

Zitting 1974-1975

12 944

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

Nr. 16

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken

Aan de heer Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 november 1974

Tijdens de openbare vergadering van de bijzondere commissie van de Tweede Kamer voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet, gehouden op 11 november 1974, heb ik toegezegd zo mogelijk tijdig vóór de door die commissie op 9 december a.s. te houden vergadering het standpunt van de Regering te zullen bekendmaken ten aanzien van het U met mijn brief dd. 4 november 1974 toegezonden advies van de Kiesraad inzake de uitwerking van een beperkt districtenstelsel (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, **12 944**, nrs. 11 en 13).

In bijgaande nota doe ik U mededeling van het standpunt van de Regering.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

Standpunt van de Regering ten aanzien van het advies van de Kiesraad inzake de uitwerking van een beperkt districtenstelsel

1. In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (blz. 4, rechterkolom) zijn de uitgangspunten voor de uitwerking van een beperkt districtenstelsel vermeld, welke in de adviesaanvraag aan de Kiesraad zijn neergelegd en derhalve door de Kiesraad bij de opstelling van zijn advies zijn in acht genomen. Deze uitgangspunten waren:

- a. Er worden ten minste 12 doch ten hoogste 15 kiesgebieden gevormd, in elk waarvan een ongeveer gelijk aantal leden wordt gekozen.
- b. De verdeling van de restzetels vindt plaats volgens het stelsel van de grootste gemiddelden.
- c. Partijen die in alle kiesgebieden aan de verkiezing deelnemen, kunnen binnen de kiesgebieden lijstverbindingen aangaan; lijstverbindingen dienen een landelijk karakter te hebben.

De Kiesraad heeft binnen het raam van deze uitgangspunten in zijn advies op enkele hoofdpunten aangegeven hoe het beoogde beperkte districtenstelsel naar zijn oordeel het beste zou kunnen worden ingericht. Ten aanzien van deze hoofdpunten heeft de Regering thans een voorlopig standpunt bepaald. Voorlopig, omdat bij de uitwerking van het stelsel in concrete wetsbepalingen de mogelijkheid open moet zijn dat op grond van nadere overwegingen op onderdelen alsnog aan andere oplossingen de voorkeur wordt gegeven dan thans na een eerste bestudering van het advies van de Kiesraad het meest wenselijk lijken. Ook moet bedacht worden dat in de zienswijze van de Regering een beperkt districtenstelsel eerst na grondwetswijziging en dus in een volgende kabinetsperiode zou dienen te worden gerealiseerd.

In het navolgende worden de verschillende onderdelen van het advies van de Kiesraad achtereenvolgens onder ogen gezien.

2. De Kiesraad volgt de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet in haar voorstel het aantal kiesgebieden te bepalen op twaalf. De Regering kan zich hiermee verenigen. Worden er twaalf districten gevormd, waarbij de aantallen zetels per district niet te ver uiteenlopen, dan wordt een aanvaardbaar evenwicht verkregen tussen het streven naar samenbundeling van partijen en het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

3. De Kiesraad neemt ook de suggestie van de Staatscommissie over om de twaalf te vormen kiesgebieden af te leiden van de thans bestaande achttien kieskringen voor de Tweede-Kamerverkiezingen, mede omdat op deze wijze de provinciegrenzen zoveel mogelijk gevolgd worden. Mochten in de toekomst de provinciegrenzen drastisch gewijzigd worden, dan kan de indeling naar de mening van de Kiesraad opnieuw worden bezien.

Deze gedachte is in zoverre aantrekkelijk dat op deze wijze bij de vaststelling van de districtsgrenzen bestaande objectieve gegevens als maatstaf worden gehanteerd. Te zijner tijd zou nader moeten worden onderzocht of andere territoriale begrenzingen zouden moeten worden gevolgd, waarbij met name te denken valt aan toekomstige gewestelijke grenzen. In verband hiermee zou het naar de mening van de Regering voorbarig zijn om nu reeds voor aansluiting bij de indeling in kamerkieskringen te kiezen. Wel kan thans gesteld worden dat de districtsgrenzen in ieder geval door de wetgever zullen moeten worden vastgesteld en ook slechts bij de wet of door toepassing van nauwkeurig in de wet vast te leggen normen zullen kunnen worden gewijzigd.

