

De lijstencombinatie. Een opmerkelijke figuur in ons kiesstelsel

R. DE JONG*

Inleiding

Op 9 december 2014 werd in de Tweede Kamer de motie-Taverne aangenomen over het afschaffen van lijstencombinaties bij verkiezingen.¹ De motie geeft twee argumenten voor afschaffing. Allereerst dat het oorspronkelijke doel van lijstencombinaties, het bijdragen aan verdere bundeling van politieke partijen, uit het zicht is geraakt en ten tweede dat door het aangaan van lijstencombinaties stemmen op de ene partij bij de andere partij terecht kunnen komen.² De regering heeft aangegeven de motie uit te voeren.³ Inmiddels heeft de Kiesraad advies uitgebracht over het wetsvoorstel. In zijn advies stelt de Raad, dat de beslissing om de figuur van de lijstencombinatie af te schaffen een politieke beslissing is, waarin de Raad niet wenst te treden.⁴

De houding die de Eerste Kamer zal innemen is ongewis. Weliswaar schafte zij enkele jaren geleden de lijstencombinatie voor de eigen verkiezing af, maar daar voerden andere argumenten de boventoon. Door het indirecte karakter van de verkiezing kon namelijk met mathematische precisie worden voorspeld welke lijstencombinatie het meest profijtelijk was voor een partij. Aan deze 'rekenpartijen' wilde de Eerste Kamer een eind maken. Soortgelijke berekeningen zijn bij andere verkiezingen echter niet mogelijk. Daarvoor is de onvoorspelbaarheid van de kiezers te groot.

In dit artikel wil ik ingaan op het fenomeen lijstencombinatie. Eerst zal ik laten zien hoe de lijstencombinatie werkt op de zetelverdeling. Vervolgens bespreek ik enkele veelvoorkomende misverstanden, waarna een korte ontstaansgeschiedenis volgt. Daarna komt het gebruik van de lijstencombinatie in de praktijk aan de orde, de recente parlementaire geschiedenis rond de motie-Taverne en ten slotte eindig ik met een korte beschouwing.

arti- kelen

* Dr. R. de Jong is onderzoeker bij de Kiesraad.

1 *Handelingen II* 9 december 2014, 34-16-1. 2014/15.

2 *Kamerstukken II* 2014-2015 33 268, nr. 26. 2014/15.

3 *Kamerstukken II* 2014-2015 33 268, nr. 28. 2014/15.

4 Kiesraad, Advies inzake het concept wetsvoorstel in verband met het afschaffen van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan, 15 juli 2015. Een maand eerder had de Kiesraad al advies uitgebracht over de vraag of afschaffing van de lijstencombinatie gepaard moet gaan met een herziening van het stelsel van restzetelverdeling. Ook die beslissing achtte de Raad van politieke aard. Wel gaf hij aan dat daar op zich geen noodzaak toe

Werking van de lijstencombinatie op de zetelverdeling

Een lijstencombinatie betekent dat twee of meer partijen bij een verkiezing hun lijsten combineren teneinde bij het verdelen van de zetels als één partij mee te tellen. De stemmen van de deelnemende partijen worden daartoe opgeteld. Door de tijdelijke vorming van een grotere partij maken ze bij de zetelverdeling meer kans op een zetel. Dat kan op twee manieren. Ten eerste kunnen ze door het optellen van de stemmen een extra volle zetel behalen en ten tweede kunnen ze een extra restzetel behalen. Dat komt doordat het geldende systeem van restzetelverdeling, het stelsel van de grootste gemiddelden, grotere partijen bevoordeelt boven kleinere.

