

Vergaderjaar 2004–2005

29 986

Wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Wet wijziging kiesstelsel Tweede Kamer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave			
Hoofdstuk 1. Inleiding	2	5.11. Centrale kandidaatstelling	41
1.1. Strekking wetsvoorstel	2	5.11.1. Inleiding	41
1.2. Voorgeschiedenis	2	5.11.2. Centrale kandidaatstelling voor landelijke lijsten	42
1.3. Vormgeving van het wetsvoorstel	3	5.11.3. Centrale kandidaatstelling voor districts kandidaten	42
1.4. Wijzigingen in diverse hoofdstukken van de Kieswet	4	5.11.4. Centrale kandidaatstelling bij centraal stembureau	43
1.5. Modernisering Kieswet	5	5.12. Lijstencombinaties	43
1.6. Opzet algemeen deel memorie van toelichting	6	5.13. Opgave van kandidaten	44
Hoofdstuk 2. Motieven voor invoering van een gemengd kiesstelsel	7	Hoofdstuk 6. De stemming en de stemopneming	45
2.1. Inleiding	7	6.1. Inleiding	45
2.2. Het huidige stelsel ter discussie	8	6.2. Eén stembiljet en één stemmachine voor beide stemmen	45
2.3. Versterking van de democratie	10	6.3. De inrichting van het stembiljet en de stemmachine	47
2.4. Doelstellingen van de kiesstelselwijziging	14	6.4. Het uitbrengen van de stem	49
2.5. De keuze voor een gemengd stelsel	16	6.5. Goedkeuring en aanpassing van de stemmachines	49
2.6. Positie van vrouwen en minderheden onder een gemengd stelsel	18	6.6. De stemopneming	51
Hoofdstuk 3. Het nieuwe stelsel in hoofdlijnen	20	6.7. Stemmen in een stembureau naar keuze en bij volmacht	51
3.1. De belangrijkste keuzes in het stelsel	20	6.8. Het stemmen per brief	52
3.2. Het stelsel puntsgewijs	25	Hoofdstuk 7. De zetelverdeling	56
Hoofdstuk 4. De kiesdistricten	26	7.1. Inleiding	56
4.1. Inleiding	26	7.2. Uitgangspunten	56
4.2. Het totale aantal districtszetels	26	7.2.1. Zetelverdeling op basis van de eerste stem	56
4.3. De grondslag voor het aantal zetels per district	27	7.2.2. Districtskandidaten: personenstelsel met drempel	56
4.4. De indeling in kiesdistricten	28	7.2.3. Overschotzetels	59
Hoofdstuk 5. De kandidaatstelling	31	7.2.4. Districtskandidaten voorrang op kandidaten van de lijst	61
5.1. Inleiding	31	7.3. Gevolgen	62
5.2. Deelname met landelijke lijst verplicht	31	7.3.1. Toekennen overschotzetels voorafgaand aan restzetels	62
5.3. Deelname in districten niet verplicht	32	7.3.2. Lijstencombinatie slechts betrekken bij toedeling restzetels en niet bij zetels op basis van kiesdeler	64
5.4. Kandidaatstelling uitsluitend door politieke partijen	33	7.3.3. Lijstuitputting	64
5.5. Eén landelijke lijst per partij met maximaal 125 kandidaten	35	7.3.4. Verdeling binnen lijstencombinatie op basis grootste gemiddelden	65
5.6. Maximumaantal en volgorde districts kandidaten	37	7.4. De verdeling van zetels over de partijen	65
5.7. Dubbele kandidaatstelling	38	7.4.1. De toedeling van zetels aan partijen	65
5.7.1. Verenigbaarheid kandidaatstelling landelijk en in het district	38	7.4.2. De toedeling van zetels aan districts kandidaten	65
5.7.2. Dubbele kandidaatstelling in districten verboden	39	7.4.3. De toedeling van zetels aan kandidaten van de landelijke lijst	66
5.8. Ingezetenschap is geen vereiste voor de kandidaatstelling in district	39	7.5. De administratieve procedure	66
5.9. De ondersteuning van de kandidaatstelling	40	7.6. Rangschikking van kandidaten voor vervulling van vacatures	66
5.10. De waarborgsom	41	Hoofdstuk 8. Financiële gevolgen en evaluatie	68
		8.1. Financiële gevolgen	68
		8.2. Evaluatie kiesstelsel	69
		Artikelsgewijze toelichting	70

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een nieuw kiesstelsel in te voeren voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Het voorgestelde stelsel houdt in grote lijnen in dat

- de kiezer twee stemmen krijgt: één stem op kandidaat van een landelijke lijst en één stem op een districtskandidaat;
- de zetels van de Tweede Kamer over de aan de verkiezingen deelnemende partijen worden verdeeld naar evenredigheid van de in het hele land op de lijsten van die partijen uitgebrachte stemmen;
- de helft van de zetels wordt bezet door kandidaten die zijn gekozen in twintig meervoudige districten op basis van op hen uitgebrachte stemmen en
- de andere helft van de zetels wordt bezet door kandidaten van de landelijke lijst.

Aan de verkiezingen op basis van een lijstenstelsel wordt dus een persoonlijk element toegevoegd door de verkiezing van de helft van de kamerleden in districten. Aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging wordt niet getornd. Het voorgestelde stelsel heeft een gemengd karakter: het combineert verkiezingen op grond van evenredige vertegenwoordiging met verkiezingen in kleine, gesloten districten.

1.2. Voorgeschiedenis

In het hoofdlijnenakkoord is een wijziging van het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer aangekondigd. In dit akkoord wordt gesteld dat herziening van het kiesstelsel een belangrijke bijdrage kan leveren aan een versterking van de democratie. De voorkeur gaat volgens het akkoord uit naar een stelsel met verkiezingen in districten, echter binnen de grenzen van de grondwettelijk verankerde evenredigheid en met een vaste omvang van de Tweede Kamer van honderdvijftig leden.¹

In de bij brief van 27 november 2003 aan de Tweede Kamer gezonden Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel «Naar een sterker parlement» is het nieuwe kiesstelsel dat het kabinet op basis van het hoofdlijnenakkoord voorstaat in grote lijnen weergegeven.² Over deze notitie hebben de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur geadviseerd bij advies van 28 januari 2004 respectievelijk 4 februari 2004. De regering heeft grote waardering voor de spoed en de zorgvuldigheid waarmee deze adviezen zijn totstandgekomen. De reactie van het kabinet op deze adviezen is de Tweede Kamer bij brief van 10 februari 2004 toegezonden.³ In deze brief zijn onderdelen van het nieuwe kiesstelsel in aanvulling op de Hoofdlijnennotitie verder uitgewerkt en toegelicht voor zover de adviezen daartoe aanleiding gaven.

Op 5 april 2004 vond een nota-overleg plaats met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer over de hoofdlijnennotitie. Dit overleg werd voorafgegaan door een groot aantal schriftelijke vragen die zijn beantwoord bij brief van 17 maart 2004.⁴ Tijdens het nota-overleg werd bij motie gevraagd nader in te gaan op een aantal door de leden van de Vaste commissie voorgestelde varianten.⁵ Dit is gebeurd bij brief van 19 april 2004.⁶ Diverse vragen naar aanleiding van deze brief zijn beantwoord bij brief van 17 mei 2004.⁷ Op 26 mei 2004 vond een algemeen overleg plaats met de Vaste kamercommissie over de kabinetsplannen voor een nieuw kiesstelsel en de na 5 april gewisselde stukken. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is rekening

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 637, nr. 19, blz. 13.

² Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 9.

⁶ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 10.

is gehouden met hetgeen naar voren is gebracht tijdens het nota-overleg op 29 maart 2004 en het algemeen overleg op 26 mei 2004. Zo is onder meer gevolg gegeven aan de motie-Spies c.s. waarin de regering werd verzocht om geen onverenigbaarheid tussen de landelijke en de districts-kandidaat te introduceren.¹

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad hebben desgevraagd advies gegeven over het wetsvoorstel. De ontvangen adviezen zijn gelijktijdig met dit voorstel aan de Tweede Kamer aangeboden. De Kiesraad kan in het algemeen met de uitwerking van het kiesstelsel instemmen. Op opmerkingen die de Kiesraad bij diverse aspecten van het voorstel heeft, wordt nader ingegaan in de desbetreffende hoofdstukken van deze toelichting. Dat geldt ook voor opmerkingen in de adviezen van VNG en NVVB. De VNG gaat in zijn advies in op aspecten die de organisatie en uitvoering door gemeenten raken. Zij vraagt onder meer aandacht voor de samenhang tussen diverse ontwikkelingen op het terrein van het kiesrecht (gewezen wordt op de gekozen burgemeester en Kiezen op afstand) en de gevolgen daarvan voor de uitvoeringspraktijk. Hierover zal met de VNG nader worden overlegd. De NVVB vraagt in haar advies onder meer aandacht voor een goede voorlichting aan de kiezers en de extra inspanningen die gemeenten zullen moeten verrichten om de verkiezingen goed te laten verlopen. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op voorlichtingsactiviteiten, ook ten behoeve van gemeenten. Het spreekt voor zich dat invoering van een nieuw kiesstelsel een uitgebreide voorlichtingscampagne vergt. Het zal, zoals de NVVB terecht veronderstelt, ook extra inspanning vragen van gemeenten en meer in het bijzonder de stembureaus bij de eerste verkiezingen onder het nieuwe stelsel. slotte wordt opgemerkt dat van de redactionele en wetstechnische opmerkingen van de Kiesraad dankbaar gebruik is gemaakt.

1.3. Vormgeving van het wetsvoorstel

De Kieswet regelt de verkiezingen van de leden van alle in de Grondwet genoemde algemeen vertegenwoordigende organen en van de in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement. Voor al die verkiezingen wordt hetzelfde stelsel gehanteerd waarbij de behaalde zetels voor de verschillende partijen worden bepaald naar evenredigheid van het aantal stemmen dat zij in het gehele kiesgebied halen, met dien verstande dat de verkiezingen voor de Eerste Kamer getraptd plaatsvinden. Ook de nieuwe wijze van verkiezen voor de Tweede Kamer wordt geregeld in de Kieswet. Een belangrijke reden daarvoor is dat een groot deel van de huidige bepalingen in de Kieswet ook op verkiezingen onder het nieuwe stelsel kunnen worden toegepast. Bovendien is de indeling van de Kieswet goed hanteerbaar voor het nieuwe kiesstelsel. Regeling van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer in een aparte wet zou vergen dat in die wet ofwel de bepalingen uit de Kieswet die kunnen worden gehandhaafd worden overgenomen, ofwel een groot deel van de bepalingen uit de Kieswet van toepassing worden verklaard. Regeling van het nieuwe stelsel in een aparte wet zou daarnaast een ingrijpende wijziging van de Kieswet vergen omdat veel bepalingen in de Kieswet betrekking hebben op de verkiezingen van zowel de Tweede Kamer, provinciale staten als de gemeenteraden. Een aparte wet heeft dus niet het voordeel van de eenvoud. Al met al is regeling in een afzonderlijke wet weinig aantrekkelijk. Nadeel van regeling in de Kieswet is dat het voorstel in een wijzigingswet is gegoten en daardoor niet erg toegankelijk is. Om die toegankelijkheid te verbeteren is een doorlopende tekst van de Kieswet waarin de voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen bij deze memorie gevoegd². De wijzigingen zijn in de doorlopende tekst herkenbaar weergegeven. Met de keuze ook de nieuwe wijze van verkiezen van de Tweede Kamer

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 4.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

neer te leggen in de Kieswet, kan de Kiesraad instemmen. De Raad bepleit echter de verkiezing van de Tweede Kamer te regelen in een aparte afdeling en niet vast te houden aan een combinatie van zoveel mogelijk bepalingen voor de Tweede-Kamerverkiezing met de bepalingen voor de raads- en statenverkiezingen. Dit advies is niet opgevolgd omdat dan in de ene afdeling (bijv. die voor de Tweede-Kamerverkiezing) tal van bepalingen van overeenkomstige toepassing zouden moeten worden verklaard in de andere afdeling (bijv. die voor de staten- en raadsverkiezingen) of beide afdelingen tal van identieke bepalingen zouden bevatten. Een groot deel van de bepalingen in de Kieswet blijft namelijk van toepassing voor alle drie genoemde verkiezingen. Inpassing van het nieuwe stelsel in de huidige structuur is daarom het eenvoudigst. Daar waar de bepalingen voor de Tweede-Kamerverkiezingen enerzijds en de raads- en statenverkiezingen anderzijds wel sterk uiteenlopen is voorzien in aparte paragrafen voor beide categorieën van verkiezingen. Dit is alleen aan de orde in hoofdstuk P (vaststelling van de uitslag). Voor de uitvoeringspraktijk leidt de inpassing in de bestaande structuur van de Kieswet niet tot problemen, juist omdat de procedures rond de verkiezingen in veel opzichten ongewijzigd blijven. Overigens zullen gemeenten en politieke partijen uitvoerig worden geïnformeerd.

1.4. Wijzigingen in diverse hoofdstukken van de Kieswet

De eerste indruk van het wetsvoorstel zal wellicht zijn dat het veel gedetailleerde voorschriften bevat. Hieraan valt niet te ontkomen, omdat de materie van het kiesrecht en het kiesstelsel nu eenmaal gecompliceerd is. De belangen die spelen bij een verkiezing laten niet toe dat onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de bepalingen van de wet moeten worden geïnterpreteerd. Een en ander geldt overigens evenzeer voor het huidige stelsel.

Een groot deel van de bepalingen uit de huidige Kieswet zal ook voor de Tweede-Kamerverkiezingen onder een gemengd stelsel in stand blijven. Verschillende bepalingen behoeven slechts wijziging van ondergeschikte aard. Meer ingrijpende wijzigingen zijn nodig in de hoofdstukken over de kandidaatstelling en het onderzoek daarvan (hoofdstukken H en I van de Kieswet) wegens de kandidaatstelling in de districten. Ook het hoofdstuk over de vaststelling van de verkiezingsuitslag (hoofdstuk P van de Kieswet) vergt ingrijpende aanpassing in verband met de nieuwe wijze van vaststelling van de verkiezingsuitslag. Hiervoor is al opgemerkt dat in dit hoofdstuk twee paragrafen zijn opgenomen die alleen betrekking hebben op de Tweede-Kamerverkiezingen. Dit betreft een paragraaf over de verdeling van zetels over de lijsten en een paragraaf over de toedeling van zetels aan kandidaten.

Uitsluitend voor de verkiezingen van de Tweede Kamer wordt een nieuw stelsel voorgesteld. De meeste bepalingen in de huidige Kieswet gelden echter zowel voor de Tweede-Kamerverkiezingen als voor de verkiezingen van gemeenteraden en provinciale staten. Bovendien is een groot deel van de bepalingen voor de Tweede Kamer in hoofdstuk Y van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaard voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Het is niet de bedoeling dat voor de andere in de Kieswet geregelde verkiezingen ook een nieuw kiesstelsel wordt ingevoerd. De NVVB geeft aan dat dit wel zijn voorkeur zou hebben, maar daarvoor verschillen schaal, maat en problematiek van die verkiezingen teveel van die van de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Voor het Europees Parlement geldt bovendien dat zich laat bezien of invoering van een gemengd stelsel in overeenstemming zou zijn met de Europese Akte inzake de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Een en ander betekent dat ook bepalingen moeten worden gewijzigd voor de

verkiezingen voor gemeenteraad, provinciale staten en het Europees Parlement. Dit staat volstrekt los van de keuze het stelsel in te passen in de huidige structuur van de Kieswet. Ook indien de Tweede-Kamerverkiezingen in een aparte afdeling worden geregeld, zou dit gevolgen hebben gehad voor bepalingen die thans (ook) gelden voor de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen.

De bepalingen die mede betrekking hebben op de verkiezingen voor provinciale staten en de gemeenteraden zijn zo aangepast dat er voor die verkiezingen zo weinig mogelijk verandert. De meeste wijzigingen zijn uitsluitend redactioneel van aard. Slechts in een enkel geval is sprake van een inhoudelijke wijziging. Het betreft zonder uitzondering wijzigingen op punten van ondergeschikte aard om de uniformiteit voor alle in de Kieswet geregelde verkiezingen zoveel mogelijk te handhaven ten behoeve van bestuur en politieke partijen. Een voorbeeld van een zodanig inhoudelijke wijziging is een verlenging van de termijn voor politieke partijen om hun aanduiding te laten registreren voor de verkiezingen (het eerste lid van de artikelen G 1, G 2 en G 3 van de Kieswet).

De aanpassingen die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van het Europees Parlement hebben eveneens tot doel deze verkiezingen op dezelfde manier te blijven houden als nu.

Ten slotte zijn enkele veranderingen aangebracht in de bepalingen voor de verkiezing van de Eerste Kamer, vooral in verband met de gewenste uniformiteit in terminologie bij alle verkiezingen.

1.5. Modernisering Kieswet

In zijn advies over het wetsvoorstel stipt de Kiesraad diverse punten van de Kieswet aan die in zijn ogen aanpassing behoeven, maar die los staan van invoering van een nieuw kiesstelsel. De NVVB merkt in zijn advies op dat de Kieswet modernisering behoeft. Er is echter bewust voor gekozen de discussie over het nieuwe kiesstelsel niet te belasten met wijzigingen in de Kieswet die losstaan van het nieuwe kiesstelsel. Het is echter wel wenselijk op niet al te lange termijn – maar beslist na de verkiezingen in 2007- de Kieswet en het Kiesbesluit te moderniseren en aan te passen aan de praktijk. Bij die modernisering kan onder meer worden gedacht aan de volgende punten:

- een eventuele herziening van de structuur van de Kieswet, bijvoorbeeld door daarin een algemeen deel op te nemen dat voor alle vijf in de Kieswet geregelde verkiezingen geldt en bijzondere delen voor elk van de verkiezingen afzonderlijk;
- de procedure van kandidaatstelling (kandidaatstelling is nu slechts gedurende zes uur op één bepaalde dag mogelijk en bovendien in persoon, de Kiesraad vraagt hiervoor ook aandacht);
- kandidaatstelling door politieke partijen (nagegaan moet worden of het niet wenselijk is dit voor alle verkiezingen voor te schrijven zoals de Kiesraad en de VNG suggereren);
- de hoogte van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Europees Parlement (nu is die drempel gelijk aan de kiesdeler, vraag is of deze niet lager zou moeten zijn gezien de hoge kiesdeler bij de verkiezingen voor het Europees Parlement);
- een betere afstemming van de Kieswet op de Algemene wet bestuursrecht;
- een goede regeling van het einde van het lidmaatschap van kamerleden die bewindspersoon worden;
- aanpassing van de voorschriften voor de wijze van stemmen aan de praktijk (in de Kieswet staat het stemmen met behulp van stembiljetten centraal, in de praktijk stemt de overgrote meerderheid van de kiezers met behulp van een stemmachine of pc);
- aanpassing aan de voorschriften voor berekening van de uitslag aan

de praktijk (de Kieswet gaat uit van handmatige berekening van de uitslag terwijl deze berekening elektronisch plaatsvindt, waarborgen daarvoor ontbreken echter).

1.6. Opzet algemeen deel memorie van toelichting

Het volgende hoofdstuk bevat de motivering die aan het voorstel voor een nieuw kiesstelsel ten grondslag ligt. In dat hoofdstuk wordt het thans voorliggende voorstel ook in het perspectief geplaatst van eerdere discussies over wijziging van het kiesstelsel. Hoofdstuk 3 beschrijft het nieuwe stelsel in hoofdlijnen. De belangrijkste keuzes voor de inrichting van het stelsel worden in dit hoofdstuk beschreven en kort toegelicht. Hoofdstuk 4 gaat in op de indeling in districten. Dit hoofdstuk licht onder meer de keuze voor 75 districts-kandidaten toe en de keuze voor meervoudige districten van verschillende omvang. Hoofdstuk 5 gaat in op diverse aspecten rond de kandidaatstelling voor de landelijke lijsten en in de districten. De stemming en stemopneming zullen als gevolg van invoering van het gemengde stelsel veranderen. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 zet de zetelverdeling onder het gemengde stelsel uiteen. Dit hoofdstuk gaat onder meer in op de toedeling van zetels aan districts-kandidaten en aan kandidaten van de landelijke lijst. Ook de problematiek van overschotzetels komt uitvoerig aan de orde. Het afsluitende hoofdstuk 8 besteedt aandacht aan de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en aan de wijze waarop het stelsel zal worden geëvalueerd.

HOOFDSTUK 2. MOTIEVEN VOOR INVOERING VAN EEN GEMENGD KIESSTELSEL

2.1. Inleiding

Nederland is een land dat internationaal bekend staat om zijn grote politieke stabiliteit. In onze geschiedenis komen revoluties vrijwel niet voor. Tegen die achtergrond kunnen de uitslagen van de verkiezingen in de laatste jaren gezien worden als een politieke revolte. Het is duidelijk geworden dat onder het ogenschijnlijk vlakke polderlandschap bij de burgers veel onvrede ten opzichte van de overheid bestaat. Een belangrijke doelstelling van het huidige kabinet is dan ook het verbeteren van de overheidsprestaties zowel als een verbetering van de democratische mechanismen. Het voorliggende voorstel voor een nieuw kiesstelsel vormt daar een belangrijk onderdeel van.

In dit hoofdstuk wordt gemotiveerd waarom de regering van mening is dat het huidige kiesstelsel niet gehandhaafd kan blijven indien men een structurele oplossing zoekt voor de problemen die zijn ontstaan in de relatie tussen de burgers en de overheid. Het bestaande kiesstelsel is ontworpen voor een verzuilde samenleving waar partijen en niet personen op de voorgrond staan. In de huidige samenleving is dit anders. Boodschap en persoon zijn complementair. Dit besef is bij de politieke partijen al geruime tijd doorgedrongen. Iedere partij houdt er rekening mee dat kiezers niet alleen gewonnen worden met een aantrekkelijk verkiezingsprogramma, maar (vooral) ook door kandidaten die het vertrouwen wekken in staat te zijn het hoofd te bieden aan de problemen die er zijn. Maar naast aansprekend moeten volksvertegenwoordigers ook aanspreekbaar zijn. Veel partijen zijn tot het besef gekomen dat in het verleden het contact met de kiezers verloren is geraakt. Zoals de regering tegenover het parlement, hebben partijen en in het bijzonder volksvertegenwoordigers een permanente informatie- en verantwoordingsplicht richting kiezers. Ook op dit punt zien we dat partijen de laatste jaren veel activiteiten ondernemen om hier opnieuw invulling aan te geven. Er bestaat onder de Nederlandse politieke partijen daarom de wil om de relatie met de burgers te herstellen respectievelijk te verbeteren. Dat is belangrijk voor een vitale democratie. De regering constateert echter dat het bestaande kiesstelsel hierbij een belemmering vormt. Het bestaande kiesstelsel is zoals gezegd primair gericht op het uitbrengen van een stem op een lijst. Het leidt er niet toe dat een kiezer een bepaalde kandidaat als zijn volksvertegenwoordiger beschouwt. Het is geen toeval dat de Nederlandse kiezer als hij geconfronteerd wordt met een probleem in zijn contact met een overheidsinstantie, of als hij een algemene misstand constateert, niet of nauwelijks geneigd is daarover een volksvertegenwoordiger aan te spreken.¹

Ook diverse politieke partijen hebben opgemerkt dat wijziging van het kiesstelsel wenselijk is om beter invulling te kunnen geven aan de relatie tussen kiezers en gekozenen. Zowel het CDA als D66 en de PvdA hebben in verschillende verkiezingsprogramma's gepleit voor de invoering van een kiesstelsel dat meer ruimte biedt voor versterking van de band tussen kiezers en gekozenen. Daarbij is met name gepleit voor een gemengd stelsel als bijvoorbeeld het Duitse.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom een gemengd kiesstelsel, waarbij een deel van de zetels via districten wordt ingevuld, een noodzakelijke bijdrage levert tot de versterking van de Nederlandse democratie.

¹ H.R.B.M. Kummeling, H. van der Kolk en M. Lourijssen, Gemengde kiesstelsels, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht. Drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004, p. 58.

2.2. Het huidige stelsel ter discussie

«Er moet, helaas, worden geconstateerd, dat het met de verbreiding van stelselmatige kennis omtrent kiesstelsels en hun betekenis hier te lande pover is gesteld. Zeer velen kennen slechts ons oude districten-meerderheidsstelsel en ons tegenwoordige stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging, dat zij dan als het stelsel van E.V. plegen te betitelen. Zij menen, dat de keuze slechts tussen die beide gaat.»

Dit citaat uit 1946 van het toenmalige Tweede Kamerlid voor de PvdA, prof. mr. dr. G. van den Bergh, heeft nog weinig aan actualiteit ingeboet. Zijn boekje «Eenheid in verscheidenheid. Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels» is dan ook nog steeds zeer lezenswaardig, omdat het op een heldere en eenvoudige wijze uiteenzet wat de basisbeginselen van de verschillende kiesstelsels zijn. Het boek van Van den Bergh kan ook gezien worden als het beginpunt van de na-oorlogse discussie over de wenselijkheid te komen tot een nieuw kiesstelsel. Een discussie waarin als ijkpunten kunnen worden gezien de rapporten van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de commissie Cals/Donner) uit 1968, het rapport «Het bestel bijgesteld» van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning)¹ uit 1993 en de nota Wijziging kiesstelsel² van het kabinet-Kok II uit 2000. Daaromheen zijn tal van adviezen en publicaties over het kiesstelsel verschenen.

Als men de discussie overziet kan men constateren dat de kritiek op het huidige Nederlandse kiesstelsel zich concentreert op twee aspecten:

1. Het kiesstelsel geeft de kiezer geen invloed op de machtsvorming.
2. Het kiesstelsel bevordert niet de band tussen kiezer en gekozene.

Ad 1

De commissie Cals/Donner stelde deze kritiek op het bestaande kiesstelsel centraal in haar analyse.³ De commissie formuleerde in haar rapport twee eisen waaraan een kiesstelsel binnen de Nederlandse politieke cultuur moet voldoen: «Enerzijds zal het stelsel een zo zuiver mogelijk beeld dienen te geven van de meningen en gevoelens der kiezers. Anderzijds zal het een volksvertegenwoordiging moeten opleveren die krachtens gevormde meerderheid grondslag kan zijn voor de kabinetsformatie en die in staat is de uit het staatsbestel voortvloeiende taken goed te vervullen».⁴ Het schortte, aldus de commissie, bij het kiesstelsel vooral aan het voldoen aan de tweede eis: «De Kamer, verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, zoals deze in de Kieswet is uitgewerkt, geeft steeds minder twee hoofdrichtingen, al dan niet samengesteld uit verschillende partijen te zien, maar een veelheid van richtingen en opvattingen. Deze veelheid biedt geen vaste basis voor een daadkrachtig beleid van Kamer en regering. Dat zulks vooral bij de kabinetsformaties bezwaren heeft opgeleverd behoeft thans geen betoog.»⁵ Een van de leden van de commissie (A.M. Donner) sprak in een andere publicatie over «het tot op de draad versleten systeem der evenredigheid».⁶ De commissie ging vervolgens op zoek naar wijzigingen van het kiesstelsel die de meerderheidsvorming zouden bevorderen. Zij bekeek onder meer een gematigd districtenstelsel (meervoudige districten waarbinnen op grond van evenredigheid wordt gekozen) en het Duitse gemengde kiesstelsel. Over het laatstgenoemde stelsel was het oordeel uiteindelijk kort: «Alles tezamen genomen acht de commissie invoering van een kiesstelsel naar Westduits model niet aanbevelenswaardig, in het bijzonder omdat het stelsel niets belooft voor de oplossing van de problemen die de bestaande Kieswet opwerpt, daar het van ons systeem niet verschilt voor wat betreft de zetelverdeling over de partijen.»⁷

¹ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 36–37, Het bestel bijgesteld.

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 957, nrs. 1–2.

³ Vgl. M.C. Burkens, «Machtsvorming of representativiteit», in: Staatsrechtelijke vernieuwingen. Commentaren op het rapport van de commissie-Deetman, Publicaties van de Staatsrechtkring 1, Zwolle 1991, p. 1–20.

⁴ Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage 1968, p. 24–25.

⁵ Idem, p. 26.

⁶ A.M. Donner, Iets over kiesstelsels, Amsterdam 1967.

⁷ Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage 1968, p. 68.

Bezien vanuit de probleemdefinitie van de commissie was dit een logische conclusie.

Ad 2

In de analyse van de commissie-De Koning stond de gebrekkige band tussen kiezers en gekozenen centraal. De commissie is één van de commissies die tijdens het kabinet-Lubbers III zijn ingesteld naar aanleiding van het rapport van de Bijzondere commissie vraagpunten (de commissie-Deetman). Deze Bijzondere commissie, samengesteld uit de voorzitter van de Tweede Kamer, de fractievoorzitters van de zes grootste fracties en een aantal andere kamerleden, was tot de conclusie gekomen dat er in Nederland sprake was van een legitimiteits- en kwaliteitscrisis van politiek en bestuur. De grote meerderheid van de commissie-De Koning relativeerde deze analyse echter door te wijzen op het feit dat: a. kritiek op het eigen functioneren tot de kenmerken van de democratie behoort; b. de beschikbare empirische data niet wijzen op een crisis en c. er sprake is van een algemeen onbehagen in de ontwikkelde wereld.¹ Voor wat betreft de empirische data keek de commissie naar de opkomst bij de verkiezingen, het stemgedrag en de partijbinding. Zij constateerde dat ten aanzien van de opkomst weliswaar sprake was van een voortdurende daling, maar nog niet gesproken kon worden van een trend. Ook het stemgedrag baarde de commissie geen zorgen, omdat vrijwel geen stemmen op echte protestpartijen werden uitgebracht. De sterke terugloop in de ledenaantallen van de partijen was volgens de commissie niet per definitie een teken van teruglopende participatie, maar van teruggang van participatie via het partijstelsel. Participatie zou nu tot uitdrukking komen in deelname aan one-issue bewegingen.²

Mede tegen de achtergrond van deze relativering van de problemen kwam de commissie-De Koning uiteindelijk niet tot ingrijpende aanbevelingen. Met betrekking tot het kiesstelsel stelde zij een beperkte wijziging voor, namelijk de verlaging van de voorkeurdrempel van 50% naar 25%. Het afschaffen van de voorkeurdrempel werd door de commissie niet aanbevolen. Zij beschouwde dit als een paardenmiddel. Weliswaar zou dit een directe band tussen kiezers en gekozenen bevorderen, maar de partijen zouden elke greep op de samenstelling van de fracties verliezen en de verkiezingscampagnes zouden onaangename persoonlijke trekken krijgen. In de woorden van de commissie: «Een toename van minder relevante discussies, chaos zelfs, zou zeker niet zijn uit te sluiten.» Een wijziging van het kiesstelsel naar Duits model werd door de commissie expliciet afgewezen. Zij was van oordeel dat het stelsel ingewikkeld was, dat was gebleken dat de persoonlijke band in Duitsland niet sterk is, dat de kiezers in de praktijk niet vaak hun stem splitsen en dus partijtrouw zijn en dat de mogelijkheid van overschotzetels tot doorbreking van de grondwettelijk vereiste evenredigheid zou leiden.

Voor het eerste kabinet Kok was de wens tot verbetering van de relatie tussen kiezer en gekozene opnieuw aanleiding te zoeken naar wijziging van het kiesstelsel. In het regeerakkoord werd opgenomen dat gezien zou worden hoe, onder handhaving van het beginsel van evenredigheid, wijzigingen in het kiesstelsel voor de Tweede Kamer kunnen worden aangebracht die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezer en gekozenen mogelijk maken. In een nota aan de Tweede Kamer sprak het kabinet de voorkeur uit voor een gemengd stelsel, waarbij de helft van de kamerzetels werd verdeeld in vijf meervoudige districten op basis van evenredigheid en de andere helft op dezelfde wijze als nu.³ Oogmerk van het stelsel was meer kamerleden te krijgen die op grond van hun eigen bekendheid een plaats in het parlement verwerven en niet in het kielzog van de lijsttrekker. Voor dit stelsel bleek onvoldoende draagvlak te bestaan. Betwijfeld werd of gelet op de omvang van de districten de band tussen kiezer en gekozene wel versterkt zou worden. Als belangrijk nadeel werd ook

¹ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 36–37, Het bestel bijgesteld, p. 5–13.

² Idem, p. 7–10.

³ Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 112.

gezien dat kleine partijen minder kans op vertegenwoordiging hebben. Dit had te maken met het feit dat op basis van de landelijke uitslag slechts 75 zetels waren te verdelen, en de overige 75 in de districten. In deze kabinetsperiode werd wel de voorkeurdrempel verlaagd van 50% naar 25% van de kiesdeler, zoals eerder door de commissie-De Koning werd voorgesteld. Bij de verkiezingen van 1998 kreeg deze wijziging effect.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok werd een nieuw voorstel voor aanpassing van het kiesstelsel aangekondigd. Oogmerk van deze aanpassing zou moeten zijn enige versterking van het regionale element en van de herkenbaarheid van personen bij de verkiezingen. De nota «wijziging kiesstelsel» bevatte zes alternatieven, die aan de Tweede Kamer ter discussie werden voorgelegd. Centraal daarin stond opnieuw dat teveel kamerleden achter de brede rug van de lijsttrekker de kamer binnen komen en voor hun kandidaatstelling en verkiezing meer afhankelijk zijn van de partij, dan van de kiezers. Dit zou de band tussen kiezer en gekozen niet ten goede komen. Juist deze nadelen van het stelsel, zo werd betoogd, doen zich in onze tijd sterk gelden en maken hervorming van het stelsel dringend gewenst. De Kamer gaf te kennen uitsluitend op een voorstel voor een nieuw stelsel en niet op basis van alternatieven in discussie met de regering te willen gaan. Het kwam uiteindelijk niet tot behandeling van de nota in het parlement.

2.3. Versterking van de democratie

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat, hoewel in de afgelopen decennia de noodzaak tot herziening van het kiesstelsel wel gevoeld werd, nimmer een voorstel tot wijziging van het kiesstelsel op een meerderheid in de kamer kon rekenen. Dat roept de vraag op wat de reden is dat de regering dit wetsvoorstel in procedure brengt. Kort gezegd is het antwoord op deze vraag dat de regering van oordeel is dat herziening van het kiesstelsel een bijdrage levert aan een versterking van de democratie. De regering plaatst daarmee het voorstel om tot wijziging van het kiesstelsel te komen nadrukkelijk in een bredere context dan alleen het versterken van de band tussen kiezers en gekozenen, hoewel dat laatste wel een belangrijke doelstelling van de voorgestelde wijziging is. Het voorstel moet gezien worden tegen de achtergrond van de veranderde positie van de burger tegenover de overheid.

In de hoofdlijnennotitie is uitvoerig aandacht besteed aan de omstandigheden waaronder het huidige stelsel tot stand is gekomen en waaruit het stelsel tot in zijn details kan worden verklaard. Die omstandigheden zijn sterk gewijzigd en niet in de laatste plaats betreft dat de verhouding tussen burger en overheid.¹

Over deze laatste verhouding is de laatste jaren veel gezegd en geschreven. Recent nog heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid een rapport uitgebracht over de toekomst van de rechtsstaat. Tegen de achtergrond van de door de individualisering en de internationalisering gewijzigde maatschappelijke omstandigheden doet de Raad aanbevelingen om te bereiken dat de beginselen van de rechtsstaat ook in de huidige tijd tot hun recht komen, zodat het goed functioneren van de rechtsstaat ook in de toekomst verzekerd is. Naast individualisering en internationalisering noemt de Raad ook nog de immigratie en de digitalisering als ontwikkelingen die van invloed zijn op de rechtsstaat. De invalshoek die de Raad bij de aanbevelingen hanteert, is die van de klassieke rechtsstaat. De Raad merkt echter op dat «democratie» ook een wezenlijk deel uitmaakt van de rechtsstaat. De analyse die de Raad geeft met betrekking tot individualisering, burgerschap en rechtsstaat zijn ook van belang voor het denken over de vormgeving van de democratie. De conclusie van de Raad dat permanent onderhoud van de rechtsstaat nodig is, gaat op zowel voor de klassieke rechtsstaatsbeginselen legaliteit, machtenschei-

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nrs. 1–2, p. 5–10.

ding, rechtsbescherming en grondrechten, als voor het modernere beginsel van de democratie. Dit geldt temeer nu, zoals de Raad ook opmerkt, de democratie via het beginsel van de legaliteit ook nadrukkelijk gekoppeld is aan de rechtsstaat.

Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de algemene analyses over de veranderde positie van de burger ten opzichte van de overheid. De hoeveelheid literatuur hierover is schier eindeloos. Volstaan wordt met het noemen van enkele kenmerken die in het bijzonder van belang zijn voor de relatie tussen burgers en de leden van de Tweede Kamer en die in dat opzicht van direct belang zijn voor de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot het nieuwe kiesstelsel.

a. Toenemend gebrek aan vertrouwen

In een voorstudie bij het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» gaat Van den Brink in op de politieke habitus van de Nederlandse burger. Hij constateert dat er sinds het midden van de jaren negentig bij een belangrijk deel van de burgers wantrouwen bestaat ten opzichte van de overheid. Weliswaar vindt 59% van de burgers dat de overheid naar behoren functioneert, terwijl ruim een derde dat niet vindt (38%), maar als gekeken wordt in hoeverre burgers het gevoel hebben dat er naar hen geluisterd wordt, zijn de cijfers duidelijk negatiever. 48% van de Nederlanders heeft het gevoel dat men geen enkele invloed heeft op wat de overheid doet. Van den Brink concludeert dat men op basis van dergelijke indicatoren vraagtekens kan plaatsen bij de reputatie van Nederland als een natie waarin het sociaal-politieke vertrouwen hoog ontwikkeld is.¹ In ieder geval gaat het bestaande onbehagen ten aanzien van de overheid duidelijk verder dan de «aan de democratie inherente kritiek» die de meerderheid van de commissie-De Koning als relativering aangaf. Volgens Van den Brink drong op een of andere manier de ernst van de problematiek niet tot de politieke klasse door.²

Ook de constatering van de commissie-De Koning dat nog niet gezegd kon worden of bij de dalende opkomst van de verkiezingen sprake is van een trend of niet, lijkt inmiddels achterhaald door de feiten. Uit onderstaande cijfers blijkt dat er sprake is van een neergaande trend. Wel zijn er pieken en dalen, maar de piek is iedere keer lager dan de vorige piek. Deze conclusie wordt onderschreven door de opkomst in 2002 en 2003. Deze was duidelijk hoger dan in 1998, maar lag lager dan de vorige piek uit 1986.

Tabel. Opkomstpercentages bij verkiezingen voor de Tweede Kamer, 1971–2003

1971	79,1
1972	83,5
1977	88,0
1981	87,0
1982	81,0
1986	85,8
1989	80,3
1994	78,8
1998	73,3
2002	78,9
2003	79,9

Het is duidelijk, dat ongeacht of men van mening is dat het gebrek aan vertrouwen van bijna de helft van de burgers terecht of onterecht is, er een verplichting op de overheid rust om te proberen dit vertrouwen te winnen.

Een representatieve democratie drijft op het vertrouwen van de gerepresenteerden. Vooral de Tweede Kamer – het hart van de vertegenwoordigende democratie op nationaal niveau – dient het vertrouwen van de burgers te hebben. De regering is de overtuiging toegedaan dat aanpas-

¹ G. van den Brink, *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag 2002, p. 64.

² Van den Brink, a.w., p. 46.

sing van het kiesstelsel een bijdrage kan leveren aan een vergroting van dit vertrouwen.

b. Verschuiving naar andere vormen van participatie

Het aantal burgers dat actief is betrokken bij de politiek – door bijvoorbeeld lid te zijn van een politieke partij of bereid te zijn zich kandidaat te stellen voor een vertegenwoordigend orgaan – is beduidend kleiner geworden in de afgelopen decennia. Hoewel er bij Nederlandse verkiezingen in vergelijking met veel andere landen een relatief hoge opkomst gehaald wordt, is er wel een structurele daling waar te nemen van deze opkomstcijfers. Betekent dit dat de burger niet meer betrokken is bij de maatschappij? Dit lijkt niet het geval te zijn. Veeleer is er sprake een verschuiving naar andere vormen van maatschappelijke participatie dan het lidmaatschap van een politieke partij en het via deze weg deelnemen aan de politiek.¹ De participatie krijgt steeds meer vorm in het lidmaatschap van bijvoorbeeld actiegroepen of sociale bewegingen die zich met een specifiek thema bezighouden. Het lidmaatschap en donateurschap van grote maatschappelijke organisaties is in de periode 1980–2000 met 33% gestegen, terwijl de bevolking in deze periode met 13% steeg. Voor een vitale democratie is het echter van groot belang dat voldoende burgers actief aan de politiek deelnemen. Immers, juist in de politiek worden de beslissingen genomen die voor burgers, betrokken bij maatschappelijke activiteiten, van invloed zijn. Het is daarom belangrijk de democratie zo in te richten dat het grotere groepen burgers dan nu het geval is betreft bij de democratie. De inrichting van het kiesstelsel kan hierbij een belangrijke rol spelen.

c. Ontzuiling en personalisering

De ontzuiling is ook een verschijnsel dat al veel beschreven is. In de hoofdlijnennotitie heeft het kabinet aangegeven dat het bestaande kiesstelsel bij uitstek paste bij de politieke situatie ten tijde van de verzuiling en de daarbij behorende pacificatiedemocratie. Kenmerkend voor die periode was de samenwerking tussen de elites uit de zuilen, in combinatie met volgzzaamheid van de achterban aan de leiding van de zuilen. Het was voor het gros van de bevolking duidelijk tot welke levensbeschouwelijke groepering men behoorde, iedere groep had zijn eigen politieke partij en het kiesstelsel maakte het mogelijk dat al die partijen in de Kamer waren vertegenwoordigd. De elites uit de zuilen konden door het lijstenstelsel de samenstelling van de fracties in de Tweede Kamer in de hand houden en deden dat ook. Het gevolg was dat de verschuivingen bij verkiezingen gering waren. Het overgrote deel van de zetels in de Tweede Kamer, tot 1967 steeds ten minste 87%, werd verdeeld tussen de vijf partijen uit de vier zuilen, hoewel het stelsel alle ruimte bood aan andere partijen om een zetel in de wacht te slepen.