4. De verdeling van de zetels over de districten zou de Regering in navolging van staatscommissie en Kiesraad aan de hand van de bevolkingscijfers willen doen geschieden. Tegen een toedeling van zetels op basis van het aantal uitgebrachte stemmen pleit vooral dat het aantal te bezetten zetels in het ene district niet alleen beïnvloed zou kunnen worden door het opkomstpercentage in dat district maar ook door de mate waarin men in de andere districten aan de verkiezing deelneemt. Immers een grote deelneming in één of meer andere districten kan het aantal in die districten te bezetten zetels vergroten ten koste van districten waarin de opkomst geringer was. Bovendien is in dit stelsel moeilijk te verzekeren dat voldaan wordt aan het in de Grondwet neer te leggen vereiste dat in elk district ten minste tien kamerleden worden gekozen.

Toedeling op basis van het aantal kiesgerechtigden heeft het praktische nadeel dat dit gegeven dan speciaal voor dit doel op een bepaald tijdstip voor het gehele land officieel moet worden vastgesteld, terwijl de bevolkingscijfers steeds beschikbaar zijn. Als meer principieel argument kan worden aangevoerd dat de kamerleden niet alleen de kiesgerechtigden maar de gehele bevolking vertegenwoordigen, hetgeen in een vaststelling van hun aantal naar het inwonertal van elk district beter tot uitdrukking komt. Overigens heeft, zoals de Kiesraad terecht opmerkt, de keuze tussen het als basis aanvaarden van het aantal kiesgerechtigden, of het aantal inwoners praktisch weinig betekenis.

5. De Kiesraad spreekt zich vervolgens uit over de kiesdrempel die in het beperkte districtenstelsel bij de toedeling van zetels aan combinaties van partijen en op zich zelf staande partijen zou dienen te gelden. De Kiesraad wijst erop dat het voor de positie van de kleinere partijen een belangrijk verschil uitmaakt of de eis gesteld wordt dat ten minste de kiesdeler moet zijn behaald om een zetel te verwerven dan wel de halve kiesdeler. De Regering is van mening dat van het beperkte districtenstelsel bij een restzetelverdeling volgens de regel van de grootste gemiddelden ook zonder dat het behalen van de kiesdeler als absolute toelatingsdrempel geldt, reeds een voldoende sterke drempelwerking uitgaat. Op dit punt zou dan ook het stelsel kunnen worden gevolgd, dat thans geldt bij de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Dit stelsel kent eveneens een onverkorte toepassing van de regel van de grootste gemiddelden, waarbij het behalen van de kiesdeler niet vereist is.

Eventueel zou daaraan nog verbonden kunnen worden het door de staatscommissie en de Kiesraad genoemde vereiste dat een partij om een zetel te behalen in ieder geval 50 % van de kiesdeler moet hebben behaald. Dit vereiste zou echter in de praktijk weinig betekenis hebben, aangezien bij restzetelverdeling volgens de regel van de grootste gemiddelden normaliter geen restzetel toevalt aan een partij, op welke lijst een aantal stemmen is uitgebracht dat beneden de halve kiesdeler ligt.

6. Het volgende punt dat in het advies van de Kiesraad wordt aangesneden betreft de vraag, welke minimumgrens moet worden gesteld om bij de berekening van de uitslag der verkiezing als partner in een lijstencombinatie te mogen worden aangemerkt. De Kiesraad herinnert eraan dat in de bestaande regeling die partners afvallen, die niet de kiesdeler behaald hebben. Vervolgens merkt het college op dat bij ongewijzigde handhaving van deze bepaling in een beperkt districtenstelsel het effect van het aangaan van lijstverbindingen minimaal zou zijn. Tevens wijst de Kiesraad erop dat bij vervanging van de gehele kiesdeler als absolute toelatingsdrempel door de halve kiesdeler (zie hierboven onder punt 5) het logisch zou zijn om gecombineerde partijen alleen te laten afvallen, indien zij beneden de halve kiesdeler blijven.

De Regering onderschrijft in beginsel deze gedachtengang. Gelet op het doel dat haar met het beperkte districtenstelsel voor ogen staat – het stimuleren van het samengaan van partijen bij de verkiezingen – dient het tot op zekere hoogte mogelijk te worden gemaakt dat partijen, die bij zelfstandige deelneming aan de verkiezingen niet of nauwelijks tot vertegenwoordiging kunnen geraken, door deelneming in een lijstencombinatie die kans wél krijgen. Anderzijds moet ertegen gewaakt worden dat het middel van lijstverbinding zou worden gebruikt om een combinatie van heterogene splintergroeperingen die elk voor zich geen zetel zouden behalen alsnog aan een kamerzetel te helpen. Het juiste evenwicht zou hier wellicht kunnen worden gevonden door niet alleen, zoals de Kiesraad voorstelt, te verlangen dat elk van de deelnemers in de combinatie ten minste de halve kiesdeler moet hebben behaald, maar daaraan nog toe te voegen dat ten minste één der partners een aantal stemmen moet hebben gelijk aan de volle kiesdeler.

