toets voor. We tellen hoeveel verkozen verklaarde kandidaten niet overal in het land verkiesbaar waren.

De verkiezing voor de Tweede Kamer in 1989 vond nog plaats volgens de bepalingen in de Kieswet van voor de herziening van dat jaar, op één lijst mochten dus hooguit dertig kandidaten worden geplaatst. Uit het proces-verbaal van die verkiezing blijkt dat maar liefst 135 van de 150 verkozen verklaarde kandidaten niet in elke kieskring op het stembiljet stonden. Het is ondoenlijk na te gaan of al deze kandidaten daadwerkelijk een “localen band gevoelden” met hun kiezers en of zij door een regionale afdeling van hun partij op de lijst waren gezet. Maar men kan zonder meer concluderen dat van het kringenstelsel levendig gebruik werd gemaakt.

Na de herziening van 1989 vinden de eerstvolgende Kamerverkiezingen in 1994 plaats. De partijen die al met meer dan vijftien zetels in de Kamer zitten, mogen nu twee keer zoveel personen kandidaat stellen als zij zetels hebben, maar hooguit tachtig. In het proces-verbaal zien we dat maar vier kandidaten verkozen zijn verklaard die niet overal verkiesbaar waren, vier kandidaten van D66. Hun partij behaalt in dat jaar de grootste overwinning in haar geschiedenis en stijgt van twaalf naar vierentwintig zetels – een forse winst.

In de zittingsperiode 1998–2002 komt geen enkele kandidaat in de Kamer die niet overal verkiesbaar was.

Ook in 2002 worden alleen landelijke kandidaten verkozen verklaard. Na de kabinetsformatie komen nog drie niet-landelijke kandidaten van het CDA in de Kamer. Het CDA steeg bij die verkiezingen van negenentwintig naar drieënveertig zetels – een forse winst.

In 2003 worden wederom in de verkiezingsuitslag alleen landelijke kandidaten verkozen verklaard. Later komen voor de PvdA nog drie niet-landelijke kandidaten in de Kamer. De PvdA stijgt na haar historische nederlaag van 2002 van drieëntwintig

14 Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 1987–1988, 20 264, nr. 3, blz. 44.

naar tweeënveertig zetels – een forse winst.

In 2006 wordt één niet-landelijke kandidaat, van de SP, meteen verkozen verklaard. Later komen nog vier partijgenoten van hem in de Kamer die ook niet overal in het land op de stembiljetten stonden. De SP behaalt in 2006 een historische overwinning en stijgt van negen naar vijftwintig zetels – een forse winst.

1.6 De meest recente wijziging

In de zomer van 2009 voorspellen de peilingen een forse winst voor de PVV: dertig zetels lijken mogelijk. De PVV is van plan met één lijst voor het hele land aan de eerstvolgende verkiezingen deel te nemen en zal dus, met hooguit dertig kandidaten, gevaar lopen niet alle behaalde zetels te kunnen bezetten.

In het Tweede Kamerdebat van 3 juni 2009 legt PVV-lid Brinkman dit probleem aan zijn collega's voor.¹⁵ Hij haalt een artikel van Broeksteeg aan,¹⁶ waarin deze erop wijst dat de Kieswet, ook met het maximum van dertig kandidaten per lijst, nog een oplossing voor de PVV in petto heeft: zij kan verschillende lijsten in de verschillende kieskringen indienen. Een "kunstgreep", "gezocht en omslachtig", oordeelt Broeksteeg en suggereert dat de beperking slechts om praktische redenen bestaat. Daarom pleit hij voor verhoging van het maximumaantal kandidaten per lijst. Die redenering neemt Brinkman over: "Waarom zou de PVV zoveel moeten doen om die regionale kieslijsten samen te stellen? [...] Het is een oude regel. De regel is opgesteld omdat men er niet van uitging dat een partij in één keer de sprong van klein naar heel groot kan maken. Dat is niet meer zo in de tijd waarin wij nu leven. Dat betekent dat wij van die regel af kunnen stappen."¹⁷

De PVV krijgt voldoende steun in de Kamer om het maximum te verhogen. Voortaan kunnen kleine of zelfs helemaal nieuwe partijen met vijftig kandidaten aan de Tweede Kamerverkiezing deelnemen. Tevens wordt voor partijen met meer dan vijftien zetels de beperking tot het dubbele zetelaantal opgeheven: zij kunnen voortaan tachtig kandidaten op één lijst zetten.¹⁸

1.7 Regionale lijstduwers

Door die laatste verhoging van het maximumaantal kandidaten per lijst is tegenwoordig geen enkele partij meer gedwongen regionaal verschillende lijsten in te dienen. Het kringenstelsel biedt wel de vrijblijvende mogelijkheid hiertoe. Daardoor kunnen partijen desgewenst in de verschillende kieskringen verschillende lijstduwers kandidaat stellen. Het gebruik van lijstduwers, kandidaten die stemmen trekken maar niet voornemens zijn zitting te nemen, is omstreden. Wie het als kiezersbedrog ziet, moet het des te verwerpelijker vinden als een partij regionaal bekende personen als lijstduwers op de variërende staarten van hun lijsten zet. Vraag is of dit überhaupt loont.

Uit het Nationale Kiezersonderzoek 2006¹⁹ blijkt dat ongeveer 23% van de kiezers een voorkeurstem uitbrengen. Van deze kiezers zeggen 21% dat zij dat doen omdat

15 Handelingen II, 3 juni 2009, TK 91, blz. 7125–7140.

16 J.L.W. Broeksteeg, "Kieswet kan de PVV benadelen", NJB 2009, 1011. Brinkman noemt abusievelijk Teunissen als de auteur.

17 Handelingen II, 3 juni 2009, TK 91, blz. 7129.

18 Wet van 29 oktober 2009, Stb. 2009, nr. 452. Deze beperkingen gelden ook voor verkiezingen van gemeenteraden en provinciale staten.

19 Geraadpleegd op www.deps.nl.

de kandidaat van hun voorkeur uit hun regio komt of omdat zij hem persoonlijk kennen. Maar 10% van de kiezers die een voorkeurstem op een kandidaat hebben uitgebracht, zeggen dat zij ook op die kandidaat gestemd zouden hebben als hij op de lijst van een andere partij had gestaan. Dit alles bij elkaar genomen geeft een zeer grove schatting van het effect van regionale lijstduwers: een partij kan een bonus van ongeveer een half procent op haar stemmenaantal verwachten. De VVD neemt aan de Tweede Kamerverkiezingen 2006 met vier verschillende stellen deel. De laatste vijf kandidaten van elk stel gelijklopende lijsten variëren. Zij behalen gezamenlijk 7809 stemmen, terwijl de vijf laatste landelijke kandidaten gezamenlijk maar op 1820 komen. Is dit grote verschil echt aan regionaal lijstduwerschap te danken? Wellicht niet helemaal. De laatste kandidaat van elke lijst van welke partij dan ook, krijgt doorgaans veel meer stemmen dan zijn onmiddellijke voorgangers – wellicht precies om de reden dat hij op de laatste plaats staat. Laten we hem bij het onderzoek naar de VVD in 2006 buiten beschouwing, dan zien we dat de eerste vier regionaal variërende kandidaten gezamenlijk 3744 stemmen behalen, de laatste vier landelijke kandidaten gezamenlijk 1471. Heeft de VVD dus 2273 stemmen aan het feit te danken dat zij regionale lijstduwers gebruikt? Dan zouden dat ongeveer 0,16% van het totaal aantal stemmen van de VVD zijn. Is het nu 0,5% of 0,16%, een bonus van een tweehonderdste of een zeshonderdste op het stemmenaantal van een partij – of welk percentage in deze orde van grootte dan ook – is niet veel, maar kan wel de doorslag geven voor een laatste restzetel. De volgende vraag is dan of het kiesstelsel de mogelijkheid moet bieden per regio variërende lijsten in te dienen om door middel van lijstduwers stemmen te winnen. Het stelsel was hier zeker nooit voor bedoeld: waarom zou de wetgever een “band van bijzondere verknochtheid” van de kiezer met een niet-gekozenen willen bevorderen? Afgezien daarvan is de vraag of het gebruik van regionale lijstduwers onwenselijk, aanvaardbaar of zelfs bevorderlijk voor het democratische proces is. Dit is een politieke vraag, die tot nu toe door de politiek niet eenduidig is beantwoord.

1.8 Korte samenvatting van de historische ontwikkeling

Al bij invoering van het kringenstelsel wordt niet duidelijk of de wetgever het belang van de lokale band en de decentralisatie van de partijbesturen wel even zwaar wil laten wegen als de staatscommissie dat doet: wil hij de partijen werkelijk dwingen gebruik te maken van het kringenstelsel? In 1989 is het principiële motief voor de beperking van het aantal kandidaten per lijst op de achtergrond geraakt. Het kringenstelsel is er feitelijk slechts om regionale variatie op vrijwillige basis mogelijk te maken. De verdere ophoging van de beperking naar vijftig respectievelijk tachtig kandidaten van 2009 is de logische voortzetting van deze ontwikkeling. Naarmate de dwang het kringenstelsel te gebruiken wordt teruggedrongen, zien we ook het praktisch effect afnemen. Wanneer in 1989 het maximum van dertig kandidaten per lijst voor grotere, al zittende partijen wordt opgehoogd naar het dubbele van hun zetelaantal, betekent dat een duidelijke verzwakking van het kringenstelsel. Na 1994 halen niet-landelijke kandidaten nauwelijks meer een kamerzetel. De weinigen die dat wel lukt, zijn kandidaat van een partij die forse winst boekt. Partijen die op forse winst staan, zijn de enige die het stelsel nog dwingt hun lijsten op kansrijke plekken te laten variëren.

