

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
Mw. mr.drs. E.B. Pronk
T (070) 426 8771
F (070) 426 7634

Uw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Kamer H 1016

Onderwerp
Advies over wetsvoorstel wijziging kiesstelsel
Tweede Kamer

Geachte heer De Graaf,

Inleiding

Bij brief van 20 augustus jl. heeft u de Kiesraad ter advisering voorgelegd het conceptvoorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Wet wijziging kiesstelsel Tweede Kamer), met het verzoek binnen zes weken advies hierover uit te brengen. Met deze brief voldoet de Kiesraad aan uw verzoek om advisering. De Kiesraad heeft u al eerder bericht dat advisering binnen een termijn van zes weken niet haalbaar was.

Het voornemen van het kabinet om tot een herziening van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer te komen leidde in eerste instantie tot de Hoofdpijnennotitie 'Naar een sterker parlement'. In zijn advies van 29 januari 2004 heeft de Kiesraad commentaar geleverd op een aantal elementen van het in de Hoofdpijnennotitie ontwikkelde model voor een nieuw kiesstelsel. Het thans uit te brengen advies richt zich op de uitwerking die aan dit model in een voorstel tot wijziging van de Kieswet is gegeven. De Kiesraad constateert dat het voorstel nagenoeg geheel het in de Hoofdpijnennotitie voorgestelde model volgt. Punten waarop in de Hoofdpijnennotitie nog niet of onvoldoende werd ingegaan, zijn in het wetsvoorstel uitgewerkt. Gegeven de keuze voor het onderhavige model, kan de Kiesraad in het algemeen met de voorgestelde uitwerking instemmen.

De Kiesraad constateert met voldoening dat op diverse punten rekening is gehouden met zijn advies over de Hoofdpijnennotitie. Zo is er in het wetsvoorstel voor gekozen de combinatie van een districtskandidatuur met een kandidatuur op de landelijke lijst toe te staan, wordt expliciet bepaald dat een districtskandidaat slechts in één district kandidaat kan staan en kan aan een partij alleen een districtszetel worden toegekend, indien de partij ook met de landelijke lijst een zetel heeft behaald. Ook is geregeld dat overschotzetels worden toegekend tot maximaal het aantal te verdelen restzetels en is de districtsindeling in de wet vastgelegd. Het voornaamste punt van kritiek van de Raad dat het systeem aanzienlijk gecompliceerder en ondoorzichtiger is dan het huidige stelsel, zonder dat dit tot een evident betere wijze van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer leidt, blijft echter overeind. Ook enkele op onderdelen aan het model verbonden bezwaren die door de Kiesraad werdenesignaleerd, zijn blijven bestaan: het uiteenlopen van het aantal zetels per district, de effecten van de omstandigheid dat geen overdracht van stemmen tussen districtskandidaten van dezelfde partij mogelijk is en de opvolging

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 2

van een districtsvertegenwoordiger door een kandidaat van de landelijke lijst. Deze bezwaren zijn echter inherent aan het gekozen model.

In het vervolg van dit advies schenkt de Kiesraad aandacht aan een aantal elementen van het wetsvoorstel die daartoe aanleiding geven en nog niet ter sprake kwamen in het advies over de Hoofdpijnennotitie. Het advies wordt afgesloten met een korte beschouwing over de merites van het wetsvoorstel als geheel. In bijlage 1 bij het advies zijn enkele opmerkingen over de memorie van toelichting opgenomen. Bijlage 2 bij het advies behelst kanttekeningen van redactionele en wetgevingstechnische aard.

Inpassing van het nieuwe stelsel in de Kieswet

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat het nieuwe kiesstelsel in de Kieswet wordt geregeld. In deze wet zijn immers alle verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen geregeld. De wijze waarop het nieuwe stelsel in de Kieswet is ingevlochten acht de Kiesraad echter weinig toegankelijk en overzichtelijk. In het wetsvoorstel is er voor gekozen, voortbouwend op het bestaande systeem van de Kieswet, de bepalingen voor de Tweede-Kamer-verkiezing zoveel mogelijk te combineren met de bepalingen voor de staten- en raadsverkiezingen. Het nieuwe kiesstelsel voor de Tweede Kamer wijkt echter in belangrijke mate af van het stelsel voor de beide andere verkiezingen. Dit noodzaakt ertoe in het wetsvoorstel in ruime mate aan bestaande bepalingen afwijkingen met betrekking tot de Tweede-Kamer-verkiezingen toe te voegen of aparte bepalingen voor die verkiezing tussen te voegen. Dit leidt naar het oordeel van de Kiesraad tot een verdere complicering van de toch al niet buitengewoon overzichtelijke tekst van de Kieswet. Vanuit het oogpunt van leesbaarheid en duidelijkheid is naar het oordeel van de Kiesraad een betere optie bij regeling in de Kieswet om, zoals nu bij de Eerste-Kamerverkiezing het geval is, de Tweede-Kamerverkiezingen in een afzonderlijke afdeling te regelen. Wanneer afdeling II van de Kieswet (de hoofdstukken B tot en met P) vervangen zou worden door een afdeling voor de Tweede-Kamerverkiezingen, gevolgd door een afdeling voor de staten- en raadsverkiezingen, zou dit de structuur en toegankelijkheid van de Kieswet zeer ten goede komen. Voor degenen die de Kieswet in de praktijk moeten toepassen, is dit niet zonder belang.

Districtsindeling/kieskringindeling

In overeenstemming met het advies van de Kiesraad over de Hoofdpijnennotitie worden in het voorliggende ontwerp de grenzen van de districten in de Kieswet vastgelegd en wordt aan de Kiesraad opgedragen voor elke verkiezing aan de hand van een wettelijke rekenregel het aantal zetels per district vast te stellen. In zijn eerdere advies heeft de Kiesraad ook voorgesteld de bestaande indeling in kieskringen te hanteren. In plaats daarvan worden in het wetsvoorstel 20 nieuwe districten gevormd. In wezen is het verschil met de kieskringindeling niet groot. De acht provincies die nu elk een kieskring vormen, vormen in het voorstel elk een district. Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland bestaan nu uit respectievelijk twee, drie en vier kieskringen. Dat worden evenveel districten, met dien verstande dat de grenzen niet dezelfde zijn. Alleen in Noord-Brabant komen meer districten dan er nu kieskringen zijn: drie in plaats van twee. De bestaande hoofdstembureaugemeenten blijven voor het merendeel dezelfde. Alleen worden Nijmegen en Tilburg vervangen door Apeldoorn en Breda, en komt Eindhoven erbij. De Kiesraad heeft geconstateerd dat de voorgestelde indeling in kiesdistricten over het algemeen evenwichtig over het land verdeeld is. Een uitzondering vormen de provincies Noord-Brabant en Limburg, waar de afronding in beide gevallen naar beneden plaatsvindt. Deze provincies beschikken dus samen relatief over minder

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 3

regionale kandidaten dan de andere delen van het land. Niet onaannemelijk is, dat juist in deze provincies het fenomeen 'districtskandidaat' relatief sterk leeft.

Kandidaatstelling door politieke partijen

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat er in het wetsvoorstel voor gekozen is de kandidaatstelling voor te behouden aan politieke partijen die de aanduiding bij de Kiesraad hebben laten registreren. Hiervoor bestaan goede argumenten, die ook in de memorie van toelichting worden genoemd. Kandidaatstelling door een aantal ongeorganiseerde kiezers komt bij de landelijke verkiezingen in de praktijk niet voor, afgezien van een enkel exceptioneel geval waarin geen verkiezingsresultaat van betekenis werd gehaald. Het uitgangspunt van de Kieswet dat individuele kiezers kandidaten stellen, is in hoge mate fictief. Oprichting van een kandidaatstelling vanwege een politieke partij worden door het stelsel van de Kieswet praktisch al afgedwongen. Wie deze weg niet volgt, blijft verstoken van een aantal faciliteiten: geen aanduiding boven de lijst, de vrijstelling van ondersteuningsverklaringen en van de waarborgsom voor zittende partijen geldt niet, de voorkeurnummering voor zittende partijen ook niet, en er bestaat geen mogelijkheid tot lijstverbinding.

Het is de Kiesraad opgevallen dat in de memorie van toelichting nauwelijks wordt stilgestaan bij de grondwettigheid van het vereiste van een kandidaatstelling door politieke partijen. Tegen de achtergrond van de huidige regelgeving ten aanzien van registratie van aanduidingen van politieke groeperingen, die immers slechts lichte voorwaarden bevat waaraan een politieke partij moet voldoen, acht de Kiesraad een verplichte kandidaatstelling door politieke partijen niet in strijd met het grondwettelijk gewaarborgde passief kiesrecht. Zeker afgezet tegen de vereisten voor de kandidaatstelling van zeshonderd ondersteuningsverklaringen en de betaling van een waarborgsom van € 11.250, vormt het vereiste van kandidaatstelling door politieke partijen naar het oordeel van de Kiesraad een lage drempel. De in het verleden wel gehanteerde redenering dat het grondrecht van passief kiesrecht impliceert dat kandidaatstelling door individuele kiezers mogelijk moet zijn, acht de Kiesraad dus voor bestrijding vatbaar. De Kiesraad adviseert u in de memorie van toelichting dieper in te gaan op de grondwettigheid van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Kandidaatstelling bij staten- en raadsverkiezingen

Voor de staten- en raadsverkiezingen blijft in het wetsvoorstel de mogelijkheid van kandidaatstelling, door kiezers die niet zijn georganiseerd in een politieke partij, bestaan. De Kiesraad meent dat de inhoudelijke argumenten die gelden voor een kandidaatstelling door politieke partijen ook gelden voor staten- en raadsverkiezingen. Ook bij die verkiezingen is kandidaatstelling door politieke partijen de normale gang van zaken. Gelet op het voorgaande adviseert de Kiesraad u – buiten het kader van dit wetsvoorstel – te onderzoeken of het wenselijk is in de toekomst ook voor staten- en raadsverkiezingen een kandidaatstelling door politieke partijen verplicht te stellen. Ook uit het oogpunt van uniformiteit en duidelijkheid heeft dit de voorkeur van de Kiesraad.

Nu in het wetsvoorstel expliciet is bepaald dat de kandidaatstelling bij de Tweede-Kamerverkiezingen uitsluitend door politieke partijen kan plaatsvinden, acht de Kiesraad het vanuit een oogpunt van systematiek vreemd dat uit de bepalingen over staten- en raadsverkiezingen van die mogelijkheid niets blijkt. Volstaan wordt met de – ook voor de Tweede-Kamerverkiezingen geldende – bepalingen over een inleveraar van de lijst en over ondersteuningsverklaringen. De Kiesraad acht het dan ook wenselijk in de Kieswet voor de staten- en raadsverkiezingen naar analogie van het nieuwe artikel H 1a een bepaling op te nemen van deze strekking: De kandidaatstelling voor de verkiezingen van de leden van provinciale staten en van

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 4

de gemeenteraad geschiedt, hetzij door een politieke groepering waarvan de aanduiding voor de desbetreffende verkiezing is geregistreerd, hetzij door een of meer kiezers.

Kandidaatstelling in district niet verplicht

Conform de Hoofdlijnennotitie is er in het wetsvoorstel voor gekozen partijen te verplichten in ieder geval een landelijke lijst in te leveren. De Kiesraad acht het een juiste beslissing in het wetsvoorstel niet voor te schrijven dat door politieke partijen ook één of meer districtskandidaten gesteld moeten worden. Deze afweging kan naar het oordeel van de Kiesraad aan de partijen worden overgelaten. Met name voor kleine partijen die weinig of geen kans maken een districtszetel te behalen, kan een verplichting om aan de districtsverkiezing mee te doen, als weinig zinvol worden ervaren. Van belang daarbij is dat de districtsverkiezingen in principe niet (mede)bepalend zijn voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer.

Terminologie 'kandidaatstellingsformulier'

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat in het wetsvoorstel in plaats van het begrip 'kandidatenlijst' een nieuwe term wordt geïntroduceerd voor het document waarop een politieke partij zowel de kandidatenlijst als de districtskandidaturen vermeldt. Omdat er niet meer alleen kandidatenlijsten maar ook districts-kandidaturen worden ingediend, kan met het begrip 'kandidatenlijst' niet meer worden volstaan. En omdat de kandidatenlijst van een partij en de districts-kandidaturen van die partij met elkaar verbonden zijn en het gewenst is deze in één schriftelijk stuk te combineren, is het nodig een aanduiding te hanteren die beide omvat.

De in het wetsvoorstel gekozen aanduiding 'kandidaatstellingsformulier' acht de Kiesraad echter niet geschikt. Een formulier is een papier dat een standaardtekst bevat en verder ingevuld moet worden. De nadruk ligt bij 'formulier' meer op het papier dan op de inhoud. Bij het begrip 'kandidatenlijst' is dat juist andersom. In het Kiesbesluit wordt ook gesproken over 'formulieren voor de kandidatenlijsten' waar het het standaardformulier betreft, en over 'kandidatenlijsten' waar het het officiële stuk betreft. De Kiesraad adviseert u daarom de term 'kandidaatstellingsformulier' te vervangen door 'opgave van kandidaten'. Dit begrip heeft hetzelfde karakter als het begrip 'kandidatenlijst', maar is ruimer omdat het mede kandidaten kan betreffen die niet op een kandidatenlijst staan vermeld. De term 'opgave van kandidaten' is overigens niet nieuw, maar werd al gebruikt in de tot 1917 geldende Kieswet.

Uit een oogpunt van uniformiteit wordt de term 'kandidaatstellingsformulier' in het wetsvoorstel ook doorgevoerd bij de staten- en raadsverkiezingen. Voor die uniformiteit is iets te zeggen, maar het betekent wel dat voor die verkiezingen het geheel toereikende en duidelijke begrip 'kandidatenlijst' wordt vervangen door het bij de Tweede-Kamerverkiezingen uit nood geboren woord 'kandidaatstellingsformulier'. De Kiesraad betwijfelt of het voordeel van de uniformiteit wel tegen dit nadeel opweegt.

De Kiesraad wijst er voorts op dat de term 'kandidaatstellingsformulier' in sommige gevallen in het wetsvoorstel tot ongelukkige formuleringen leidt. Zie de artikelen H 12 – H 14 ("voor elk kandidaatstellingsformulier" wordt een waarborgsom betaald) en Z 4 ("ondersteuning van een kandidaatstellingsformulier"). In artikel H 4, eerste lid, wordt voorts gesproken over "kiezers die de lijst ondersteunen". De kiezers ondersteunen echter niet alleen de lijst, maar ook de districtskandidaturen. De Kiesraad adviseert u deze formuleringen nog eens tegen het licht te houden. Een optie zou kunnen zijn steeds in algemene zin te spreken over 'een waarborgsom ten

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

behoefte van de kandidaatstelling' en 'kiezers die de kandidaatstelling ondersteunen'.

Centrale kandidaatstelling

De Kiesraad vindt het een goede keuze dat in het wetsvoorstel de kandidaatstelling voor zowel de landelijke lijst als de districtskandidaten centraal bij de Kiesraad plaatsvinden. De argumenten hiervoor (zie memorie van toelichting p. 47/8) zijn naar het oordeel van de Kiesraad sterk. Centrale indiening van de voor het hele land geldende kandidatenlijst ligt voor de hand. Het is niet doelmatig deze centrale indiening te combineren met – op zichzelf denkbare – districtsgewijze indiening van de districtskandidaturen. De vermelding van de kandidatenlijst en alle districtskandidaturen van een partij op hetzelfde formulier, vereenvoudigt het onderzoek van de kandidaturen.

Voor de Kiesraad levert het onderzoek van de kandidaatstellingsformulieren een forse hoeveelheid extra werkzaamheden op ten opzichte van de kandidaatstelling bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en het Europees Parlement, die eveneens bij de Kiesraad plaatsvindt. Het heeft dan ook bijval van de Kiesraad dat de zitting van het centraal stembureau tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten 'met het oog op de zorgvuldigheid' op de dag na de kandidaatstelling om 12.00 uur plaatsvindt.

Ook bij dit latere tijdstip moeten de werkzaamheden overigens binnen een kort tijdbestek worden verricht. De memorie van toelichting is daarover vrij laconiek. Volstaan wordt met de opmerking, dat het "goed uitvoerbaar" is en dat het zo al gebeurt bij de verkiezingen van het Europees Parlement.

De parallel met de verkiezingen voor het Europees Parlement gaat echter maar voor een deel op. Er zijn enkele verschillen die van grote invloed zijn op de hoeveelheid werkzaamheden:

- dat bij de kandidaatstellingen van de politieke partijen die geen zitting hebben niet 30 maar 600 ondersteuningsverklaringen moeten worden overgelegd;
- dat op elke kandidatenlijst 125 namen mogen staan;
- dat er ook nog districtskandidaturen zijn;
- dat de openbaarmaking van de kandidaturen ingewikkelder is (per district wisselende 'staartkandidaten' en districtskandidaturen).

Natuurlijk is het mogelijk dat het centraal stembureau zich op een zorgvuldige en verantwoorde uitvoering van de te verrichten nieuwe werkzaamheden instelt. Maar daarvoor zijn wel organisatorische voorzieningen nodig. Er kan onder tijdsdruk gemakkelijk iets misgaan.

