

Vergaderjaar 2016–2017

**34 377**

## **Wijziging van de Kieswet in verband met het afschaffen van de mogelijkheid voor politieke groeperingen om lijstencombinaties te vormen**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 april 2017

#### **1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de door de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, PvdA, ChristenUnie en SGP gemaakte opmerkingen en gestelde vragen over het wetsvoorstel. Ik dank deze leden voor hun inbreng, waarop ik hierna inga. Ter bevordering van de duidelijkheid van de antwoorden op de gestelde vragen, volgen hieronder eerst enkele algemene opmerkingen over het instrument van lijstencombinaties en de twee systemen van restzetelverdeling die de Kieswet kent, namelijk het systeem van grootste gemiddelden (systeem d'Hondt) en het systeem van grootste overschotten (systeem LR-Hare).

Politieke groeperingen die deel uitmaken van een lijstencombinatie gelden bij de zetelverdeling als één lijst en maken daardoor meer kans op een restzetel.

De verdeling van restzetels geschiedt in de meeste gevallen<sup>1</sup> volgens het systeem van grootste gemiddelden. Dat houdt in dat de restzetels achtereenvolgens worden toegekend aan lijsten of lijstencombinaties die het grootste gemiddelde aantal stemmen per toegewezen zetel hebben behaald. In dit systeem is het mogelijk dat partijen meerdere restzetels behalen. Naast het systeem van grootste gemiddelden, kent de Kieswet ook het systeem van grootste overschotten. Dat systeem wordt toegepast bij de verdeling van restzetels binnen een lijstencombinatie. De restzetels worden over de partijen verdeeld, beginnend bij de partij die het grootste overschot aan stemmen heeft. In dit systeem kan iedere partij slechts één restzetel toegewezen krijgen.<sup>2</sup>

Wat betreft de effecten van lijstencombinaties en het systeem van restzetelverdeling, is het volgende van belang. Het instrument van lijstencombinaties werkt neutraal ten opzichte van de partijgrootte. Alle

<sup>1</sup> Namelijk bij verkiezingen voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer, het Europees parlement, provinciale staten, de meeste gemeenteraden en algemeen besturen van waterschappen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 377, nr. 3, bijlage 2.

partijen, of zij nu groot of klein zijn, kunnen een lijstcombinatie aangaan en op die manier profiteren van een grotere kans op een restzetel. Wat betreft de restzetelverdeling geldt dat het stelsel van grootste gemiddelden in het voordeel is van grote partijen. Immers, hoe meer behaalde zetels, hoe langzamer het gemiddelde daalt bij elke extra zetel, en hoe meer kans dus wordt gemaakt op een of meer restzetels. Bij toepassing van het systeem van grootste overschotten worden de restzetels achtereenvolgens toebedeeld aan de partijen met de grootste overschotten. Alle deelnemende partijen hebben daarbij een even grote kans op een restzetel: de partij met het grootste overschot kan immers telkens net zo goed een grote als een kleine partij zijn. Deze wijze van zetelverdeling is relatief gunstig voor kleine partijen: voor hen zal het immers van veel grotere betekenis zijn om één zetel meer te krijgen dan voor grotere partijen.

Het verschil in uitwerking heeft zijn achtergrond in het feit dat deze twee systemen van restzetelverdeling uitgaan van verschillende definities van evenredigheid. Het systeem van de grootste overschotten definieert evenredigheid vanuit het absolute verschil tussen het percentage door een partij behaalde stemmen en het percentage aan die partij toebedeelde zetels, en bedeeft de restzetels achtereenvolgens toe aan partijen met het grootste overschot. Het systeem van grootste gemiddelden definieert evenredigheid op basis van het relatieve verschil tussen beide percentages.<sup>3</sup> In het laatstvermelde systeem wordt het als meer evenredig beschouwd om een restzetel toe te kennen aan een partij die met die restzetel gemiddeld het hoogste aantal stemmen vertegenwoordigt. De regering merkt op dat de thans geldende systemen van restzetelverdeling passen binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals omschreven in artikel 53 van de Grondwet. Daarbij is het ene systeem niet meer evenredig dan het andere. In dit verband wordt ook verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie over hoe de systemen van restzetelverdeling zich tot de eis van evenredige vertegenwoordiging verhouden (paragraaf 3).

## 2. Lijstcombinaties

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een eigen argumentatie voor het wetsvoorstel kan geven. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke voordelen het afschaffen van lijstcombinaties heeft.

De regering heeft, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet,<sup>4</sup> aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegd dat het doel waarom de lijstcombinaties in 1973 mogelijk zijn gemaakt (namelijk een opmaat voor fusie of een gezamenlijke kandidaatstelling), uit het oog is verloren. De regering stelt vast dat processen van krachtenbundeling van politieke groeperingen zich nauwelijks nog voordoen, maar dat het partijen die hun lijsten combineren veeleer te doen is om meer kans te maken op een of meer restzetels.

De regering constateert bovendien dat er een aantal bezwaren aan de lijstcombinaties kleeft. Zo kan het voorkomen dat een partij die deel uitmaakt van een lijstcombinatie meer zetels krijgt toegewezen dan een partij die geen lijstcombinatie is aangegaan, maar waarop meer stemmen zijn uitgebracht.<sup>5</sup> Voorts stelt de regering vast dat de mogelijkheid van lijstcombinaties niet bijdraagt aan de doorzichtigheid van de verdeling van de zetels over de lijsten. De regering acht deze

<sup>3</sup> Kiesraad, Advies over restzetelverdeling bij afschaffing lijstcombinaties, 11 juni 2015, blz. 4.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 377, nr. 3, blz. 5.