7. Ten aanzien van de toedeling van zetels binnen een door lijstverbinding gevormde combinatie stelt de Kiesraad voor een restzetelverdeling volgens het stelsel van de grootste gemiddelden toe te passen.

Bij de totstandkoming van het huidige stelsel van lijstverbinding binnen de kieskringen is aan dit punt ook uitvoerig aandacht geschonken. Daarbij is geconcludeerd dat onder het geldende kiesstelsel een verdeling van de restzetels binnen een combinatie volgens het stelsel van de grootste overschotten de voorkeur verdiende. De Kiesraad wijst er echter terecht op dat toepassing van dit systeem in een beperkt districtenstelsel werkt ten gunste van de kleinere partijen en ten nadele van de grote partijen, zodat het de vraag is of laatstbedoelde partijen in dat geval geneigd zullen zijn lijstverbindingen aan te gaan.

Voor de Regering is, zoals bekend, het bevorderen van de neiging tot samengaan van partijen – in het bijzonder ook met de grote partijen – de belangrijkste doelstelling van de invoering van een beperkt districtenstelsel. Die doelstelling zou inderdaad bij toepassing van het stelsel van de grootste overschotten minder tot haar recht komen dan bij toepassing van het stelsel van de grootste gemiddelden. De Regering geeft daarom met de Kiesraad de voorkeur aan het laatstgenoemde stelsel.

8. De Regering sluit zich aan bij de conclusie van de Kiesraad dat voor het verkrijgen van een zoveel mogelijk gelijke politieke samenstelling van beide kamers het aangewezen zal zijn de Eerste Kamer volgens een zesdistrictenstelsel te verkiezen. Daarbij ligt het meest voor de hand overeenkomstig de door de Kiesraad gevolgde methode de districten voor de Tweede Kamer twee aan twee te combineren tot zes kiesgebieden. Overigens volgt uit het in punt 3 ingenomen standpunt dat het de Regering niet opportuun lijkt om nu reeds een voorkeur uit te spreken voor de door de Kiesraad geconcretiseerde indeling.

Wat de verdere inrichting van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer betreft, ligt het uitgangspunt van de Regering besloten dat in beginsel dezelfde regels zullen dienen te gelden als voor de verkiezing van de Tweede Kamer worden vastgesteld.

9. Ten slotte gaat de Kiesraad in op de vraag of in een beperkt districtenstelsel dwingend zou moeten worden voorgeschreven dat iemand slechts in één district kandidaat gesteld kan worden. De Kiesraad meent dat een dwingend voorschrift op dit punt geen aanbeveling verdient.

Voor de eerder in dit stuk omschreven hoofddoelstelling van de invoering van een beperkt districtenstelsel is de keuze die op dit punt gedaan wordt tamelijk indifferent. Die keuze wordt daarentegen wel sterk beïnvloed door de

ook in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid vermelde nevendoelstelling van de beoogde herziening van het kiesstelsel, nl. de versterking van de band tussen kiezer en gekozene. Deze doelstelling komt het meeste tot haar recht, wanneer er een exclusieve relatie is tussen een district en de daar gestelde kandidaten. De Regering acht het dan ook in beginsel juist om op dit punt een dwingend voorschrift in de Kieswet op te nemen. Zij ontveinst zich echter niet dat een dergelijk voorschrift van ingrijpende betekenis zou zijn voor de thans in de meeste partijen gangbare methode van kandidaatstelling. Zo zou het bij onverkorte invoering van het voorschrift niet meer mogelijk zijn dat een partij de verkiezingsstrijd ingaat met een landelijke lijsttrekker. De consequenties van een eventueel voorschrift verdienen nadere afweging tegenover de voordelen van een optimale versterking van de band tussen kiezer en gekozene in een beperkt districtenstelsel. Daarbij zou ook kunnen worden gezien of tussenoplossingen mogelijk zijn, bij voorbeeld in die zin dat op één of meer plaatsen van een kandidatenlijst landelijke kandidaten mogen worden gesteld. De Regering wil zich mitsdien op dit punt haar standpunt nog voorbehouden.

10. De Regering meent in dit stadium met de hierboven weergegeven voorlopige standpuntbepaling omtrent het advies van de Kiesraad te mogen volstaan. Zij wil daaraan nog slechts toevoegen dat de effecten van het beoogde kiesstelsel, zoals die naar voren komen in de berekeningen die de Kiesraad op basis van de verkiezingen van 1972 maakte, geheel in de lijn liggen van de tendenties die uit de berekeningen van de staatscommissie waren af te leiden. De Regering voelt zich daarom ook door deze nieuwe berekeningen gesterkt in haar streven om tot invoering van een beperkt districtenstelsel te komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman