KIESRAAD

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

KIESRAAD

Datum
13 juni 2016

Ons kenmerk
2016-0000299557

Inlichtingen

Uw kenmerk
2016-0000301352

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies over het amendement-Bosma

1. Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal (hierna: het wetsvoorstel),[1] is door het Kamerlid Bosma (hierna: de indiener) een amendement ingediend.

Om de kans op lijstuitputting te verkleinen, stelt de indiener voor om artikel H 6 van de Kieswet zodanig te wijzigen, dat voortaan alle partijen bij alle verkiezingen maximaal tachtig kandidaten op hun lijst mogen plaatsen. De indiener acht het huidige onderscheid tussen partijen op basis van aantallen behaalde zetels bij de laatstgehouden verkiezing achterhaald en wijst ook op de vereenvoudiging van de Kieswet die het schrappen van het onderscheid met zich meebrengt.[2] In uw brief van 24 mei 2016 verzocht u de Kiesraad over dit amendement te adviseren.

2. Samenvatting

De Kiesraad is van oordeel dat de huidige Kieswet geen belemmeringen opwerpt voor groeperingen – groot dan wel klein – om voldoende kandidaten op een lijst te zetten. Alle partijen zijn thans in de gelegenheid om mogelijke lijstuitputting te voorkomen. De huidige regeling biedt in de vorming van lijstengroepen waarbij in verschillende kieskringen afwijkende lijsten kunnen worden ingediend, hiertoe voldoende mogelijkheid. Het uitgangspunt van gelijkwaardigheid voor partijen is hiermee binnen de huidige regeling voldoende gewaarborgd.

---

[1] *Kamerstukken II* 2015/16, 34288, 1-3.
[2] *Kamerstukken II* 2015/16, 34288, 9. Het huidige artikel H 6 bepaalt het maximum aantal kandidaten per lijst in beginsel op vijftig; slechts voor partijen met meer dan vijftien zetels in het betreffende vertegenwoordigend orgaan geldt thans een maximum aantal kandidaten van tachtig.

Voorts kleven er aan het amendement de nodige praktische, uitvoeringstechnische bezwaren. De toename van het aantal kandidaten op het stembiljet komt de hanteerbaarheid ervan niet ten goede en maakt het voor kiezers lastiger om de kandidaat van hun keuze te vinden. Ook wordt het telproces bemoeilijkt door de grote omvang van het stembiljet. Bovendien heeft het amendement een algemene strekking, in die zin dat het een wijziging doorvoert voor alle verkiezingen terwijl van enige behoefte tot verhoging van het maximum aantal kandidaten bij andere dan de Tweede Kamerverkiezingen in de praktijk niet is gebleken. De Raad acht het daarom niet raadzaam om artikel H 6 van de Kieswet te wijzigen, zoals in het amendement is voorgesteld. Voor het geval de wetgever in verband met het mogelijk afschaffen van de kieskringen enige verhoging van het aantal kandidaten per lijst toch wenselijk voorkomt, geeft de Raad in overweging de in artikel H 6 van de Kieswet neergelegde grens waarboven partijen maximaal tachtig kandidaten op de lijst mogen plaatsen, te verlagen.

3. Beoordeling voorgestelde wijziging

Mogelijkheden ter voorkoming van lijstuitputting
De Kiesraad gaat bij de beoordeling van de voorgestelde wijziging uit van het verkiezingsproces binnen het huidige wettelijke kader. Dit betekent onder meer dat in dit advies wordt uitgegaan van de huidige opdeling van ons land in kieskringen.[3] Het is begrijpelijk dat politieke partijen lijstuitputting willen voorkomen. De wet dient partijen gelijkwaardige toegang tot het verkiezingsproces te garanderen en de mogelijkheid te bieden om voldoende personen kandidaat te stellen. De Kiesraad is van oordeel dat de huidige Kieswet politieke partijen hiertoe reeds voldoende mogelijkheid biedt.

Een groepering, die in relatie tot een Tweede Kamerverkiezing aan ziet komen dat het huidige maximaal toelaatbare aantal kandidaten per lijst (vijftig) mogelijk te klein zal zijn, kan de mogelijke lijstuitputting eenvoudig voorkomen door aan die verkiezing deel te nemen met per kieskring geheel of gedeeltelijk verschillende kandidatenlijsten.[4] Lijsten die in verschillende kieskringen worden ingeleverd en waarboven dezelfde aanduiding is geplaatst, vormen namelijk tezamen van rechtswege een lijstengroep.[5] Als blijkt dat de lijst waarop een kandidaat moet worden aangewezen geen kandidaten meer bevat, wordt gekeken naar de andere lijsten binnen de lijstengroep.[6] Dit stelsel heeft er mede toe geleid dat er bij de Tweede Kamer nog nooit een situatie is geweest waarbij geen opvolger benoemd kon worden.[7]

---

[3] Momenteel is bij de Tweede Kamer een voorstel aanhangig om het stelsel met verschillende kieskringen af te schaffen. Zie: *Kamerstukken II* 2015/16, 34247, 1-3.
[4] Deze mogelijkheid bestaat ook bij provinciale statenverkiezingen als deze provincies in meerdere kieskringen zijn verdeeld.
[5] Art. H 11, lid 2, Kieswet.
[6] Art. W 3, lid 1, Kieswet.
[7] Ter illustratie kan nog worden gekeken naar de bijlage 'Lijstengroepen bij Tweede Kamerverkiezingen' bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34247, 9. Hieruit blijkt dat zich in 2006 bijna een geval van lijstuitputting had kunnen voordoen, maar de desbetreffende groepering, de SP, heeft dat door deelname met een lijstengroep kunnen voorkomen.

Gevolgen voor andere verkiezingen
Artikel H 6 van de Kieswet bevat een uniforme regeling die van toepassing is op alle verkiezingen in ons land. Wat betreft de gevolgen van het ingediende amendement dient daarom ook te worden gekeken naar de gevolgen voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad, de provinciale staten, de eilandsraden, de Eerste Kamer der Staten-Generaal, het Europees Parlement en het algemeen bestuur van de waterschappen. Het totaal aantal te verdelen zetels is bij deze vertegenwoordigende organen veel lager dan bij de Tweede Kamer en groeperingen halen bij die verkiezingen zelden meer dan vijftien zetels. Het huidige maximale aantal kandidaten op een lijst blijkt groeperingen voldoende mogelijkheid te bieden om lijstuitputting te voorkomen.[8] Daarnaast kan het verwarring oproepen bij kiezers als lijsten veel meer kandidaten bevatten dan er zetels te verdelen zijn. De huidige regeling voorkomt deze onwenselijke situatie, omdat groeperingen slechts zelden zoveel zetels halen dat zij bij een volgende verkiezing tachtig kandidaten op de lijst kunnen plaatsen.[9] De Kiesraad acht om deze redenen een uitbreiding van de mogelijkheid om ook bij deze verkiezingen meer dan vijftig kandidaten op de lijst te zetten noch nodig, noch wenselijk.

Omvang van het stembiljet
Hoewel wellicht binnenkort geëxperimenteerd wordt met een kleiner, hanteerbaarder stembiljet, heeft de in dit amendement voorgestelde regeling ook gevolgen voor het momenteel gebezigde stembiljet. Het is bij de verkiezing voor de Tweede Kamer niet ongebruikelijk dat er twintig deelnemende partijen zijn. Daarvan uitgaande zou het totale kandidatenbestand op grond van het voorgestelde amendement een theoretische omvang kunnen hebben van zestienhonderd kandidaten. Dit zou een forse toename kunnen betekenen.[10]

In het verleden is eerder gewezen op de praktische bezwaren die in de uitvoering bij kandidatenlijsten met een grote omvang spelen.[11] Ook ten tijde van de algehele herziening van de Kieswet in 1989 kwam dit aan de orde.[12] Zo is gewezen op het risico dat het voor een kiezer door de omvang van het stembiljet moeilijker wordt de kandidaat van zijn keuze te vinden. Tot slot bemoeilijkt de grote omvang van de stembiljetten het handmatig tellen van de stembiljetten door de leden van het stembureau, niet alleen doordat de biljetten in omvang lastiger te hanteren zijn, maar ook doordat er voor een groot aantal kandidaten moet worden vastgesteld hoeveel stemmen op hen zijn uitgebracht. Deze uitvoeringstechnische bezwaren hebben de wetgever tot het standpunt gebracht dat slechts tot uitbreiding van het maximum

[8] Het CDA behaalde bij de statenverkiezingen van 2007 in drie provincies meer dan vijftien zetels. In deze gevallen kon de groepering voor de statenverkiezing van 2011 in deze provincies lijsten indienen met maximaal tachtig kandidaten.
[9] Overigens is momenteel nog een ander voorstel tot wijziging van artikel H 6 van de Kieswet aanhangig dat eveneens dit ongewenste gevolg voor deze verkiezingen voorkomt: *Kamerstukken II* 2015/16, 34247, 10.
[10] Ter illustratie kan worden gekeken naar het aantal kandidaten dat gemiddeld per kieskring op het stembiljet heeft gestaan. In 2010 waren dat gemiddeld 676 kandidaten op 19 lijsten, waarvan 3 lijsten meer dan 50 kandidaten bevatten. In 2012 waren dat 844 kandidaten op 21 lijsten, waarvan 3 lijsten meer dan 50 kandidaten bevatten.
[11] *Kamerstukken II* 1980/81, 16487, 3, p. 7.
[12] *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 44.

aantal kandidaten op een lijst moet worden overgegaan voor zover dat noodzakelijk is om tussentijdse lijstuitputting te voorkomen.[13] Ook de Kiesraad stelt zich op dat standpunt.

Doel van het voorliggende wetsvoorstel is om vooralsnog in enkele gemeenten te gaan experimenteren met een kleiner en hanteerbaarder stembiljet. Hoewel de omvang hiervan niet zal toenemen wanneer alle lijsten maximaal tachtig kandidaten zouden bevatten, neemt dit kleinere stembiljet de bezwaren niet geheel en al weg. Ook dan moet er in het stemhokje een overzicht aanwezig zijn van alle lijsten en kandidaten en een mogelijk aanzienlijke toename van het aantal kandidaten zal het maken van de keuze en een juiste 'vertaalslag' daarvan naar het stembiljet bemoeilijken.[14]

Wetstechnische opmerkingen
De indiener heeft ervoor gekozen om het reeds bestaande artikel H 6 in zijn geheel te vervangen door een nieuwe bepaling. Naar het oordeel van de Kiesraad kan er door de gekozen formulering en samenvoeging van bestaande artikelleden echter onduidelijkheid ontstaan over het geldende maximum. Zo hoeft het plaatsen van maximaal tachtig kandidaten in voorkeursvolgorde tekstueel niet te betekenen dat dit tevens het maximum voor de gehele lijst is. Ook ontstaat door de voorgestelde formulering onduidelijkheid over de aantallen kandidaten op verschillende lijsten binnen een lijstengroep.

Om deze potentiële onduidelijkheid weg te nemen, kan ervoor worden gekozen het reeds bestaande eerste lid te handhaven en bij het amendement enkel het tweede lid van artikel H 6 te wijzigen. In dit artikellid kan het maximum van vijftig dan worden veranderd in tachtig en de tweede en derde volzin worden geschrapt. Tot slot wijst de Kiesraad nog op het belang van een consistente vermelding van artikelen in de Kieswet.[15]

4. Samenhang met overige aanhangige wetgeving
Momenteel is een voorstel aanhangig om het stelsel met verschillende kieskringen af te schaffen.[16] Ook de Kiesraad heeft aangegeven een dergelijke wijziging wenselijk te vinden.[17] De Kiesraad acht het voorstelbaar dat met het oog op het eventueel afschaffen van de mogelijkheid om in verschillende kieskringen afwijkende lijsten in te dienen, de wetgever enige uitbreiding van het maximaal toegestane aantal kandidaten op een lijst wenselijk voorkomt. Een beslissing hierover dient evenwel niet thans, maar in het kader van de behandeling van dat wetsvoorstel te worden genomen waarbij tevens aandacht moet zijn voor de eerdergenoemde bezwaren.[18]

---

[13] *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, 8, p. 40.
[14] *Kamerstukken II* 2015/16, 34288, 3, p. 5.
[15] Bij vermelding van een artikel wordt de letter van het hoofdstuk na een spatie gevolgd door het nummer van het artikel.
[16] *Kamerstukken II* 2015/16, 34247, 1-3.
[17] Advies over initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen, Kiesraad 2015.
[18] Zie in dit kader: *Kamerstukken II* 2015/16, 34247, 10.

Met het oog daarop geeft de Kiesraad een alternatief in overweging, waarbij het huidige onderscheid tussen kleinere en grotere groeperingen gehandhaafd blijft en waardoor de uitvoeringstechnische bezwaren die naar het oordeel van de Raad kleven aan het uitbreiden van het maximum aantal op alle lijsten te plaatsen kandidaten zoals in dit amendement wordt voorgesteld, in mindere mate gelden. Wat dit aangaat zou gedacht kunnen worden aan een verlaging van de grens van vijftien zetels die in het tweede lid van artikel H 6 is opgenomen.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

Bakker,
secretaris-directeur