Dit laatste beetje dwang komt met wijziging van 2009 te vervallen. Dat er op 9 juni

2010 geen enkele niet-landelijke kandidaat wordt verkozen ligt dus in de lijn der verwachting. Er zijn zelfs helemaal geen niet-landelijke kandidaten. Kennelijk is er – in ieder geval in 2010 – ook geen behoefte meer aan de geheel vrijblijvende mogelijkheid regionaal te variëren.

Mijn verwachting voor de toekomst is dan ook steeds dat het kringenstelsel geen enkel daadwerkelijk effect meer zal hebben: niet-landelijke kandidaten zullen niet meer worden verkozen. Het kringenstelsel is geleidelijk aan overbodig geworden.

2. DE WERKINGSWIJZE VAN HET KRINGENSTELSEL

2.1 Wat te doen met de overbodige figuur van de kieskring?

De kieskringindeling vervult haar oorspronkelijke functie niet meer. De meest extreme reactie op deze constatering zou zijn om het oorspronkelijke plan van de staatscommissie van 1916 opnieuw te willen implementeren. De wetgever zou zelfs voor het eerst een echte dwang tot regionalisering van de kieslijsten kunnen scheppen. Dit scenario verdient hier een korte bespreking.

De tweede en eenvoudigste reactie is uiteraard om niets te doen en de kieskringindeling te laten voortbestaan. In het grootste gedeelte van dit hoofdstuk zal worden onderzocht hoe de zeteltoekenning in het vigerende stelsel met de kieskringen eigenlijk werkt.

De derde mogelijke reactie is om de ontwikkeling van het stelsel voort te zetten en de kieskringindeling te laten vervallen. In het volgende hoofdstuk zal worden geschetst hoe het kiesstelsel zonder kieskringen zou werken.

2.2 Terug naar 1916?

Dat de oorspronkelijke bedoelingen van de kieskringen niet meer expliciet in de discussies zijn terug te vinden, betekent niet zonder meer dat de achterliggende principes inmiddels achterhaald zijn. Wellicht is dat wel waar voor het ene aspect, de decentralisatie van de partijbesturen. De wetgever is hier terughoudend opgetreden en heeft de politieke partijen de ruimte gelaten om hun interne organisatievormen zelf te bepalen.

De andere functie is daarentegen zeker niet helemaal uit beeld geraakt. De afgelopen twintig jaar is vaker de wens geuit de band tussen kiezer en verkozen te versterken. De commissie-De Koning adviseert in haar rapport van 1993 daarom de voorkeurdrempel te verlagen.²⁰ De Kiesraad wijst in 1995 op de mogelijkheid het kringenstelsel te versterken. Daartoe zou het maximumaantal kandidaten per lijst tot vijftien kunnen worden beperkt – geheel conform het plan van de staatscommissie in 1916 als men rekening houdt met de vergroting van de Kamer van 100 tot 150 leden. Minister De Graaf stelt in 2005 een gemengd stelsel voor, waarin de helft van de Kamerleden in meervoudige regionale districten zouden worden verkozen.²¹ Het eenvoudigere alternatief om de kieskringen te versterken, wijst hij af, onder ander omdat hij de methode voor de toekenning van zetels aan niet-landelijke kandidaten “volstrekt ondoorzichtig” acht.²² Ook zijn eigen voorstel wordt uiteindelijk verworpen.

Het zal altijd moeilijk zijn om politiek draagvlak te vinden voor een grote verandering van het kiesstelsel. Dat geldt des te meer voor een verandering die beoogt het mandaat van de verkozen een meer individueel karakter te geven, immers: dat zou andersom betekenen dat de positie van de politieke partijen enigszins wordt verzwakt. Onder de huidige politieke omstandigheden is een zodanige stap vrijwel uitgesloten. Bovendien is de kritiek van minister De Graaff terecht, onder het huidige kringenstelsel is de zeteltoekenning aan niet-landelijke kandidaten dan

20 Rapport, opgenomen in Kamerstukken II, 1992–1993, 21 427, nr. 37.

21 Kamerstukken II, 2004–2005, 29 986.

22 Zie de Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel in Kamerstukken II, 2003–2004, 29 356, nr. 1, blz. 11–12.

misschien niet volstrekt ondoorzichtig, maar zeker uitermate ingewikkeld.²³ Het is daarom technisch moeilijk en politiek onrealistisch de ontwikkeling van het stelsel gedurende de afgelopen negentig jaar te willen terugdraaien om opnieuw het oorspronkelijke plan van de staatscommissie te implementeren. Maar wat hier wel kan worden vastgehouden is dat als de wetgever een grote verandering op het oog heeft, met als doel een meer persoonlijk mandaat, dat dan het plan van 1916 wellicht een goed idee is: een indeling van het land in kieskringen, met de dwang deze ook te gebruiken. Ik zou ervoor willen pleiten om dit idee ook in de toekomst steeds als alternatief te onderzoeken als een grotere wijziging van het kiesstelsel wordt overwogen.

2.3 Een algemene opmerking over complexe kiesstelsels

De primaire functie van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de verdeling van politieke meningen in het electoraat zo exact mogelijk op de kleine schaal van de Kamer af te beelden. Dit is nooit volledig te bereiken. Zo zullen de meeste kiezers het niet op alle punten met een partij eens kunnen zijn. Wellicht maken veel kiezers hun keuze op grond van andere dan programmatische redenen. Maar met deze en andere mogelijke nuanceringsen in het achterhoofd meen ik toch dat de primaire functie van het stelsel precies deze is: de weerspiegeling van het electoraat langs politieke scheidingslijnen. Ik wil deze scheidingslijnen even 'verticaal' noemen.

Wat de wetgever van 1917 met het kringenstelsel introduceert, is een tweede scheiding van het electoraat: langs lijnen van ruimtelijk verschil. Deze indeling loopt dwars door alle scheidingslijnen langs politiek verschil, zij ligt als het ware 'horizontaal'.

Er zijn tal van zulke horizontale, secundaire indelingen denkbaar. Kan een grotere mate van verbondenheid van kiezer en verkozenen niet ook worden bereikt door het electoraat in leeftijdsklassen in te delen en jongeren op jongeren, ouderen op ouderen te laten stemmen? Aan de hand van de bovenstaande abstracte analyse wil ik echter een verdergaande, algemenere opmerking maken: niet alleen zijn de secundaire doelen van de kringindeling wellicht achterhaald, met het oog op de eenvoud van het kiesstelsel is het moeilijk te accepteren om überhaupt een tweede, horizontale dimensie in te bouwen. Het primaire doel van het kiesstelsel is alle politieke stromingen naar evenredigheid vertegenwoordigd te laten zijn. Als men daar een tweede doel aan toevoegt, dan loopt men gevaar het stelsel ingewikkeld te maken, en al gauw zo ingewikkeld dat het niet langer aanvaardbaar is. Laat ik als voorbeeld het Duitse kiesstelsel noemen. Daar wilde men het beste van evenredige vertegenwoordiging en regionale vertegenwoordiging met elkaar verzoenen. Men heeft er zelfs nog een derde, federale dimensie aan toegevoegd. Wat men niet heeft voorzien is dat daardoor een stem een averechts effect kan hebben: juist doordat een kiezer zijn stem geeft aan de partij van zijn voorkeur, krijgt

23 Dat zal ik in het vervolg laten zien.

die partij een zetel minder.²⁴ Men kan nauwelijks beter illustreren dat complexiteit tot onduidelijkheid leidt, en onduidelijkheid op haar beurt onrechtvaardigheid in de hand kan werken.

Het Duitse kiesstelsel is veel ingewikkelder dan het Nederlandse. Maar ook hier draagt een tweede doel naast de evenredige vertegenwoordiging bij aan meer complexiteit. Hoe ingewikkeld het inbouwen van de regionale dimensie het Nederlandse kiesstelsel maakt, wil ik nu schetsen.

2.4 Invloed van de kieskringindeling op de toekenning van zetels

De indeling van Nederland in kieskringen heeft geen invloed op de verdeling van de 150 Kamerzetels over de partijen. Ook een partij die verschillende lijsten heeft ingediend, behaalt een aantal zetels in verhouding met haar stemtotaal, de som van de stemmen die op al haar lijsten zijn uitgebracht.²⁵ Pas bij de volgende vraag moet eventueel rekening worden gehouden met per kieskring verschillende lijsten: aan welke kandidaten worden de zetels van elke partij toegekend?

In beginsel spelen bij het toekennen van zetels aan kandidaten twee factoren een rol: de voorkeur die de partij aan haar kandidaten geeft, uitgedrukt in de lijstvolgorde, en de voorkeur die de kiezers hebben, die een voorkeurstem uitbrengen. Voor partijen die geen gebruik hebben gemaakt van de kieskringen, die dus overal in het land met dezelfde kandidaten in dezelfde volgorde optreden, zijn alleen deze twee factoren doorslaggevend. De systematiek voor zeteltoekenning is dan eenvoudig. Eerst krijgen de kandidaten die de voorkeursdrempel hebben gehaald een zetel toegekend.²⁶ Daarna worden de overgebleven zetels toegekend aan andere kandidaten in de volgorde van de lijst.²⁷

Voor een partij die wel gebruik heeft gemaakt van de kieskringen, die dus met verschillende lijsten aan de verkiezingen heeft deelgenomen, komt daar een derde factor bij: het regionaal element dat de kieskringen aan het stelsel toevoegen. Niet alleen de wens van de partij zelf en de voorkeur van haar kiezers spelen dan een rol, maar ook de vraag waar in het land de partij veel stemmen heeft behaald en waar in het land zij minder sterk was. Voordat de behaalde zetels aan kandidaten worden toegekend, worden ze daartoe eerst over de verschillende lijsten verdeeld, en wel in verhouding met de stemtotalen van die lijsten.²⁸ In feite behandelt het kringstelsel de partij dan alsof zij uiteen zou vallen in meerdere regionale deelpartijen. Als de partij bijvoorbeeld een kwart van al haar stemmen in kieskring 13 (gemeente Rotterdam) heeft behaald, dan zal een kwart van haar zetels aan de Rotterdamse lijst toekomen, als het ware aan de deel-partij in Rotterdam. Daarbij hoeven de lijsten niet steeds per kieskring te verschillen. Als een partij bijvoorbeeld in heel Noord-Holland identieke lijsten heeft ingediend, dus in kieskring

24 Het Bundesverfassungsgericht heeft de Duitse federale kieswet op grond hiervan onconstitutioneel verklaard. De wetgever heeft tot 30 juni 2011 de tijd de wet aan te passen. BVerfG, 2 BvC 1/07, 3 juli 2008. In zijn uitspraak gaat het Bundesverfassungsgericht nader in op het totstandkomen van het effect. Een meer inleidende beschouwing is in het uitstekende artikel "Negatives Stimmgewicht" van de Duitse Wikipedia te raadplegen.