<sup>5</sup> Dat is bijvoorbeeld twee keer gebeurd bij de Europees Parlementsvierkiezing in 2014; zie Kamerstukken II 2015/16, 34 377, nr. 6, blz. 7.

bezwaren, evenals in 1973, overkomelijk als de lijstencombinaties tot het ermee beoogde doel zouden leiden, maar dat laatste is, zoals opgemerkt, niet meer het geval.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering de betekenis van lijstencombinaties alleen maar ziet in de opmaat voor partijfusies. Zo nee, waarom zou het stelsel dan nu geen of minder waarde hebben? Ook wijzen deze leden erop dat bij de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 veel verschillende partijen een of meer zetels hebben verworven. Zij vragen of het niet juist met het oog op deze situatie van belang is om de mogelijkheid tot krachtenbundeling te handhaven. Zij stellen deze vraag met name vanwege het feit dat in het verleden de mogelijkheid van lijstencombinaties al eens is afgeschaft en daarna weer tot leven geroepen. Deze leden vragen of verdere jojo-wetgeving op dit onderwerp niet moet worden voorkomen.

De introductie van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan had primair tot doel blijvende krachtenbundeling tussen politieke partijen te bevorderen. De omstandigheid dat een lijstencombinatie mogelijk een extra zetel oplevert, was daarbij geen oogmerk, maar werd onderkend als een neveneffect. De regering ziet dat thans niet anders. Voor het wetsvoorstel acht de regering daarom van belang dat de praktijk van de laatste jaren is dat blijvende krachtenbundeling, zoals fusies, zich niet hebben voorgedaan. De regering is van oordeel dat er geen sprake is van politieke krachtenbundeling als partijen vóór de verkiezingen hun lijsten verbinden, maar ná de verkiezingen weer een onafhankelijke opstelling innemen.

Wat betreft de opmerking dat het instrument van lijstencombinaties al eens is afgeschaft en daarna weer tot leven geroepen, wordt het volgende opgemerkt. De Kieswet bepaalde tot 1923 dat elke lijst maar één verbinding mocht aangaan. Door deze restrictie moest een partij die een lijstverbinding wilde aangaan, maar zelf met verschillende kandidatenlijsten wilde uitkomen, in één keer al haar eigen lijsten verbinden met die van de andere partij. Zo ontstond een soort «superpartij», die de zetels direct naar evenredigheid over alle deelnemende lijsten kreeg toegevoegd. Het gevolg kon zijn dat de ene partij meer zetels kreeg dan waarop zij naar evenredigheid van het landelijk aantal behaalde stemmen recht had, en de andere partij minder. Voor kleinere partijen kon de lijstverbinding zo de enige mogelijkheid worden om de kiesdrempel te halen. Zo ontstond de situatie dat ideologisch heterogene groepen hun lijsten verbonden, met als enige doel de kans op zetels te vergroten. Daarom werd de mogelijkheid om lijsten binnen een kieskring te verbinden, in 1923 afgeschaft.<sup>6</sup> De mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties die in 1973 in het leven is geroepen, ziet niet op het verbinden van lijsten zoals dat tot 1923 mogelijk is geweest. Thans worden, om een lijstencombinatie aan te gaan, eerst alle lijsten van de deelnemende partijen verbonden tot één landelijke lijst.<sup>7</sup> Vervolgens gaat de aldus ontstane lijstengroep een lijstencombinatie aan met de andere partij(en). Dit wetsvoorstel leidt tot afschaffing van de huidige regeling voor het vormen van lijstencombinaties. De regering onderschrijft dat jojo-wetgeving zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Zij stelt zich, gelet op het voorgaande, op het standpunt dat daarvan in dit geval ook geen sprake is.

<sup>6</sup> Handelingen TK, 17 april 1923, p. 2029; zie *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (N. van Driel en R. de Jong), 2014, blz. 89, 90.

<sup>7</sup> Met toepassing van artikel H 11, tweede lid, van de Kieswet.

De leden van de CDA-fractie menen verder dat de regering bij haar observaties over de praktische opportuniteit van lijstencombinaties nagenoeg uitsluitend de landelijke verkiezingen op het oog heeft.

Op landelijk niveau is sinds 2000 een daadwerkelijk samengaan van politieke partijen volgend op een lijstencombinatie niet meer voorgekomen. In de enkele gevallen waarin op provinciaal of lokaal niveau sprake was van een fusie of samenvoeging van aanduidingen,<sup>8</sup> zijn die, voor zover na te gaan, niet voorafgegaan door een lijstencombinatie. In een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag<sup>9</sup> is het effect in kaart gebracht van het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 in de twaalf provinciehoofdsteden en Amsterdam en Rotterdam. Het effect is doorgerekend voor de verschillende systemen van restzetelverdeling, die ook door de Kiesraad zijn besproken in zijn advies over de restzetelverdeling bij het afschaffen van lijstencombinaties. Verder is in een bijlage bij deze memorie van antwoord in kaart gebracht wat het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan voor effect zou hebben gehad op de uitslagen van de provinciale statenverkiezingen van 2015 (op verzoek van de leden van de SGP-fractie) en van een aantal Tweede Kamerverkiezingen (op verzoek van de leden van de PvdA-fractie). Uit deze gegevens is niet af te leiden dat het effect van het afschaffen van lijstencombinaties op decentraal niveau afwijkt van dat op landelijk niveau.

De leden van de CDA-fractie zien in de praktijk dat op landelijk niveau zowel grotere als kleinere partijen lijstencombinaties aangaan en dat deelnemende partijen het gehele politieke spectrum beslaan, en vragen waarom afschaffing dan aan de orde zou zijn. Deze leden menen verder dat de regering «doorzichtigheid» heeft genoemd als argument vóór afschaffing van het instrument van lijstencombinaties. Zij wijzen erop dat het instrument van lijstencombinaties juist transparant is: lijstencombinaties worden op stembiljetten duidelijk weergegeven. Deze leden vragen om een toelichting.

Het effect van lijstencombinaties is geheel afhankelijk van het feitelijke gebruik van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan. Alle partijen, ongeacht hun omvang, kunnen van de mogelijkheid gebruikmaken, en zowel grote als kleine partijen kunnen daar profijt van hebben. De leden van de CDA-fractie merken ook terecht op dat stembiljetten duidelijk zijn over lijstencombinaties. Voor eenieder is zichtbaar welke partijen hun lijsten combineren. De berekening van de uitslag wordt echter ingewikkelder door een lijstencombinatie. Dit komt doordat, zoals hiervoor in de inleiding is toegelicht, bij de restzetelverdeling restzetels worden toegekend aan de lijstencombinatie en de toegekende restzetels vervolgens onder de deelnemende partijen worden verdeeld. Lijstencombinaties maken het systeem van zeteltoedeling dus meer gelaagd en daardoor moeilijker te begrijpen. Ook is het mogelijk dat een partij die deel uitmaakt van een lijstencombinatie meer zetels krijgt toegewezen dan een partij die geen lijstencombinatie is aangegaan, maar waarop meer stemmen zijn uitgebracht. Dat is lastig te begrijpen. Het bezwaar van complexiteit of transparantie is volgens de regering overigens overkomelijk als de lijstencombinaties zouden functioneren als opmaat voor fusie of gezamenlijke kandidaatstelling. Nu echter daadwerkelijke krachtenbundeling van partijen na lijstencombinaties buiten beeld is geraakt, maar veeleer het verkrijgen van een betere positie bij de

<sup>8</sup> Op provinciaal niveau is dit nagegaan vanaf 2002. Op lokaal niveau is dit, eveneens vanaf 2002, nagegaan in de provinciehoofdsteden en Amsterdam en Rotterdam.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 34 377, nr. 6.

verdeling van restzetels de voornaamste reden is om lijsten te combineren, acht de regering het gerechtvaardigd om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties te schrappen.

De leden van de fractie van D66 brengen naar voren dat lijstencombinaties niet zelden worden aangegaan door partijen die electoraal elkaars belangrijkste concurrent zijn en vragen of de regering niet ook meent dat deze omstandigheid van kiezersconcurrentie tussen partijen die dicht bij elkaar in het electorale spectrum liggen een argument dient te zijn om het instrument van lijstencombinaties te herzien.

Eenzijds kan worden betoogd dat politieke groeperingen met lijstencombinaties de mogelijkheid krijgen om met de stem van hun kiezers de overeenkomstige politieke ideologie en uitgangspunten beter te vertegenwoordigen. Anderzijds kan worden betoogd dat een stem van een kiezer op een partij ook daadwerkelijk ten goede moet komen aan de desbetreffende partij en niet aan een concurrerende partij. De door de leden van de fractie van D66 geschetste kiezersconcurrentie is derhalve niet uitsluitend een argument vóór de afschaffing van lijstencombinaties en om die reden dan ook niet als zodanig aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegd.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts wat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 zou zijn geweest als er reeds sprake was geweest van een verbod op lijstencombinaties.

De uitslag van deze verkiezing zou niet anders zijn geweest als geen lijstencombinaties zouden zijn aangegaan.<sup>10</sup>

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering nader in te gaan op de keuze om de nieuw ingestelde staatscommissie parlementair stelsel niet te vragen advies uit te brengen en vragen of de regering daartoe, tegen de achtergrond van het toenemende aantal politieke groeperingen, alsnog bereid is.

Ingevolge het instellingsbesluit heeft de staatscommissie tot taak de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, daarbij in overweging nemend dat bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie gewenst is.<sup>11</sup> De regering onderkent dat het afschaffen of handhaven van lijstencombinaties en de wijze van de restzetelverdeling onderwerpen zijn die binnen het bereik van de taak van de staatscommissie kunnen vallen. Echter, om de uitvoering van de in de Tweede Kamer aanvaarde motie – waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel voor te bereiden teneinde het aangaan van lijstverbindingen bij verkiezingen af te schaffen – niet te vertragen, heeft de regering de staatscommissie parlementair stelsel niet verzocht om over dit onderwerp advies uit te brengen. Daarbij is in aanmerking genomen dat een advies van de staatscommissie niet op korte termijn is te verwachten. De regering ziet thans geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de indruk deelt dat er ook op gemeentelijk niveau nagenoeg altijd sprake is van ideologische verwantschap tussen partijen die een lijstencombinatie aangaan. Hoe weet de regering dat er geen nieuwe samenwerkingsverbanden zullen ontstaan en waarom zou ze dergelijke ontwikkelingen nu moeilijker

<sup>10</sup> Zie ook het proces-verbaal van de Kiesraad van de uitslag van de verkiezing, te raadplegen op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>11</sup> Stcrt. 2017, nr. 6895.

willen maken dan het voorheen was, zo vragen deze leden voorts. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast of het instrument van lijstencombinaties niet een positieve invloed zou kunnen hebben als mogelijke opmaat voor samenwerking tussen partijen.

In veel gevallen blijkt inderdaad dat partijen die een lijstencombinatie aangaan, dicht bij elkaar in het politieke spectrum liggen. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft om processen van krachtenbundeling van politieke groeperingen die ideologisch verwant zijn, te bemoeilijken. De regering verwacht ook niet dat het wetsvoorstel dat effect zal hebben. Juist nu blijvende krachtenbundeling in het recente verleden niet meer is voorgekomen, kan moeilijk worden volgehouden dat afschaffing van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan een belemmerende factor is voor eventueel toekomstige fusies van en samenwerking tussen politieke groeperingen. Overigens kunnen politieke groeperingen nog altijd met een gezamenlijke kandidatenlijst aan verkiezingen deelnemen om zo de wil om samen te werken tot uitdrukking te brengen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen om met het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel rekening te houden met de (voorbereidingen op de) gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de herindelingsverkiezingen van 2017.

In het geval het wetsvoorstel wordt aanvaard, zal het moment van inwerkingtreding zodanig worden gekozen dat er voldoende tijd zal zijn om daarmee rekening te houden in de voorbereiding op komende verkiezingen. Gelet daarop en op de voor de inwerkingtreding van wetten in acht te nemen termijnen, acht de regering inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vóór de herindelingsverkiezingen in het najaar van 2017 in elk geval niet haalbaar.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het stelsel van lijstverbindingen niet juist bijdraagt aan de evenredige vertegenwoordiging en of afschaffing daar verder inbreuk op maakt. Zij vragen of de regering het met deze leden eens is dat het vanuit democratisch oogpunt en vanuit de gedachte van evenredige vertegenwoordiging eerlijker en logischer is dat een stem uitkomt bij een partij die ideologisch verwant is, dan in het geval reststemmen naar een volstrekt willekeurige partij gaan die soms juist ideologisch tegengesteld is aan de partij waarop de kiezers hebben gestemd.

De regering deelt het standpunt van deze leden niet. Het systeem van zetelverdeling houdt niet in dat er reststemmen naar een volstrekt willekeurige partij gaan. Van overdracht van stemmen tussen partijen is geen sprake, noch met toepassing van het systeem van grootste gemiddelden, noch met toepassing van het systeem van grootste overschotten. Verwezen wordt naar de inleiding van deze memorie. Daar komt bij dat de eis van evenredige vertegenwoordiging, zoals neergelegd in artikel 53 van de Grondwet, inhoudt dat het resultaat van de verkiezing moet leiden tot een zetelverdeling over de partijen die in hoofdzaak overeenkomt met de verdeling van de aantallen behaalde stemmen over die partijen. Het instrument van lijstencombinaties past binnen het grondwettelijk verankerde stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar is uit oogpunt van dat stelsel niet, zoals de leden van de SGP-fractie stellen, eerlijker of logischer. De mogelijkheid van lijstencombinaties kent bovendien bezwaren. Zo is het mogelijk dat een partij die geen lijstencombinatie is aangegaan en meer stemmen heeft behaald dan een partij met lijstencombinatie, uiteindelijk toch minder zetels krijgt. Ook draagt de mogelijkheid van lijstencombinaties niet bij aan de doorzichtigheid van de verdeling van de zetels over de lijsten. Zoals hiervoor is toegelicht, acht de regering deze bezwaren overkomelijk als de lijstencom-

binaties effectief zouden functioneren als opmaat voor partijfusies. Nu echter daadwerkelijke krachtenbundeling van partijen na lijstencombinaties buiten beeld is geraakt, maar veeleer het verkrijgen van een betere positie bij de verdeling van restzetels de voornaamste reden is om lijsten te combineren, acht de regering het gerechtvaardigd om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties te schrappen.

### 3. Restzetelverdeling

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering meent dat het huidige systeem van grootste gemiddelden voor de verdeling van restzetels neutraal uitwerkt ten aanzien van partijgrootte. Zij brengen voorts in dat als ervan moet worden uitgegaan dat het systeem van grootste gemiddelden zonder de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties tot de hoogste mate van representativiteit leidt, de vraag rijst of herziening van dat systeem, ter compensatie van het afschaffen van lijstencombinaties, niet in strijd is met artikel 53 van de Grondwet, dan wel met de geest van dat artikel. Zij vragen op dit punt een reactie van de regering. De leden van de fractie van de SGP vragen of het reëel is om een partij meerdere bonuszetels toe te kennen, terwijl daar geen enkele stem tegenover staat. Zij vragen of het niet democratischer is dat zetels toekomen aan een partij met de meeste stemmen voor een restzetel. Ook vragen zij of de regering wil onderzoeken hoe het stelsel van restzetelverdeling beter kan aansluiten bij het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging en of zij, onderbouwd met cijfers, kan laten weten wat de eerlijkste verdeling is van restzetels.

Het klopt niet dat een partij meerdere «bonuszetels» zou krijgen terwijl daar geen enkele stem tegenover staat. Zoals hiervoor in de inleiding is toegelicht, liggen verschillende definities van evenredigheid ten grondslag aan de twee systemen van restzetelverdeling, waardoor deze systemen verschillend uitwerken. Het ene systeem is niet eerlijker of democratischer dan het andere, noch sluit het ene beter aan bij het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging dan het andere. Het is een kwestie van weging welk systeem de voorkeur verdient. In het stelsel van grootste gemiddelden wordt het als meer evenredig beschouwd om aan een partij met bijvoorbeeld 10 zetels en 10.000 stemmen de restzetel toe te kennen (omdat deze restzetel 909 stemmen vertegenwoordigt), dan aan een partij met bijvoorbeeld 1 zetel en 1.002 stemmen (omdat deze restzetel slechts 501 stemmen vertegenwoordigt). Daarnaast zij erop gewezen dat het systeem van grootste overschotten enkele belangrijke nadelen kent. Als er veel restzetels te verdelen zijn, kan het gebeuren dat de laatste restzetel toevallig aan een partij met slechts een zeer klein overschot. Bovendien kan toepassing van het systeem van grootste overschotten ertoe leiden dat er stemmen «ongebruikt» blijven. Immers, zijn er minder restzetels te verdelen dan er lijsten zijn, dan blijven overblijvende stemmen voor partijen die geen restzetel toegewezen hebben gekregen, buiten beschouwing.

Voor de handhaving van het systeem van grootste gemiddelden acht de regering het volgende van belang. De regering onderkent dat, zoals hiervoor in de inleiding is toegelicht, het restzetelverdelingssysteem van grootste gemiddelden in het voordeel is van grote partijen. Echter, aan de invoering van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan, heeft niet de overweging ten grondslag gelegen dat kleinere partijen daarmee zouden kunnen worden gecompenseerd voor het nadeel dat zij kunnen ondervinden bij de toepassing van het systeem van de grootste gemiddelden. De regering ziet daarom geen aanleiding om het afschaffen van de mogelijkheid van lijstencombinaties aan te grijpen om kleinere partijen wél (alsnog) te compenseren. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat het systeem van grootste gemiddelden al lange tijd nagenoeg ongewijzigd van kracht is. Ten slotte is van belang dat, zoals hiervoor is

opgemerkt, het systeem van de grootste overschotten ook belangrijke nadelen kent.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de wijze van restzetelverdeling binnen lijstencombinaties verschilt met de algehele restzetelverdeling en vragen of de regering deze verschillen heeft meegewogen in onderhavig wetsvoorstel. Ook vragen zij of de regering het met hen eens is dat dit verschil niet op grond van vermeende «ondoorzichtigheid» een argument kan zijn tot afschaffing van lijstencombinaties.

Zoals deze leden constateren, gelden er verschillende systemen van restzetelverdeling. Als het aantal te verdelen zetels 19 of meer bedraagt, geldt voor de verdeling van restzetels het systeem van grootste gemiddelden.<sup>12</sup> Bedraagt het aantal te verdelen zetels minder dan 19, dan geldt het systeem van grootste overschotten.<sup>13</sup> Voor de toewijzing van de aan een lijstencombinatie toegewezen restzetel geldt het systeem van grootste overschotten.<sup>14</sup> Onderhavig wetsvoorstel strekt tot afschaffing van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan en brengt geen verandering aan in de systemen van restzetelverdeling. De regering deelt de mening dat de verschillen in de systemen van restzetelverdeling geen argument zijn tot afschaffing van lijstencombinaties.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de gevolgen kunnen zijn van het afschaffen van lijstencombinaties zoals door onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd en vragen of kleinere partijen naar het oordeel van de regering door de afschaffing van de mogelijkheid van een lijstencombinatie relatief worden benadeeld. Daarbij stellen zij voorts de vraag of deze kleinere partijen dit nadeel op enige wijze kunnen omzeilen.

Zoals hiervoor is opgemerkt, stelt de regering zich op het standpunt dat lijstencombinaties neutraal werken ten opzichte van partijgrootte. In de praktijk hebben vooral de kleine partijen geprofiteerd van de lijstencombinaties, omdat met name zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan. Hoewel die mogelijkheid met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor alle partijen en dus ook voor de kleinere partijen komt te vervallen, staat het partijen niet in de weg om middels samenwerking tot krachtenbundeling te komen. Dit kan bijvoorbeeld door met een gezamenlijke kandidatenlijst aan de verkiezing deel te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering afschaffing van lijstencombinaties in voldoende mate in samenhang heeft gezien met het huidige systeem van restzetelverdeling. Zij vragen in dit verband om de effecten van zowel het huidige als het nu voorgestelde systeem duidelijk te maken op zowel gemeentelijk als landelijk niveau. Ook vragen zij naar de praktijk van de afgelopen 20 jaar. De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering het met deze leden eens is dat de systematiek van de lijstverbindingen niet los is te zien van de systematiek van de restzetelverdeling. Deze leden vragen voorts wat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 zou zijn geweest als voor de restzetelverdeling het systeem van grootste overschotten zou hebben gegolden of het klopt dat één van de deelnemende partijen bijna een derde restzetel in de wacht gesleept zou hebben. De leden van de SGP-fractie vragen verder welke gevolgen onderhavig wetsvoorstel zou hebben gehad voor de provinciale statenverkiezingen en de Eerste Kamerverkiezing van 2015.

<sup>12</sup> Artikel P 7 van de Kieswet.

<sup>13</sup> Artikel P 8 van de Kieswet.

<sup>14</sup> Artikel P 11, vijfde lid, van de Kieswet.