Centrale kandidaatstelling bij statenverkiezingen

Alleen voor de enkele provincies waarin provinciale staten besluiten tot een indeling in kieskringen, blijft in het wetsvoorstel de beoordeling van de kandidatenlijsten nog een taak van het hoofdstembureau. De Kiesraad adviseert u uit een oogpunt van uniformiteit ook hier centrale kandidaatstelling bij het centraal stembureau voor te schrijven. De Kiesraad heeft nog stilgestaan bij de vraag of bij de statenverkiezingen de mogelijkheid tot een indeling in kieskringen gehandhaafd dient te blijven. Aangezien deze indeling in de praktijk in een behoefte bij politieke partijen lijkt te voorzien, adviseert de Kiesraad u deze mogelijkheid vooralsnog te handhaven, maar buiten dit wetgevingstraject nader te onderzoeken of het wenselijk is deze mogelijkheid te handhaven.

Periode van kandidaatstelling?

De in het wetsvoorstel voorziene centralisering van werkzaamheden voor de kandidaatstelling bij het centraal stembureau geeft de Kiesraad aanleiding meer in het algemeen de vraag aan de orde te stellen of in het wettelijk systeem van

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 6

kandidaatstelling niet van een dag van kandidaatstelling zou moeten worden overgaan naar een periode van kandidaatstelling. Het is wenselijk onder ogen te zien of het bestaande wettelijk kader inzake de indiening, het onderzoek en de beoordeling van de kandidatenlijsten wel voldoende ruimte biedt voor een goede afwikkeling van het kandidaatstellingsproces door het centraal stembureau. In de praktijk zal er in overleg met de politieke partijen al het nodige voorwerk worden gedaan in de periode voorafgaande aan de dag van kandidaatstelling. Dat neemt niet weg dat formeel (en ten aanzien van lijsten van nieuwe partijen vaak ook in de praktijk) de werkzaamheden geconcentreerd zijn in de korte periode van dinsdag (de dag van kandidaatstelling) tot vrijdagmiddag (openbare zitting geldigheid kandidaturen), waarbinnen dan ook nog het proces van het herstel van verzuimen moet worden afgewikkeld.

Als alternatief zou gedacht kunnen worden aan het volgende systeem. Gedurende twee weken kunnen er kandidaatstellingsformulieren worden ingeleverd.

Onmiddellijk na ontvangst wordt een kandidaatstellingsformulier gecontroleerd. De inleveraar krijgt bij brief van de voorzitter van het centraal stembureau direct bericht van de gebreken. De mogelijkheid tot aanvulling en correctie is mogelijk tot enkele dagen na sluiting van de inleveringstermijn. Daarna volgt de zitting van het centraal stembureau tot vaststelling van de geldige kandidaturen.

Een dergelijk systeem zou dan voor alle verkiezingen moeten gelden. De Kiesraad adviseert u via een apart traject een wijziging van het kandidaatstellingsproces aan te vatten.

Controle van ondersteuningsverklaringen

Het wetsvoorstel geeft voorts aanleiding de vraag aan de orde te stellen hoe de controle van de ondersteuningsverklaringen op een meer eenvoudige wijze kan worden vormgegeven. Indien alle nieuwe politieke partijen verplicht zijn zeshonderd ondersteuningsverklaringen over te leggen, is het voor het centraal stembureau lastig deze handmatig te controleren, in het bijzonder op het punt of een kiezer niet twee of meer ondersteuningsverklaringen voor verschillende partijen heeft afgelegd. Het is wellicht raadzaam in het kader van de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie te zoeken naar een oplossing. De gedachte hierbij is dat een kiezer in de gemeenschappelijke basisadministratie (gba) een aantekening krijgt indien hij een ondersteuningsverklaring heeft afgelegd en het centraal stembureau toegang krijgt tot de gba.

Aantal kandidaten op landelijke lijst

De Kiesraad heeft er geen bezwaar tegen dat in het wetsvoorstel het maximum aantal kandidaten voor de landelijke lijst op 125 wordt gesteld, al merkt de Raad wel op dat dit aantal zelfs voor grote partijen niet nodig is om, ook bij regeringsdeelname, in tussentijdse vacatures te voorzien. De Kiesraad kan instemmen met het uitgangspunt het aan de politieke partijen over te laten welk aantal kandidaten – binnen het maximum van 125 - passend is. De Raad wijst er wel op dat de regeling het risico in zich houdt dat grote aantallen kansloze kandidaten worden gesteld, die met name bij de beoordeling van de kandidatenlijsten door het centraal stembureau extra werk opleveren.

Aantal kandidaten in een district

De Kiesraad stemt er mee in dat een partij op grond van het wetsvoorstel in een district maximaal een aantal kandidaten stelt, gelijk aan het aantal in het district te verdelen zetels. De Kiesraad heeft overwogen of het gewenst zou zijn in het wetsvoorstel te bepalen dat een politieke partij maximaal één kandidaat per district kan stellen. In de districten geldt immers een personenstelsel, waarbij geen overdracht van overtollige stemmen plaatsvindt aan kandidaten van dezelfde partij

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 7

en de kiezer evenmin de kandidaten naar volgorde van voorkeur kan nummeren. De vraag rijst dan wat de ratio is van de mogelijkheid om meer dan een kandidaat te stellen. Zoals ook in de memorie van toelichting wordt vermeld, is het veelal riskant om van die mogelijkheid gebruik te maken. Het kan ertoe leiden dat geen enkele kandidaat van de partij wordt gekozen. De Kiesraad kan er echter mee instemmen de partijen vrijheid op dit punt te laten.

Leeftijd districtskandidaten

De Kiesraad adviseert u in het wetsvoorstel als vereiste voor te schrijven dat een districtskandidaat op de dag van eerste samenkomst van de Tweede Kamer na de verkiezing 18 jaar is. Hij zou anders na de verkiezing geen zitting kunnen nemen, terwijl vervanging door een andere districtskandidaat niet mogelijk is. De Kiesraad acht dit ongewenst.

Partijaanduiding bij districtskandidaten

De Kiesraad gaat er van uit dat als op het kandidaatstellingsformulier een combinatie van aanduidingen wordt vermeld, bij de openbaarmaking van de kandidaten en op het stembiljet ook bij de naam van een districtskandidaat de gecombineerde aanduiding moet worden vermeld. De formulering "met de aanduiding van de politieke groepering die hen heeft gesteld" in artikel I 17 lid 2 roept op dit punt enige twijfel op.

Nummering van kandidatenlijsten

De Kiesraad acht het logisch in de openbare zitting, bedoeld in artikel I 4, die toch primair gaat over de geldigheid van de kandidaturen, eerst de kandidatenlijsten te beoordelen en deze vervolgens te nummeren. In het wetsvoorstel is er juist voor gekozen eerst de kandidatenlijsten te nummeren en dan te beslissen over de geldigheid van de kandidatenlijsten. De Kiesraad wijst in dit verband op de constructie die in artikel 4.14 van het ontwerp voor een Wet verkiezing burgemeester is gekozen. Op grond van dit artikel vindt eerst de beoordeling van de kandidaturen plaats, gevolgd door de vaststelling van de volgorde van de kandidaten. Daarbij worden eventuele ongeldig verklaarde kandidaturen meegenomen.

Volgorde districtskandidaten van dezelfde partij

De volgorde waarin districtskandidaten van dezelfde partij op het stembiljet worden vermeld wordt volgens het voorstel bij loting bepaald. Aangezien het de bedoeling is dat de kandidaten in de volgorde van de landelijke kandidatenlijsten worden vermeld en dus de kandidaten van dezelfde partij bij elkaar worden geplaatst, ligt het naar de mening van de Kiesraad meer voor de hand het bepalen van de volgorde van vermelding van die kandidaten aan de politieke partij over te laten. Als de ratio van vaststelling van de volgorde bij loting is dat dit beter past bij een personenstelsel, zou het logischer zijn om de volgorde van alle kandidaten bij loting vast te stellen.

Regeling van ongeldige stemmen

De kiezer is volgens het stelsel niet verplicht twee stemmen uit te brengen. Hij kan zich beperken tot het uitbrengen van een stem op de kandidatenlijst dan wel een districtsstem. In de bestaande situatie is een stembiljet waarop een stem is uitgebracht een geldig stembiljet en een stembiljet waarop geen stem is uitgebracht een ongeldig stembiljet. De vraag is nu hoe in het nieuwe stelsel de omschrijving moet zijn, indien op een stembiljet maar een van beide stemmen is uitgebracht. In het wetsvoorstel is als oplossing gekozen niet meer te spreken van geldige en ongeldige stembiljetten, maar van geldige en ongeldige stemmen. De Kiesraad vindt dit op zichzelf terminologisch goed te verdedigen. Een bezwaar is echter dat als

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 8

gevolg hiervan een blanco stem voortaan een ongeldige stem is, terwijl tot nu toe een blanco stem er toe leidt dat het stembiljet ongeldig is. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld in artikel N 8 wordt gesproken van “het stembiljet waarop de ongeldige stem is uitgebracht”. De Kiesraad acht het onjuist bij blanco stemmen te spreken van ongeldige stemmen. Gelet hierop adviseert de Kiesraad u aan het huidige artikel N 7 als categorie toe te voegen het *gedeeltelijk* ongeldige stembiljet, zijnde het stembiljet waarop alleen een lijststem of alleen een districtsstem is uitgebracht.

Overschotzetels en restzetelverdeling

In het voorstel worden eventuele overschotzetels toegekend ten koste van de toewijzing van restzetels. Deze methode heeft de Kiesraad zelf in zijn advies over de Hoofdpijnennotitie aanbevolen. De wijze waarop deze methode in de regeling van de zetelverdeling en zeteltoewijzing is verwerkt, heeft echter niet de bijval van de Kiesraad.

Gekozen is voor een tamelijk ingewikkelde en ondoorzichtige werkwijze:

- a. Eerst wordt nagegaan hoeveel maal elke kandidatenlijst de hele kiesdeler heeft gehaald. Restzetelverdeling blijft in dit stadium achterwege.
- b. Vervolgens wordt berekend voor hoeveel districtszetels elke partij in aanmerking komt.
- c. Is het aantal districtszetels voor een partij hoger dan het aantal malen dat de lijst de kiesdeler haalde, dan is er voor die partij sprake van overschotzetels.
- d. Het totale aantal overschotzetels van alle partijen samen wordt vastgesteld.
- e. Hierna zijn er drie mogelijkheden:
 - Is het totale aantal overschotzetels van alle partijen lager dan het aantal nog te verdelen zetels, dan worden de overschotzetels aan de kandidaten die ze behaalden, toegekend en worden de overige zetels, die als restzetels worden aangeduid, vervolgens op de gebruikelijke wijze aan de kandidatenlijsten toegewezen.
 - Is het totale aantal overschotzetels van alle partijen gelijk aan het aantal na toepassing van a. nog te verdelen zetels, dan worden de overschotzetels aan de kandidaten die ze behaalden, toegekend. Er zijn dan geen restzetels meer te verdelen.
 - Is het totale aantal overschotzetels van alle partijen hoger dan het aantal nog te verdelen zetels, dan worden de overschotzetels tot dat laatste aantal toegekend naar volgorde van de aantallen stemmen, uitgebracht op de kandidaten die ze behaalden. De overige overschotzetels worden niet toegekend en er zijn geen restzetels meer te verdelen.

Dit systeem vertoont naar het oordeel van de Kiesraad enkele eigenaardigheden. In de eerste plaats wordt een begrip ‘overschotzetel’ geïntroduceerd dat afwijkt van wat daar normaal onder wordt verstaan, namelijk in districten behaalde zetels waardoor bij toekenning het wettelijk aantal leden van het vertegenwoordigende orgaan zou worden overschreden. In plaats daarvan worden nu de in de districten behaalde zetels boven het aantal bij eerste toedeling door de lijsten behaalde hele zetels als overschotzetel beschouwd. Dit is begripsmatig verwarrend.

In de tweede plaats krijgt het begrip ‘restzetel’ een andere betekenis. Restzetels zijn op grond van de huidige Kieswet de zetels die nog te verdelen overblijven, nadat aan elke partij zetels zijn toegewezen overeenkomstig het aantal malen dat de kiesdeler is gehaald. In het nieuwe systeem zijn restzetels alleen de zetels die nog toegewezen moeten worden nadat de ‘overschotzetels’ (in de nieuwe betekenis van het woord) zijn toegekend. Ook dit is een verwarrende begripsverandering, te meer waar bij de staten- en raadsverkiezingen het oude begrip ‘restzetel’ blijft gelden. In de derde plaats heeft het nieuwe systeem gevolgen voor de zeteltoewijzing bij lijstencombinaties. Bij de toedeling van ‘hele’ kamerzetels (stap a.) blijven in het

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
9 van 9

voorstel lijstencombinaties buiten beschouwing. Een lijstencombinatie wordt pas in aanmerking genomen bij de toedeling van de 'restzetels' (nieuwe stijl). Hierdoor ontstaat ook bij de lijstencombinaties een verschil met de andere verkiezingen.

Deze bezwaren zouden misschien geaccepteerd moeten worden, als het nieuwe kiesstelsel deze methodiek van zeteltoewijzing noodzakelijk zou maken. De Kiesraad meent dat dit niet het geval is. Ook de memorie van toelichting toont dit niet aan. De wijziging in de methode van zetelverdeling wordt in het geheel niet gemotiveerd. Het enige wat de Kiesraad hierover aantreft, is de zin op p. 69: *"Als gevolg van het uitgangspunt de eventuele overschotzetels ten koste te laten gaan van de te verdelen restzetels, dienen de overschotzetels te worden toegewezen alvorens de restzetels kunnen worden verdeeld"*. Indien u vasthoudt aan een wijze van zetelverdeling en -toewijzing zoals in het wetsvoorstel is neergelegd, adviseert de Kiesraad u in ieder geval de keuze voor deze methode nader in de memorie van toelichting te motiveren.

Naar het oordeel van de Kiesraad is het echter veel eenvoudiger en doorzichtiger om bij de zetelverdeling als volgt te werk te gaan.

a. De 150 zetels worden op de gebruikelijke wijze voorlopig aan de lijsten toegewezen. Dus inclusief restzetelverdeling, toewijzing aan en verdeling binnen de lijstencombinaties.

b. Vastgesteld wordt welke districtskandidaten in aanmerking komen voor een districtszetel en of er overschotzetels (in de echte zin van het woord) zijn.

In verreweg de meeste gevallen zullen er geen overschotzetels blijken te zijn (de memorie van toelichting noemt de kans op overschotzetels "buitengewoon gering"). De volgens a. berekende zetelverdeling is dan definitief en de toewijzing aan de kandidaten kan volgen.

In uitzonderlijke gevallen zijn er een of meer overschotzetels. Voor dat geval dient een bepaling te worden opgenomen dat tot het aantal overschotzetels de restzetels aan partijen zonder overschotzetel niet definitief worden toegekend, te beginnen met de laatste restzetel.

Dan is er tenslotte nog het extreme uitzonderingsgeval dat het aantal restzetels niet toereikend is voor verrekening met de overschotzetels. Voor dat geval is er dan ook nog een bepaling die aangeeft dat overschotzetels met de laagste aantallen stemmen niet definitief worden toegekend.

Naast het vermijden van de bovenbedoelde eigenaardigheden heeft deze werkwijze het belangrijke voordeel dat, behalve in uitzonderingsgevallen, de zetelverdeling over de partijen op de nu gebruikelijke wijze en op gelijke wijze als bij de andere verkiezingen plaatsvindt. Duidelijk is ook wat onder omstandigheden het gevolg is van het vasthouden aan het grondwettelijk aantal van 150 kamerleden: een beperkte correctie op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met restzetelverdeling op basis van de grootste gemiddelden.

Minder kandidaten dan zetels in district

In zijn advies over de Hoofdlijnennotitie heeft de Kiesraad geadviseerd een regeling te treffen voor het geval een aantal districtskandidaten wordt gesteld dat minder is dan of gelijk is aan het aantal in het district te verdelen zetels. Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft de Kiesraad dit onderwerp opnieuw besproken. De Raad meent dat in de geschetste situatie een zuigende werking zal uitgaan naar de enkele personen die zich wel in het district kandidaat hebben gesteld en acht het onbevredigend geen regeling hiervoor te treffen. Weliswaar garandeert de districtsdrempel van 50% van de kiesdeler dat een districtskandidaat niet automatisch wordt gekozen en kan een kiezer er ook voor kiezen een blanco stem

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
10 van 10

uit te brengen, maar op die laatste mogelijkheid is het stelsel niet gebaseerd. De Kiesraad heeft echter geen verantwoorde oplossing voor dit probleem kunnen bedenken en ziet de mogelijkheid van een zuigende werking naar de enkele districtskandidaten als een consequentie van het systeem.

Districtsdrempel

In het wetsvoorstel is een drempel opgenomen voor het aantal stemmen dat een districtskandidaat minimaal moet hebben behaald om te worden gekozen. In de Hoofdlijnennotitie was reeds aangekondigd dat een dergelijke drempel in het wetsvoorstel zou worden ingebouwd, maar over de wijze van vaststelling was nog niets bepaald. In het wetsvoorstel is gekozen voor een zogenaamde districtsdrempel ter hoogte van 50% van de landelijke kiesdeler. Deze drempel geldt voor alle districten, ongeacht het aantal zetels dat hierin is te verdelen. In zijn advies over de Hoofdlijnennotitie heeft de Kiesraad aangegeven dat hij ervan uit gaat dat de districtsdrempel in relatie staat tot het aantal in het district uitgebrachte stemmen of het aantal inwoners. Bij nader inzien kan de Kiesraad om praktische redenen instemmen met één uniforme districtsdrempel voor alle districten. Met het kabinet is de Kiesraad ook van oordeel dat de landelijke voorkeursdrempel in ieder geval als ondergrens dient te gelden. Van een districtskandidaat mag een grotere aanhang worden verwacht, dan van een kandidaat van de landelijke lijst die met voorkeurstemmen wordt gekozen. Na enkele verkiezingen zal bezien kunnen worden wat de effecten zijn van een districtsdrempel ter hoogte van 50% van de kiesdeler. Aan de hand daarvan kan bekeken worden of deze drempel mogelijk wijziging behoeft.

Rangschikking van kandidaten na vaststelling van de uitslag/vacaturevervulling

Het nieuwe stelsel heeft gevolgen voor de rangschikking van de kandidaten ten behoeve van de vervulling van tussentijdse vacatures. De districtskandidaten worden volgens het wetsvoorstel ook in de rangschikking opgenomen. Artikel P 14c vermeldt de volgorde van de verschillende categorieën kandidaten. Daaruit blijkt dat in de rangschikking de in de districten gekozen kandidaten voorop gaan. Daarna volgen pas de op de landelijke lijst gekozen kandidaten, onder wie eventueel de landelijke lijsttrekker. Bij de niet-gekozen kandidaten is de volgorde juist andersom: eerst de op de lijst voorkomende niet-gekozen kandidaten en daarna de niet-gekozen districtskandidaten. De Kiesraad vindt het een vreemde consequentie van deze rangschikking dat de districtskandidaten boven de lijsttrekker worden vermeld. Afgezien daarvan, acht de Kiesraad het meer voor de hand te liggen de districtkandidaten, zowel degenen die zijn gekozen als die dat niet zijn, niet in de rangschikking voor tussentijdse vacatures op te nemen. De districtskandidaten hebben zich immers specifiek kandidaat gesteld voor een district. Indien een in het district gekozen kamerlid terugtreedt, bestaat er naar het oordeel van de Kiesraad geen aanleiding hem bij een eventuele volgende vacature in de Tweede Kamer de gelegenheid te bieden opnieuw zitting te nemen in de Tweede Kamer. Omdat op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid bestaat 125 kandidaten op de landelijke lijst te stellen en er bovendien geen verbod bestaat voor een persoon zich zowel landelijk als in een district kandidaat te stellen, acht de Raad evenmin nodig een bepaling die aangeeft dat een districtskandidaat die niet in een district is gekozen, voor een tussentijdse vacature in aanmerking komt.

De Kiesraad signaleert voorts dat op grond van het wetsvoorstel een kamerlid dat via een overschotzetel in de Tweede Kamer is gekozen, bij tussentijds vertrek wordt vervangen door een kandidaat van de eigen partij. De zetel wordt dus niet alsnog ingenomen door de partij die de restzetel heeft moeten opgeven. De Kiesraad acht

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 11

deze regeling te verdedigen. Het is immers ongewenst dat de zetelverdeling binnen de Tweede Kamer tussentijds wijzigt. Wel staat dit naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met de strekking van het nieuwe stelsel.

Kandidaatstelling bij verkiezingen Europees Parlement

Voor de kandidaatstelling voor de Europees-Parlementverkiezingen geldt in het wetsvoorstel niet als vereiste dat deze plaatsvindt door een politieke partij. De inhoudelijke argumenten die pleiten voor een kandidaatstelling door politieke partijen gelden naar het oordeel van de Kiesraad evenzeer voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Indien u meent dat deze aanpassing buiten het wetsvoorstel valt, adviseert de Kiesraad u dit onderdeel mee te nemen bij een volgende wijziging van de Kieswet.

Kiesdrempel bij verkiezingen Europees Parlement

Een effect van de aansluiting bij de regeling van de vaststelling van de uitslag van de staten- en raadsverkiezingen is dat bij de verkiezing van het Europees Parlement niet meer de kiesdeler als kiesdrempel zal gelden. Deze wijziging heeft de steun van de Kiesraad. Naar aanleiding van de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement bestond bij de Kiesraad reeds het voornemen u uit eigen beweging te adviseren bij deze verkiezingen niet langer een kiesdrempel te hanteren. Door het geringe aantal te verdelen zetels, is de kiesdeler zodanig hoog (bij de laatste verkiezingen ongeveer 176.000 stemmen), dat een drempel ter hoogte van de kiesdeler niet in de rede ligt. Het is de Kiesraad overigens opgevallen dat deze (wellicht onbedoelde?) wijziging voor de verkiezing van het Europees Parlement niet in de memorie van toelichting is gemotiveerd. De Kiesraad adviseert u dit alsnog te doen.

Nederlanders in het buitenland bij verkiezingen Europees Parlement

Ten aanzien van de verkiezingen voor het Europees Parlement merkt de Kiesraad tenslotte op dat het verwarrend is voor kiezers in het buitenland dat zij bij die verkiezingen wel met een kiezerspas of bij volmacht kunnen stemmen, terwijl dit niet mogelijk is bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Met het oog hierop geeft de Kiesraad u in overweging ook bij de verkiezingen van het Europees Parlement uitsluitend het stemmen per brief toe te staan. De Kiesraad adviseert u in uw overweging te betrekken het aantal Nederlanders in het buitenland dat bij een aantal verkiezingen heeft verzocht met een kiezerspas of bij volmacht te stemmen. De gemeente 's-Gravenhage zal over deze gegevens beschikken. Een andere optie is bij de Tweede-Kamerverkiezingen ook voor Nederlanders in het buitenland het stemmen bij volmacht of met een kiezerspas toe te staan, doch deze stem te beperken tot een stem op een kandidaat van de landelijke lijst. Het systeem dwingt naar het oordeel van de Kiesraad niet tot het uitsluiten van de mogelijkheid met een kiezerspas of bij volmacht te stemmen. De Raad realiseert zich hierbij dat in gemeenten waar met stembiljetten wordt gestemd, het uitsluitend uitbrengen van de landelijke stem tot een schending van het stemgeheim kan leiden, namelijk in die situatie dat slechts één kiezer woonachtig in het buitenland in een bepaald stembureau in Nederland een volmachtstem of een kiezerspasstem uitbrengt. Er is in dat geval immers maar één kiezer die zijn stem in een afwijkende vorm heeft uitgebracht. Gezien het (grote) aantal stembureaus in Nederland enerzijds en het (geringe) aantal Nederlanders in het buitenland dat aan de verkiezingen deelneemt anderzijds, is dit beslist geen denkbeeldige situatie. De Kiesraad acht echter goede gronden aanwezig om in plaats van bij brief te stemmen voor een van deze vormen van stemuitbrenging te kiezen, zwaarder te laten wegen dan de eventuele schending van het stemgeheim. Indien met stemmachines wordt gestemd doen zich op dit punt overigens geen problemen voor. In dat geval zal nimmer achterhaald

Datum
18 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-0000018862

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 12

kunnen worden op welke kandidaat de in het buitenland wonende kiezer heeft gestemd.

Uitsluiting beroep tegen besluit Kiesraad vaststellen aantallen zetels per district

Het voorstel in de Algemene wet bestuursrecht beroep tegen het besluit van de Kiesraad tot vaststelling van de aantallen zetels per district (en tevens tegen de vaststelling van stemwaarden bij de Eerste-Kamerverkiezing) uit te sluiten, doet de vraag rijzen of het niet consequent zou zijn ook tegen soortgelijke besluiten als de verdeling van een gemeente in stembuizen en van een provincie in kieskringen het beroep op de bestuursrechter uit te sluiten.

Beoordeling van het wetsvoorstel als geheel

Zoals uit het voorafgaande deel van dit advies blijkt, is de Kiesraad van oordeel dat bij de uitwerking van de afzonderlijke elementen van het voorstel in het algemeen keuzes zijn gedaan waarmee kan worden ingestemd. Op enkele punten staat de Kiesraad een andere regeling voor ogen. Een belangrijke vraag is echter of de op de verschillende punten gedane keuzes nu gezamenlijk een stelsel opleveren waarvan gezegd kan worden dat het, zoals de memorie van toelichting het uitdrukt, een noodzakelijke bijdrage levert tot de versterking van de Nederlandse democratie. Deze vraag staat in dit advies, dat in de eerste plaats de gedetailleerde uitwerking van het nieuwe kiesstelsel aan een beoordeling onderwerpt, niet centraal. Niettemin rekent de Kiesraad het tot zijn taak om ook over het voorstel als geheel nog enkele opmerkingen te maken.

Het voorstel wordt gekarakteriseerd door een aantal elementen, die als volgt kunnen worden aangeduid. Het beoogt niet op een andere wijze dan thans het geval is de politieke krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer te bepalen. Het aantal via districtsverkiezingen aan te wijzen kamerleden en de omvang van de districten zijn zo gekozen dat van een afwijking van het bestaande systeem van zetelverdeling nagenoeg nooit sprake zal zijn. Er zijn geen enkelvoudige districten; per district kunnen twee tot vijf kandidaten worden gekozen. Het stellen van districtskandidaten is voorbehouden aan politieke partijen die ook een landelijke kandidatenlijst indienen. Er is geen verplichting voor de politieke partijen in de districten kandidaten te stellen. Districtskandidaten kunnen tevens op de landelijke kandidatenlijst staan. De kiezers zijn niet verplicht naast de stem op een landelijke lijst ook een districtsstem uit te brengen. De kiezers behouden de mogelijkheid door middel van voorkeurstemmen op de landelijke lijst te bepalen welke partijkandidaten bij voorrang worden gekozen. Verkiezing in een district is alleen mogelijk voor kandidaten van een partij die via de landelijke lijst een of meer zetels behaalt. Voor verkiezing is bovendien vereist dat een kandidaat ten minste een aantal stemmen gelijk aan de helft van de landelijke kiesdeler behaalt. Een districtskandidaat hoeft niet uit het betreffende district afkomstig te zijn of daar te gaan wonen. Valt een gekozen districtskandidaat tussentijds uit, dan komt er geen districtsvertegenwoordiger in zijn plaats.

Een aldus opgezet stelsel van districtsverkiezingen heeft slechts beperkte betekenis. De vraag rijst wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van het bestaande stelsel. De Kiesraad kan in het stelsel weinig anders zien dan een gecompliceerde extra mogelijkheid voor de kiezers een voorkeur voor een kandidaat aan te geven, naast de bestaande en gehandhaafde regeling op dit punt, waarbij dan nog als bijzonderheid geldt dat de kiezers, zonder hun eigen partij schade te doen, mee kunnen bepalen welke kandidaten van andere partijen bij voorrang in de Tweede Kamer worden verkozen. Bovendien lokt het systeem – de Raad wees hier ook op in

Datum

18 oktober 2004

Ons kenmerk

2004-0000018862

Onderdeel

Kiesraad

Blad

13 van 13

zijn advies over de Hoofdpijnennotitie - uit tot ongewenst strategisch gedrag bij de kandidaatstelling en bij de stemming.

De Kiesraad echter vraagt zich af of een dergelijk voorstel een wezenlijke bijdrage aan de versterking van de democratie levert. Doordat met verscheidene terechte wensen ten aanzien van de vormgeving van het stelsel rekening is gehouden, is het wellicht een stelsel waar niet al te veel tegen is. Daar staat echter tegenover dat er ook zo weinig vóór pleit.

Hoogachtend,

F.J.W.M. van Dooren,
voorzitter

E.B. Pronk,
secretaris