25 De lijsten van één partij vormen een zogenaamde 'lijstengroep' zodra dezelfde partijaanduiding boven die lijsten staat of de lijsttrekker steeds dezelfde persoon is (artikel H 11, tweede lid, van de Kieswet). Een zodanige lijstengroep wordt voor de verdeling van zetels als één lijst beschouwd (artikel P 3 van de Kieswet).

26 Artikel P 15 van de Kieswet.

27 Artikel P 17 van de Kieswet.

28 Artikel P 12 van de Kieswet.

9 (Amsterdam), kieskring 10 (zuidelijk Noord-Holland) en kieskring 11 (noordelijk Noord-Holland), dan is het niet zinnig deze apart te behandelen. Een zodanig stel gelijklopende lijsten wordt daarom als één lijst beschouwd.²⁹ Heeft een partij dan bijvoorbeeld een derde van al haar stemmen in Noord-Holland behaald, dan zal een derde van haar zetels aan dit stel gelijklopende lijsten toekomen, als het ware aan de deel-partij in Noord-Holland.

Zijn de zetels van een partij eenmaal verdeeld over haar verschillende regionale lijsten en stellen, dan wordt weer rekening gehouden met de andere twee factoren zoals voorheen: eerst krijgen de kandidaten een zetel toegekend, die de voorkeursdrempel hebben behaald, de op elke regionale lijst en elk stel gelijklopende lijsten overgebleven zetels gaan aan andere kandidaten in de volgorde van de lijst.

Deze systematiek, zoals hier beschreven, zal vrij helder en logisch aandoen. Maar de hier gegeven beschrijving is onvolledig.

2.5 De zetels van meervoudig verkozen kandidaten

Doorgaans staan de lijsttrekker en de meeste andere kandidaten van een partij op alle lijsten in het hele land. Paste men alleen de systematiek toe zoals hierboven beschreven, dan zouden daarom de lijsttrekker en andere hoog geplaatste kandidaten op meerdere regionale lijsten of stellen een zetel toegekend krijgen. Ze zouden dan meerdere zetels moeten bezetten, als het ware namens verschillende regionale deel-partijen. Dat is uiteraard onmogelijk: één kandidaat kan niet meer dan één zetel bezetten.

Als aan een kandidaat in eerste instantie meerdere zetels zijn toegekend, dan moet worden uitgemaakt welke zetel hij daadwerkelijk gaat bezetten. De andere hem toegewezen zetels geeft hij dan door aan partijgenoten die zelf nog geen zetel hebben behaald. Voor de herziening van de Kieswet in 1989 wees het lot de lijst of het stel aan, waarop de verkozen daadwerkelijk een zetel ging bezetten.³⁰ Bij de herziening van 1989 is een andere methode ingevoerd. Sindsdien krijgen de meervoudig verkozen kandidaten elk de zetel van die regionale lijst of dat stel definitief toegewezen, waarop zij de meeste stemmen hebben behaald.³¹ Zij nemen als het ware zitting namens de deel-partij van die regio waar zij zelf het meest succesvol waren. De zetels op andere lijsten en stellen, die in eerste instantie ook aan hen waren toegewezen, komen weer vrij en schuiven door naar de eerstvolgende kandidaten.³² Andere kandidaten nemen dan als het ware zitting namens de andere deel-partijen. Een kandidaat die zo alsnog een zetel behaalt, kan ook weer meerdere zetels tegelijkertijd verwerven. Hij is dan op zijn beurt ook weer meervoudig verkozen en dezelfde methode wordt nogmaals toegepast, zolang totdat elke zetel aan één enkele kandidaat is toegekend.³³

Hoe meer kandidaten op hogere plaatsten in meerdere kieskringen op de lijst staan, hoe vaker zal de methode achtereenvolgens moeten worden toegepast. Als in de praktijk maar weinig kandidaten op meerdere lijsten zouden staan, wellicht

29 Artikel P 2, eerste lid, van de Kieswet.

30 Artikel N 18 van de Kieswet, zoals van kracht in 1977.

31 Artikel P 16, eerste lid, van de Kieswet voor kandidaten die de voorkeursdrempel hebben gehaald, artikel P 18, eerste lid, van de Kieswet voor andere kandidaten.

32 Artikel P 18, tweede lid, van de Kieswet.

33 Artikel P 18, derde lid, van de Kieswet.

alleen de lijsttrekker, dan zou het systeem vrij overzichtelijk blijven. Dat een kandidaat meerdere zetels kreeg toegekend, zou dan de uitzondering zijn. In werkelijkheid staan echter doorgaans alle kansrijke kandidaten op alle lijsten. Derhalve is het geval van meervoudig verkozenen, dat het systeem als een uitzonderlijk geval behandelt, de regel geworden.

We zullen zien dat met dit technische detail, het doorgeven van zetels van meervoudig verkozenen, de systematiek ineens uitermate ingewikkeld wordt, zo ingewikkeld dat de heldere en logische principes van het systeem op de achtergrond raken en er een diffuse methode overblijft, die erg onlogisch aandoet.

Dit valt het best te illustreren aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk. Voor een grondige analyse moeten we daarbij heel diep in de details van de systematiek duiken. De volgende paragrafen, in het bijzonder paragraaf 2.9, laten zodoende de meer technische aspecten van het onderzoek zien.

2.6 Een voorbeeld: zetels voor de SP in 2006

Bij de meest recente Tweede Kamerverkiezing, die van 2010, heeft geen enkele partij verschillende lijsten ingediend. Voor een voorbeeld uit de praktijk moeten we derhalve verder terug gaan, naar de verkiezingen in 2006. In dat jaar treedt de SP met verschillende lijsten op, en er wordt ook daadwerkelijk één laag geplaatste kandidaat verkozen, die niet overal op de lijsten stond.³⁴

De SP neemt aan de verkiezing in 2006 deel met zes stellen gelijklopende lijsten en vier afzonderlijke lijsten. In de provincies Groningen (kieskring 1), Friesland (kieskring 2) en Drenthe (kieskring 3) zijn gelijklopende lijsten ingediend, die stel 1 vormen. Evenzo in de provincies Overijssel (kieskring 4) en Gelderland (kieskringen 6 en 7), stel 2; in de provincies Flevoland (kieskring 5) en Utrecht (kieskring 8), stel 3; in de provincie Noord-Holland (kieskringen 9, 10 en 11), stel 4; in het noordelijk gedeelte van Zuid-Holland (kieskringen 12 en 15), stel 5; en in het zuidelijk gedeelte van Zuid-Holland (kieskringen 13 en 14), stel 6. De lijsten voor Zeeland (kieskring 16), westelijk Noord-Brabant (kieskring 17), oostelijk Noord-Brabant (kieskring 18) en Limburg (kieskring 19) zijn afzonderlijke lijsten.

Op alle stellen en lijsten zijn de eerste 24 kandidaten precies dezelfde en staan er in precies dezelfde volgorde. Ook de lijstduwer Huub Oosterhuis staat in het hele land op de laatste, de dertigste plaats. Alleen op de plaatsen 25 tot en met 29 verschillen de stellen en lijsten van elkaar. Op die plaatsen staan telkens geheel verschillende kandidaten.

Het opmerkelijke aan dit voorbeeld is nu dat de SP in 2006, met de dezelfde eerste 24 kandidaten in het hele land, precies 25 zetels behaalt. Er wordt dus één zetel aan een niet-landelijke kandidaat toegekend. Vraag is welke kandidaat dat is. Er zijn tien verschillende kandidaten die op een vijftiengste plaats staan. Aan wie van hen zal de vijftiengste zetel toekomen? Feitelijk zijn we alleen in die vraag geïnteresseerd. Om het antwoord daarop te vinden, moeten we echter de complete ingewikkelde procedure van de Kieswet toepassen.

In paragraaf 2.7 zullen we zien hoe de 25 zetels van de SP over haar tien verschillende stellen en lijsten worden verdeeld. In paragraaf 2.8 wordt een tabelnotatie

34 Proces-verbaal van de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau, Sc. 5 december 2006, nr. 237.

geïntroduceerd, die vervolgens in paragraaf 2.9 wordt gebruikt om de zeteltoekenning aan kandidaten te laten zien. Daarbij komen eerst de kandidaten aan bod die de voorkeursdrempel hebben behaald, daarna worden de overige zetels toegekend. Nu er zo veel landelijke kandidaten bovenaan de lijsten staan, zullen we heel vaak meerdere zetels aan één kandidaat toekennen, dan moeten uitmaken waar hij de zetel werkelijk bezet en vervolgens de overige zetels weer laten doorschuiven.