Zoals hiervoor vermeld, zijn in een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag<sup>15</sup> de gevraagde effecten op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 in de twaalf provinciehoofdsteden en Amsterdam en Rotterdam in kaart gebracht. Daarbij zijn verschillende systemen van restzetelverdeling gehanteerd, die ook door de Kiesraad zijn besproken in zijn advies over de restzetelverdeling bij het afschaffen van lijstencombinaties. In de bijlage bij deze memorie van antwoord is voorts in kaart gebracht wat het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan voor effect zou hebben gehad op de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, 2012, 2010 en 2006 en, op verzoek van de leden van de SGP-fractie, van de provinciale statenverkiezingen van 2015. Met betrekking tot de praktijk van de afgelopen 20 jaar zij verwezen naar de tabel in de nota naar aanleiding van het verslag, waar zichtbaar wordt welke lijstencombinaties bij Tweede Kamerverkiezingen zijn aangegaan sinds 1973, het jaar waarin het aangaan van lijstencombinaties mogelijk werd. In de bijlage bij deze memorie van antwoord is voorts voor de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 in kaart gebracht wat de uitslag zou zijn geweest, als voor de restzetelverdeling het systeem van grootste overschotten zou hebben gegolden. In antwoord op de vragen van de SGP merkt de regering op dat bij die verkiezing op basis van het huidige systeem negen restzetels waren te verdelen, waarvan de VVD er twee toebedeeld heeft gekregen. Hoe de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing van 2015 zou zijn geweest als er voor provinciale statenverkiezingen geen lijstencombinaties zouden kunnen worden aangegaan, valt niet na te gaan. Het is immers, bij een andere uitslag van de statenverkiezingen, niet bekend op wie de desbetreffende statenleden zouden stemmen. Overigens is het voor Eerste Kamerverkiezingen al sinds 2011 niet meer mogelijk om lijstencombinaties aan te gaan.<sup>16</sup>

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie en de SGP-fractie over de samenhang tussen lijstencombinaties en de restzetelverdeling, wordt erop gewezen dat de regering juist gelet op de mogelijkheid van een dergelijke samenhang, de Kiesraad voorafgaand aan indiening van het wetsvoorstel heeft gevraagd te adviseren over de vraag of de wijze van restzetelverdeling aanpassing behoeft als gevolg van de afschaffing van lijstencombinaties. Mede op basis van het advies van de Kiesraad,<sup>17</sup> heeft de regering geen aanleiding gezien het systeem van restzetelverdeling te wijzigen. In voormelde gegevens, waarnaar de leden van de PvdA-fractie en de SGP-fractie vragen, ziet de regering voorts geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Het systeem van grootste overschotten is uit oogpunt van evenredige vertegenwoordiging niet beter verdedigbaar dan het systeem van grootste gemiddelden. Het is een kwestie van weging welk systeem de voorkeur verdient. De weging die de regering heeft gemaakt, is hiervoor geschetst in het antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD en de SGP aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat binnen een lijstencombinatie de restzetel verdeeld wordt op basis van het systeem van grootste overschotten en dat dit in 1973 een bewuste keuze van de regering is geweest, om zo kleine partijen tegemoet te komen, die bij het systeem van grootste gemiddelden minder makkelijk een restzetel zullen bemachtigen. De leden van deze fractie vragen hoe de regering de

<sup>15</sup> Kamerstukken II 34 377, nr. 6, blg. 717681.

<sup>16</sup> Zie Wet van 18 november 2010 tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, Stb. 790.

<sup>17</sup> Kiesraad, Advies over restzetelverdeling bij afschaffing lijstencombinaties, 11 juni 2015.

argumenten in 1973 ten gunste van de positie van kleinere partijen in het kiesstelsel in dit opzicht waardeert. Zij vragen in dat verband voorts welke andere opties de regering heeft overwogen om juist voor de kleinere partijen het voorstel meer in balans te brengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er terecht op dat voor de toedeling van een restzetel binnen een lijstencombinatie bewust is gekozen voor het systeem van grootste overschotten. De regering acht dit gerechtvaardigd opdat wordt voorkomen dat binnen een lijstencombinatie de restzetel in de regel toekomt aan de grootste partij. Echter, hierbij gaat het om de vraag aan welke partij binnen een lijstencombinatie een restzetel toekomt, niet om de verdeling van restzetels als zodanig. Zoals hiervoor is toegelicht, is met de invoering van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan niet beoogd kleinere partijen te compenseren voor het nadeel dat zij kunnen ondervinden door de toepassing van het systeem van grootste gemiddelden bij de verdeling van de restzetels. De regering ziet in het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan dan ook evenmin aanleiding om de kleinere partijen alsnog anderszins te compenseren.

De leden van de SGP-fractie vragen ook hoe de regering aankijkt tegen het in 1989 in de memorie van toelichting bij de Kieswet verwoorde standpunt dat kleine partijen «de (dubbele) benadeling die zij ondervinden van het stelsel van de grootste gemiddelden in voldoende mate kunnen neutraliseren door lijstverbindingen aan te gaan».<sup>18</sup> Zij willen weten of de bevoordeling van grotere partijen bij de restzetelverdeling bij provinciale statenverkiezingen, gevolgd door eenzelfde bevoordeling bij de restzetelverdeling bij Eerste Kamerverkiezingen, wel logisch is. Zoals hiervoor is opgemerkt, heeft aan de invoering van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan, niet de overweging ten grondslag gelegen dat kleinere partijen zouden kunnen worden gecompenseerd voor het nadeel dat zij kunnen ondervinden bij toepassing van het systeem van de grootste gemiddelden. De regering ziet daarom geen aanleiding om het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan, wél aan te grijpen voor compensatie van kleinere partijen. Daar komt bij dat in 2010 om andere redenen voor de Eerste Kamerverkiezingen de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan werd afgeschaft, namelijk vanwege de wens om het onmogelijk te maken om op grond van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen door middel van het aangaan van lijstencombinaties de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen.<sup>19</sup> Bij de Eerste Kamerverkiezing was het na de uitslag van de provinciale statenverkiezingen mogelijk om met mathematische nauwkeurigheid te voorspellen welke lijstencombinatie het meest voordelig was voor de zetelverdeling.

#### **4. Consultatie**

De leden van de CDA-fractie constateren dat het merendeel van de reacties op het wetsvoorstel, vooral vanuit gemeenten, negatief was en vragen waarom de regering niet inhoudelijk op die reacties is ingegaan. Deze leden vragen welke weging en inhoudelijke argumentatie de regering geeft als reactie op het resultaat van de consultaties.

Bij de behandeling van consultatiereacties is gebleken dat tegenover argumenten tegen de afschaffing van lijstencombinaties ook argumenten voor de afschaffing van lijstencombinaties staan. Zo wordt enerzijds benadrukt dat door het wegnemen van de mogelijkheid om lijsten te

<sup>18</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 86.

<sup>19</sup> Kamerstukken I, 2008–2009, 31 200 IIA, F; Kamerstukken II, 2009–2010, 32 191, nr. 7.

combineren minder fusies tot stand zullen komen, hetgeen versplintering in de hand zou werken. De voorstanders van de afschaffing van lijstencombinaties brengen daarentegen naar voren dat het afschaffen van lijstencombinaties juist een impuls zou kunnen geven aan partijen om alsnog te fuseren. Ook het democratische aspect wordt door zowel voor- als tegenstanders ingebracht. Dat politieke groeperingen ervoor kunnen kiezen dat een stem terecht kan komen bij een groepering die politiek-inhoudelijk dichtbij staat vinden tegenstanders van het wetsvoorstel aanzienlijk democratischer dan dat zetels toekomen aan de partij met de meeste stemmen. Voorstanders van het wetsvoorstel stellen zich op het standpunt dat vanuit democratisch oogpunt een stem op een partij ook ten goede moet komen aan die partij.

Tegenstanders stellen voorts dat afschaffing van lijstencombinaties tot verschraling van het politieke landschap en vermindering van diversiteit in de vertegenwoordigende organen zal leiden. Voorstanders brengen daartegen in dat partijen die elkaar willen steunen dat ook kunnen doen door met één lijst aan de verkiezingen deel te nemen. Bovendien moet een politieke groepering op eigen kracht kunnen draaien en niet alleen door middel van een met een lijstencombinatie behaalde extra zetel in een vertegenwoordigend orgaan krijgen, zo brengen de voorstanders in. Voormelde argumenten tegen het afschaffen van lijstencombinaties wegen naar de mening van de regering niet zwaarder dan de argumenten daarvoor. Op de argumenten over de gevolgen van lijstencombinaties voor de transparantie van het systeem van zetelverdeling en de verhouding van lijstencombinaties met de eis van evenredige vertegenwoordiging is de regering ingegaan bij de onderbouwing van dit wetsvoorstel, zoals onder meer in paragraaf 1 van deze memorie is herhaald. Dat uit de consultatiereacties is gebleken dat de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan vooral op lokaal niveau positief wordt gewaardeerd, heeft de regering onderkend. Die positieve waardering is echter met name het gevolg van het feit dat met lijstencombinaties de kans op een restzetel wordt vergroot. De mogelijkheid om daadwerkelijk tot meer politieke samenwerking te komen, speelt slechts een ondergeschikte rol. Die omstandigheid bevestigt het standpunt van de regering dat de lijstencombinaties niet of nauwelijks hebben geleid tot realisering van de doelstelling om tot meer samenwerking en fusies te komen en het gerechtvaardigd is deze mogelijkheid af te schaffen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

## Bijlage bij de memorie van antwoord

In deze bijlage zijn de volgende gegevens opgenomen:

1. de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing van 2017 als voor de zetelverdeling het systeem van grootste overschotten zou zijn gebruikt (op verzoek van de leden van de SGP-fractie);
2. de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 2006, 2010, 2012 en 2017 (op verzoek van de leden van de PvdA-fractie) en de provinciale statenverkiezingen van 2015 (op verzoek van de leden van de SGP-fractie) als voor deze verkiezingen geen lijstencombinaties hadden kunnen worden aangegaan.

### 1. Uitslag Tweede Kamerverkiezing bij restzetelverdeling volgens systeem van grootste overschotten

In het geval voor Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 voor de restzetelverdeling het systeem van grootste overschotten zou hebben gegolden, zou de uitslag als volgt zijn geweest:

Partij	Huidige uitslag	Uitslag bij grootste overschotten
VVD	33	32
PVV	20	20
CDA	19	19
D66	19	18
GL	14	14
SP	14	14
PvdA	9	9
CU	5	5
PvdD	5	5
50PLUS	4	5
SGP	3	3
Denk	3	3
FvD	2	3

### 2. Effecten afschaffen lijstencombinaties voor de uitslag van een aantal verkiezingen

#### Legenda:

- Kolom A – Partij
- Kolom B – Aantal behaalde zetels (werkelijke verkiezingsuitslag)
- Kolom C – Aantal zetels dat zou zijn behaald als geen lijstencombinaties zouden zijn aangegaan, met toepassing van het systeem van grootste gemiddelden (D'Hondt)

## TWEEDE KAMERVERKIEZINGEN

### 2017

Lijstencombinaties:

- PvdA, GL
- CU, SGP

A	B	C
VVD	33	33
PVV	20	20
CDA	19	19
D66	19	19
GL	14	14
SP	14	14
PvdA	9	9
CU	5	5
PvdD	5	5
50PLUS	4	4
SGP	3	3
DENK	3	3
Forum voor Democratie	2	2

### 2010

Lijstencombinaties:

- PvdA, GL
- CU, SGP

A	B	C
VVD	31	31
PvdA	30	30
PVV	24	24
CDA	21	21
SP	15	15
D66	10	10
GL	10	10
CU	5	5
PvdD	2	2
SGP	2	2
Trots op Nederland (Lijst Rita Verdonk)	0	0

## 2012

Lijstencombinaties:

- PvdA, SP, GL
- CU, SGP

A	B	C
VVD	41	41
PvdA	38	39
PVV	15	15
SP	15	15
CDA	13	13
D66	12	12
CU	5	4
GL	4	3
SGP	3	3
PvdD	2	3
50PLUS	2	2

## 2006

Lijstencombinaties:

- SP, GL
- CU, SGP

A	B	C
CDA	41	41
PvdA	33	33
SP	25	25
VVD	22	22
PVV	9	9
GL	7	7
CU	6	6
D66	3	3
PvdD	2	2
SGP	2	2
EénNL	0	0

## PROVINCIALE STATENVERKIEZINGEN 2015

### GRONINGEN

Lijstencombinatie:

- GL, PvdD

A	B	C
SP	8	8
PvdA	6	6
CDA	5	5
D66	4	4
VVD	4	4
CU	4	4
PVV	3	4
Groninger Belang	3	3
GL	3	3
PvdD	2	1
Partij voor het Noorden	1	1
50PLUS	0	0

### DRENTHE

Lijstencombinatie:

- PvdA, GL

A	B	C
VVD	7	7
PvdA	7	7
CDA	6	6
SP	5	5
PVV	5	5
D66	4	4
CU	3	3
GL	2	2
50PLUS	1	1
STERK LOKAAL	1	1

## FLEVOLAND

Lijstcombinaties:

- PvdA, GL
- CU, SGP
- 50PLUS, PvdD

A	B	C
VVD	7	7
PVV	6	6
CDA	5	6
SP	5	5
D66	4	4
PvdA	3	4
CU	3	3
50PLUS	2	2
GL	2	2
PvdD	2	1
SGP	2	1

## FRYSLÂN

Lijstcombinatie:

- SP, GL

A	B	C
CDA	9	9
PvdA	7	7
VVD	5	5
SP	5	5
FNP	4	4
PVV	4	4
CU	3	3
D66	3	3
GL	1	1
PvdD	1	1
50PLUS	1	1



## OVERIJSSEL

Lijstencombinatie:

- CU, SGP

A	B	C
CDA	11	11
VVD	6	6
SP	5	5
PvdA	5	5
D66	5	5
PVV	5	5
CU	4	4
SGP	2	2
GL	2	2
50PLUS	1	1
PvdD	1	1
LOKAAL OVERIJSSEL	0	0

## GELDERLAND

Lijstencombinaties:

- PvdA, GL
- CU, SGP

A	B	C
VVD	9	10
CDA	9	9
D66	7	7
SP	6	6
PVV	5	6
PvdA	6	5
CU	4	3
SGP	3	3
GL	3	3
PvdD	2	2
50PLUS	1	1

## UTRECHT

Lijstcombinaties:

- PvdA, GL
- CU, SGP

A	B	C
VVD	9	9
D66	9	9
CDA	6	6
PvdA	5	5
PVV	4	4
SP	4	4
GL	4	4
CU	3	3
PvdD	2	2
SGP	2	2
50PLUS	1	1

## ZUID-HOLLAND

Lijstcombinaties:

- CDA, CU, SGP
- GL, PvdD

A	B	C
VVD	10	10
PVV	8	8
D66	7	8
CDA	7	7
PvdA	5	6
SP	5	5
SGP	3	3
CU	3	2
GL	3	2
PvdD	2	2
50PLUS	2	2

## NOORD-BRABANT

Lijstencombinatie:

- PvdA, GL, PvdD

A	B	C
VVD	10	10
CDA	9	10
SP	9	10
PVV	7	7
D66	7	7
PvdA	4	4
GL	3	2
50PLUS	2	2
PvdD	2	1
CU-SGP	1	1
Lokaal Brabant	1	1

## NOORD-HOLLAND

Lijstencombinaties:

- VVD, D66
- PvdA, GL
- PvdD, Ouderenpartij Noord-Holland
- 50PLUS, Hart voor Holland

A	B	C
VVD	11	11
D66	10	9
PvdA	7	7
PVV	6	6
SP	6	6
CDA	5	5
GL	4	4
PvdD	3	3
50PLUS	1	2
CU-SGP	1	1
Ouderenpartij Noord-Holland	1	1
Hart voor Holland	0	0

## ZEELAND

Lijstcombinaties:

- SGP, CU
- PvdA, GL

A	B	C
CDA	6	6
VVD	6	6
SGP	6	6
SP	4	4
PVV	4	4
PvdA	4	4
D66	3	3
CU	2	2
Zeeland Lokaal	1	1
PARTIJ VOOR ZEELAND (PVZ)	1	1
GL	1	1
50PLUS	1	1

## LIMBURG

Lijstcombinatie:

- PvdA, GL, PvdD

A	B	C
CDA	11	11
PVV	9	9
SP	8	8
VVD	5	6
D66	4	4
PvdA	4	3
GL	2	2
50PLUS	1	1
PvdD	1	1
Volkspartij Limburg	1	1
LOKAAL-LIMBURG	1	1