

Een nieuwe start voor de kieskring?

Het voornemen van de staatscommissie parlementair stelsel om de kieskringen te reanimeren teneinde de regionale component in de Tweede Kamer te versterken

R. DE JONG*

1. Inleiding

De staatscommissie parlementair stelsel besteedt in haar tussentijds rapport aandacht aan drie mogelijke manieren om de regionale component in het kiesstelsel te versterken: het gemengde kiesstelsel met enkelvoudige kiesdistricten, het gemengde kiesstelsel met meervoudige districten en een, zoals de commissie het noemt, reanimatie van de Kamerkieskringen.¹ De eerste variant verwerpt de staatscommissie omdat er een grondwetsherziening voor nodig is en de evenredigheid sterk vertekend kan worden. De tweede variant kent deze bezwaren weliswaar in mindere mate, maar ook hier ziet de commissie veel haken en ogen. Over de derde variant laat de commissie zich echter aanmerkelijk positiever uit. Een goede aanleiding dus om deze variant nader te bekijken.

De staatscommissie stelt dat de huidige kieskringen hun functie gedeels hebben verloren. Het doel van de kieskringen was om het regionale karakter van het in 1917 afgeschafte districtenstelsel nog enigszins te behouden.² Die functie is volgens de staatscommissie verloren gegaan door de verhoging van het maximaal aantal kandidaten in 1989 en in 2009. Sinds de laatste wijziging mogen alle partijen maximaal 50 kandidaten op hun lijst zetten. Voor partijen met meer dan vijftien zetels ligt het maximum sinds 1989 onveranderd op 80.³ De staatscommissie verwacht een functieherstel van de kieskringen indien het aantal kandidaten beperkt wordt tot 30 zoals dat tussen 1956 en 1989 het geval was. Verder overweegt zij aanvullende maatregelen, zoals de verplichting om in alle kieskringen met verschillende kandidatenlijsten op te treden, waarbij alleen de lijsttrekker dezelfde zou mogen zijn.⁴

De beschouwingen van de staatscommissie roepen een aantal vragen op. Een deel daarvan is historisch van karakter. Is het inderdaad zo dat de kieskringen hun functie gedeels verloren bij de verhogingen van 1989 en 2009 en zo ja, waaruit blijkt dat dan? Wat was eigenlijk precies de

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

1 Staatscommissie 2018, p. 33-37.

2 Idem, p. 37; noot 63.

3 Een goed overzicht van het ontstaan en de werking van kieskringen geeft Michel 2011.

4 Staatscommissie 2018, p. 38.

bedoeling van de kieskring en is die wel ooit verwezenlijkt? En waaruit blijkt dat de kieskring voor een regionale component heeft gezorgd toen tussen 1956 en 1989 het maximaal aantal kandidaten 30 bedroeg? Deze vragen zijn van belang, omdat een verkeerde voorstelling van het verleden de staatscommissie wellicht op het verkeerde been zet bij het zoeken naar antwoorden.

Naast deze historische vragen, is het interessant om na te denken over de effecten van een reanimatie van de kieskring. De staatscommissie maakt het de beschouwer echter niet gemakkelijk, omdat ze ook nadenkt over mogelijkheden om de persoonlijke component in het kiesstelsel te versterken. Daartoe noemt ze een verlaging van de voorkeurdrempel, invoering van het kiesstelsel Burgerforum of van kandidaatstellingsdistricten. Het is begrijpelijk dat de staatscommissie vanuit analytisch oogpunt onderscheid maakt tussen de regionale en de persoonlijke component, maar dat neemt niet weg dat de twee nauw verbonden zijn. Versterking van de regionale component leidt al snel tot versterking van de persoonlijke component en omgekeerd. Omdat de staatscommissie geen duidelijke voorkeur toont voor een van de door haar gepresenteerde mogelijkheden tot versterking van de persoonlijke component zou de beschouwer van de tussenrapportage eigenlijk een groot aantal varianten moeten bespreken.

Gereanimeerde kieskringen met of zonder kandidaatstellingsdistricten, met of zonder kiesstelsel Burgerforum en met al dan niet verplicht gevarieerde kandidatenlijsten. Het is onmogelijk om al deze varianten in kort bestek te behandelen. Ik beperk mij daarom tot enkele aspecten van de verhouding tussen de regionale en de persoonlijke component.

Tenslotte wil ik nog een blik werpen op de samenstelling van de kieskringen. Welke gedachtegang was bij de indeling van de kieskringen leidend en zou het honderd jaar later niet voor de hand liggen die samenstelling nog eens tegen het licht te houden?

2. Het verband tussen de regionale en de persoonlijke component

Uitgaande van de doelstelling om de regionale en de persoonlijke component te versterken, is het opmerkelijk dat de staatscommissie niet een variant noemt waarmee twee vliegen in een klap worden geslagen, namelijk zeteltoewijzing aan kandidaten door middel van een lage voorkeurdrempel of zelfs zonder voorkeurdrempel *binnen* de kieskringen. Dat zou een variant zijn van het stelsel dat in Nederland bestond tot de invoering van een nationale voorkeurdrempel in 1989.⁵ Een dergelijk stelsel versterkt de persoonlijke component, mits de drempel niet te hoog wordt

arti- kelen

5 De voorkeurdrempel werd tot 1989 bepaald op basis van de lijstkiezdeler. Die bestond uit het aantal door een partij behaalde stemmen in een kieskring gedeeld door het aan de partij in de betreffende kieskring toegekende aantal zetels.

Gecompliseerd werd het indien een partij in verschillende kieskringen gelijklopende lijsten had ingediend. Deze kieskringen werden dan voor de berekening van de lijstkiezdeler en het aantal op kandidaten uitgebrachte stemmen samengevoegd. Wanneer ver uiteenliggende kieskringen werden samengevoegd, kon dit de werking van de regionale component flink verstoren. Voor een overzicht: Van Driel/De Jong 2014, p. 219-222; Elzinga 1989, p. 153.

gesteld, omdat meer afgevaardigden een eigen mandaat verkrijgen en het levert ook een versterking van de regionale component op als de kandidatenlijsten voldoende worden verkort. In het laatste geval worden partijen namelijk gedwongen hun kandidatenlijsten te variëren.

Schrikt de commissie terug van een dergelijke radicale aanpassing van het kiesstelsel of ziet zij toch een zodanig verschil tussen de persoonlijke en de regionale component dat die een aparte behandeling rechtvaardigt? Het is bijvoorbeeld denkbaar dat partijen door kortere kandidatenlijsten wel min of meer gedwongen worden om meer met regionale kandidaten te werken, maar dat die regionale kandidaten geen eigen mandaat krijgen en dat ze op de slippen van de lijsttrekker in de Kamer komen. Dat versterkt dan wel de regionale component, maar nauwelijks de persoonlijke. Of dat een verstandige keuze is, laat ik in het midden, maar het lijkt mij dat in het algemeen én versterking van de persoonlijke component, wat meer persoonlijke mandaten betekent, én versterking van de regionale component moeilijk los van elkaar te verwezenlijken zijn zonder dat het een het ander in de weg zit of dat er allerlei andere problemen ontstaan.⁶ Het laatste zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de huidige nationale voorkeurdrempel gecombineerd wordt met verplicht regionaal gevarieerde kandidatenlijsten. Om een kandidaat in de ene kieskring niet te bevoordelen boven de andere, moeten de kieskringen dan nagenoeg dezelfde omvang hebben. Regelmatige herziening van de grenzen van de kieskringen zal dan onvermijdelijk zijn en dat levert weer andere problemen op, zoals de vraag waar die grenzen moeten lopen en wie die zal vaststellen.

Problemen met de herziening van de grenzen van de kieskringen kunnen worden voorkomen door te bepalen, dat de voorkeurdrempel van bijvoorbeeld 25% niet nationaal wordt vastgesteld, zoals nu, maar per kieskring. De kiesdeler wordt dan voor elke kieskring apart berekend, we duiden die hier verder aan als kieskringdeler, en op basis daarvan de voorkeurdrempel. De precieze omvang van de kieskring is dan minder belangrijk. Het maakt dus nogal uit of de voorkeurdrempel op basis van de nationale of algemene kiesdeler wordt vastgesteld of binnen een kieskring op basis van een kieskringdeler of de aloude lijstkiesdeler (zie noot 5). Om deze reden is de opmerking van de staatscommissie dat zij de verschillen in effecten tussen de algemene kiesdeler en de lijstkiesdeler buiten beschouwing laat bevreedend.⁷ Maar welke richting de staatscommissie ook zal inslaan, gelijktijdige versterking van de persoonlijke én de regionale component zal naar mijn mening onvermijdelijk in de richting gaan van regionale mandaten door middel van een voorkeurdrempel *binnen* de kieskringen.

6 Ik sluit niet uit dat er stelsels bestaan waarin versterking van beide componenten mogelijk is zonder dat ze elkaar in de weg zitten, maar die presenteert de staatscommissie niet. Mijn opmerkingen moeten worden bezien in het licht van de keuzemogelijkheden die de staatscommissie presenteert.

7 Staatscommissie 2018, p. 30. Het gaat natuurlijk niet om de effecten van de algemene kiesdeler en de lijstkiesdeler, maar om de effecten van de voorkeurdrempels die daarop zijn gebaseerd.

3. De valse start van de kieskring in 1918

De staatscommissie voor evenredig kiesrecht, die in 1913 was ingesteld en hier verder wordt aangeduid als de staatscommissie 1913, worstelde met het probleem dat om de evenredigheid zoveel mogelijk recht te doen Nederland één groot kiesdistrict moest worden, maar dat het afzien van iedere territoriale indeling funest zou zijn voor de regionale band tussen kiezer en afgevaardigde en dat het bovendien de macht van de partijbesturen te groot zou maken.⁸ De kieskring moest deze tegenstelling wegnemen. De zetels zouden evenredig worden verdeeld op basis van de stemcijfers die een partij in heel Nederland haalde, maar de toedeling van de behaalde zetels aan kandidaten vond plaats via de kandidatenlijsten die waren ingeleverd in elk van de achttien kieskringen waarin Nederland was verdeeld. Om nu te voorkomen dat een partij in elke kieskring een identieke kandidatenlijst zou inleveren, stelde de staatscommissie 1913 voor dat elke lijst niet meer dan tien kandidaten mocht bedragen. Dat zou alle partijen dwingen tot decentrale kandidaatstelling en de partijen die hoopten op meer dan tien zetels tot variatie in de kandidatenlijsten. Voor kleine partijen of partijen met lage verwachtingen omtrent het aantal te winnen zetels was het overal inleveren van gelijkkluidende lijsten wel een mogelijkheid.⁹

Een belangrijk onderdeel van dit kiesstelsel was dat een partij de kandidatenlijsten die in de kieskringen waren ingeleverd, moest verbinden om bij de vaststelling van de landelijke uitslag en de daaropvolgende zetelverdeling als één partij te worden beschouwd. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel een partij leverde in elke kieskring een verschillend samengestelde kandidatenlijst in. Om nu te voorkomen dat elk van die achttien lijsten als een aparte partij werd gezien, moest de partij bij het centraal stembureau in Den Haag een verklaring inleveren waarmee zij die lijsten verbond. Die achttien lijsten werden daardoor bij het opmaken van de uitslag en de zetelverdeling als één partij gezien en niet als achttien afzonderlijke partijen.¹⁰

Bij deze bepaling omtrent het verbinden ging het echter mis, waardoor in 1918 de opzet van de kieskring in het water viel en er sprake was van een valse start. De Kieswet van 1918 maakte het namelijk niet alleen mogelijk om kandidatenlijsten uit *verschillende* kieskringen te verbinden, maar ook kandidatenlijsten uit *dezelfde* kieskring.¹¹ De staatscommissie 1913 zag er geen bezwaar in dat op deze wijze verschillende partijen hun kandidatenlijsten zouden verbinden.¹² Wat de commissie vermoedelijk niet heeft voorzien, was dat partijen meerdere kandidatenlijsten per kieskring konden indienen om die vervolgens te verbinden. Zo kon de bepaling van maximaal tien kandidaten per lijst effectief worden omzeild.

8 Staatscommissie 1914, p. 32.

9 Idem, p. 35-36.

10 Formeel deed de partij dat niet, maar de gemachtigde van de groep kiezers die de kandidatenlijst had ingeleverd. Dat verbinden ging in het begin weleens mis waardoor een partij bij de zetelverdeling in twee, drie of vier partijen uiteenviel. Het niet verbinden van de kandidatenlijsten gebeurde in 1922 overigens opzettelijk door de ARP en de RKSP, omdat zij zo hoopten meer kans te maken op restzetels wat ook inderdaad het geval bleek te zijn. Zie hiervoor <https://stukroodvlees.nl/leide-actief-vrouwenkiesrecht-1922-tot-groter-succes-confessionele-partijen/>.

11 Deze constructie lijkt op de in 1973 ingevoerde en in 2017 weer afgeschafte lijstcombinatie, maar er zit tussen beide figuren een wezenlijk verschil. Zie voor dit verschil: De Jong 2015.

12 Zie de toelichting op art. 54f over het verbinden van lijsten, Staatscommissie 1914, p. 82-84.

Verschillende partijen maakten in 1918 van deze gelegenheid inderdaad gebruik.

In 1923 diende de regering een wetsvoorstel in waarmee de bepaling werd geschrapt dat ook kandidatenlijsten uit dezelfde kieskring verbonden konden worden. Dat had een nieuwe start kunnen betekenen voor de opzet van de staatscommissie 1913 om het regionale element in het kiesstelsel te behouden. De Tweede Kamer stak er echter een stokje voor en zorgde ervoor dat het maximaal aantal kandidaten werd verhoogd van tien tot twintig.¹³ Dit aantal werd in 1956, naar aanleiding van de vergroting van het aantal Kamerleden van 100 naar 150, verhoogd tot 30 kandidaten per lijst.

De beschrijving van het ontstaan van de kieskringen en het functioneren in 1918 en 1922 laat zien, dat de kieskring al vanaf het begin niet heeft voldaan aan de bedoeling van de staatscommissie 1913. In eerste instantie kwam dat doordat partijen per kieskring meerdere kandidatenlijsten konden inleveren en in tweede instantie omdat na afschaffing van deze mogelijkheid de kandidatenlijsten werden vergroot tot twintig kandidaten. Wat dat betreft betreedt de huidige staatscommissie dus nog niet in kaart gebracht land en kan ze adviseren de valse start van 1918 alsnog recht te zetten.

4. Het functioneren van de kieskringen tussen 1956 en 1989

In haar tussenrapportage lijkt de staatscommissie van mening te zijn, dat kieskringen tussen 1956 en 1989 aan hun functie voldeden.¹⁴ Dat zal dan niet de functie zijn geweest die de staatscommissie 1913 voor ogen had, want tussen maximaal tien en maximaal dertig kandidaten zit immers een wereld van verschil. Wanneer een partij in totaal ongeveer tachtig verschillende kandidaten op haar lijsten wil en zoveel mogelijk bovenste plaatsen door dezelfde personen wil laten innemen, dan dient zij bij een maximale lijst van tien de laatste vier kandidaten in elke kieskring te variëren en kunnen de bovenste zes kandidaten overal dezelfde zijn. Dat levert in totaal 86 kandidaten op. Bij een lijst van 30 kandidaten kunnen de eerste 27 kandidaten dezelfde zijn en hoeven alleen de onderste drie gevarieerd te worden wat een totaal van 87 kandidaten geeft. Het hoeft weinig betoog dat dit zeer verschillende resultaten zijn. In het eerste geval is het onvermijdelijk dat bij grotere partijen regionale kandidaten worden gekozen, maar in het tweede geval hoeft dat helemaal niet te gebeuren. Met een kandidatenlijst van maximaal 30 kandidaten kan op geheel verschillende wijze worden omgegaan. Tabel 1 toont hoeveel unieke

¹³ Van Driel/De Jong 2014, p. 83-84.

¹⁴ 'Nederland is ingedeeld in twintig kieskringen die thans goeddeels hun functie hebben verloren, vooral als gevolg van het in 1989 en 2009 op verzoek van de politieke partijen verhoogde maximumaantal kandidaten dat per partijlijst op het stembiljet mag worden vermeld', p. 37.

kandidaten (UK) een aantal partijen in 1956, 1971 en 1986 op hun kandidatenlijst hadden geplaatst, het aantal verschillende kandidatenlijsten (L) dat werd ingeleverd en hoeveel procent van de op elke lijst uitgebrachte stemmen bij de lijsttrekker terecht kwam (%L). Ter vergelijking zijn ook de recente verkiezingen van 2012 en 2017 toegevoegd.

Tabel 1. Het aantal unieke kandidaten (UK), het aantal verschillend samengestelde kandidatenlijsten (L) en het percentage stemmen dat op de lijsttrekker werd uitgebracht tussen 1956 en 2017

Partijen	1956			1971			1986			2012			2017		
	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L
KVP	109	4	96,9	117	4	83,6	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PvdA	204	12	98,1	267	16	91,5	267	16	73,9	167	20	77,3	171	20	59,0
ARP	114	17	96,3	106	17	93,7	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CHU	75	7	95,8	124	18	88,4	---	---	---	---	---	---	---	---	---
VVD	91	10	92,0	80	18	86,5	75	18	67,1	75	1	85,0	80	1	78,6
CDA	---	---	---	---	---	---	166	8	95,8	57	1	64,5	105	18	60,5
GroenLinks	---	---	---	---	---	---	---	---	---	42	1	78,2	50	1	67,9
PVV	---	---	---	---	---	---	---	---	---	49	1	93,3	50	1	91,7
SGP	20	1	98,0	24	1	85,0	30	1	94,2	30	1	92,6	30	1	89,6
D66	---	---	---	42	5	91,6	30	1	90,1	50	1	77,5	50	1	67,2
SP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	60	7	83,1	70	5	70,7
ChristenUnie	---	---	---	---	---	---	---	---	---	50	1	78,0	50	1	73,3
Nederland			96,6			88,4			82,6			81,0			73,0

Het aantal kieskringen bedroeg in 1956 en 1971 18, in 1986 19 en in 2012 en 2017 20.

Hoe verschillend partijen omgingen met de mogelijkheden die een lijst van 30 kandidaten bood, laat de verkiezing van 1956 zien. De KVP diende vier stellen gelijklopende lijsten in. De provincies Noord-Brabant en Limburg kregen ieder een aparte kandidatenlijst. De provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland hadden dezelfde lijst evenals de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland. Alleen de lijsttrekker was in heel Nederland dezelfde.

De PvdA ging een stap verder dan de KVP. Ook zij trad overal met dezelfde lijsttrekker op, maar zij diende liefst twaalf verschillende kandidatenlijsten in. De ARP daarentegen leverde in bijna alle kieskringen dezelfde eerste 25 kandidaten in, hoewel de volgorde soms wat verschilde. De variatie in de lijsten zat vooral in de staart van de lijst.

Ook in 1971 zien we vooral veel variëteit. ARP, CHU, PvdA en VVD dienden veel verschillend samengestelde kandidatenlijsten in, maar het aantal unieke kandidaten liep sterk uiteen; van 80 bij de VVD tot 267 bij de PvdA. Dat kwam doordat bij de liberalen alleen in de staarten van de lijsten werd gevarieerd, terwijl bij de sociaaldemocraten buiten de lijsttrekker de lijsten op bijna alle plaatsen sterk verschilden. Wat de tabel duidelijk laat zien, is dat bij een lijst van 30 kandidaten de mogelijkheden bijna eindeloos zijn en de partijen tot vrijwel niets worden verplicht.

Een ander belangrijk punt ter overweging is dat het jaar 1956, en in iets mindere mate ook 1971, een, vanuit hedendaags oogpunt, interessante paradox laat zien: veel unieke kandidaten, onder wie ongetwijfeld een flink aantal kandidaten met een regionale basis, maar bijna alle stemmen werden op de lijsttrekker uitgebracht. Het lijkt alsof de partijen regionale vertegenwoordiging aanmoedigden door het plaatsen van regionale kandidaten op de lijsten, maar tegelijk het stemmen op die kandidaten ontmoedigden door de kiezers voor te houden dat ze op de lijsttrekker moesten stemmen.

Deze paradox verdwijnt echter wanneer we ons realiseren dat de partijen in die tijd regionale vertegenwoordiging niet zozeer voor de kiezers bedoelden, maar voor de partijleden. Regionale kandidaturen werden bepleit tijdens het opstellen van de kandidatenlijsten door middel van bijvoorbeeld stemmingen bij het opstellen van de groslijsten van kandidaten. Naar gelang regionale kandidaten tijdens die voorverkiezingen meer of minder succesvol waren, kregen ze een hogere of lagere plek op de kandidatenlijst. Was de kandidatenlijst eenmaal vastgesteld, dan was het niet de bedoeling dat de kiezer die overhoop zou gooien door een voorkeurstem. Het ging in met name de eerste helft van de periode 1956-1989 dus niet zozeer om een regionale band tussen kiezers en afgevaardigden, maar tussen partijleden en afgevaardigden. De paradox toont zodoende, dat het niet verstandig is om deze periode als voorbeeld te nemen van een situatie met een sterke regionale component, omdat er in die tijd een andere invulling aan het begrip werd gegeven.

Tabel 1 laat verder zien, dat het percentage stemmen op de lijsttrekker sterk is afgenomen tussen 1956 en 2017.¹⁵ Of deze ontwikkeling een versterking van de regionale, van de persoonlijke component of van beide componenten betekende, wordt in de volgende paragraaf bekeken. Daarbij beperk ik mij tot de kandidaten die de voorkeurdrempel hebben gehaald. Dat is een belangrijke beperking, want voor een onderzoek naar de relatie tussen regio en voorkeurstemmen dienen natuurlijk alle kandidaten te worden bekeken.¹⁶

¹⁵ Die ontwikkeling zette vooral in de jaren zeventig in. De laatste 20 jaar beweegt het percentage voorkeurstemmen op niet-lijsttrekkers tussen de 15 en 30% van de geldige stemmen.

¹⁶ Binnenkort promoveert Marijn Nagtzaam in Leiden onder andere op het verband tussen regio en voorkeurstemmen. De uitkomsten van zijn onderzoek konden niet in dit artikel worden meegegenomen.

5. Reanimatie kieskringen in samenhang met een verlaging van de voorkeurdrempel

De staatscommissie stelt in haar tussenrapportage dat de gereanimeerde kieskringen goed verenigbaar zijn met een verlaagde voorkeurdrempel.¹⁷ Bij zo'n combinatie staat versterking van de persoonlijke en de regionale component centraal. Het onderscheid tussen de persoonlijke en de regionale component is tot op zekere hoogte kunstmatig, omdat bij een aantal kandidaten die twee samenvallen. De vraag is echter hoe vaak dat voorkomt. In tabel 2 is aangegeven hoeveel kandidaten in 2017, buiten de lijsttrekker, de voorkeurdrempel zijn gepasseerd en bij hoeveel van hen dat in één kieskring het geval was. Alleen de partijen met zetels zijn opgenomen.¹⁸

Tabel 2. Aantal kandidaten (niet-lijsttrekkers) dat in 2017 de voorkeurdrempel is gepasseerd, aantal kandidaten (niet-lijsttrekkers) dat in één kiesdistrict de voorkeurdrempel is gepasseerd en het aantal stemmen in de kieskring met de meeste stemmen als percentage van totaal op de kandidaat uitgebrachte stemmen

Partij	Kandidaten die de voorkeurdrempel zijn gepasseerd	Kandidaten die in 1 kieskring de voorkeurdrempel zijn gepasseerd	Stemmen in de kieskring met de meeste stemmen als % van het totaal op de kandidaat uitgebrachte stemmen
VVD	3	1	14,7
PvdA	4	0	
PVV	1	0	
SP	2	1	15,9
CDA	4	3	95,3; 50,2; 12,3
D66	5	0	
CU	1	0	
GL	5	0	
Denk	1	0	
FvD	1	0	
	27	5	

Buiten de lijsttrekkers waren er in 2017 27 kandidaten die de voorkeurdrempel hadden gehaald. Slechts vijf van hen passeerden die drempel ook in één kieskring (kolom 3). Dat betrof K.H.D.M. Dijkhoff (VVD), L.M.C.

¹⁷ Staatscommissie 2018, p. 38.

¹⁸ In theorie kan een niet-lijsttrekker van een lijst die geen zetels heeft behaald, ook de voorkeurdrempel passeren. In de praktijk gebeurt dat vrijwel nooit.

Marijnissen (SP), M.C.G. Keijzer, P.H. Omtzigt en M.J.F van Helvert (allen CDA). De eerste drie behaalden ook in andere kieskringen veel stemmen. Dat was niet het geval bij Omtzigt en Van Helvert. Zij haalden hun stemmen vooral in één kieskring, respectievelijk 50,2% en 95,3% (kolom 4). De tabel laat zien, dat de persoonlijke en de regionale component lang niet altijd samenvallen. De meeste kandidaten die de voorkeurdrempel passeren, trekken stemmen uit heel Nederland. Deze verhouding tussen de persoonlijke en de regionale component was tijdens de Kamerverkiezingen van 2010 en 2012 niet veel anders dan in 2017. In 2010 waren er 20 kandidaten (niet-lijsttrekkers) die de voorkeurdrempel passeerden, maar slechts een van hen ging de drempel in één kieskring voorbij. Dat betrof J.J. Atsma, die 75,0% van zijn voorkeurstemmen uit de kieskring Leeuwarden haalde. In 2012 waren er zestien kandidaten die de voorkeurdrempel passeerden. Twee van hen deden dat ook in één kieskring. Het betrof J. Klijsma en Omtzigt. Bij de eerste was dat geen aanwijzing voor een regionaal sterk geconcentreerde kiezersaanhang. De stemmen in de kieskring Utrecht waar zij de drempel voorbijging, maakten namelijk slechts 9,4% van al haar stemmen uit. Bij Omtzigt lag dat, net als in 2017, anders. Hij haalde in de kieskring Zwolle, waar hij de voorkeurdrempel passeerde, 78,9% van zijn stemmen. De cijfers betreffende voorkeurstemmen uit 2010-2017 voor kandidaten (niet-lijsttrekkers) die de drempel passeerden, laten zien dat bij verreweg de meeste van hen de persoonlijke component de overhand lijkt te hebben gehad. Hun voorkeurstemmen waren niet bovengemiddeld uit een bepaalde regio afkomstig, maar kwamen uit alle delen van Nederland. Een herziening van het kiesstelsel waarbij de nadruk meer op de regionale component komt te liggen, betekent dus een verandering ten opzichte van de manier waarop kandidaten die de drempel hebben gehaald voorkeurstemmen behalen.

6. De samenstelling van de kieskringen

De staatscommissie 1913 vond het van ondergeschikt belang hoe de kieskringen waren verdeeld. Ze zag daarin vooral een administratieve betekenis.¹⁹ Om deze reden koos ze de gemakkelijkste weg en liet de kieskringen zoveel mogelijk samenvallen met de provincies. Om het aantal inwoners per kieskring niet te veel uit elkaar te laten lopen, werden de provincies Gelderland en Noord-Brabant in twee kieskringen verdeeld en de provincies Noord- en Zuid-Holland in respectievelijk drie en vier kieskringen. Bij de kieskringen die werden onderverdeeld, probeerde de

¹⁹ Staatscommissie 1914, p. 38.

staatscommissie 1913 zoveel mogelijk aan te sluiten bij de toen bestaande kiesdistricten.²⁰

Het is opmerkelijk dat de toenmalige staatscommissie zo laconiek over de indeling van de kieskringen dacht, maar daarbij moet worden bedacht dat het haar niet alleen ging om het in standhouden van een lokale band tussen kiezer en afgevaardigde, maar ook en misschien wel vooral om het tegengaan van een te groot overwicht van het partijbestuur op de kiezers en de lokale partijorganisaties.²¹ Uit het feit dat de staatscommissie 1913 de indeling van de kieskringen vooral uit administratief oogpunt bekeek, mag overigens wel worden afgeleid, dat zij specifieke kenmerken van sociaaleconomische, religieuze, culturele of andere aard van ondergeschikt belang vond. De leidende gedachte lijkt te zijn geweest, dat bij elke indeling een decentrale kandidaatstelling vanzelf tot lokale banden zou leiden.

Deze gedachte lijkt ook bij de staatscommissie parlementair stelsel leidend te zijn. De commissie spreekt van versterking van de regionale component zonder op het begrip regio in te gaan. Ze neemt dan ook de bestaande indeling in kieskringen over. Welke route de staatscommissie ook in wil slaan, het kan geen kwaad om eens te bekijken hoe de kiesgerechtigden in 2017 verdeeld waren over de kieskringen en hoe dat in 1918 het geval was. In tabel 3 is de verdeling in 1918 en 2017 weergegeven. In de laatste kolom zijn de verschuivingen tussen die twee jaren na te gaan.

20 Idem, p. 105.

21 Idem, p. 32.

Tabel 3. Verdeling kiesgerechtigden over de kieskringen in 1918 en 2017

Kieskring	1918		2017		Toename of afname in procentpunten	
	Kies- gerechtigden	%	Kies- gerechtigden	%		+/-
Groningen	82332	5,4	457846	3,6	556	-1.8
Leeuwarden	94179	6,2	503111	3,9	534	-2.3
Assen	43812	2,9	362009	2,8	826	-0.1
Zwolle	100977	6,7	874690	6,8	866	+0.1
Arnhem*	81849	5,4	1150772	8,9	1406	+3.5
Nijmegen*	83051	5,5	429584	3,3	517	-2.2
Utrecht	74033	4,9	960520	7,4	1297	+2.5
Den Helder	79037	5,2	731401	5,7	925	+0.5
Haarlem	70762	4,7	713024	5,5	1008	+0.8
Amsterdam	150526	9,9	585340	4,5	389	-5.4
Rotterdam	108231	7,1	453152	3,5	419	-3.6
Den Haag	74479	4,9	429255	3,3	576	-1.6
Leiden	69016	4,5	917852	7,1	1330	+2.6
Dordrecht	106088	7,0	963307	7,5	908	+0.5
Middelburg	55722	3,7	289821	2,2	520	-1.5
Tilburg	75790	5,0	844388	6,5	1114	+1.5
Den Bosch	83620	5,5	1047638	8,1	1253	+2.6
Maastricht	83876	5,5	872294	6,8	1040	+1.3
Lelystad	nvt		292745	2,3		+2.3
Bonaire	nvt		14717	0,1		+0.1
Nederland	1517380	100,0	12893466	100,0	850	

* De toename in Arnhem en de afname in Nijmegen was het gevolg van de overheveling van een aantal gemeenten van de ene naar de andere kieskring.

22 De voorkeurdrempel bedroeg in 2017 17,527 stemmen. Het aantal geldige stemmen in de kieskring Lelystad bedroeg 232.072 en in Middelburg 234.583. Dit probleem kan natuurlijk worden opgelost door gebuik te maken van de kieskringdelers, maar dan nog blijft de vraag bestaan of er geen ondergrens aan de grootte van kieskringen moet worden gesteld.

Hoewel er de afgelopen eeuw flink wat verschuivingen zijn opgetreden, kan niet worden gesteld dat de verdeling over de kieskringen in 2017 veel meer of minder evenwichtig is dan in 1918. Het aandeel van Amsterdam en Rotterdam is flink teruggelopen en ook de provincies Groningen en Friesland tonen een duidelijke daling, maar over het algemeen zijn de verschuivingen niet bijzonder ingrijpend.

Wel laat de tabel zien, dat het hanteren van een nationale voorkeurdrempel een persoonlijk mandaat binnen sommige kieskringen bijna onmogelijk maakt.²² Dat geldt vermoedelijk voor Middelburg en Lelystad, maar zeker voor Bonaire. Binnen het huidige stelsel is de afwijkende omvang

van Bonaire wat minder problematisch, maar in een stelsel dat de regionale component door middel van de kieskringen wil versterken, is het toch wel vreemd een kieskring in stand te houden waar het bijna onmogelijk is om een regionale kandidaat van een mandaat te voorzien.

7. Conclusie

De staatscommissie wekt in haar tussenrapportage de indruk dat de kieskringen aanvankelijk gefunctioneerd hebben zoals ze zijn ontworpen. Dat is niet geval. Al direct in 1918 was er sprake van een valse start. De ervaringen die na 1918 zijn opgedaan, moeten daarom ook niet tot voorbeeld worden gesteld. Het zou dus ook niet moeten gaan om een reanimatie van de kieskring, zoals de staatscommissie stelt, maar om een nieuwe start. Wellicht kan gesteld worden, dat door de grotere ruimte die partijen tegenwoordig aan kandidaten geven voor het voeren van een persoonlijke campagne, de kans op slagen ditmaal groter is dan in 1918. Daartegenover staat de constatering dat de meeste kandidaten die in 2017 de voorkeurdrempel passeerden hun stemmen niet uit een bepaalde kieskring haalden, maar uit heel Nederland. Voor deze kandidaten is de regionale component bij het verkrijgen van voorkeurstemmen van duidelijk minder belang dan de persoonlijke component.

De staatscommissie voert het analytisch onderscheid tussen de persoonlijke en de regionale component wellicht wat te ver door waardoor de onderlinge verbanden uit het zicht kunnen raken. Dat gebeurt in ieder geval waar de commissie nauwelijks aandacht besteedt aan het onderscheid tussen de nationale voorkeurdrempel en de voorkeurdrempel binnen de kieskring. Dat verschil is in bepaalde opzichten groot. Zo kan een nationale voorkeurdrempel alleen gecombineerd worden met een versterking van regionale mandaten wanneer de bestaande kieskringen ingrijpend op de schop worden genomen. Het is daarom raadzaam dat de staatscommissie de effecten van de verschillende instrumenten en hun onderlinge beïnvloeding scherper op het netvlies krijgt.

Literatuur

Van Driel/De Jong 2014

N. van Driel en R. de Jong, De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen, Amsterdam 2014

Elzinga 1989

D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht, Zwolle 1989

De Jong 2015

R. de Jong, De lijstencombinatie. Een opmerkelijke figuur in ons kiesstelsel, in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 6 (2015), p. 345-355

Michel 2011

B. Michel, Kieskringen. Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief, Kiesraad, Den Haag 2011

Staatscommissie 1914

Verslag der Staatscommissie voor evenredig kiesrecht, s.l. 1914

Staatscommissie 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, Tussenstand, Den Haag 2018