De situatie is inmiddels sterk veranderd. Door de ontzuiling is het aantal zwevende kiezers sterk toegenomen. Was bij de winst van 10 zetels door de PvdA in 1977 nog sprake van een politieke aardverschuiving, van winst of verlies van een dergelijk aantal zetels, of zelfs meer, is bij de afgelopen vier verkiezingen steeds sprake geweest.

Op zichzelf genomen is dat geen probleem, maar het geeft wel aan dat voor een groot deel van de kiezers «partijgebondenheid» niet meer het doorslaggevende criterium is bij het bepalen van de stem. Immers veranderingen in de grondslagen van de partijen en de inhoud van de verkiezingsprogramma's kunnen niet als verklaring dienen voor de grote fluctuaties in verkiezingsuitslagen. Er is sprake van een andere benadering van de politiek en de politieke partijen. Bij het bepalen van de keuze voor een partij is voor de kiezer niet het verkiezingsprogramma doorslaggevend, zo dit al ooit het geval was, maar de mate waarin hij er vertrouwen in heeft dat de kandidaten van deze partij in staat zijn de problemen waar

¹ Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel rapport 2002, De kwaliteit van de quartaire sector, Den Haag 2002, p. 244–245.

men voor gesteld wordt op te lossen. In die zin is er sprake van een personalisering van de politiek.

Ook over dit onderwerp is veel literatuur verschenen. In de hoofdlijnennotitie is aansluiting gezocht bij hetgeen de Franse politicoloog Bernard Manin hierover heeft geschreven.¹ Hij constateert een overgang van een «party democracy» naar een «audience democracy». Manin geeft twee argumenten voor deze verschuiving van de boodschap naar de brenger van de boodschap. In de eerste plaats houdt de overheid zich in de moderne welvaartmaatschappij met tal van onderwerpen bezig en is daarnaast de moderne maatschappij vele malen complexer dan de naaorlogse samenleving. Het gevolg is dat partijen en politici niet meer op voorhand gedetailleerd kunnen aangeven wat er zal moeten gebeuren. Aangezien kiezers ook weten dat de politiek zal moeten inspelen op niet op voorhand voorspelbare ontwikkelingen, zien ze vertrouwen in een bepaalde politicus als een meer adequaat selectie criterium dan een kritische doorlichting van de verkiezingsprogramma's. In de tweede plaats stellen de moderne communicatiemiddelen de politici in staat veel directer met de kiezers te communiceren. Het gevolg is dat de kiezers een voorkeur hebben ontwikkeld voor aansprekende en overtuigende kandidaten.

Ook in de Nederlandse politiek is dit verschijnsel zichtbaar. Politieke partijen houden bij hun kandidaatstelling rekening met het feit dat niet alleen het partijprogramma van belang is om kiezers te winnen, maar vooral ook kandidaten met een uitstraling die bij de partij past. Feit is echter dat het Nederlandse kiesstelsel ingericht is op een partijen-democratie en met uitzondering van de lijsttrekker in de praktijk nauwelijks mogelijkheden biedt voor kandidaten om een eigen kiezerslegitimatie te verwerven.

d. Veranderde positie van de politieke partijen

Hiervoor is al opgemerkt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar andere vormen van maatschappelijke participatie. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de politieke partijen. Het ledenaantal van veel partijen is sterk gedaald. De grote electorale verschuivingen bij de afgelopen vier verkiezingen laten ook zien dat de band tussen kiezer en partij los van aard is. Dit alles heeft ook gevolgen voor de zogenaamde selectiefunctie van partijen. Het wordt steeds moeilijker geschikte kandidaten te vinden voor het vervullen van het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen. Dit leidt ook tot een eenzijdige samenstelling. Zo is er al geruime tijd sprake van een oververtegenwoordiging van ambtenaren en van personen afkomstig uit het onderwijs in vertegenwoordigende lichamen.

De veranderde positie van de partijen wordt vaak geduid als de overgang van de massapartij naar de moderne kaderpartij.² Men kan constateren dat deze ontwikkeling naar de kaderpartij te ver is doorgeschoten. De partijen zijn in het verleden het contact met de leden en met de kiezers kwijtgeraakt. Dit besef is bij de partijen zelf momenteel sterk aanwezig. Veel partijen hebben de afgelopen jaren dan ook ingrijpende maatregelen genomen om de interne partijdemocratie te verstevigen en het contact met de kiezers te herstellen, bijvoorbeeld door meer inspraakmogelijkheden aan hun leden te bieden.³

De regering is van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het goed functioneren van de parlementaire democratie. Vitale partijen zullen in staat zijn zowel de discussie over politieke vraagstukken te stimuleren alsmede om aansprekende kandidaten te kandideren. Het is hiervoor van belang dat de partijen een stevige basis onder de burgers hebben. Aangezien de inrichting van het kiesstelsel de positie van de politieke partijen beïnvloedt, verwacht de regering dat een stelselwijziging de positie van politieke partijen positief beïnvloedt.

¹ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press 1997.

² Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960–1990*.

³ P. Lucardie en G. Voermans, *Portaal tot het parlement, Kandidaatstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen*, Den Haag/Groningen 2004, p. 86–87.

2.4. Doelstellingen van de kiesstelselwijziging

De regering is van oordeel dat het bestaande kiesstelsel in de weg staat aan een oplossing voor de geschetste problemen. Het huidige kiesstelsel bood een prima oplossing voor de politieke en maatschappelijke verhoudingen ten tijde van de verzuiling. Het beantwoordt echter niet aan de behoeften die heden ten dage bij de kiezers bestaan: herkenbare, aansprekende en ook aanspreekbare politici. De regering meent dat dergelijke politici in algemene zin bijdragen aan een versterking van de democratie. Hierop wordt onderstaand teruggekomen. Met het voorgaande is niets ten nadele van de huidige kamerleden gezegd. Het betreft hier een institutioneel probleem: het bestaande kiesstelsel heeft als uitgangspunt een nadruk op partijen en veroorzaakt daarmee als vanzelf dat de individuele kamerleden anoniem zijn. Om dit probleem op te lossen is het niet voldoende om het bestaande stelsel op onderdelen aan te passen, bijvoorbeeld door de voorkeurdrempel verder te verlagen of partijen per kieskring een andere, korte, lijst in te laten dienen. Het stelsel als zodanig zal moeten leiden tot een groter accent op de persoon van de volksvertegenwoordiger op een zodanige manier dat veel meer kamerleden dan thans zullen kunnen bogen op een eigen kiezersmandaat. Omdat het kind niet met het badwater moet worden weggegooid, kiest de regering voor een stelsel dat niet alleen meer accent op de kandidaten geeft, maar ook de bestaande evenredige vertegenwoordiging handhaaft.

Handhaven bestaande evenredige vertegenwoordiging

In de Nederlandse verhoudingen dient het beginsel van evenredigheid te worden behouden. Het opgeven van de afspiegeling in de Tweede Kamer van de diversiteit aan opvattingen uit de samenleving zou een groot verlies betekenen.

De regering is van mening dat de probleemanalyse van de commissie Cals/Donner, te weten de veelheid van politieke partijen en het feit dat er bij de verkiezingen geen sprake is van twee hoofdrichtingen, niet meer actueel is. Niettegenstaande de opkomst van nieuwe partijen is door een aantal fusies, in chronologische volgorde de vorming van het CDA, Groen-Links en de ChristenUnie, en het verdwijnen van enkele partijen, het aantal partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer teruggelopen. Het feit dat het Nederlandse kiesstelsel slechts een geringe drempel bevat voor nieuwe partijen heeft als voordeel dat onvrede onder de kiezers zich snel politiek kan vertalen. Dit stimuleert ook bestaande partijen signalen uit de maatschappij serieus te nemen op straffe van zetelverlies. De opkomst en daaropvolgende ondergang van de ouderenpartijen kunnen als een voorbeeld van deze werking van het kiesstelsel worden gezien. Er is derhalve geen doorslaggevende reden om de bestaande kiesdrempel die gelijk is aan de kiesdeler (i.e. 0,66% van het aantal uitgebrachte stemmen) aan te passen. Bovendien is het aantal kleine partijen beperkt. Zij bezetten gezamenlijk niet zoveel zetels dat daarmee feitelijk een belemmering wordt opgeworpen voor meerderheidsvorming na de verkiezingen. Een probleem dat ten tijde van de commissie Cals/Donner meer reëel was.

Daarbij komt dat de regering het geforceerd beperken van de keuzemogelijkheden van de kiezer niet als een oplossing ziet. In een meerderheidsstelsel als het Britse wordt de diversiteit van opvattingen onder de kiezers door het kiesstelsel weggemoffeld en wordt een heldere uitkomst van de verkiezingen geforceerd doordat het stelsel er vrijwel automatisch toe leidt dat een van de partijen een meerderheid van de zetels haalt, ook al heeft slechts een minderheid van de kiezers op deze partij gestemd. Het feit dat – anders dan onder een meerderheidsstelsel – in ons stelsel van evenredigheid een partij geen meerderheid kan halen zonder een meerderheid van de kiezers achter zich te scharen, komt ook overeen met Nederlandse opvattingen over een rechtvaardige verdeling

van de macht. In Nederland wordt evenredigheid bijna als synoniem gezien voor politieke rechtvaardigheid. Overigens zijn ook internationaal gezien meerderheidsstelsels op hun retour. Landen die een kiesstelsel invoeren of van stelsel veranderen kiezen zonder uitzondering voor het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, vaak in combinatie met een vorm van districten. Een gerenomeerd kiesstelselkundige als Lijphart verdedigt zelfs de stelling dat landen met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging het beter doen als het gaat om opkomst bij verkiezingen, politieke gelijkheid en vertegenwoordiging van vrouwen, terwijl de prestaties als het gaat om economie, welzijn en financiën gelijk zijn aan die in landen met een meerderheidsstelsel.¹ In dit verband zij er op gewezen dat ook een gemengd kiesstelsel zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, evenredige vertegenwoordiging als uitgangspunt kent. Overigens stond het handhaven van de evenredige vertegenwoordiging ook voor de commissie Cals/Donner voorop: het was de eerste eis die zij aan het kiesstelsel stelde. Het voorgaande neemt niet weg dat het kabinet niet uitsluit dat er mogelijk andere oplossingen zijn voor het feit dat de Nederlandse kiezer geen invloed heeft op de machtsvorming na de verkiezingen. Te denken valt aan een versterking van de positie van de minister-president, diens bevoegdheden en diens democratische legitimatie. Nog deze kabinetsperiode zal het kabinet een nota aan de Kamer zenden waarin onder andere op de argumenten voor en tegen de rechtstreekse verkiezing van de minister-president wordt ingegaan.

Meer kandidaten met een eigen kiezersmandaat

Op dit moment zijn er maar weinig kamerleden die kunnen bogen op een eigen kiezersmandaat. Het merendeel van de kamerleden maakt slechts deel uit van de Kamer omdat zij door hun partij hoog genoeg op de kandidatenlijst waren geplaatst, dan wel omdat zittende kamerleden tussentijds hun zetel hebben opgegeven. Indien het kiesstelsel bewerkstelligt dat meer kandidaten een direct kiezersmandaat dienen te verwerven dan heeft dat een positief effect op:

- a. de band tussen kiezers en gekozenen;
- b. de positie van de Tweede Kamer; en
- c. de positie van de politieke partijen.

ad a.

Het huidige Nederlandse kiesstelsel is niet ontworpen voor en daagt naar zijn aard weinig uit tot het opbouwen van een band tussen kiezer en kandidaat en tussen kiezer en gekozenen. In ons lijstenstelsel staat de evenredige toedeling van zetels aan *lijsten* centraal. Kandidaten hebben hun verkiezing vaak uitsluitend te danken aan hun plaats op de lijst. Hooggeplaatste kandidaten hoeven zich daarom niet zelf in te spannen om stemmen te trekken als het profiel van hun partij maar voldoende aantrekkelijk is en hun lijsttrekker zich maar met voldoende succes inspant. Indien kandidaten door het stelsel actiever een band met de burgers moeten opbouwen, kan dit enerzijds leiden tot meer vertrouwen van de burger in de politiek en anderzijds burgers uitdagen om actiever betrokken te raken bij de politiek.

ad b.

Het gebrek aan vertrouwen in de politiek wordt vaak geweten aan het gebrek aan dualisme tussen regering en parlement. Door gedetailleerde regeerakkoorden zou een meerderheid van de Kamer aan handen en voeten gebonden zijn. Hoewel op dit punt de afgelopen jaren al het nodige is veranderd, kan een nieuw kiesstelsel bijdragen aan een verdere institutionalisering van het dualisme en daarmee leiden tot versterking van de positie van de Tweede Kamer. Indien meer kamerleden een eigen kiezerslegitimatie hebben doordat kiezers zicht uitdrukkelijk voor zijn of

¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press New Haven and London 1999.

haar kandidatuur hebben uitgesproken, versterkt dit de positie van deze kamerleden. Dat heeft een positief effect op de positie van de Tweede Kamer als geheel.

Versterking van het dualisme betekent nadrukkelijk niet dat kamerleden zelfstandiger ten opzichte van hun fractie dienen komen te staan. Het gaat erom dat door de rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen een groot deel van de kamerleden en de kiezers, de fracties en daarmee de Kamer als geheel een nadrukkelijker invulling zullen geven aan de verantwoordingsrelatie tussen regering en Kamer. Dit verhoogt de kwaliteit van het debat en maakt dat de ministers en hun ambtenaren voortdurend scherp blijven.

ad c.

De verschuiving van aandacht van partijprogramma's naar de personen van de kandidaten betekent niet dat politieke partijen minder belangrijk worden. Partijen blijven essentieel in een democratie. Niet alleen zorgen zij voor een voorselectie van kandidaten, maar zij dienen ook zorg te dragen voor samenhang en coherentie. Hiervoor is al aangegeven dat veel partijen actief zijn met een versterking van de interne democratie en het hernieuwen van het contact met de kiezers.

Een verandering in het kiesstelsel zal hier een extra impuls aan geven. Partijen zullen kandidaten nomineren die actief een band op gaan bouwen met kiezers. De grotere zichtbaarheid van kamerleden in de regio zal naar verwachting leiden tot een grotere bereidheid van burgers om zelf actief deel te nemen aan de politiek, bijvoorbeeld door lid te worden van een politieke partij. Dit kan vervolgens leiden tot een opbloei van het partijleven en een nieuw elan voor de partijen.

Op basis van de voorgaande analyse heeft het kabinet in de hoofdlijnennotitie de volgende doelstellingen van het nieuwe kiesstelsel geformuleerd:¹

«Het kiesstelsel moet bevorderen dat meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven, waarbij het stelsel zo moet zijn ingericht dat dit leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van politieke partijen.»

2.5. De keuze voor een gemengd stelsel

Naar het oordeel van de regering is een gemengd stelsel de beste methode om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken. Met een dergelijk stelsel blijven de voordelen van het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging behouden, terwijl gelijktijdig het aantal kamerleden met een direct kiezersmandaat sterk toeneemt. Hieronder wordt de keuze nader toegelicht.

Het voorgestelde stelsel houdt kort gezegd in dat evenals nu de verdeling van zetels tussen deelnemende partijen plaatsvindt naar evenredigheid van de in het hele land op de kandidatenlijsten van die partijen uitgebrachte stemmen. Een deel van de aldus toegekende zetels wordt echter bezet door in districten gekozen kandidaten van die partijen. In de districten worden kandidaten uitsluitend gekozen op basis van door henzelf behaalde stemmen. Het overblijvende deel van de zetels wordt bezet door kandidaten van de lijsten van de desbetreffende partijen.

Bij de keuze voor een gemengd stelsel heeft het kabinet gezien hoe dergelijke stelsels elders in de wereld zijn ingericht en kennis genomen van de resultaten van bestudering van die stelsels door verschillende kiesrecht deskundigen.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 356, nrs. 1-2, p. 10.

In verscheidene landen worden voor de verkiezingen van het parlement op een of andere manier verkiezingen op basis van evenredigheid in een groot gebied gecombineerd met verkiezingen in kleinere districten. Al deze stelsels worden in de literatuur wel aangeduid als gemengde stelsels. Daarbinnen zijn veel varianten mogelijk en aanwezig. Zo worden de districtsverkiezingen gehouden in enkelvoudige (Duitsland) of meervoudige districten (Zweden). Soms wordt een deel van deze zetels rechtstreeks in de districten verdeeld, dus los van de landelijke uitslag (Italië), terwijl in andere gevallen in beginsel alleen de landelijke uitslag bepalend is voor de verdeling van zetels in het parlement (Nieuw-Zeeland). In het ene geval hebben kiezers één (Denemarken), in het andere geval twee stemmen (Italië). In het ene land kunnen kiezers die meer dan één stem hebben wel (Schotland) en in het andere land niet (Oostenrijk) hun stemmen verdelen over verschillende partijen. Ook staat in de meeste landen het totaal aantal leden van het parlement vast, terwijl in sommige gevallen dit aantal op grond van de verkiezingsuitslag kan fluctueren (Duitsland).

Kenmerkend voor alle gemengde stelsels is echter de combinatie van verkiezingen in een groot kiesgebied op basis van evenredigheid en verkiezingen in districten.

De invoering van gemengde stelsels is zowel populair onder nieuwe en hervonden democratieën (bijv. Hongarije en Polen) en onder zelfstandige delen binnen gevestigde democratieën waar voor het eerst een eigen parlement wordt gekozen (Wales en Schotland) als onder gevestigde democratieën als Italië (van evenredigheid naar gemengd) en Nieuw-Zeeland (van meerderheidsstelsel naar gemengd). Belangrijkste reden van de populariteit is dat gemengde stelsels de voordelen van een stelsel van evenredigheid combineren met de voordelen van verkiezingen in districten (veelal op basis van meerderheden). Zo leiden enerzijds de verkiezingen op basis van evenredigheid tot een parlement dat qua samenstelling een zuiver beeld geeft van de steun voor politieke stromingen onder de bevolking en leiden anderzijds de verkiezingen in districten tot het afleggen van persoonlijke verantwoording aan kiezers en afrekenbaarheid van kamerleden door de kiezers in het district.¹ Juist de combinatie van de twee kenmerkende componenten van een gemengd stelsel, evenredige vertegenwoordiging en verkiezingen in districten, maakt dat een dergelijk stelsel voldoet aan enerzijds de in paragraaf 2.4 beschreven doelen die het kabinet voor ogen heeft en anderzijds de voorwaarde van behoud van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Een stelsel waarin in afgebakende districten een aantal personen rechtstreeks wordt gekozen plaatst individuele kandidaten in een andere verhouding tot kiezers. Alleen districten maken de groep kiezers die zich voor een bepaalde kandidaat heeft uitgesproken herkenbaar en bieden de gekozene aldus een forum om zich tijdens de zittingsperiode van de kamer tot te richten. In de districten gekozen kamerleden zullen met het oog op hun herverkiezing gedwongen zijn om in debat te treden met hun achterban, zowel om verantwoording af te leggen, als om input te krijgen voor het werk in de kamer. Kamerleden zullen dus gedwongen zijn om meer naar buiten te treden. Hierdoor zal naar verwachting in belangrijke mate worden afgedaan aan de interne gerichtheid van de Tweede Kamer. Districten bieden daarnaast tijdens de verkiezingsperiode de mogelijkheid voor een overzichtelijke groep kiezers campagne te voeren en het vertrouwen van deze groep kiezers te winnen. De relatie met kiezers voor en na de verkiezingen zal leiden tot een grotere betrokkenheid van kiezers bij de landelijke politiek.

¹ Zie hierover uitgebreid: M.S. Shugart en M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems The best of both worlds?*

Het is een misvatting dat in het huidige ICT-tijdperk de invoering van regionale districten achterhaald zou zijn. De lokale en regionale verbondenheid van burgers is groot en is in belangrijke mate issuegericht. Uit onderzoek komen twee op het eerste gezicht tegenstrijdige ontwikkelingen naar voren. Enerzijds hebben de ICT-ontwikkelingen tot gevolg dat het belang van nationale vraagstukken afneemt in die zin dat deze vraagstukken steeds meer een internationale dimensie krijgen. Anderzijds zoekt de burger in toenemende mate zijn eigen identiteit in zijn (familie-)geschiedenis en binnen zijn woongebied. Zijn sociale functioneren is nog meer dan het was lokaal en regionaal gebonden. Deze tegenstelling wordt ook wel aangeduid als de schizofrenie van de netwerksamenleving.¹

De districtsverkiezingen kunnen partijen stimuleren zich op het niveau van deze nieuwe kiesgebieden te heroriënteren. Dit kan weer een aanknopingspunt bieden voor andere partijactiviteiten op dat niveau en tot een opbloei van het partijleven leiden. Verkiezingen in districten bieden dus kansen voor verandering en kunnen leiden tot een nieuw elan voor politieke partijen.

Voor de verkiezing van onze Tweede Kamer is invoering van een gemengd stelsel daarom de aangewezen weg. Andere mogelijkheden om deze doelen te bereiken zijn gewogen maar te licht bevonden. In de hoofdlijnennotitie en de brief van 10 februari 2004² is hierop uitvoerig ingegaan. Ook in de brief van 19 april 2004 aan de Tweede Kamer is nader ingegaan op mogelijke varianten en de redenen waarom deze minder gelukkig zijn.³

Vanzelfsprekend moet de precieze inrichting van het stelsel toegesneden zijn op de Nederlandse omstandigheden. Hierop wordt teruggekomen in het volgende hoofdstuk.

2.6. Positie van vrouwen en minderheden onder een gemengd stelsel

Als nadeel van verkiezingen in districten wordt wel gezien dat zij minder kansen bieden voor vrouwen en minderheden. In zijn advies over de hoofdlijnennotitie heeft de Raad voor het openbaar bestuur hier op gewezen. Naar de positie van vrouwen in verschillende kiesstelsels is tamelijk veel onderzoek gedaan. Op basis hiervan is er geen reden om aan te nemen dat de kansen van vrouwen om een zetel te verwerven onder het nieuwe stelsel wezenlijk verschillen van die onder het huidige stelsel. Vaak wordt aangenomen dat vrouwen meer kansen hebben in lijststelsels dan in meerderheidsstelsels met enkelvoudige districten. Dit zou voortkomen uit het feit dat politieke partijen in enkelvoudige districten meer geneigd zijn om een mannelijke kandidaat te stellen, aangezien ze denken dat deze een grotere aantrekkingskracht heeft op kiezers dan een vrouwelijke kandidaat.⁴

Toch blijkt, bij onderlinge vergelijking, dat in sommige landen met een meerderheidsstelsel, zoals Australië en Canada, meer vrouwen gekozen worden dan in landen met een proportioneel of gemengd stelsel zoals Israël en België.⁵

Tussen landen die eenzelfde stelsel hanteren blijken ook grote verschillen te bestaan, bijvoorbeeld tussen Nederland en Israël die beiden een strikt proportioneel stelsel hanteren.⁶

De conclusie kan zijn dat hoewel de inrichting van een kiesstelsel de kansen van vrouwen kan bevorderen, er andere factoren aan zijn te wijzen die hierbij een minstens even grote rol spelen. Deze zijn onder andere de rol van politieke partijen (ideologie, kandidaatstellingsprocedure, wens om vrouwen op verkiesbare plaatsen te zetten), culturele en socio-economische factoren (opleidingskansen voor vrouwen, kinderopvang,

¹ Zie hierover ook Manuel Castells, *The rise of the network society (the information age, volume 1)*, Oxford 1996, p. 22.

² Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 9.

⁴ «Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century», A United Nations Study (1992), blz. 40–41.

⁵ P. Norris, «Women's representation and electoral systems», in the *International Encyclopaedia of Elections*, ed. Richard Rose (2000), blz. 348–351.

⁶ Inter-Parliamentary Union: zie www.ipu.org.

emancipatie) en eventuele quota's die hetzij wettelijk worden opgelegd (België), hetzij door partijen zelf worden gehanteerd (Finland).¹

Omdat de vrouwen internationaal gezien redelijk goed vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer zonder dat daar verplichtende wettelijke maatregelen aan ten grondslag liggen zoals in een aantal andere landen, mag verwacht worden dat dit onder het voorgestelde gemengde stelsel niet anders zal zijn. Immers, uiteindelijk blijven het de partijen die verantwoordelijk zijn voor de kandidaatstelling en er zijn geen aanwijzingen dat de Nederlandse kiezer een voorkeur heeft voor mannelijke kandidaten. Integendeel, het merendeel van de voorkeurstemmen die thans wordt uitgebracht, gaat naar vrouwelijke kandidaten.

Over de vertegenwoordiging van etnische minderheden is uit vergelijkend onderzoek hoegenaamd niets bekend.² Aangenomen kan worden dat wat betreft minderheden naast de inrichting van het kiesstelsel, tal van andere factoren een rol spelen voor hun kansen op vertegenwoordiging. Uiteindelijk houden ook onder het voorgestelde kiesstelsel partijen een grote invloed op de mate van vertegenwoordiging van etnische minderheden in de Tweede Kamer. Zij kunnen aansprekende kandidaten in het district voordragen. Overigens vloeit uit de aard van het gemengde stelsel voort dat de landelijke lijst een waarborg kan vormen voor partijen dat naast bepaalde specialisten ook voldoende vrouwen en vertegenwoordigers van minderheden in de Kamer worden gekozen.

¹ «Differential impact of electoral systems on female political representation», Working paper W10 of the Women's Rights Series van het Europees Parlement (1997). Zie ook H.R.B.M. Kummeling, H van der Kolk en M. Lourijssen, Gemengde kiesstelsel, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht, drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004, blz. 57.

² H.R.B.M. Kummeling, H. van der Kolk en M. Lourijssen, Gemengde kiesstelsels, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht, drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004, blz. 56.

3.1. De belangrijkste keuzes in het stelsel

In de eerste paragraaf van hoofdstuk 1 is het nieuwe stelsel al heel kort aangeduid als stelsel waarin verkiezingen op basis van evenredigheid worden gecombineerd met verkiezingen in twintig meervoudige districten. De keuze voor de meer precieze vormgeving is bepaald door de omstandigheden waarin het stelsel moet werken. Die omstandigheden zijn in Nederland anders dan in andere landen waar de keuze voor een gemengd stelsel is gemaakt. Het stelsel komt dan ook met geen enkel ander gemengd stelsel precies overeen. Op grond van ervaringen met elders toegepaste gemengde stelsels en onderzoek kunnen echter wel uitspraken worden gedaan over te verwachten effecten van bepaalde keuzes. Een aantal belangrijke aspecten van het stelsel wordt hierna toegelicht. In de overige hoofdstukken van dit algemeen deel van de toelichting komen diverse onderwerpen nader aan de orde.

a. Verkiezingen op basis van evenredigheid

In het voorstel is het uitgangspunt gehandhaafd dat de zetels in het parlement naar evenredigheid worden verdeeld op basis van in het hele land behaalde stemmen op de lijsten. De drempel om voor een zetel in aanmerking te komen is gelijk gebleven. Deze bedraagt 1/150e deel van de lijststemmen. Het wordt partijen dus gemakkelijker noch moeilijker gemaakt een zetel in de wacht te slepen.

b. Verkiezingen in de districten

– het doel van de districtsverkiezingen

De voorgestelde inrichting van de districtsverkiezingen is ingegeven door de doelen die met die verkiezingen worden nagestreefd: vergroting van het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat en versterking van de band tussen kiezer en kandidaat en kiezer en gekozene. Districtsverkiezingen dagen kandidaten uit zich tot kiezers te richten in de verkiezingscampagne en dagen kamerleden uit contacten te onderhouden met hun eigen kiezers.

– meervoudige districten

Voorgesteld wordt de districtsverkiezingen te houden in kleine, gesloten, meervoudige districten. In een district wordt dus meer dan één districts-kandidaat gekozen. Bij de totstandkoming van de hoofdlijnennotitie en opnieuw naar aanleiding van discussies over die notitie met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, is onderwerp van beraad geweest of meervoudige of juist enkelvoudige districten de voorkeur verdienen. De belangrijkste overweging te kiezen voor verkiezingen in meervoudige districten is geweest dat deze ertoe leiden dat de districtsgekozenen niet geconcentreerd zullen zijn in één à twee grote fracties. In enkelvoudige districten zullen zetels vrijwel zonder uitzondering worden gewonnen door kandidaten van grote partijen, in de huidige Nederlandse verhoudingen CDA en PvdA. Dit betekent dat in het overgrote deel van de districten, de districtsverkiezingen alleen voor die grote partijen relevant zijn en de overige partijen feitelijk buiten spel staan. Daarnaast verwerft de relatief grootste partij een onevenredig groot aantal districtszetels. Gemiddeld genomen is 40% van het aantal stemmen voldoende om meer dan 60% van het aantal districtszetels te halen. In Nederland wordt dit effect nog versterkt doordat er meer dan twee grote partijen zijn. De kans dat in Nederland in enkelvoudige districten kandidaten van de relatief grootste partij het overgrote deel van de districten binnenhaalt is erg groot. Berekeningen bevestigen dit.¹

¹ H. van der Kolk, De consequenties van een verandering in het kiesstelsel voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht, drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004, blz. 85 e.v. De berekeningen zijn gemaakt op basis van oude verkiezingsuitslagen. Er is vanuit gegaan dat kiezers in de enkelvoudige districten een stem zouden hebben uitgebracht op de kandidaat van de partij waarop zij onder het huidige stelsel hebben gestemd.

Ze laten ook zien dat kandidaten van de op een na grootste partij vrijwel alle resterende zetels binnenhalen. De districtskamerleden zullen bij enkelvoudige districten dan ook geconcentreerd zijn in één van de fracties. Dit zal leiden tot een onevenwichtige inbreng vanuit de districten. Daarmee leidt het stelsel niet tot een versterking van het parlement in die zin dat de informatie en kennis die kamerleden op grond van hun districts-kandidaatschap hebben opgedaan, een versterking van de Tweede Kamer als geheel meebrengt. Bij verkiezingen in meervoudige districten doet de concentratie van districtskandidaten bij één van de grote fracties zich niet voor. Dit leidt tot een evenwichtiger inbreng vanuit de districten. Verkiezingen in meervoudige districten bieden in verhouding tot verkiezingen in enkelvoudige districten meer kiezers een kans met succes de districts-kandidaat van hun voorkeur te kiezen en meer partijen een kans om een district binnen te halen. Bij meervoudige districten is bovendien de kans dat voor een partij meer districtszetels worden gewonnen dan het aantal zetels dat een partij haalt op basis van de landelijke stem (overschotzetels) buitengewoon klein, zelfs bij een relatief groot aantal districtszetels. Dit komt omdat in ieder geval alle grote partijen zetels in de districten behalen en de verdeling daardoor tamelijk evenwichtig is. Dit betekent dat bij meervoudige districten meer kamerzetels kunnen worden toebedeeld aan districtskandidaten dan bij enkelvoudige districten. Met andere woorden, het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat kan bij meervoudige districten groter zijn dan bij enkelvoudige districten. Voordeel van meervoudige districten is bovendien dat de grenzen van de districten kunnen worden vastgelegd in de wet. Voor elke verkiezing kan op basis van het inwoneraantal worden vastgesteld hoeveel districtszetels aan de afzonderlijke districten wordt toebedeeld. Bij enkelvoudige districten zullen met enige regelmaat de districtsgrenzen opnieuw moeten worden vastgesteld, omdat ze gelijk van omvang moeten zijn. Dit kan leiden tot gerrymandering (het op grond van politieke motieven wijzigen van districtsgrenzen). In een gemengd stelsel is dit overigens een probleem van ondergeschikte aard omdat de uitslag van de districts-verkiezingen in beginsel niet van invloed is op de zetelverdeling in de Tweede Kamer.

Hoofdstuk 4 gaat nader op de districtsindeling in en de aspecten die daarbij een rol spelen. Daarop vooruitlopend merk ik het volgende op. De omvang van de meervoudige districten moet zodanig zijn dat de kansen voor het behalen van het doel van versterking van de band tussen kiezer en kandidaat en kiezer en gekozene zo optimaal mogelijk zijn. Dat betekent dat de districten zo klein mogelijk moeten zijn. Anderzijds is de keuze voor meervoudige districten juist ook ingegeven door het feit dat verscheidene partijen in de districten een kans op een zetel moeten hebben. Dit betekent dat er in elk geval ook wat grotere districten zouden moeten zijn waarin vier à vijf kandidaten worden gekozen. Daarom is voorgesteld de meervoudige districten zo te kiezen dat ze verschillend in grootte zijn en er twee tot vijf zetels zijn te verdelen.

– een personenstelsel in de districten

Het doel om het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat te vergroten, heeft aanleiding gegeven tot de keuze voor de enkele niet-overdraagbare stem in de districten. Kandidaten staan in dit stelsel niet op een lijst. Er is dus sprake van een personenstelsel. Dit betekent niet dat kandidaten niet namens een partij kandidaat zijn. De kiezer brengt een stem uit op de kandidaat van zijn voorkeur. Die stem komt alleen ten goede aan die kandidaat. Kandidaten worden dus uitsluitend op basis van aan hun persoon toegekende stemmen gekozen. De stem op een kandidaat van een bepaalde partij kan niet mede ten goede komen aan een andere kandidaat van die partij. Dat is ook niet nodig, nu de zetelverdeling tussen de partijen tot stand komt via de eerste, landelijke stem. Belang-

rijkste reden dat niet is gekozen voor een lijstenstelsel in de districten, is dat in dat geval ook in de districten kandidaten op basis van hun plaats op de lijst zouden kunnen worden gekozen. Dat kan ook kandidaten betreffen die zelf nauwelijks of geen stemmen hebben behaald. Daarmee zouden de districtsverkiezingen hun doel voorbij schieten.

De in de districten gekozen kandidaten gaan bij voorrang de zetels bezetten die hun partij landelijk heeft gehaald. Indien een partij 38 zetels heeft behaald op basis van de landelijke stemmen en twintig districts-kandidaten een districtszetel in de wacht hebben gesleept, dan worden twintig van de 38 zetels van de desbetreffende partij door districts-kandidaten bezet. De overige zetels worden bezet door kandidaten van de landelijke lijst.

Zowel de Raad voor het openbaar bestuur als de Kiesraad noemen in hun advies over de hoofdlijnennotitie als nadeel van het personenstelsel in de districten dat als een in een district gekozen kamerlid de Tweede Kamer verlaat, er geen vanzelfsprekende opvolger in het district is. Er bestaat inderdaad geen wettelijke mechanisme dat de districts-kandidaat bij zijn aftreden wordt vervangen door een andere districts-kandidaat. Een in het district gekozen kamerlid zal bij zijn vertrek doorgaans worden vervangen door een kandidaat van de landelijke lijst. Een fractie zou er wel voor kunnen kiezen om intern een iemand aan te wijzen die contacten onderhoudt met het district. Het ontbreken van een vanzelfsprekende opvolger voor een in een district gekozen kandidaten is in meervoudige districten overigens minder bezwaarlijk dan in enkelvoudige districten. Er blijven immers ook bij tussentijds vertrek van een in een district gekozen kamerlid, nog kamerleden die in dat district zijn gekozen over.

– de districtsdrempel

Toekenning van de districtszetels in volgorde van het aantal behaalde stemmen kan er toe leiden dat een kandidaat met een zeer gering aantal stemmen een districtszetel behaalt. In dat geval kan worden betwist dat de gekozene beschikt over een voldoende eigen mandaat, dat zijn verkiezing als districts-kandidaat rechtvaardigt. Er is dan ook voor gekozen een forse districtsdrempel in te voeren van 50% van de landelijke kiesdeler. Aldus wordt optimaal recht gedaan aan het uitgangspunt dat de districten kamerleden moeten genereren die daadwerkelijk op een eigen mandaat kunnen bogen.

c. De samenhang tussen evenredigheid en de verkiezingen in districten; de berekening van de uitslag

– twee stemmen

De verdeling van de zetels in het parlement vindt plaats op basis van de in het hele land uitgebrachte stemmen naar evenredigheid. Er zou voor gekozen kunnen worden de kiezers in het nieuwe stelsel één stem toe te kennen. Verkiezingen in districten veronderstellen dat in elk geval een stem op een districts-kandidaat kan worden uitgebracht. Het is mogelijk de aldus in alle districten samen uitgebrachte stemmen bepalend te laten zijn voor de verdeling van zetels over partijen. Alle districtsstemmen voor districts-kandidaten van een bepaalde partij bepalen dan samen het aantal zetels van die partij in de Tweede Kamer. Vooral voor aanhangers van kleine partijen is dit niet erg aantrekkelijk. De districts-kandidaat van de eigen partij zal vaak geen reële kans hebben in zijn district een zetel te veroveren. Indien de aanhanger van een kleine partij zijn stem echter uitbrengt op een districts-kandidaat die wel een kans maakt, dan benadeelt hij daarmee de partij van zijn voorkeur. Brengt hij daarentegen een stem uit op de partij van zijn voorkeur, dan mist hij een kans om de districts-verkiezingen op de door hen gewenste manier te beïnvloeden. Aan de

mogelijkheden van de kiezer wordt dan ook het meeste recht gedaan door hem twee stemmen te geven. De verschillende betekenis van de twee lagen van de verkiezingen, landelijk en districtsgewijs, komt daardoor ook het beste tot uiting. Voorgesteld is daarom iedere kiezer¹ twee stemmen te geven, een landelijke stem en een districtsstem. Dit heeft ook de instemming van zowel de Raad voor het openbaar bestuur als de Kiesraad.

– de betekenis van beide stemmen; de verhouding tussen totaal aantal zetels en districtszetels

De landelijke stem bepaalt de verdeling van de zetels in het parlement tussen de deelnemende partijen. Dat gaat op dezelfde manier als nu het geval is. De districtsstem wijst personen aan die een deel van de zetels gaan bezetten. Deze districtsgekozenen bezetten zetels van hun partij die op grond van de landelijke stem zijn behaald. De districtsverkiezingen bepalen dus niet de krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer, maar de personele bezetting van kamerzetels. Dit gaat vanuit het oogpunt van evenredigheid goed zolang voor een partij niet meer districtszetels worden gewonnen dan ze landelijke zetels heeft behaald. Zijn er voor een partij meer districtskandidaten gekozen dan de partij landelijke zetels heeft behaald, dan is er sprake van overschotzetels. Naarmate het aantal te verdelen districtszetels groter is in verhouding tot het totale aantal kamerzetels, neemt de kans op het ontstaan van overschotzetels toe. Dat is vanuit het oogpunt van evenredigheid niet aantrekkelijk. Gezocht is daarom naar een aantal districtszetels waarbij de kans op overschotzetels zeer klein is, maar waarbij toch sprake is van een aanmerkelijke toename van het aantal kamerleden met een eigen mandaat. Alles afwegende is mede op basis van onderzoek naar de waarschijnlijkheid van overschotzetels gekozen voor de verkiezing van maximaal 75 districtskandidaten.² (Maximaal, omdat het kan voorkomen dat onvoldoende kandidaten de districtsdrempel halen en dan niet alle districtszetels worden bezet.) Bij de kans op het ontstaan van overschotzetels speelt ook de omvang van de districten en het binnen de districten gehanteerde kiesstelsel een rol. De invloed van deze elementen op de verkiezing van districtskandidaten komt nader aan de orde in de hoofdstukken 4 respectievelijk 7.

– landelijke lijsten

Uit het voorgaande is duidelijk dat niet alle honderdvijftig zetels worden toegewezen aan districtskandidaten. Een deel van de zetels gaat naar kandidaten van de lijst van de partij. De landelijke verkiezingen vinden dan ook net als nu plaats op basis van een lijstenstelsel. Er is voor gekozen kiezers evenals nu een (voorkeur)stem te laten uitbrengen op een kandidaat van een lijst. Ook de Kiesraad is voorstander van het uitbrengen van de landelijke stem op een kandidaat. Het belangrijkste argument dat hij hiertoe aanvoert is dat dit ook aanhangers van kleinere partijen die naar verwachting geen districtszetel zullen winnen, de mogelijkheid geeft de samenstelling van de fractie te beïnvloeden. Daarnaast wijst de Kiesraad er op dat er bij de kiezers ook behoefte bestaat om een voorkeurstem uit te brengen. Op dit onderwerp wordt in hoofdstuk 7 uitvoeriger teruggekomen.

– verenigbaarheid van kandidatuur op de lijst en in de districten

Aanvankelijk was het kabinet er voorstander van dat een districtskandidaat niet tevens op de landelijke lijst van zijn partij zou kunnen staan. Hierdoor zou het beste recht worden gedaan aan het eigen karakter van enerzijds de verkiezing op landelijk niveau en anderzijds de verkiezing in districten. Hierdoor wordt immers voorkomen dat een kandidaat die verliest in zijn district alsnog via de landelijke lijst wordt gekozen. Zowel de Raad voor het openbaar bestuur als de meerderheid van de Kiesraad zijn geen voorstander van een verbod van dubbele kandidatuur. Ook de Tweede Kamer gaf er blijk van geen voorstander te zijn van zo'n

¹ Dit geldt niet voor kiezers in het buitenland, omdat deze niet wonen in een district (zie hierover hoofdstuk 6).

² Zie noot 21.

verbod, door vrijwel kamerbreed de motie van het lid Spies c.s. te steunen waarin de regering werd gevraagd bij de uitwerking van de voorstellen voor een nieuw kiesstelsel geen onverenigbaarheid van kandidatuur op de landelijke lijst en de districtslijst te introduceren.¹

Alles afwegende is de regering tot de conclusie gekozen dat bij nader inzien de voordelen van verenigbaarheid opwegen tegen het hiervoor geschetste nadeel. In paragraaf 5.7.1. wordt de afweging nader toegelicht. Hier wordt volstaan met de vermelding van twee belangrijke voordelen, namelijk dat verenigbaarheid partijen meer mogelijkheden biedt om ook in minder zekere districten goede kandidaten te stellen omdat deze ook bij verlies in het district alsnog via de landelijke lijst in de Kamer kunnen komen en dat districts kandidaten die niet in hun district maar wel via de lijst worden gekozen, geneigd zullen zijn toch banden met hun district te onderhouden. Dat laatste komt de band tussen kiezers en gekozenen ten goede.

Het is echter niet mogelijk dat een districts kandidaat in meer dan één district staat. Dit zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de kandidaat op basis van de uitslag in meer dan één district voor een zetel in aanmerking komt. Bepaald moet dan worden in welk district hij is gekozen. Hierdoor zouden de kiezers in het district waar hij wel voldoende stemmen heeft behaald, maar niet verkozen is verklaard, in de kou staan.

– de gevolgen van overschotzetels voor de berekening van de uitslag
Hierboven is opgemerkt dat de verdeling van de zetels over partijen in principe op dezelfde manier als nu plaatsvindt op basis van de landelijke stemmen. Het is echter mogelijk dat meer kandidaten van een partij zetels in de districten halen dan het aantal zetels waar de partij op basis van de landelijke uitslag recht heeft, hoewel het stelsel zo is ingericht dat de kans daarop buitengewoon gering is. In het voorstel wordt een voorziening getroffen voor het geval overschotzetels zich toch voordoen. Uitgangspunt daarbij is dat behaalde districts zetels in beginsel worden toegekend. Ongelimeerde toekenning zou echter op gespannen voet kunnen komen staan met het in de Grondwet neergelegde beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Wel is het mogelijk die evenredigheid te begrenzen met het oog op een goede werking van het stelsel. Ieder systeem van restzetelverdeling doet dit feitelijk. Voorgesteld wordt daarom eventuele overschotzetels uitsluitend toe te kennen ten koste van restzetels. Dit is lijn met het advies van de Kiesraad over de hoofdlijnennotitie. In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de grondwettigheid van dit voorstel.

– de berekening van de uitslag in het kort
Hoofdstuk 7 bevat een uitvoerige uiteenzetting van de precieze berekening van de uitslag. Kort gezegd gaat deze als volgt in het werk. Iedere partij krijgt zoveel zetels toegewezen als het aantal malen dat de partij de kiesdeler heeft behaald (de toedeling van door partijen behaalde «hele» zetels). Per district wordt vervolgens bepaald welke kandidaten in de districten zijn gekozen. Over het algemeen zal nu blijken dat alle partijen meer landelijke dan districts zetels hebben behaald. Als dat zo is kan worden overgegaan tot de verdeling van de restzetels volgens het systeem van de grootste gemiddelden. Mocht dat niet zo zijn dan worden de overschotzetels toegekend tot maximaal het aantal te verdelen restzetels.

Per partij worden ten slotte de zetels toebedeeld aan de kandidaten. Als eerste komen voor een zetel in aanmerking de kandidaten die in de districten zijn gekozen. De zetels die nog niet bezet zijn, worden toebedeeld aan kandidaten van de landelijke lijst. Daarbij komen kandidaten die

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 4.

de voorkeurdrempel hebben behaald in volgorde van het aantal stemmen dat zij hebben behaald, als eersten in aanmerking voor een zetel.

3.2. Het stelsel puntsgewijs

Het voorgestelde stelsel houdt dus het volgende in:

- De verkiezingen voor de Tweede Kamer kennen twee lagen:
 - de landelijke verkiezingen op basis van evenredigheid waarbij een lijstenstelsel wordt gehanteerd
 - de districtsverkiezingen waar in meervoudige districten kandidaten worden gekozen in volgorde van het aantal stemmen dat ze hebben behaald.
- De kiezer heeft twee stemmen: een landelijke stem en een districtsstem.
- De landelijke stem brengt de kiezer uit op een kandidaat van de lijst van een partij.
- De districtsstem brengt de kiezer uit op een districtskandidaat.
- Districtskandidaten kunnen ook op de landelijke lijst staan.
- Districtskandidaten zijn in niet meer dan één district kandidaat.
- Op basis van de landelijke stemmen worden de zetels in het parlement verdeeld over de partijen.
- Maximaal de helft van de zetels in het parlement wordt bezet door in districten gekozen kandidaten.

HOOFDSTUK 4. DE KIESDISTRICTEN

4.1. Inleiding

In het nieuwe stelsel worden 75 kamerleden gekozen in meervoudige districten. Hiervoor is reeds geschetst dat de voorkeur is uitgegaan naar meervoudige districten omdat dit beter past in het Nederlandse politieke landschap, waarin geen sprake is van twee grote politieke stromingen die samen het overgrote deel van de zetels in het parlement verdelen.

De keuze voor verkiezingen in meervoudige districten betekent dat Nederland in districten verdeeld moet worden en dat moet worden bepaald hoeveel zetels er per district te verdelen zijn. In het wetsvoorstel is gekozen voor een indeling in districten met in de wet vastgelegde grenzen. Dit heeft als grote voordeel boven variabele grenzen dat districten met vaste grenzen duidelijk zijn; wettelijk vastgelegde grenzen voorkomen dat een kiezer door een eenvoudige verandering van de grenzen bij een volgende verkiezing net in een ander district komt te wonen. Ook voorkomt het voortdurende discussies over het aanpassen van de grenzen. Tevens kunnen politieke partijen hun interne structuur eventueel aanpassen aan de indeling van de districten, zonder het risico te lopen deze regelmatig te moeten aanpassen.

Het hanteren van vaste grenzen betekent wel dat de verhoudingen tussen de inwonertallen van de districten door de jaren heen kunnen wijzigen. Hiermee zal bij de zetelverdeling over districten rekening gehouden moeten worden. Verder brengen wettelijk vastgelegde grenzen met zich dat bij een eventuele gemeentelijke herindeling waardoor een wijziging van een districtsgrens noodzakelijk is, deze wijziging bij wet moet geschieden. In praktijk zal dit in de herindelingswet gebeuren, net als nu het geval is met de indeling in kieskringen. Met het voorstel de grenzen in de districten vast te leggen in de wet wordt aangesloten bij het advies van de Kiesraad over de hoofdlijnennotitie.

Alvorens in te gaan op het aantal te verdelen districtszetels, het aantal zetels per district en de indeling in districten, merk ik op dat in een gemengd stelsel de districtsindeling van minder groot belang is dan in een stelsel waar enkel in districten verkiezingen worden gehouden. Dit houdt verband met het feit dat de districtsindeling in beginsel geen invloed heeft op de krachtsverhoudingen in het parlement, omdat die door de landelijke stem worden bepaald.

4.2. Het totale aantal districtszetels

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat in het nieuwe stelsel niet zal worden afgeweken van het vaste aantal van honderdvijftig kamerzetels en dat het vereiste van evenredigheid onverkort geldt. In het voorgestelde gemengde stelsel worden alle 150 zetels in beginsel verdeeld naar evenredigheid van de in het hele land op de onderscheiden lijsten uitgebrachte stemmen. Kandidaten die op basis van de uitslag in de districten in aanmerking komen voor een districtszetel wordt in principe een zetel toegekend. Dit is belangrijk om het vertrouwen van de kiezer in de districtsverkiezingen niet te beschamen. Het toekennen van in beginsel alle behaalde districtszetels kan er echter toe leiden dat meer kandidaten van een partij zetels behalen dat het aantal zetels waarop een partij op grond van de landelijke stemmen recht heeft (overschotzetels). Overschotzetels dienen vanuit het oogpunt van evenredigheid echter zoveel mogelijk voorkomen te worden. Het moge duidelijk zijn dat de kans op overschotzetels afneemt, naarmate het aantal districtszetels kleiner is. Dit pleit, gezien het vereiste van evenredigheid, voor het toekennen van een niet te groot gedeelte van de totaal honderdvijftig zetels aan de districten. Anderzijds brengt de doelstelling van het voorstel van wet mee dat een zo groot mogelijk deel van de kamerleden in districten wordt gekozen. Het

gaat er immers om dat zoveel mogelijke personen met een eigen mandaat in de Kamer komen.

Om aan deze doelstelling recht te doen en toch de kans op overschotzetels zo klein mogelijk te houden is voorgesteld 75 zetels over de districten te verdelen. Opgemerkt is reeds dat uit berekeningen blijkt dat bij dit aantal de kans op overschotzetels buitengewoon gering is. Hierbij speelt ook de keuze van de districtsomvang (zie paragraaf 4.4) en het in de districten gehanteerde kiesstelsel (zie hoofdstuk 7) een rol.

4.3. De grondslag voor het aantal zetels per district

In het voorstel hangt het aantal zetels dat aan een district wordt toegevoegd af van het aantal inwoners in het district. Andere opties zijn het aantal zetels te relateren aan het aantal kiesgerechtigden, de oppervlakte van het district, of een combinatie van deze factoren. Een belangrijke reden om het aantal zetels te relateren aan het aantal inwoners is dat dit aansluit bij de manier waarop het aantal zetels van provinciale staten en gemeenteraden wordt vastgesteld. Het aantal inwoners is bovendien op elk moment tamelijk eenvoudig te bepalen. Verder past het gekozen criterium het best bij het adagium dat de Tweede Kamer het gehele Nederlandse volk – en dus niet alleen de kiezers – vertegenwoordigt.

Meervoudige districten impliceren een minimum van twee zetels per district. Aangezien er 75 zetels over de districten te verdelen zijn, moet een district per zetel $1/75$ of 1,33% van het totaal aantal inwoners van Nederland bevatten. Om te berekenen hoeveel zetels elk district toegevoegd krijgt, moet voor iedere verkiezing worden vastgesteld hoeveel keer elk district dit aantal inwoners bevat. Op basis van de grootste overschotten worden eventuele zetels die nog niet zijn verdeeld toebedeeld aan de districten. Aan een district worden ten minste twee zetels toegekend.

Voorgesteld wordt de bevoegdheid om op basis van de genoemde rekenregel te bepalen hoeveel zetels aan een district worden toegewezen, te verlenen aan de Kiesraad. Het is belangrijk dat een onafhankelijk orgaan de aantallen zetels per district vaststelt. De Kiesraad heeft al diverse bevoegdheden als centraal stembureau voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Deze bevoegdheid past daar goed bij. Bij iedere verkiezing van de Tweede Kamer bepaalt de Kiesraad uiterlijk zes maanden voor de kandidaatstelling het aantal zetels per district op basis van het percentage van de bevolking van Nederland dat in het desbetreffende district woont op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de verkiezing wordt gehouden. Vaststelling een half jaar voor de kandidaatstelling geeft politieke partijen op tijd de nodige duidelijkheid. Dit betekent wel dat de zetels over de districten worden verdeeld op basis van inwonertallen in het jaar voorafgaand aan de verkiezingen. Ook als de verkiezingen in de tweede helft van het jaar worden gehouden, hetgeen zich kan voordoen bij een tussentijdse ontbinding van de kamer, vormen de inwonertallen op 1 januari van het voorafgaand jaar het uitgangspunt voor de toedeling van zetels. De Kiesraad lijkt dit minder gelukkig te vinden gezien zijn opmerking bij artikel E1a, vierde lid. Een andere keuze zou de regeling echter compliceren omdat dan twee referentiedata gelden, afhankelijk van het tijdstip van de verkiezingen. Deze complicatie is onnodig omdat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de bevolkingsaantallen ten opzichte van elkaar in twee opeenvolgende jaren sterk zullen wisselen. Een complicatie die niet nodig is, is ook niet wenselijk.

De gekozen methode van berekening van de aantallen districtszetels is vergelijkbaar met de wijze waarop de Kiesraad voor de verkiezingen van de Eerste Kamer de stemwaarde vaststelt op basis van inwonertallen van

de verschillende provincies (artikel U 2). De Kiesraad heeft hierbij geen enkele beleidsvrijheid.

Het zou ook mogelijk zijn geweest het aantal zetels per district vast te leggen in de wet. Dit heeft als groot nadeel dat wetswijziging noodzakelijk is als door bevolkingsgroei of -afname het in de wet toebedeelde aantal zetels niet meer overeenkomt met de aan die toedeling ten grondslag liggende rekenregel. Zeker bij tussentijdse verkiezingen kan de tijdrovende procedure van een wetswijziging ertoe leiden dat de wijziging niet voor de verkiezingen gerealiseerd kan worden.

4.4. De indeling in kiesdistricten

Bij de indeling van de districten spelen diverse factoren een rol. In de eerste plaats is het belangrijk er voor te zorgen dat een district een enigszins samenhangend gebied is waar de kiezer zich iets bij kan voorstellen. Daarnaast is van belang dat met de districtsindeling de doelstellingen van het kiesstelsel zoveel mogelijk worden bereikt, zonder dat afgedaan wordt aan de randvoorwaarden voor wijziging van het kiesstelsel.

De keuze voor een samenhangend gebied als district vergroot de kans dat de kiezer zich vertegenwoordigd voelt door de gekozen districts-kandidaten. Bovendien heeft de districts-kandidaat in dat geval een meer herkenbaar kiezersforum. Daarom is het belangrijk bij de indeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande bestuurlijke indelingen. Er is voor gekozen om bij de vaststelling van de districtsgrenzen de provinciegrenzen niet te overschrijden. Ook maken gemeenten in hun geheel deel uit van één district.

Het criterium dat districten geen provinciegrenzen overschrijden, leidt ertoe dat de omvang van de kleinste provincie de ondergrens vormt van de districten. Het kleinste district is dan Flevoland, met een inwoneraantal van 350 000. Dit betekent in het gekozen systeem van zetelverdeling over de districten dat dit district twee zetels krijgt, ook al heeft het daar gezien zijn inwoneraantal geen recht op. Dat laatste geldt ook voor Zeeland.

Voor wat betreft de indeling van de overigen districten kan ervoor worden gekozen districten te maken van ongeveer gelijke omvang. Dit zou betekenen dat Nederland in ongeveer 37 districten van elk twee zetels verdeeld zou worden. Dit zou echter betekenen dat in praktijk vrijwel alle districtszetels worden verdeeld tussen de twee of drie grootste partijen. Het is echter wenselijk de districtsverkiezingen voor meer dan deze twee à drie partijen aantrekkelijk te maken. Uit onderzoek is gebleken dat indien gekozen wordt voor een stelsel met relatief veel grote districten ook kleinere partijen districtszetels kunnen halen.¹ Bovendien zou de verdeling van vrijwel alle districtszetels over slechts twee partijen bij een aantal van 75 districts-kandidaten de kans op overschotzetels meer dan theoretisch maken en dus dwingen tot een verkleining van het aantal districts-kandidaten. Dit is echter niet aantrekkelijk vanwege de wens te komen tot een zo groot mogelijk aantal kandidaten met een eigen kiezersmandaat. Er zijn dus verschillende redenen ook grotere districten in te stellen.

Daarom bevat het voorstel districten van verschillende omvang. Bijkomend voordeel is dat grote steden dan niet behoeven te worden opgedeeld in meer dan één district, wat strijd zou opleveren met het criterium dat gemeenten geheel tot één district behoren.

Districten mogen echter ook niet te groot van omvang zijn, omdat dan de doelstelling van het wetsvoorstel, versterking van de band tussen kiezer en gekozene, in het gedrang komt. In het voorstel is gekozen voor een maximum van vijf zetels per district. Een district van die omvang heeft ongeveer 1 miljoen inwoners.

¹ H. van der Kolk, De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht, drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004, blz. 175.

Het voorgaande kan de vraag oproepen waarom niet is gekozen voor uitsluitend districten van vier of vijf zetels. In de eerste plaats is hiervan afgezien omdat het wenselijk werd geacht provinciegrenzen in acht te nemen en aldus bestuurlijk en maatschappelijk geaccepteerde territoriale eenheden te handhaven. In de tweede plaats omdat een groot aantal districten – bijvoorbeeld vijftien – van deze omvang in combinatie met het stelsel van de enkele niet overdraagbare stem kan leiden tot overschotzetels voor de in omvang vierde of vijfde partij. Indien immers kandidaten van deze partijen in alle districten een zetel in de wacht zullen slepen dan is dit aantal bij vijftien districten mogelijk groter dan het aantal zetels dat deze partijen behalen op grond van de landelijke stem.

De VNG merkt in haar advies op dat de criteria van een minimale districtsomvang enerzijds en inachtneming van de provinciegrenzen anderzijds, niet altijd leiden tot een logische districtsindeling. De regering hecht er echter aan beide criteria in acht te nemen. Dat geldt voor het eerste criterium omdat bewust is gekozen voor meervoudige districten en het niet goed verdedigbaar is als het aantal inwoners per districtszetel te zeer uit elkaar loopt. Dat geldt voor het tweede criterium omdat het goed is bestaande bestuurlijke grenzen die als min of meer natuurlijk worden ervaren in acht te nemen als dat mogelijk is. Omdat Nederland thans niet is onderverdeeld in twintig bestuurlijke eenheden, zal voor welke indeling ook een periode van gewenning nodig zijn. De districten leven nog niet, maar moeten gaan leven als gevolg van de districtsverkiezingen. De indeling is zo gekozen dat dit ook kan.

Overwogen is om, zoals de Kiesraad voorstelde in zijn advies over de hoofdlijnennotitie, de huidige indeling in kieskringen te behouden. Deze voldoet echter niet aan de hiervoor gestelde eisen. Sommige kieskringen zijn te groot, deze omvatten bijna 1.5 miljoen inwoners. Daarom is een nieuwe indeling gemaakt, die is vastgesteld in de voorgestelde tabel bij artikel E 1, waarbij Nederland in twintig districten wordt verdeeld. Deze indeling levert districten op waar tussen de twee en vijf zetels te verdelen zijn.

District	aantal inwoners	aantal keer 1/75 x 16 168 554	aantal zetels
1. Groningen	565 758	2,624 344	3
2. Friesland	636 184	2,951 025	3
3. Drenthe	478 799	2,220 973	2
4. Overijssel	1 094 032	5,074 814	5
5. Flevoland	351 600	1,630 944	2
6. Noord-Gelderland	989 559	4,564 939	5
7. Rivierenland	956 600	4,412 896	4
8. Utrecht	1 152 218	5,344 718	5
9. Noord-Holland	760 383	3,527 139	4
10. Amsterdam	739 104	3,409 564	3
11. Haarlemmermeer	1 072 606	4,948 044	5
12. Midden-Holland	766 296	3,554 567	4
13. Regio Den Haag	962 900	4,466 541	5
14. Regio Rotterdam	930 517	4,316 328	4
15. Zuid-Holland Zuid	792 858	3,677 778	4
16. Zeeland	376 959	1,748 575	2
17. Noord-Brabant West	729 002	3,381 574	3
18. Noord-Brabant Noord	952 004	4,415 998	4
19. Regio Eindhoven	719 158	3,335 911	3
20. Limburg	1 142 017	5,297 399	5
Totaal	16 168 554		75

Hierbij geldt dat alle provincies op vier na in hun geheel één district vormen. Vier provincies zijn hiervoor te groot, te weten Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Deze provincies zijn in twee

of meer districten verdeeld, waarbij regionale samenwerkingsverbanden de basis zijn geweest voor de grenzen. Ook is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige kieskringindeling, met als gevolg dat zeventien van de huidige negentien hoofdstembureaugemeenten dat kunnen blijven. Van de ervaringen van deze gemeenten met de werkzaamheden van het hoofdstembureau kan dus ook onder de werking van het nieuwe stelsel gebruik worden gemaakt. Slechts in drie districten zal een nieuwe hoofdstembureaugemeente aangewezen moeten worden. Vanzelfsprekend zullen alle hoofdstembureaugemeenten worden voorgelicht over de wijzigingen in het kiesstelsel en de gevolgen die de wijzigingen hebben voor de werkzaamheden van het hoofdstembureau. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de nieuwe hoofdstembureaus. In het advies over dit wetsvoorstel geeft de Kiesraad aan dat de voorgestelde indeling tamelijk evenwichtig is. Wel wijst de Kiesraad op het feit dat in Brabant en Limburg de zetelaantallen naar beneden worden afgerond. Aan een afronding valt vanzelfsprekend niet te ontkomen, dat zal soms naar boven en soms naar beneden zijn. Overigens is niet alleen in Limburg en Brabant, maar ook in Utrecht en Rivierenland sprake van afronding naar beneden. Bij verschuiving van bevolkingsaantallen zal de afronding op termijn ongetwijfeld net anders uitvallen. In geen geval kan een reden voor andere afrondingsregels zijn dat het – in de woorden van de Kiesraad – niet onaannemelijk is dat in Brabant en Limburg het fenomeen districts-kandidaat relatief sterk leeft. In het midden kan worden gelaten of in dit ook in werkelijkheid zo zal zijn.

Hierboven is voorbijgegaan aan de kiezers die geen ingezetene van Nederland zijn. Aangezien zij niet in een district binnen Nederland wonen, is er voor gekozen hen niet bij één van de voorgestelde districten in te delen. Uitgangspunt is dat uitsluitend de inwoners van een district de districts-kandidaat kiezen. Zij vormen het herkenbare kiezersforum voor en na de verkiezing van de districts-kandidaat.

Overwogen is om een apart district te creëren voor de Nederlandse kiezers in het buitenland. Het gaat hier om een groep van ongeveer 600 000 potentiële kiezers. Dit zou in het nieuwe stelsel een district opleveren met drie zetels. Voordeel van een dergelijk district is dat de kiezers in het buitenland dan eigen «districts»vertegenwoordigers kunnen kiezen. Los van de vraag of dat wenselijk is, is een groot probleem dat het opkomstpercentage bij deze groep veel lager ligt dan bij de kiezers in Nederland. In Nederland stemt gemiddeld 80% van de kiezers, van de kiezers in het buitenland is dit maar rond de 2%. Deze 30 000 kiezers zouden dan door drie personen worden vertegenwoordigd in de Tweede Kamer. Zij zouden onevenredig veel districts-kandidaten kunnen kiezen in vergelijking tot de in Nederland woonachtige kiezers. Bovendien vormen de over de hele wereld verspreid wonende kiezers buiten Nederland geen herkenbaar kiezersforum. Voor deze mogelijkheid is dan ook niet gekozen. Een en ander betekent dat kiezers in het buitenland tot geen enkel district behoren en dus geen districtsstem kunnen uitbrengen.

Paragraaf 6.8 gaat nader in op het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland en de grondwettigheid van de keuze hen geen districtsstem toe te kennen.

HOOFDSTUK 5. DE KANDIDAATSTELLING

5.1. Inleiding

Ten aanzien van de kandidaatstelling is in dit wetsvoorstel voor zover mogelijk aangesloten bij het huidige stelsel. Het nieuwe kiesstelsel brengt echter ook voor de wijze van kandidaatstelling onmiskenbaar een aantal ingrijpende wijzigingen mee. Voor de kandidaatstelling van de landelijke lijst en de districtsverkiezing is in dit wetsvoorstel waar mogelijk gekozen voor een uniforme regeling, waarbij is gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijk stelsel voor zowel de indieners van de kandidatenlijsten als voor de organen die de ingediende lijsten moeten beoordelen.

De vereisten voor de kandidaatstelling zijn in het nieuwe stelsel in hoofdzaak dezelfde als in het huidige stelsel. Een kandidaat moet tijdens de zittingsperiode van de Tweede Kamer achttien jaar worden en bovendien dient hij bij de kandidaatstelling een verklaring van instemming en, indien hij geen lid is van de Tweede Kamer, een kopie van een geldig legitimatiebewijs te overleggen. Bij de kandidaatstelling wordt – net als onder het huidige stelsel – voor het overige niet getoetst of aan de vereisten voor het lidmaatschap wordt voldaan. Dit wordt gezien door de (oude) Tweede Kamer zelf in het kader van het geloofsbriefonderzoek. Er is in het wetsvoorstel niet voor gekozen voor districts kandidaten als vereiste voor de kandidaatstelling te stellen dat zij op de dag van eerste samenkomst van de Tweede Kamer achttien jaar zijn. De Kiesraad had in die zin geadviseerd ter voorkoming dat een districts kandidaat wordt gekozen die geen zitting in de Tweede Kamer kan nemen. Het moet naar het oordeel van de regering echter aan partijen overgelaten worden districts kandidaten te stellen en aan kiezers kandidaten te kiezen die oud genoeg zijn om bij aanvang van de zittingsperiode zitting te nemen in de Tweede Kamer.

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel is dat een politieke partij alleen aan de Tweede-Kamerverkiezing kan deelnemen, indien een landelijke lijst wordt ingeleverd. Deelname aan de districtsverkiezingen is niet verplicht. De lijst en de eventuele districts kandidaten worden door middel van één opgave van kandidaten ingeleverd. De inlevering van deze opgave van kandidaten vindt centraal plaats bij de Kiesraad.

5.2. Deelname met landelijke lijst verplicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verplichting om in ieder geval een landelijke lijst in te leveren. Gedachte bij deze verplichting is dat voor de verdeling van het aantal zetels in de Tweede Kamer in eerste instantie de stem op de landelijke lijst bepalend is. De districtsuitslag is dus niet bepalend voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer, afgezien uiteraard van eventuele overschotzetels (vgl. paragraaf 7.2.3.). Het is om deze redenen dat een partij voor deelname van de Tweede-Kamerverkiezing in ieder geval een landelijke lijst moet inleveren. De sanctie op het uitsluitend stellen van districts kandidaturen is dat deze ongeldig zijn.

Zou niet de verplichting bestaan een landelijke kandidatenlijst in te leveren, dan zou het denkbaar zijn dat een regionale politieke partij alleen met een districts kandidaat in het eigen district aan de verkiezingen deelneemt. Indien op de regionale partij geen landelijke stem kan worden uitgebracht, dan kan deze partij bij de verdeling van de honderdvijftig kamerzetels geen zetel behalen. Bij winst in het district zal per definitie sprake zijn van een overschotzetel. Een overschotzetel wordt echter op grond van het wetsvoorstel slechts toegewezen, indien met de landelijke lijst ook een zetel is behaald. Een partij moet daarom met de landelijke stem ten minste de landelijke kiesdeler hebben behaald, wil men voor een

overschotzetel in aanmerking kunnen komen. In paragraaf 7.2.1 wordt hierop nader ingegaan. Komt een kandidaat van een (regionale) partij dus in aanmerking voor een districtszetel, maar haalt zijn partij geen landelijke zetel, dan gaat de districtszetel verloren.

Doordat in dit wetsvoorstel deelname in districten zonder indiening van een landelijke lijst niet mogelijk is, wordt het ontstaan van overschotzetels door regionale partijen zoveel mogelijk voorkomen. Ook in geval van landelijke deelname bestaat uiteraard de mogelijkheid dat een partij in één district een districtszetel behaalt, terwijl met de landelijke lijst geen zetel wordt binnengehaald. Wordt echter niet met een landelijke lijst deelgenomen, dan is al bij voorbaat uitgesloten dat met de landelijke lijst een zetel wordt behaald.

5.3. Deelname in districten niet verplicht

Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat alle deelnemende partijen zowel een landelijke lijst inleveren, als in de districten kandidaten naar voren schuiven. Partijen zijn echter niet verplicht districts-kandidaten te stellen. De Kiesraad acht dit een juiste keuze. Naar het oordeel van de Raad kan de afweging al dan niet districts-kandidaten te stellen aan de partijen worden overgelaten.

Overwogen is om in het wetsvoorstel voor te schrijven dat een partij in een aantal, bijvoorbeeld vijf, districten een geldige districts-kandidatuur moet stellen. Partijen zouden dan dus niet kunnen volstaan met de inlevering van een landelijke lijst. De verplichting om in tenminste een aantal districten een kandidaat te stellen zou dienen ter bevordering van een goede werking van het nieuwe kiesstelsel. Door niet deelname aan de districtsverkiezingen door één of meerdere grotere partijen zou het nieuwe kiesstelsel gefrustreerd worden.

Van de verplichting districts-kandidaten te stellen is afgezien omdat deze kan worden opgevat als een drempel voor nieuwe en kleine groeperingen om aan de verkiezingen deel te nemen. Bovendien kan er van worden uitgegaan dat politieke partijen er in het nieuwe stelsel ook zonder de verplichting in een aantal districten aan de districtsverkiezing deel te nemen, voor kiezen om in zoveel mogelijk districten aan de verkiezing deel te nemen. Een partij kan het zich niet goed permitteren om niet aan de districtsverkiezingen deel te nemen. Dit geldt zowel voor de grotere als de kleinere partijen. Niet-deelname aan de districtsverkiezing zal immers betekenen dat een partij afwezig is in de districts-campagne. Dit kan ook negatieve consequenties hebben voor de landelijke uitslag. Een mogelijke stimulans aan de districtsverkiezing deel te nemen is voorts dat partijen die meer districtszetels dan landelijke zetels zouden verwerven, overschotzetels krijgen toegewezen ten koste van de restzetels van partijen die meer landelijke zetels dan districtszetels hebben. Als een partij er voor zou kiezen in de districtsverkiezingen afwezig te zijn, kan dit als consequentie hebben dat deze partij een landelijke zetel dient af te staan aan een andere partij die meer districtszetels dan landelijke zetels heeft gewonnen. Het is voorts niet gezegd dat een populaire kandidaat van een kleine partij in een district geen stemmen zal kunnen trekken van de aanhangers van een grotere partij. Doordat kiezers twee stemmen kunnen uitbrengen, kunnen de kiezers immers ook hun stemmen splitsen («split-voting») en bij elke stem een eigen afweging maken. Voor de werking van het systeem is overigens niet noodzakelijk dat een partij ook in de districten zetels verwerft. Behaalt de partij immers uitsluitend landelijke zetels, dan zullen deze zetels bezet worden door de kandidaten van de landelijke lijst.

Een ander punt is dat – zoals in de volgende paragrafen aan de orde zal komen – deelname aan de districtsverkiezing voor politieke partijen geen extra administratieve of procedurele voorschriften meebrengt. Zo dienen voor deelname in het district geen aparte ondersteuningsverklaringen te worden afgelegd, noch dient een aparte waarborgsom te worden betaald. Voorts dienen de districtsandidaturen op hetzelfde opgave van kandidaten als de landelijke lijst te worden gesteld en centraal te worden ingeleverd. Wel zal een politieke partij uiteraard enkele personen bereid moeten vinden die zich voor de partij kandidaat willen stellen in een district. Gezien de lengte van de kandidatenlijsten bij eerdere Tweede-Kamerverkiezingen en het feit dat een persoon zich zowel landelijk als in een district kandidaat mag stellen, mag er van worden uitgegaan dat partijen geen problemen zullen ondervinden bij het vinden van serieuze kandidaten die bereid zijn zich voor de partij in een district kandidaat te stellen. Ten slotte wordt voor districtsandidaten niet als vereiste gesteld dat zij in het desbetreffende district woonachtig zijn (vgl. paragraaf 5.8.).

5.4. Kandidaatstelling uitsluitend door politieke partijen

In dit wetsvoorstel is er – met instemming van de Kiesraad – voor gekozen de kandidaatstelling voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer alleen open te stellen voor kiezers die zich hebben georganiseerd in politieke verenigingen die de aanduiding bij de Kiesraad hebben geregistreerd.

Het belangrijkste argument om bij de Tweede-Kamerverkiezingen de kandidaatstelling voor te behouden aan politieke partijen is dat een dergelijke kandidaatstelling de goede werking en eenvoud van het stelsel ten goede komt. Zoals elders in deze toelichting aan de orde komt, kan een persoon zich alleen in een district kandidaat stellen, als er een verbinding bestaat met een landelijke lijst. Het zijn immers de stemmen van de landelijke lijst die de zetelverdeling bepalen. De *persoonlijke* invulling van de zetels die met de landelijke lijst zijn behaald vindt in eerste instantie plaats door de kandidaten die in de districten zijn gekozen. Duidelijk moet dus zijn met welke districtsandidaten een landelijke lijst verband houdt en andersom. Bij een kandidaatstelling uitsluitend door politieke partijen is dit verband zonder meer duidelijk. Met een kandidaatstelling uitsluitend door politieke partijen kan de kiezer voorts in één oogopslag op het stembiljet of de stemmachine zien met welke districtsandidaten een landelijke lijst verband houdt en andersom. De overzichtelijkheid voor de kiezers is dan ook een ander belangrijk argument op grond waarvan de regering er voor heeft gekozen de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen voor te behouden aan politieke partijen.

Een ander argument is gelegen in de praktijk. Dat alleen politieke partijen de bevoegdheid toekomt een kandidatenlijst in te leveren sluit namelijk aan bij de huidige praktijk waarin in feite alleen politieke partijen aan de Tweede-Kamerverkiezingen deelnemen. In de afgelopen decennia is slechts éénmaal een lijst ingeleverd waarboven geen aanduiding van een politieke partij was geplaatst.¹ Een ondersteunend argument om in het nieuwe stelsel de kandidaatstelling voor te behouden aan politieke partijen is ten slotte dat van kiezers die kandidaten stellen voor de Tweede-Kamerverkiezingen enige mate van organisatie mag worden verwacht. In feite wordt door het stellen van het vereiste van een politieke partij een extra voorwaarde voor de kandidaatstelling in het leven geroepen. Anderzijds meent de regering dat het stellen van het vereiste van een politieke partij voor geen enkele kiezer verhinderend is om aan de verkiezingen deel te nemen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat sinds de Kieswetherziening van 1989 al meer dan honderd aanduidingen van politieke partijen bij de Kiesraad zijn geregistreerd.

¹ Dit was bij de laatste Tweede Kamerverkiezing van 22 januari 2003. Het ging hier om de lijst met als eerste kandidaat E. Ratelband.

De regering beschouwt – daarin gesteund door de Kiesraad – het voorbehouden van de kandidaatstelling aan politieke partijen niet als een ongeoorloofde beperking van het grondrecht van het passieve kiesrecht, zoals neergelegd in artikel 4 van de Grondwet. De maatregel is gericht op een goede werking van het gemengde kiesstelsel, zonder daarbij een onoverkomelijke drempel voor deelname aan de verkiezingen neer te leggen. Het beginsel van vrije toegang tot de kandidaatstelling wordt dan ook niet aangetast. De vereisten voor een kandidaatstelling door politieke partijen zijn immers gering en voor niemand prohibitief. Van belang daarbij is dat kiezers niet gedwongen zijn om zich aan te sluiten bij bestaande politieke partijen. Door de laagdrempelige vereisten kan iedere kiezer het initiatief nemen om een politieke partij op te richten en aan de verkiezing deel te nemen. Voorts is van belang dat in de Tweede Kamer vertegenwoordigende groeperingen niet worden bevoordeeld. Voor nieuwkomers worden immers niet of moeilijk neembare barrières opgeworpen om aan de verkiezing deel te nemen.

Opgemerkt wordt dat ook onder het huidige kiesstelsel de bevoegdheid om kandidatenlijsten in te leveren niet toekomt aan een individuele kiezer. Een kiezer dient immers altijd ondersteuningsverklaringen te overleggen, dan wel zich aan te sluiten bij een reeds in de kamer vertegenwoordigde politieke partij. Het vereiste om ondersteuningsverklaringen te overleggen is nooit beschouwd als een wezenlijke beperking van het passieve kiesrecht, evenmin als het vereiste om een waarborgsom te overleggen. Het vereiste van indiening door een politieke partij dient in het verlengde van deze vereisten te worden gezien. Gesteld kan zelfs worden dat het vereiste van een politieke partij minder ver gaat dan het overleggen van ondersteuningsverklaringen en het betalen van de waarborgsom, aangezien voor het oprichten van een politieke partij minder dan 30 kiezers nodig zijn en de kosten aanmerkelijk lager zijn dan de waarborgsom. De Kiesraad wijst hier ook op in zijn advies over het ontwerpvoorstel.

Voor staten- en raadsverkiezingen blijft de mogelijkheid van kandidaatstelling door groepen kiezers die niet zijn georganiseerd in een politieke partij bestaan. Naar aanleiding van de adviezen van de Kiesraad en de VNG zal wel – buiten dit wetgevingstraject – nader worden bezien of het wenselijk is ook voor staten- en raadsverkiezingen kandidaatstelling door politieke partijen verplicht te stellen.

Concreet betekent een verplichte kandidaatstelling door politieke partijen dat bij elk opgave van kandidaten een machtiging van (de gemachtigde van) een politieke partij moet zijn gevoegd om de bij het centraal stembureau geregistreerde aanduiding van de politieke partij op de opgave van kandidaten te plaatsen. Het stellen van kandidaten als zodanig blijft een zaak van een individuele kiezer, in wezen als representant van een politieke partij. Is bij de kandidaatstelling geen sprake van een machtiging om de aanduiding van een politieke partij op de opgave van kandidaten te plaatsen, dan is de kandidaatstelling ongeldig en daarmee deelname aan de verkiezing onmogelijk.

Verzoeken tot registratie van de aanduiding die worden ingediend na de 28ste dag voor de kandidaatstelling blijven voor de eerstvolgende Tweede-Kamerverkiezing buiten beschouwing. Thans bedraagt deze termijn 43 dagen. Deze verkorting van de termijn geldt eveneens voor de staten- en raadsverkiezingen. Door in het wetsvoorstel zowel het centraal stembureau als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in verkiezingstijd aan een termijn te binden waarop op het verzoekschrift onderscheidenlijk een eventueel beroepschrift dient te worden beslist, kan deze termijn worden bekort. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

5.5. Eén landelijke lijst per partij met maximaal 125 kandidaten

Een landelijke lijst

Partijen kunnen in het nieuwe stelsel landelijk «slechts» met één kandidatenlijst uitkomen. Dit is in lijn met het advies van de Kiesraad naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie. Net als bij de verkiezingen voor het Europees Parlement gelden de kandidatenlijsten dus voor het gehele land. Eén landelijke lijst per partij komt de eenvoud en overzichtelijkheid van het stelsel ten goede en past goed in het systeem. Bij de toewijzing van zetels aan kandidaten kan immers, afgezien van voorkeurstemmen, de volgorde worden aangehouden van de landelijke lijst. De namen van de laatste vijf kandidaten van een lijst kunnen echter wel per district verschillen. Dit komt hieronder nog aan de orde.

Maximaal 125 kandidaten per lijst, maximaal dertig kandidaten op het stembiljet en op de stemmachine

Op grond van de huidige Kieswet kan een partij in principe maximaal dertig kandidaten per kandidatenlijst vermelden. Omdat er 19 kieskringen zijn, betekent dit (in theorie althans – de lijsttrekker zal in ieder geval in alle kieskringen gelijk zijn) dat een partij 570 (19 maal 30) kandidaten kan stellen. Partijen die bij de vorige verkiezingen meer dan vijftien zetels hebben behaald, kunnen bovendien per kieskring tweemaal zoveel kandidaten stellen als zij zetels hebben, met een maximum van 80. Een partij met 40 of meer zetels in de Tweede Kamer, zou dus in theorie onder de huidige regeling maximaal 1520 (19 maal 80) kandidaten kunnen stellen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat een landelijke lijst maximaal 125 kandidaten mag bevatten. Dit aantal wordt ingegeven door enerzijds de eis dat grotere partijen ook in geval van regeringsdeelname en rekening houdend met tussentijdse vacatures een toereikend aantal kandidaten moeten kunnen stellen en door anderzijds de regeling die is getroffen voor de wijze van vermelding van de lijst op het stembiljet en de stemmachine. Een aantal van 125 kandidaten is meer dan toereikend voor alle partijen om de door de partij behaalde zetels te vullen gedurende de zittingstermijn van de Tweede Kamer. De Kiesraad heeft er geen bezwaar tegen dat in het wetsvoorstel het maximumaantal kandidaten op 125 per partij wordt gesteld en stemt er mee het aan de 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 de Kiesraad extra werk opleveren.

Indien partijen ervoor kiezen in districten kandidaten te stellen die niet op de lijst staan, kan het totale aantal kandidaten dat wordt gesteld door een partij zelfs groter zijn dan 125. Ook de niet-gekozen districtskandidaten komen namelijk voor benoeming in tussentijdse vacatures in aanmerking, overigens eerst na alle niet-gekozen kandidaten van de landelijke lijst. In paragraaf 7.6. wordt hierop teruggekomen.

Mede op advies van de Kiesraad is met het oog op de hanteerbaarheid van het stembiljet, de inrichting van stemmachines en de overzichtelijkheid voor de kiezers in dit wetsvoorstel neergelegd dat op het stembiljet en de stemmachine per partij maximaal dertig kandidaten van de lijst worden vermeld. Voor een partij die dertig kandidaten op de lijst heeft gesteld, betekent dit dat alle kandidaten in alle districten op het stembiljet en de stemmachine worden vermeld. Partijen die een langere lijst indienen kunnen ervoor kiezen in ieder district of een deel van de districten, de namen van de laatste vijf kandidaten die zichtbaar zijn op het stembiljet of de stemmachine te laten verschillen van de namen van de laatste vijf kandidaten in een ander district. Dit betekent dat de partijen

indien ze van deze mogelijkheid gebruik willen maken op de opgave van kandidaten zullen moeten aangeven in welke districten de 26e en volgende kandidaat op het stembiljet of de stemmachine moeten komen te staan. Partijen met meer dan dertig kandidaten op de landelijke lijst, hebben ook de keuze om alleen de eerste dertig kandidaten in alle districten op het stembiljet en stemmachine te laten vermelden. Consequentie hiervan is dat op de 31e en volgende kandidaat geen stem kan worden uitgebracht.

De VNG werpt in haar advies de vraag op of de beperking tot 30 kandidaten per lijst op stembiljet en stemmachine uit te leggen is aan de kiezer in het stemlokaal die zijn kandidaat niet aantreft. Dit betreft inderdaad een nadeel van het voorgestelde stelsel, een nadeel dat overigens in theorie groter lijkt dan dat deze in de praktijk zal uitwerken. Het huis-aan-huisbiljet met de kandidaten dat onder de kiezers wordt verspreid zal immers ook uitsluitend de lijsten bevatten waarover in dat district de stemming zal geschieden. Daarnaast is van belang dat de eerste vijftig kandidaten in alle districten gelijk zijn. Omdat het overgrote merendeel van de kiezers op deze kandidaten stemt, zal per stembureau slechts een gering aantal kiezers de kandidaat van zijn keuze niet kunnen vinden. Daarbij is van belang dat er van mag worden uitgegaan dat politieke partijen er wel voor zullen zorgen dat regionaal bekende kandidaten van de lijst in het betreffende district op stembiljet en stemmachine vermeld zullen worden. Deze kunnen immers stemmen in het district trekken. Ten slotte wordt opgemerkt dat ook in de huidige situatie de mogelijkheid bestaat dat een kiezer een kandidaat «mist» op stembiljet of stemmachine, namelijk in de situatie dat een kandidaat niet in alle kieskringen op de kandidatenlijst staat vermeld.

Met een maximum van 125 kandidaten is het voor partijen dus mogelijk ervoor te zorgen dat op iedere kandidaat ergens in het land een voorkeurstem kan worden uitgebracht (immers de eerste 25 kandidaten zijn in alle districten gelijk, de laatste vijf *kunnen* 20 keer anders zijn), danwel om alleen de mogelijkheid te bieden op de eerste dertig kandidaten een stem te laten uitbrengen. Met deze regeling bestaat voor politieke partijen enige vrijheid om hun kandidatenlijsten aan de kiezers voor te leggen. Wordt gekozen voor een variatie van kandidaten aan de staart van de lijst, dan zijn deze voor het verkrijgen van voorkeurstemmen wel afhankelijk van een kleinere groep kiezers dan de eerste 25 kandidaten op de lijst. Dat geldt echter ook onder de huidige Kieswet voor kandidaten die slechts in een of in een beperkt aantal kieskringen op de lijst staan. Als gezegd hebben partijen de mogelijkheid de laatste vijf kandidaten per district te laten verschillen, zij zijn daartoe niet verplicht. Ook niet indien ze een lijst met meer dan dertig kandidaten hebben ingeleverd.

De mogelijkheid om per district de staart van de lijst te laten verschillen, lijkt op de huidige praktijk van een aantal partijen om per kieskring of groep kieskringen de laatste vijf kandidaten van de lijst steeds anders te laten zijn. In het huidige stelsel worden de zetels die een partij in het hele land haalt echter toegewezen aan de lijsten per kieskring. Aan de kieskringlijst van de partij waarop de meeste stemmen zijn uitgebracht worden de meeste zetels van die partij toegewezen enz. Indien een kandidaat in meer kieskringen op een verkiesbare plaats op de lijst staat of de voorkeurdrempel heeft gehaald, dan wordt hij verkozen verklaard in de kieskring waar hij de meeste stemmen haalt. Onder het nieuwe stelsel worden de «landelijke» zetels van een partij niet over de districten verdeeld. Uitgangspunt is de ene landelijke lijst van de partij. De eventuele verschillen tussen de lijsten op het stembiljet en de stemmachine in de onderscheiden districten hebben dan ook geen betekenis voor de toedeling van zetels aan de kandidaten van de lijst. De volgorde op de opgave van kandidaten vermelde landelijke lijst en het aantal voorkeur-

stemmen dat in totaal op een kandidaat is uitgebracht bepalen de volgorde waarin zetels aan de kandidaten worden toegekend.

In het nieuwe stelsel waarin de kiezers zich niet alleen over landelijke lijsten kunnen uitspreken, maar ook over districtskandidaten, is een stemming over lijsten van meer dan dertig landelijke kandidaten per partij ongewenst. De Kiesraad wijst er in zijn advies over de hoofdlijnennotitie terecht op dat indien niet voor deze oplossing wordt gekozen, voor het probleem van lange kandidatenlijsten praktische oplossingen gevonden zullen moeten worden, zoals het gebruik van twee stembiljetten en twee stemmachines per stemlokaal. Indien iedere partij van de mogelijkheid van meer dan dertig kandidaten gebruik zou maken, zou een vermelding van alle kandidaten betekenen dat het stembiljet zo groot worden, dat de overzichtelijkheid voor de kiezer niet langer is gegarandeerd. Voor de stemmachines met stempaneel zal de vermelding van meer dan dertig kandidaten per partij als consequentie hebben dat de capaciteit van het stempaneel niet langer toereikend is om alle kandidatenlijsten op te vermelden, met alle budgettaire en organisatorische consequenties van dien. Op dit stempaneel kunnen namelijk 36 kolommen met 30 kandidaten worden vermeld. Indien de kandidatenlijst van iedere partij twee of zelfs drie kolommen op het stempaneel in beslag neemt, betekent dit bij gebruikmaking door iedere partij van deze mogelijkheid dat slechts 12 tot 18 politieke partijen op het stempaneel vermeld kunnen worden. Gelet op het aantal deelnemende partijen bij de afgelopen verkiezingen zou de omvang van het stempaneel in dat geval niet toereikend zijn. Gemeenten zouden genoodzaakt zijn per stemlokaal een tweede stemmachine in te zetten. Met een maximum van dertig kandidaten per lijst op stembiljet en stemmachine wordt voorkomen dat de kiezers met onhandelbare stembiljetten worden geconfronteerd en de stempanelen van de huidige stemmachines te klein worden om alle kandidaten te vermelden, terwijl ook het stemgeheim gewaarborgd kan blijven. Het gaat hier zoals de Kiesraad terecht opmerkt niet alleen om een problematiek met organisatorische en budgettaire aspecten, maar ook om de mogelijkheid voor ieder het kiesrecht op een relatief eenvoudige manier te kunnen uitoefenen. In paragraaf 6.3. wordt op de wijze van vermelding van de kandidatenlijsten en de districtskandidaten op stembiljet en stemmachine teruggekomen.

5.6. Maximumaantal en volgorde districtskandidaten

Het aantal districtskandidaten dat door een politieke partij wordt gesteld is in dit wetsvoorstel eveneens gebonden aan een maximum. Door een politieke partij mogen in het nieuwe stelsel in het district niet meer kandidaten worden gesteld dan het aantal districtszetels dat in dat district te verdelen valt. Het maximumaantal districtskandidaten per partij verschilt dus per district. Deze regeling heeft de instemming van de Kiesraad. Omdat in het nieuwe stelsel sprake is van een personenstelsel, zal het overigens niet aantrekkelijk voor politieke partijen zijn in een district meer dan twee à drie kandidaten of wellicht zelfs meer dan één kandidaat te stellen. Verwacht wordt dus niet dat politieke partijen van dit maximum gebruik zullen maken. Kenmerkend voor het gekozen stelsel is immers dat de stemmen die een kandidaat meer behaalt dan nodig is voor een districtzetel, niet overgaan naar een andere kandidaat van zijn partij. Indien een partij twee of meer kandidaten stelt, heeft dit dus als risico dat de stemmen voor die partij over de verschillende kandidaten worden verspreid, met als mogelijk gevolg dat geen enkele kandidaat van die partij in het district is gekozen. In dat geval kan het immers gebeuren dat geen enkele kandidaat boven de districtsdrempel uitkomt. Er bestaat zo in feite al een natuurlijk maximum voor het aantal districtskandidaten.

Stelt een partij meer dan één kandidaat in een district, dan zal het centraal stembureau in het kader van het onderzoek van de opgaven van kandidaten door loting vaststellen de volgorde waarop de desbetreffende kandidaten op het stembiljet en de stemmachine vermeld zullen worden. Het is dus niet aan de politieke partijen om deze volgorde vast te stellen. De Kiesraad had in die zin geadviseerd. Een loting past naar het oordeel van de regering bij het karakter van een personenstelsel.

5.7. Dubbele kandidaatstelling

5.7.1. Verenigbaarheid kandidaatstelling landelijk en in het district

Een belangrijk aspect van de inrichting van het nieuwe kiesstelsel is of de kandidatuur in de districten en op de landelijke lijst al dan niet verenigbaar is, dat wil zeggen of een en dezelfde kandidaat zowel kandidaat in een district kan zijn als op de lijst kan staan. Aan verenigbaarheid kleven verschillende bezwaren, die in de hoofdlijnennotitie leidden tot het standpunt dat het niet wenselijk zou zijn de kandidaturen verenigbaar te maken. In hoofdstuk 3 is al opgemerkt dat zowel de Raad voor het openbaar bestuur als de meerderheid van de Kiesraad geen voorstander zijn van een verbod van dubbele kandidatuur en dat een motie om bij de uitwerking van de voorstellen voor een nieuw kiesstelsel geen onverenigbaarheid van kandidatuur op de landelijke lijst en de districtslijst te introduceren vrijwel kamerbreed werd gesteund. Dit heeft de regering ertoe gebracht de voor- en nadelen van dubbele kandidatuur opnieuw af te wegen.

Een belangrijk nadeel van dubbele kandidatuur is dat een kandidaat die in een district heeft verloren alsnog via de landelijke lijst kan worden gekozen, wat afbreuk doet aan de zelfstandige betekenis van de districtsverkiezingen en tot onbegrip bij kiezers kan leiden. Voor het kabinet-Kok I was de mogelijkheid die het Duitse kiesstelsel biedt dat kandidaten van de grotere partij die de strijd in een district verliezen, alsnog vaak nog via de landelijke lijst van hun partij in het parlement komen zelfs een belangrijk argument om het Duitse kiesstelsel af te wijzen.¹ De Kiesraad wijst er in zijn advies over de hoofdlijnennotitie echter terecht op dat een vergelijking met de situatie in Duitsland niet geheel opgaat. Zo kan in Duitsland met de landelijke stem geen stem op een kandidaat worden uitgebracht, terwijl dat in het voorgestelde stelsel wel het geval is. Met de landelijke stem vindt in Duitsland dus geen stemming over kandidaten plaats. Een kandidaat die via de landelijke lijst in de Bondsdag komt, heeft dat louter en alleen te danken aan de plaats die zijn partij hem op de lijst heeft toegekend. Een ander verschil met het Duitse kiesstelsel is dat het daar enkelvoudige districten betreft waarin één kandidaat wordt gekozen en de overige kandidaten «verliezers» zijn in het district. Er is dus maar één winnaar in het district, terwijl in het voorgestelde stelsel sprake is van verscheidene winnaars in het district.

Een ander bezwaar van een dubbele kandidaatstelling is dat de kiezers in de districten waarin een kandidaat zowel op de landelijke lijst staat vermeld als districts kandidaat is, tweemaal op dezelfde kandida(a)t(en) kunnen stemmen. Dit kan mogelijk tot verwarring bij de kiezers leiden. Door goede voorlichting over de betekenis van beide stemmen kan dit echter zoveel mogelijk worden voorkomen.

Een belangrijk voordeel van verenigbaarheid is dat partijen meer geneigd zullen zijn ook in minder zekere districten goede kandidaten te stellen, omdat deze kandidaten als zij ook op de lijst staan minder risico lopen niet in de Kamer te komen. Wettelijke onverenigbaarheid kan – zoals de Kiesraad opmerkt – vooral op partijen voor wie de kans op een districtszetel

¹ Kamerstukken II 1995/1997, 21 427, nr. 112, blz. 3.

gering is een zware wissel trekken. Deze partijen zullen voor de verschillende districten kandidaten moeten mobiliseren en motiveren om zich kandidaat te stellen, terwijl hun kans op verkiezing gering is. Bij verenigbaarheid van kandidaturen speelt deze problematiek niet. Een ander voordeel van verenigbaarheid is dat districtskandidaten die niet in hun district maar wel via de lijst worden gekozen, geneigd zullen zijn toch banden met hun district te onderhouden. Dit komt de band tussen kiezers en gekozenen ten goede. Ten slotte kan als voordeel van verenigbaarheid worden gezien dat een partij niet voor de keuze komt te staan een landelijk boegbeeld met wortels in een bepaald district ofwel in het district kandidaat te stellen waardoor kiezers in de rest van het land niet op deze persoon kunnen stemmen, ofwel op de lijst te zetten, waardoor de kandidaat niet als districtsvertegenwoordiger kan worden gekozen.

Alles afwegende is de regering tot de conclusie gekomen dat verenigbaarheid van kandidatuur op de lijst en in de districten een lichte voorkeur heeft. Het voordeel dat alle partijen hierdoor in staat zijn in de districten goede kandidaten naar voren te schuiven, heeft daarbij de doorslag gegeven.

5.7.2. Dubbele kandidaatstelling in districten verboden

In het wetsvoorstel is bepaald dat een persoon niet in meer dan één district kandidaat mag staan. Een verkiezing van één en dezelfde kandidaat in twee districten acht de regering ongewenst. De bedoeling van de districtsverkiezing is immers dat er een band ontstaat tussen een aanwijsbare groep kiezers en de gekozen districtskandidaten. Bij een verkiezing in twee districten, heeft dit kamerlid in feite twee districten ten opzichte waarvan hij zich dient te verantwoorden. De Kiesraad wijst er ook terecht op dat niet goed voorstelbaar is dat een kandidaat in twee districten campagne voert.

Daarnaast zouden regels getroffen moeten worden voor het geval een kandidaat in twee districten is gekozen. Op zichzelf is een zodanige regeling uiteraard wel te treffen. Omdat in de districten van een personenstelsel sprake is (zonder overdracht van stemmen), kan een dergelijke regeling er toe leiden dat een verkiezing van één en dezelfde kandidaat in twee districten als consequentie heeft dat van deze partij in een van deze districten geen enkele kandidaat is gekozen.

5.8. Ingezetenschap is geen vereiste voor de kandidaatstelling in district

Cruciaal is ook dat voor de districts-kandidatuur in het nieuwe stelsel niet is vereist dat een kandidaat ingezetene is van het desbetreffende district. De Grondwet verzet zich tegen het vereiste dat een in het district gekozen kamerlid ook in dat district moet (gaan) wonen. In dat geval is immers sprake van een vereiste voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer die de Grondwet thans niet kent. Ook de Kiesraad wijst hier op. Vanuit die optiek zou het stellen van het vereiste van ingezetenschap bij de kandidaatstelling, voor zover de Grondwet dit wel zou toestaan, weinig zinvol zijn. Na zijn verkiezing zou een districts-kandidaat immers weer buiten het district kunnen gaan wonen.

Afgezien van deze grondwettelijke bezwaren, meent de regering echter met de Kiesraad dat het stellen van het vereiste van ingezetenschap binnen het district niet past binnen het nieuwe systeem. Oogmerk van het nieuwe stelsel is immers dat er meer kamerleden komen met een zelf verworven kiezerslegitimatie. Achterliggende gedachte daarbij is dat de kiezers een betere binding krijgen met de Tweede-Kamerleden. Een kamerlid dat in een district is gekozen zal de landelijke politiek naar het

district moeten brengen. Hiervoor is niet nodig dat het kamerlid ook uit het district afkomstig is. Anderzijds zal een kamerlid dat in het district is verkozen uit zijn contacten met de kiezers input krijgen voor zijn kamerwerk. Deze input kan betrekking hebben op de regio, maar ook op landelijke problemen. In dat licht is evenmin bezwaarlijk als een persoon die uit een ander district afkomstig is, als kandidaat fungeert in een bepaald district. Een andere vraag is natuurlijk of het voor partijen altijd aantrekkelijk is om in een district kandidaten te stellen die uit een ander deel van het land afkomstig zijn. Dit betreft echter een afweging die de politieke partijen zullen moeten maken.

5.9. De ondersteuning van de kandidaatstelling

Er bestaat geen aanleiding om in het nieuwe kiesstelsel het principe van ondersteuningsverklaringen voor politieke partijen die bij de vorige verkiezing geen zetel hebben behaald (hierna: nieuwe politieke partijen) te heroverwegen. De regering acht het ook in het nieuwe stelsel van belang dat er drempels bestaan die beogen dat alleen serieuze partijen die zicht hebben op één of meer zetels aan de verkiezingen deelnemen. Nemen ook partijen deel die geen serieuze kans op vertegenwoordiging hebben, dan wordt de kiezer onnodig met deze partijen geconfronteerd. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om nieuwe politieke partijen te verplichten bij de kandidaatstelling in totaal zeshonderd ondersteuningsverklaringen over te leggen. Deze ondersteuning betreft zowel de landelijke lijst, als ook de verschillende districts-kandidaturen. Voor een districts-kandidaat hoeven dus geen afzonderlijke ondersteuningsverklaringen te worden afgelegd. De ratio hiervan is dat een politieke partij alleen districts-kandidaten kan stellen, indien tevens een landelijke lijst wordt ingeleverd. Nieuwe politieke partijen zullen dus onafhankelijk van het aantal districten waarin ze aan de districtsverkiezingen deelnemen altijd zeshonderd ondersteuningsverklaringen dienen te verzamelen.

De ondersteuningsverklaringen kunnen zijn afgelegd door kiezers uit het gehele land, doch ook uitsluitend door kiezers woonachtig in één of enkele districten. De ondersteuningsverklaringen hoeven dus niet verspreid door het land te worden afgelegd. De gedachte daarbij is dat het evenmin nodig is dat de aanhang voor de partij en dus de stemmen die op de partij worden uitgebracht uit het gehele land afkomstig zijn. De VNG wijst er in haar advies terecht op dat het niet denkbeeldig is dat één gemeente (bijna) alle ondersteuningsverklaringen van één nieuwe politieke partij dient te verwerken. Zij wijst er op dat het aanbeveling verdient dat politieke partijen met de gemeenten een afspraak maken indien zij voornemens zijn in groten getale bij één gemeente ondersteuningsverklaringen af te leggen. In dat geval kunnen gemeenten daarvoor mankracht vrijmaken. Dit is een goede suggestie, die zal worden meegenomen bij de voorlichting aan de politieke partijen en de gemeenten over het nieuwe stelsel.

Er bestaat geen reden om een wijziging van enige betekenis aan te brengen in het totale aantal ondersteuningsverklaringen dat politieke partijen bij de kandidaatstelling moet overleggen. Aansluiting is daarom gezocht bij de huidige regeling. Op grond van deze huidige regeling dienen nieuwe politieke partijen in elke kieskring bij de kandidatenlijst dertig ondersteuningsverklaringen van kiezers te overleggen (artikel H 4 van de Kieswet). Als een nieuwe politieke partij in alle negentien kieskringen aan de verkiezingen deelneemt, betekent dit thans dat deze in totaal 570 ondersteuningsverklaringen dient te verzamelen. Voor de afronding en de herkenbaarheid is in het nieuwe stelsel gekozen voor een

aantal van zeshonderd ondersteuningsverklaringen. In feite is hiermee van een kleine verhoging sprake ten opzichte van het huidige aantal ondersteuningsverklaringen dat nodig is om in het gehele land aan de stemming deel te nemen. Voor partijen die slechts in één of enkele kieskringen aan de verkiezingen deel willen nemen – hetgeen onder het nieuwe stelsel niet meer mogelijk is – is de verhoging uiteraard hoger. Onder het huidige kiesstelsel zijn in dat geval immers slechts dertig ondersteuningsverklaringen per deelnemende kieskring nodig.

Gelet op het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te behalen (ongeveer 60 000), acht de regering het aantal van zeshonderd echter nog steeds geen onoverkomelijke drempel om aan de Tweede-Kamerverkiezing deel te nemen. Van een serieuze deelnemer aan de verkiezing mag verwacht worden dat deze zeshonderd personen weet te mobiliseren om ondersteuningsverklaringen af te leggen. Voorts wordt er op gewezen dat het aantal ondersteuningsverklaringen dat in andere landen nodig is voor de kandidaatstelling over het algemeen hoger is dan in Nederland.¹

In de procedure om ondersteuningsverklaringen af te leggen wordt geen wijziging aangebracht. Dit betekent dat kiezers op de dag van kandidaatstelling en één van de zeven daaraan voorafgaande dagen op het gemeentehuis een verklaring dienen af te leggen dat zij de kandidaatstelling ondersteunen. De kiezer zal daarbij blij moeten geven van zijn identiteit.

5.10. De waarborgsom

Voorgesteld wordt nieuwe politieke partijen – net als thans – te verplichten bij de kandidaatstelling een waarborgsom van € 11 250,- te voldoen. Dit is onafhankelijk van het aantal districten waarin kandidaten worden gesteld. De waarborgsom wordt terugbetaald aan de politieke partij indien deze partij op de landelijke lijsten een aantal stemmen heeft behaald dat ten minste 75% van de kiesdeler bedraagt.

Ook voor de waarborgsom geldt dat er geen aanleiding bestaat om in het nieuwe stelsel wijziging aan te brengen in het principe ervan en de hoogte. Zoals hiervoor gesteld acht de regering het ook in het nieuwe stelsel van belang dat er met het oog op een overzichtelijke keuze voor de kiezers voor nieuwe politieke partijen drempels voor deelname aan de Tweede-Kamerverkiezingen gelden. Er is van afgezien om het huidige bedrag van € 11 250,- te verhogen in verband met de prijsontwikkeling sinds 1989, het jaar waarin de waarborgsom ter hoogte van f 25 000,- werd ingevoerd.

In de procedure voor de betaling van de waarborgsom worden evenmin inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Het bedrag dient te worden voldaan aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit Ministerie verstrekt een bewijs van betaling van de waarborgsom. Dit bewijs dient bij de kandidatenlijst te worden ingeleverd.

5.11. Centrale kandidaatstelling

5.11.1. Inleiding

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen dat zowel de landelijke kandidaatstelling als de districts-kandidaatstelling centraal bij het centraal stembureau plaatsvindt. Kandidaatstelling op het niveau van het district is derhalve niet mogelijk.

¹ Zo geldt bijvoorbeeld in Italië en Zweden een minimum van 1500 handtekeningen, terwijl in Denemarken een aantal handtekeningen is vereist gelijk aan 1/175-ste van het aantal bij de laatste verkiezingen uitgebrachte geldige stemmen.

5.11.2. Centrale kandidaatstelling voor landelijke lijsten

Voor de landelijke lijst geldt uit de aard der zaak dat deze centraal wordt ingeleverd. Er is immers sprake van één lijst die voor het gehele land hetzelfde is. Een centrale kandidaatstelling komt ook – zowel vanuit de optiek van de politieke partijen als van de overheid – de efficiëntie van het verkiezingsproces ten goede en bevordert voorts de uniformiteit.

5.11.3. Centrale kandidaatstelling voor districts kandidaten

Belangrijk argument om ook de kandidaatstelling van de districts-kandidaten centraal bij het centraal stembureau te laten plaatsvinden is dat de landelijke lijst en de districts-kandidaten die door deze partijen zijn gesteld in onderlinge samenhang bezien dienen te worden. Er mogen immers door een partij slechts districts-kandidaten naar voren worden geschoven, als door de desbetreffende politieke partij ook een (geldige!) landelijke lijst is ingediend. Ook mag een persoon zich niet kandidaatstellen in meer dan één district. Een gedecentraliseerde inlevering van districts-kandidaturen zou gelet op het voorgaande een afstemming tussen zowel het centraal stembureau en de hoofdstembureaus als tussen de hoofdstembureaus onderling meebrengen. Dit is weinig praktisch en heeft bovendien het risico in zich dat er fouten worden gemaakt. Bij een centrale inlevering is het centraal stembureau in staat om de kandidatenlijsten en de in de districten gestelde kandidaten in hun totaliteit te beoordelen.

Ook voor de partijen geldt voorts dat een onderlinge afstemming tussen de landelijke lijst en de verschillende districts-kandidaturen geboden is. Voorkomen moet worden dat één persoon zich in twee districten kandidaat stelt. Ook vanuit het gezichtspunt van de politieke partijen ligt een centrale kandidaatstelling voor de districts-kandidaturen dus voor de hand. Ten slotte worden bij een centrale kandidaatstelling van de districts-kandidaten de werkzaamheden van de politieke partijen in die zin verlicht dat de feitelijke inlevering op één punt kan geschieden.

Gelet op de onderlinge samenhang van de landelijke lijst en de districts-kandidaturen, is er voor gekozen dat de kandidatenlijst en de districts-kandidaturen op één formulier worden vermeld, in het wetsvoorstel «opgave van kandidaten» genoemd. In paragraaf 5.13. zal hierop worden teruggekomen.

Vanuit de gedachte dat politieke partijen in de gelegenheid zijn om de districts-kandidaten door regionale afdelingen van de partij te laten vaststellen, dan wel regionale invloed hierop te laten uitoefenen, zou overigens gesteld kunnen worden dat in het nieuwe stelsel voor de districts-kandidaten een decentrale kandidaatstelling voor de hand ligt. Een centrale kandidaatstelling staat echter een decentrale wijze van vaststelling van de districts-kandidaten of regionale beïnvloeding daarvan niet in de weg. Zowel bij een centrale als bij een decentrale kandidaatstelling van districts-kandidaten hebben politieke partijen de mogelijkheid om centraal de regie te voeren bij de kandidaatstelling. De selectie van de districts-kandidaten blijft dus in het nieuwe stelsel hoe dan ook een interne partij-aangelegenheid waarover de wet geen dwingende voorschriften bevat.

Praktisch argument om de kandidaatstelling op decentraal niveau binnen het district te laten plaatsvinden zou nog kunnen zijn dat door een spreiding van de onderzoeken van de districts-kandidaturen de hiermee verband houdende werkzaamheden voortvarender kunnen plaatsvinden dan bij een centrale inlevering. Er mag echter vanuit gegaan worden dat het aantal districts-kandidaten per district en per partij beperkt zal zijn (vgl. paragraaf 5.6.). De regering meent in verband hiermee dat het goed uitvoerbaar is als het centraal stembureau gehouden is alle in de twintig

districten gestelde districts kandidaturen te onderzoeken. Wel is met het oog op de zorgvuldigheid in het wetsvoorstel opgenomen dat de (besloten) zitting van het centraal stembureau tot het onderzoek van de kandidaatstelling de dag na de kandidaatstelling plaatsvindt en niet – zoals op grond van de huidige Kieswet – een uur na de sluiting van de mogelijkheid om kandidaten te stellen. Hierdoor heeft het centraal stembureau voldoende tijd om de landelijke lijsten en de districts kandidaturen te onderzoeken.

Ook de Kiesraad acht het een goede keuze dat in het wetsvoorstel de kandidaatstelling voor zowel de landelijke lijst als de districts kandidaten centraal bij de Kiesraad plaatsvindt. De Kiesraad acht het niet doelmatig de centrale indiening van de landelijke lijst te combineren met een – op zichzelf denkbare – districts-gewijze indiening van de districts kandidaturen. Wel wijst de Raad er terecht op dat het onderzoek van de kandidaatstelling een forse hoeveelheid extra werkzaamheden oplevert ten opzichte van de kandidaatstelling bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en het Europees Parlement, die eveneens bij de Kiesraad plaatsvindt. Aan de Kiesraad zal echter extra ondersteuning worden verleend om het onderzoek van de kandidaatstelling op zorgvuldige wijze te verrichten.

5.11.4. Centrale kandidaatstelling bij centraal stembureau

In de vorige paragraaf kwam al naar voren dat de centrale kandidaatstelling plaats zal vinden bij de Kiesraad, het centraal stembureau. Bij een centrale kandidaatstelling staan twee opties open voor wat betreft de plaats waar de landelijke lijst wordt ingeleverd. Gekozen kan worden voor de inlevering van de landelijke lijsten bij een hoofdstembureau, dan wel voor de inlevering bij het centraal stembureau (de Kiesraad). Gewezen wordt hier op de parallel met de verkiezingen voor het Europees Parlement. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement gelden de kandidatenlijsten voor het gehele land. De inlevering van de lijsten vindt plaats bij het centraal stembureau. Het ligt voor de hand om de inlevering van de landelijke lijsten naar analogie met de verkiezingen voor het Europees Parlement, eveneens bij het centraal stembureau en niet bij een hoofdstembureau te laten plaatsvinden.

5.12. Lijstencombinaties

De mogelijkheid om met de landelijke lijst een lijstencombinatie met een andere partij aan te gaan blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Bij de wijziging van de Kieswet in 1973 is de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties ingevoerd. Lijstencombinaties kunnen onder het huidige stelsel worden aangegaan tussen politieke partijen die in alle kieskringen deelnemen aan de verkiezingen, op voorwaarde dat de combinatie betrekking heeft op alle kieskringen. Aangezien in het nieuwe stelsel landelijk per partij slechts van één lijst sprake is, zijn deze vereisten in dit wetsvoorstel komen te vervallen. Het principe van de lijstencombinatie blijft voor het overige echter gehandhaafd. Anders is echter dat een lijstencombinatie uitsluitend bij de verdeling van restzetels wordt beschouwd als één lijst. Dit heeft te maken met het feit dat in het nieuwe stelsel na de verdeling van de zogenaamde «hele» zetels eerst wordt bezien of er overschotzetels toegekend moeten worden. Daarna worden de restzetels verdeeld. In paragraaf 7.3.2. wordt hier nader op ingegaan.

Aangezien onderhavig voorstel van wet de verdeling van het aantal zetels over de partijen ongemoeid laat, bestaat geen aanleiding om de mogelijkheid van lijstencombinaties voor de landelijke lijst ter discussie te stellen. Voor de landelijke lijst zal deze mogelijkheid derhalve zoals gezegd gehandhaafd blijven.

In de districten bestaat uit de aard der zaak niet de mogelijkheid om een combinatie aan te gaan. Dit is immers strijdig met het uitgangspunt van een personenstelsel waarin elke persoon uitsluitend op eigen kracht een zetel in de Tweede Kamer kan bemachtigen en geen sprake is van overdracht van stemmen aan een andere kandidaat. Indien in een personenstelsel twee of meer kandidaten worden gecombineerd, is feitelijk wel sprake van een overdracht van stemmen. Bovendien zou een combinatie alleen zin hebben voor kandidaten die niet zelfstandig een zetel behalen. Een combinatie kan dan tot effect hebben dat twee kandidaten die zelfstandig geen recht hebben op een zetel, gezamenlijk een zetel halen ten koste van een kandidaat die meer stemmen heeft behaald dan elk van de twee kandidaten afzonderlijk.

5.13. Opgave van kandidaten

Hiervoor kwam al ter sprake dat de kandidaatstelling voor de landelijke lijst en de kandidaatstelling van de districtskandidaten in het nieuwe stelsel centraal plaatsvindt bij het centraal stembureau. Politieke partijen dienen de landelijke lijst en de districtskandidaten op één opgave van kandidaten te vermelden. Voor deze opgave van kandidaten zal een model ontwikkeld worden. Gezien het onderlinge verband tussen de landelijke lijst en de districtskandidaturen, ligt één opgave van kandidaten voor de hand. Een opgave van kandidaten voor alle door één politieke partij gestelde kandidaten komt ook de overzichtelijkheid en eenvoud voor de politieke partijen en het centraal stembureau ten goede. Bewerkstelligd wordt dat politieke partijen slechts één formulier dienen in te vullen, terwijl tevens voorkomen wordt dat het centraal stembureau met twintig aparte districtskandidaturen per partij geconfronteerd wordt. In het aan de adviesorganen voorgelegde wetsvoorstel werd voor dit formulier overigens de term «kandidaatstellingsformulier» gehanteerd. Op advies van de Kiesraad is in het wetsvoorstel thans gekozen voor de geschiktere term «opgave van kandidaten».

In het wetsvoorstel is er uit het oogpunt van uniformiteit en wetsystematiek ook voor gekozen bij de staten- en raadsverkiezingen te spreken over «opgave van kandidaten». De Kiesraad meent dat voor die uniformiteit iets valt te zeggen, maar betwijfelt of het voordeel van de uniformiteit wel opweegt tegen het nadeel dat voor die verkiezingen het geheel toereikende en duidelijke begrip «kandidatenlijst» wordt vervangen door het bij de Tweede-Kamerverkiezingen uit nood geboren woord «opgave van kandidaten». Door de hantering van het begrip «opgave van kandidaten» wordt echter voorkomen dat in met name hoofdstuk H van de Kieswet voor wat de wijze van kandidaatstelling betreft afwijkende bepalingen opgenomen moeten worden voor enerzijds de Tweede-Kamerverkiezingen en anderzijds de staten- en raadsverkiezingen. Dit wordt thans ongewenst geacht. Zoals eerder ter sprake kwam, bestaat het voornemen de Kieswet te moderniseren. Ter gelegenheid van die wijziging kan gezien worden welke terminologie voor de verschillende verkiezingen het meest passend is.

6.1. Inleiding

Met betrekking tot de stemming en de stemopneming zijn in het wetsvoorstel slechts enkele wijzigingen opgenomen. In de eerste plaats wijzigingen die voortvloeien uit het feit dat de kiezer twee stemmen uitbrengt. In de paragrafen 6.2. tot en met 6.6. zal op deze wijzigingen en de consequenties hiervan voor de praktijk worden ingegaan. Daarnaast worden in verband met de districtsverkiezingen wijzigingen aangebracht in de mogelijkheden met een kiezerspas, bij volmacht of per brief te stemmen. Hierop zal in de paragrafen 6.7. en 6.8. worden ingegaan. Overige onderdelen in de Kieswet met betrekking tot de stemming en de stemming blijven ongewijzigd.

Het uitbrengen van twee stemmen zal in de praktijk wel betekenen dat de kiezer meer tijd nodig heeft om de stemhandeling te voltooien. In plaats van één kandidaat, dienen immers in het nieuwe stelsel twee kandidaten op het stembiljet of de stemmachine te worden opgezocht en vervolgens dient twee keer de stem te worden uitgebracht. Mogelijk zal dit bij de eerste stemming op grond van het nieuwe stelsel in de spitsuren een filevorming in het stemlokaal meebrengen. Gemeenten zouden zich hierop kunnen voorbereiden bij de organisatie van deze verkiezing, bijvoorbeeld door het toevoegen van een ondersteuner aan het stembureau. Een gemeente zou er ook voor kunnen kiezen de stemdistricten en daarmee het aantal kiezers per stembureau te verkleinen. De VNG merkt ook op dat gemeenten goed zullen moeten nadenken over het aantal kiezers per stembureau. In het verlengde hiervan wijst de NVVB er in zijn advies op dat gemeenten in een aantal gevallen er toe over moeten gaan de stemdistricten te verkleinen. Dit zal naar het oordeel van de regering echter uitsluitend nodig zijn in die stemdistricten waar momenteel zich ook al fileproblemen voordoen in de spitsuren. Van belang is voorts dat een uitgebreide landelijke voorlichtingscampagne zal worden opgezet, zodat eventuele vragen van kiezers aan het stembureau over het nieuwe stelsel zoveel mogelijk worden voorkomen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het – tezamen met de namen van de kandidaten – huis-aan-huis verspreiden van een informatiebulletin. In paragraaf 8.1. van deze toelichting wordt nader op de kosten en onderdelen van de voorlichtingscampagne ingegaan.

6.2. Eén stembiljet en één stemmachine voor beide stemmen

Uitgangspunt in het nieuwe stelsel is dat er één stembiljet en, indien – zoals in de meeste gemeenten – elektronisch wordt gestemd, één stemmachine wordt gehanteerd waarop zowel de landelijke als de districtstem kan worden uitgebracht. De regering meent dat dit de onlosmakelijke samenhang tussen beide stemmen beter tot uitdrukking brengt en de beeldvorming richting de kiezer ten goede komt. Van belang daarbij is dat het naar haar oordeel praktisch ook goed mogelijk is alle voor dat district geldende kandidatenlijsten en alle in één district staande districts-kandidaten op één stembiljet of een stemmachine te vermelden. Onderstaand zal dit worden geïllustreerd, waarbij gezien het grote aantal gemeenten waar met stemmachines met stempaneel wordt gestemd eerst op deze stemmachines zal worden ingegaan, vervolgens op het stembiljet en ten slotte op de stemcomputer waarop gefaseerd wordt gestemd. Overigens maken 419 gemeenten, omvattende meer dan 87% van de kiezers, gebruik van de stemmachines met stempaneel.¹ Een achttiental gemeenten hanteert een zogenaamde stemcomputer waarbij in twee fasen wordt gestemd.² Ten slotte maken 22 gemeenten, waaronder een grote gemeente als Amsterdam, thans gebruik van stembiljetten. Niet

¹ Het gaat hier om stemmachines van de fabrikant Nedap-Groenendaal. Naast deze 419 gemeenten zijn er ook nog 24 gemeenten die een stemmachine met stempaneel van het merk SAMSOM hebben. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten omdat de ondersteuning voor deze stemmachines aan het eind van 2004 afloopt en deze stemmachines dus van de markt zullen verdwijnen.

² Het gaat hier om stemmachines van SDU N.V.

onaannemelijk is dat dit aantal in 2007 bij de eerste verkiezingen volgens het nieuwe stelsel nog verder zal zijn gedaald.

De stemmachine met stempaneel

Op het stemvel van de stemmachines met stempaneel is ruimte voor 36 kolommen van dertig kandidaten. Aangezien op grond van dit wetsvoorstel per politieke partij een kandidatenlijst van maximaal dertig kandidaten op de stemmachine wordt vermeld en een partij in de districten maximaal een aantal kandidaten mag stellen gelijk aan het aantal te verdelen zetels (vgl. paragraaf 5.6.), mag er vanuit worden gegaan dat de stemmachines met stempaneel in het nieuwe stelsel toereikend zijn om alle kandidaten op te vermelden. Doordat per partij een lijst van maximaal dertig kandidaten vermeld wordt, is per politieke partij dus maar één kolom nodig. 25 partijen betekent 25 kolommen op de stemmachine. Daarnaast zullen op het stemvel ook de districtskandidaten vermeld moeten worden. Omdat politieke partijen, afhankelijk van het aantal in het district te verdelen zetels, maximaal vijf kandidaten mogen stellen, bestaat hiervoor ook bij een deelname van bijvoorbeeld zelfs dertig politieke partijen op het stempaneel voldoende ruimte voor. In dat geval zijn nog zes kolommen beschikbaar om de districtskandidaten te vermelden. Deze kunnen onder elkaar worden vermeld (zie paragraaf 6.3.). Opgemerkt zij in dit verband overigens dat gelet op de afgelopen verkiezingen een aantal van dertig politieke partijen niet voor de hand ligt. Het maximum aantal politieke partijen dat aan een Tweede-Kamerverkiezing heeft deelgenomen is vijftientig (in 1994). Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal politieke partijen door het nieuwe kiesstelsel zal toenemen. De kiesdrempel blijft immers in het nieuwe stelsel gelijk. Bovendien ondergaan de administratieve voorwaarden om lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan geen wijziging van betekenis. Partijen hebben dus in het nieuwe stelsel niet meer kans om een zetel in de Tweede Kamer te behalen, zodat er door het stelsel als zodanig niet meer uitdaging bestaat om deel te nemen.

Voor kandidatenlijsten minder ruimte nodig dan thans

De ruimte op het stemvel van de stemmachine die nodig is om alle kandidaten (lijsten) te vermelden, zal in het nieuwe stelsel ook niet of nauwelijks meer zijn dan in de huidige situatie. Nu kunnen partijen met meer dan vijftien zetels in de Tweede Kamer tweemaal zoveel kandidaten stellen als zij zetels hebben, met een maximum van tachtig. Omdat op de stemmachines kolommen van dertig kandidaten vermeld kunnen worden, nemen de grotere partijen in de huidige situatie twee of drie kolommen van de stemmachine in beslag. Dit houdt in dat als er 25 partijen aan de verkiezingen deelnemen, er bijvoorbeeld dertig kolommen in beslag genomen worden door de kandidatenlijsten. De kandidatenlijsten nemen dus, uitgaande van een gelijk aantal partijen, in de huidige situatie meer ruimte op het stemvel in dan in de nieuwe situatie. Daar staat uiteraard tegenover dat in de nieuwe situatie ook de districtskandidaten op het stemvel vermeld moeten worden. Gelet op het maximumaantal districtskandidaten per partij, zullen deze naar verwachting echter niet meer dan twee kolommen in beslag nemen. In paragraaf 6.3. zal worden ingegaan op de wijze waarop de districtskandidaten op stemmachine en stembiljet worden vermeld.

Noodoplossing voor uitzonderingssituaties

In uitzonderingssituaties zou zich de situatie kunnen voordoen dat het aantal deelnemende politieke partijen toch zo groot is, dat één stemmachine niet langer toereikend is om alle kandidaten (lijsten) te vermelden. Hiervan zal, afhankelijk van het aantal districtskandidaten, mogelijk sprake zijn bij een deelname van 32 of meer partijen. Zoals hiervoor aan de orde kwam is de kans hierop in het nieuwe stelsel niet groter dan in de huidige

situatie en bovendien erg gering. Bovendien voorziet het huidige Kiesbesluit al in een noodscenario voor het geval het stempaneel niet groot genoeg is om alle kandidatenlijsten te vermelden (artikel J 14b). Dit noodscenario voorziet er in dat de kandidatenlijsten niet op het stempaneel van de stemmachine worden vermeld, maar daarboven, in feite in de opgeklapte binnenkant van het deksel van de stemmachine. Dit betekent dat de kandidatenlijsten op ooghoogte van de kiezer worden vermeld. Op het stempaneel zelf is in de eerste plaats een overzicht van nummers van lijsten met daarachter de namen van de politieke partijen opgenomen. Daarnaast een lijst met nummers die corresponderen met de volgnummers van de kandidaten op de lijst. De kiezer dient op het stempaneel eerst een partij te kiezen door op het vak met het lijstnummer en de naam van de partij van voorkeur te drukken. Vervolgens kiest de kiezer een kandidaat door het cijfer dat correspondeert met het nummer van zijn kandidaat van voorkeur in te toetsen. Omdat er bij een zodanige manier van stemmen veel ruimte op het stempaneel resteert, zouden de districtskandidaten op de gebruikelijke wijze op het stempaneel zelf vermeld kunnen worden. Benadrukt wordt (nogmaals) dat de kans dat het aantal partijen zo groot is dat het stempaneel te klein is om alle kandidaten(lijsten) te vermelden zeer gering is. Van belang is echter dat er een vangnet is voor het geval deze situatie zich toch zal voordoen.

Het stembiljet

Voor het stembiljet geldt net als bij de stemmachines dat er vanuit gegaan mag worden dat dit biljet onder het nieuwe kiesstelsel niet groter zal zijn dan in de huidige situatie. Voorkomen wordt dat de kiezer een onhandelbaar stuk papier in handen krijgt. De kiezer kan goed overzicht houden over de kandidatenlijsten en districtskandidaten. Op het stembiljet wordt uiteraard expliciet vermeld dat de kiezer twee stemmen heeft en bovendien wordt een scheiding aangebracht tussen de landelijke kandidatenlijsten en de districtskandidaten. In paragraaf 6.3. wordt als gezegd nader ingegaan op de inrichting van het stembiljet.

Gefaseerde stemcomputer

Bij de stemcomputer wordt thans in twee fasen gestemd, eerst op een partij en vervolgens op een kandidaat. Deze stemcomputers kunnen vanzelfsprekend ook in de nieuwe situatie gehanteerd blijven. Kenmerk van deze stemcomputer is immers dat hierop een in principe onbeperkt aantal stemmingen tegelijkertijd kan worden gehouden en dat bovendien een in principe onbeperkt aantal partijen in de stemmachine verwerkt kunnen worden. Onder het nieuwe stelsel zal de kiezer overigens met deze stemcomputer in drie fasen stemmen. Dit gaat als volgt in zijn werk. Eerst krijgt de kiezer op de stemmachine voor het uitbrengen van de landelijke stem een totaaloverzicht te zien van alle politieke partijen die een kandidatenlijst hebben ingeleverd. Na de keuze voor een partij, krijgt de kiezer op de stemcomputer een overzicht te zien van de (landelijke) kandidaten van deze partij. Na de keuze voor een (landelijke) kandidaat, krijgt de kiezer ten slotte een totaaloverzicht te zien van alle districtskandidaten. Door middel van de derde en laatste stap brengt de kiezer vervolgens een stem uit op een districtskandidaat. Gezien het verwachte aantal districtskandidaten (vgl. paragraaf 5.6.) wordt er vanuit gegaan dat alle districtskandidaten op één scherm vermeld kunnen worden.

6.3. De inrichting van het stembiljet en de stemmachine

In de bij de Kieswet en het Kiesbesluit behorende modellenregeling zullen voor de Tweede-Kamerverkiezingen nieuwe modellen opgenomen worden voor het stembiljet, voor het stemvel van de stemmachine met stempaneel en voor de stemcomputer waarop gefaseerd wordt gestemd. Omdat de landelijke stem bepalend is voor de zetelverdeling in de Tweede

Kamer en daarmee in feite het meeste gewicht heeft, gaan deze modellen er vanuit dat de kiezer onder het nieuwe stelsel eerst de zogenaamde landelijke stem uitbrengt op een kandidaat van een kandidatenlijst en in tweede instantie de districtsstem op de districtskandidaat. Onderstaand worden deze modellen nader beschreven.

Vermelding kandidatenlijsten

Het stembiljet en het stemvel voor de stemmachine met stempaneel zullen er onder het nieuwe stelsel in hoofdlijnen hetzelfde uitzien. Links op het biljet en het vel zullen de kandidatenlijsten worden vermeld op dezelfde wijze als deze momenteel op het biljet en het vel worden vermeld. Dit betekent onder meer dat boven elke lijst het lijstnummer en de geregistreerde aanduiding van de politieke partij worden vermeld. De kandidaten worden per lijst doorlopend genummerd. Van belang is ook dat de kandidatenlijsten, net als thans, naast elkaar worden vermeld. Hebben partijen in een district minder dan dertig kandidaten op de lijst, dan worden de kandidatenlijst dus niet onder elkaar geplaatst. Boven of naast het totaal van de kandidatenlijsten zal de term «Landelijke stem» worden opgenomen. Voorts zal kort de betekenis van deze stem worden aangeduid.

Vermelding districtskandidaten

Aan de rechterzijde van het stembiljet en het stemvel zal het overzicht met de voor dat district geldende districtskandidaten vermeld worden. De districtskandidaten worden per partij vermeld, waarbij eerst de districtskandidaten van de partij met lijstnummer 1 worden vermeld, en zo verder. Het lijstnummer wordt daarbij echter niet vermeld. Achter de namen van de districtskandidaten wordt de geregistreerde aanduiding van de politieke partij vermeld. Voorzover een partij meer dan één kandidaat per district heeft, worden de districtskandidaten vermeld in de volgorde zoals deze door loting door het centraal stembureau is bepaald (vgl. paragraaf 5.6.). Boven of naast het overzicht van de districtskandidaten zal de term «Districtstem» worden vermeld. Ook van de districtsstem zal kort de betekenis worden aangeduid.

Voor het stemvel van de stemmachine zal voorts worden voorgeschreven dat voor de kandidatenlijsten enerzijds en de districtskandidaten anderzijds twee verschillende steunkleuren worden gehanteerd. Daarnaast zal bezien worden of er nog andere voorschriften gewenst zijn om op de stembescheiden het onderscheid tussen beide stemmingen goed tot uitdrukking te brengen.

Voor de stemcomputer waarop gefaseerd wordt gestemd zal de eerste fase en de tweede fase (eveneens) gelijk zijn aan de huidige twee fasen. Voorafgaande aan het uitbrengen van de stem zullen op het scherm echter eerst dienen te verschijnen de term «landelijke stem» en een korte aanduiding van de betekenis van de eerste stem. Na het kiezen van de kandidaat van voorkeur en het bevestigen hiervan, zal de stemcomputer de kiezer een overzicht van de districtskandidaten tonen, met daarboven vermeld «districtsstem». Hierbij zal eveneens een korte aanduiding van de betekenis van de tweede stem worden gegeven.

Ten slotte wordt opgemerkt dat voor beide soorten stemmachines geldt, dat deze zowel voor de landelijke stem als voor de districtstem in de mogelijkheid moeten voorzien dat een blanco stem kan worden uitgebracht.

6.4. Het uitbrengen van de stem

Zoals gezegd brengt de kiezer in het nieuwe stelsel twee stemmen uit, waarbij ervan uit gegaan wordt dat hij eerst een landelijke stem uitbrengt en vervolgens een districtstem. Voor de kiezers die met een stembiljet stemmen maakt het uit de aard der zaak niet uit of de kiezer in de praktijk nu eerst een vakje voor de landelijke stem rood kleurt en dan voor de districtstem, of andersom. Bij de stemmachines zullen de kiezers in alle gevallen eerst de landelijke stem uitbrengen en vervolgens de districtstem. Bij de stemmachines met stempaneel zullen de stemmachines na het uitbrengen van de landelijke stem opnieuw moeten worden vrijgegeven voor de districtstem. Bij de stemcomputers waarop gefaseerd wordt gestemd, zal automatisch na het uitbrengen van de landelijke stem op het scherm van de computer het overzicht met de districtskandidaten verschijnen.

De kiezer kan er voor kiezen maar één stem uit te brengen. Indien met stembiljetten wordt gestemd, betekent dit dat bij één van beide stemmingen geen vakje rood wordt gemaakt. Bij de stemming waar geen vakje is rood gemaakt is dan sprake van een blanco of ongeldige stem. Bij de stemmachines kan de kiezer óf met één stem expliciet blanco stemmen óf geen keuze maken. Wordt geen keuze gemaakt voor hetzij de landelijke stem, hetzij de districtstem, dan is automatisch van een blanco stemming sprake, die overigens wel bevestigd zal moeten worden. Zonder bevestiging is niet van een stem sprake.

Zoals gezegd is de kiezer niet verplicht om twee geldige stemmen uit te brengen. Als hij voor een van beide stemmingen blanco stemt, dat wil zeggen een ongeldige stem uitbrengt, heeft dit dus geen consequenties voor de geldigheid van de andere stem. Is een stem om een andere reden ongeldig, bijvoorbeeld omdat bij twee landelijke kandidaten het stemvak rood is gemaakt, dan kan de andere (district-)stem wel geldig zijn. Worden op het stembiljet bijvoegingen geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd, dan zijn echter beide stemmen ongeldig.

6.5. Goedkeuring en aanpassing van de stemmachines

Op dit moment worden bij de verkiezingen een tweetal soorten stemmachines gehanteerd die goedgekeurd zijn voor het gebruik bij verkiezingen op grond van de huidige Kieswet. Het gaat hier om de stemmachine met stempaneel en de stemcomputer waarop gefaseerd wordt gestemd. Twee typen stemmachine met stempaneel en de stemcomputer waarop gefaseerd wordt gestemd zijn goedgekeurd voor twee stemming tegelijkertijd. Dit is van belang voor het nieuwe kiesstelsel, aangezien daarin computertechnisch gezien sprake is van twee stemmingen tegelijkertijd.

Het grootste deel van de stemmachines die door gemeenten wordt gebruikt is ook al geschikt voor het houden van twee stemmingen tegelijkertijd. 46 gemeenten hebben echter nog stemmachines met stempaneel die nog niet geschikt zijn voor het houden van twee stemmingen tegelijkertijd. In 27 van deze gemeenten worden stemmachines gehanteerd die überhaupt niet geschikt te maken zijn voor twee stemmingen tegelijkertijd.¹ Dit betekent dat vervanging van deze stemmachines nodig is om ze bij Tweede-Kamerverkiezingen volgens het nieuwe stelsel te gebruiken. Aangezien de leverancier bereid is de stemmachines tot en met het referendum over de Europese Grondwet te onderhouden en er geen leverancier is die het onderhoud wil overnemen, zullen deze stemmachines in ieder geval vervangen moeten worden. De stemmachines in de overige 19 gemeenten zijn wel geschikt te maken voor twee stemmingen tegelijkertijd. Aan deze aanpassing zijn uiteraard wel kosten verbonden voor

¹ Het betreft hier de stemmachines van type SAMSOM, tot en met het referendum over de Europese Grondwet onderhouden door SDU N.V.

gemeenten. Het gaat hier om een bedrag van € 175 per stemmachine. Deze aanpassing is bijvoorbeeld echter ook nodig voor een combinatie van een raadsverkiezing en een burgemeestersverkiezing. Veel gemeenten hebben al eerder besloten om de stemmachines die geschikt waren voor één stemming, om te bouwen naar een type stemmachine die geschikt is voor het houden van twee stemmingen. Het is immers regelmatig voorgekomen dat gemeenten een reguliere verkiezing op grond van de Kieswet, combineerden met een referendum of een andere stemming. Denk ook aan de gemeente Rotterdam, waar de stemmachines ook worden gebruikt bij de gecombineerde raads- en deelraadsverkiezingen.

Omdat onder het nieuwe stelsel sprake is van een andere wijze van verkiezing van (een deel van) de kamerleden, zal voorts de software voor de stemmachines aangepast moeten worden. Dit betekent dat de stemmachines opnieuw gekeurd zullen moeten worden voor gebruik bij de verkiezing en dat vervolgens alle stemmachines in het land aangepast moeten worden. Dit geldt zowel voor de stemmachines met stempaneel als voor de stemcomputers waarop gefaseerd wordt gestemd. De kosten van de goedkeuring van de stemmachines komt voor rekening van de stemmachinefabrikanten. Zij zullen de kosten van deze goedkeuring naar verwachting omslaan in de kosten voor een *update* van de software van de stemmachines. Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 26 mei 2004 heb ik desgevraagd toegezegd de Tweede Kamer schriftelijk te informeren over de kosten van de aanpassing van de stemmachines in verband met de invoering van het nieuwe kiesstelsel.¹ Volgens informatie van de stemmachineleveranciers bedragen de kosten in totaal maximaal € 1 000 000,-. Dat de kosten relatief gering zijn, heeft te maken met het feit dat, zoals hiervoor ter sprake kwam, de stemmachines over het algemeen al geschikt zijn voor het houden van twee stemmingen tegelijkertijd. Als gezegd houdt het gemengde kiesstelsel computertechneisch gezien in feite in dat er twee stemmingen plaatsvinden.

Geen inhoudelijke wijziging voorwaarden voor stemmachines nodig

Voor het houden van verkiezingen volgens het nieuwe stelsel is het niet nodig dat de voorwaarden voor stemmachines inhoudelijk worden gewijzigd. Ik heb tijdens genoemd algemeen overleg ook toegezegd dat het eisenpakket voor stemmachines opnieuw tegen het licht zal worden gehouden. De aanleiding hiervoor was de discussie over het feit dat de broncode van de software van de stemmachines in Nederland niet-openbaar is. In het algemeen overleg heb ik aangegeven dat de controleerbaarheid van de stemmachines in de toekomst groter moet worden en niet van één instantie of bedrijf afhankelijk moet zijn. De vraag naar openbaarheid van de broncode van de software in de stemmachines heeft als achtergrond de wens dat ook andere personen en instanties dan de stemmachinefabrikant zelf en de keuringsinstantie de beschikking hebben over de broncode. Dit zou bijdragen aan de betrouwbaarheid en veiligheid van de stemmachines, omdat ook andere dan genoemde instanties in staat zijn om de exacte werking van de stemmachines te controleren. De broncodes van de software van de in Nederland gebruikte stemmachines zijn zoals gezegd op dit moment niet openbaar. Dit geldt zowel voor de stemmachines die door Nedap N.V. zijn gefabriceerd, als voor de stemmachines die door het voormalige Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V. en door SDU N.V. zijn en worden geleverd. Ten tijde van het op de markt komen van deze stemmachines en het opstellen van de huidige regelgeving met betrekking tot stemmachines, was een openbare broncode nog geen issue in Nederland. Van belang is in dit verband dat in Nederland de intellectuele eigendomsrechten van de stemmachines bij de stemmachinefabrikanten liggen. De stemmachines zijn ook niet in opdracht van de Nederlandse overheid ontwikkeld.² Mocht in de toekomst openbaarheid

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 2355, nr. 11, blz. 8.

² Elke fabrikant in Nederland kan stemmachines op de markt brengen, mits deze stemmachine is goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Achtergrond hiervan is de decentrale wijze van organisatie van de verkiezingen in Nederland. Elke gemeente kan zelf beslissen om stembiljetten dan wel stemmachines te hanteren bij de verkiezingen. Besluit een gemeente echter tot gebruik van stemmachines, dan mag dit alleen een door de Minister goedgekeurd type zijn.

van de broncode als vereiste voor stemmachines worden gesteld, dan zal dit gelet op het voorgaande alleen maar gelden voor nieuw te ontwikkelen typen stemmachines. Aan de huidige op de markt zijnde stemmachines kunnen deze eisen niet meer worden gesteld. De eventuele aanpassing van de eisen voor stemmachines vallen echter buiten het kader van de aanpassing van het kiesstelsel. Daarom zal de mogelijke aanpassing van het eisenpakket van stemmachines hier verder buiten beschouwing blijven. Hiervoor zal op termijn een apart traject worden gestart.

6.6. De stemopneming

De procedure van stemopneming door stembureaus waar met stembiljetten wordt gestemd wordt in het wetsvoorstel aangepast in verband met het feit dat per stembiljet twee stemmen worden uitgebracht. Dit betekent dat twee soorten stemmen geteld moeten worden. Voorgesteld wordt om eerst de uitgebrachte districtstemmen te tellen en vervolgens de landelijke stemmen. Dit betekent dat eerst de aantallen stemmen per districts-kandidaat worden vastgesteld, gevolgd door de vaststelling per lijst van de aantallen stemmen per landelijke kandidaat en het totale aantal stemmen voor de lijst. Dat eerst de districtstemmen worden geteld heeft een praktische achtergrond. Op grond van de huidige regeling in de Kieswet worden bij de stemopneming de stembiljetten per lijst gerangschikt en vervolgens per lijst in een te verzegelen envelop gedaan. Dat de stembiljetten per lijst in de te verzegelen envelop worden gedaan, heeft als reden dat dan een eventuele hernieuwde opneming van stembiljetten wordt vergemakkelijkt. Met het oog hierop heeft het de voorkeur dat ook in het nieuwe stelsel de stembiljetten per lijst in de te verzegelen envelop worden gedaan. Om te voorkomen dat de stembureaus eerst de stembiljetten lijstgewijs moeten rangschikken, vervolgens per districts-kandidaat, om ten slotte de stembiljetten voor de bewaring opnieuw per lijst te rangschikken, is er voor gekozen na afloop van de stemming eerst de districtstemmen te tellen en vervolgens de landelijke stemmen.

De stemopneming in geval met stemmachines wordt gestemd wordt geregeld in het Kiesbesluit. Dit wetsvoorstel bevat dan ook geen wijzigingen op dit punt. Bij de stemmachines ligt echter voor de hand dat op de uitdraai van de stemmachine eerst de stemmen per landelijke kandidaat en per lijst worden vermeld en ten slotte de stemmen per districts-kandidaat.

6.7. Stemmen in een stembureau naar keuze en bij volmacht

De mogelijkheid om bij de Tweede-Kamerverkiezingen met een kiezerspas in een stembureau naar keuze in Nederland te stemmen blijft in het nieuwe stelsel in stand, evenals de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Belangrijke beperking is echter dat alleen in het eigen district waar men woont met een kiezerspas kan worden gestemd of een volmachtstem worden uitgebracht. Consequentie hiervan is onder meer dat voor Nederlanders in het buitenland niet langer de mogelijkheid openstaat om in Nederland met een kiezerspas te stemmen of een in Nederland woonachtig persoon te machtigen een volmachtstem uit te brengen. De Nederlanders in het buitenland wonen immers niet in een district in Nederland.

Gedachte bij bovenstaande beperkingen is dat het uitbrengen van een districtstem in een district waar men niet woonachtig is niet binnen het stelsel past. De districtsverkiezing is er immers op gericht om een band tussen een kandidaat en een herkenbare kiezersgroep tot stand te brengen. Oogmerk van de districtstem is dus dat de kamerleden die in de

districten worden gekozen een aanwijsbaar kiezersforum hebben. Daartoe behoren niet personen die in een ander district wonen.

De regering realiseert zich dat met het beperken van de mogelijkheid om met een kiezerspas of bij volmacht te stemmen tot het eigen district, kiezers worden – zoals ook de VNG opmerkt – beperkt in hun stemmogelijkheden ten opzichte van de huidige situatie, waarin immers kiezers met een kiezerspas en met een (schriftelijke) volmachtstem in elk willekeurig stembureau in Nederland hun stem kunnen uitbrengen. Het belang dat er een band tot stand wordt gebracht tussen een (kandidaat-) kamerlid en een herkenbare kiezersgroep, weegt echter zwaarder dan het belang dat kiezers in elk willekeurig stemlokaal in Nederland hun stem kunnen uitbrengen.

Opgemerkt wordt voorts dat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement voor Nederlanders in het buitenland de mogelijkheid met een kiezerspas of door middel van een volmacht te stemmen gehandhaafd blijft. De Kiesraad acht dit verwarrend voor de Nederlanders in het buitenland. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen zijn er echter goede argumenten voor een beperking tot het stemmen per brief, terwijl dit niet het geval is bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Er bestaat dus geen aanleiding de regeling voor deze laatste verkiezingen ter discussie te stellen. De Kiesraad merkt in zijn advies over het concept-wetsvoorstel op dat het nieuwe stelsel niet dwingt tot het uitsluiten van de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland bij volmacht of met een kiezerspas te stemmen. In dat geval zal de stem beperkt moeten worden tot een lijststem. Indien met stembiljetten wordt gestemd, zou het beperken van de stem tot een lijststem echter met zich kunnen brengen dat het stemgeheim wordt geschonden. Indien in een stembureau immers maar één stem wordt uitgebracht voor of door een kiezer die buiten Nederland woont, zal bekend zijn bij het stembureau hoe deze kiezer heeft gestemd.

In de mogelijkheid om een onderhandse volmacht (d.w.z. een volmacht door overdracht van de oproepingskaart) te geven wordt in dit wetsvoorstel geen wijziging aangebracht. Het uitbrengen van een onderhandse volmacht is immers slechts mogelijk in het eigen stemdistrict (artikel L 14 van de Kieswet), dus per definitie binnen het eigen kiesdistrict.

6.8. Het stemmen per brief

In het nieuwe stelsel kan per brief alleen op een kandidaat van de landelijke kandidatenlijsten worden gestemd. Het is dus niet mogelijk om per brief op een districts-kandidaat te stemmen. Deze beperking geldt zowel voor Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, als voor Nederlanders die wegens beroep of werkzaamheden op de dag van stemming buiten Nederland verblijven.

Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben
De reden dat door Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben buiten Nederland geen districtsstelsel kan worden uitgebracht, is gelijk aan de reden dat zij onder het nieuwe stelsel niet langer met een kiezerspas of bij volmacht in een stembureau in Nederland kunnen stemmen. Het nieuwe stelsel is er op gericht om een band in het leven te roepen tussen een kamerlid dat in een district is gekozen en een aanwijsbare achterban die in een district is verenigd. Nederlanders in het buitenland wonen nu eenmaal niet in een district in Nederland. Er is zoals in hoofdstuk 4 ter sprake kwam in dit wetsvoorstel ook niet voor gekozen om voor Nederlanders in het buitenland een apart district aan te wijzen. Deze groep kiezers is immers over de gehele wereld verspreid en er kan moeilijk van een herkenbaar kiezersforum worden gesproken.

Dat voorgesteld wordt om Nederlanders in het buitenland alleen een landelijke stem te geven is in de lijn met het advies van de Kiesraad op dit punt. De Kiesraad wijst er wel op dat een nadeel van het toekennen van uitsluitend een landelijke stem is dat de uniformiteit wordt doorbroken voor Nederlanders binnen en buiten Nederland. Met de Kiesraad is de regering echter gelet op het bovenstaande van oordeel dat voor het verschil in stemrecht objectieve argumenten bestaan.

Voorafgaande aan de indiening van dit wetsvoorstel aan de Raad van State is aan afdeling I van de Raad van State om voorlichting gevraagd over het uitsluitend toekennen van de landelijke stem aan Nederlanders in het buitenland. De afdeling gaf in deze voorlichting geen definitief oordeel over de vraag of het niet-toekennen van een districtstem in strijd is met de Grondwet of verdragen. Hij meende dat hij dit pas kon geven als hij beschikt over een uitgewerkt wetsvoorstel. De afdeling stelde in zijn reactie voorop dat het uitsluitend toekennen van de districtstem aan niet-ingezetene Nederlanders een beperking van het kiesrecht is. Of de beperking op grond van de Grondwet, het EVRM en het EG-Verdrag toelaatbaar is, hing naar het oordeel van de afdeling in hoge mate af van het oogmerk van de beoogde wijziging van het kiesstelsel. Naar de mate waarin de wijziging van het kiesstelsel vooral bedoeld is om de kiezer via de districtstem een sterkere invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer te geven, zal het naar het oordeel van de afdeling *moeilijker* zijn niet-ingezetenen daarvan uit te zonderen. Naar de mate waarin de wijziging vooral bedoeld is om een «zekere regionale binding van kamerleden per landelijke partij te bewerkstelligen», zal die uitzondering naar zijn oordeel *minder bezwaren* oproepen. Daarnaast acht de afdeling het van belang in hoeverre de beperking te rechtvaardigen valt omdat alternatieven ontbreken voor het uitbrengen van een districtstem door niet-ingezetenen. Als alternatieven om Nederlanders in het buitenland toch de districtstem toe te kennen noemt de afdeling:

- hen indelen bij het district Den Haag (zoals zij thans bij de kieskring Den Haag stemmen);
- hen indelen bij het district waar zij het laatst hebben gewoond, dan wel bij het district Den Haag als zij nog nooit in Nederland hebben gewoond.

De afdeling stelt dat door gebruik van deze alternatieven de discussie over de beperking van het kiesrecht en de grondwettigheid daarvan kan worden voorkomen. In zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel van 10 december 2004 heeft de Raad van State te kennen gegeven dat niet overtuigend is aangetoond dat er geen spanning is met hoger recht door het enkel toekennen van de landelijke stem aan Nederlanders in het buitenland.

Met de Kiesraad is de regering van mening dat het geven van uitsluitend een landelijke stem aan de Nederlanders in het buitenland niet in strijd is met de Grondwet. Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. De Grondwet voorziet dus in de mogelijkheid bij de wet te bepalen dat het kiesrecht voor bepaalde groepen kiezers beperkter is dan voor andere groepen kiezers. Dit houdt in dat voor Nederlanders in het buitenland in principe het kiesrecht beperkter kan zijn dan het kiesrecht voor ingezetene Nederlanders, mits voor dit onderscheid objectieve argumenten zijn aan te voeren. Het feit dat Nederlanders in het buitenland geen relatie hebben met een district binnen Nederland, maakt naar het oordeel van de regering dat het toekennen van uitsluitend een landelijke stem aan Nederlanders in het buitenland een geoorloofd onderscheid tussen Nederlanders binnen en Nederlanders buiten Nederland oplevert. Van belang daarbij is dat het beperken van het kiesrecht tot de landelijke stem de invloed van Nederlanders in het buitenland op de samenstelling

van de Tweede Kamer niet wezenlijk aantast. De landelijke stem is immers bepalend voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer. Hierdoor gaat de beperking in de uitoefening van het actief kiesrecht van Nederlanders in het buitenland ook niet verder dan objectief gerechtvaardigd is. De Kiesraad wijst hier ook op in zijn advies over de hoofdlijnennotitie. Evenmin is er sprake van spanning met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in relatie tot artikel 3 van het eerste protocol bij dat verdrag. Artikel 3 van het eerste protocol legt aan de Staten de verplichting op om vrije verkiezingen te houden, maar kent geen individueel kiesrecht aan burgers toe. Daarom is de regering van opvatting dat het vrij verkeer van personen in combinatie met dit artikel niet dwingt tot toekenning van het kiesrecht aan niet-ingezetenen, laat staan dat dit beginsel aan de weg staat aan beperking van het kiesrecht voor die groep van kiezers. In dit verband wijs ik ook op de praktijk in andere EU-lidstaten waar deze opvatting kennelijk wordt gedeeld. Nederland heeft in vergelijking met een aantal andere Europese landen een ruimhartige regeling van het kiesrecht voor niet-ingezetenen. Zo kunnen bijvoorbeeld Belgen die buiten België wonen alleen stemmen door middel van een machtiging van een ingezetene. In Duitsland mogen alleen die niet-ingezetenen stemmen die tenminste drie maanden aaneengesloten in Duitsland hebben gewoond en dan alleen indien dit in de afgelopen 25 jaar is geweest.

Ten aanzien van de door afdeling I in zijn voorlichting van 6 april 2004 geschetste alternatieven voor onderbrenging van kiezers in het buitenland bij een district, merkt de regering op dat – los van de principiële redenen om hiertoe niet over te gaan – er praktische bezwaren kleven aan beide varianten. Indien kiezers in het buitenland worden ingedeeld bij het district Den Haag, doet zich de vraag voor hoe het aantal districtsvertegenwoordigers voor dat district moet worden vastgesteld. Hieraan is ook aandacht besteed in hoofdstuk 4 van de toelichting. Indien kiezers moeten stemmen in het district waar zij het laatste hebben gewoond, worden alle gemeenten belast met briefstemmen. In het verleden zijn daar slechte ervaringen mee opgedaan, waardoor destijds is gekozen voor de gemeente Den Haag als uitvoerende gemeente. Bovendien moet de instelling van buitenlandse briefstembureaus dan worden heroverwogen; immers zij kunnen dan niet meer zoals nu het geval is daadwerkelijk als stembureau fungeren, maar zullen de stembescheiden moeten doorsturen aan tal van gemeenten in Nederland waar pas tot telling van de stemmen kan worden overgegaan. Ten slotte moet dan ook worden overwogen het kiesrecht voor het Europees Parlement uit te laten oefenen in de gemeente waar men het laatst was ingeschreven, om verwarring bij de kiezers in het buitenland te voorkomen.

Nederlanders die wegens beroep of werkzaamheden buiten Nederland verblijven

Voor Nederlanders die op de dag van stemming wegens beroep of werkzaamheden buiten Nederland verblijven en om die reden niet in persoon aan de stemming kunnen deelnemen, geldt niet het argument dat deze groep personen niet is toe te rekenen aan een bepaald district. Deze personen zijn immers ingezetenen van Nederland en daarmee van een district binnen Nederland. Voor deze groep personen is dan ook uitsluitend om praktische redenen aangesloten bij de regeling die voor Nederlanders die werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben geldt. Het toekennen van een districtstem per brief aan de Nederlanders die wegens beroep of werkzaamheden in het buitenland verblijven, zou betekenen dat deze briefstemmen per district verzameld zouden moeten worden en per district afgehandeld zouden moeten worden. Per district zou een apart stembureau aangewezen moeten worden die met de afhandeling van de briefstemmen belast is. Aangezien het hier slechts een zeer kleine cate-

gorie personen betreft (bij de laatste Tweede-Kamerverkiezing honderdvijftig kiezers), zou de enorme organisatie van de afhandeling van deze briefstemmen binnen het district niet in redelijke verhouding staan tot het aantal personen dat hiervan gebruik maakt. Daar komt bij dat Nederlanders die wegens beroep of werkzaamheden op de dag van stemming buiten Nederland verblijven, ook de mogelijkheid hebben om via een schriftelijke volmacht aan een persoon die in hetzelfde district woonachtig is aan de stemming deel te nemen. Gelet hierop is er voor gekozen alle briefstemmers alleen een landelijke stem te geven.

HOOFDSTUK 7. DE ZETELVERDELING

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de paragrafen 7.2 tot en met 7.4 toegelicht op welke wijze de zetelverdeling in het voorgestelde stelsel precies in zijn werk gaat. Paragraaf 7.5 gaat in op de administratieve procedure van zeteltoedeling, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de huidige procedure. Tot slot wordt stilgestaan bij de volgorde waarin kandidaten in aanmerking komen voor de vervulling van tussentijdse vacatures.

7.2. Uitgangspunten

7.2.1. Zetelverdeling op basis van de eerste stem

In de in hoofdstuk 3 gegeven schets van het nieuwe stelsel is al globaal ingegaan op de wijze waarop zetels worden verdeeld. De in het hele land uitgebrachte stemmen op de landelijke lijsten bepalen naar evenredigheid de verdeling van de zetels over de partijen. Dit gebeurt op dezelfde manier als onder het huidige kiesstelsel. De door een partij behaalde zetels worden in het nieuwe stelsel in de eerste plaats bezet door de in de districten gekozen kandidaten van die partij. Partijen die geen zetel behalen op basis van de landelijke uitslag komen niet in aanmerking voor een districtszetel.

De drempel voor een kamerzetel blijft daarmee gelijk aan de huidige drempel van 1/150e deel van de in het hele land uitgebrachte stemmen. Ook de Kiesraad heeft in zijn advies over de hoofdlijnennotitie geadviseerd deze drempel te handhaven.

In totaal kunnen in de districten niet meer dan 75 kandidaten worden gekozen. Doorgaans zullen niet alle zetels van een partij door districtskandidaten worden bezet. De zetels die niet aan districtskandidaten zijn toegewezen, dat zijn er dus ten minste 75, gaan naar kandidaten van de landelijke lijsten van politieke partijen. Evenals onder het huidige stelsel speelt het aantal uitgebrachte voorkeursstemmen op kandidaten van de landelijke lijsten een rol bij de volgorde waarin kandidaten van de lijst voor een zetel in aanmerking komen. Kandidaten die de voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler hebben overschreden komen vóór andere kandidaten van de lijst, maar na de gekozen districtskandidaten, in aanmerking voor een zetel. Voorkeursstemmen kunnen evenals nu het geval is – de door de partij vastgestelde lijstvolgorde doorbreken.

Het is mogelijk dat een districtskandidaat ook op de lijst staat. Indien de districtskandidaat op basis van het aantal stemmen dat hij als districtskandidaat heeft behaald een zetel krijgt toegewezen, dan komt hij vanzelfsprekend niet in aanmerking voor toekenning van een zetel als kandidaat van de lijst. Hij wordt dan dus overgeslagen op de lijst.

7.2.2. Districtskandidaten: personenstelsel met drempel

7.2.2.1. Personenstelsel

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet betekent het in de districten gehanteerde personenstelsel dat in de districten een enkele niet overdraagbare stem wordt uitgebracht op een kandidaat. Alleen de stemmen die een districtskandidaat zelf heeft behaald, bepalen of hij in een district is gekozen. Op hem uitgebrachte stemmen kunnen dus niet ten goede komen aan andere kandidaten van dezelfde partij, ook al heeft een kandidaat (veel) meer stemmen gehaald dan hij nodig heeft om voor een zetel in aanmerking te komen. De kandidaten van een partij vormen dan ook niet samen een lijst. Er is voor gekozen de verkiezing in de districten

uitsluitend te baseren op de stemmen die een kandidaat zelf heeft vergaard, omdat daardoor het beste wordt voldaan aan een centraal doel van de districtsverkiezingen: vergroting van het aantal kamerleden met een eigen kiezerslegitimatie.

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over het nieuwe kiesstelsel zijn de mogelijkheden van een lijstenstelsel in de districten en van de enkele overdraagbare stem aan de orde geweest. Beide stelsel zouden ertoe leiden dat de zetels in de districten op grond van evenredigheid worden toebedeeld. De evenredige toedeling van districtszetels is echter geen doel van de regering. Het gaat in de districten niet om de verdeling van de macht over partijen, daartoe dienen de landelijke verkiezingen. Voorop staat dat de districtsverkiezingen moeten leiden tot kamerleden met een eigen kiezersmandaat, dat wil zeggen, kamerleden die stemmen op zichzelf hebben weten te vergaren. Een lijstenstelsel valt daarom af. Dit kan er immers toe leiden dat ook in de districten kandidaten op de slippen van de lijsttrekker binnenkomen.¹

Tegen een stelsel van de enkele overdraagbare stem bestaan niet dezelfde bezwaren als tegen een lijstenstelsel in de districten. Deze variant is door de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies over de hoofdlijnennotitie onder de aandacht gebracht.² De enkele overdraagbare stem wordt in Ierland gebruikt in kleine meervoudige districten. De kiezer kan kandidaten nummeren in volgorde van voorkeur, waarbij hij niet is gebonden aan kandidaten van een bepaalde partij. In zijn advies over de hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester wijst de Kiesraad terecht op het bezwaar dat de volgorde waarin districts-kandidaten op het stembiljet staan van invloed kunnen zijn op de volgorde waarin kiezers nummeren.³ De enkele overdraagbare stem heeft als voordeel ten opzichte van een lijstenstelsel dat het persoonlijk element van de districtsverkiezingen veel beter tot uitdrukking komt en iedere kandidaat uitsluitend op basis van eigen stemmen in de districten wordt gekozen.⁴ Het is echter minder wenselijk de Nederlandse kiezer te confronteren met twee nieuwe elementen in de stemhandeling: twee stemmen en nummering van kandidaten in volgorde van voorkeur.

Het voorgestelde personenstelsel in de districten (het stelsel van de enkele niet overdraagbare stem) betekent niet dat de districts-kandidaten niet namens een partij kandidaat staan. Integendeel, districts-kandidaten kunnen uitsluitend namens een partij worden gesteld. Bovendien moet die partij ook een lijst hebben ingediend, zoals is uiteengezet in hoofdstuk 5. Districts-kandidaten komen immers, afhankelijk van het aantal stemmen dat zij behalen in hun district, als eerste in aanmerking voor vervulling van de zetels die *aan de partijen* zijn toegekend op basis van de landelijke stemmen.

Om vast te stellen welke kandidaten in een district voor verkiezing in aanmerking komen, dient het aantal stemmen per kandidaat te worden bepaald. Dit gebeurt door de hoofdstembureaus van de districten. Op basis van die gegevens beslist het centraal stembureau welke kandidaten in de districten zijn gekozen. In bijvoorbeeld een district met drie zetels zijn dat in beginsel de drie kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald. De zetels in een district worden echter uitsluitend toegewezen aan kandidaten die de districts-drempel hebben overschreden en als de partij van de desbetreffende districts-kandidaat landelijk ten minste één zetel heeft behaald. Het staat dus niet bij voorbaat vast dat alle zetels die in een district aan kandidaten kunnen worden toegewezen ook daadwerkelijk worden toegewezen. Wel staat het maximum aantal in een district toe te delen zetels vast. Dit maximum wordt op grond van het voorge-

¹ Zie over een lijstenstelsel in districten Kamerstukken II, 29 356, nr. 3, antwoord op vraag 6.

² Advies van de Raad van het openbaar bestuur van 4 februari 2004, paragraaf 5.2.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2003/2004, 29 223, nr. 2.

⁴ Zie hierover Kamerstukken II, 29 356, nr. 9, paragraaf 4.3.

stelde artikel E 1a voorafgaand aan de verkiezingen vastgesteld door de Kiesraad.

7.2.2.2. Districtsdrempel

Reden om een drempel op te werpen is dat daarmee wordt voorkomen dat een zetel moet worden toegewezen aan een kandidaat die slechts een zeer gering aantal stemmen heeft behaald. Het kan immers voorkomen dat in een district van bijvoorbeeld vier zetels vrijwel alle stemmen worden uitgebracht op drie kandidaten en de overblijvende stemmen zijn verdeeld over de overige tien districtskandidaten, die elk maar een zeer gering percentage van de stemmen hebben weten te vergaren. De districtsverkiezingen zouden indien aan één van deze kandidaten toch een zetel moet worden toegekend, hun doel voorbij schieten doordat een kandidaat wordt gekozen verklaard van wie niet in redelijkheid kan worden gesteld dat hij beschikt over een eigen kiezerslegitimatie. De districtsdrempel biedt uitkomst.

Daarmee is nog niet bepaald hoe hoog die drempel moet zijn. Het ligt op het eerste gezicht voor de hand een relatie te leggen tussen het aantal voorkeursstemmen dat nodig is om bij voorrang te worden gekozen op de landelijke lijst en het aantal stemmen dat nodig is om te worden gekozen in een district. Er zijn diverse redenen waarom de districtsdrempel niet van gelijke hoogte hoeft te zijn als de voorkeurdrempel. In de eerste plaats is dat niet het geval omdat de kandidaat van de lijst, anders dan de districtskandidaat, stemmen kan vergaren in het gehele land en niet slechts in één district. Daar staat echter tegenover dat de kiezer kan kiezen uit aanmerkelijk meer landelijke kandidaten dan districtskandidaten. De landelijke stemmen kunnen en zullen daarom over meer kandidaten zijn gespreid dan de districtsstemmen. Een en ander maakt de stemmen-aantallen niet goed vergelijkbaar. De hoogte van de districtsdrempel moet daarom op eigen merites worden bezien (uiteraard zonder dat de verhouding tussen de landelijke voorkeurdrempel en de districtsdrempel volledig zoek is). De landelijke voorkeurdrempel is, zoals de Kiesraad onderschrijft in zijn advies over het wetsvoorstel, wel een ondergrens voor de districtsdrempel. Gelet op de doelstellingen van het voorstel, is het niet wenselijk dat districtskandidaten een kleiner persoonlijk mandaat hebben dan met voorkeursstemmen gekozen kamerleden. Aan de andere kant moet de drempel niet zo hoog zijn dat bij voorbaat vast staat dat een groot aantal districtszetels niet wordt toegekend.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar districtsdrempels. Het onderzoeksrapport geeft drie bruikbare methodes voor het kiezen van een districtsdrempel.¹ Deze methodes zijn: a) een percentage van het aantal uitgebrachte lijststemmen in een district; b) een percentage van het aantal uitgebrachte lijststemmen in een district per zetel; c) een percentage van de landelijke kiesdeler.² De methodes a en b hebben als nadeel dat het aantal stemmen dat een kandidaat moet halen om boven de drempel uit te komen per district verschillend is. Methode a heeft bovendien het nadeel dat de drempel in een district met vijf zetels erg hoog komt te liggen. Dat maakt het voor de kleinere partijen moeilijker om in die districten een districtszetel te behalen. Bij methode c is juist het percentage stemmen dat in een district moet worden behaald per district verschillend. In een klein district is bij een bepaalde drempel het percentage van de uitgebrachte stemmen in absolute aantallen stemmen hoger dan in een groter district. Nu in een kleiner district minder zetels te verdelen zijn en daarom de grotere partijen de meeste kans maken op de zetels in een kleiner district, is het nadeel van methode c minder bezwaarlijk dan het nadeel van methode a. Een landelijk uniforme drempel heeft als voordeel boven drempels die per district wisselen, dat iedere districts-

¹ H. van der Kolk, De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelverdeling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang, hoofdstuk 3, in: Het nieuwe kiesstelsel onderzocht, drie onderzoeksrapporten bij de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement», Den Haag 2004.
² In het onderzoek worden varianten verworpen waarbij de drempel is afgeleid van het aantal districtstemmen, omdat in dat geval districtskandidaten de drempel halen als er weinig stemmen op districtskandidaten worden uitgebracht (bijvoorbeeld omdat er geen aansprekende kandidaten zijn).

kandidaat die een zetel krijgt toegewezen dezelfde drempel heeft overschreden. Na afweging van voorgaande argumenten is gekozen voor methode c te weten een drempel als percentage van de landelijke kiesdeler, een drempel die in alle districten voor alle kandidaten even hoog is.

Gekozen is voor 50% van de landelijke kiesdeler, hetgeen neerkomt op ongeveer 30 000 stemmen. Waar een district ongeveer één zetel per 215 000 inwoners heeft, is deze drempel geen onmogelijke hindernis, terwijl hierdoor het rechtstreeks mandaat van de districtskandidaat toch beduidend groter is dan de het mandaat van een kamerlid dat met voorkeursstemmen is gekozen.¹

7.2.3. Overschotzetels

7.2.3.1. Algemeen

In het voorgestelde gemengde kiesstelsel kan het voorkomen dat het aantal districtszetels dat een partij haalt, groter is dan het aantal «hele» zetels dat aan de partij toekomt (het aantal landelijke stemmen gedeeld door de kiesdeler). De districtszetels die het aantal «hele» zetels overtreffen worden overschotzetels genoemd. Anders dan de Kiesraad meent, is er geen sprake van dat een nieuwe betekenis wordt gegeven aan een reeds ingeburgerd begrip. Hiermee wordt een nieuwe term geïntroduceerd, die in de wet niet wordt gebruikt. Wellicht bedoelt de Kiesraad dat het begrip *overschotzetel* een wat andere invulling heeft dan het begrip *Überhangmandat* in Duitsland. Voor zover dit al relevant zou zijn, wijs ik er op dat in het Oostenrijkse kiesrecht het begrip *Überhangmandat* een betekenis heeft die meer lijkt op het in de hoofdlijnennotitie geïntroduceerde begrip overschotzetel.

Gezien artikel 51 van de Grondwet is het niet mogelijk overschotzetels zonder meer aan een partij toe te kennen bovenop de zetels die zij hebben behaald op grond van de landelijke stemmen omdat dan het aantal zetels in de Tweede Kamer meer dan honderdvijftig zou komen te bedragen. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop met overschotzetels wordt omgegaan. De kans op het ontstaan van overschotzetels komt echter eerst aan de orde.

7.2.3.2. De kans op het ontstaan van overschotzetels

In het voorgestelde stelsel is de kans op het ontstaan van overschotzetels buitengewoon gering. De reden hiervoor is dat – althans bij gelijkblijvende kiezersvoorkeuren – de twee grootste partijen gezien de landelijke spreiding van hun aanhang er in zullen slagen in alle districten een zetel te halen. Door het stelsel van de niet overdraagbare stem in de districten, zal doorgaans niet een tweede kandidaat van die partij in één district worden gekozen. In grotere districten zal de derde zetel daarom meestal toekomen aan de kandidaat van de in omvang derde partij enz. Bij een grote spreiding van de stemmen zullen in de grotere districten de vierde en vijfde zetel alleen bezet worden indien kandidaten van kleinere partijen in die districten de districtskiesdrempel overschrijden. Veranderende kiezersvoorkeuren doen aan het voorgaande weinig af, tenzij de verschuiving zodanig zou zijn dat er feitelijk slechts een zeer gering aantal politieke partijen (twee of drie) overblijft. Er is geen enkele concrete aanleiding een dusdanige wijziging van het Nederlandse politieke landschap te verwachten.

7.2.3.3. De gevolgen van het ontstaan van overschotzetels

Hoe klein de kans op overschotzetels ook is, in de wet moet een voorzie-

¹ In 5.4 van genoemd onderzoek wordt een drempel van 80% van de kiesdrempel genoemd als voldoende garantie dat overschotzetels worden voorkomen. Bij een dergelijke drempel wordt het echter vrijwel onmogelijk dat de middelgrote partijen in de districten met vier tot vijf zetels nog kans maken op een districtzetel. In dat geval zou bij 20 districten sprake zijn van minder dan 60 districtzetels, evenredig verdeeld over de drie grote partijen. Ik acht een drempel met dat effect onwenselijk.

ning worden getroffen voor het geval ze zich voordoen. Deze voorziening moet inhouden dat een deel van de «behaalde» districtszetels niet wordt toegekend of dat dat wel gebeurt, waarbij bepaald moet worden hoe overschotzetels de landelijke uitslag beïnvloeden. De grenzen van evenredigheid mogen daarbij niet worden overschreden.

Een belangrijke reden om over te gaan tot verkiezingen in districten is te komen tot een groter aantal kamerleden met een eigen kiezerslegitimatie, gekozen in overzienbare kiesgebieden met een daardoor min of meer aanwijsbare achterban. Hiermee verdraagt zich slecht dat een deel van de aldus gekozen districtskandidaten niet voor een zetel in aanmerking komt. Aan de andere kant is een beginsel van het gemengde stelsel zoals voorgesteld dat de landelijke verkiezingen de krachtsverhoudingen in het parlement bepalen. Hierbij past minder goed dat deze verhoudingen worden doorbroken door districtsverkiezingen die niet zijn gericht op het bepalen van die verhouding, maar op het toewijzen van zetels aan kandidaten.

Het argument dat het niet toewijzen van behaalde zetels aan districts-kandidaten zich slecht verdraagt met het karakter van de districtsverkiezingen weegt zwaarder dan de argumenten die tegen een dergelijke toewijzing pleiten. Ik acht het in beginsel niet aanvaardbaar aan districts-kiezers te moeten melden dat één van de door hen gekozen kandidaten afvalt omdat de partij van die kandidaat anders teveel zetels zou krijgen op basis van de landelijke uitslag. Voorgesteld wordt daarom de behaalde districtszetels in principe toe te kennen. Een partij die het goed heeft gedaan in de districten wordt daarvoor beloond met extra zetels.

7.2.3.4. De overschotzetels toewijzen ten koste van restzetels

Het aantal overschotzetels dat kan worden toegekend is in het voorstel echter wel begrensd. Een dergelijke begrenzing is nodig, omdat artikel 53 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezingen worden gehouden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. Het nieuwe stelsel beoogt overigens ook bewust, los van het grondwettelijke vereiste, de evenredigheid te behouden, omdat een stelsel van evenredigheid het meeste recht doet aan de Nederlandse verhoudingen. Een begrenzing van het aantal overschotzetels dat kan worden toegekend is dus niet alleen grondwettelijk gezien nodig, maar los daarvan ook wenselijk. Overschotzetels worden toegekend voor zover de evenredigheid dat toelaat.

De voorgestelde begrenzing houdt in dat overschotzetels alleen ten koste van restzetels worden toegekend. Er wordt dus nimmer een zetel aangetaast die is toegekend op basis van het behalen van de volle kiesdeler. De aantallen restzetels varieerden van vijf in 2002 tot twaalf in 1971, in de meeste gevallen was er echter sprake van zeven. De precieze verwerking van overschotzetels in de uitslag komt aan de orde in paragraaf 7.3.

De Grondwet staat er nadrukkelijk niet aan in de weg overschotzetels te verrekenen in de uitslag. De Kiesraad wijst er in zijn advies over de hoofdlijnennotitie ook expliciet op dat een beperking van de aantasting van de evenredigheid tot de restzetels past binnen de marges die de Grondwet toestaat. In dit verband wordt voorts gewezen op het eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de commissie Cals-Donner) uit 1968 waarin de mogelijkheden voor een zogenaamd premiestelsel zijn onderzocht¹.

De commissie heeft toen overwogen dat geen grondwettelijke bezwaren bestaan tegen het toekennen van een premie aan bepaalde partijen die slechts zou bestaan uit zetels, die bij het geldende stelsel aan andere partijen als restzetels zouden toevallen. Invoering van een dergelijk stelsel

¹ Een dergelijk stelsel houdt in dat een partij of combinatie van partijen die een bepaalde hoeveelheid zetels hebben verworven extra zetels worden toegewezen. Doel hiervan is samenbundeling van partijen, meerderheidsvorming en de totstandkoming van een werkmeerderheid te bevorderen.

staat, aldus de commissie, gelijk met een wijziging van de regeling van restzetelverdeling.¹ Dit geldt evenzeer voor de door mij voorgestelde toekenning van overschotzetels. Ook deze kunnen in het voorstel uitsluitend bestaan uit zetels, die bij het geldende stelsel aan partijen die geen overschotzetels hebben behaald als restzetels zouden toevallen.

7.2.4. Districtskandidaten voorrang op kandidaten van de lijst

Het in stand laten van de voorkeursstem bij de eerste stem kan de vraag doen rijzen waarom gekozen districtskandidaten van een partij per definitie voorrang hebben op kandidaten van de lijst van die partij, ook indien laatstbedoelde kandidaten de voorkeurdrempel hebben overschreden. Deze keuze vloeit voort uit de bedoelingen van het nieuwe stelsel waarin door de introductie van de verkiezing van een deel van de leden van de Tweede Kamer in districten op basis van een personenstelsel nadrukkelijk een persoonlijk element aan de verkiezingen wordt toegevoegd. De districtsverkiezingen zijn er niet om de krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer te bepalen, maar in beginsel uitsluitend om te bepalen wie een deel van de zetels gaan bezetten. De landelijke verkiezingen zijn er daarentegen in het voorgestelde gemengde stelsel in de eerste plaats op gericht de verhoudingen tussen de deelnemende partijen in de Tweede Kamer te bepalen. Dat de kiezer bij de landelijke verkiezingen tevens een voorkeur kan uitspreken voor een kandidaat van de lijst doet daaraan niet af. Gezien het voorgaande moet de uitslag van de districtsverkiezingen er dan ook toe leiden dat zetels daadwerkelijk worden toegewezen aan de kandidaten die in de districten hebben gewonnen, zelfs als dat betekent dat hierdoor kandidaten van de lijst die de voorkeurdrempel hebben overschreden niet voor een zetel in aanmerking komen. Hierbij dient men zich overigens ter relativering van de betekenis van het voorgaande drie dingen te realiseren. In de eerste plaats is de kans gering dat zoveel districtskandidaten van een partij een zetel winnen dat er voor kandidaten van de lijst geen zetels meer overschieten. Doorgaans zullen kandidaten van de landelijke lijst die de voorkeurdrempel hebben gehaald, worden gekozen. In de tweede plaats zal ook in de districten een drempel worden gesteld om te voorkomen dat kandidaten met slechts een gering aantal stemmen een zetel krijgen. In de derde plaats kan het voorkomen dat een kandidaat van de landelijke lijst die de voorkeurdrempel haalt tevens als districtskandidaat wordt gekozen. Hiervoor is reeds nader op de districtsdrempel ingegaan. Hier wordt volstaan met de opmerking dat deze districtsdrempel 50% van de landelijke kiesdeler bedraagt en dus hoger ligt dan de voorkeurdrempel.

De toewijzing van zetels aan kandidaten van de landelijke lijst, vindt op dezelfde wijze als nu plaats. Dit betekent onder meer dat is voorgesteld de huidige regeling voor verkiezing op basis van voorkeursstemmen te handhaven. Deze houdt in dat eerst voor verkiezing in aanmerking komen de kandidaten op wie een aantal stemmen is uitgebracht dat meer dan 25% van de kiesdeler bedraagt. Er is onder ogen gezien of het nieuwe stelsel aanleiding geeft tot wijziging van deze regeling. Een aanleiding zou kunnen worden gevonden in het gegeven dat kiezers door de districtsverkiezingen, meer dan onder het huidige stelsel de mogelijkheid hebben de samenstelling van de Tweede Kamer te beïnvloeden. Overwogen is daarom of de keuze van de kiezer beperkt zou moeten zijn tot een stem op een lijst, zoals gebruikelijk is in elders gehanteerde gemengde stelsels, of om de voorkeurdrempel te verhogen.

De beperking van de landelijke stem tot een lijststem heeft als voordeel dat deze duidelijk kan worden onderscheiden van de tweede stem die wordt uitgebracht op een districtskandidaat. De kiezer krijgt dan twee verschillende keuzes voorgelegd: een stem op een partij die de krachtsverhoudingen tussen de partijen bepaalt, en een stem op een kandidaat in

¹ Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag 1968, blz. 48.

zijn district, die bepaalt wie een zetel gaat bezetten. Dit kan bijdragen aan een goed begrip van het stelsel onder de kiezers. Een meer praktisch voordeel is dat de combinatie van een stem op een landelijke lijst met een stem op een districts kandidaat, de stembiljetten overzichtelijk houdt. Daarop hoeven dan immers niet de hele landelijke lijsten te worden afgedrukt maar kan worden volstaan met bijvoorbeeld een weergave van de eerste vijf kandidaten van de landelijke lijst.

Hier staat echter tegenover dat de kiezer dan niet meer de mogelijkheid heeft, die hij onder het huidige kiesstelsel wel heeft, invloed uit te oefenen op de volgorde waarin kandidaten op de landelijke lijst worden gekozen. Vooral kiezers die een voorkeur hebben voor een kleinere partij waarvan een districts kandidaat slechts een geringe kans heeft een districtszetel binnen te halen, kunnen dan geen invloed meer uitoefenen op de vraag wie voor zijn partij in de Kamer komt (vanzelfsprekend buiten de mogelijkheden om die leden van een partij hebben om de kandidatenlijst te beïnvloeden). Maar ook voor kiezers van grote partijen is het aantrekkelijk hun stem te kunnen uitbrengen op een aansprekende kandidaat van de lijst. Alles afwegend is voorgesteld de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Kamer zo groot mogelijk te laten zijn door ook de landelijke stem op een kandidaat te laten uitbrengen. Ook de Kiesraad heeft zich in zijn advies over de Hoofdlijnnotitie op het standpunt gesteld dat het wenselijk is de mogelijkheid van het uitbrengen van een voorkeursstelsel te behouden.

Rest nog de vraag naar de hoogte van de voorkeurdrempel. In het al eerder genoemde argument dat de kiezer in het nieuwe stelsel door de districtsstelsel meer dan nu de mogelijkheid heeft te bepalen wie in de kamer wordt gekozen, kan een reden worden gevonden voor verhoging van de voorkeurdrempel. Indien de kiezer te eenvoudig de door de partij voorgestelde volgorde van de landelijke lijst zou kunnen doorbreken, zou te veel afbreuk kunnen worden gedaan aan het belang van een partij bij een evenwichtig samengestelde fractie. De betekenis van de voorkeursstelsel in de praktijk moet echter niet worden overdreven. Maar zelden wordt een kandidaat met voorkeursstemmen gekozen die toch al niet op grond van zijn plaats op de lijst voor een zetel in aanmerking zou zijn gekomen.¹ Bovendien zou een verhoging van de voorkeurdrempel tot gevolg hebben dat het ook voor aanhangers van kleine partijen moeilijker wordt een laag op de lijst geplaatste kandidaat te verkiezen. Omdat een kandidaat van een kleine partij in een district doorgaans weinig kans zal maken, is het van belang kiezers van deze partijen de gelegenheid te geven om even gemakkelijk als nu een kandidaat van de «eigen» partij bij voorkeur te kiezen. Er is daarom gekozen voor handhaving van de voorkeurdrempel op 25% van de kiesdeler.

7.3. Gevolgen

Met de in de vorige paragraaf beschreven uitgangspunten hangen nog enkele wijzigingen voor de verdeling van zetels samen. Deze zijn noodzakelijk om het nieuwe stelsel goed te laten werken.

7.3.1. Toekennen overschotzetels voorafgaand aan restzetels

Bij de zetelverdeling zoals wij die thans kennen volgt de verdeling van de restzetels na de verdeling van de zetels op basis van het aantal maal dat een lijst de kiesdeler heeft gehaald. In dat stadium worden nog geen zetels aan personen toebedeeld. In het voorgestelde gemengde stelsel zal ook moeten worden bepaald of zich overschotzetels voordoen. Er is voor gekozen eerst het aantal «hele» zetels toe te wijzen, vervolgens de eventuele overschotzetels en ten slotte de zetels die dan nog resterende, de restzetels.

Om te zien of sprake is van overschotzetels wordt eerst vastgesteld

¹ Vaker komt het voor dat de lijstvolgorde wordt doorbroken.

hoeveel kandidaten van een politieke partij in aanmerking komen voor een districtszetel. Als dat meer kandidaten zijn dan er hele zetels aan die partij zijn toegewezen, is sprake van een of meer overschotzetels. De districts kandidaat van die partij die de minste stemmen heeft behaald, wordt geacht in aanmerking te komen voor de overschotzetel. De overige districts kandidaten van de partij (die dus meer stemmen hebben behaald) komen in aanmerking voor de «gewone» zetels van de partij.

Indien het totaal aantal overschotzetels minder is dan het aantal nog te verdelen zetels, worden alle overschotzetels toegewezen aan de partijen van de kandidaten met de overschotzetels. Als er minder zetels te verdelen zijn, worden de overschotzetels van de kandidaten met de meeste stemmen toegewezen aan hun partijen. Bijvoorbeeld: er zijn twee overschotzetels, maar er zijn al 149 hele zetels toegewezen, zodat maar één overschotzetel voor toewijzing in aanmerking komt. Kandidaat A van partij X heeft in zijn district 33 000 stemmen behaald. Kandidaat B van partij Y heeft in een ander district 32 000 stemmen behaald. De overschotzetel van kandidaat A wordt dan toegewezen aan partij X.

De zetels die nog over zijn na het verdelen van overschotzetels of als er geen overschotzetels zijn, worden restzetels genoemd. Deze worden evenals in het thans geldende stelsel verdeeld op basis van het systeem van de grootste gemiddelden (methode d'Hondt). De Kiesraad merkt op dat het begrip restzetels hiermee een andere invulling krijgt dan wat daarvoor in het algemeen wordt verstaan hetgeen begripsmatig verwarring kan wekken. Daarvoor hoeft echter niet te worden gevreesd. In beide gevallen drukt het begrip restzetels precies uit wat daaronder wordt verstaan: de zetels die om welke reden ook resteren. De grondslag voor toekenning van de restzetels is in de huidige Kieswet voor verschillende in de Kieswet geregelde verkiezingen overigens niet dezelfde. In die zin, zo zou kunnen worden betoogd, is ook nu de betekenis van de restzetel niet voor alle verkiezingen hetzelfde.

Het advies van de Kiesraad eerst alle zetels, inclusief restzetels toe te wijzen en dan pas eventuele overschotzetels te verwerken, is niet overgenomen. De Kiesraad wekt de indruk dat de voorgestelde methode ingewikkeld en ondoorzichtig is. In de praktijk wijkt ze nauwelijks af van de huidige methode van zeteltoewijzing en de door de Kiesraad geadviseerde methode.

Bij de totstandkoming van het voorstel is overigens de door de Kiesraad voorgestane methode, nadrukkelijk overwogen. Voordeel van die methode is dat – de uitzonderlijke situatie dat zich overschotzetels voordoen daargelaten – de verdeling van zetels hetzelfde blijft als thans het geval is. Echter ook in de voorgestelde systematiek is in de praktijk – opnieuw de uitzonderlijke situatie dat zich overschotzetels voordoen daargelaten – de toekenning van zetels aan politieke groeperingen vrijwel gelijk aan de huidige. Indien er immers geen overschotzetels zijn, en dat is eenvoudig en zeer snel vast te stellen, wordt na verdeling van de hele zetels direct overgegaan tot de gebruikelijke verdeling van de restzetels. Voordeel is dat als er overschotzetels zijn, niet in de loop van de uitslagberekening zetels worden «afgepakt» die eerst worden toegekend. Een ander voordeel is dat in de voorgestelde methode de toekenning van overschotzetels zichtbaar voorrang heeft boven de toekenning van restzetels. In het algemeen zal dit overigens geen gevolgen hebben voor de uitslag, met uitzondering voor de situatie dat er meer overschotzetels zijn dan restzetels en er tevens partijen zijn die zowel overschot- als restzetels hebben. De toekenning van overschotzetels heeft dan voorrang. Dit past in het nieuwe stelsel. Hieraan doet niet af dat de kans op overschotzetels gering is.

7.3.2. Lijstencombinatie slechts betrekken bij toedeling restzetels en niet bij zetels op basis van kiesdeler

De gevolgen van een lijstencombinatie wijzigen in het voorgestelde stelsel enigszins. Nu in de districten een personenstelsel wordt gehanteerd, kan de lijstencombinatie alleen betrekking hebben op de landelijke lijst. In het huidige stelsel worden bij de toedeling van zetels de lijsten van een lijstencombinatie in eerste instantie als één lijst beschouwd. Pas als alle zetels aan lijsten of lijstencombinaties zijn toegewezen, worden de aan een lijstencombinatie toegewezen zetels verdeeld onder de bij de combinatie aangesloten lijsten. Dit stelsel kan tot problemen leiden als bij de verdeling van de aan de combinatie toegewezen zetels blijkt dat binnen de combinatie overschotzetels zijn ontstaan. Daarom wordt voorgesteld de lijstencombinatie buiten beschouwing te laten bij de toedeling van de zetels op basis van het aantal malen dat de kiesdeler is gehaald. De zetels worden rechtstreeks aan de deelnemende partijen van de combinatie toegekend, afhankelijk van het aantal maal dat deze partijen de kiesdeler hebben gehaald. Eventuele overschotzetels worden eveneens aan de individuele partijen toegekend. De lijstencombinatie wordt vervolgens in beschouwing genomen bij de verdeling van de overblijvende restzetels. Voor de feitelijke uitkomst van de toedeling van restzetels aan de combinatie heeft deze wijziging in de berekening geen gevolgen. Immers, als de stemmenoverschotten van de bij de combinatie deelnemende partijen bij elkaar groter zijn dan de kiesdeler zal de eerste restzetel op basis van het grootste gemiddelde aantal stemmen per toegewezen zetel aan de combinatie worden toebedeeld.

7.3.3. Lijstuitputting

In het voorgaande is voorbij gegaan aan de mogelijkheid van lijstuitputting. De landelijke lijst van een partij kan theoretisch minder kandidaten bevatten dan er zetels aan kandidaten van de lijst moeten worden toegekend. Ter voorkoming van lege kamerzetels moet een voorziening worden getroffen.

Uitgangspunt in het voorstel is dat zetels worden bezet door kandidaten van de partij die wordt geconfronteerd met een uitgeputte lijst. Dit betekent dat indien er geen landelijke kandidaten meer zijn die voor toewijzing van een zetel in aanmerking komen, de districtskandidaten van de partij aan wie nog geen zetel is toegekend voor een zetel in aanmerking komen. Dit is weliswaar geen mooie oplossing, de districtskandidaat heeft immers in een persoonlijke verkiezingsstrijd verloren, maar beter dan de alternatieve oplossingen de zetel niet toe te kennen of toe te kennen aan de lijst van een andere partij. Bovendien moet worden bedacht dat het gaat om een theoretisch mogelijke, maar onwaarschijnlijke situatie.

Ten slotte kan niet worden uitgesloten dat een partij geen kandidaten meer heeft die voor een zetel in aanmerking kunnen komen. Het is niet wenselijk dat bij de vaststelling van de uitslag niet alle zetels in de Tweede Kamer zijn bezet. Daarom kunnen op grond van de huidige Kieswet zetels overgaan naar de lijst van een andere partij (artikel P 10 van de Kieswet). Voorgesteld wordt deze regeling in essentie te handhaven. Als een partij meer zetels heeft gehaald dan het kandidaten heeft gesteld, dan gaan de overblijvende zetels over naar andere partijen die nog wel niet gekozen kandidaten hebben. De partij die als eerste voor een extra restzetel in aanmerking zou zijn gekozen is als eerste aan de beurt, daarna de partij die voor een tweede extra restzetel in aanmerking zou zijn gekomen enz. met behulp van de methode van de grootste gemiddelden.

7.3.4. Verdeling binnen lijstencombinatie op basis grootste gemiddelden

Tot slot wordt een wijziging voorgesteld in de wijze waarop de aan een lijstencombinatie toegekende restzetels onder de deelnemers aan de combinatie worden verdeeld. Onder de huidige Kieswet worden de zetels binnen de lijstencombinatie toegekend naar mate een partij de combinatiekiesdeler heeft behaald. De restzetels worden vervolgens verdeeld op basis van het systeem van de grootste overschotten. Zoals in paragraaf 7.3.2. is aangegeven, worden de hele zetels niet meer aan de combinatie toegewezen, maar rechtstreeks aan de lijsten. Deze zetels hoeven binnen de combinatie dus niet meer te worden verdeeld. Het kan voorkomen dat één van de partijen van de combinatie een overschotzetel haalt. Er is daarom niet per definitie sprake van een stemmenoverschot, zodat de restzetels niet via het systeem van grootste overschotten kunnen worden verdeeld. Derhalve wordt voorgesteld om aan de combinatie toegewezen restzetels binnen de combinatie te verdelen volgens het systeem van de grootste gemiddelden.

7.4. De verdeling van zetels over de partijen

Voor een goed begrip volgt hieronder een stapsgewijze weergave van de berekening van de uitslag. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij de nieuwe paragrafen 1a en 2a van hoofdstuk P van de Kieswet.

7.4.1. De toedeling van zetels aan partijen

De verdeling van de zetels over de partijen op basis van de landelijke stemmen is de eerste stap die nodig is om de uitslag te kunnen vaststellen. De verdeling van de honderdvijftig kamerzetels vindt plaats naar evenredigheid van de in het gehele land op de landelijke lijsten uitgebrachte stemmen. Eerder is al gezegd dat het stelsel niet tot doel heeft de krachtsverhouding tussen partijen in de Tweede Kamer te wijzigen. De toedeling van de zetels aan de partijen verandert daarom niet. Een uitzondering hierop vormt de toewijzing van zogenaamde overschotzetels. Voorzover sprake is van overschotzetels, worden deze toegewezen voorafgaand aan de verdeling van de restzetels.

Kort gezegd worden de zetels als volgt verdeeld. Eerst wordt de kiesdeler berekend door het totale aantal uitgebrachte geldige stemmen te delen door honderdvijftig. Per lijst wordt het aantal op die lijst uitgebrachte stemmen (het stemcijfer) gedeeld door de kiesdeler. Zoveel keer de kiesdeler is begrepen in het stemcijfer, zoveel zetels worden aan de lijst toegekend. Vervolgens worden eventuele overschotzetels en restzetels aan de lijsten toegewezen, overeenkomstig de in paragraaf 7.3.1 beschreven wijze. Lijsten waarvan het stemcijfer kleiner is dan de kiesdeler komen niet voor een zetel in aanmerking.

7.4.2. De toedeling van zetels aan districtskandidaten

Na de toedeling van zetels aan partijen, vindt de toedeling van zetels aan de districtskandidaten plaats. Benoemd worden per district hetzelfde aantal kandidaten als het aantal zetels dat in het district te verdelen is. In een district met vijf zetels worden de vijf kandidaten met de meeste stemmen gekozen, in een district met twee zetels de twee kandidaten met de meeste stemmen. Een en ander voorzover de betreffende kandidaat de districtskiesdrempel heeft behaald, en niet is gekozen op een niet-toegewezen overschotzetel. In die gevallen wordt geen districtsetel toegewezen en zal het aantal districtzetels minder bedragen dan 75.

7.4.3. De toedeling van zetels aan kandidaten van de landelijke lijst

Nadat is vastgesteld welke kandidaten in de districten zijn gekozen, is duidelijk hoeveel kandidaten van de lijst in aanmerking komen voor een zetel. Dit aantal is gelijk aan het verschil tussen het totale aantal door een partij behaalde zetels en het aantal gekozen districtskandidaten van die partij. Indien een partij bijvoorbeeld 37 zetels heeft behaald op basis van de landelijke stemmen en voor die partij vijftien districtskandidaten zijn gekozen, dan worden 22 zetels toegewezen aan kandidaten van de landelijke lijst.

Hierbij hebben de kandidaten die meer dan 25% van de kiesdrempel hebben behaald voorrang op de overige kandidaten van de lijst. Deze kandidaten komen in volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen in aanmerking voor een zetel. De eventuele overige zetels worden toegekend aan de andere kandidaten in de volgorde van de lijst. Bij de toewijzing van zetels aan een kandidaat blijven de kandidaten van de lijst die als districtskandidaat verkozen zijn verklaard buiten beschouwing.

7.5. De administratieve procedure

Evenals nu het geval is spelen stembureaus, gemeenten, hoofdstembureaus en het centraal stembureau een rol in de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het stembureau stelt direct na afloop van de stemming in een openbare zitting de aantallen stemmen vast die in het desbetreffende stembureau zijn uitgebracht op de landelijke lijsten, de landelijke kandidaten en districtskandidaten. Het doet dit handmatig of met behulp van de stemmachine. Het stembureau maakt deze aantallen aan de aanwezige kiezers bekend en maakt een proces-verbaal op van de stemming en de stemopneming. De burgemeester stelt de totale aantallen stemmen per lijst en per kandidaat in de hele gemeente vast. De burgemeester zorgt ervoor dat de gegevens van de stembureaus en het door hem gemaakte overzicht van de gemeentelijke uitslag wordt overgebracht naar het hoofdstembureau van het district waartoe de gemeente behoort. De taken van het hoofdstembureau voor de vaststelling van de uitslag veranderen niet wezenlijk. Zij stellen kort gezegd de door iedere districten lijstkandidaat in het hele district behaalde stemmen vast. Er zullen echter wel enkele nieuwe hoofdstembureaugemeenten zijn. In verband met opgebouwde expertise zijn in de districten waar dat mogelijk is de huidige hoofdstembureaugemeenten in de kieskringen aangewezen als hoofdstembureaugemeente van een district. In drie van de twintig districten was dat echter niet mogelijk omdat geen van de huidige hoofdstembureaugemeenten in die districten is gelegen.

7.6. Rangschikking van kandidaten voor vervulling van vacatures

Na de verkiezingen worden alle gekozen honderdvijftig Kamerleden in beginsel voor vier jaar benoemd. Dat sluit niet uit dat er tussentijdse vacatures kunnen ontstaan. Evenals in de huidige Kieswet zal moeten worden bepaald in welke volgorde kandidaten van de lijst en districtskandidaten in aanmerking komen voor de vervulling van de ontstane vacature. In de praktijk is dat de kandidaat die zou zijn benoemd als de partij bij de verkiezing één zetel meer zou hebben behaald. Het kan echter voorkomen dat één van de gekozen kandidaten om welke reden ook bij zijn verkiezing de benoeming niet heeft aanvaard of tussentijds ontslag heeft genomen, maar wel voor een tussentijdse vacature in aanmerking wil komen. Thans bestaat die mogelijkheid (zie de artikelen W 1 en W 2). Voorgesteld wordt deze te handhaven.

De volgorde van de kandidaten die voor vervulling van de vacature in aanmerking komen is dan in grote lijnen dezelfde als de volgorde waarin de aan een partij toegewezen zetels aan kandidaten worden toegewezen. Ten behoeve van de vervulling in tussentijdse vacatures rangschikt het centraal stembureau na de verkiezingen de kandidaten in de volgorde waarin zij voor benoeming in aanmerking komen (nieuw artikel P 14c, vergelijk het huidige artikel P 19).

De gekozen districtskandidaten worden als eersten in de rangschikking opgenomen, in volgorde van het aantal stemmen dat zij in de districten hebben behaald. Doorgaans zullen zij voor de benoeming in een tussentijdse vacature worden overgeslagen omdat ze al kamerlid zijn, maar het is mogelijk dat ze ontslag hebben genomen en bij het ontstaan van een vacature toch weer in aanmerking willen komen voor benoeming. Vervolgens komen voor vervulling van vacatures in aanmerking de districtskandidaten die zijn gekozen op een niet toegekende overschotzetel. Immers, als de partij meer zetels had behaald, zouden deze districtskandidaten zijn gekozen en niet een kandidaat van de lijst. Daarna komen in aanmerking de kandidaten van de lijst die meer dan 25% van de kiesdeler hebben gehaald, in volgorde van het aantal stemmen dat zij hebben behaald voor zover ze niet al in de rangschikking zijn opgenomen omdat ze zijn gekozen als districtskandidaat of op een niet toegekende overschotzetel «zitten». Zolang het aantal zetels toereikend is, zijn dit de kandidaten die met voorkeursstemmen zijn gekozen. Daarna komen de overige kandidaten van de lijst, in volgorde van de lijst, eveneens voor zover ze niet al eerder als districtskandidaat in de rangschikking zijn opgenomen. Ten slotte komen in aanmerking de districtskandidaten die niet voldoende stemmen hebben behaald voor rechtstreekse verkiezing, in volgorde van het aantal door hen behaalde stemmen, voor zover ze niet reeds als kandidaat van de lijst in de rangschikking zijn opgenomen. De Kiesraad adviseert de districtskandidaten niet in de rangschikking op te nemen. De regering ziet echter geen reden districtskandidaten bij de vervulling van tussentijdse vacatures anders te behandelen dan lijstkandidaten. Het principe is – evenals onder de huidige Kieswet – dat de kandidaten worden gerangschikt in de volgorde waarin zij op grond van de verkiezingsuitslag in aanmerking komen voor de toewijzing van een zetel. In deze volgorde komen ze ook in aanmerking voor de vervulling van tussentijdse vacatures.

8.1. Financiële gevolgen

Financiële gevolgen voor de Rijksoverheid

Voor de invoering van het nieuwe kiesstelsel is in totaal een bedrag van circa 13 miljoen euro gereserveerd. De grootste kostenpost (circa 9 miljoen euro) betreft kosten op het terrein van communicatie. De overige kosten betreffen met name kosten voor onderzoek en projectkosten. De communicatiekosten omvatten zowel de kosten voor de communicatie met de kiezers, de politieke partijen en overige geïnteresseerden, als de kosten voor het informeren van de gemeenten die met de organisatie van de verkiezingen zijn belast. Voor een succesvolle implementatie van het nieuwe kiesstelsel is een goede communicatie van groot belang. Het grootste deel van het bedrag voor communicatie is gereserveerd voor een uitgebreide voorlichtingscampagne richting de kiezers (circa € 7 miljoen). Van het totaalbedrag voor communicatie worden onder meer de volgende activiteiten georganiseerd:

- een intensieve en opvallende campagne in de directe aanloop naar de verkiezingen, waarbij wordt aangesloten bij de reguliere «u-kom-toch-ook campagne»;
- debatten over de kabinetsvoorstellen;¹
- een website (www.kiesstelsel.nl) waarop bijvoorbeeld informatie is te vinden over de inhoud en de achtergronden van het voorstel en waar bezoekers vragen kunnen stellen;
- publieksbijeenkomsten over het doel en de werking van het nieuwe kiesstelsel;
- specifieke voorlichtingsactiviteiten voor verschillende doelgroepen, zoals scholieren, Nederlandse kiezers in het buitenland, anderstalige Nederlanders en ouderen;
- voorlichting van gemeenten en de leden van de stembureaus;
- voorlichting van hoofdstembureau gemeenten, waarbij bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de nieuwe hoofdstembureau gemeenten;
- voorlichting van politieke partijen;
- inrichting van een call-centre op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de beantwoording van vragen van burgers, gemeenten en politieke partijen.

Na de eerste verkiezingen met het nieuwe stelsel wordt de voorlichting over het kiesstelsel geïntegreerd in de reguliere campagnes waarbij kiezers worden opgeroepen deel te nemen aan de verkiezingen.

De lasten voor het onder de Rijksoverheid vallende centraal stembureau (de Kiesraad) nemen licht toe doordat deze het onderzoek naar de kandidatenlijsten gaat verrichten. Voor het bijwonen van (extra) zittingen en de reiskosten die zij daarvoor maken krijgen de leden een vergoeding op grond van de Vergoedingenregeling Kiesraad respectievelijk de Vergoedingenregeling reiskosten Kiesraad.

Financiële gevolgen voor politieke partijen en in de districten gekozen kamerleden

De uitvoering van de nieuwe bepalingen in de Kieswet brengt geen extra kosten mee voor politieke partijen. De indiening van de lijst met daarop de landelijke en de districtskandidaten vindt onder het nieuwe stelsel altijd centraal plaats bij de Kiesraad in Den Haag.

Extra kosten zouden kunnen voortvloeien uit het voeren van districts-campagnes. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. Ook onder het huidige stelsel wordt in het hele land campagne gevoerd. Onder het

¹ Het verslag van een in dat kader gehouden discussiebijeenkomst op 22 januari 2004 en de onderzoeken die ik op 17 maart 2004 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 3) heb gezonden zijn inmiddels in brochurevorm uitgegeven.

nieuwe stelsel zal de campagne soms anders zijn ingericht en meer draaien om districtskandidaten. Dat is niet per definitie duurder. Zoals ik bij de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer heb aangegeven wordt bovendien de Wet subsidiëring politieke partijen op korte termijn zodanig gewijzigd dat de overheidssubsidie kan worden aangewend voor onder meer verkiezingsactiviteiten. De subsidie kan ook worden gebruikt voor districtscampagnes.¹ Het beschikbare subsidie-budget wordt – ingaande per 2004 – structureel verhoogd met circa € 5 miljoen.

De extra kosten voor de in de districten gekozen kamerleden zouden kunnen bestaan uit verblijfskosten en kosten voor faciliteiten voor hun districtswerk. Bij dat laatste valt te denken aan de huur van ruimte voor spreekuren of bijeenkomsten. In mijn eerdere beantwoording van vragen van de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat denkbaar is om in de Wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer een vergoeding te regelen. Het is ook mogelijk dat de Tweede Kamer zelf een regeling treft.²

Financiële gevolgen voor gemeenten

De taken van de gemeenten worden door de voorstellen niet zwaarder of lichter. De indeling van de gemeente in stemdistricten blijft hetzelfde. Het drukken van de stembiljetten wordt niet duurder (mede als gevolg van het voorgestelde artikel J 20, tweede lid, van de Kieswet op grond waarvan slechts dertig kandidaten van de lijst op het stembiljet worden vermeld). Uitzondering vormen de kosten die gemeenten moeten maken voor de aanpassing van de stemmachines. Zoals in paragraaf 7.5 is aangegeven, zullen deze kosten landelijk echter maximaal €1 000 000, bedragen. Benaadrukt wordt dat op grond van voorliggend voorstel geen ingrijpende aanpassing van de stemmachines nodig is.

De lasten voor hoofdstembureaugemeenten nemen af omdat zij niet langer het onderzoek naar de kandidatenlijsten verrichten. De hoofdstembureaugemeenten zullen worden ingelicht over de wijzigingen van de werkzaamheden voor de hoofdstembureaus als gevolg van de wijziging van het kiesstelsel. Bijzonder aandacht zal uitgaan naar de drie nieuwe hoofdstembureaugemeenten.

8.2. Evaluatie kiesstelsel

Het is van groot belang de werking van het nieuwe stelsel te evalueren. Nadat de eerste verkiezingen zijn gehouden zal worden onderzocht of gemeenten, politieke partijen en kiezers problemen hebben gehad met het nieuwe stelsel. Over de resultaten van dit onderzoek zal de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Na de eerste verkiezingen zullen nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de vraag of het stelsel aan de verwachtingen voldoet. Wijzigingen in een kiesstelsel hebben doorgaans pas op langere termijn de beoogde effecten in gedrag van kandidaten, kiezers en partijen. Men heeft tijd nodig te wennen aan een stelsel en de mogelijkheden die dat stelsel biedt. Daarom is het belangrijk ook op langere termijn het stelsel te evalueren. Juist ook door de evaluatie na de eerste verkiezingen kan na de tweede en eventueel derde verkiezing wordt beoordeeld of zich veranderingen in het gedrag van kandidaten, kiezers en partijen voordoen onder het nieuwe stelsel en wat die veranderingen inhouden. Wel zullen de resultaten van de eerste evaluatie aanleiding kunnen geven tot extra voorlichting over het stelsel of aanpassingen in de praktische regeling van het stelsel.

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 3, blz. 12–13; Handelingen 2004–2005, nr. 25, Tweede Kamer, pag. 1633–1642.

² Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 3, blz. 12.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B (artikelen E 1, E 1a en E 1b)

Het voorgestelde artikel E 1 bepaalt dat Nederland wordt verdeeld in districten overeenkomstig een bij de Kieswet gevoegde tabel. In de huidige Kieswet regelt dit artikel de indeling in kieskringen.

Artikel E 1a regelt hoeveel districtszetels aan een district worden toegekend. Het eerste lid bepaalt dat 75 zetels worden toegekend aan de districten gezamenlijk. Het tweede lid regelt dat het centraal stembureau, de Kiesraad, vóór iedere verkiezing het aantal zetels per district vaststelt. De vaststelling geschiedt uiterlijk zes maanden voorafgaand aan de kandidaatstelling. Deze termijn is gekozen om de politieke partijen in een vroeg stadium te informeren met het oog op de noodzakelijke voorbereiding op de kandidaatstelling. Het tweede lid regelt tevens dat bij ontbindingsverkiezingen het centraal stembureau binnen een week na dagtekening van het koninklijk besluit tot ontbinding het aantal zetels per district vaststelt. Op grond van artikel F 2 van de Kieswet vindt de kandidaatstelling plaats binnen veertig dagen na het ontbindingsbesluit.

Met de laatste volzin in artikel E 1a, tweede lid, wordt uitgedrukt dat vaststelling van het aantal zetels per district na een ontbindingsbesluit achterwege kan blijven, indien de door de ontbinding noodzakelijk geworden verkiezingen plaatsvinden in een jaar waarin reguliere verkiezingen waren voorzien, met het oog waarop het centraal stembureau reeds aantallen districtszetels per district had vastgesteld. Het kan voorkomen dat ontbindingsverkiezingen plaatsvinden in de laatste maanden van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin reguliere verkiezingen zouden worden gehouden. Ten behoeve van die reguliere verkiezingen die niet doorgaan, is het aantal zetels per district dan al vastgesteld. In dat geval moeten desalniettemin de aantallen zetels per district voor de ontbindingsverkiezingen moeten worden vastgesteld. Dit vloeit voort uit de regel dat het aantal inwoners op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het verkiezingsjaar als uitgangspunt wordt genomen. In hoofdstuk 4 van het algemeen deel is de keuze voor deze datum nader toegelicht en is al nader ingegaan op een opmerking van de Kiesraad ter zake.

Op grond van artikel E 1a, derde lid, is het aantal zetels per district afhankelijk van het aantal inwoners per district. Aansluiting is gezocht bij de regeling in artikel U 2 van de Kieswet. Het vierde en vijfde lid bevatten de procedure van vaststelling van de aantallen inwoners. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert jaarlijks de voor de vaststelling van het aantal districtszetels benodigde inwonersaantallen, ongeacht de vraag of in het daaropvolgende jaar reguliere verkiezingen worden gehouden. Dit voorkomt problemen bij het vaststellen van het aantal districtszetels bij een verkiezing als gevolg van ontbinding van de Tweede Kamer.

Het voorgestelde artikel E 1b regelt de indeling in kieskringen voor de statenverkiezingen en de gemeenteraad. Deze regeling is thans opgenomen in artikel E 1, tweede en derde lid. Op grond van de huidige Kieswet vormen de kieskringen voor de Tweede-Kamerverkiezingen tevens de kieskringen voor de statenverkiezingen, Desgewenst kunnen provinciale staten deze kieskringen in meer kieskringen verdelen. Het is niet nodig voor de statenverkiezingen nieuwe kieskringen voor te schrijven. Artikel E 1b, tweede lid, geeft provinciale staten de bevoegdheid de provincie in meer dan één kieskring te verdelen. Indien zij geen gebruik maken van deze bevoegdheid vormt de provincie één kieskring. De VNG toont zich in haar advies voorstander van de verplichting de districten voor de Kamerverkiezingen te laten gelden als kieskringen voor de provincies zodat gemeenten bij Tweede-Kamer- en statenverkiezingen bescheiden naar dezelfde hoofdstembureaugemeente kunnen sturen. Er is

echter de voorkeur aangegeven de beslissing hierover aan provincies zelf te laten. Ze kunnen op grond van artikel E 1b, tweede lid, beslissen dat de kieskringen samenvallen met de districten. Ook nu kan het voorkomen en komt het ook voor dat kieskringen voor de statenverkiezingen afwijken van die voor de Kamerverkiezingen, omdat provinciale staten kunnen beslissen de provincie in meerdere kieskringen onder te verdelen. Bij de modernisering van de Kieswet zal worden onderzocht in hoeverre aan de bevoegdheid de provincie in meer dan één kieskring te verdelen nog behoefte bestaat.

Artikel I, onderdelen D tot en met H (artikelen G 1, G 2, G 3, G 4a en G 5)

In paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op het beperken van de mogelijkheid tot kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezing tot politieke groeperingen waarvan de aanduiding door het centraal stembureau is geregistreerd. Ook is al ingegaan op de wenselijkheid de termijn van registratieverzoeken voor de verkiezing te verlengen. Dit wordt geregeld door de voorgestelde wijziging van artikel G 1, eerste lid.

Op grond van het huidige artikel G 1, eerste lid, kan een politieke partij slechts onder de bij het centraal stembureau geregistreerde aanduiding aan de Tweede-Kamerverkiezing deelnemen, als het verzoek tot registratie van die aanduiding niet later is ingediend dan op de drieënveertigste dag voor de kandidaatstelling. Deze termijn werkt met twee weken bekort, zodat een politieke partij de aanduiding waaronder zij aan de verkiezing wil deelnemen nog kan laten registreren tot de achtentwintigste dag voor de kandidaatstelling. De registratietermijn van 28 dagen voor de kandidaatstelling heeft in het nieuwe stelsel als effect dat voor politieke partijen die hun aanduiding (nog) niet bij het centraal stembureau hebben geregistreerd, de termijn waarin zij kunnen beslissen aan de verkiezing deel te nemen in feite wordt bekort. In het huidige stelsel kan immers op de dag van kandidaatstelling (de 43ste dag voor de dag van stemming) de eerste stap worden gezet door een kandidatenlijst in te leveren.¹ In het nieuwe stelsel zal men al ten minste 28 dagen eerder een politieke partij opgericht moeten hebben. De regering acht het echter niet teveel gevraagd voor deelnemers aan de Tweede-Kamerverkiezingen in feite als eis te stellen dat zij ten minste 71 dagen voor de dag van stemming een politieke partij hebben opgericht. De Tweede-Kamerverkiezing betreft immers een aangelegenheid waar men weloverwogen aan deel dient te nemen.

Ook in geval van tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer levert de extra termijn van 28 dagen geen problemen op. In geval van ontbinding van de Tweede Kamer vindt de kandidaatstelling immers plaats binnen veertig dagen na de dagtekening van het koninklijk besluit tot ontbinding. In de praktijk wordt ook van deze maximale termijn gebruik gemaakt. Op de datum van het ontbindingsbesluit is de mogelijkheid van registratie van de aanduiding nog niet verstreken. Verzoeken hiertoe dienen immers 28 dagen voor de dag van kandidaatstelling te worden ingeleverd. De praktijk is ook dat het besluit tot ontbinding niet direct na de val van een kabinet wordt genomen. De laatste twee «echte» ontbindingsverkiezingen, dat wil zeggen ontbindingsverkiezingen die niet samenvallen met reguliere verkiezingen, illustreren dit ook.²

Een verdere bekorting van de termijn tussen verzoek en kandidaatstelling is in verband met de behandeling van het verzoek en een eventuele beroepsprocedure, die immers vóór de kandidaatstelling moeten zijn afgerond, niet mogelijk.

Teneinde te waarborgen dat de registratieprocedure tijdig is afgerond, wordt tevens een nieuw artikel G 4a voorgesteld, op grond waarvan het

¹ Doordat nieuwe politieke partijen bij de kandidatenlijst ondersteuningsverklaringen moeten overleggen, zal in feite ook onder de huidige Kieswet al enkele dagen voor de dag van kandidaatstelling actie ondernomen moeten worden.

² In 1989 is na de val van het kabinet-Lubbers-II enige tijd gewacht met het nemen van het ontbindingsbesluit om te voorkomen dat de stemming in de zomervakantie zou vallen. Bij de val van het kabinet-Balkenende I is er juist met het oog op de mogelijkheid voor nieuwe politieke partijen om de aanduiding te laten registreren voor gekozen om het ontbindingsbesluit op 1 november 2003 te nemen, terwijl het kabinet feitelijk al op 16 oktober 2003 was gevallen. In de tijd die verloopt voordat het besluit tot stand komt, kan men ook de nodige stappen doen om de aanduiding te registreren.

centraal stembureau op registratieverzoeken die voor of op de achtentwintigste dag zijn ingediend uiterlijk de vijfentwintigste dag vóór de kandidaatstelling op het verzoek tot registratie moet hebben beslist. Tevens is naar aanleiding van een opmerking van de Kiesraad een algemene beslistermijn van twee maanden opgenomen. Aan artikel G 5 wordt een nieuw derde lid toegevoegd, op grond waarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uiterlijk een week vóór de kandidaatstelling op een beroep moet beslissen. Deze bepaling is uitsluitend opgenomen met het oog op relatief kort voor de kandidaatstelling ingediende verzoeken. Voor beroepen tegen beslissingen op tussentijdse verzoeken is het een wat merkwaardige bepaling. Alternatief zou zijn de Afdeling bestuursrechtspraak in alle gevallen te binden aan een beslistermijn, daarvoor bestaat echter geen aanleiding. In het nieuw voorgestelde derde lid is vastgehouden aan het ook op andere plaatsen in de Kieswet gehanteerde begrip «beschikking» in plaats van «besluit». Bij de al eerder aangekondigde modernisering van de Kieswet zal worden gezorgd voor een betere afstemming van de Kieswet op de Algemene wet bestuursrecht.

Uit oogpunt van uniformiteit worden in de artikelen G 2, eerste lid, en G 3, eerste lid, de termijnen voor de registratie van aanduidingen van politieke partijen voor de verkiezing van leden van provinciale staten en de gemeenteraad eveneens aangepast, hoewel in die gevallen kandidaatstelling door individuele kiezers of groepen van kiezers mogelijk blijft. Het voorstel bevat naast verkorting van de termijn ook een redactionele wijziging van het eerste lid van artikel G 1. Deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van een opmerking van de Kiesraad. Ze houdt verband met het feit dat de aanduiding niet alleen boven de kandidatenlijst wordt geplaatst maar ook wordt vermeld bij de districtskandidaten die de partij stelt. Er is geen aanleiding in het tweede en zevende lid eveneens het begrip kandidatenlijst te schrappen, omdat voorwaarde voor terugbetaling c.q. handhaving van de aanduiding blijft dat met een geldige lijst aan de verkiezingen is deelgenomen. Wel wordt in deze leden, evenals in het tweede lid, gesproken van een opgave van kandidaten met een geldige lijst.

Tevens wordende artikelen G 1, achtste lid, en G 2, achtste lid, aangepast. Deze bepalingen schrijven de publicatie van geactualiseerde registraties van politieke partijen voor in bepaalde gevallen. De publicatie van het register op de veertiende dag voor de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezing in het huidige artikel G 1, achtste lid, is bedoeld voor de hoofdstembureaus, zodat die weten welke aanduidingen van politieke partijen boven een kandidatenlijst kunnen worden geplaatst. In verband met de voorgestelde kandidaatstelling bij het centraal stembureau kan deze publicatie worden geschrapt. In artikel G 2, achtste lid, wordt de publicatie om dezelfde reden beperkt tot de provincies die uit meer dan een kieskring bestaan. De termijn van publicatie wordt gewijzigd in de vijfde dag voor de kandidaatstelling, omdat op die dag meer zekerheid bestaat over de uitkomst van eventuele beroepen inzake recente verzoeken tot registratie.

De artikelen G 1, zevende lid, onderdeel d, G 2, zevende lid, onderdeel d, en G 3, zevende lid, onderdeel d, zijn opnieuw geformuleerd omdat de verwijzing naar artikel H 3 niet meer klopt. De betekenis van deze bepalingen blijft dezelfde.

Artikel I, onderdeel J (artikel H 1)

Op grond van het nieuwe artikel H 1, eerste lid, vindt voor alle niveaus de kandidaatstelling centraal plaats bij het centraal stembureau in plaats van zoals nu bij de hoofdstembureaus. In paragraaf 5.11 van de memorie van

toelichting is de keuze voor een centrale kandidaatstelling bij het centraal stembureau bij de Tweede-Kamerverkiezingen toegelicht. Voor statenverkiezingen in een provincie met één kieskring en raadsverkiezingen heeft deze wijziging feitelijk geen gevolgen, omdat bij deze verkiezing het hoofdstembureau tevens als centraal stembureau optreedt en slechts sprake is van één kieskring. Voor provincies die uit meer dan één kieskring bestaan heeft de wijziging wel gevolgen. In plaats van het uitgangspunt van indiening van kandidatenlijsten bij de voor de kieskringen aangevozen hoofdstembureaus, zal op advies van de Kiesraad ook bij deze provincies de indiening op één punt bij het centraal stembureau plaatsvinden. Deze wijziging komt de uniformiteit ten goede en past ook bij de praktijk waarin de zitting hebbende politieke partijen in veel gevallen volstaan met de centrale inlevering van kandidatenlijsten bij één hoofdstembureau op grond van het huidige artikel H 2.

Uit de tweede volzin van het eerste lid volgt dat een opgave van kandidaten voor de Tweede-Kamerverkiezingen in ieder geval een kandidatenlijst bevat. Het is voor een politieke groepering dus niet mogelijk uitsluitend met districtskandidaten aan de verkiezingen deel te nemen. Of een opgave van kandidaten ook districtskandidaten bevat, is naar keuze van een politieke groepering. Een deelname aan de districtsverkiezing is dus niet verplicht. In de paragrafen 5.2 en 5.3 is nader op deze voor het nieuwe kiesstelsel belangrijke elementen ingegaan.

In het nieuwe eerste lid van artikel H 1 wordt voorts om praktische redenen de nieuwe term «opgave van kandidaten» geïntroduceerd. Voor de Tweede-Kamerverkiezing worden op dit formulier de kandidatenlijst en de districtskandidaten vermeld, bij de andere verkiezingen alleen de kandidatenlijst. Met het gebruik van het woord «opgave van kandidaten» wordt voorkomen dat op talloze plaatsen in de Kieswet in bepalingen die van toepassing zijn op zowel de Tweede-Kamerverkiezing als op de staten- of raadsverkiezing het woord «lijst» moet worden vervangen door een zinsnede als «lijst, en in geval van een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, districtskandidaten». De keuze voor het gebruik van een opgave van kandidaten is in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting toegelicht.

Het nieuwe tweede lid van artikel H 1 voorziet in de mogelijkheid dat bij statenverkiezingen in provincies met meer dan één kieskring volstaan wordt met de inlevering van één opgave van kandidaten voor alle kieskringen. Deze mogelijkheid geldt zowel voor nieuwe politieke groeperingen als voor groeperingen die bij de laatste verkiezingen een of meer zetels hebben behaald. Ook bij opgaven van kandidaten waarop geen aanduiding is geplaatst kan volstaan worden met de inlevering van één opgave van kandidaten voor alle kieskringen. Doordat ook bij statenverkiezingen de opgaven van kandidaten op één centraal punt bij het centraal stembureau worden ingeleverd, is het niet nodig de mogelijkheid van de inlevering van één opgave van kandidaten voor te behouden aan politieke groeperingen die bij de vorige verkiezingen één of meer zetels hebben behaald. Achtergrond bij de huidige regeling dat alleen zittinghebbende groeperingen de mogelijkheid toekomt te volstaan met de inlevering van één lijst is, dat deze groeperingen geen ondersteuningsverklaringen behoeven te overleggen. Door de beperking tot zitting hebbende groeperingen wordt in de huidige situatie voorkomen dat één hoofdstembureau de ondersteuningsverklaringen voor meerdere kieskringen dient te controleren. In de nieuwe situatie zal het centraal stembureau voor alle kieskringen de ondersteuningsverklaringen dienen te controleren. Omdat de zitting van het centraal stembureau tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten op een later tijdstip is gesteld, is dit niet

bezwaarlijk. Opgemerkt wordt daarbij dat het aantal nieuwe politieke partijen bij provinciale-statenverkiezingen over het algemeen gering is.

Ook bij de inlevering van één opgave van kandidaten zullen nieuwe politieke groeperingen en inleveraars van een opgave van kandidaten zonder aanduiding per kieskring overigens dertig ondersteuningsverklaringen moeten overleggen. Dit is geregeld in het nieuwe artikel H 4, eerste lid.

Artikel I, onderdeel K (artikel H 2)

In het voorgestelde artikel H 2, eerste lid, is een aan de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezing verbonden belangrijke voorwaarde opgenomen. Het betreft de voorwaarde dat alleen politieke partijen kandidaten kunnen stellen. Voor de achtergronden van deze voorwaarde wordt verwezen naar paragraaf 5.4 van deze toelichting.

Op grond van het tweede lid van artikel H 2 blijft voor staten- en raadsverkiezingen de mogelijkheid van een kandidaatstelling door één of meer niet in een politieke groepering georganiseerde kiezers mogelijk. Nu voor Tweede-Kamerverkiezingen de kandidaatstelling in het nieuwe stelsel wordt voorbehouden aan politieke partijen, is het gewenst in de Kieswet expliciet te bepalen dat dit voor staten- en raadsverkiezingen niet verplicht is. De Kiesraad had in die zin geadviseerd.

Artikel I, onderdelen L en M (artikelen H 3 en H 3a)

Artikel H 3, zoals dat thans luidt, bevat bepalingen over de persoon van de indiener van kandidatenlijsten (eerste en vierde lid) en over de bevoegdheid aan de kandidatenlijst een bij het centraal stembureau geregistreerde aanduiding van een politieke partij toe te voegen (tweede, derde en vijfde lid). Voorgesteld wordt om in artikel H 3 alleen op te nemen de aan te passen bepalingen over de persoon van de indiener. De bepalingen over de bevoegdheid om namens een politieke partij een opgave van kandidaten in te dienen, zijn opgenomen in een nieuw artikel H 3a.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel H 3 is de bepaling opgenomen dat de inlevering van een opgave van kandidaten geschiedt door een kiezer die bevoegd is om aan de verkiezingen deel te nemen. Deze kiezer moet zich bij de inlevering kunnen legitimeren. Deze bepaling geldt voor Tweede-Kamerverkiezingen, provinciale staten en de gemeenteraad. De tweede volzin van het huidige eerste lid, betreffende de controle van het voorschrift dat de inleveraar bevoegd moet zijn tot deelname aan de verkiezing, wordt verplaatst naar een nieuw tweede lid. De inleveraar moet bij de inlevering van de opgave van kandidaten voor de Tweede-Kamerverkiezing of van provinciale staten een verklaring overleggen van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de inleveraar als kiezer is geregistreerd. Bij de inlevering van een opgave van kandidaten voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad is een dergelijke verklaring niet voorgeschreven, omdat de controle op de registratie als kiezer door het centraal stembureau kan worden verricht in het kiezersregister. Bij de provinciale-statenverkiezing kan de verklaring achterwege blijven als de inleveraar als kiezer is geregistreerd in de gemeente waar het centraal stembureau is gevestigd.

De inhoud van het tweede en derde lid van het huidige artikel H 3 wordt in aangepaste vorm verplaatst naar artikel H 3a. Bij de inlevering van een opgave van kandidaten namens een politieke partij moet een verklaring worden overgelegd waaruit blijkt dat de inleveraar bevoegd is de aanduiding van de politieke partij op de opgave van kandidaten te plaatsten. Deze verklaring moet zijn ondertekend door degene die daartoe door de politieke partij bij de registratie van de aanduiding is gemachtigd. Een

dergelijke verklaring is eveneens voorgeschreven als de aanduiding van een politieke partij wordt samengevoegd met een of meer andere geregistreerde aanduidingen of afkortingen ervan. Net als thans kan gekozen worden voor één gezamenlijke verklaring van de gemachtigden van alle betrokken groeperingen, dan wel voor een verklaring van elke gemachtigde afzonderlijk.

Uit het eerste lid van artikel H 3a volgt dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen op een opgave van kandidaten altijd de aanduiding van een politieke partij wordt geplaatst. Kandidaatstelling is immers voorbehouden aan politieke partijen. Uit een verklaring van de gemachtigde van de politieke partij moet blijken dat de inleveraar bevoegd is de aanduiding van de politieke partij te gebruiken. Sanctie op het ontbreken van de verklaring is ongeldigheid van de kandidatenlijst en de districts kandidaturen (zie de wijziging van artikel I 5).

In het tweede lid wordt het gebruik van een aanduiding van een politieke partij geregeld voor een provinciale-statenverkiezing of raadsverkiezing. Bij die verkiezingen kunnen tevens kandidaten worden gesteld door groepen kiezers, zodat de aanduiding, en daarmee verklaring van de gemachtigde van een politieke partij, niet is voorgeschreven. Indien op de opgave van kandidaten de aanduiding van een politieke partij wordt geplaatst, terwijl de verklaring van de gemachtigde ontbreekt, is de sanctie niet dat de kandidatenlijst ongeldig is, maar dat de aanduiding van de politieke partij wordt geschrapt (artikel I 6, derde lid, onderdeel a).

Artikel I, onderdeel N (artikel H 4)

Artikel H 4 bevat een regeling betreffende het aantal ondersteuningsverklaringen dat bij de indiening van een opgave van kandidaten is voorgeschreven. Het voorschrift geldt niet voor zittende politieke partijen. In de huidige regeling is bij de Tweede-Kamerverkiezing voorzien in dertig ondersteuningsverklaringen per kieskring. Dit betekent bij de huidige negentien kieskringen dat een partij die in het hele land aan de verkiezing meedoet bij de kandidaatstelling 570 ondersteuningsverklaringen moeten overleggen. In onderhavig voorstel van wet is, uitgaande van een vergelijkbare ondersteuning, voorgeschreven dat de opgave van kandidaten wordt ingediend met zeshonderd ondersteuningsverklaringen. In paragraaf 5.9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht. Waar op grond van het huidige artikel H 4, tweede lid, de ondersteuningsverklaring moet zijn afgelegd door een kiezer uit de betreffende kieskring, is in het voorgestelde nieuwe tweede lid geen spreiding van ondersteuningsverklaringen over het land voorgeschreven. Het is aan de politieke partij die wil deelnemen aan de verkiezing om de benodigde ondersteuning in het hele land of in één gemeente te werven.

De overige aanpassingen in artikel H 4 zijn redactioneel. Met deze aanpassingen is geen wijziging beoogd in de ondersteuning van de kandidaatstelling bij een staten- of raadsverkiezing. Nieuw is wel dat in het eerste lid, laatste volzin, ten aanzien van de statenverkiezingen in provincies met meer dan één kieskring expliciet wordt bepaald dat het aantal van dertig ondersteuningsverklaringen per kieskring geldt. De achtergrond bij deze wijziging is dat op grond van het nieuwe artikel H 1, tweede lid, nieuwe politieke groeperingen met één opgave van kandidaten aan deze verkiezingen kunnen deelnemen. In dat geval dient wel per kieskring het aantal van dertig ondersteuningsverklaringen overgelegd te worden. Deze verplichting geldt overigens nu ook voor nieuwe groeperingen die in alle provinciale kieskringen aan de verkiezingen willen deelnemen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel H 4, achtste lid, onderdeel b, welke bepaling ziet op het geval twee of meer partijen fuseren, aan te passen. De huidige tekst van artikel H 4, achtste lid, onderdeel b, had tot gevolg dat de ChristenUnie bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen bij

de kandidatenlijst ondersteuningsverklaringen moest overleggen in gemeenten waar bij de daaraan voorafgaande verkiezingen zetels waren toegekend aan een GPV/RPF-combinatie, terwijl dat niet hoefde in gemeenten waar aan één van deze partijen afzonderlijk een zetel was toegekend. Aan de nieuwe redactie is toegevoegd dat de gefuseerde partij geen ondersteuningsverklaringen bij de opgave van kandidaten hoeft te voegen, als aan de fusiepartners bij de laatste verkiezingen gezamenlijk zetels waren toegekend.

Artikel I, onderdelen O, R, S T, W, X, Y, Z en AA (artikel H 5, H 8, H 9, H 10, H 12, H 13, H 14, H 15 en opschrift hoofdstuk I)

Deze artikelen bevatten redactionele aanpassingen die noodzakelijk zijn geworden door de invoering van de opgave van kandidaten en de indiening bij het centraal stembureau.

Uit taalkundig oogpunt is daarbij in en aantal artikelen, zoals de artikelen H 12, H 13 en H 14, maar ook elders, de zinsnede «een kandidatenlijst van een politieke partij, indien de aanduiding daarvan was geplaatst boven een kandidatenlijst waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een of meer zetels zijn toegekend» verkort tot «een kandidatenlijst van een politieke partij waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een of meer zetels zijn toegekend». Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Door het schrappen van de woorden »aanduiding boven een kandidatenlijst» worden de betreffende bepalingen leesbaarder, terwijl er geen misverstand over kan bestaan dat onder een «kandidatenlijst (of in de voorgestelde terminologie: een opgave van kandidaten) van een politieke groepering» slechts kan worden verstaan een kandidatenlijst (of opgave van kandidaten) die is voorzien van de aanduiding van de politieke groepering zoals deze bij het centraal stembureau is geregistreerd.

Artikel I, onderdeel N (artikel H 6)

Artikel H 6 bevat een regeling voor het aantal kandidaten dat bij de kandidaatstelling ten hoogste mag worden gesteld. Twee nieuwe regelingen worden ingevoegd voor de Tweede-Kamerverkiezing. De eerste betreft het aantal kandidaten op de lijst (artikel H 6, tweede lid). Gekozen is voor een maximaal aantal van 125 kandidaten. Dit maximum geldt voor alle deelnemende politieke partijen, ongeacht het aantal zetels in de Tweede Kamer. Dit aantal is zelfs voor grote politieke partijen voldoende na de verkiezing alle zetels te kunnen bezetten en te kunnen voorzien in vacatures die, al dan niet door deelname aan het kabinet, in de loop van de zittingsperiode ontstaan.

In verband met de omvang en overzichtelijkheid voor de kiezers van de stembiljetten en stemmachines kunnen niet alle kandidaten op het stembiljet en de stemmachine worden opgenomen. In de nieuwe situatie kunnen partijen maximaal dertig kandidaten per district op het stembiljet en de stemmachines vermelden. Daarbij zullen in ieder geval de eerste vijftig kandidaten van de lijst in alle districten op het stembiljet en de stemmachines worden vermeld. Indien meer dan dertig kandidaten op de lijst zijn geplaatst, dient ten aanzien van de zesentwintigste en volgende kandidaten op de opgave van kandidaten te worden aangegeven in welk district zij op het stembiljet komen te staan. Per district kunnen ten hoogste dertig kandidaten op het stembiljet worden geplaatst, waarvan de laatste vijf per district kunnen verschillen. Een partij kan er voor kiezen om de laatste vijf kandidaten in ieder district te laten verschillen, maar kan ook slechts in enkele districten of groepen van districten de staart van de lijst laten verschillen of juist in alle districten de

eerste dertig kandidaten op het stembiljet laten plaatsen. In paragraaf 5.5 van het algemeen deel is op deze mogelijkheden nader ingegaan.

In het nieuwe derde lid van artikel H 3 is bepaald dat ten hoogste zoveel districts kandidaten in een district kunnen worden gesteld, als er in het district zetels zijn te winnen. Dit wordt in paragraaf 5.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nader toegelicht.

Artikel I, onderdeel Q (artikel H 7)

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel H 7 bevat de regel dat een districts kandidaat slechts in één district kandidaat mag staan. Elders in deze toelichting (paragraaf 5.7.2) is reeds betoogd dat een en ander noodzakelijk is voor een goede werking van het stelsel, omdat daarmee wordt voorkomen dat de verliezers in de districten in meer dan een district als winnaar uit de bus kan komen.

Uit het tweede lid volgt reeds dat een kandidaat niet voor verschillende partijen tegelijk kandidaat kan zijn. Door de vervanging van het woord «lijsten» in «opgaven van kandidaten» wordt bereikt dat een kandidaat niet voor de ene partij op de lijst mag staan als hij voor een andere partij als districts kandidaat aan de verkiezing deelneemt.

De overige onderdelen bevatten redactionele aanpassingen die noodzakelijk zijn geworden door de invoering van de opgave van kandidaten en de indiening bij het centraal stembureau.

Artikel I, onderdeel U (artikel H 10a)

Het huidige artikel H 10a bevat een regeling voor het geval bij een verkiezing voor de Tweede Kamer of provinciale staten in verschillende kieskringen door een partij verschillende lijsten worden ingediend. Partijen kunnen er dan voor kiezen om de volgorde waarin kandidaten worden benoemd vooraf vast te leggen in een door de partij opgestelde vooraf gepubliceerde zogenoemde moederlijst. Om te bewerkstelligen dat de moederlijst wordt aangehouden, machtigen alle kandidaten van de partij dezelfde persoon, die dan namens de kandidaten de benoeming aanvaardt of weigert, zodanig dat de kandidaten in de volgorde van de moederlijsten worden benoemd in de Tweede Kamer of provinciale staten.

Voor de verkiezing van de Tweede Kamer is deze regeling niet meer van belang omdat in het nieuwe stelsel een partij met één kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt. Van deze regeling wordt voor de statenverkiezing in de praktijk geen gebruik gemaakt, zodat geen aanleiding bestaat hem voor deze verkiezing te handhaven. Voorgesteld wordt derhalve artikel H 10a te schrappen.

Artikel I, onderdeel CC (artikel I 1)

In het nieuwe artikel I 1 is het tijdstip gewijzigd waarop het centraal stembureau de opgaven van kandidaten onderzoekt. Voorgesteld wordt om het tijdstip van dit onderzoek te verschuiven naar twaalf uur op de dag na de kandidaatstelling. Het huidige tijdstip van zestien uur op de dag van kandidaatstelling, één uur na sluiting van de kandidaatstelling, zou de centrale stembureaus erg weinig tijd bieden de voorbereidingen voor het noodzakelijke onderzoek te verrichten, met name bij de Tweede-Kamerverkiezingen waarbij nieuwe politieke partijen zeshonderd ondersteuningsverklaringen dienen te overleggen. Het voorgeschreven onderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Aan het centraal stembureau moet daartoe voldoende gelegenheid worden geboden. Omdat de kandidaatstelling voor alle niveaus bij het centraal stembureau plaatsvindt, kunnen de huidige regelingen in artikel I 1, tweede en derde lid, over de

communicatie van het hoofdstembureau met het centraal stembureau en de andere hoofdstembureaus, komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel DD (artikel I 2)

Artikel I 2 heeft betrekking op het mededelen van verzuimen aan de indiener van een opgave van kandidaten. In dit artikel vindt een groot aantal redactionele aanpassingen plaats aan de eerder geïntroduceerde termen en andere wijzigingen. Inhoudelijk blijft de regeling gelijk aan de huidige, met één uitzondering. In het tweede lid is geregeld binnen welke termijn een aan het kandidaatstellingformulier klevend verzuim kan worden hersteld. Deze termijn vangt, in verband met het verschuiven van de zitting van artikel I 1 naar de dag na de kandidaatstelling, aan nadat die zitting is beëindigd. Materieel betekent dit een bekorting van de hersteltermijn met een halve dag, nu verzuimen niet meer kunnen worden hersteld op de ochtend na de kandidaatstelling. Op grond van artikel I 2, eerste lid, dient het centraal stembureau de inleveraar bij aangetekende brief of tegen gedagtekend ontvangstbewijs in kennis te stellen van eventuele verzuimen. Doordat de zitting tot het onderzoeken van de kandidaatstelling een dag later plaatsvindt, zal de inleveraar ook een aangetekende brief pas een dag later kunnen ontvangen. Praktijk is echter dat aan de inleveraars over het algemeen al bij de inlevering wordt verteld welke verzuimen er zijn. Vervolgens worden zij in geval van verzuimen over het algemeen zo spoedig mogelijk na de zitting tot het onderzoeken van de kandidaatstelling mondeling of elektronisch hierover geïnformeerd, of benaderen de partijen uit eigen beweging de betrokken ambtenaren. Er hoeft derhalve niet gevreesd te worden dat door de verlating van het tijdstip van de zitting tot het onderzoek van de kandidaatstelling, de inleveraars van de lijst gedupeerd worden voor wat betreft het herstel van verzuimen. De formele in kennisstelling op grond van artikel I 2, eerste lid, blijft evenwel gehandhaafd.

Artikel I, onderdeel EE (artikel I 3)

Naast enige redactionele aanpassingen wordt met betrekking tot de terinzagelegging van de opgaven van kandidaten voor de Tweede-Kamerverkiezingen geregeld dat deze ter inzage worden gelegd op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hier houdt de Kiesraad zitting.

Het tweede lid van artikel I 3 kan komen te vervallen wegens de schrapping van artikel I 1, derde lid.

Artikel I, onderdelen FF, NN, PP en UU (artikelen I 4, I 11, I 12 en I 18)

Om het centraal stembureau niet nodeloos bijeen te laten komen, wordt voorgesteld om de zitting, bedoeld in artikel I 12, waarin wordt beslist over de geldigheid van lijstencombinaties en de nummering van lijsten samen te laten vallen met de zitting van artikel I 4 waarin wordt beslist over de geldigheid van de kandidaatstelling.

In het voorgestelde nieuwe artikel I 12 is bepaald dat eerst over de geldigheid van de lijsten wordt beslist en vervolgens de kandidatenlijsten worden genummerd. In geval van een Tweede-Kamerverkiezing vindt na deze nummering van de kandidatenlijsten in deze zitting de vaststelling van de volgorde plaats waarop de districtskandidaten op het stembiljet worden vermeld. In het nieuwe artikel I 12 wordt expliciet bepaald dat bij de nummering van de kandidatenlijsten mede worden betrokken de lijsten die door het centraal stembureau ongeldig zijn verklaard. Dit is noodzakelijk, omdat een dergelijke lijst in beroep alsnog geldig kan worden verklaard. Indien de lijst dan nog geen nummer zou hebben, kan alleen

het nummer volgend op het laatst toegekende nummer worden verleend. De lijst zou dan worden gedupeerd als gevolg van een ongeldigverklaring die in beroep onjuist is gebleken. Overigens worden ook op grond van de huidige Kieswet alle kandidatenlijsten genummerd, ook de lijsten ten aanzien waarvan verzuimen zijn geconstateerd. Aangezien de zitting tot het nummeren van de kandidatenlijsten nu echter plaatsvindt vóór de dag waarop wordt beslist over de geldigheid van de kandidatenlijsten, is het niet nodig expliciet te bepalen dat bij de nummering van de kandidatenlijsten ook de ongeldig verklaarde lijsten worden betrokken. Ook artikel I 14b eerste lid, bepaalt dat bij de vaststelling van de volgorde van de districtskandidaten mede worden betrokken de districtskandidaturen die ongeldig zijn verklaard.

In artikel I 18, betreffende de processen-verbaal die van de in hoofdstuk I genoemde zittingen moeten worden gemaakt, worden de verwijzingen naar de artikelen I 4 en I 12 samengevoegd, nu de in deze artikelen geregelde zittingen worden samengevoegd tot één zitting.

Artikel I, onderdelen GG, HH en II (artikelen I 5, I 6 en I 6a)

De artikelen I 5, I 6 en I 6a bevatten het toetsingskader voor de opgaven van kandidaten. In artikel I 5 zijn de gronden voor ongeldigheid van de lijst opgenomen, in artikel I 6 de gronden voor het schrappen van kandidaten op de lijst. In verband met de verkiezingen in districten bevat artikel I 6a de gronden voor ongeldigheid van de districtskandidaturen.

Aan artikel I 5 zijn voor de Tweede-Kamerverkiezingen in de onderdelen b en c twee nieuwe gronden toegevoegd voor ongeldigheid van de lijst. De eerste nieuwe grond is dat de opgave van kandidaten niet is ingediend namens een politieke partij waarvan de aanduiding is geregistreerd bij het centraal stembureau (onderdeel b). Een en ander moet blijken uit de bij de opgave van kandidaten gevoegde verklaring van de gemachtigde van een politieke partij dat de inleveraar bevoegd is bij de kandidaatstelling de aanduiding te gebruiken van de politieke partij zoals die bij het centraal stembureau is geregistreerd. Mocht een dergelijke verklaring zijn bijgevoegd, maar is verzuimd de aanduiding van de politieke partij op de opgave van kandidaten te vermelden, dan corrigeert het centraal stembureau dit verzuim op grond van artikel I 6, vierde lid. Op de verkiezingen voor de leden van provinciale staten en de gemeenteraad blijft de regel van artikel I 6, derde lid, van toepassing, op grond waarvan een aanduiding van een politieke partij wordt geschrapt, indien geen verklaring van de gemachtigde van die partij is overgelegd. In een nieuw onderdeel c is bepaald dat de lijst eveneens ongeldig is als blijkt dat een politieke partij twee lijsten heeft ingediend. Hiervan is sprake als bij twee opgaven van kandidaten een verklaring van een gemachtigde van dezelfde partij is overgelegd.

Artikel I 6 wordt uitsluitend op redactionele punten gewijzigd, met dien verstande dat aan artikel I 6, eerste lid, onderdeel g, wordt toegevoegd dat een kandidaat van de lijst wordt geschrapt, indien hij tevens ten aanzien van een andere opgave van kandidaten, dus voor een andere partij, een instemmingsverklaring heeft afgelegd. Voor wat betreft de Tweede-Kamerverkiezingen maakt het daarbij niet uit of de kandidaat voor de andere partij als districtskandidaat of op de kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt. Bij statenverkiezingen in een provincie die uit meer dan één kieskring bestaat moet uiteraard wel de mogelijkheid openblijven dat een kandidaat ten aanzien van meer dan één bij het centraal stembureau ingeleverde kandidatenlijsten een instemmingsverklaring heeft afgelegd, namelijk in de situatie dat een politieke groepering voor de onderscheidene kieskringen verschillende kandidatenlijsten heeft ingeleverd en dus

niet heeft volstaan met de inlevering van één kandidatenlijst voor alle kieskringen. Daartoe is in onderdeel g expliciet bepaald dat deze regeling niet geldt indien sprake is van een lijstengroep of een stel gelijklopende lijsten. Dit is alleen mogelijk bij statenverkiezingen.

Voorgesteld wordt om aan artikel I 6 een nieuw tweede lid toe te voegen, op grond waarvan het centraal stembureau vaststelt welke kandidaten van een lijst in de districten op het stembiljet staan. Op grond van het voorgestelde artikel H 6, tweede lid, geeft een partij op de opgave van kandidaten aan welke dertig kandidaten in ieder district op het stembiljet staan. Mocht een partij voor een bepaald district meer dan dertig kandidaten hebben aangewezen, dan laat het centraal stembureau voor dat district de kandidaten buiten beschouwing die het laagst op de lijst staan. Deze kandidaten worden niet van de lijst geschrapt, maar komen in het betreffende district niet op het stembiljet te staan. Indien een partij slechts dertig of minder kandidaten op de lijst heeft staan, stelt het centraal stembureau vast dat deze kandidaten in alle districten op het stembiljet worden vermeld.

In het nieuw voorgestelde artikel I 6a zijn de redenen opgenomen, op grond waarvan het centraal stembureau een districts kandidatuur ongeldig moet verklaren. Evenals in artikel I 6, eerste lid, worden de onderdelen toegepast in de volgorde waarin zij in artikel I 6a zijn opgenomen. Op grond van onderdeel a is de districts kandidatuur ongeldig als deze niet is gesteld door een politieke partij die een geldige lijst heeft ingeleverd. Een politieke partij mag dus niet uitsluitend districts kandidaten stellen. Uit deze bepaling volgt tevens dat een politieke partij waarvan de kandidatenlijst overeenkomstig artikel I 5 ongeldig wordt verklaard, niet met de overblijvende districts kandidaten aan de verkiezing deel kan nemen. In onderdeel b is bepaald dat de districts kandidatuur ongeldig is als deze niet voldoet aan het bij ministeriële regeling vastgestelde model. Dit onderdeel is ontleend aan een in artikel I 5 opgenomen vergelijkbare voorschrift voor kandidatenlijsten. In reactie op het advies van de Kiesraad wordt over dit onderdeel nog opgemerkt, dat dit niet overbodig is naast artikel I 6a, sub a en artikel I 5 sub g. Ingevolge de samenhang van deze artikelen zal een districts kandidatuur die tezamen met een kandidatenlijst op een opgave van kandidaten is vermeld die niet aan het voorgeschreven model voldoet ongeldig zijn en komt men inderdaad niet toe aan de grond, bedoeld in artikel I 6a, sub b. Niet uitgesloten is echter dat een politieke groepering op een opgave van kandidaten een geldige kandidatenlijst heeft ingediend, maar daarnaast nog een aparte opgave van kandidaten inlevert met een districts kandidaat. In dat geval is wel sprake van een politieke groepering die een geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, maar zal de districts kandidatuur ongeldig verklaard dienen te worden op de grond van artikel I 6 a, sub b.

De onderdelen c tot en met i zijn ontleend aan de onderdelen a, b, c, d, g, h en i van artikel I 6. Alleen de voorschriften van artikel I 6, eerste lid, onderdelen e en f, betreffende de woonplaats van de kandidaat, zijn niet overgenomen, omdat die uitsluitend betrekking hebben op verkiezingen voor de leden van provinciale staten en de gemeenteraad. Zoals eerder vermeld wordt niet voorgeschreven dat de districts kandidaat in het district woonachtig is of zich na de verkiezing in het district zal vestigen. Met betrekking tot onderdeel g zij nog opgemerkt dat hier dezelfde problematiek speelt als bij artikel I 6, eerste lid, onderdeel g. De consequentie van kandidatuur van dezelfde kandidaat voor meer dan één partij is dat beide worden geschrapt. Uit onderdeel h volgt dat een districts kandidatuur ongeldig is die op één opgave van kandidaten in meer dan één district is gesteld. Is een persoon op meer dan één opgave als districts kandidaat naar voren geschoven, dan zijn de districts kandidaturen

van deze persoon reeds op grond van onderdeel g ongeldig en komt men aan onderdeel h niet toe.

Artikel I, onderdelen KK en LL (artikelen I 8 en I 9)

De artikelen I 8 en I 9 zien op onderdelen van de beroepsprocedure. De terminologie van artikel I 8 wordt in overeenstemming gebracht met de voorgestelde wijzigingen. Artikel I 8 heeft betrekking op het herstel van verzuimen bij de kandidaatstelling, als het centraal stembureau voor dat herstel niet de gelegenheid heeft geboden. Artikel I 9 heeft betrekking op de mededeling van de uitslag van een beroep door een hoofdstembureau aan het centraal stembureau.

Doordat de kandidaatstelling bij alle verkiezingen bij één centraal stembureau plaatsvindt, kan dit artikel komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel MM (artikel I 10)

Artikel I 10 regelt de mogelijkheid van lijstencombinaties. Nu bij de Tweede-Kamerverkiezing centrale indiening van de opgave van kandidaten wordt voorgesteld, zijn de bepalingen over kieskringen niet meer van toepassing op de Tweede-Kamerverkiezing. De verwijzing naar de Tweede Kamer in het derde lid wordt daarom geschrapt.

Op het handhaven van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties is ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 5.12).

Artikel I, onderdeel QQ en RR (artikelen I 14, I 14a en I 14b)

Artikel I 14 ziet op de nummering van de lijsten. In de nieuwe situatie is dit artikel niet van toepassing op verkiezingen van provinciale staten van een provincie die uit meer dan één kieskring bestaat. Daarop ziet het nieuwe artikel I 14a. Voor deze splitsing is gekozen wegens het verschil in wijze van nummering bij één kieskring respectievelijk meerdere kieskringen.

In de districten vinden de verkiezingen plaats op basis van een personenstelsel, er worden geen lijsten gehanteerd. Daarom wordt voorgesteld de districtskandidaten niet te nummeren, omdat nummering ten onrechte de indruk van een lijst zou kunnen geven. Wel dient te worden geregeld in welke volgorde zij op het stembiljet en de stemmachine worden geplaatst. In het voorgestelde artikel I 14b wordt voor deze volgorde de nummering van de kandidatenlijsten aangehouden. De kandidaat of kandidaten van de partij waarvan de lijst nummer 1 heeft gekregen worden dus als eerste in de volgorde van de kandidaten per district opgenomen, de kandidaat of kandidaten van de partij waarvan de lijst nummer 2 heeft daarna, enzovoorts.

Het tweede lid van artikel I 14b bevat een regeling voor het geval een partij meer dan één kandidaat stelt in een district. In dat geval wordt door het lot beslist in welke volgorde de districtskandidaten op het stembiljet en de stemmachine worden vermeld. Analoog aan de nummering van kandidatenlijsten zal de vaststelling van deze volgorde worden uitgezonderd van bezwaar en beroep in artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht (zie de toelichting bij artikel II).

Het centraal stembureau maakt op grond van artikel I 17 de namen van de districtskandidaten openbaar in de op grond van artikel I 14b vastgestelde volgorde.

Artikel I, onderdeel TT (artikel I 17)

In artikel I 17 is de wijze van openbaarmaking van de geldig verklaarde

lijsten geregeld. Reeds op grond van de huidige Kieswet maakt de voorzitter van het centraal stembureau deze lijsten openbaar. Toegevoegd wordt dat – in geval van Tweede-Kamerverkiezingen – ook de namen van de districts kandidaten openbaar gemaakt worden.

Nu wordt voorgesteld het centraal stembureau de bevoegdheid te geven om te besluiten over de geldigheid van de lijsten, hoeft de voorzitter van het centraal stembureau niet te wachten op de op grond van het huidige artikel I 9 voorgescreven mededeling van de hoofdstembureaus omtrent de uitslag van eventuele beroepen betreffende de geldigheid van lijsten. De verwijzing naar artikel I 9 wordt daarom geschrapt. Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet beoogd.

Toegevoegd wordt de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling een model kan worden vastgesteld voor de openbaarmaking in de Staatscourant in het geval van Tweede-Kamerverkiezingen.

Artikel I, onderdelen VV tot en met EEE (artikelen J 2, J 4, J 9, J 10, J 11, J 18, J 20, J 21, J 26 en J 33)

Het nieuwe eerste lid van artikel J 2 regelt over wie de stemming in de districten zal plaatsvinden. Dit zijn in de eerste plaats de voor dat district aangewezen kandidaten van de lijsten. Deze (maximaal dertig) kandidaten worden door het centraal stembureau op basis van de opgaven van de politieke partijen aangewezen op grond van artikel I 6, tweede lid. In de tweede plaats vindt de stemming plaats over de districts kandidaten. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld om in artikel J 9 op te nemen dat de burgemeester niet alleen de kandidatenlijsten onder de kiezers in de gemeente bekend maakt, maar ook de namen van de districts kandidaten. Deze bekendmaking geschiedt in de volgorde die is vastgesteld op basis van artikel I 14b. Uit artikel J 20, eerste lid, volgt dat dit ook de volgorde is waarin de districts kandidaten op het stembiljet worden vermeld.

Een soortgelijke wijziging wordt voorgesteld voor artikel J 26. Dit artikel schrijft voor op welke wijze een stem op het stembiljet wordt uitgebracht. Aangezien artikel J 26 uitgaat van het rood maken van één stipje, wordt voorgesteld om in een nieuw tweede lid te bepalen dat bij Tweede-Kamerverkiezingen wordt gestemd door twee stipjes, één voor een kandidaat op een lijst en één voor een districts kandidaat, rood te maken. Door de zinsnede «of één van beide» wordt duidelijk gemaakt dat de kiezer niet verplicht is om beide stemmen uit te brengen. Ook artikel J 33, betreffende het stemmen met behulp van stemmachines, is aangepast aan de mogelijkheid van de kiezer om twee stemmen uit te brengen.

Op grond van het gewijzigde eerste lid van artikel J 11 mogen de voorzitter en leden van stembureaus en personen die het stembureau ten dienste staan, bij Tweede-Kamerverkiezingen voortaan uitsluitend een stem uitbrengen in een stembureau dat is gelegen binnen het district waar zij als kiezer zijn geregistreerd. Dit houdt verband met de verkiezing van districts kandidaten die is voorbehouden aan kiezers in het desbetreffende district. In het algemeen zal dit geen probleem opleveren omdat de meeste medewerkers van een stembureau wonen in de gemeente waarin het stembureau is gevestigd. Het kan echter wel voorkomen dat een medewerker woont in een ander district. In dat geval moet hij gebruik maken van de mogelijkheid bij volmacht te stemmen of in de gelegenheid worden gesteld zijn stem in zijn eigen district uit te brengen. Dat laatste is bij leden van een stembureau mogelijk door de honneurs tijdelijk door een plaatsvervanger te laten waarnemen.

De overige wijzigingen in de artikelen J 2, J 20, J 26 en J 33 en de wijzigingen in de artikelen J 4, J 9, J 18 en J 21 zijn van redactionele aard. De

Kiesraad vroeg in zijn advies over het wetsvoorstel of artikel J 26, tweede lid, niet de indruk wekt dat de kiezer verplicht is zowel een lijststem als een districtsstem uit te brengen. Hierover kan bij lezing van dit artikel in samenhang met artikel N 7 geen misverstand ontstaan. Ook het huidige eerste lid van artikel J 26 heeft nooit de indruk gewekt dat een blanco stem niet is toegestaan.

Artikel I, onderdelen FFF tot en met JJJ (wijziging artikelen K 1, K 8, K 10 en K12, schrapping artikel K 7)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid om met een kiezerspas in een stembureau naar keuze te stemmen in die zin beperkt dat dit alleen nog mogelijk is binnen het district waar men woont. Bij gebreke van een district voor Nederlanders in het buitenland, heeft dit onder meer als consequentie dat deze categorie personen niet langer bij de Tweede-Kamerverkiezingen met een kiezerspas kan stemmen. Met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen K 1 en K 8 en de schrapping van artikel K 7 krijgt de beperking van het gebruik van de kiezerspas gestalte.

Het nieuwe artikel K 1 bepaalt uitdrukkelijk dat de mogelijkheid om met een kiezerspas te stemmen uitsluitend toekomt aan de kiezer die op de dag van kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats heeft in Nederland. In het gewijzigde artikel K 8 wordt voorts expliciet bepaald dat het verzoek om met een kiezerspas te stemmen wordt afgewezen indien verzoeker op de dag van kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft. Nederlanders die in het buitenland wonen worden hierdoor uitgesloten van het stemmen met behulp van een kiezerspas. Referentiedatum voor het binnen Nederland wonen is de dag van kandidaatstelling. Nederlanders die ná de dag van kandidaatstelling, doch vóór de stemming naar Nederland verhuizen, zijn dus niet bevoegd om in Nederland met een kiezerspas aan de stemming deel te nemen. Deze personen zullen overigens ook geen oproepingskaart ontvangen (vgl. artikel J 7). Deze categorie personen kan namelijk uitsluitend aan de stemming deelnemen door zich als kiezer bij de gemeente 's-Gravenhage te registreren, ook al wonen ze op de dag van de stemming in Nederland. Volledigheidshalve is naar aanleiding van een opmerking van de Kiesraad in het vierde lid van artikel K 10 bepaald dat ook een mondeling verzoek voor een kiezerspas van Nederlanders die niet in Nederland wonen, wordt afgewezen.

Artikel K 1 is voorts in die zin aangepast, dat hierin wordt bepaald dat het stembureau waarin met de kiezerspas wordt gestemd, gelegen dient te zijn binnen het district waarbinnen de kiezer op de dag van kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd. Ook hier geldt weer de dag van kandidaatstelling als referentiedatum, aangezien de kiezer wordt opgeroepen in de gemeente waar men op de dag van kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd.

Het huidige artikel K 7 regelt de procedure voor Nederlanders in het buitenland om bij de Tweede-Kamerverkiezingen met een kiezerspas te stemmen. Omdat deze mogelijkheid komt te vervallen, dient dit artikel te worden geschrapt.

De wijziging van artikel K 12 is uitsluitend van redactionele aard en houdt verband met de mogelijkheid van de kiezer twee stemmen in plaats van een stem uit te brengen.

Artikel I, onderdelen KKK tot en met NNN (wijziging artikelen L 1, L 8 en L 10, schrapping artikel L 9)

De wijzigingen in hoofdstuk L van de Kieswet strekken er toe de volmachtstem alleen mogelijk te maken voor personen die binnen Nederland wonen. Daarnaast wordt bewerkstelligd dat de volmachtstem alleen kan worden verleend aan een kiezer die in hetzelfde district woont. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn deze wijzigingen toegelicht.

Met de voorgestelde wijziging van artikel L 1 wordt bereikt dat het uitbrengen van een volmachtstem alleen open staat voor Nederlanders die hun werkelijke woonplaats binnen Nederland hebben. Expliciet wordt immers bepaald dat uitsluitend de kiezers die binnen Nederland wonen een volmachtstem kunnen uitbrengen. Door de wijziging van artikel L 8, tweede lid, kan bovendien de volmachtstem alleen worden verleend aan een persoon die op de dag van kandidaatstelling binnen hetzelfde district als de volmachtverlener als kiezer is geregistreerd. In aanvulling hierop volgt uit het nieuwe artikel L 10, onderdeel d, dat een verzoek om bij volmacht te stemmen wordt afgewezen indien de gevolmachtigde niet binnen hetzelfde district als kiezer is geregistreerd als de volmachtgever. Een kiezer die in het buitenland woont en zich in Den Haag laat registreren als kiezer kan ook onder de huidige regeling geen volmachtneemster zijn voor bijvoorbeeld kiezers die in Den Haag wonen. Voorgesteld wordt dit in artikel L 8, tweede lid, nadrukkelijk te bepalen, zodat hierover geen misverstand kan bestaan.

De huidige artikelen L 8, vijfde lid, en L 9 bevatten regels voor Nederlanders in het buitenland om bij volmacht te stemmen. Doordat dit in het nieuwe stelsel niet langer tot de mogelijkheden behoort, moeten deze bepalingen komen te vervallen.

Artikel I, onderdelen OOO tot en met QQQ (wijzigingen artikelen M 1, M 4 en M 6)

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet dat kiezers die per brief stemmen uitsluitend een landelijke stem kunnen uitbrengen. Dit geldt zowel voor de Nederlanders die in het buitenland wonen, als voor de Nederlanders die wegens beroep of werkzaamheden op de dag van stemming in het buitenland verblijven. De laatste categorie kan, anders dan Nederlanders die in het buitenland wonen, wel in persoon of bij volmacht stemmen. In dat geval kan wel een stem op een districtskandidaat worden uitgebracht.

Met het nieuwe tweede lid van artikel M 1 wordt in de Kieswet neergelegd dat per brief uitsluitend een stem kan worden uitgebracht op een kandidaat van een kandidatenlijst. Het stembiljet zal daarom anders zijn dan het stembiljet dat in de stembureaus in Nederland wordt gehanteerd. Met de wijziging van artikel M 6 wordt bewerkstelligd dat voor het stembiljet voor Nederlanders in het buitenland een apart model wordt vastgesteld. Dit model kan afwijken van het model dat op grond van artikel J 20 wordt vastgesteld voor het gewone stembiljet.

De wijziging van artikel M 4 houdt verband met de toevoeging van een nieuw tweede lid aan artikel M 1 van de Kieswet.

De procedure voor het stemmen per brief ondergaat in dit wetsvoorstel geen wijziging. Zo dient ook in het nieuwe stelsel het verzoek voor het stemmen per brief te worden gericht aan de burgemeester van 's-Gravenhage. De briefstemmen worden ook net als thans afgehandeld

door de gemeente 's-Gravenhage in te richten briefstembureaus, dan wel briefstembureaus in het buitenland.

Artikel I, onderdelen RRR tot en met TTT (wijziging artikelen N 5, N 6, N 6a)

Deze onderdelen bevatten wijzigingen in de stemopneming als met stembiljetten is gestemd. De wijzigingen zijn in algemene zin toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In het nieuwe stelsel telt het stembureau eerst de districtsstemmen en vervolgens de stemmen per kandidaat en per lijst. Hiertoe worden de stembiljetten eerst per districts-kandidaat gerangschikt en vervolgens per lijst. Ten slotte worden de stembiljetten met deze lijstgewijze rangschikking in een te verzegelen envelop gedaan.

In artikel N 5 komt te vervallen dat de leden van het stembureau de stembiljetten openen en deze lijstgewijs bijeenvoegen. In het nieuwe kiesstelsel worden de stembiljetten immers eerst per districts-kandidaat bijeengevoegd en geteld en vervolgens lijstgewijs gerangschikt en geteld. Dit wordt geregeld in het gewijzigde artikel N 6. Het nieuwe artikel N 6a ziet op de stemopneming bij staten- of raadsverkiezingen. De procedure van stemopneming blijft bij deze verkiezingen ongewijzigd, maar dient in een nieuw artikel te worden ondergebracht in verband met de gewijzigde procedure bij de Tweede-Kamerverkiezingen.

Artikel I, onderdelen UUU tot en met YYY (wijziging artikel N 7, N 8, N 9, N11 en O 2)

Het huidige artikel N 7 regelt wanneer een stembiljet ongeldig is. Een nieuwe redactie van artikel N 7 is nodig, omdat op een stembiljet twee stemmen uitgebracht kunnen worden, waarbij de geldigheid van de ene stem niet van invloed is op de geldigheid van de andere stem. Een kiezer kan dus, al dan niet bewust, uitsluitend een geldige landelijke stem of juist uitsluitend een geldige districtstem uitbrengen. Dat de stem ongeldig is, indien deze niet, door het geheel of gedeeltelijk rood maken van het witte stipje in het stemvak, op ondubbelzinnige wijze is uitgebracht, geldt dus voor de landelijke stem en de districtstem afzonderlijk. Dit komt ook in de tekst van artikel N 7, tweede lid, tot uitdrukking. Er wordt daarom niet langer gesproken van ongeldigheid van het stembiljet, doch uitsluitend van een ongeldige stem. Indien een stembiljet wordt gebruikt dat niet aan het voorgeschreven model voldoet, of waarop bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd, zijn beide stemmen ongeldig.

In overeenstemming met de wijziging van artikel N 7 wordt in het gewijzigde artikel N 8 gesproken over de ongeldigheid van een stem in plaats van over de ongeldigheid van een stembiljet. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in het artikel aangebracht.

Op grond van het gewijzigde artikel N 11, tweede lid, moet de burgemeester zowel voor de kandidaten op de lijst als voor de districts-kandidaten de totale aantallen stemmen vaststellen. Indien een kandidaat zowel op een lijst staat als districts-kandidaat is, stelt de burgemeester voor die kandidaat twee totalen vast: het aantal stemmen dat de kandidaat in de gemeente op de lijst heeft gehaald en het aantal stemmen dat hij in de gemeente als districts-kandidaat heeft gehaald.

De wijzigingen van de artikelen N 9 en O 2 spreken voor zich.

In de huidige Kieswet is in hoofdstuk P, paragraaf 2, de verdeling van de zetels over de lijsten geregeld. Thans is paragraaf 2 van toepassing op zowel de Tweede-Kamerverkiezing als op de verkiezingen voor provinciale staten en de gemeenteraad.

Door de introductie van een gemengd stelsel is paragraaf 2 voor Tweede-Kamerverkiezingen niet meer toereikend. Voorgesteld wordt daarom om paragraaf 2 vooraf te doen gaan van een nieuwe paragraaf 1a betreffende de zetelverdeling bij een Tweede-Kamerverkiezing. Paragraaf 2 heeft dan nog uitsluitend betrekking op de verkiezingen voor provinciale staten en de gemeenteraad.

Het eerste artikel in de nieuwe paragraaf, artikel P 1a, is gelijk aan artikel P 5 en ziet op de wijze waarop de kiesdeler wordt vastgesteld.

Artikel P 1b is gelijk aan artikel P 6 en regelt de toewijzing van zetels aan een lijst voor iedere keer dat de lijst de kiesdeler heeft gehaald. De lijstencombinatie wordt daarbij in verband met de eventuele verdeling van overschotzetels buiten beschouwing gelaten. In § 8.3.2 van deze toelichting is hierop al ingegaan.

Na de toepassing van artikel P 1b zijn alle «hele» zetels toegekend aan politieke partijen.

Vervolgens bepalen de artikelen P 1c en P 1d hoe de uitlsga in de districten de zeteltoewijzing aan de partijen kan beïnvloeden. Eerst wordt in artikel P 1c naar aanleiding van de uitslagen in de districten bezien welke kandidaten in aanmerking komen voor een districtszetel. Met de term «in aanmerking komen» wordt aangeduid dat de zetels in dit stadium nog niet worden toegekend. In aanmerking komen de kandidaten die in hun district de meeste stemmen hebben gehaald, voorzover er zetels te behalen zijn. Alleen de kandidaten die de districtsdrempel hebben behaald ter hoogte van 50% van de kiesdeler, komen voor een zetel in aanmerking. Als er minder kandidaten de drempel hebben behaald dan er zetels in het district te verdelen zijn, worden de overblijvende districtszetels niet aan districtskandidaten toegewezen. Districtskandidaten van een partij die niet de landelijke kiesdeler heeft gehaald blijven op grond van het tweede lid van artikel P 1c buiten beschouwing. Indien er voldoende andere kandidaten in het district zijn die de drempel hebben gehaald, leidt het buiten beschouwing laten van een kandidaat waarvan de partij de landelijke kiesdeler niet heeft gehaald dus niet tot het onbezet blijven van een districtszetel.

Op grond van artikel P 1d wordt daarna vastgesteld of er overschotzetels zijn door het aantal voor een zetel in aanmerking komende districtskandidaten van een partij te vergelijken met het aantal reeds aan die partij op grond van artikel P 1b toegewezen hele zetels. Indien het aantal in aanmerking komende districtskandidaten hoger is dan het aantal aan de politieke partij toebedeelde zetels, is sprake van overschotzetels. Afhankelijk van het aantal overschotzetels per partij, zijn de districtskandidaten van die partij op wie de minste stemmen zijn uitgebracht, de kandidaten met een overschotzetel. Zijn bijvoorbeeld aan een partij tien lijstzetels toegewezen, maar komen twaalf districtskandidaten voor een districtszetel in aanmerking, dan is bij die partij sprake van twee overschotzetels, die worden toegerekend aan de districtskandidaten nr. 11 en nr. 12, dat wil zeggen de twee districtskandidaten van die partij, waarop met het laagste aantal districtstemmen is uitgebracht.

De toewijzing van de overschotzetels geschiedt door het aantal districtstemmen op districtskandidaten nr. 11 en nr. 12 te vergelijken met het aantal districtstemmen dat is uitgebracht op de districtskandidaten van andere partijen met een overschotzetel. Daartoe worden op grond van

artikel P 1d, tweede lid, de districtskandidaten met een overschotzetel gerangschikt. Aan de partij van de districtskandidaat die het hoogst op de rangschikking staat, wordt dan de overschotzetel toegewezen. Het aantal zetels (van de honderdvijftig) dat op grond van artikel P 1b nog niet is toegewezen is het maximum aantal overschotzetels dat daadwerkelijk aan een partij kan worden toegewezen. Zijn er meer overschotzetels, dan worden deze niet toegewezen.

In geval er geen overschotzetels zijn, of voorzover na de toewijzing van de overschotzetels nog niet alle honderdvijftig zetels zijn toegewezen, is sprake van restzetels. De verdeling van de restzetels is geregeld in het voorgestelde artikel P 1e. Dit gebeurt net als nu op grond van de grootste gemiddelden. Een partij die de kiesdeler niet heeft gehaald, komt evenals onder het huidige kiesstelsel niet in aanmerking voor een restzetel. Indien partijen een lijstencombinatie zijn aangegaan, wordt voor de verdeling van restzetels de combinatie in aanmerking genomen, zoals ook nu het geval is. In het derde lid van artikel P 1e is de uit artikel P 4, tweede lid, afkomstige voorwaarde toegevoegd dat een lijstencombinatie slechts geldt voor partijen die op eigen kracht de kiesdeler hebben gehaald.

Artikel P 1f regelt het geval dat partijen meer zetels hebben toegewezen gekregen dan zij kandidaten op hun opgave van kandidaten hebben staan (dus het aantal kandidaten op de lijst en het aantal districtskandidaten bij elkaar). De zetels waarvoor geen kandidaten beschikbaar zijn worden als restzetel verdeeld over de andere politieke partijen (vgl. het huidige artikel P 10). Aldus wordt voorkomen dat er na de verkiezingen zetels onbezet blijven.

Artikel P 1g regelt in het eerste lid de verdeling van de aan een lijstencombinatie toebedeelde restzetels onder haar deelnemers. Anders dan in artikel P 11, waarbij voor de verdeling van restzetels wordt uitgegaan van het systeem van de grootste overschotten, is in artikel P 1g gekozen voor het systeem van grootste gemiddelden. Aanleiding voor dit verschil vormt het feit dat, anders dan onder artikel P 11, alleen bij de restzetels de combinatie in aanmerking wordt genomen. De verdeling van de «hele» zetels aan lijsten heeft reeds plaatsgevonden op grond van artikel P 1b en eventueel artikel P 1d, derde lid. Wegens de mogelijke toedeling van een overschotzetel aan één of meer van de lijsten van een combinatie, is er niet altijd meer sprake van een stemmenoverschot. Het systeem van grootste overschotten kan derhalve niet goed meer worden toegepast. Artikel P 1g, tweede lid, regelt vervolgens overeenkomstig artikel P 13 de verdeling van de zetels als na toepassing van het eerste lid blijkt dat de partij van de combinatie waaraan een zetel is toegewezen over onvoldoende kandidaten beschikt om deze zetel te vervullen. Deze zetel wordt toegewezen aan de andere partijen van de lijstencombinatie.

Opgemerkt zij dat geen equivalent is opgenomen voor de artikelen P 2, P 3 en P 9. De artikelen P 2 en P 3 zien op in verschillende kieskringen ingediende gelijklopende lijsten. Deze bepalingen zijn voor de Tweede-Kamerverkiezing overbodig, nu sprake is van één lijst per partij voor het hele kiesgebied.

Artikel P 9 bevat een regeling voor het geval een partij in stemmen de absolute meerderheid heeft behaald, maar dit niet vertaald ziet in een absolute meerderheid in zetels. Artikel P 9 bepaalt dat de laatste restzetel in dat geval alsnog wordt toegewezen aan de partij met de absolute meerderheid in stemmen. Deze regeling kan niet onverkort worden overgenomen, nu in theorie de mogelijkheid bestaat dat wegens het aantal overschotzetels er geen restzetels worden verdeeld. In de praktijk is dit artikel nimmer toegepast. Er is geen reden om een vergelijkbaar artikel te handhaven, zodat hiervan is afgezien.

In hoofdstuk P, paragraaf 2, zijn enkele wijzigingen noodzakelijk als gevolg van de invoering van de nieuwe paragraaf 1a van hoofdstuk P.

Zo wordt het opschrift van de paragraaf aangepast, zodat duidelijk is dat de paragraaf slechts betrekking heeft op de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraad.

In artikel P 7, betreffende de verdeling van de restzetels, vervalt het tweede lid, dat alleen geldt voor Tweede-Kamerverkiezingen. Dit leidt eveneens tot een aanpassing van de verwijzing naar artikel P 7 in artikel P 8.

In de artikelen P 10 en P 13 wordt een redactionele verbetering aangebracht. In deze artikelen is thans sprake van «kandidaten waaraan geen zetel is toegewezen». Strikt genomen is op het moment dat toepassing van deze artikelen aan de orde is, nog geen enkele zetel aan een kandidaat toegewezen. De zetels zijn nog slechts aan een lijst toegewezen. Om deze reden is de formulering uit de artikelen P 10 en P 13 niet overgenomen in de nieuwe artikelen P 1f en P 1g. Uit oogpunt van uniformiteit worden de artikelen P 10 en P 13 aan de nieuwe artikelen P 1f en P 1g aangepast. Een inhoudelijke wijziging is hiermee niet beoogd.

Artikel I, onderdelen FFFF, JJJJ en KKKK (artikelen P 14, P 20 en P 21)

In artikel P 14 is thans bepaald dat de in paragraaf 2 van hoofdstuk P voorgeschreven lotingen plaatsvinden in de in artikel P 20 bedoelde zitting waarin de voorzitter van het centraal stembureau de uitslag bekend maakt. Ook paragraaf 3 kent echter lotingen, evenals de nieuw toe te voegen paragrafen 1a en 2a. Voorgesteld wordt om artikel P 14 te schrappen en in artikel P 20 op te nemen dat alle in hoofdstuk P voorgeschreven lotingen plaatsvinden in de in artikel P 20 bedoelde zitting.

In artikel P 20 is thans alleen de bekendmaking geregeld. Aangenomen moet worden dat ook de vaststelling van de uitslag tijdens die zitting plaatsvindt, hoewel zulks niet expliciet is bepaald. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om deze omissie te herstellen.

Artikel P 21, eerste lid, wordt aan het nieuwe artikel P 20, eerste lid, aangepast. De suggestie van de Kiesraad ook in de artikelen C 2 en C 3 van vaststelling in plaats van bekendmaking te spreken, is niet overgenomen omdat dit voor een goed begrip en goede toepassing van deze artikelen niet nodig is. Vaststelling en bekendmaking vinden immers plaats in dezelfde zitting van het centraal stembureau.

Artikel I, onderdeel GGGG (hoofdstuk P, paragraaf 2a)

Evenals dat het geval is met paragraaf 2 van hoofdstuk P, kan paragraaf 3 betreffende de zeteltoewijzing niet worden toegepast op de Tweede-Kamerverkiezingen. Daarom wordt de huidige paragraaf 3 gehandhaafd voor de verkiezingen van provinciale staten en de gemeenteraad en wordt een nieuwe paragraaf 2a ingevoegd voor de Tweede-Kamerverkiezingen.

In het nieuwe artikel P 14a wordt de volgorde bepaald waarin kandidaat-kamerleden worden benoemd.

Als eerste worden benoemd de districtskandidaten die de kiesdrempel in hun district hebben gehaald, voorzover hun zetel geen overschotzetel was, of voorzover hun overschotzetel alsnog aan hun partij is toegewezen (eerste lid). Voorzover dan nog niet voor alle aan een partij toegewezen zetels een kandidaat verkozen is verklaard, worden vervolgens op grond van het tweede lid – in volgorde van het aantal stemmen – toegewezen aan de kandidaten van de lijst die voldoende voorkeursstemmen hebben behaald, dat wil zeggen: 25% of meer van de kiesdeler hebben behaald.

Als de partij dan nog zetels over heeft, komen op grond van het derde lid – in volgorde van de lijst – de overige kandidaten van de lijst aan de beurt. Daarbij worden de kandidaten overgeslagen die al zijn gekozen als districts-kandidaat op grond van het eerste lid. Het vierde lid regelt dat dan nog overblijvende zetels worden toegekend aan de nog niet gekozen districts-kandidaten in de volgorde van het aantal stemmen dat ze hebben behaald. .

Artikel P 14b bepaalt dat paragraaf 2a niet van toepassing is op een overleden kandidaat. Deze bepaling komt overeen met het huidige artikel P 18a, zij het dat in laatstgenoemd artikel gesproken wordt van een overleden gekozen kandidaat. Echter, alle niet-gekozen kandidaten dienen met de gekozen kandidaten te worden opgenomen in de rangschikking van het huidige artikel P 19 en het hierna te bespreken voorgestelde nieuwe artikel P 14c, welke rangschikking de basis is voor de vervulling van tussentijdse vacatures. Het hoeft geen betoog dat het opnemen van overleden niet-gekozen kandidaten in een rangschikking voor de vervulling van vacatures zinloos is, en mogelijk zelfs pijnlijk voor de nabestaanden als bij een vacaturevervulling moet worden vermeld dat de overleden kandidaat wegens zijn overlijden niet voor vervulling van de vacature in aanmerking komt. Daarom wordt in artikel P 14b in afwijking van het huidige artikel P 18a niet gesproken van een gekozen kandidaat, zodat een overleden niet-gekozen kandidaat niet wordt opgenomen op de rangschikking van artikel P 14c. Voorgesteld wordt om artikel P 18a in overeenkomstige zin te wijzigen.

Ten behoeve van een eventuele plaatsvervanging heeft het centraal stembureau een overzicht nodig, waarop per politieke partij staat aangegeven wie bij een vacature in aanmerking komt voor herbenoeming. Hiertoe stelt het centraal stembureau na de verkiezingen overeenkomstig de huidige werkwijze een rangschikking op van de gekozen en de niet gekozen kandidaten. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel P 14c, dat aansluit bij het huidige artikel P 19. De volgorde van de rangschikking is bepalend voor het antwoord op de vraag wie als eerste een opengevallen kamerzetel mag bezetten.

Kort gezegd komt artikel P 14c er op neer dat de rangschikking de volgorde aanhoudt waarin de kandidaten overeenkomstig artikel P 14a worden benoemd, met dien verstande dat direct na de benoemde districts-kandidaten en voor de kandidaten van de lijst die met voorkeurstemmen worden gekozen, worden opgenomen: de districts-kandidaten met een niet-toegewezen overschotzetel. Geregeld is dat personen die zowel op de lijst als in een district kandidaat waren, slechts eenmaal worden gerangschikt.

Artikel I, onderdeel IIII (artikel P 18a)

Artikel P 18a verklaart paragraaf 3 buiten toepassing op een overleden gekozen kandidaat. Hierboven is bij de toelichting op artikel P 14b beargumenteerd dat het woord «gekozen» dient te vervallen. Naar die toelichting zij hier verwezen.

Artikel I, onderdelen LLLL tot en met JJJJ (hoofdstuk Q tot en met U)

De terminologie betreffende de Eerste-Kamerverkiezingen wordt aangepast aan de wijzigingen in hoofdstuk H en verder. Het betreft voornamelijk het wijzigen van de term «lijst» in «opgave van kandidaten».

R 4, tweede lid, en R 10, tweede lid, zijn terminologisch aangepast aan de artikelen in hoofdstuk H over groeperingen die met een samenvoeging van aanduidingen deelnemen aan de verkiezingen.

Artikel R 7 is naar aanleiding van het advies van de Kiesraad in overeenstemming gebracht met de tekst van het vergelijkbare artikel H 3a. Artikel R 9a komt te vervallen overeenkomstig het vervallen van artikel H 10a. Verwezen zij naar de toelichting bij het vervallen van dit artikel.

Voorts wordt artikel Q 6, betreffende de registratie van de aanduiding van een politieke partij, in overeenstemming gebracht met de wijzigingen in hoofdstuk G.

In artikel S 5 kan het derde lid vervallen omdat dit reeds geregeld is in artikel I 7, vijfde lid, dat in het nieuw geredigeerde artikel S 5, tweede lid, van toepassing is verklaard.

In de artikelen T 8, T 9 en T 10, wordt gesproken over de ongeldige stem in plaats van het ongeldige stembiljet. Dit is in overeenstemming met de voorstellen voor wijziging van de artikelen N 7 en N 8.

De wijziging van artikel U 16 stemt overeen met die van artikel P 20.

Artikel I, onderdeel KKKK (artikel V 1)

Op grond van de huidige Kieswet kunnen kandidaten die in het buitenland wonen (de artikelen H 10 en R 9) en kandidaten die voorkomen op een lijst van een partij die voor de verkiezing een moederlijst heeft opgesteld (de artikelen H 10a en R 9a) zich laten vertegenwoordigen voor het verrichten van benoemingshandelingen. Nu in onderhavig voorstel de artikelen H 10a en R 9a worden geschrapt, bestaat ter voorkoming van misverstanden aanleiding om in artikel V 1 duidelijk te maken dat aanvaarden of weigeren van een benoeming door een gemachtigde alleen kan ingeval de kandidaat in het buitenland woont.

Artikel I, onderdelen MMMMM en NNNNN (artikelen W 1 en W 3)

Indien een tussentijdse vacature ontstaat, zal de Kiesraad zoals thans is voorgeschreven de kandidaat benoemen die het hoogst op de rangschikking staat, niet reeds lid is van de Tweede Kamer en niet heeft verklaard dat hij niet voor benoeming in aanmerking wil komen. In artikel W 1 dient daartoe mede naar de rangschikking van artikel P 14c te worden verwezen. Voor gemeenteraden en provinciale staten blijft de huidige regeling gelden. Die houdt in dat degene die het hoogst is geplaatst op de op grond van artikel P 19 vastgestelde lijst in aanmerking komt voor vervulling van de vacature.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de redactie van artikel W 1, eerste lid, enigszins aan te passen. Artikel W 1 gaat er in de huidige redactie van uit dat degene wiens plaats vrijkomt, is gekozen. Echter, het kan bij een plaatsvervangende ook gaan om de vervanging van iemand die eerder in een tussentijdse vacature is benoemd en aanvankelijk niet was gekozen. De thans voorgestelde nieuwe redactie stelt buiten twijfel dat artikel W 1 eveneens van toepassing is bij de vervanging van een vervanger.

Aan artikel W 3 worden de verwijzingen naar de nieuwe artikelen P 1g en P 14c toegevoegd.

Artikel I, onderdelen OOOOO tot en met YYYYYY (hoofdstuk Y)

Hoofdstuk Y regelt de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. In artikel Y 2 worden alle bepalingen over de verkiezingen van de Tweede Kamer in afdeling II van overeenkomstige toepassing verklaard voor de verkiezingen van het Europees Parlement, tenzij in hoofdstuk Y uitzonderingen zijn opgenomen. Door onderhavig wetsvoorstel zijn enkele

uitzonderingen in hoofdstuk Y overbodig geworden en kunnen worden geschrapt. Andere voor de Tweede-Kamerverkiezingen in te voeren regels zullen alsnog voor de Europese verkiezingen moeten worden uitgezonderd.

De huidige Kieswet gaat voor de Europese verkiezingen reeds uit van centrale kandidaatstelling bij het centraal stembureau. Centrale kandidaatstelling vormt na de thans voorgestelde wijzigingen geen uitzondering meer op de regeling voor de Tweede-Kamerverkiezing. In verband hiermee kunnen de artikelen Y 9 (aanwijzing centraal stembureau als plaats van kandidaatstelling), Y 12 (één landelijke lijst), Y 14 (kiesgerechtigdheid inleveraar opgave van kandidaten), Y 16 (terinzagelegging), Y 18 (gegevensuitwisseling tussen hoofdstembureau en centraal stembureau) en Y 19 (lijstencombinaties) worden geschrapt, omdat op deze punten niet langer wordt afgeweken van de regels die voor de Tweede-Kamerverkiezing gelden.

In artikel Y 15, betreffende aan de kandidaatstelling klevende verzuimen, blijft alleen gehandhaafd dat als verzuim wordt aangemerkt het ontbreken van de verklaring dat de kandidaat niet tevens kandidaat is in een andere lidstaat. De overige thans in artikel Y 15 opgenomen bepalingen wijken niet meer af van de verzuimregeling bij Tweede-Kamerverkiezingen en worden geschrapt.

Het is echter niet de bedoeling om de verkiezing in districten ook in te voeren voor de Europese verkiezingen. Ook sommige andere voor de Tweede-Kamerverkiezingen voorgestelde regels dienen niet door te werken naar de Europese verkiezingen. Daarom moeten aan hoofdstuk Y enkele nieuwe uitzonderingen worden toegevoegd. Teneinde de leesbaarheid van hoofdstuk Y te behouden, zijn voor de toegevoegde uitzonderingen de artikelnummers gebruikt van de hierboven genoemde artikelen die voor schrappen in aanmerking komen.

Allereerst is in artikel Y 2 tot uitdrukking gebracht dat de bepalingen in afdeling II van de Kieswet betreffende de verkiezing van kandidaten in districten niet van toepassing zijn op de Europese verkiezingen. Het schrappen van de zinsnede «met inachtneming van de Akte» heeft geen betekenis. De regeling van de Kieswet is in overeenstemming met de Akte en ook zonder dat dit uitdrukkelijk in de Kieswet is bepaald, moet de Akte in acht worden genomen. Bovendien kent de Akte ook bepalingen die rechtstreeks werken.

In een nieuw artikel Y 12 is bepaald dat artikel H 1a niet van toepassing is. Anders dan bij de Tweede-Kamerverkiezingen, is deelname aan de Europese verkiezingen niet voorbehouden aan politieke partijen die hun aanduiding bij de Kiesraad hebben laten registreren.

In de nieuwe artikelen Y 14, Y 16 en Y 18 is bepaald dat voor het gebruik van de aanduiding van een politieke partij en de gemeentelijke bekendmaking van de kandidaten over wie de stemming plaats vindt niet de bepalingen van de Tweede-Kamerverkiezingen, maar die van de staten- en gemeenteraadsverkiezingen van overeenkomstige toepassing zijn. De Kiesraad suggereert in deze artikelen de «in plaats van bepalingen» te vervangen door bepalingen die inhoudelijk de voor de verkiezingen van het Europees Parlement geldende regel bevatten. Er is echter voor gekozen de huidige opzet van hoofdstuk Y te handhaven waar wordt verwezen naar elders in de Kieswet opgenomen bepalingen waar dat mogelijk is. Door in artikel Y 18 te bepalen dat artikel J 2, tweede lid, wordt gesproken van kieskringen, anders dan de Kiesraad lijkt te menen, niet relevant. Dit artikel wordt toegepast met als uitgangspunt dat Nederland één kieskring vormt. Overigens geldt artikel J 2, tweede lid, ook voor raadsverkiezingen, terwijl een gemeente niet in kieskringen is onderverdeeld. Bij de al in 1.3 bepleite modernisering van het kiesrecht zal de

regeling van de verkiezingen van het Europees Parlement – met name de structuur die hoofdstuk Y nu heeft – grondig worden gezien. In de nieuwe artikelen Y 19 en Y 20 wordt voor kiezers die in het buitenland wonen de mogelijkheid van stemmen per kiezerspas en bij volmacht geregeld. Bij Tweede-Kamerverkiezingen kunnen deze kiezers niet per kiezerspas of bij volmacht stemmen, omdat zij niet in een district wonen en daarom geen districtsstem kunnen uitbrengen. Bij Europese verkiezingen bestaat geen aanleiding voor deze beperking, zodat de regels voor het stemmen per kiezerspas en bij volmacht worden aangepast voor kiezers die in het buitenland wonen. De regeling stemt overeen met die in de huidige hoofdstukken K en L.

In het nieuwe artikel Y 21 worden de regels voor zetelverdeling en zeteltoewijzing voor staten- en gemeenteraadsverkiezingen van overeenkomstige toepassing verklaard, in plaats van de regels voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Op grond van het tweede lid blijft de kiesdrempel gelijk aan de kiesdeler. In paragraaf 1.5 van het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven dat over een eventuele verlaging van de kiesdrempel zal worden beslist in het kader van de modernisering van de Kieswet.

In de artikelen Y 13 en Y 35 wordt de term «lijst» vervangen door «opgave van kandidaten». Het is wenselijk aan te sluiten bij de in artikel H 1 en verder geïntroduceerde terminologie.

Artikel I, onderdeel ZZZZZ (artikel Z 4)

De aanpassing van artikel Z 4 houdt verband met de wijziging van artikel H 4 waarin het afleggen van ondersteuningsverklaringen is geregeld.

Artikel II

Met de hier voorgestelde wijziging van artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht wordt drie soorten besluiten van beroep uitgesloten.

Als eerste wordt beroep uitgesloten tegen het vaststellen van het aantal zetels per district. De vaststelling van het aantal zetels per district door de Kiesraad, bedoeld in het voorgestelde artikel E 1a van de Kieswet, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het kiesrecht kent met betrekking tot bezwaar en beroep een aantal uitzonderingen op de Algemene wet bestuursrecht. Zo is in artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep uitgesloten tegen besluiten inzake de nummering van kandidatenlijsten, de geldigheid van lijstverbindingen, het verloop van de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de uitslag bij verkiezingen van de leden van vertegenwoordigende organen, alsmede de benoemdverklaring in opengevallen plaatsten.

Ik acht het doelmatig om bij het besluit tot vaststelling van het aantal zetels per district eveneens de mogelijkheid van bezwaar of beroep uit te sluiten. Het betreft een strikt gebonden beslissing en het is niet goed denkbaar dat er geschillen ontstaan over de toepassing van de voor de vaststelling voorgeschreven rekenregel. Daarmee wordt het belang van een adequate rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten in dit geval een theoretisch belang en is het gerechtvaardigd dat dit belang wijkt voor snelle onherroepelijke vaststelling van het aantal zetels per district. De Kiesraad merkt in zijn advies op dat er ook andere vergelijkbare beslissingen op grond van de Kieswet worden genomen (bijvoorbeeld de indeling van een gemeente in stemdistricten en de indeling van provincies in kieskringen) die van beroep uitgesloten kunnen worden. Bij beslissingen

over de indeling van de gemeente in stembedistricten en de provincie in kieskringen bestaat echter een grote beleidsvrijheid voor het bestuursorgaan. Deze beslissingen zijn daarom niet vergelijkbaar met beslissingen omtrent het zetelaantal in de districten en de stemwaarde.

De constatering dat de vaststelling van het aantal districtszetels een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, leidt tot de conclusie dat hetzelfde geldt voor het stemcijfer van artikel U 2, welk artikel model heeft gestaan voor de voorgestelde regeling van de vaststelling van het aantal zetels per district in artikel E 1a. Bij de vaststelling van het stemcijfer geldt, net als bij de vaststelling van het aantal districtszetels, dat niet goed denkbaar dat er geschillen ontstaan over de toepassing van de voor de vaststelling van het stemcijfer voorgeschreven rekenregel. Uit oogpunt van uniformiteit is gewenst dat voor de vaststelling van het stemcijfer dezelfde regime geldt als voor het vaststellen van het aantal districtszetels. Derhalve wordt de vaststelling van het stemcijfer overeenkomstig de vaststelling van het aantal districtszetels in artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht van beroep uitgezonderd, hetgeen ten onrechte niet eerder is gebeurd.

Tot slot wordt de rangschikking van de districtskandidaten van artikel I 14a uitgesloten van beroep. Deze rangschikking is van de zelfde orde als de nummering van de kandidatenlijsten. Ook tegen de nummering van kandidatenlijsten staat geen beroep open. Het is niet gewenst op dit punt verschil te laten ontstaan tussen de nummering van kandidatenlijsten en de rangschikking van districtskandidaten.

Artikel III

Dit artikel bevat een terminologische aanpassing van de Wet algemene regels herindeling aan onderhavig wetsvoorstel.

Artikel IV

Dit artikel bevat een aanpassing van de Wet verkiezing burgemeester aan onderhavig wetsvoorstel. Op grond van onderhavig wetsvoorstel vindt de kandidaatstelling op alle niveaus voortaan plaats bij het centraal stembureau in plaats van bij het hoofdstembureau. Aangezien de Wet verkiezing burgemeester voor zover mogelijk is afgestemd op de regeling van de verkiezing van de gemeenteraad in de Kieswet, is het gewenst dat de kandidaatstelling voor de gemeenteraad en de burgemeester bij hetzelfde orgaan plaatsvindt (onderdeel a). De onderdelen b en c betreffen aanpassingen in verband met het feit dat er in onderhavig wetsvoorstel voor is gekozen om de zitting van het centraal stembureau tot het onderzoeken van de ingeleverde kandidatenlijsten te laten plaatsvinden op de dag na de kandidaatstelling, om twaalf uur.

Artikel V

Voor het geval na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel voorafgaand aan het moment van eerste samenkomst van de onder het nieuwe stelsel gekozen Tweede Kamer nog een opengevallen plaats in de Tweede Kamer vervuld moet worden, dan moet dit gebeuren op grond van de huidige bepalingen van de Kieswet. Artikel V voorziet hierin.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf