



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
11 juni 2015

Ons kenmerk
2015-0000298669

Inlichtingen
R. de Jong
T 070-4268370

Uw kenmerk

Blad
1 van 11

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies over restzetelverdeling bij het afschaffen van
lijstencombinaties

1. Inleiding

In uw brief van 16 april 2015 verzoekt u de Kiesraad advies uit te brengen over een aanpassing van het systeem van restzetelverdeling, gegeven de voorgenomen afschaffing van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan. Achtergrond van dit verzoek is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 juni 2013.¹ In dit advies stelt de Afdeling advisering dat bij de meeste verkiezingen in Nederland voor de restzetelverdeling het stelsel van de grootste gemiddelden geldt. Dit stelsel is gunstiger voor grote dan voor kleine partijen. Het aangaan van lijstencombinaties kan, volgens de Afdeling, een manier zijn om kleine partijen hiervoor te compenseren. Aanpassing van het stelsel van restzetelverdeling kan de nadelige gevolgen van een mogelijke afschaffing van de lijstencombinatie voor kleine partijen afzwakken of teniet doen. U verzoekt de Kiesraad derhalve te adviseren over de vraag welke variant(en) van restzetelverdeling de Raad werkzaam acht, gegeven de voorgenomen afschaffing van de lijstencombinatie. Tevens vraagt u advies over de mogelijke effecten van varianten van restzetelverdeling voor grote en kleine partijen.

2. Samenvatting

De weging van de werkzaamheid van varianten van de restzetelverdeling hangt samen met het effect dat wordt beoogd. In dit advies onderstreept de Kiesraad dat de onderhavige problematiek op twee manieren kan worden benaderd. Enerzijds vanuit het figuur van de lijstencombinatie in *theorie*, dat wil zeggen gezien de werking binnen het huidige systeem van de Kieswet en anderzijds vanuit het feitelijk gebruik van die lijstencombinaties in de *praktijk*. Vanuit het huidige *systeem* werkt de lijstencombinatie, anders dan vaak wordt gedacht, neutraal ten opzichte van de

¹ Kamerstukken II 2012/2013, 33 268, nr. 21 (bijlage).

partijgrootte van de deelnemende partijen. Zowel kleine(re) als grote(re) partijen kunnen binnen het systeem een lijstcombinatie aangaan en daarvan profijt hebben. Wordt het feitelijk gebruik als uitgangspunt genomen, dan blijkt dat vooral kleine partijen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een lijstcombinatie aan te gaan. Het zijn dan ook vooral de kleine partijen die er de vruchten van hebben geplukt in de vorm van extra zetel.

Verder constateert de Kiesraad dat de mogelijkheid van lijstcombinaties in 1973 niet zijn ingevoerd om kleine partijen te compenseren voor het restzetelsysteem van de grootste gemiddelden. Naar het oordeel van de Kiesraad is er daarom vanuit theoretisch perspectief, noch vanuit de ontstaansgeschiedenis van de lijstcombinatie noodzaak om kleine partijen te compenseren voor afschaffing van de lijstcombinatie.

Wil men echter tegemoetkomen aan de effecten van het feitelijk gebruik van de lijstcombinatie, dan zijn er daartoe enkele mogelijkheden. De Kiesraad geeft, zoals u hebt verzocht een beschrijving van een aantal systemen van restzetelverdeling. Mocht de afweging worden gemaakt om bij een afschaffing van de lijstcombinatie de restzetelverdeling toch te herzien, dan adviseert de Kiesraad om een keuze te maken tussen de systemen d'Hondt, Saint-Laguë en H/H, omdat deze systemen het dichtst bij de huidige verdeling van restzetels blijven. De Raad acht de uiteindelijke keuze of de restzetelverdeling zou moeten worden aangepast en zo ja, op welke wijze, een kwestie van politieke weging.

3. Misverstanden rond de lijstcombinatie

Rond de lijstcombinatie bestaan een aantal misverstanden over het ontstaan en de werking van het fenomeen. Deze misverstanden kunnen leiden tot onjuiste veronderstellingen. De Kiesraad constateert de volgende misverstanden:

1) *De lijstcombinatie is in 1973 ingevoerd om kleine partijen te compenseren voor het restzetelsysteem van de grootste gemiddelden.* Dat is niet het geval. De lijstcombinatie was volgens de indiener van het wetsvoorstel, minister H.K.J. Beernink van Binnenlandse Zaken, een mooie manier voor partijen die nog niet toe waren aan een fusie of een gezamenlijke kandidatenlijst om hun politieke overeenstemming aan de kiezers te tonen. En wellicht leidde de lijstcombinatie zelfs naar meer: 'De op de verbonden lijsten gekozen Kamerleden zullen, zo zij al niet tezamen een fractie gaan vormen, een nauwere band met elkaar hebben dan wanneer de lijsten onverbonden gebleven waren. De lijstverbinding kan dus een zekere samenbundeling van partijen tot gevolg hebben.'²

2) *De lijstcombinatie werkt in het voordeel van kleine partijen.* Dat is niet het geval. De lijstcombinatie werkt neutraal ten opzichte van kleine en grote partijen. Bij de werking van de lijstcombinatie gaat het namelijk om twee van elkaar te onderscheiden zaken: het vergroten van de kans op een (rest)zetel door het aangaan van een lijstcombinatie en vervolgens het verdelen van die zetel binnen deze lijstcombinatie. Een lijstcombinatie vergroot de kans op een

² Kamerstukken II 1970/1971, 11 077, nr. 3, p. 3.

Datum
11 juni 2015

Ons kenmerk
2015-0000298669

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 11

extra zetel, omdat door het samenvoegen van de stemmen op de deelnemende partijen, de lijstencombinatie of een extra volle zetel binnenhaalt of een extra restzetel. Deze grotere kans op een extra zetel komt doordat het gemiddeld aantal stemmen per zetel door de samengevoegde stemmen langzamer daalt dan wanneer de partijen zelfstandig aan de restzetelverdeling zouden deelnemen. (Zie voor de werking van het huidige systeem van restzetelverdeling paragraaf 4.2) Het maakt daarbij niet uit of kleine of grote partijen aan een lijstencombinatie deelnemen: alle deelnemende partijen vergroten hun kans op een extra zetel. De lijstencombinatie werkt dus neutraal ten opzichte van partijgrootte. Dat het in de praktijk vooral kleine partijen zijn die een lijstencombinatie aangaan, doet aan deze constatering niets af.

Wanneer de lijstencombinatie een extra zetel is toegekend, wordt deze zetel vervolgens toebedeeld aan een van de deelnemende partijen. Kleine partijen hebben daarbij een even grote kans als grote partijen, omdat voor deze verdeling het systeem van de grootste overschotten wordt gebruikt in plaats van het systeem van de grootste gemiddelden dat in het voordeel van grote partijen werkt.³ (Zie voor grootste overschotten paragraaf 4.1) De keuze voor het systeem van de grootste overschotten was bij de invoering een bewuste keuze van de minister ten gunste van de kleine partijen.⁴ Hierbij gaat het echter om de vraag welke partij de extra zetel krijgt, niet om het binnenhalen van die zetel.

Deze misverstanden leiden naar de mening van de Kiesraad tot de onjuiste opvatting dat bij een afschaffing van de lijstencombinatie kleine partijen gecompenseerd dienen te worden. Volgens de Raad bestaat hiertoe uit het oogpunt van de ontstaansgeschiedenis noch uit het oogpunt van de werking van de lijstencombinatie een noodzaak.

4. Systemen van restzetelverdeling

In uw brief vraagt u naar de mogelijke effecten van de verschillende systemen van restzetelverdeling voor de positie van kleine en grote partijen. In deze paragraaf worden enkele varianten besproken. De Kiesraad beperkt zich daarbij tot de verschillende wijzen waarop de restzetels verdeeld kunnen worden. Systemen die bijvoorbeeld het aantal restzetels beperken door de kiesdeler te verlagen, blijven zodoende buiten beschouwing.⁵ Gegeven de adviestermin zijn de effecten voor kleine en grote partijen alleen in kaart gebracht voor de verkiezing voor de Tweede Kamer.⁶

³ De verkiezing voor de Nederlandse zetels van het Europees Parlement in 2014 laat zien dat ook wanneer een grote en een kleine partij een lijstencombinatie aangaan, het niet vanzelfsprekend is dat de kleine partij de extra zetel krijgt toebedeeld. In dit geval was het de grote partij, het CDA, die de extra zetel ontving. De Tweede Kamerverkiezing van 2012 laat zien, dat zetelwinst vanwege een lijstencombinatie niet altijd ten koste gaat van grote partijen. De zetelwinst van een aangegane lijstencombinatie ging namelijk ten koste van de Partij voor de Dieren.

⁴ *Handelingen II 1972-1973*, 15 maart 1973, p. 1076.

⁵ Bijvoorbeeld het systeem Droop of het systeem Imperiali. In het geval van Nederland deelt het eerste systeem het aantal geldige stemmen niet door 150 zetels, maar door 151 en het als tweede genoemde systeem door 152 of 153. Het gevolg is dat er minder restzetels overblijven.

⁶ In overleg met de minister is besloten het advies eerder uit te brengen dan aanvankelijk was gevraagd. Om dit mogelijk te maken, zijn andere verkiezingen dan die voor de Tweede kamer buiten beschouwing gelaten.

Systemen van restzetelverdeling worden doorgaans vanuit twee uitgangspunten beoordeeld: de mate van evenredigheid en de mate waarin een systeem van restzetelverdeling stabiele politieke verhoudingen bevordert.⁷ Deze twee uitgangspunten staan soms op gespannen voet. Een zeer evenredig kiesstelsel kan versplintering van het partijstelsel bevorderen en daardoor het tot stand komen van stabiele politieke verhoudingen bemoeilijken. Een zeer onevenredig kiesstelsel kan daarentegen stabiele politieke verhoudingen bevorderen, maar weerspiegelt de voorkeuren van de kiezers in de vertegenwoordiging gebrekkig.

Het Nederlandse kiesstelsel staat internationaal bekend als zeer evenredig.⁸ Dit advies handelt alleen over de restzetelverdeling. Andere factoren die de mate van evenredigheid beïnvloeden, zoals het aantal kiesdistricten (voor de Tweede Kamerverkiezingen telt Nederland slechts één kiesdistrict), de hoogte van de kiesdrempel (voor de Tweede Kamerverkiezingen kent Nederland een zeer lage kiesdrempel gelijk aan de kiesdeler), het wijzigen van de kiesdeler of de grootte van de Tweede Kamer, blijven onveranderd. Daarom tast geen van de hieronder te bespreken systemen van restzetelverdeling de typering van het Nederlandse kiesstelsel als zeer evenredig aan.

Van het begrip evenredigheid bestaan in relatie tot de (rest)zetelverdeling twee definities, die elk ten grondslag ligt aan een systeem van verdeling. Het ene systeem definieert evenredigheid vanuit het absolute verschil tussen het percentage stemmen door een partij behaald en het percentage aan die partij toebedeelde zetels. Het andere systeem definieert evenredigheid op basis van het relatieve verschil tussen beide percentages. De onderstaande tabel illustreert dit verschil.

Tabel 1. Absolute en relatieve evenredigheid

Partij	% stemmen	% zetels
A	10	11
B	40	41
C	40	44

Volgens de definitie van evenredigheid die uitgaat van de absolute verschillen zijn partij A en B in gelijke mate oververtegenwoordigd, namelijk beide één procentpunt. Volgens de definitie die uitgaat van de relatieve verschillen zijn partij A en C in gelijke mate oververtegenwoordigd.⁹ De één procentpunt oververtegenwoordiging van partij A staat in deze opvatting namelijk gelijk aan de vier procentpunten oververtegenwoordiging van partij C. De eerste definitie ligt ten grondslag aan het systeem LR-Hare, waarbij de zetels worden toebedeeld op basis van grootste overschotten (LR staat voor largest remainders). De tweede definitie ligt ten grondslag aan het systeem d'Hondt, dat zetels toebedeelt op basis van de grootste gemiddelden. Op beide systemen bestaan varianten die tot doel hebben bepaalde neveneffecten, als partijversplintering, tegen te gaan.

⁷ Rein Taagepera & Matthew Soberg Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems* New Haven & London 1989, p. 3..

⁸ Zie de rubricering uit 1994 van Nederland tussen 27 landen, Arend Lijphart, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945-1990*, New York 1994, p. 160-162.

⁹ Lijphart, *Electoral systems and party systems*, p. 62-64.

4.1 Het systeem van de grootste overschotten: LR-Hare

Bij het systeem van de grootste overschotten worden eerst de volle zetels verdeeld. Elke partij ontvangt een aantal zetels gelijk aan het aantal malen dat de kiesdeler is behaald. De kiesdeler is het aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels. Stel er zijn 6.000.000 geldige stemmen uitgebracht voor 150 zetels. De kiesdeler bedraagt dan 40.000 stemmen. Partij A heeft 530.000 stemmen behaald en ontvangt dan dus 13 volle zetels. Het overschot voor partij A bedraagt 10.000 stemmen. Aangezien het vrijwel nooit voorkomt dat een partij een aantal stemmen behaalt dat precies gelijk is aan een veelvoud van de kiesdeler, houdt elke partij een overschot over. De partij met het grootste overschot krijgt de eerste restzetel, de partij met het op een na grootste overschot de tweede restzetel enzovoorts.

Voor degenen die evenredigheid definiëren als het absolute verschil tussen het percentage stemmen door een partij behaald en het percentage zetels dat aan een partij is toebedeeld, heeft het systeem LR-Hare de meest evenredige uitkomsten.¹⁰ Het systeem kent ook nadelen. Elke partij kan maximaal één restzetel ontvangen. Wanneer er veel restzetels zijn, kan de laatste restzetel daardoor toevallen aan een partij met een gering overschot. Een voorbeeld: wanneer bij de Tweede Kamerverkiezing van 2003 LR-Hare zou zijn toegepast zonder lijstencombinaties, dan was de zevende en laatste restzetel naar een partij gegaan waarvan het overschot slechts 1/3 van de kiesdeler bedroeg. Een ander effect van LR-Hare is dat het de positie van kleine partijen versterkt ten opzichte van het huidige systeem van de grootste gemiddelden; de methode d'Hondt. Dat komt doordat er doorgaans veel restzetels te verdelen zijn, terwijl elke partij maximaal één restzetel kan ontvangen. Het merendeel van de partijen krijgt zodoende dan ook een restzetel. Dit was de belangrijkste reden om in 1933 voor de verkiezing van de Tweede Kamer LR-Hare in te ruilen voor d'Hondt.

4.2 Het systeem van de grootste gemiddelden; de methode d'Hondt.

Het systeem van de grootste gemiddelden kent verschillende varianten. Dit advies gaat eerst in op de hier in Nederland in gebruik zijnde variant, de methode d'Hondt, waarna andere varianten worden besproken.¹¹

In tegenstelling tot het systeem van de grootste overschotten kunnen partijen bij systemen van grootste gemiddelden meerdere restzetels ontvangen. Dat past ook in de ratio van dit systeem, omdat het uitgaat van de relatieve opvatting van evenredigheid. Grote partijen behalen in dit systeem meer restzetels dan kleine partijen. De onderstaande tabel illustreert dit mechanisme aan de hand van een voorbeeld. Stel partij A heeft 148.000 stemmen behaald en partij B 2.500.000. De kiesdeler bedraagt 50.000 en er zijn vier restzetels. Op grond van het aantal behaalde stemmen ontvangt partij A twee volle zetels en partij B vijftig. De restzetels worden verdeeld op grond van het grootste gemiddeld aantal stemmen per zetel. Het gemiddelde wordt uitgerekend door bij het aantal al behaalde zetels de te verdelen restzetel op te tellen. Vervolgens wordt het aantal behaalde stemmen door dit zetelaantal gedeeld.

¹⁰ Lijphart, Electoral systems and party systems, p. 64.

¹¹ Deze methode is vernoemd naar de Belgische jurist Victor d'Hondt (1841-1901).

Tabel 2. Systeem van restzetelverdeling volgens d'Hondt.

		+1	+2	+3	+4
Partij A					
Stemmen	148.000				
Zetels	2	3	4	5	6
Gemiddelde		49.333	37.000	29.600	24.667
Partij B					
Stemmen	2.500.000				
Zetels	50	51	52	53	54
Gemiddelde		49.020	48.077	47.170	46.296

De eerste restzetel gaat naar partij A, omdat die partij het hoogste gemiddelde heeft indien de restzetel zou zijn toegekend: 49.333 tegen 49.020 voor partij B. Partij A heeft nu drie zetels en het nieuwe gemiddelde wordt 37.000. Restzetel twee, drie en vier gaan naar partij B, omdat het gemiddelde na de toekenning van elke restzetel telkens hoger blijft dan dat van partij A. De oorzaak is duidelijk: het gemiddelde van partij B daalt veel langzamer dan dat van partij A en dat komt door het verschil in partijgrootte.

Bij het bepalen van de gevolgen van de methode d'Hondt voor het toebedelen van restzetels is het van belang of er veel of weinig grote partijen bestaan en hoeveel groter die partijen zijn dan de andere partijen. Wanneer de partijen ongeveer even groot zijn, dan zijn de relatieve verschillen in oververtegenwoordiging tussen die partijen gering en worden de restzetels ongeveer gelijkelijk aan de verschillende partijen toebedeeld. Wanneer de verschillen in partijgrootte groot zijn, dan ontvangen de grote partijen meer restzetels dan de kleine partijen. Het feit dat de grote partijen in Nederland de laatste decennia kleiner zijn geworden, heeft daarom gevolgen voor de verdeling van restzetels. In onderstaande tabel is te zien hoeveel restzetels partijen ontvingen bij de Tweede Kamerverkiezingen tussen 1977 en 2012 indien er geen lijstencombinaties waren aangegaan.

Tabel 3. Aantal restzetels per partij zonder lijstencombinaties, TK 1977-2012.

Jaar	Totaal aantal restzetels	Aantal restzetels per partij					Totaal aantal partijen in aanmerking komend voor restzetels
		4	3	2	1	0	
1977	8		2	1		8	11
1981	9			3	3	4	10
1982	7			3	1	8	12
1986	9	1	1		2	5	9
1989	8		2		2	5	9
1994	10		1	2	3	6	12
1998	9			3	3	3	9
2002	7			1	5	4	10
2003	7			3	1	5	9
2006	9			2	5	3	10
2010	7				7	3	10
2012	7			2	3	6	11

De tabel toont dat het aantal restzetels per partij bij verkiezingen zonder lijstencombinaties sinds 1977 sterk zou zijn afgenomen. Na 1994 zou geen enkele partij meer dan twee restzetels hebben behaald. Ook is te zien dat het aantal partijen dat geen restzetel behaalde, zou zijn afgenomen. De Kiesraad constateert zodoende dat door de afnemende verschillen in partijgrootte de effecten van het systeem d'Hondt tegenwoordig minder sterk zijn dan enkele decennia geleden het geval was. In het geval van een afschaffing van de lijstencombinatie zonder aanpassing van de restzetelverdeling zullen de nadelige effecten voor kleine partijen hierdoor minder sterk zijn dan bij een afschaffing enkele decennia geleden het geval zou zijn.

4.3 Overige systemen van grootste gemiddelden

Naast de methode d'Hondt zijn de belangrijkste andere systemen die zijn gebaseerd op de grootste gemiddelden de Saint-Laguë en de gemodificeerde Saint-Laguë.¹² Daarnaast is er nog het systeem Webster, dat in 1988 bij de algehele herziening van de Kieswet is voorgesteld.¹³ Bij diezelfde herziening werd ook het systeem A-Z voorgesteld, maar dat werd door het merendeel van de fracties en de regering terzijde geschoven vanwege de complexiteit en omdat de methode dezelfde uitkomsten gaf als het veel eenvoudiger systeem Webster.¹⁴ Deze overwegingen zijn volgens de Kiesraad nog steeds geldig, zodat van een bespreking van het systeem A-Z is afgezien.

Bij de methode Saint-Laguë wordt niet, zoals bij d'Hondt, telkens één zetel bij het aantal behaalde zetels opgeteld alvorens de deling plaatsvindt, maar achtereenvolgens 1, 3, 5 etc. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, daalt het gemiddelde daardoor sneller dan bij d'Hondt. Dat heeft tot gevolg dat er minder partijen zijn, die meer dan een restzetel toebedeeld krijgen. Aangezien het doorgaans grote partijen zijn, die meer dan een restzetel verwerven, is het systeem Saint-Laguë gunstiger voor kleine partijen dan het systeem d'Hondt.

Tabel 4. Systeem van restzetelverdeling volgens Saint-Laguë

	Stemmen	Volle zetels			
	2.000.000				
Saint-Laguë			+1	+3	+5
		50	51	53	55
Gemiddelde			39.216	37.736	36.364
D'Hondt			+1	+2	+3
		50	51	52	53
Gemiddelde			39.216	38.462	37.736

¹² Lijphart, Electoral systems and party systems, p. 21-23; Taagepera & Shugart, Seats and votes, p. 31-33.

¹³ Kamerstukken II 1987/88 20 264, nr. 7, p. 40-42.

¹⁴ Het systeem AZ is strikt genomen ook geen systeem van restzetelverdeling, omdat het geen restzetels kent. Het systeem zoekt namelijk door *trial and error* een noemer waardoor alle zetels ineens verdeeld worden. Dat gaat als volgt: de stemmen op alle partijen die de kiesdrempel zijn gepasseerd, worden gedeeld door het totaal aantal stemmen van deze partijen gezamenlijk en vermenigvuldigd met 150. De uitkomsten worden afgerond op gehele getallen en dit zijn de voorlopige zetelaantallen. Indien het totaal van de voorlopige zetelaantallen meer of minder dan 150 bedraagt, wordt de noemer zodanig aangepast totdat een totaal van 150 zetels wordt bereikt, Kamerstukken II 1987/88 20 264, nr. 3, p. 62-63; nr. 7, p. 40-42; nr. 8, p. 65-66; nr. 14, p. 26-28.

De gemodificeerde Saint-Laguë beperkt de relatief gunstige gevolgen van de Saint-Laguë voor kleine partijen door bij de eerste verdeling niet één, maar 1,4 zetel op te tellen. Zoals uit tabel 5 blijkt, daalt het gemiddeld aantal stemmen voor elke partij bij de eerste toedeling van een restzetel daardoor sneller dan bij de Saint-Laguë. Dit is gunstiger voor grote partijen en ongunstiger voor kleine partijen.

Tabel 5. Systeem van restzetelverdeling volgens gemodificeerde Saint-Laguë

	Stemmen	Volle zetels			
	2.000.000				
Gemodificeerde Saint-Laguë			+1,4	+3	+5
		50	51,4	53	55
Gemiddelde			38.910	37.736	36.364

Bij de algehele herziening van de Kieswet stelde de fractie van D66 in 1988 voor om het systeem Webster in te voeren.¹⁵ Bij dit systeem wordt bij de eerste toedeling van een restzetel niet een hele zetel bij de volle zetels opgeteld, maar een halve. Bij de volgende restzetel wordt wel een hele zetel toegevoegd. Het systeem Webster werkt gunstiger voor kleine partijen dan de andere systemen die gebaseerd zijn op het grootste gemiddelde, doordat het gemiddelde bij de toedeling van de eerste restzetel langzamer daalt. Deze langzame daling is gunstig voor kleine partijen, omdat het bij deze partijen meestal aankomt op de vraag of ze wel of geen restzetel krijgen. Een tweede restzetel krijgen ze namelijk bijna nooit.

Tabel 6. Systeem van restzetelverdeling volgens Webster

	Stemmen	Volle zetels			
	2.000.000				
Webster			+0,5	+1,5	+2,5
		50	50,5	51,5	52,5
Gemiddelde			39.604	38.835	38.095

4.4 Systeem H/H: een combinatie van grootste overschotten en grootste gemiddelden

Er is ook een tussenvariant denkbaar die een combinatie vormt tussen de kenmerken van het systeem LR-Hare (grootste overschotten) en het systeem d'Hondt (grootste gemiddelden). Dit systeem wordt hier verder aangeduid als het H/H systeem. Het H/H systeem benadert de feitelijke effecten van de lijstencombinaties, zoals die zich de afgelopen vijf Kamerverkiezingen hebben voorgedaan, (zie tabel 7), het meest van alle voornoemde systemen van restzetelverdeling. Invoering van dit systeem zou betekenen dat de afschaffing van de lijstencombinatie weinig feitelijke gevolgen heeft voor de positie van kleine partijen. Enige verschillen zijn echter onvermijdelijk, omdat de werking van de lijstencombinatie onregelmatig is. De verschillen zijn echter gering. Ze hebben, zoals hieronder uit tabel 7 blijkt, geen betrekking op het aantal zetels dat de kleine partijen gezamenlijk ontvangen, maar op de vraag welke kleine partijen die zetels verkrijgen.

¹⁵ De naamgeving van de verschillende systemen van restzetelverdeling is verwarrend omdat dezelfde mechanismen door verschillende personen in verschillende omstandigheden zijn ontwikkeld. Zo wordt Webster vaak gezien als de bedenker van het systeem Saint-Laguë en niet de persoon Saint-Laguë naar wie de methode is vernoemd, Michel L. Balinski and H. Peyton Young, Fair representation. Meeting the ideal of one man, one vote, New Haven and London 1982, p. 92.

Onder handhaving van de huidige kiesdrempel ontvangen binnen dit systeem eerst partijen een restzetel die een stemmenoverschot hebben dat gelijk is aan minimaal 80% van de kiesdeler. De overblijvende zetels worden vervolgens verdeeld volgens de methode d'Hondt. Deze methode heeft als voordeel dat kleine partijen die een groot overschot aan stemmen bezitten geen restzetel aan hun neus voorbij zien gaan wegens een laag gemiddeld aantal stemmen per zetel.¹⁶ De drempel van 80% van de kiesdeler verhindert het negatieve effect van LR-Hare dat de partij die de laatste restzetel ontvangt een zeer klein overschot aan stemmen heeft. De drempel is op 80% gesteld, omdat dit percentage op grond van de verkiezingsuitslagen voor de Tweede Kamer tussen 2002 en 2012 de werking van de lijstencombinatie het meest benadert.

5 Effecten van systemen van restzetelverdeling op de positie van kleine, middelgrote en grote partijen

In tabel 7 zijn de effecten van de besproken systemen van restzetelverdeling bij elkaar gezet. De uitkomst van de verdeling van de restzetels over kleine, middelgrote en grote partijen is berekend voor de Tweede Kamerverkiezingen tussen 2002 en 2012. Partijen die 1-5 volle zetels behaalden zijn getypeerd als kleine partijen, 6-15 zetels als middelgrote partijen en met meer dan 15 zetels als grote partijen. In de tabel is tevens de daadwerkelijke restzetelverdeling uit de periode 2002-2012 opgenomen. Dat is dus met gebruik van de lijstencombinatie. In werkelijkheid lag het aantal restzetels lager dan uit de tabel blijkt, omdat dit nu eenmaal een gevolg is van het aangaan van lijstencombinaties. Door de vorming van een lijstencombinatie hebben de betrokken partijen namelijk niet alleen meer kans op een restzetel, maar ook op een extra volle zetel. Door die extra volle zetel(s) daalt het aantal restzetel(s). Deze extra volle zetels worden in deze tabel als restzetels beschouwd. Het zijn immers net zo goed vruchten van de lijstencombinatie als restzetels. In de tabel zijn de systemen van restzetelverdeling van links naar recht gegroepeerd naarmate ze meer restzetels toebedelen aan kleine partijen.

Het meest ongunstig voor kleine partijen werkt de gemodificeerde Saint-Laguë. Bijna geen enkele kleine partij zou onder dit systeem tussen 2002 en 2012 een restzetel hebben behaald. De gevolgen van d'Hondt en Saint-Laguë ontlopen elkaar nauwelijks. Dat verrast niet, omdat beide systemen voor de verdeling van de eerste restzetel één zetel bij het aantal volle zetels tellen en kleine partijen in de Nederlandse praktijk bijna nooit meer dan één restzetel behalen. Het systeem H/H heeft voor kleine, middelgrote en grote partijen dezelfde effecten als de lijstencombinatie, zoals die bij de laatste vijf Kamerverkiezingen heeft gewerkt.

¹⁶ Bij de methode d'Hondt zou om deze reden de ChristenUnie in 2002 en 50PLUS in 2012 geen restzetel hebben behaald ondanks de grote overschotten van deze partijen. Met de methode H/H zouden deze partijen op grond van hun grote overschotten wel een restzetel hebben behaald.

Tabel 7. Effecten van zes systemen van restzetelverdeling, Tweede Kamer 2002-2012

	Gemodificeerde Saint-Laguë	D'Hondt	Saint-Laguë	H/H	Lijsten combinatie	Webster	LR-Hare Grootste overschot
2002							
Klein	0	0	0	1	1	2	2
Middel	2	2	2	1	1	2	2
Groot	5	5	5	5	5	3	3
Totaal	7	7	7	7	7	7	7
2003							
Klein	0	0	0	0	0	0	1
Middel	1	1	2	1	1	3	3
Groot	6	6	5	6	6	4	3
Totaal	7	7	7	7	7	7	7
2006							
Klein	1	2	2	2	2	3	4
Middel	2	2	2	2	2	2	2
Groot	6	5	5	5	5	4	3
Totaal	9	9	9	9	9	9	9
2010							
Klein	0	2	2	2	2	3	3
Middel	1	1	1	1	1	1	2
Groot	6	4	4	4	4	3	2
Totaal	7	7	7	7	7	7	7
2012							
Klein	0	1	1	2	2	4	4
Middel	3	2	3	2	2	2	2
Groot	4	4	3	3	3	1	1
Totaal	7	7	7	7	7	7	7

Bij het systeem Webster en LR-Hare zijn de kleine partijen beter af dan bij de andere systemen. Het aantal restzetels dat naar kleine partijen gaat, stijgt bij deze methoden aanmerkelijk ten opzichte van de feitelijke restzetelverdeling bij de Tweede Kamerverkiezingen tussen 2002 en 2012. Alle systemen overziend, zijn kleine partijen ten opzichte van de huidige situatie slechter af met Saint-Laguë, de gemodificeerde Saint-Laguë en d'Hondt en beter af met Webster en LR-Hare, terwijl het systeem H/H de feitelijke uitslagen het meest benadert.

De Kiesraad ziet geen reden om substantieel af te wijken van de effecten van de lijstencombinatie zoals die zich de afgelopen verkiezingen hebben voorgedaan en geeft de voorkeur aan een systeem dat dicht bij de huidige verdeling blijft. Concreet betekent dit een voorkeur voor de systemen d'Hondt, Saint-Laguë en H/H.

Datum
11 juni 2015

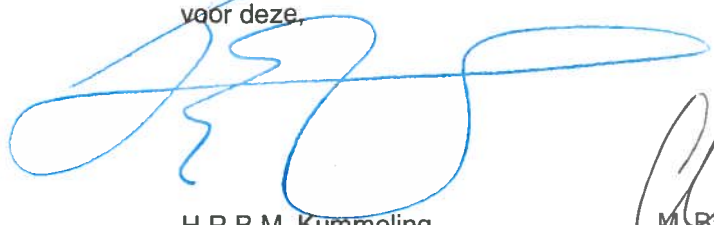
Ons kenmerk
2015-0000298669

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
11 van 11

Wel spreekt in het voordeel van d'Hondt, dat met dit systeem al decennialang in de uitvoeringspraktijk ervaring is opgedaan. Aan welk van de aanbevolen systemen uiteindelijk de voorkeur wordt gegeven, acht de Kiesraad een kwestie van politieke weging.

DE KIESRAAD,
voor deze,



H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur