



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kiesrechtherovrming zonder grondwetswijziging? De consequenties van een kiesstelsel met 18 kiesdistricten en evenredige vertegenwoordiging

Verboom, R.

Citation

Verboom, R. (1968). Kiesrechtherovrming zonder grondwetswijziging?: De consequenties van een kiesstelsel met 18 kiesdistricten en evenredige vertegenwoordiging. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(2), 118-131. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450993>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450993>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

KIESRECHTHERVORMING ZONDER GRONDWETSWIJZIGING?

De consequenties van een kiesstelsel met 18 kiesdistricten en evenredige vertegenwoordiging

door R. Verboom

Het kiesstelsel vormt in een democratisch staatsbestel geen neutraal hulpmiddel bij de periodieke registratie van de politieke wil van de kiezers.¹ Integendeel, het heeft directe invloed op vele politieke en politiek-relevante verhoudingen in het intern-statelijk politiek proces en met name ook op het partijsysteem en de vorming van een regering na de verkiezingen. De keuze van een nieuw kiesstelsel of het aanbrengen van grote of kleine veranderingen in het bestaande stelsel zijn dan ook politieke beslissingen van de eerste orde. Beslissingen die gerechtvaardigd worden door de geschiktheid van het gekozen stelsel als hulpmiddel om het doel te bereiken dat men zich voor ogen heeft gesteld², vooral ten aanzien van het partijstelsel en de invloed van de kiezers op de samenstelling van de regering.

Aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (E.V.), zoals dat in ons land functioneert, kleven reële en veronderstelde tekortkomingen. Als mogelijke remedie wordt vaak genoemd invoering van een 'districtenstelsel'. 'Districtenstelsels' zijn er in alle soorten, en op één variant wordt in dit artikel nader ingegaan.

Zo stelt mr. J. in 't Veld in een artikel 'Meer invloed van de kiezer op Regering en Parlement'³ voor 'de 18 kieskringen, waarin het land om administratieve redenen nu reeds verdeeld is, om te zetten in zelfstandige kiesdistricten, in dier voege, dat verbinding van lijsten, in de verschillende kieskringen ingediend, niet meer toegestaan'.⁴

De 'concentratie-tendens' die van dit kiesstelsel op het partijstelsel uitgaat 'zou nog bevorderd kunnen worden door in elke kieskring verbinding van lijsten van samenwerkende partijen mogelijk te maken'⁵ Verdere voordelen van een E.V. met 18 districten zouden volgens In

¹ Vgl. b.v. O. H. von der Gablentz, *Einführung in die politische Wissenschaft*, Köln usw., 1965, p. 177-178. Anders b.v. G. E. Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, 1957, p. 45.

² Vgl. M. Albrecht, *De invloed van het kiesstelsel op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en op de vorming van de regering*. Amsterdam, 1960, p. 4.

³ J. in 't Veld, 'Meer invloed van de kiezer op Regering en Parlement', in: *Nederlands Juristenblad*, 1967, p. 402-406.

⁴ In 't Veld, p. 403-404.

⁵ In 't Veld, p. 406.

't Veld nog zijn: 'kleine partijen hebben practisch geen kans meer'... 'de band tussen kiezer en gekozene wordt veel steviger'... 'periodieke aanpassing van de districts grenzen is niet nodig. Alleen het aantal zetels, waarop elke kieskring aanspraak kan maken, zal periodiek moeten worden herzien'... 'het gevaar van verrassende uitslagen (wordt) sterk beperkt'... 'dit systeem kan worden ingevoerd, zonder dat grondwetsherziening nodig is'⁶.

Tenslotte zou door dit stelsel het proces van 'heroriëntering' worden bevorderd, waarbij 'als zich twee duidelijke combinaties aan de kiezers presenteren - bij de parlementsverkiezingen meteen beslist wordt hoe het nieuwe kabinet er zal uitzien'⁷.

Wij willen nu aan de hand van de verkiezingsresultaten van 1956 en 1967⁸ nagaan hoe dit stelsel werkt. De keuze van beide jaren behoeft, in het kader van dit artikel, nauwelijks rechtvaardiging. De verkiezingen van 1956 stonden nog geheel in het teken van de zekerheid. Enerzijds de onaantastbare positie van de vijf partijen van de 'establishment' (KVP, PvdA, VVD, ARP, CHU), anderzijds de continuering van de beide 'partis minorités permanents'⁹ (CPN en SGP), die sinds 1922 in het parlement onafgebroken zitting hebben. De verkiezingen van 1967 worden gekenmerkt door een versneld doorzetten van de in 1963 begonnen afbrokkeling van de electorale aanhang van de grote partijen, door het zich handhaven resp. versterken van enkele kleine partijen en door de verrassende opkomst van de nieuwe partij Democraten '66 die met zeven zetels in het parlement werd gekozen.

Het aantal zetels per kiesdistrict (kamerkieskring) werd berekend aan de hand van de aantallen in de kiesregisters ingeschreven kiezers. (Deze registers worden enkele weken voor de verkiezingsdatum opge maakt). Het absentisme en de uitgebrachte 'ongeldige' stemmen, die van kiesdistrict tot kiesdistrict kunnen verschillen, hebben op deze wijze geen invloed op het aantal afgevaardigden per kiesdistrict. Per kiesdistrict werd voor 1/150 deel van het totaal van de in Nederland geregistreerde kiezers één zetel toegekend. De restzetels werden ver-

⁶ In 't Veld, p. 404.

⁷ In 't Veld, p. 406.

⁸ Cijfermateriaal is ontleend aan *Statistiek der verkiezingen 1956, Tweede Kamer der Staten Generaal*, 13 juni. Zeist 1957. Voor 1967 werden de gegevens over het aantal ingeschreven kiezers per kieskring telefonisch verkregen van het C.B.S. en gecontroleerd aan de hand van de provinciale gegevens in *Statistisch Bulletin*, 23 (1967), nr. 40. Voor de op de verschillende partijen uitgebrachte stemmen per kieskring voor 1967 werden de gegevens ontleend aan het Proces Verbaal van de zitting van het Centraal Stembureau in het bijvoegsel van de *Nederlandse Staatscourant* van 22 februari 1967.

⁹ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris 1958; zie ook L. van der Land, *Het ontstaan van de Pacifistisch Socialistische Partij*, Amsterdam, 1962, p. 129.

deeld volgens het stelsel van de grootste gemiddelden.¹⁰

Ter illustratie geven wij het volgende voorbeeld. Het aantal ingeschreven kiezers in de kieskring Dordrecht bedraagt voor 1956 393.765; 1/150 deel van het totaal aantal ingeschreven kiezers in Nederland bedraagt in 1956 40.835; de kieskring Dordrecht heeft daarom recht op 9 zetels en krijgt daarbij nog één restzetel (totaal 10).¹¹

Voor de verdeling van de zetels in de districten over de aan de verkiezingen deelnemende partijen of partijcombinaties werd gebruik gemaakt van het verdeelsysteem d' Hondt. Hierbij wordt trapsgewijze het aantal zetels uitgerekend, dat aan iedere lijst (-combinatie) moet worden toegewezen door achtereenvolgens het aantal stemmen op iedere lijst (-combinatie) uitgebracht te delen door 1, 2, 3 enz. zetelts. De aldus gevonden quotiënten worden naar grootte gerangschikt. Naar rato van het aan het district toekomend aantal zetels wordt daarna aan de partij met het hoogste, het op één na hoogste, enz. quotiënt een zetel toegewezen.

De in het huidige verdeelsysteem toegepaste beperking, dat een partij ten minste één keer de landelijke kiesdeler moet halen om voor een zetel in aanmerking te komen, ook al heeft zij daar bij zuivere toepassing van de methode d'Hondt recht op, bleef buiten beschouwing. Het systeem d'Hondt, dat op zich de grootste partijen en mogelijke lijstverbindingen reeds sterk bevoordeelt, werd zonder correctie toegepast.¹² Een partij hoeft dus in een district niet de 'districtskiesdeler' te behalen om toch in aanmerking te kunnen komen voor een zetel. (In de bijlage is de districtsgewijze uitslag van de verkiezingen van 1956 en 1967 opgenomen).

Nagegaan werd tevens welke invloed het op de samenstelling van de Tweede Kamer zou kunnen hebben — bij onveranderd stemgedrag — als lijsten van verschillende partijen zouden worden verbonden. Hierbij werd verondersteld dat in alle 18 kiesdistricten dezelfde combinaties

¹⁰ De gedachte om uitgaande van de landelijke kiesdeler het aantal zetels per district vast te stellen is in strijd met de gedachte van het districtenstelsel zelf. Een praktisch bezwaar kan bovendien worden, dat als de opkomstplicht wordt afgeschaft, kleine districten als Drenthe en Zeeland dan misschien slechts een of twee afgevaardigden in de Kamer kunnen brengen.

¹¹ Zie voor de aantallen afgevaardigden in de andere districten de bijlage.

¹² Zou de eis gesteld worden dat een partij om in een district een zetel te verkrijgen in dat district ook de landelijke kiesdeler moet behalen, dan zou het theoretisch mogelijk zijn, dat kleine districten in de kamer geen afgevaardigden kunnen brengen. In 1956 en 1967 zou deze eis voor b.v. Drenthe het gevolg hebben gehad, dat de PvdA alle vier de te verdelen zetels kreeg, omdat geen van de andere partijen in Drenthe de landelijke kiesdeler behaalde. Met een kiesdeler van 45.854 zouden in Amsterdam D'66 (43.316 stemmen) en de PSP (33.136 stemmen) geen zetel hebben gekregen.

werden gevormd. Verder, dat de lijstverbindingen geen andere functie hebben dan het verzamelen van de reststemmen van de aan de combinatie deelnemende partijen; reststemmen die als de partijen zelfstandig aan de verkiezingen zouden deelnemen waarschijnlijk verloren zouden gaan, maar die samengeteld nog een extra zetel voor de combinatie kunnen opleveren. Voor het vaststellen van de zetelverdeling over de partijen van een lijstverbinding werd eveneens het hierboven omschreven systeem d'Hondt toegepast.

Het deelnemen aan een lijstverbinding behoeft voor geen van de deelnemende partijen politieke consequenties in te houden. Geheel zelfstandig, met een 'eigen' lijst, kan door ieder van de partijen de verkiezingsstrijd worden gevoerd. En een duidelijk, de partijen bindend antwoord op de vraag naar de na de verkiezingen te formeren regering behoeft niet te worden gegeven. Zelfs niet met het oog op het behalen van een mogelijke meerderheid van de zetels in het parlement door de partijencombinatie.¹³ Het 18 districtenstelsel met E.V. houdt voor de partijen geen dwingende noodzaak in tot vorming van lijstverbindingen vóór de verkiezingen, 'alliances électorales', en zeker geen verplichting om zich daarna als een 'alliance parlementaire' of zelfs als een 'alliance gouvernementale' voort te zetten.¹⁴

We onderscheiden bij onze verdere analyse de volgende mogelijkheden:

Combinatie I: Geen van de aan de verkiezingen deelnemende partijen gaat met een andere partij een lijstverbinding aan.

Combinatie II: KVP + ARP + CHU gaan een lijstverbinding aan. De andere partijen nemen zelfstandig aan de verkiezingen deel.

Combinatie III: Deze combinatie is alleen berekend voor 1956. We veronderstellen dat naast een lijstverbinding tussen KVP + ARP + CHU een lijstverbinding wordt aangegaan door PvdA + VVD.

Combinatie IV: Deze combinatie is alleen berekend voor 1967. We veronderstellen dat er drie 'blokken' zijn, n.l. KVP + ARP + CHU, verder PvdA + PSP + CPN, en tenslotte VVD + BP. De overige kleine partijen, waaronder D'66, die in 1967 voor het eerst aan verkiezingen deelneemt, treden zelfstandig op.

Bezien we nu de in tabel I weergegeven resultaten voor 1956, dan blijkt dat zich onder het 18 districtenstelsel, evenals onder het huidige

¹³ Vgl. de opmerkingen van W. Drees: 'Moeten de niet-confessionele partijen, PvdA en VVD, samengaan? Dat zou eerst recht de kiezers verhinderen te kiezen tussen een meer progressief en een meer conservatief beleid. Niemand kan in ernst daaraan denken' en 'De confessionele partijen zullen zich, reeds ter wille van de eenheid in eigen rijen, niet vooraf zo absoluut binden', W. Drees, 'Een ander kiesstelsel? Niet zo!' in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), p. 276.

¹⁴ Duverger, p. 364 e.v.

Tabel I

Samenstelling van de Tweede Kamer in 1956 onder E.V. zonder districten en onder E.V. met 18 districten en verschillende lijstverbindingen

	landelijk % stemmen	zetels onder:		E.V. met 18 districten	
		landelijk stelsel 1956	geen lijst- verbindingen (comb. I)	KVP + ARP + CHU (comb. II)	KVP + ARP + CHU PvdA + VVD (comb. III)
KVP	31,7	49	53	59	58
PvdA	32,7	50	59	52	56
ARP	9,9	15	14	16	14
CHU	8,4	13	9	11	10
VVD	8,8	13	11	9	9
CPN	4,8	7	4	3	3
SGP	2,3	3	—	—	—
totaal	98,6	150	150	150	150

stelsel, geen duidelijke partijpolitieke meerderheid aftekent, die op basis van gelijkgerichtheid in politieke doelstellingen een hechte regeringscoalitie kan gaan vormen. Slechts de verkiezingen met lijstverbinding tussen de drie confessionele partijen, en het ontbreken van lijstverbinding tussen de andere partijen (combinatie II), zou een voldoende meerderheid voor een kabinet hebben opgeleverd. Hoewel de confessionele lijstgroep maar 50% van de stemmen in het land behaalde, zou zij met 86 zetels (57,3%) een behoorlijke meerderheid in het parlement hebben gehad. Bij de overige, veronderstelde mogelijkheden van lijstverbindingen zijn de onderlinge verhoudingen tussen de vijf potentiële regeringspartijen niet zo grondig gewijzigd, dat een kabinetsformatie eenvoudiger en sneller zou zijn verlopen dan onder het huidige stelsel in 1956 het geval was.

Ten aanzien van de verschillende combinaties afzonderlijk kunnen we nog opmerken:

Combinatie I — Invoering van een 18 districtenstelsel zou voor de middelgrote en kleine partijen nadelig hebben gewerkt. De drie middelgrote partijen (ARP, CHU en VVD) zouden 7 van de 41 zetels die zij onder het vigerende kiesstelsel behaalden, moeten prijsgeven. De grootste verliezer is de CHU met 3 zetels minder (8,4% van de stemmen in het land en 9 zetels (=6%) in het parlement), vervolgens de VVD met 2 zetels en de ARP met 1 zetel minder. Van de 'partis minorités permanents' zou de CPN 3 van de 7 zetels in het parlement hebben verloren, terwijl de SGP geheel uit de kamer zou

zijn verdwenen. De premie die het voorgestelde kiesstelsel samen met het verdeelsysteem d'Hondt geeft op de partijgrootte zou geheel ten goede zijn gekomen aan de PvdA (premie 9 zetels) en aan de KVP (premie 4 zetels).

Combinatie II — Een lijstverbinding van KVP + ARP + CHU en zelfstandig optreden van de overige partijen zou verstrekkende gevolgen hebben gehad voor de partijpolitieke machtsverhoudingen in het parlement, althans onder de voorwaarde dat bij de confessionele partijen ook de bereidheid had bestaan om een parlementaire- en regeringscoalitie aan te gaan. De premie op de lijstverbinding zou vergeleken met een zelfstandig optreden van deze partijen (combinatie I) niet minder dan 10 zetels hebben bedragen, 7 zetels ten koste van de PvdA, 2 zetels ten koste van de VVD en 1 zetel ten koste van de CPN. Opvallend is bovendien, dat de PvdA met landelijk 1% meer stemmen dan de KVP 7 zetels minder dan de KVP zou hebben gekregen — altijd nog 2 zetels meer dan onder het huidige stelsel. Vergelijking met de in 1956 behaalde zetels in het parlement laat zien, dat binnen de gevormde lijstverbinding de winst vooral gaat naar de KVP (premie 10 zetels). De ARP moet genoeg nemen met een systeemwinst van 1 zetel en de CHU blijft zelfs nog 2 zetels onder het resultaat dat zij onder het oude stelsel behaalde. Duidelijk is, dat de winst van de confessionele groep niet berust op een uitspraak van de kiezers, maar op de toevallige verhoudingen van de reststemmen tussen de partijen in de districten.

Combinatie III — Zouden in 1956 tegenover het confessionele blok ook de PvdA + VVD een lijstverbinding zijn aangegaan om het aantal reststemmen dat voor beide partijen verloren gaat tot een minimum te beperken, — ongeveer in de trant van: het is beter een aantal marginale zetels onder elkaar te verdelen, dan deze over te laten aan de confessionele partijen — dan zou dit alleen gunstig zijn geweest voor de positie van de PvdA in het parlement. De winst zou voor deze partij t.o.v. combinatie II 4 zetels zijn geweest, terwijl de VVD haar 9 zetels zou hebben behouden. Dit zijn er 4 minder dan onder het huidige stelsel en 2 minder dan onder combinatie I. Vergeleken met de partijpolitieke samenstelling onder het oude stelsel valt op, dat de drie middelgrote partijen te zamen minder zetels zouden hebben gekregen. Het verlies zou niet alleen de VVD hebben getroffen, maar ook de CHU (3 zetels minder) en de ARP (min 1 zetel) zouden onder het resultaat zijn gebleven dat zij onder het huidige stelsel behaalden. Vervolgens bezien we de resultaten voor 1967, die in tabel II zijn weergegeven.

Evenmin als onder het vigerende kiesstelsel zou zich in 1967 onder een 18 districtenstelsel een duidelijke, op de verkiezingsuitslag ge-

Tabel II
 Samenstelling van de Tweede Kamer in 1967 onder E.V. zonder districten en onder E.V. met 18 districten en verschillende lijstverbindingen

	landelijk % stemmen	zetels onder:			
		landelijk 1967	geen-lijst- verbindingen (comb. I)	KVP + ARP + CHU (comb. II)	KVP + ARP + CHU PvdA + PSP + CPN VVD + BP (comb. IV)
KVP	26,5	42	55	57	52
PvdA	23,6	37	47	45	47
ARP	9,9	15	14	14	14
CHU	8,2	12	12	16	11
VVD	10,7	17	15	14	21
CPN	3,6	5	2	2	2
SGP	2,1	3	1	—	—
GPV	0,9	1	—	—	—
BP	4,8	7	2	—	1
D'66	4,5	7	1	1	1
PSP	2,9	4	1	1	1
totaal	97,7	150	150	150	150

baseerde regeringsmeerderheid hebben afgetekend. Evenals in 1956 zou slechts een confessionele lijstverbinding (combinatie II) een min of meer werkbare parlementaire meerderheid hebben opgeleverd voor de samenwerkende partijen. Zou door deze partijen ook een regering zijn gevormd, dan was daarbij niet de uitspraak van de kiezers de bepalende factor geweest, maar de zetelverdeling in het parlement. Want met slechts 44,6% van de stemmen in het gehele land zouden deze drie partijen niet minder dan 87 zetels (=58%) in het parlement hebben bezet. Onder alle overige combinaties zou zoals ook onder het huidige stelsel, naast het confessionele blok ten minste één andere partij bij de vorming van een parlementaire regering moeten worden betrokken.

Ten aanzien van de afzonderlijke combinaties kunnen we het volgende constateren:

Combinatie I — Vergelijking met de huidige zetelverdeling in de Tweede Kamer leert, dat vooral de kleine en kleinere partijen het gelag van het districtenstelsel zouden moeten betalen. Nemen zij thans samen 27 zetels in het parlement in, bij verkiezingen onder de

voorwaarden van combinatie I zou dit zijn teruggelopen tot 7 zetels. (Wel moet er op gewezen worden dat het aantal partijen in het parlement met slechts één vermindert). De drie middelgrote partijen zouden in 1967 minder dan in 1956 het nadelig effect van het districtenstelsel hebben ondervonden. Vergeleken met het huidige stelsel zou de ARP 1 en de VVD 2 zetels hebben moeten prijsgeven. De CHU zou zich met 12 zetels hebben gehandhaafd. Opvallend is, dat deze partij onder dezelfde condities in 1956, maar toen met 0,2% meer stemmen slechts 9 zetels in het parlement kreeg. Bedroeg de premie van het districtenstelsel voor de twee grote partijen te zamen in 1956 13 zetels, in 1967 zou de premie 23 zetels zijn geweest. In procenten van de door de beide partijen samen behaalde zetels onder het huidige stelsel, zou de premie in 1956 13,1% zijn geweest. In 1967 zou de premie niet minder dan 29,1% hebben bedragen.

Combinatie II — De grootste winst op het samengaan van de confessionele partijen zou ongetwijfeld naar de CHU zijn gegaan. Thans de vijfde partij in grootte in het parlement zou zij in één sprong opgeklimmen zijn naar de derde plaats, direct achter de KVP en PvdA. Een verrassende uitslag. Niet alleen ten opzichte van de zetelverdeling onder het bestaande stelsel maar ook ten opzichte van de resultaten onder het districtenstelsel in 1956: in dat jaar met 8,4% van de stemmen slechts 11 zetels in het parlement, in 1967 met 8,2% van de stemmen 16 zetels in het parlement.¹⁵ Trouwens ook het geheel verdwijnen van de vertegenwoordiging van 4,8% van de kiezers in het land, nl. één afgevaardigde van de BP, mag als een verrassing worden aangemerkt.

Combinatie IV — De zetelwinst ten opzichte van de voorwaarden onder de combinaties I en II bij de lijstverbinding VVD + BP komt vrijwel geheel ten goede aan de eerste partij. De zetelverhouding tussen deze twee partijen die thans in de kamer 17 : 7 is, zou er door zijn gewijzigd tot 21 : 1. Opvallend is de zeer grote winst van de VVD. Het succes van de lijstverbinding PvdA + PSP + CPN tegenover de andere combinatie, maar ook ten opzichte van het huidige stelsel, zou zeer beperkt zijn geweest. Deze combinatie, die overigens gezien haar potentiële aanhang als basis voor een te vormen regering geen enkele betekenis zou kunnen hebben, beschikt thans over 46 zetels in de kamer. Zij zou er slechts 4 zetels hebben bijgekregen, een winst die geheel ten goede zou zijn gekomen aan de PvdA. Was er onder de voorwaarden van combinatie II nog sprake van een tendentie tot

¹⁵ Dit resultaat wijst wel zeer overtuigend op een van de grootste bezwaren van het stelsel van lijstverbinding, nl. dat de zetelverdeling in het parlement niet bepaald wordt door de uitspraak van de kiezers, maar meer berust op de toevallige invloed van rekenkundige grootheden: de toevallige verhoudingen tussen de reststemmen.

meerderheidsvorming in het parlement, bij verkiezingen waarin naast een confessionele lijstverbinding ook lijstverbindingen van 'links' en 'rechts' zouden zijn gevormd, kan van geen meerderheidstendentie meer worden gesproken. Met slechts 77 van de 150 zetels in het parlement kan onmogelijk een stabiele regering door de confessionele partijen gevormd worden.

Gaan wij nu nog iets nader in op enige andere aspecten van het voorgestelde kiesstelsel, waarbij het aantal ingeschreven kiezers bepalend is voor het aantal afgevaardigden van dat district, dan kan in de eerste plaats geconstateerd worden dat dit stelsel nauwelijks invloed zal hebben op het aantal politieke partijen in het parlement. In 1956 zou het aantal partijen met slechts één verminderd zijn. Ook in 1967, toen zes kleine partijen in het parlement werden gekozen, zouden bij ontbreken van lijstverbindingen vijf van deze partijen toch in het parlement zijn gekomen. Hierbij dient vermeld te worden dat drie van deze partijen al hun zetel(s) in het kiesdistrict Amsterdam behaalden: CPN 2 zetels; PSP 1 zetel en D'66 eveneens 1 zetel.

Het districtenstelsel met E.V. is dus kennelijk niet het middel bij uitstek om het veel-partijensysteem grondig te saneren door het doen verdwijnen van de kleine partijen.¹⁶ Zelfs aan het feit, dat het aantal zetels van drie partijen in het parlement volgens onze berekeningen drastisch vermindert, mag niet zwaar getild worden. Als ieder van deze partijen de verkiezingscampagne, de propaganda en andere partijactiviteiten vooral richt op die kiesdistricten waar men net niet genoeg stemmen kreeg voor één zetel of de tweede zetel, dan is het niet uitgesloten dat bij de volgende verkiezingen het aantal zetels van kleine partijen weer zal toenemen.

De band tussen kiezer en gekozene die onder het huidige stelsel grotendeels verloren is gegaan, zou onder een beperkt districtenstelsel ongetwijfeld een zwaarder accent kunnen krijgen. Zeker is dit echter niet.¹⁷ Bovendien moet er op worden gewezen, dat de onpersoonlijk-

¹⁶ Daarentegen is de kans groot, dat enkele regionaal georiënteerde en geconcentreerde partijen met succes aan de verkiezingen kunnen deelnemen. De mogelijkheid van lijstverbinding kan zelfs verdere partijversplintering in de hand werken. Minderheidsgroepen binnen grote partijen die nu nog door de vrees voor electoraal verlies van afsplitsing afzien, zouden, in een 'alliance électorale' met de grote partij verbonden, zelfstandig aan de verkiezingen kunnen deelnemen, zonder dat er machtsverlies optreedt door het verloren gaan van tweemaal de reststemmen.

¹⁷ In dit verband de waarschuwing van J. F. Glastra van Loon in het *Nederlands Juristenblad*, 1964, p. 1162: 'Er is één ding waar men zich echter beslist niet voor hoeft in te spannen en dat is het kiesstelsel zo te wijzigen dat de kiezer meer invloed krijgt op de aanwijzing van bepaalde personen als kamerleden. Wat men op dit punt zou kunnen bereiken — en dat zal altijd maar weinig zijn — het zal in het niet zinken in verhouding tot de problemen waar het werkelijk om gaat'.

heid van de verkiezingen onder de E.V. niet inherent is aan dit stelsel. De mogelijkheid om binnen het vigerende stelsel de relatie kiezergekozene tot uitdrukking te brengen wordt nl. door de partijen zelf niet of nauwelijks gebruikt.¹⁸ Invoering van enige vorm van personenstelsel, waarbij de kiezer directe invloed kan uitoefenen op de persoonssamenstelling van de kamer zou veel van de bestaande bezwaren op dit gebied kunnen wegnemen. De belangrijkste reden waarom dit niet gebeurt is, dat de vervanging van het lijstenstelsel door het personenstelsel 'niet in overeenstemming is met de plaats, welke de politieke partijen als exponenten van bepaalde staatkundige of maatschappelijke beginselen onder ons volk innemen'.¹⁹

Eén van de grootste bezwaren die men tot voor kort tegen het stelsel van E.V. inbracht, betreft de omstandigheid dat dit stelsel verstarde partijpolitieke verhoudingen met zich zou brengen. Verrassingen bij de stembus waren vrijwel uitgesloten. Politieke verschuivingen van enige omvang kwamen zelden voor en hadden veelal een tijdelijk karakter.²⁰ Als het volgens mr. in 't Veld een voordeel is van E.V. met 18 districten 'dat het gevaar van verrassende uitslagen sterk beperkt wordt'²¹ dan betekent dit in feite voorkeur voor een volledige partijpolitieke verstarung. Immers veranderingen in de politieke voorkeuren van de kiezers bij opeenvolgende verkiezingen zullen in het voorgestelde kiesstelsel niet of nauwelijks tot uitdrukking komen in de samenstelling van het parlement. Uitgaande van de veronderstelling, dat het totaalbeeld in de kamer onder een 18 districtenstelsel niet ingrijpend zal veranderen, zou dit nòch voor de PvdA, nòch voor de VVD een aantrekkelijk toekomstbeeld zijn. Want met de meest voor de hand liggende combinatie — KVP + ARP + CHU — zou dit voor PvdA en VVD kunnen betekenen dat zij, waarschijnlijk voor zeer lange tijd, van het dragen van regeringsverantwoordelijkheid uitgesloten worden, dan wel dat zij eerst via onderhandelingen met de confessionele partijen aan een te vormen regering kunnen deelnemen. Hierbij moet nog worden aangetekend, dat een 'alliance d'opposition' van PvdA en VVD welke zou kunnen uitgroeien tot een alternatieve regeringscombinatie tegenover het confessionele blok, zeer onwaarschijnlijk lijkt.²²

¹⁸ Vgl. Albrecht, p. 304.

¹⁹ *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen*. Den Haag, 1958, p. 17.

²⁰ Vgl. F. J. F. M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946—1965*. Deventer, 1966, p. xxvi. Anders: M. R. Mok, 'Terug naar het districtenstelsel', in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), p. 268—269.

²¹ In 't Veld, p. 404.

²² Vgl. W. Drees, p. 281. Anders S. W. Couwenberg, *Het Nederlandse partijstelsel in toekomstperspectief*, Den Haag, 1960, p. 132 e.v.

De vraag, of invoering van E.V. met 18 districten mogelijk is zonder grondwetswijziging is op zichzelf zeer interessant. In het kader van dit artikel kunnen wij er echter niet te diep op ingaan. Wel moet gewezen worden op een van de conclusies van de staatscommissie-Oppenheim, die zich ook met deze vraag heeft beziggehouden: 'Met het beginsel van evenredigheid in de vertegenwoordiging verdraagt zich geene enkele indeling in kiesdistricten, dit begrip verstaan als een gebied waarbinnen één of meer afgevaardigden worden gekozen uitsluitend door de stemmen uitgebracht binnen dit gebied, zonder dat die stemmen eenigen invloed hebben op de verkiezingen daarbuiten'.²³

Bovendien rijst de vraag welke doorslaggevende redenen er zijn om vast te houden aan — niet in de Grondwet voorgeschreven — 18 kiesdistricten waarvan de grenzen door historisch-administratieve en niet door politieke, sociaal-economische en/of godsdienstige criteria zijn bepaald. Met andere woorden, is niet te vrezen dat de mogelijkheid om binnen de bestaande grondwettelijke normen naar believen kiesdistricten in te stellen of samen te voegen, mits binnen deze districten voldaan wordt aan de eis van E.V., wagenwijd de deur openzet voor de aan de macht zijnde meerderheid om hier partijvoordeel te zoeken? Het aanzien van de democratie is zeker niet gediend met de mogelijkheid van 'districtsgeografie'.

Er schuilt een flink stuk speculatie in de gedachte, dat een stelsel van E.V. met 18 districten het breekijzer zou kunnen zijn om de langzamerhand versterkte partijpolitieke posities open te breken, en op die manier te komen tot twee duidelijke partijcombinaties 'die zich aan de kiezers presenteren met een program, waaraan zij houvast hebben' en waardoor 'bij de parlementsverkiezingen meteen beslist wordt, hoe het nieuwe kabinet er uit zal zien'.²⁴ Deze conclusie past geheel niet in het beeld zoals dat uit de berekende verkiezingsresultaten van 1956 en 1967 naar voren komt. Uit deze resultaten blijkt slechts dat de twee grootste partijen KVP en PvdA, door de invoering van het 18 districtenstelsel versterkt worden. En ten aanzien van mogelijk te vormen lijstverbindingen kan de vraag gesteld worden of 'verwante partijen alleen door een meer-dan-evenredige beloning (gepaard gaande overigens met meer-dan-evenredige risico's ingeval van afvalligheid van randstemmers) tot samengaan kunnen worden bewogen?'²⁵ En deze vraag klemt temeer daar het bij de lijstverbindingen niet gaat om politieke posities maar om rekenkundige kansberekening, waarbij het tot stand komen van een mogelijke kamermeerderheid toevallig is.

²³ *Verslag van de Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht* (ingesteld 1913), (Den Haag, z.j.), p. 31.

²⁴ In 't Veld, p. 406.

²⁵ Mok, p. 254.

Ondergeschikte, hoewel niet onbelangrijke veranderingen in het vigerende kiesstelsel waarvan het effect is, dat de kiezersuitspraak nog minder dan thans het geval is een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de partijen van de 'establishment', zijn ongeschikt om de noodzakelijke herstructurering van het partijwezen een stap dichterbij te brengen.²⁶ En het stelsel van E.V. met 18 districten schiet hierbij als 'stok achter de deur' duidelijk tekort. In 1956 zouden de vijf oude partijen samen, als zij zelfstandig aan de verkiezingen hadden deelgenomen, met 91,5% van de stemmen 146 van de 150 zetels hebben bezet. In 1967 toen het percentage stemmen uitgebracht op deze partijen ten opzichte van 1956 met 12,6% was gedaald tot 79,9% zouden zij in de kamer slechts 3 zetels hebben verloren.

Het is 'modern' — en niet alleen in Nederland — tekortkomingen in de functionering van de democratie niet te willen toeschrijven aan de partijen, maar aan het vigerende kiesstelsel. Dit resulteert in talrijke plannen tot hervorming van het kiesstelsel. Hierbij rijst de vraag echter, of al deze ontwerpen wel voldoende rekening houden met de mogelijke implicaties in de praktijk. Voor men aan het veranderen gaat moet men zich terdege op deze gevolgen bezinnen, wil men althans niet de kans lopen, dat het nieuwe kiesstelsel zijn doel voorbischiet. Eis in een democratie is bovendien, dat ingrijpende veranderingen in het kiesstelsel eerst rijpen binnen de partijen en, dat het doel dat men met deze veranderingen beoogt in het partijsysteem vooraf wordt gegaan door hervormingen binnen het partijstelsel zelf.²⁷ Er is ook geen reden om aan te nemen dat wijziging van het kiesstelsel de evolutie die in ons partijsysteem aan de gang is in revolutie zal doen verkeren.

Tenslotte kan ook niet geheel voorbijgegaan worden aan de vraag of het 18 districtenstelsel op partijpolitieke gronden een kans heeft om aanvaard te worden. Waarschijnlijk is dit niet. Het is enigszins absurd, om te veronderstellen dat met name de ARP, de CHU en de VVD aan de invoering van dit stelsel hun medewerking zouden willen verlenen, met de zekerheid dat hun posities in het parlement zullen worden afgezwakt. En ook van de kant van de PvdA is nauwelijks bijval te verwachten, omdat de invoering zou kunnen betekenen, dat zij voor

²⁶ Mok, p. 255: 'Het is denkbaar dat een ander kiessysteem tot een hergroepering op grote schaal van de politieke partijen zou leiden. Zeer waarschijnlijk is dit echter niet. Een dergelijke hergroepering is er ook in 1918, toen voor het eerst op grondslag van EV werd gestemd, niet geweest. Ons partijsysteem is een product van historische groei, bepaald door mentaliteit en traditie'.

²⁷ Ed. van Thijn, 'Een moderne verkiezingscampagne', in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), p. 705: 'Een bijdrage van de concurrerende partijen aan de goede functionering van de democratie kan worden afgemeten aan de mate waarin zij erin slagen de kiezers alternatieven voor te houden'.

BIJLAGE

Enkele resultaten in de 18 kiesdistricten, op basis van de verkiezingsuitslagen in 1956 en 1967

	aantal te verdelen zetels*		aantal zetels zonder lijstverbinding				aantal zetels zonder lijstverbinding							
	1956	1967	KVP	PvdA	ARP	CHU	VVD	CPN	KVP	PvdA	ARP	CHU	VVD	overigen
prov. Groningen	7	6	—	4	1	1	1	—	—	3	1	1	—	—
prov. Friesland	6	6	—	3	2	1	—	—	—	3	2	1	1	—
prov. Drenthe	4	4	—	2	1	—	—	—	—	2	1	—	—	—
prov. Overijssel	10	11	3	4	1	1	1	—	4	3	1	2	1	—
kieskring Arnhem	8	9	1	3	1	2	—	—	1	3	1	2	1	—
id. Nijmegen	8	8	5	3	—	—	—	—	5	2	—	—	—	1
prov. Utrecht	9	9	3	3	1	1	1	—	3	3	1	1	—	1
kieskring Amsterdam	13	12	2	6	1	—	—	3	2	4	1	—	1	4
id. Den Helder	6	6	3	3	—	—	—	—	3	2	—	—	—	—
id. Haarlem	9	10	3	4	1	—	—	—	3	3	1	1	2	—
id. Rotterdam	11	10	2	6	1	—	1	—	1	6	1	1	—	—
id. Den Haag	9	8	2	5	1	—	—	—	1	3	1	1	2	—
id. Leiden	8	8	3	2	1	1	1	—	2	2	1	1	—	—
id. Dordrecht	10	11	1	5	2	1	1	—	2	4	2	1	1	—
prov. Zeeland	4	3	1	2	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—
kieskring Den Bosch	10	10	9	1	—	—	—	—	8	1	—	—	—	—
id. Tilburg	8	8	7	1	—	—	—	—	7	1	—	—	—	—
prov. Limburg	10	11	8	2	—	—	—	—	10	1	—	—	—	—
	150	150	53	59	14	9	11	5	55	47	14	12	15	7

* cursief gedrukt: inclusief 1 restzetel

lange tijd de oppositierol in het parlement op haar schouders moet nemen.²⁸

²⁸ Zo ook de conclusie van W. Drees, p. 277—278: 'Een partij heeft niet het recht een kiesstelsel te propageren, dat haar onevenredig voordeel zou bezorgen. Zij is echter ook niet verplicht een systeem te bevorderen, dat haar ver beneden haar kracht vertegenwoordigd zou doen zijn en dat allerwaarschijnlijkst een combinatie waarvan zij de grondslag principieel onjuist acht, in het parlement een grote meerderheid zou verschaffen, die zij in het land niet heeft'.