Hoe werkt het stelsel van de grootste gemiddelden? Stel partij A heeft 148.000 stemmen behaald en partij B 2.500.000. De kiesdeler (het totaal aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels) bedraagt 50.000. Dat betekent dat partij A 2 zetels krijgt ($148.000:50.000$) en partij B 50 zetels. Stel dat er nog drie restzetels zijn. Partij A heeft het grootste gemiddeld aantal stemmen per behaalde zetel, namelijk 49.333 ($148.000:3$).⁵ Partij A krijgt bij de berekening geen twee maar drie zetels, omdat het gemiddelde wordt berekend door het aantal behaalde stemmen te delen door het aantal behaalde zetels plus de restzetel die wordt verdeeld. Het gemiddelde van partij B bedraagt 49.019 ($2.500.000:51$). Partij A krijgt dus de eerste restzetel. Nu wordt voor de verdeling van de tweede restzetel het gemiddelde van A opnieuw berekend. Dat zakt door die extra zetel flink naar 37.000 ($148.000:4$). Partij B staat nog op 49.019 en krijgt dus de tweede restzetel. Het nieuwe gemiddelde van B wordt nu 48.076 ($2.500.000 : 52$) zodat ook de derde restzetel naar B gaat. Ook restzetel vier, vijf en zes zouden naar B zijn gegaan als die er waren geweest. De oorzaak is duidelijk: door het veel grotere aantal zetels van B zakt het gemiddelde bij elke extra zetel veel langzamer dan bij A. Het aangaan van een lijstencombinatie heeft dus tot gevolg dat tijdelijk een grotere partij wordt gevormd waarvan het gemiddelde langzamer zakt dan wanneer die partijen ieder apart aan de restzetelverdeling hadden deelgenomen. Dat vergroot dus de kans op een extra restzetel.

Vervolgens moeten de zetels die de lijstencombinatie heeft gehaald, worden verdeeld over de deelnemende partijen. Dat gebeurt in eerste instantie op dezelfde wijze als hierboven. Alleen de restzetelverdeling gaat anders. Daarvoor wordt niet het stelsel van de grootste gemiddelden gehanteerd, maar het stelsel van de grootste overschotten. De partij met het grootste overschot krijgt de eerste restzetel, de partij met het op één na grootste overschot de tweede restzetel etc. Bij dit stelsel kan iedere partij maar één restzetel verkrijgen. Het stelsel van de grootste overschotten

bestaat, Kiesraad, *Advies over restzetelverdeling bij het afschaffen van lijstencombinaties*, 11 juni 2015. Beide adviezen te raadplegen op www.kiesraad.nl.

⁵ Voor een gedetailleerde uiteenzetting: Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012, p. 198-200.

geeft alle partijen evenveel kans op een restzetel in tegenstelling tot het stelsel van de grootste gemiddelden dat in het voordeel van de grotere partijen werkt.

Veelvoorkomende misverstanden

Het eerste veelvoorkomende misverstand rond het fenomeen lijstencombinatie is de term zelf. Vaak wordt namelijk niet gesproken over lijstencombinatie, maar over lijstverbinding. Het gaat in deze materie echter niet om het verbinden van lijsten, maar om het combineren van lijsten. Veel deelnemers aan de discussie over de wenselijkheid van lijstencombinaties gebruiken deze termen door elkaar en realiseren zich niet dat het hier geen synoniemen betreft, maar twee verschillende verschijnselen. Een van de gevolgen hiervan is dat er soms argumenten worden gebruikt, die niet in de discussie over lijstencombinaties thuishoren.

Het verbinden van lijsten betekent dat een partij de kandidatenlijsten die zij heeft ingeleverd in de twintig kieskringen waarin Nederland is verdeeld, verbindt tot één lijst die als zodanig aan de zetelverdeling deelneemt. Zou een partij dat nalaten, dan zou elke lijst die in een kieskring is ingeleverd bij de zetelverdeling als een aparte lijst meetellen. Bij een lijstencombinatie worden de al verbonden lijsten van twee of meer partijen gecombineerd tot één lijst. Een lijstencombinatie kan dus pas tot stand komen *nadat* eerst de lijsten van elke afzonderlijke partij tot één lijst zijn verbonden.

In de praktijk zijn de meeste betrokkenen bij het proces zich niet meer bewust van het feit dat kandidatenlijsten van een partij tot één lijst worden verbonden. Dat komt doordat dit tegenwoordig van rechtswege gebeurt wanneer boven de lijst een aanduiding (de partijnaam) staat of wanneer het een blanco lijst met dezelfde lijsttrekker betreft. Aangezien in de praktijk lijsten niet meer op een andere wijze worden ingeleverd, is een grote onbekendheid met het fenomeen lijstverbinding ontstaan. Aan het verbinden van lijsten komt immers geen menselijke handeling meer te pas. De hierdoor ontstane onbekendheid met de lijstverbinding valt te betreuren vanwege de verwarring die hierdoor optreedt. Zo beweerde recent de Raad van State in zijn advies over de mogelijkheid om lijstencombinaties af te schaffen dat deze tegelijk met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 mogelijk zijn gemaakt.⁶ En op 5 november 2013 onderschreef minister Ronald Plasterk de overwegingen die er in 1917 toe hadden geleid om de lijstencombinatie in te voeren.⁷

In 1917 werd er echter geen mogelijkheid tot het aangaan van een lijstencombinatie ingevoerd, dat gebeurde pas in 1973, maar uitsluitend de

⁶ Advies Raad van State no. W04.13.0104/1, 28 juni 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012-2013*, 33 268, p. 21. 2012/13.
⁷ *Kamerstukken II 2013-2014*, 31 142, nr. 39, p. 12. 2013/14.

mogelijkheid tot het verbinden van lijsten tussen en binnen kieskringen. In eerste instantie lijkt het verschil met de huidige situatie gering. Het verbinden van lijsten *tussen* kieskringen is hetzelfde als het huidige van rechtswege verbinden van de lijsten van een partij tot één lijst en het verbinden van lijsten *binnen* kieskringen is hetzelfde als de lijstencombinatie. Het grote verschil met de huidige situatie is echter dat de Kieswet van 1917 uitdrukkelijk bepaalde dat een lijst slechts eenmaal verbonden mocht worden. Het was dus voor een partij onmogelijk om eerst alle kandidatenlijsten te verbinden tot één lijst en die vervolgens te combineren met de verbonden lijsten van een andere partij, zoals dat tegenwoordig gebeurt. Wat gebeurde er bij de verkiezingen van 1918 en 1922 dan wel? Partijen die hun krachten wilden bundelen om meer kans op een zetel te maken, verbonden in die ene toegestane keer niet alleen hun eigen lijsten in de kieskringen maar ook de lijsten van de andere partijen met wie ze wilden samenwerken. Wat ze feitelijk deden, was het vormen van een nieuwe grotere partij.⁸

Het verschil tussen de huidige wijze van verbinden en combineren en van het verbinden vroeger blijkt bij de zetelverdeling. In tegenstelling tot tegenwoordig werden de zetels in 1918 en 1922 niet eerst verdeeld tussen de deelnemende partijen aan de combinatie, maar rechtstreeks aan alle deelnemende kandidatenlijsten in de kieskringen. Het voert te ver om hier dieper op de precieze gevolgen van dit verschil in te gaan, maar ik heb zo hopelijk wel duidelijk kunnen maken dat lijstencombinaties en lijstverbindingen heel verschillende zaken zijn en dat het daarom niet zinvol is om argumenten ontleend aan de periode 1917-1923 in de huidige discussie te gebruiken.⁹ Het is om deze reden dat ik in dit artikel consequent spreek over lijstencombinaties en niet over lijstverbindingen. Overigens zij hier opgemerkt, dat deze spraakverwarring niet van recente oorsprong is. Al tijdens de parlementaire gedachtewisseling over de invoering van de lijstencombinatie (1971-1973) werden deze termen door elkaar gehaald. Een tweede misverstand is de gedachte dat bij de restzetelverdeling overdracht van stemmen plaatsvindt. Zo stelde de ChristenUnie ten aanzien van de afweging om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan: ‘Het gaat om de keuze die je kiezers voorhoudt, namelijk de keuze dat als je stem overblijft, die stem wordt geadresseerd en niet in het wilde weg wordt verdeeld met de heel grote kans dat je stem bij een grote partij terecht komt.’¹⁰ De ChristenUnie stelt hier, en de partij bevindt zich daarbij in het gezelschap van andere partijen en de minister,¹¹ dat zonder een lijstencombinatie stemmen die overblijven bij een willekeurig andere partij kunnen uitkomen. Dat dus stemmen op de ChristenUnie die overblijven, wel eens bij de SP kunnen belanden en dat die partij daardoor een extra zetel kan behalen.

8 De regering heeft in 1915 de invoering van de huidige lijstencombinatie wel overwogen, maar afgewezen, *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 12, p. 110.

9 Van Driel & De Jong 2014, p. 83-85, 213-214.

10 *Kamerstukken II* 2013/14, 31 142, nr. 39, p. 7-8.

11 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 268, nr. 27, p. 11.

Dit is echter een misverstand. Ons kiesstelsel kent geen overdracht van stemmen bij de zetelverdeling tussen partijen. Bij het toekennen van restzetels draait het om het grootste gemiddelde en dat gemiddelde wordt uitsluitend berekend op basis van de stemmen die een partij zelf heeft behaald. Wanneer de SP de laatste restzetel behaalt en de ChristenUnie niet, dan komt dat doordat eerstgenoemde partij gemiddeld meer stemmen per zetel heeft dan de ChristenUnie en niet omdat overblijvende stemmen naar de SP gaan. Het hele fenomeen overblijvende stemmen bestaat niet binnen onze manier van restzetelverdeling.

Anders ligt dat in het geval van een lijstencombinatie. Zoals R. Bisschop van de SGP tijdens de parlementaire gedachteswisseling over dit onderwerp opmerkte, dankte de ChristenUnie bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 de extra zetel aan de reststemmen van de SGP.¹² Die zorgden namelijk samen met de reststemmen van de ChristenUnie voor een hoger gemiddelde van de lijstencombinatie. En hoewel ook hier strikt genomen geen overdracht van stemmen plaatsvond en de term reststemmen dus ook hier niet op zijn plaats is, kan wel gesteld worden dat de extra zetel van de ChristenUnie mede te danken was aan de stemmen van de SGP. Samen zorgden de stemmen op deze partijen namelijk voor een langzamer dalend gemiddeld aantal stemmen per zetel. Deze constatering heeft echter alleen betrekking op de gevolgen die het aangaan van een lijstencombinatie voor de deelnemende partijen kan hebben.

Een derde misverstand is dat de lijstencombinatie in het voordeel van kleinere partijen werkt.¹³ Hierboven hebben we bij de werking van de lijstencombinatie al laten zien dat een lijstencombinatie zo niet werkt. Een lijstencombinatie vergroot alleen de kans op een extra volle zetel of op een restzetel doordat het gemiddelde per zetel langzamer daalt. Het maakt daarbij niet uit of de deelnemende partijen klein of groot zijn. In het geval dat een lijstencombinatie alleen uit grote partijen bestaat, zullen die het voordeel opstrijken. Het hangt dus helemaal van het gebruik van lijstencombinaties af of kleine partijen daarvan profiteren. Het is wel zo dat de kansen van een kleinere partij op een restzetel *binnen* een lijstencombinatie even groot zijn als de kansen van een grotere partij doordat bij de verdeling van de restzetels gebruik wordt gemaakt van het systeem van de grootste overschotten en niet van het systeem van de grootste gemiddelden dat, zoals eerder gezegd, in het voordeel van grotere partijen werkt.

¹² *Handelingen II* 6 maart 2013, 58-4-12

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 31 142, nr. 39, p. 7, 13; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 268, nr. 27, p. 13; *Handelingen II* 2014/15, 32-6-1

Invoering van de lijstencombinatie

In december 1970 diende de minister van Binnenlandse Zaken, H.K.J. Beernink, een wetsvoorstel in waardoor het mogelijk werd een lijstencombinatie aan te gaan. Het was volgens hem 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 het nog 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 [...].'¹⁴ Doordat het stelsel van de grootste gemiddelden grotere partijen bevoordeelde, maakten de binnen een lijstencombinatie samenwerkende partijen ook nog kans op een premie in de vorm van een extra zetel.¹⁵ De minister achtte de kans op een extra zetel voor de lijstencombinatie overigens gering.¹⁶

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel wees de VVD erop dat een 'kiestechnisch' element als de lijstencombinatie niet tot een politiek samengaan van partijen zou leiden, maar alleen tot een jacht op een extra zetel. Politiek samengaan van partijen kon alleen het gevolg zijn van een wilsovereenstemming van partijen.¹⁷ Voor minister W.J. Geertsema, eveneens van de VVD, was de mogelijkheid om op het stembiljet stembusakkoorden tot uitdrukking te laten komen, juist reden om het wetsvoorstel van zijn voorganger Beernink tot het zijne te maken.¹⁸ Overigens verwachtte hij, net als veel Kamerleden, niet dat het effect van de lijstencombinatie op de zetelverdeling heel groot zou zijn.¹⁹ Dat de restzetelverdeling binnen de lijstencombinatie op basis van de grootste overschotten zou plaatsvinden, was welbewust gedaan om de kans van kleinere partijen op een extra zetel te vergroten. De minister noemde het 'een hommage aan de kleine partijen.'²⁰

Het parlementaire debat rond de invoering van de lijstencombinatie laat zien dat de voorstanders primair de werking naar de kiezers op het oog hadden, namelijk het tonen van een bereidheid tot samenwerking van politieke partijen tijdens verkiezingen. De mogelijkheid dat een lijstencombinatie een extra zetel kon behalen werd erkend, maar de verwachting was niet dat dit vaak zou gebeuren. Dat kleine partijen door toepassing van het stelsel van grootste overschotten bij de verdeling van restzetels *binnen* de lijstencombinatie meer kans kregen op een restzetel was een weloverwogen keuze.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1970/71, 11 077, 3, p. 3.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1970/71, 11 077, 3, p. 3.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1970/71, 11 077, 5, p. 2.

¹⁷ *Handelingen II* 1972/73, 13 maart 1973, p. 1020-1021.

¹⁸ *Handelingen II* 1972/73, 15 maart 1973, p. 1078.

¹⁹ Bijvoorbeeld Van Thijn, *Handelingen II* 1972/73, 13 maart 1973, p. 1023.

²⁰ *Handelingen II* 1972/73, 15 maart 1973, p. 1076; zie ook: Van Driel & De Jong 2012, p. 87-89, 215.

Herziening van de Kieswet 1987-1989

In 1987 diende staatssecretaris D.IJ.W. de Graaff-Nauta een wetsvoorstel tot algehele herziening van de Kieswet bij de Tweede Kamer in. In de memorie van toelichting constateerde de staatsecretaris 'dat partijen die hun lijsten tot een lijstencombinatie hadden verbonden, in veel gevallen na de verkiezing weer hebben gekozen voor een onafhankelijke opstelling. In die gevallen is zetelwinst kennelijk de enige drijfveer geweest om een lijstencombinatie aan te gaan.'²¹ Gegeven het feit dat volgens de staatssecretaris de lijstencombinatie een zekere inbreuk maakte op het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, dat vele kiezers de betekenis van het fenomeen niet konden doorgronden en dat er geen positieve effecten aangevoelen konden worden, zou men wellicht verwachten dat zij het voorstel zou doen de lijstencombinatie af te schaffen, maar dat was niet het geval.²² De hierboven door haarzelf opgeworpen bezwaren wogen bij nader inzien toch niet zo zwaar. Doorslaggevend vond de staatssecretaris namelijk dat de regeling in een behoefte voorzag.²³

Verschillende partijen vroegen zich bij de mondelinge behandeling van de nieuwe Kieswet af of de regeling wel moest worden gehandhaafd. Daarbij tekenden zich aanvankelijk twee kampen af. De grote partijen twijfelden of waren voor afschaffing, terwijl de kleine partijen de mogelijkheid wilden behouden. Doordat een aantal grote fracties uiteindelijk toch maar niet tot afschaffing wilde overgaan, wonnen de voorstanders van de lijstencombinatie het debat. Sindsdien is de regeling in hoofdzaak onveranderd gebleven en hebben er ook geen uitgebreide debatten meer plaatsgevonden.

Gebruik van de lijstencombinatie

In tabel 1 is het gebruik van de lijstencombinatie bij de Tweede Kamerverkiezingen in de periode 1977-2012 opgenomen. In de derde kolom is aangegeven welke partij(en) voordeel had(den) bij het aangaan van een lijstencombinatie en in de vierde kolom ten koste van welke partij(en) die zetelwinst tot stand kwam. Uit de tabel blijkt dat met name kleinere partijen een lijstencombinatie aangingen. Alleen in 1977, 1981, 2010 en 2012 namen grotere partijen deel aan een lijstencombinatie. In 1977, 1981 en 2010 alleen de PvdA en in 2012 PvdA en SP.

Gegeven het feit dat de lijstencombinatie voornamelijk door kleinere partijen werd aangegaan, verrast het natuurlijk niet dat vooral zij een extra zetel wisten te behalen. Dat heeft, zoals eerder al vermeld, niet zozeer met het fenomeen lijstencombinatie zelf te maken, maar met het feit dat

²¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 55.

²² Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 53, 55.

²³ Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 55.

kleinere partijen er meer gebruik van maken. Over het algemeen ging de zetelwinst voor de lijstcombinaties ten koste van de grotere partijen. Alleen in 2002 was dat niet het geval, evenals in 2012. Ook kleine partijen kunnen dus ‘slachtoffer’ van de lijstcombinatie worden.

Tabel 1. Aangegane lijstcombinaties en de effecten daarvan, 1977-2012

Jaar	Lijstcombinaties	Voordeel	Nadeel
1977	PvdA-PPR-PSP GPV-SGP-RPF ²⁴	PPR +I	CDA -I
1981	PvdA-PPR CPN-PSP RPF-SGP	RPF +I	VVD -I
1982	CPN-PSP GPV-RPF-SGP	CPN +I	CDA -I
1986	CPN ²⁵ -PPR-PSP GPV-RPF-SGP	SGP +I	CDA -I
1989	GPV-RPF-SGP	GPV +I SGP +I	CDA -I PvdA -I
1994	AOV-Unie 55+ GPV-RPF-SGP	AOV +I RPF +I	CDA -I PvdA -I
1998	GPV-RPF-SGP	SGP +I	VVD -I
2002	GroenLinks-SP ChristenUnie-SGP	ChristenUnie +I	D66 -I
2003	GroenLinks-SP ChristenUnie-SGP	Geen effect	
2006	GroenLinks-SP ChristenUnie-SGP	Geen effect	
2010	PvdA-GroenLinks ChristenUnie-SGP	Geen effect	
2012	PvdA-GroenLinks-SP ChristenUnie-SGP	GroenLinks +I ChristenUnie +I	PvdA -I Partij voor De Dieren -I

De motie-Taverne

In de parlementaire gedachtewisseling voorafgaand aan het aannemen van de motie-Taverne kwamen bijna alle bovengenoemde argumenten en misverstanden aan de orde. Daarnaast werden nog twee andere onderwerpen aangesneden: de koppeling van het vraagstuk van de lijstcombinatie aan de wijze waarop de restzetels worden verdeeld en de vraag of de lijstcombinatie geen inbreuk vormt op de evenredige grondslag van ons kiesstelsel. Bij beide onderwerpen speelde het advies dat de Raad van State op 28 juni 2013 had uitgebracht een belangrijke rol. Dit advies was opgesteld op verzoek van minister Plasterk. Deze had de Raad gevraagd te onderzoeken in hoeverre het wenselijk was de mogelijkheid om lijstcombinaties aan te gaan weg te nemen. De Raad antwoordde dat er tegen

²⁴ De RPF behaalde niet zelfstandig de kiesdeler en werd uit de lijstcombinatie verwijderd.

²⁵ De CPN behaalde niet zelfstandig de kiesdeler en werd uit de lijstcombinatie verwijderd.

de lijstencombinaties geen juridische bezwaren bestonden en dat handhaving of afschaffing uiteindelijk een politieke vraag was.²⁶

In zijn advies stelt de Raad van State dat de lijstencombinatie onder andere was ingevoerd als correctie op het stelsel van de grootste gemiddelden dat bij de restzetelverdeling voordeliger is voor grote partijen. Om deze reden diende volgens de Raad bij de afweging of de lijstencombinatie moest worden afgeschaft ook het stelsel van restzetelverdeling een rol te spelen.²⁷ Hiermee wekte de Raad van State de suggestie dat de lijstencombinatie ten behoeve van kleine partijen was ingevoerd. Deze suggestie werd in de daaropvolgende parlementaire gedachtewisseling opgepakt door verschillende tegenstanders van de afschaffing van de lijstencombinatie.²⁸

Met de koppeling tussen lijstencombinatie en restzetelverdeling sluipt een oneigenlijk element in de discussie. Het is zonder meer waar dat het vooral de kleinere partijen zijn die gebruik maken van de lijstencombinatie en dat het dus de kleinere partijen zijn die ervan profiteren, maar we zagen al eerder dat de lijstencombinatie daarvoor niet was ingevoerd. De lijstencombinatie was primair ingevoerd om het samengaan van politieke partijen te bevorderen. Dat de lijstencombinatie als bijkomend voordeel bij de restzetelverdeling een extra zetel kan opleveren, was geen doel maar een onvermijdbaar neveneffect. Dit voordeel kan bovendien door kleinere én grotere partijen worden geïncasseerd. Het enige dat de grotere partijen daarvoor te doen staat, is een lijstencombinatie aan te gaan. Door de restzetelverdeling *binnen* de lijstencombinatie plaats te laten vinden op basis van het stelsel van de grootste overschotten beoogde de wetgever de kleinere partijen wel een voordeel te geven. Tussen het stelsel van de grootste gemiddelden en de invoering van de lijstencombinatie bestaat echter geen inhoudelijk verband. Er is zodoende geen dwingende reden om bij een mogelijke afschaffing van de lijstencombinatie over de restzetelverdeling te spreken.²⁹

In zijn advies oordeelde de Raad van State verder dat de grondslag van evenredige vertegenwoordiging zoals neergelegd in artikel 53 van de Grondwet zich niet verzet tegen het bestaan van de lijstencombinatie.³⁰ Volgens de Raad moet de zetelverdeling over de partijen in hoofdzaak overeenkomen met de verdeling van de aantallen behaalde stemmen over de partijen. Maximale mathematische evenredigheid is echter niet vereist. Dat in het grondwetsartikel de woorden 'binnen door de wet te stellen grenzen' zijn opgenomen, geeft volgens de Raad aan dat een beperkte afwijking van de evenredige verdeling is toegestaan. Te denken valt daarbij aan een kiesdrempel of een beperkt districtenstelsel.

De vraag of de lijstencombinatie een inbreuk op de grondslag van evenredigheid vormt, werd in 2014 actueel bij de verkiezing voor de Nederlandse

26 Advies Raad van State no. Wo4.13.0104/1, 28 juni 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 268, p. 21.

27 Advies Raad van State no. Wo4.13.0104/1, 28 juni 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 268, p. 15.

28 *Kamerstukken II 2013/14*, 31 142, 39, p. 7, 13; *Kamerstukken II 2014-2015*, 33 268, nr. 27, p. 13.

29 De Kiesraad constateerde hetzelfde, Kiesraad, *Advies over restzetelverdeling bij het afschaffen van lijstencombinaties*, 11 juni 2015.

30 Advies Raad van State no. Wo4.13.0104/1, 28 juni 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 268, p. 15.

zetels in het Europees Parlement. D66 behaalde de meeste stemmen, maar kreeg een zetel minder dan het CDA. De oorzaak was de lijstcombinatie van het CDA met de ChristenUnie-SGP. Dit was niet de enige afwijking van de evenredigheid in deze verkiezingsuitslag. Ook de PvdA behaalde met minder stemmen meer zetels dan de SP. Dit was het gevolg van de lijstcombinatie tussen PvdA en GroenLinks.

Voor de voorstanders van afschaffing van de lijstcombinatie illustreerde deze verkiezing een belangrijk probleem. De kern van ons kiesstelsel is volgens hen namelijk dat partijen met meer stemmen meer zetels krijgen. De lijstcombinatie tast deze kern aan.³¹ Minister Plasterk zag hierin echter geen onoverkomelijk bezwaar. Bovendien was de uitkomst bij de Europese verkiezing volgens hem uitzonderlijk. Bij de Tweede Kamerverkiezingen was het volgens de minister nog nooit voorgekomen dat partijen met meer stemmen minder zetels hadden ontvangen. Dit is echter een vergissing.³²

Slotbeschouwing

De discussie rond de lijstcombinatie is gecompliceerd doordat een aantal misverstanden over de betekenis en over de werking op de zetelverdeling het beeld vertroebelt. Zo wordt in de discussie de lijstcombinatie verbonden met het vraagstuk van de verdeling van restzetels, maar daarvoor bestaat geen inhoudelijke grond. Die twee onderwerpen staan los van elkaar. De lijstcombinatie is niet ingevoerd om kleinere partijen te compenseren voor het stelsel van de grootste gemiddelden. Dat in de praktijk het wel vooral kleinere partijen zijn die van de lijstcombinatie profiteren, komt doordat vooral zij het zijn die van de mogelijkheid gebruik maken. De laatste verkiezingen voor het Europees Parlement laten echter zien dat ook grotere partijen voordeel kunnen hebben van de lijstcombinatie. Het enige voordeel dat kleinere partijen wel structureel van de lijstcombinatie hebben, is dat bij de verdeling van de restzetels *binnen* de lijstcombinatie het stelsel van de grootste overschotten wordt gebruikt. Dat was bij de introductie van de lijstcombinatie ook zo door de wetgever bedoeld, maar het is geen inherent kenmerk van de lijstcombinatie. Voor de verdeling van restzetels binnen de lijstcombinaties zou ook het stelsel van de grootste gemiddelden kunnen worden gehanteerd.

Dat de lijstcombinatie niet aan haar oorspronkelijke doel heeft beantwoord, wordt door niemand betwist. Het aangaan van een lijstcombinatie gebeurt zelden om tot een grotere politieke samenwerking te komen,

³¹ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 268, 27, p. 14.

³² *Kamerstukken II 2014/15*, 33 268, 27, p. 14-15. In 1977 behaalde de PPR dankzij een lijstcombinatie met de PvdA meer zetels dan de CPN hoewel het aantal behaalde stemmen lager was.

maar vooral om een extra zetel te winnen. Dat dit zou kunnen gebeuren, werd al bij de invoering onderkend.

De gevolgen van een lijstencombinatie zijn eenvoudig te begrijpen. Een lijstencombinatie wordt aangegaan zodat door het vormen van een grotere partij er meer kans is op een extra restzetel. Dat een kiezer bezwaar zal maken tegen het feit dat door de lijstencombinatie een andere deelnemende partij aan de combinatie een extra zetel verkrijgt dan de partij van zijn voorkeur lijkt niet erg aannemelijk. Lijstencombinaties worden namelijk bijna uitsluitend aangegaan tussen programmatisch en ideologisch verwante partijen.

Evenredige vertegenwoordiging is de grondslag van ons kiesstelsel en als zodanig vastgelegd in de Grondwet. In hoeverre de lijstencombinatie hiermee in overeenstemming kan worden gebracht, is open voor discussie. Enerzijds is het namelijk onmiskenbaar dat de interpretatie van het grondwetsartikel dat evenredige vertegenwoordiging voorschrijft de afgelopen eeuw minder streng is geworden. Waar in de jaren dertig van de twintigste eeuw een verhoging van de kiesdrempel van een tot drie procent als strijdig met de Grondwet werd beschouwd, wordt nu over evenredige vertegenwoordiging gesproken als een relatief begrip en wordt verhoging van de kiesdrempel of zelfs de invoering van een gemengd kiesstelsel daarmee verenigbaar geacht.³³ Anderzijds kan de lijstencombinatie niet alleen gevolgen hebben voor de mate van evenredigheid, maar kan het ook de evenredigheid doorbreken in de zin dat een partij met meer stemmen minder zetels krijgt dan een partij met minder stemmen. De vraag of hier het principe moet prevaleren boven de geringe effecten in zetelverdeling is nog nauwelijks onder ogen gezien, maar wellicht zal dat alsnog plaatsvinden tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot afschaffing van de lijstencombinatie.

Literatuur

Van Driel & De Jong 2014

Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* Amsterdam: Boom 2014

Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* Deventer: Kluwer 2012

³³ Van Driel & De Jong 2014, p. 216-218; Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 112, p.7; Kamerstukken 1999/00, 26 957, nr. 2, p.6.