2.7 Zetelverdeling over stellen en lijsten

De 25 zetels van de SP moeten over de zes stellen gelijklopende lijsten en vier afzonderlijke lijsten worden verdeeld. Dat gebeurt in verhouding met de stemtotaal van die stellen en lijsten. Allereerst wordt voor de lijstengroep die de zes stellen en vier lijsten samen vormen, de zogenaamde groeps kiesdeler berekend: het totale aantal stemmen voor de SP, gedeeld door het aantal door de SP behaalde zetels. Elk stel en elke lijst krijgt zoveel 'volle zetels' toegewezen als deze groeps kiesdeler is behaald. De overgebleven zetels, die 'restzetels' heten, worden verdeeld aan de stellen en lijsten die het grootste overschot aan stemmen hebben.³⁵

In Tabel 1 is het stemtotaal van de SP te zien, het aantal zetels dat zij heeft behaald, en de quotiënt van die twee getallen, de groeps kiesdeler. De rijen daaronder corresponderen met de tien stellen en lijsten. Er is telkens aangegeven hoeveel stemmen elk stel en elke lijst heeft behaald, hoeveel volle zetels hun toekomen en wat het overschot aan stemmen is waarvoor nog geen zetel is toegekend. Als dat overschot groot genoeg is om voor een restzetel in aanmerking te komen, is het vakje lichtblauw ingekleurd. Daarachter staat dan aangegeven dat een restzetel is toegekend. De laatste kolom laat zien hoeveel volle en restzetels een stel of lijst in totaal heeft behaald.

Tabel 1: TK 2006. Zetelverdeling binnen de lijstengroep van de SP.

Stemmen totaal: 1.630.803; zetels: 25; groeps kiesdeler: 65.232,120					
lijst of stel	stemmen	volle zetels	overschot	restzetels	totaal zetels
stel 1	188.128	2	57.663,760	1	3
stel 2	299.964	4	39.035,520	1	5
stel 3	127.663	1	62.430,880	1	2
stel 4	257.000	3	61.303,640	1	4
stel 5	127.317	1	62.084,880	1	2
stel 6	164.625	2	34.160,760		2
lijst kk 16	35.651	0	35.651,000		0
lijst kk 17	119.753	1	54.520,880	1	2
lijst kk 18	172.226	2	41.761,760	1	3
lijst kk 19	138.476	2	8.011,760		2
		18		7	25

In de eerste rij van Tabel 1 zien we dat stel 1 twee volle zetels toekomen, omdat dit stel meer dan twee keer de groeps kiesdeler, oftewel meer dan 2/25 van het stem-

35 Proces-verbaal, blz. 14, volgens artikel P 12 van de Kieswet.

totaal van de SP heeft behaald. Daar komt nog een van de zeven restzetels bij, omdat stel 1 een van de zeven grootste overschotten heeft. Stel 6 komen wel twee volle zetels toe, maar het stemoverschot is niet groot genoeg voor een restzetel. De lijst in kieskring 16 heeft zo weinig stemmen behaald, dat ze geen enkele zetel krijgt toegewezen.

2.8 Tabelnotatie

Voor de toekenning van zetels aan kandidaten moeten we naar de precieze stemaantallen kijken die de kandidaten op de verschillende regionale stellen en lijsten hebben behaald. Deze aantallen kunnen in een enkele grote tabel worden samengevat, zoals hieronder is gebeurd.³⁶

In Tabel 2 correspondeert elke rij met een kandidaat, die met zijn initialen is aangeduid. In de eerste rij zien we bijvoorbeeld de stemaantallen van de lijsttrekker, Jan Marijnissen ('JM'). Nu de kandidaten op de plaatsen 25 tot en met 29 verschillende personen zijn, staat hier de aanduiding 'div.' voor 'diverse'.

Tabel 2: TK 2006 Stemaantallen SP per kandidaat per stel/lijst

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	99	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	58	74	327	! 70	40	39	6	19	41	42
RP	123	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	89	155	92	401	95	87	13	53	62	51
RvG	3353	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47	52	18	51	23	23	7	33	509	44

36 Een zodanige tabel is niet in het proces-verbaal opgenomen.

ML	89	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	44	70	33	91	42	41	10	382	73	40
div.	580	124	103	332	144	104	124	108	349	804
div.	602	1299	139	153	107	550	472	290	! 313	1386
div.	642	465	284	400	299	487	161	335	581	1394
div.	880	1041	357	260	198	159	79	284	401	757
div.	376	418	179	585	180	159	124	192	650	829
HO	1052	1721	1067	2267	986	885	162	506	678	599

Elke kolom correspondeert met een lijst of stel. In de bovenste cel van elke kolom staat aangegeven hoeveel zetels aan de lijst of het stel toekomen. We zien hier dus nogmaals dat bijvoorbeeld stel 1 drie zetels toekomen, stel 6 twee zetels en de lijst van kieskring 16 geen enkele zetel.

In elke cel zetten we het stemaantal dat de kandidaat op de lijst of het stel heeft behaald. We kunnen dus eenvoudig aflezen hoeveel stemmen bijvoorbeeld de landelijke kandidaat Paulus Jansen ('PJ') op stel 4 heeft behaald, of hoeveel stemmen de niet-landelijke kandidaat ('div.') op plaats 26 van de lijst in kieskring 18 heeft behaald – de twee corresponderende cellen zijn hier even met een '!' gemarkeerd.

2.9 Toekenning van zetels aan kandidaten

Eerst krijgen nu kandidaten een zetel toegekend, die de voorkeursdrempel hebben gehaald. Daarvoor worden al hun stemmen, die zij op de verschillende lijsten hebben behaald, bij elkaar opgeteld. Als die som uitkomt boven de voorkeursdrempel van 25% van de kiesdeler, dan halen zij een zetel.³⁷ De zetel wordt hun toegekend op het stel of de lijst waar zij de meeste stemmen hebben behaald.³⁸

In 2006 halen drie kandidaten van de SP de voorkeursdrempel: de lijsttrekker Jan Marijnissen haalt de meeste stemmen, gevolgd door Agnes Kant, en als derde Sadet Karabulut. In die volgorde worden hun zetels toegekend, de andere kandidaten komen pas daarna aan bod. Jan Marijnissen staat al op de eerste plaats van alle lijsten, Agnes Kant op de tweede, maar Sadet Karabulut staat in het hele land op plaats 14. Nu zij de derde voorkeurszetel behaalt, passen we de tabel aan en zetten de rij met haar stemcijfers op de derde plaats, zie Tabel 3

Tabel 3: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: voorkeur.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508

37 Artikel P 15 van de Kieswet.

38 Artikel P 16 van de Kieswet.

De drie voorkeurskandidaten bezetten telkens een zetel van die lijst of dat stel, waarop zij zelf de meeste stemmen hebben behaald. Voor Jan Marijnissen ('JM') en Agnes Kant ('AK') is dat stel 2, voor Sadet Karabulut ('SK') stel 4. In de tabelnotatie duiden we dit feit aan door de drie respectievelijke cellen blauw in te kleuren, zie Tabel 4. Daarmee is de eerste fase van de zeteltoekenning, die van voorkeurszetels, voltooid.

Dat duiden we aan door een dikke streep onder de rijen van de drie voorkeurskandidaten te trekken.

Door deze notatie met ingekleurde cellen kunnen we in één oogopslag zien dat van de vijf zetels die aan stel 2 toekomen, er twee al bezet zijn. Op stel 2 zijn dus op dit moment nog drie zetels beschikbaar, evenals op stel 4, waarop één van de vier zetels al bezet is.

Tabel 4: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: voorkeur.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508

Nu moeten de overige 22 zetels van de SP aan andere kandidaten, die de voorkeursdrempel niet hebben gehaald, worden toegekend. Zoals eerder beschreven gebeurt dit in twee stappen: eerst worden op elk stel en elke lijst de nog beschikbare zetels toegekend aan de eerstvolgende kandidaten. Dan stellen we vast dat daardoor kandidaten meerdere zetels hebben behaald. In een tweede stap wordt daarom uitgemaakt welke van deze zetels zij zelf gaan bezetten, welke zetel hun definitief wordt toegewezen. De andere zetels komen weer vrij en we beginnen weer bij de eerste stap.

Nu er in dit voorbeeld zo veel landelijke kandidaten bovenaan de lijsten staan, zullen we de twee stappen heel vaak moeten doorlopen. Het zal eerder de regel zijn dan de uitzondering dat een kandidaat in de eerste stap meerdere zetels krijgt toegekend. Die worden hem vervolgens in de tweede stap allemaal, op één na, weer afgenomen. We kunnen daarom in de eerste stap, waarin zetels slechts voorlopig worden toegekend, beter zeggen dat de zetels voor de kandidaat 'gereserveerd' worden. Één van de gereserveerde zetels wordt in de tweede stap dan ook daadwerkelijk toegekend. De reservering duiden we in de tabelnotatie aan door de bijbehorende cel lichtblauw in te kleuren, definitieve toekenning van een zetel duiden we aan met een blauw ingekleurde cel.

Stap 1

We kijken per stel en lijst, dus in de tabel per kolom, hoeveel zetels er nog beschikbaar zijn. Deze reserveren we voor de eerstvolgende kandidaten.

Aan stel 1 komen drie zetels toe, waarvan er nog geen bezet is. Deze drie zetels worden gereserveerd voor de eerstvolgende drie kandidaten op stel 1: Harry van Bommel ('HvB'), Jan de Wit ('JdW') en Krista van Velzen ('KvV').

Tabel 5: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: eerste stap, stel 1.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54

De met deze kandidaten en dit stel corresponderende cellen kleuren we lichtblauw in.

Aan stel 2 komen vijf zetels toe. Van deze vijf zetels zij echter twee al definitief toegekend, namelijk aan Jan Marijnissen en aan Agnes Kant. Er zijn dus nog drie zetels op stel 2 beschikbaar. Deze reserveren we weer voor de eerstvolgende drie kandidaten. Dat zijn ook op stel 2 de kandidaten Harry van Bommel ('HvB'), Jan de Wit ('JdW') en Krista van Velzen ('KvV').

Tabel 6: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: eerste stap.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54

Op stel 3 zijn de twee behaalde zetels nog vrij en schuiven door. Op stel 4 is een van de vier behaalde zetels al bezet door Sadet Karabulut, de ander drie schuiven door. Op stel 5, stel 6 en de lijsten in kieskring 17 en 19 schuiven telkens twee zetels door, op de lijst van kieskring 18 drie.

Tabel 7: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: eerste stap.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54

Nu zijn alle beschikbare zetels gereserveerd, de fase van stap 1 is dus voltooid. Aan de vierde kandidaat die de voorkeursdrempel niet heeft gehaald, Ewoud Irrgang ('EI'), zijn we nog niet toegekomen, simpelweg omdat overal hooguit drie zetels beschikbaar waren.

Stap 2

We kijken nu per kandidaat, dus in de tabel per rij, of voor kandidaten niet meerdere zetels zijn gereserveerd. Uiteraard is dat het geval: voor Harry van Bommel en voor Jan de Wit zijn nu telkens negen zetels gereserveerd, voor Krista van Velzen vier. Vraag is dan welke van deze gereserveerde zetels hun definitief wordt toegekend. Dat is voor elk van hen de gereserveerde zetel op die lijst of dat stel waarop zij de meeste stemmen hebben behaald. Voor Harry van Bommel is dat stel 4, voor Jan de Wit de lijst van kieskring 19 en voor Krista van Velzen ook stel 4. Deze tot nu toe slechts gereserveerde zetels worden nu definitief toegekend. In de tabelnotatie geven we dit weer door de corresponderende lichtblauwe cellen nu blauw in te kleuren.

Elke kandidaat voor wie zetels gereserveerd waren, is nu één zetel definitief toegekend. De fase van stap 2 is in tabel 8 dus voltooid. Dit duiden we aan door een dikke streep te trekken onder de rij van de laatste kandidaat aan wie een zetel definitief is toegekend, zie Tabel 8.

Nadat we nu een eerste keer beide stappen hebben doorlopen, zijn niet alleen de drie voorkeurszetels toegewezen, maar ook drie gewone zetels. Er zijn nog 19 zetels te gaan. Laten we nog één keer de twee stappen expliciet uitschrijven.

Tabel 8: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: tweede stap.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54

Nogmaals stap 1

We kijken wederom per stel of lijst, in de tabel dus per kolom, hoeveel zetels nog beschikbaar zijn, en reserveren deze voor de eerstvolgende kandidaten.

Op stel 1 is nog steeds geen van de drie zetels bezet, die aan dat stel toekomen. De drie zetels waren dan wel even gereserveerd voor Harry van Bommel, Jan de Wit en Krista van Velzen, geen van de drie zetels is ook definitief aan een van deze drie kandidaten toegekend. Ze zijn dus alle drie nog beschikbaar. Dat is in de tabelnotatie trouwens ook gemakkelijk te zien aan het feit dat er tussen de twee dikke strepen van de vorige ronde nog steeds drie lichtblauwe cellen in de kolom van stel 1 staan. Deze drie lichtblauwe inkleuringen schuiven als het ware door.

Tabel 9: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: nogmaals stap 1.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237

Hetzelfde geldt voor stel 2 en de lijst van kieskring 18: de drie reserveringen, die niet tot definitieve toekenning hebben geleid, schuiven door.

Op de stellen 3, 5 en 6 schuiven de twee reserveringen van de vorige ronde door, omdat ook deze niet tot definitieve toewijzing hebben geleid. Anders zit het op stel 4. Daar waren in de vorige ronde drie zetels gereserveerd, en twee zijn ook daadwerkelijk toegekend. Evenzo waren op de lijst van kieskring 19 twee zetels gereserveerd, en één is er ook daadwerkelijk toegewezen. Er is dus zowel op stel 4 als

op de lijst van kieskring 19 nog maar één zetel beschikbaar. Dat is weer gemakkelijk te zien aan het feit dat er telkens nog maar één lichtblauwe cel is. Die ene lichtblauwe inkleuring schuift als het ware door.

Tabel 10: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: nogmaals stap 1.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237

Nogmaals stap 2

We kijken weer per kandidaat, in de tabel dus per rij, of voor kandidaten niet meerder zetels zijn gereserveerd. Dat is wederom het geval. De drie kandidaten voor wie zetels gereserveerd zijn, krijgen de gereserveerde zetel van die lijst of dat stel definitief toegewezen, waarop zij de meeste stemmen hebben behaald. Onder de rij van de laatste kandidaat aan wie we zijn toegekomen, trekken we een dikke streep.

Inmiddels hebben we negen van de 25 zetels van de SP definitief aan kandidaten toegekend. Er zijn dus nog 16 zetels te gaan.

Tabel 11: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP: nogmaals stap 1.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237

Uiteindelijk moeten we nog tien keer de twee stappen doorlopen totdat alle zetels

definitief aan één enkele kandidaat zijn toegewezen.

Gedurende dit proces komen er steeds minder zetels beschikbaar. Zodra nog maar hooguit twee zetels per lijst of stel beschikbaar zijn, komen we per stap nog slechts aan de eerstvolgende twee kandidaten toe. Later is er nog hooguit een zetel per lijst of stel beschikbaar en we komen alleen aan de eerstvolgende kandidaat toe. In de tabelnotatie is dit te zien aan het feit dat de dikke strepen steeds dichter bij elkaar komen te staan.

Tot slot wordt de laatste zetel toegekend op de lijst van kieskring 19. De kandidaat op plaats 25 van die lijst is dus de kandidaat die we zochten: de enige niet-landelijke kandidaat aan wie een zetel toekomt, Paul Lempens ('div.' onder 'kk 19', hier even gemarkeerd met een '!'). Dat Paul Lempens van alle kandidaten op een van de vijftiengste plaatsen ook de meeste stemmen heeft behaald, is toeval. Niet om die reden, maar omdat alleen op de lijst van kieskring 19 nog een zetel beschikbaar was, is hij verkozen. Hij had ook met nul stemmen die zetel nog behaald.

Tabel 12: TK 2006. Zeteltoewijzing aan kandidaten SP, geheel uitgeschreven.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	99	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	58	74	327	70	40	39	6	19	41	42
RP	123	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	89	155	92	401	95	87	13	53	62	51
RvG	3353	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47	52	18	51	23	23	7	33	509	44
ML	89	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	44	70	33	91	42	41	10	382	73	40
div.	580	124	103	332	144	104	124	108	349	1 804
div.	602	1299	139	153	107	550	472	290	313	1386
div.	642	465	284	400	299	487	161	335	581	1394
div.	880	1041	357	260	198	159	79	284	401	757
div.	376	418	179	585	180	159	124	192	650	829
HO	1052	1721	1067	2267	986	885	162	506	678	599

2.10 Invloed van voorkeurstemmen onder de voorkeursdrempel

De wettelijke systematiek voor zeteltoekenning aan regionaal verschillende kandidaten is niet alleen zo omslachtig dat het proces moeilijk te volgen is, de systematiek heeft ook enkele aanwijsbare nadelen, die in de volgende drie paragrafen zullen worden besproken.

Al deze nadelen hebben te maken met het criterium voor definitieve toewijzing van

gereserveerde zetels: een kandidaat bezet de voor hem gereserveerde zetel van die lijst of dat stel waarop hij de meeste stemmen heeft behaald. Toen de wetgever in 1989 dit criterium invoerde om niet langer het lot te laten beslissen, zat daar geen diepere bedoeling achter. Het is niet meer dan een hulpmechanisme om de stemaantallen van individuele kandidaten te laten beslissen.³⁹

Stemmen op een individuele kandidaat behoren invloed op de zeteltoekenning te hebben als zij zo groot in aantal zijn dat de kandidaat de voorkeursdrempel haalt. De wens van de kiezer heeft dan direct invloed op de vraag welke kandidaten namens de partij zitting nemen. Maar door het criterium voor definitieve zeteltoekenning hebben voorkeurstemmen op een kandidaat feitelijk ook invloed op de zeteltoekenning indien hun aantal ver onder de voorkeursdrempel blijft. Heel weinig voorkeurstemmen kunnen dus de vraag beslissen welke kandidaten een zetel behalen. Wie dat uiteindelijk zijn, hoeft daarbij helemaal niets van doen te hebben met de wil van de kiezer. Het resultaat kan zelfs aantoonbaar in strijd zijn met die wil. Ik geef hier twee voorbeelden en noem een derde voorbeeld dat in de appendix is uitgewerkt.

2.11 Dezelfde stemmen elders uitgebracht, een andere uitkomst

Dat de uitkomst van de zeteltoekenning niets te maken hoeft te hebben met de wens van de kiezer, toont het volgende voorbeeld aan. We vergelijken de zeteltoekenning aan de kandidaten van de SP in 2006 met een fictief geval. Dat fictieve geval is ontleend aan het voorbeeld van de SP in 2006. Er is maar één verschil: van de meer dan anderhalf miljoen kiezers brengen er 87 hun stem nog steeds op dezelfde kandidaat uit, maar in een andere kieskring, alsof ze op de dag van stemming op reis waren gegaan. Hun wens als kiezers is dus dezelfde als voorheen, maar we zullen zien dat de uitkomst een andere is.

De verschillen zijn de volgende: 64 Nijmeegse kiezers die eerst thuis (stel 2) op Ronald van Raak ('RvR') stemden, brengen hun stem nu in Den Bosch (kieskring 18) uit; 10 Groningse en 8 Rotterdamse kiezers (stel 1 en stel 6) van Arda Gerkens ('AG') stemmen eveneens in Den Bosch; en 5 Friese kiezers (stel 1) van Henk van Gerven ('HvG') gaan in Rotterdam naar de stembus.

In de tabel zijn deze verschuivingen aangeduid door de het wegvallen van stemmen ('-64') en de bijkomstige stemmen ('+64') te laten staan.

Terwijl in dit fictieve voorbeeld maar 87 van de meer dan anderhalf miljoen stemmen verschoven zijn, en niet eens naar andere kandidaten maar slechts naar andere lijsten of stellen, is het resultaat toch veranderd: niet Paul Lempens, de niet-landelijke kandidaat op plaats 25 van de lijst in kieskring 19 is verkozen, maar zijn partijgenoot Farshad Bashir, die op plaats 25 van stel 1 staat.

De systematiek is dus chaotisch: kleine verschillen in schijnbaar irrelevante gegevens kunnen een duidelijk en relevant verschil in de uitkomst tot gevolg hebben. Werkelijk problematisch is dit effect hier niet. De uitkomst in dit fictieve voorbeeld heeft niets te maken met de wens van de kiezer. Maar de daadwerkelijke zeteltoekenning aan kandidaten van de SP in 2006 had dat ook niet. Dat in 2006 de niet-landelijke kandidaat Paul Lempens op de lijst van kieskring 19 een zetel haalde, is immers ook niet vanuit de wil van de kiezer te verklaren.

39 Kamerstukken II, 1987–1988, 20 264, nr. 3, blz. 64.

Tabel 13: Fictieve zeteltoewijzing SP 2006: 87 kiezers brengen elders hun stem uit.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242-64	157	613	113	126	24	94	116+64	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	99	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	58	74	327	70	40	39	6	19	41	42
RP	123	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	89-10	155	92	401	95	87-8	13	53	62+18	51
RvG	3353	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47-5	52	18	51	23	23+5	7	33	509	44
ML	89	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	44	70	33	91	42	41	10	382	73	40
div.	1 580	124	103	332	144	104	124	108	349	1 804
div.	602	1299	139	153	107	550	472	290	313	1386
div.	642	465	284	400	299	487	161	335	581	1394
div.	880	1041	357	260	198	159	79	284	401	757
div.	376	418	179	585	180	159	124	192	650	829
HO	1052	1721	1067	2267	986	885	162	506	678	599

2.12 Minder regionale stemmen, meer regionale vertegenwoordiging

Dat de systematiek voor zeteltoekenning ook tot een resultaat kan leiden dat tegengesteld aan de wil van de kiezer is, zien we als we weer naar de SP in 2006 kijken. Het is best aannemelijk dat Tiny Kox ('TK') 382 stemmen in westelijk Noord-Brabant (kieskring 17) haalt omdat hij uit Tilburg komt: wellicht heeft een gedeelte van zijn kiezers in kieskring 17 op hem gestemd omdat zij een "localen band met hem gevoelen" en willen dat veel mensen uit hun regio in de Kamer komen. Maar

dan heeft hun stem averechts effect gehad: hadden 350 kiezers minder op Tiny Kox gestemd, dan had de SP nog evenveel zetels behaald, nog steeds was Tiny Kox verkozen verklaard (nu op de lijst van kieskring 19), maar bovendien was ook nog de eerste niet-landelijke kandidaat van de lijst van kieskring 17 aan bod gekomen: Frans Huijsmans uit Oosterhout ('div.' onder kk 17). Met de kennis van achteraf zou men dus tegen die kiezers kunnen zeggen: "Heeft u op Tiny Kox gestemd omdat u veel politici uit uw regio in de Kamer wilt? Dan was u beter thuis gebleven."

Tabel 14: Fictieve zeteltoewijzing SP 2006: TK krijgt 350 stemmen minder in kk 17.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	155269	247268	101182	202250	102326	137108	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	102	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	126	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	99	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	58	74	327	70	40	39	6	19	41	42
RP	123	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	89	155	92	401	95	87	13	53	62	51
RvG	3353	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47	52	18	51	23	23	7	33	509	44
ML	89	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	44	70	33	91	42	41	10	382-350	73	40
div.	580	124	103	332	144	104	124	108	349	804
div.	602	1299	139	153	107	550	472	290	313	1386
div.	642	465	284	400	299	487	161	335	581	1394
div.	880	1041	357	260	198	159	79	284	401	757
div.	376	418	179	585	180	159	124	192	650	829
HO	1052	1721	1067	2267	986	885	162	506	678	599

2.13 Met stemmen niet verkozen, zonder stemmen wel verkozen

Door de ingewikkelde systematiek voor toekenning van zetels aan kandidaten kan in het Nederlandse kiesstelsel een averechts stemeffect op kandidaatsniveau optreden: omdat een kandidaat voorkeurstemmen haalt, is hij niet verkozen; hadden zijn kiezers zich van de stemming onthouden, dan was hij wel verkozen.⁴⁰ Een voorbeeld dat dit effect laat zien, is in de appendix uitgewerkt. Het is een fictief voorbeeld. Naar ik heb kunnen nagaan is het effect van averechts stemeffect nog nooit daadwerkelijk opgetreden. Maar theoretisch is het dus mogelijk dat het vigerende kiesstelsel de wil van de kiezer in het tegenovergestelde verandert.

2.14 De BES-eilanden

Tot nu toe is in dit hoofdstuk onderzocht wat er gebeurt als daadwerkelijk zetels aan niet-landelijke kandidaten worden toegekend. Maar ook het oneigenlijke effect van de kieskringindeling verdient hier aandacht: dat partijen extra stemmen kunnen behalen door verschillende regionale lijstduwers kandidaat te stellen, is eerder besproken. Na de recente hervormingen van het Koninkrijk kan deze vrijblijvende mogelijkheid tot een niet te onderschatten probleem leiden.

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn op 10 oktober 2010 als openbare lichamen tot het land Nederland gaan behoren. De Nederlandse ingezetenen van de eilanden kunnen daarom voor de Tweede Kamer stemmen. Wat daarbij op weinig bedenkingen lijkt te stuiten is dat de eilanden voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer een twintigste kieskring vormen.⁴¹ Er kunnen dus op de eilanden andere lijsten worden ingediend dan in het Europese gedeelte van Nederland.

Er zijn per partij vier scenario's denkbaar. Het eerste is dat de partij met één stel gelijklopende lijsten voor heel Nederland aan de verkiezingen deelneemt. Dan heeft het kringstelsel voor die partij geen nut, maar het is ook niet schadelijk. Zonder de kieskringindeling zou dit scenario het enig mogelijke voor alle partijen zijn.

Het tweede scenario is dat de partij verschillende lijsten indient, maar de lijst voor kieskring 20 (de BES-eilanden) gelijklopend is met de lijst in een van de Europees-Nederlandse kieskringen. De kiezers op de eilanden dragen dan hun steentje bij aan het succes van de kandidaten op die gelijklopende lijsten. Alle problemen van het stelsel zoals het nu geldt kunnen zich voordoen, maar erger wordt het niet. Het derde scenario is dat de partij de lijst van kieskring 20 op de laatste plekken laat afwijken van al haar andere lijsten, dat zij op de eilanden lokale lijstduwers gebruikt. Dit zou men als problematischer kunnen zien dan het gebruik van regionale lijstduwers in het Europese gedeelte van Nederland. Het is evident dat de bewoners van de eilanden zich veel eerder "bijzonder verknocht gevoelen" aan een plaatselijke kandidaat dan Nederlanders in het Europese gedeelte van Nederland. De lokale band is op de eilanden veel belangrijker dan in de meeste regio's hier. Hier maken regionale lijstduwers al amper kans om daadwerkelijk verkozen te worden – en willen dat ook doorgaans niet – op de eilanden is het volledig uitgesloten dat zij verkozen worden. De eilanden hebben gezamenlijk ongeveer 20 000

40 Averechts stemeffect op het niveau van partijen, zoals het in Duitsland kan optreden, is veel erger: een partij verliest een zetel aan een concurrent omdat zij in een bepaald district teveel stemmen krijgt.

41 Wet van 17 mei 2010, Stb. 2010, nr. 347.

inwoners, het aantal kiesgerechtigden zal aanzienlijk lager zijn. Geen enkele niet tot een stel behorende lijst in kieskring 20 maakt derhalve kans op de toewijzing van een zetel.

En precies dit feit maakt het vierde scenario tot het in mijn ogen meest zorgwekkende. Als de partij in kwestie een plaatselijk bekende eilandbewoner op een hoge plaats op de lijst zet, dan zou dit voor de kiezer kunnen suggereren dat er een reële kans is dat de kandidaat ook daadwerkelijk verkozen zal worden. Maar als deze kandidaat nergens anders in Nederland verkiesbaar is, dan maakt hij geen enkele kans. Het kringstelsel met een twintigste kieskring in de West schept de mogelijkheid om lijstduwers aan de kop van de lijst te zetten.

2.15 Korte samenvatting van de eigenschappen van het vigerend stelsel

Het zou onrealistisch zijn om thans de ontwikkeling van het kringstelsel gedurende de afgelopen negentig jaar te willen terugdraaien. Hooguit verdient het aanbeveling deze optie als alternatief te onderzoeken zodra in de toekomst grotere wijzigingen worden overwogen.

Veel realistischer zou het zijn om de indeling van Nederland in kieskringen in de huidige vorm te laten voortbestaan. Maar ideaal is dit niet. Het is dan wel zo dat de kieskringen naar alle waarschijnlijkheid nooit meer enig effect hebben, als zij onverwachts toch zullen worden gebruikt dan kan dit onwenselijke gevolgen hebben. De toekenning van zetels aan kandidaten is een zodanig ingewikkeld proces dat het voor de kiezer moeilijk te doorgronden is. Een kiesstelsel waarin de kiezer nauwelijks kan nagaan wat er met zijn stem gebeurt, lijkt weinig wenselijk. Bovendien kan het effect van de kieskringindeling omgekeerd evenredig zijn met de wens van de kiezer. Theoretisch is het zelfs mogelijk dat voorkeurstemmen door het kringstelsel een averechts stemeffect krijgen. Een systeem dat de wil van de kiezer in het tegenovergestelde kan veranderen – hoe klein de kans daarop ook moge zijn – is moeilijk te aanvaarden. Daarbij komt dat ook het oneigenlijke effect door het gebruik van regionale lijstduwers op zijn minst omstreden is en op de BES-eilanden zelfs tot een werkelijk probleem kan leiden.

Het derde alternatief zou zijn de indeling van het land in kieskringen te laten vervallen. Hoe zou het kiesstelsel er dan uit gaan zien?

3. HET STELSEL ZONDER DE KIESKRINGEN

3.1 Het stelsel voor de Europese verkiezingen

Als de indeling van Nederland in kieskringen komt te vervallen, dan zal het kiesstelsel voor de Tweede Kamer overeenkomen met het huidige stelsel voor de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement.⁴² Lijsten worden bij het centraal stembureau ingediend, en wel één enkele landelijke lijst per partij. Is men van oordeel dat het stelsel voor de verkiezing van het Europees Parlement goed functioneert, dan zal men de optie van volledige afschaffing van de kieskringen zonder enige vervanging gemakkelijk kunnen aanvaarden. Van problemen met dat stelsel is mij niets gebleken. We hebben hier dus niet te maken met een stap naar een ongewisse toekomst, maar met de mogelijke overgang naar een reeds bestaand stelsel dat zich heeft bewezen.

Overigens zal één kieswettelijke taak elders moeten worden ondergebracht. Ook bij de verkiezingen van het Europees Parlement spelen de hoofdstembureaus in elke kamerkieskring nog een rol: zij aggregeren de uitslagen van de gemeenten, en geven deze aggregaties per kamerkieskring door aan het centraal stembureau. Het zou ook inderdaad onpraktisch zijn de uitslagen van alle vierhonderdachtien gemeenten door het centraal stembureau te laten invoeren.⁴³ Maar voor deze taak van de hoofdstembureaus is een indeling van Nederland in kieskringen, een indeling die afwijkt van andere bestuurlijke indelingen, niet nodig. De aggregatie van gemeentelijke verkiezingsuitslagen zou ook per provincie in een provinciaal stembureau kunnen plaatsvinden. Naarmate de verwerking van stemaantallen meer en meer elektronisch gebeurt, zal centrale invoer minder bezwaarlijk zijn.⁴⁴ Afgezien daarvan hoeven mijns inziens bij de opheffing van de kieskringen geen bijzondere voorzieningen te worden getroffen. Wetgevingstechnisch zal het laten vervallen van de kieskringindeling niet veel meer vergen dan het schrappen van tal van bepalingen.

3.2 Voordelen voor de keuze naar regio

De afschaffing van de kieskringen zal geen problemen opleveren. Sterker nog, voor precies dat doel waarvoor de kringen zijn ingevoerd, zou het zelfs bevorderlijk kunnen zijn om ze nu weer op te heffen: de kiezer die zijn stem laat afhangen van een bijzondere regionale binding met een kandidaat, zal in zeker opzicht een betere keuze kunnen maken indien er één landelijke lijst per partij is.

De kiezer zal dan op het stembiljet alle kandidaten voor de Tweede Kamer zien. In het huidige stelsel is dat niet zo. De stem van een kiezer kan nu ook een kandidaat ten goede komen, die helemaal niet op het stembiljet van die kiezer stond. Dat heeft men in Nederland nooit problematisch gevonden, maar het zou de transparantie van de verkiezingen ten goede komen om de namen van alle kandidaten te laten zien.

De centrale partijleiding zal bij het opstellen van kandidatenlijsten, zoals de

42 Hoofdstuk Y van de Kieswet.

43 Vgl. advies inzake wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces, Kiesraad, 4 november 2008, blz. 14; geraadpleegd op www.kiesraad.nl onder Adviezen.

44 Zie http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene_informatie_OSV.html over de ontwikkeling van de Ondersteunende Software Verkiezingen.

staatscommissie bijna honderd jaar geleden al zei, “uit den aard der zaak wel met plaatselijke omstandigheden en inzichten in de verschillende deelen des lands eenige rekening moeten houden”. Waar een kandidaat vandaan komt zal een criterium bij de keuze van de kandidaten door de partijen zijn, precies zoals geslacht, leeftijd, beroep, expertise en ervaring criteria zijn. Aan de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004 is dat goed te zien.⁴⁵ In dat jaar worden drie kandidaten alleen op grond van hun voorkeurstemmen verkozen verklaard: Emine Bozkurt (PvdA), vrouwenactiviste met Turkse achtergrond; Katinka Liotard (SP), de eerste vrouw op de lijst; en Ria Oomen (CDA) uit Maasbracht, die in Limburg alleen al de voorkeursdeler haalt.

Een kiezer die boven alle andere criteria zijn keuze afhankelijk maakt van de lokale band die hij met een kandidaat heeft, zal zonder kieskringen zelfs beter dan nu zijn keuze kunnen maken. Nu kunnen partijen die kiezer nog voorspiegelen dat zij juist zijn regio heel belangrijk vinden. Daartoe kunnen ze bijvoorbeeld in Friesland veel Friese kandidaten op hun lijst zetten, die feitelijk geen kans maken om ook werkelijk verkozen te worden. Dat zal met één landelijke lijst niet meer mogelijk zijn. Een partij die geen kandidaten uit Friesland op kansrijke plekken op de lijst zet, zal door de Friese kiezer die vooral veel Friezen in de Kamer wil hebben, niet gekozen worden – net zoals nu al partijen die vrouwen geen kansrijke plek op de lijst geven, voor veel kiezers niet in aanmerking komen – en net zoals partijen die kandidaten zonder enige expertise op hun lijsten zetten, voor weer andere kiezers niet in aanmerking komen.

Bijzonder duidelijk wordt dit voordeel als we naar de kleinste kieskring kijken, de BES-eilanden. Waren alle lijsten landelijk, dan zou de plaatselijke kiezer gemakkelijk kunnen zien welke partijen de eilanden in de Kamer door een eilandbewoner vertegenwoordigd willen zien en welke partijen dat niet belangrijk vinden. Als een partij de moeite neemt om kandidaten op de eilanden te vinden waarvan zij ook werkelijk overtuigd is dat zij goede kamerleden zullen zijn, dan wordt die partij daarvoor beloond. Nu zal een partij die bonus ook kunnen opstrijken door kandidaten die zij zelf ook al ongeschikt vindt, op onverkiesbare plekken te zetten, desgewenst zelfs bovenaan de lijst. Zijn de kieskringen eenmaal opgeheven, dan is dit uitgesloten. De regionale dimensie lijkt mij, kortom, juist gediend met de opheffing van de kieskringen.

Conclusies

- De oorspronkelijke functies van de kieskringen spelen nauwelijks nog een rol in de actuele discussies.
- De kieskringen hebben thans geen daadwerkelijk effect meer. Niet-landelijke kandidaten zijn gedurende de afgelopen twintig jaar alleen dan verkozen wanneer hun partij gedwongen was haar lijsten op kansrijke plaatsen te laten variëren. Sinds 2009 bestaat deze dwang voor geen enkele partij meer. De verwachting is dan ook dat niet-landelijke kandidaten nooit meer zullen worden verkozen.
- De kieskringindeling biedt geheel vrijblijvend de mogelijkheid om regionale lijstduwers kandidaat te stellen. Het is de vraag of dit wenselijk is. In 2010 heeft geen enkele partij deze mogelijkheid benut. Het gebruik van regionale lijstduwers op de BES-eilanden zal bijzonder problematisch zijn.
- Indien de kieskringen in de toekomst onverwachts toch worden gebruikt en daadwerkelijk effect sorteren, kan dit zeer nadelige gevolgen hebben:
- De kieskringen maken het Nederlandse kiesstelsel zodanig ingewikkeld dat voor de kiezer het effect van zijn stem moeilijk herkenbaar is.
- Het kan voorkomen dat het effect van een stem omgekeerd evenredig is met de wens van de kiezer.
- Theoretisch kunnen stemmen zelfs een direct averechts effect hebben: een kandidaat is niet verkozen, omdat hij voorkeurstemmen heeft behaald; hadden zijn kiezers zich van de stemming onthouden, dan was hij wel verkozen.
- Het eenvoudigste alternatief, het stelsel zonder kieskringen, is thans al geldend recht voor de Europese verkiezingen. Dit stelsel heeft zich bewezen.
- Het stelsel zonder kieskringen komt juist tegemoet aan de kiezer die een kandidaat uit zijn eigen regio wil ondersteunen.
- Opheffing van de kieskringen sluit goed aan bij hun ontwikkeling gedurende de afgelopen decennia.
- Het zou een behoeftige vereenvoudiging van het kiesstelsel zijn om de indeling van Nederland in kieskringen te laten vervallen.

Appendix

Dit fictieve voorbeeld van averechts stemeffect is gebaseerd op de daadwerkelijke stemaantallen voor de SP in 2006. Ik heb slechts de volgende getallen aangepast: in stel 1 en stel 6 zijn voorkeurstemmen verschoven, en stel 1 krijgt in totaal 23 000 stemmen minder. Het averechts stemeffect treedt op bij de kiezers van Farshad Bashir, de eerste niet-landelijke kandidaat in het noorden van het land ('div.' onder stel 1). Nu deze 580 kiezers op hem gestemd hebben, is hij niet verkozen. Waren zijn kiezers thuis gebleven, dan was hij wel verkozen.

Als eerste moet ik aantonen dat de SP ook met 23 580 stemmen minder nog vijfentwintig zetels had behaald. We kijken daarvoor eerst naar de toekenning aan partijen en lijstencombinaties. De SP is gecombineerd met GroenLinks.

Tabel 15: Fictieve zetelverdeling partijen: 23.580 kiezers van de SP thuis gebleven.

Stemmen totaal: 9.815.103; kiesdeler: 65.434,02; voorkeurdrempel: 16.358,505							
partij	stemmen	volle zetels	stemgemiddelde na toevoegen restzetels			restzetels	totaal zetels
			+1	+2	+3		
CDA	2.608.573	39	65.214,325	63.623,73...	62.108,88...	2	41
PvdA	2.085.077	31	65.158,65...	63.184,15...	61.325,79...	2	33
VVD	1.443.312	22	62.752,69...	60.138,000			22
SP-GL	2.060.277	31	64.383,65...	62.432,63...		1	32
D66	193.232	2	64.410,66...	48.308,000		1	3
CU-SGP	544.235	8	60.470,55...				8
PvdD	179.988	2	59.996,000				2
PVV	579.490	8	64.387,77...	57.949,000		1	9
		143				7	150

Van de 32 zetels die de combinatie zijn toegewezen, krijgt de SP nog steeds 25. In werkelijkheid waren dat in 2006 volle zetels, met de 23 580 stemmen minder zijn het 24 volle en een restzetel.

Tabel 16: Fict zetelverd combinatie SP-GL: 23.580 kiezers van de SP thuis gebleven.

Stemmentotaal: 2.060.277; zetels: 32; combinatiekiesdeler: 64.383,65...					
partij	stemmen	volle zetels	overschot	restzetels	totaal zetels
SP	1.607.223	24	62.015,250	1	25
GL	453.054	7	2.368,40...		7
		31		1	32

Bij het toekennen van zetels aan de lijsten en stellen gelijklopende lijsten van de SP moeten we al twee scenario's onderscheiden.

Scenario 1

Farshad Bashir haalt zijn 580 voorkeurstemmen. Met 23 000 stemmen minder dan in 2006 haalt de SP nog steeds 25 zetels – dat volgt uit het feit dat de SP zelfs met 23 580 stemmen minder haar 25 zetels heeft gehaald, en dat heb ik daarnet aangetoond. Ook de verdeling van zetels over de stellen en lijsten blijft ongewijzigd. Farshad Bashir krijgt, zoals ook daadwerkelijk in 2006, geen zetel toegewezen.

Tabel 17: Fictieve zetelverdeling binnen de lijstengroep van de SP: scenario 1.

Stemmentotaal: 1.607.803; zetels: 25; groeps kiesdeler: 64.312,120					
lijst of stel	stemmen	volle zetels	overschot	restzetels	totaal zetels
stel 1	165.128	2	36.503,760	1	3
stel 2	299.964	4	42.715,520	1	5
stel 3	127.663	1	63.350,880	1	2
stel 4	257.000	3	64.063,640	1	4
stel 5	127.317	1	63.004,880	1	2
stel 6	164.625	2	36.000,760		2
lijst kk 16	35.651	0	35.651,000		0
lijst kk 17	119.753	1	55.440,880	1	2
lijst kk 18	172.226	2	43.601,760	1	3
lijst kk 19	138.476	2	9.851,760		2
		18		7	25

Tabel 18: Fictieve zeteltoekenning aan kandidaten SP: scenario 1.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	3	5	2	4	2	2	0	2	3	2
JM	135279	247268	101182	202250	102326	136208	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	802	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	326	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	199	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	358	74	327	70	40	39	6	19	41	42
RP	23	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	189	155	92	401	95	87	13	53	62	51
RvG	3	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47	52	18	51	23	23	7	33	509	44
ML	39	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	34	70	33	91	42	41	10	382	73	40
div.	1580	124	103	332	144	104	124	108	349	804

Scenario 2

De 580 kiezers van Farshad Bashir gaan niet stemmen. Dat de SP nog steeds 25 zetels haalt, hebben we al gezien. In de verdeling van deze zetels over de stellen en lijsten van de SP verandert er nu iets: een zetel van stel 1 verschuift naar stel 6. Ondanks het feit dat stel 1 een zetel minder te verdelen heeft, wordt Farshad Bashir ('div.' onder stel 1) met zijn nul voorkeurstemmen verkozen.

Tabel 19: Fictieve zetelverdeling binnen de lijstengroep van de SP: scenario 2.

Stemmentotaal: 1.607.223; zetels: 25; groepskiesdeler: 64.288,920					
lijst of stel	stemmen	volle zetels	overschot	restzetels	totaal zetels
stel 1	164.548	2	35.970,160		2
stel 2	299.964	4	42.808,320	1	5
stel 3	127.663	1	63.374,080	1	2
stel 4	257.000	3	64.133,240	1	4
stel 5	127.317	1	63.028,080	1	2
stel 6	164.625	2	36.047,160	1	3
lijst kk16	35.651	0	35.651,000		0
lijst kk 17	119.753	1	55.464,080	1	2
lijst kk 18	172.226	2	43.648,160	1	3
lijst kk 19	138.476	2	9.898,160		2
		18		7	25

Tabel 20: Fictieve zeteltoekenning aan kandidaten SP: scenario 2.

	stel 1	stel 2	stel 3	stel 4	stel 5	stel 6	kk 16	kk 17	kk 18	kk 19
zetels	2	5	2	4	2	3	0	2	3	2
JM	135279	247268	101182	202250	102326	136208	30155	104206	148826	115600
AK	20004	36981	17198	31724	15515	15686	2924	8785	12968	7885
SK	518	2238	1445	5888	1480	3157	149	789	1161	508
HvB	1252	2282	1422	3836	1386	1366	186	698	1022	771
JdW	379	514	350	718	339	342	61	195	333	5932
KvV	1304	2337	1690	2733	2009	1589	185	713	924	597
EI	108	158	125	791	104	802	18	37	90	54
RvR	147	242	157	613	113	326	24	94	116	97
ER	108	235	82	180	98	118	13	57	1802	272
RL	497	696	457	1442	407	388	67	262	338	237
PU	67	107	51	137	249	67	7	33	43	46
RA	199	131	100	163	117	608	15	74	67	76
SG	106	313	165	522	126	124	19	71	82	67
JvD	120	172	148	490	92	116	25	50	69	90
NdR	135	266	146	276	135	157	38	1311	489	115
HvL	57	79	45	112	210	70	10	31	28	25
FL	23	34	28	45	33	19	541	15	29	18
PJ	358	74	327	70	40	39	6	19	41	42
RP	23	186	115	187	164	782	34	62	77	79
AG	189	155	92	401	95	87	13	53	62	51
RvG	3	149	73	130	79	53	10	25	42	32
HvG	47	52	18	51	23	23	7	33	509	44
ML	39	157	91	153	221	113	12	43	63	29
TK	34	70	33	91	42	41	10	382	73	40
div.	10	124	103	332	144	104	124	108	349	804

Enkele opmerkingen over dit voorbeeld

Voor het fictieve voorbeeld heb ik 23 000 stemmen van de werkelijk door de SP in stel 1 behaalde stemmen afgehaald. Daardoor kan het relatief kleine aantal voorkeurstemmen van één kandidaat het verschil maken bij de zetelverdeling over stellen en lijsten binnen de groep. Door de verschuiving van één zetel van een stel naar een ander, is het mogelijk dat de toewijzing van zetels aan kandidaten anders uitpakt. Ik heb stemcijfers op stel 1 en stel 6 moeten aanpassen zodat de structuur van de zeteltoewijzing verandert, met andere woorden: in de tabel moesten de dikke lijnen op een andere hoogte staan wanneer de zetel wel verschuift dan wanneer hij niet verschuift. Daardoor is het mogelijk dat in het voorbeeld kandidaten in scenario 2 sowieso niet aan bod komen, zie RA, PJ en AG in stel 1 in de laatste tabel. Die drie kandidaten heb ik zoveel stemmen toegewezen dat zij in scenario 1 wel een zetel behalen. Het voorbeeld is dus een met veel moeite geconstrueerd en

dus enigszins kunstmatig geval. Vermoedelijk is de kans dat averechts stemeffect daadwerkelijk optreedt vrij klein.

Verder valt het verschijnsel van averechts stemeffect in het niet vergeleken bij een ander verschijnsel: de op de laatste plaatsen verkozen kandidaten zien zeer vaak af van benoeming. Daardoor komt dan alsnog iemand anders in de Kamer dan de in eerste instantie verkozen verklaarde. Onmiddellijk na de verkiezingen 2006 hebben maar liefst vijf kandidaten van de SP hun benoeming niet aanvaard.

Eerder heb ik voorspeld dat het kringenstelsel na de wetswijziging van 2009 geen echt effect meer zal hebben: niet-landelijke kandidaten zullen nooit meer in de Kamer komen. Als die voorspelling uitkomt, dan zal een averechts stemeffect niet kunnen optreden.

Uit al deze opmerkingen volgt dat er geen schrijnende noodzaak is deze anomalie onmiddellijk te repareren. Overigens zou een zodanige reparatie vrij eenvoudig zijn. Men hoeft slechts de zetels kandidaatsgewijs toe te kennen – in de boven gebruikte tabelnotatie zou dat betekenen dat men na elke rij een dikke streep trekt. Dat een averechts stemeffect optreedt op de hier uitgewerkte manier, is dan uitgesloten.

