

34 247

Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te komen tot een kiesstelsel zonder kieskringen zodat verkiezingen transparanter, rechtvaardiger en eenvoudiger zijn;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Kieswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk E komt te luiden:

Hoofdstuk E. Stembureaus

B

Hoofdstuk E, paragraaf 1, vervalt.

C

Artikel E 5, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt voor elke provincie een hoofdstembureau ingesteld. Het is gevestigd in de gemeente waar de vergadering van de provinciale staten wordt gehouden.

D

Artikel E 6, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten wordt een hoofdstembureau ingesteld. Het is gevestigd in de gemeente waar de vergadering van de provinciale staten wordt gehouden.

E

Artikel E 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
3. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, de leden van het algemeen bestuur en de leden van de gemeenteraad treedt het hoofdstembureau tevens als centraal stembureau op.

2. Het vierde en vijfde lid vervallen.

F

Artikel H 2 vervalt.

G

Artikel H 4, eerste en tweede lid, komen te luiden:

1. Bij de lijst worden schriftelijke verklaringen van ondersteuning overgelegd, waarop de kandidaten op dezelfde wijze en in dezelfde volgorde worden vermeld als op de lijst. Het minimum aantal te overleggen verklaringen bedraagt bij de verkiezing van de leden van:

- a. de Tweede Kamer: vijfhonderdtachtig;
- b. provinciale staten: vijftig;
- c. een algemene bestuur: dertig;
- d. een gemeenteraad met negenendertig zetels of meer: dertig;
- e. een gemeenteraad met negentien zetels of meer, doch minder dan negenendertig zetels: twintig;
- f. een gemeenteraad met minder dan negentien zetels: tien.

2. Verklaringen van ondersteuning kunnen slechts worden afgelegd door personen die als kiezer zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing.

H

In artikel H 6, tweede lid, wordt “dezelfde lijst” telkens vervangen door: een lijst.

I

Artikel H 7, tweede lid, komt te luiden:

2. Een kandidaat mag slechts op één lijst voorkomen.

J

In artikel H 9, eerste lid, vervalt “op deze lijst voor de kieskring of de kieskringen waarvoor zij is ingeleverd”.

K

Artikel H 10, eerste lid, tweede volzin, vervalt.

L

De artikelen H 10a en H 11 vervallen.

M

Artikel H 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “voor elke lijstengroep, elk niet van een groep deel uitmakend stel gelijkluidende lijsten en elke op zichzelf staande lijst” vervangen door: voor elke lijst.
2. In het derde lid vervallen “voor elke kieskring” en “voor een of meer kieskringen”.
3. In het vijfde lid wordt “de lijstengroep, het niet van een groep deel uitmakende stel gelijkluidende lijsten of de op zichzelf staande lijst” vervangen door: de lijst.

N

Artikel H 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “voor elke lijstengroep, elk niet van een groep deel uitmakend stel gelijkluidende lijsten en elke op zichzelf staande lijst” vervangen door: voor elke lijst.
2. In het derde lid vervallen “voor elke kieskring” en “voor een of meer kieskringen”.
3. In het vijfde lid wordt “de lijstengroep, het niet van een groep deel uitmakende stel gelijkluidende lijsten of de op zichzelf staande lijst” vervangen door: de lijst.

O

Artikel I 1 komt te luiden:

Artikel I 1

Op de dag na de kandidaatstelling, om zestien uur, houdt het centraal stembureau een zitting tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten.

P

Artikel I 2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef vervalt “voor een kieskring”.
2. In de onderdelen a en d vervalt “voor deze kieskring”.

Q

In artikel I 3 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding “1.” voor het eerste lid.

R

In artikel I 4 vervalt “voor iedere kieskring waarvoor zij zijn ingeleverd”.

S

Artikel I 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden: Ongeldig is de lijst:.
2. In onderdeel c vervalt “voor deze kieskring”.

T

Artikel I 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef vervalt “voor een kieskring”.
 - b. In onderdeel b vervalt “voor deze kieskring”.
 - c. Onderdeel g komt te luiden:
g. die voorkomt op meer dan één lijst;.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef vervalt “voor een kieskring”.
 - b. In onderdeel b wordt “meer dan één van de voor dezelfde kieskring ingeleverde lijsten” vervangen door: meer dan één lijst.

U

In artikel I 8, eerste lid, vervalt “voor een kieskring”.

V

Artikel I 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt.
2. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot vierde en vijfde lid.

W

Artikel I 13 vervalt.

X

Artikel I 14, derde lid, komt te luiden:

3. Vervolgens worden de overige lijsten genummerd, in de volgorde door het lot aangewezen.

Y

In artikel I 17, tweede lid, vervalt “naar de kieskringen gerangschikt en”.

Z

Artikel J 2 komt te luiden:

Artikel J 2

De stemming geschiedt over de kandidaten die voorkomen op de geldig verklaarde kandidatenlijsten.

AA

In artikel J 20, eerste lid, vervalt “en een aanduiding van de kieskring”.

AB

Artikel O 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

AC

Artikel O 2, eerste lid, tweede zin, vervalt.

AD

In de artikelen O 3, vierde lid, O 4, tweede lid, O 5, eerste lid, en P 1 vervalt “van een provincie die één kieskring vormt”.

AE

Artikel P 2 komt te luiden:

Artikel P 2

Het centraal stembureau stelt ten aanzien van iedere lijst vast het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en de som van deze aantallen. Deze som wordt stemcijfer genoemd.

AF

De artikelen P 3 en P 12 vervallen.

AG

In artikel P 13, eerste lid, vervallen “of artikel P 12” en “, onderscheidenlijk van de groep,”.

AH

Artikel P 15, eerste lid, eerste volzin, komt te luiden: In de volgorde van de aantallen op hen uitgebrachte stemmen zijn gekozen de kandidaten die een aantal stemmen hebben verkregen, groter dan 25% van de kiesdeler, voor zover aan de lijst waarop zij voorkomen voldoende zetels zijn toegewezen.

AI

Artikel P 16 vervalt.

AJ

Artikel P 17 komt te luiden:

Artikel P 17

De zetels, toegewezen aan een lijst, die na toepassing van artikel P 15 nog niet aan een kandidaat zijn toegewezen, worden aan de nog niet gekozen kandidaten van de desbetreffende lijst toegewezen in de volgorde van de lijst.

AK

Artikel P 18 vervalt.

AL

Artikel P 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt “op de gezamenlijke lijsten waarop zij voorkomen”.
2. Het vierde lid vervalt.
3. Het vijfde lid wordt vernummerd tot vierde lid.
4. In het vierde lid (nieuw) vervalt “of lijstengroep”.

AM

In artikel P 26 vervalt “van een provincie die één kieskring vormt”.

AN

Artikel R 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

AO

In artikel R 2, eerste lid, vervalt “van iedere provincie waarvoor de lijst wordt ingeleverd”.

AP

In artikel R 4, tweede lid, wordt “dezelfde lijst” telkens vervangen door: een lijst.

AQ

Artikel R 5 komt te luiden:

Artikel R 5

Een kandidaat mag slechts op één lijst voorkomen.

AR

In artikel R 8, eerste lid, vervalt “voor de provincie of provincies waarvoor deze lijst is ingeleverd”.

AS

De artikelen R 9a en R 10 vervallen.

AT

Artikel S 1, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt “voor een of meer provincies”.
2. In onderdeel c vervalt “voor de provincie of provincies waarvoor deze lijst is ingeleverd”.

AU

In artikel S 2, eerste lid, vervalt “voor iedere provincie waarvoor zij zijn ingeleverd”.

AV

Artikel S 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden: Ongeldig is de lijst:.
2. In onderdeel b vervalt “van een lid van provinciale staten van deze provincie,”.

AW

Artikel S 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef vervalt “voor een provincie”.
 - b. In onderdeel b vervalt “voor deze provincie”.
 - c. Onderdeel d komt te luiden:
 - d. die voorkomt op meer dan één lijst;.

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef vervalt “voor een provincie”.
 - b. In onderdeel b vervalt “voor deze provincie”.

AX

In artikel S 6, eerste lid, eerste zin, vervalt “voor een provincie”.

AY

Artikel S 11 vervalt.

AZ

Artikel S 12, derde lid, komt te luiden:

3. Vervolgens worden de overige lijsten genummerd, in de volgorde door het lot aangewezen.

BA

In artikel S 13 vervalt “naar de provincies gerangschikt en”.

BB

Artikel T 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “de naam van de provincie en de handtekening van de voorzitter van de staten” vervangen door: de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau.

2. In het derde lid wordt “De voorzitter” vervangen door: De voorzitter van de staten.

BC

In artikel T 3 wordt “De voorzitter” vervangen door: De voorzitter van de staten.

BD

In artikel T 10, eerste lid, eerste zin, vervalt “, dat stemcijfer wordt genoemd”.

BE

In artikel U 3 vervallen “en de stemcijfers van de lijsten” en “, onderscheidenlijk de stemcijfers van de lijsten”.

BF

Artikel U 4 komt te luiden:

Artikel U 4

Het centraal stembureau stelt ten aanzien van iedere lijst vast het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en de som van deze aantallen. Deze som wordt stemcijfer genoemd.

BG

De artikelen U 5, U 12 en U 13 vervallen.

BH

In artikel U 14 wordt “De in de voorgaande artikelen bedoelde lotingen vinden plaats” vervangen door: De in artikel U 9 bedoelde loting vindt plaats.

BI

Artikel U 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “de artikelen P 15 tot en met P 18 en P 19a” vervangen door: de artikelen P 15, P 17 en P 19a.

2. In het tweede lid wordt “artikel P 19, eerste, derde en vierde lid” vervangen door: artikel P 19, eerste en derde lid.

BJ

Artikel W 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede tot en met vijfde lid vervallen.

2. Het zesde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

BK

Artikel W 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste zin wordt “een lijstengroep, onderscheidenlijk een lijstencombinatie,” vervangen door “een lijstencombinatie” en vervalt “, onderscheidenlijk artikel U 13”.

b. In de tweede zin vervalt “, onderscheidenlijk artikel U 15,”.

c. In de derde zin wordt “de groep, onderscheidenlijk de combinatie,” vervangen door: de combinatie.

2. Het tweede lid alsmede de aanduiding “1.” voor het eerste lid vervallen.

BL

In artikel W 4, eerste lid, vervalt “lijstengroep of”.

BM

De artikelen W 6, Y 12 en Y 22a vervallen.

BN

In artikel Y 27 vervalt “, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel W 1, derde lid, voor “25% van de kiesdeler” wordt gelezen: 10% van de kiesdeler”.

BO

Artikel Ya 3a komt te luiden:

Artikel Ya 3a

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt een hoofdstembureau ingesteld. Het is gevestigd op Bonaire.

BP

In artikel Ya 10 vervalt “die voor kieskring 20 (Bonaire) zijn ingeleverd”.

BQ

In artikel Ya 12, eerste lid, vervalt “van kieskring 20 (Bonaire)”.

BR

Artikel Ya 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

BS

Artikel Ya 30 komt te luiden:

Artikel Ya 30

In afwijking van artikel U 3 vermenigvuldigt het centraal stembureau ten aanzien van elk openbaar lichaam de aantallen op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen met de voor dat openbaar lichaam geldende stemwaarde. Voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezing gelden de aldus verkregen produkten als de aantallen op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen.

BT

In artikel Ya 32 vervalt “met dien verstande dat in artikel Ya 10, eerste lid, in plaats van «voor kieskring 20 (Bonaire)» wordt gelezen: voor het land”.

BU

Artikel Z 13 vervalt.

BV

De tabel vervalt.

ARTIKEL II

De Wet raadgevend referendum wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk 5 komt te luiden:

Hoofdstuk 5. Stembureaus

B

Artikel 23 vervalt.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges, en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

ALGEMEEN DEEL**Doel**

De initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel te komen tot een kiesstelsel zonder kieskringen.

Achtergrond

Nederland is verdeeld in 20 kieskringen, 19 in het Europese deel van Nederland en 1 voor de BES-eilanden. Het stelsel van kieskringen maakt het politieke partijen mogelijk in deze gebieden met verschillende kandidatenlijsten uit te komen. Hierop kunnen kandidaten worden geplaatst die in een bepaalde kieskring extra bekendheid genieten. De kieskringen hebben echter in de praktijk geen daadwerkelijk effect meer en de oorspronkelijke functies van de kieskringen spelen nauwelijks nog een rol in de actuele discussies.¹ Bij verkiezingen blijkt dat politieke partijen niet met regionaal verschillende lijsten uitkomen en louter regionale kandidaten worden niet verkozen. De kieskringen maken het Nederlandse kiesstelsel zodanig ingewikkeld dat voor de kiezer het (regionale) effect van zijn stem moeilijk herkenbaar is. De onderverdeling van sommige provincies in meer kieskringen maakt transparantie voor de kiezer een ver van hun bed show. Daarnaast verhoogt de opdeling de bureaucratie bij de kandidaatstelling voor politieke partijen.

Historisch

Het invoeren van kieskringen is onderdeel geweest van de herziening van het kiesstelsel in 1917. Het algemeen kiesrecht voor mannen en het afschaffen van de honderd kiesdistricten maakte daar deel van uit. Die kiesdistricten kozen 100 afgevaardigden naar de Kamer, ieder district één afgevaardigde. Vanaf de herziening werden de afgevaardigden via evenredige vertegenwoordiging gekozen. Het lijstenstelsel doet zijn intrede, maar wel met een belangrijke annotatie: om partijen niet te machtig te laten worden moet de lokale band tussen kiezer en persoon (afgevaardigde) worden verstevigd en worden er kieskringen ingesteld.² Elke partij mag ten hoogste 10 kandidaten op een lijst uitbrengen, maar mag in de verschillende kieskringen met verschillende kandidaten optreden. Deze lijsten kunnen weer onderling worden verbonden en op deze wijze worden ook de stemmen in de kieskringen verbonden.

Na de eerste ervaringen werd het aantal kandidaten per lijst in 1923 verhoogd naar 20 en vervolgens opnieuw verhoogd naar 30 in 1956. In dat jaar werd het aantal Tweede Kamerleden uitgebreid naar 150.

¹ Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen, KIESRAAD, Kieskringen, Ontwikkeling-werkwijze-alternatief, Bastian Michel BSc 2011.

² In oorsprong 18 kieskringen, sedert 1985 is Flevoland toegevoegd als 19^e Kieskring en sedert 2012 de BES-eilanden als 20^e kieskring. Sedert 2007 wordt daarnaast Limburg opgedeeld in twee kieskringen.

Bij de algemene herziening van de Kieswet in 1989 wordt door de regering voorgesteld het aantal kandidaten per lijst te verhogen tot 45. De oorspronkelijke functie van de beperking (regionale spreiding en voorkomen van centralisme) is geen onderwerp meer van discussie. De grootste partijen willen echter uitbreiding van de lijst tot 80 kandidaten. In het compromis wordt de Kieswet zodanig gewijzigd, dat kleine partijen 30 kandidaten mogen stellen, maar zittende partijen met meer dan 15 zetels, mogen het dubbele zetelaantal aan kandidaten op de lijst zetten, met een maximum van 80.

De herziening van 1989 heeft onmiddellijk gevolg voor het effect van de kieskringindeling op de daadwerkelijke samenstelling van de Kamer. Bij de verkiezingen van 1989 (die nog vóór de Kieswetwijziging plaatsvonden) kwamen 135 van de 150 verkozen verklaarde kandidaten niet voor in elke kieskring, in de verkiezingen in de jaren daarna is dit gereduceerd tot nul of enkele kandidaten. In alle gevallen blijken die paar kandidaten alleen te worden gekozen indien hun partij een buitengewoon forse winst doormaakt.³

In 2009 is er opnieuw sprake van aanpassing van de Kieswet.⁴ Het aantal zetels wordt na de wetwijziging verhoogd tot 50 voor zowel kleine en nieuwe partijen en zittende partijen met meer dan 15 zetels mogen altijd 80 kandidaten stellen. Door deze laatste verhoging van het maximumaantal kandidaten per lijst is tegenwoordig geen enkele partij meer gedwongen regionaal verschillende lijsten in te dienen.⁵

Neveneffecten

Voor het bepalen van de verkiezingsuitslag worden alle stemmen die in verschillende kieskringen op een politieke partij uitgebracht bij elkaar opgeteld. Het aantal zetels per politieke partij, toewijzing van restzetels daargelaten, is dan duidelijk. De daarop volgende zeteltoewijzing aan personen is echter behoorlijk ingewikkeld en in ieder geval niet transparant voor de kiezer.

Het fenomeen van meervoudig verkozen kandidaten (kandidaten die op grond van het aantal verkregen stemmen op meer regionale of gelijkkluidende lijsten verkozen zijn) is in de praktijk meer regel dan uitzondering geworden. Dat is uiteraard onmogelijk, één kandidaat kan niet meer dan één zetel bezetten. Wat feitelijk gebeurt, is dat kieskringen tot de aanname leiden dat partijen uiteenvallen in regionale-deelpartijen. Als aan een kandidaat in eerste instantie meerdere zetels zijn toegekend, dan moet worden uitgemaakt welke zetel hij daadwerkelijk gaat bezetten. De andere hem toekomende zetels geeft hij dan door aan andere kandidaten van dezelfde politieke partij. Wat volgt is een complex en onnavolgbaar doorschuifstelsel.

Uitgebrachte stemmen op een individuele kandidaat behoren invloed op de zeteltoekenning te hebben als zij zo groot in aantal zijn dat de kandidaat de voorkeursdrempel haalt. De wens van de kiezer heeft dan direct invloed op de vraag welke kandidaten namens de partij zitting nemen. Maar door het criterium voor definitieve zeteltoekenning hebben voorkeurstemmen op een kandidaat feitelijk ook invloed op de zeteltoekenning indien hun aantal ver onder de

³ 1994, 4 kandidaten D'66; 1998, 0 kandidaten; 2002, 0 kandidaten, na de Kabinetsformatie nog drie kandidaten CDA; 2003 idem, drie kandidaten PvdA; 2006, 1 SP kandidaat.

⁴ De Volkskrant, 'Kamer wil snelle groei PVV niet dwarsbomen', 3 juni 2009. De mogelijkheid bestond dat de PVV zodanig zou groeien dat 30 kandidaten voor een gelijkkluidende lijst in Nederland niet meer voldoende was om alle zetels te bezetten. De PVV dreigde naar eigen zeggen 'het slachtoffer te worden van oude regels'. CDA, PvdA, SP en VVD waren bereid het mogelijke obstakel voor de PVV mee uit de weg te ruimen.

⁵ Ibidem, KIESRAAD, Kieskringen, blz. 16.

voorkeursdrempel blijft. Heel weinig voorkeurstemmen kunnen dus de vraag beslissen welke kandidaten een zetel behalen. Wie dat uiteindelijk zijn, hoeft daarbij helemaal niets van doen te hebben met de wil van de kiezer. Het resultaat kan zelfs aantoonbaar in strijd zijn met die wil.⁶

Door de ingewikkelde systematiek voor toekenning van zetels aan kandidaten (waarvoor de oorspronkelijke grondslag niet meer van belang is) kan in het Nederlandse kiesstelsel een averechtse stemeffect op kandidaat niveau optreden: omdat een kandidaat voorkeurstemmen haalt, is hij niet verkozen; hadden zijn kiezers zich van stemming onthouden, dan was hij wel verkozen.⁷

Politieke partijen kunnen desgewenst in de verschillende kieskringen verschillende lijstduwers kandidaat stellen. Lijstduwers zijn (bekende) kandidaten, die verwacht worden stemmen te trekken, maar over het algemeen niet voornemens zijn zitting te nemen. Het kiesstelsel was hiervoor nooit bedoeld. Voor de BES-eilanden is het zelfs uitgesloten dat regionale lijstduwers worden verkozen⁸, sterker nog, als lokale kandidaten niet ook elders in Nederland verkiesbaar zijn, maken ze geen enkele kans, zelfs als zouden ze op plaats 1 staan. Een grotere afstand tussen de relatie kiezer en gekozene is ondenkbaar. De toekenning van zetels aan kandidaten is een zodanig ingewikkeld proces dat het voor de kiezer moeilijk te doorgronden is. Een kiesstelsel waarin de kiezer nauwelijks kan nagaan wat er met zijn stem gebeurt, lijkt weinig wenselijk.

Op provinciaal gebied zien we een ontwikkeling die contrair is aan de zin van het opdelen van de provincie in meer kieskringen (Zuid-Holland:4, Noord-Holland:3, Gelderland:2, Noord-Brabant:2, Limburg: 2). Het totaal aantal Statenleden is immers in de afgelopen jaren sterk verminderd.⁹ De mogelijkheid om met verschillende kandidatenlijsten binnen de provincie uit te komen, zodat er een keuze gemaakt kan worden uit méér regionale kandidaten, is nutteloos geworden.

Het opdelen van een provincie in twee of meerdere kieskringen heeft bovendien een merkwaardig effect: het is mogelijk dat een kandidatenlijst niet voorkomt in de kieskring waarin de kiezer woont, de kiezer kan logischerwijs daar dan niet zijn stem op de kandidaten uitbrengen. Dezelfde kiezer echter die een kiezerspas aanvraagt, kan in elke andere kieskring binnen de provincie waar de kandidatenlijst wel voorkomt, een stem uitbrengen op de kandidaten van die lijst. Deze anomalie leidt voor de kiezer tot grote onduidelijkheid in het kiesproces.

Voorstel

De Kiesraad adviseert in haar ‘Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen, Kieskringen’¹ om te komen tot vereenvoudiging, door het laten vervallen van de kieskringen. Het stelsel zonder kieskringen is al geldend recht voor de Europese verkiezingen. Nederland vormt daarvoor één gebied. Zo’n stelsel sluit aan bij de ontwikkelingen in de afgelopen decennia en komt tegemoet aan de kiezer die een kandidaat uit zijn regio wil ondersteunen.

⁶ Ibidem, KIESRAAD, Kieskringen, blz. 34.

⁷ Ibidem, KIESRAAD, Kieskringen, blz. 37.

⁸ Het aantal inwoners is ongeveer een derde van het aantal benodigde stemmen voor een (nationale) zetel

⁹ In 2003: 764 en in 2015: 570, ongeveer 25% minder.

De initiatiefnemer beoogt niet de huidige aantallen ondersteuningsverklaringen te veranderen. Kandidaatstelling moet niet lichtzinnig kunnen plaatsvinden.¹⁰

Het kiesstelsel moet de band tussen kiezer en gekozene dienen en de mogelijkheid voor kiezers om een voorkeur uit te spreken voor regionale kandidaten versterken. Het toewijzen van zetels aan gekozen personen moet een transparant systeem zijn, waarin de kiezer kan nagaan wat er met zijn stem voor een kandidaat is gebeurd.

Dit initiatiefwetsvoorstel gaat uit van daadwerkelijk laten vervallen van het systeem van kieskringen. Het gebied voor het indienen van een kandidatenlijst bij verkiezingen wordt dan gevormd door de bestuurlijke grenzen van die verkiezingen. Voor Europese en Tweede Kamerverkiezingen gelden de landsgrenzen (incl. BES-eilanden), voor provinciale staten verkiezingen, gemeenteraadsverkiezingen en waterschapsverkiezingen, de respectievelijke grenzen van de onderscheidenlijke provincies, gemeenten en waterschappen. Voor de Eerste Kamerverkiezingen ligt de begrenzing voor het indienen van een kandidatenlijst logischerwijze bij de onderscheidenlijke provincies.

Er is geen mogelijkheid voor besturen om daarvan af te wijken en het gebied in delen op te knippen. Iedere politieke groepering kan in het gebied voor de desbetreffende verkiezing één lijst indienen. De huidige bepalingen over het aantal kandidaten per lijst blijven onveranderd.

Teneinde de kieswettelijke taak bij Tweede Kamerverkiezingen in de nieuwe situatie te kunnen uitvoeren worden provinciale stembureaus ingesteld. Deze krijgen als taak de uitslagen van de gemeenten te aggregeren en door te geven aan het centraal stembureau. Dit is vanuit praktisch oogpunt nodig en sluit aan bij de huidige taak die hoofdstembureaus bij Europees verkiezingen hebben.

Samenvatting

Het initiatiefvoorstel voor een stelsel zonder kieskringen heeft een zeer positieve invloed op transparantie, controleerbaarheid en integriteit van het kiesrecht. De argumenten voor het vervallen van kieskringen worden hieronder samengevat:

- *Politieke partijen hebben er geen behoefte aan*

Het spreiden van kandidaten over meer kieskringen om voldoende kandidaten beschikbaar te hebben is niet nodig door de huidige bepalingen voor aantallen kandidaten. Op de lange lijsten kunnen ook voldoende regionale kandidaten een plaats vinden.

- *Het leidt tot verwarring*

Kiezers beseffen niet dat de stembiljetten per kieskring kunnen verschillen. De Fries die met de kiezerspas gaat stemmen in Groningen, komt er pas in het stemlokaal achter dat hij niet op zijn lokale kandidaat kan stemmen. Het is voor kiezers duidelijker als in het hele land dezelfde lijsten gelden.

- *Het is misleidend*

¹⁰ Voor de Europese verkiezingen zijn thans 30 ondersteuningsverklaringen benodigd, voor gemeenteverkiezingen is dat afhankelijk van de omvang van de gemeenteraad, 10 (bij < 19 raadsleden), 20 (bij >19 en <39 raadsleden en BES) of 30 (bij 39+ raadsleden). Dit blijft onveranderd. Voor de Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezing wordt een nieuw aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer is dit aantal vastgesteld op 580 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij voorheen moest inleveren om in alle 20 kieskringen deel te nemen aan de verkiezing. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is dit aantal vastgesteld op 50 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij gemiddeld moest inleveren om in een provincie deel te nemen.

- Een zelfstandige lijst in één of slechts enkele kieskringen is in de praktijk kansloos, omdat deze nooit de kiesdrempel haalt. In de kieskring Bonaire is dit zelfs onmogelijk, omdat het totaal aantal kiezers in deze kieskring lager is dan de kiesdrempel.
- Als een partij een plaatselijk bekende eilandbewoner op een hoge plaats op de lijst zet, dan suggereert dit voor de kiezer op de BES dat de kandidaat een reële kans maakt daadwerkelijk verkozen te worden. Maar als deze kandidaat nergens anders in Nederland verkiesbaar is, dan maakt hij geen enkele kans.
- Regionale lijstduwers fungeren om stemmen te halen, maar vooraf is al bekend dat zij nooit een zetel zullen (kunnen) halen.

- *Het leidt tot een onrechtvaardige zetelverdeling*

De zetels van een partij worden nu bij de Tweede Kamerverkiezingen per kieskring verdeeld. Een voorbeeld ter illustratie: Stel, partij X heeft 2 zetels gehaald: één in Friesland en één in Groningen.

De 2 zetels van Partij X	
<i>Kieskring Friesland (1 zetel)</i>	<i>Kieskring Groningen (1 zetel)</i>
Piet: 1100 stemmen	Piet: 1000 stemmen
Carolien: 500 stemmen	Heidi: 100 stemmen

Gekozen zijn: Piet (in kieskring Friesland, omdat hij daar de meeste stemmen had) en Heidi (in kieskring Groningen, omdat Piet al was gekozen in Friesland). In dit geval wordt Carolien dus niet gekozen, ondanks dat zij meer stemmen heeft dan Heidi! Zo'n 200 kiezers van Carolien hadden beter met een kiezerspas in Groningen kunnen stemmen op Piet. Dan was namelijk Piet met 1200 stemmen gekozen in kieskring Groningen, en zou Carolien met 300 stemmen zijn gekozen in kieskring Friesland.

- *Het afschaffen van kieskringen leidt tot een heldere Kieswet*

Een kiesstelsel zonder kieskringen draagt enorm bij aan een eenvoudiger Kieswet. Een palet aan technische (en daardoor weinig transparante) terminologie kan worden afgeschaft, zoals:

- “stellen gelijklopende lijsten”
- “lijstengroepen”
- “een op zichzelf staande lijst”
- “moederlijsten”
- “provinciale staten van een provincie die één kieskring vormt”
- “provinciale staten van een provincie die uit meer dan één kieskring bestaat”
- “de ‘kieskringen’-tabel (als bijlage)” waarin per gemeente aanduidingen
- “kandidatenlijsten, ingeleverd in verschillende kieskringen,.”

Financiën

De financiële consequenties van dit initiatief voorstel zijn positief. De administratieve en personele lasten voor indiening van kandidatenlijsten zullen door een kiesstelsel zonder kieskringen verminderen. Dit effect zal plaatsvinden bij de gemeenten die nu centraal stembureau per kieskring zijn. Daarnaast zullen de kosten voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en die voor Provinciale Staten in de provincies met meerdere kieskringen verlaagd worden doordat er geen verschillende stembiljetten zijn. Dit voordeel geldt idem voor de door de gemeenten ter informatie aan het adres van de kiezers te verspreiden kandidatenlijsten (Kiesbesluit art. J1, lid1).

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A en B (opschrift hoofdstuk E en paragraaf 1)

Bij verkiezingen wordt niet langer gebruik gemaakt van kieskringen, waardoor deze paragraaf hierover kan vervallen.

Onderdelen C tot en met E (de artikelen E 5, E 6 en E 11)

Hoewel de kieskringen worden afgeschaft, wordt naar aanleiding van een advies van de Kiesraad voorgesteld om de rol van hoofdstembureaus bij de berekening van de verkiezingsuitslag te behouden.ⁱ De hoofdstembureaus aggregeren de verkiezingsuitslag voor hun verkiezingsgebied, en geven deze uitslag door aan het centraal stembureau. Daarmee is de uitvoering bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag gediend.

In dit verband hoeft overigens niet te worden aangesloten bij een indeling in kieskringen, aangezien de toewijzing van zetels niet meer per kieskring, maar landelijk, geschiedt. Daardoor kan een meer logische opzet worden gevolgd, namelijk een indeling in provincies. Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt per provincie één hoofdstembureau ingesteld die de aantallen stemmen voor zijn provincie optelt en doorgeeft aan het centraal stembureau. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is er daardoor, net als bij waterschaps- en gemeenteraadsverkiezingen, slechts één hoofdstembureau die tevens fungeert als centraal stembureau.

Onderdeel F (artikel H 2)

Artikel H 2 vervalt omdat de kieskringen worden afgeschaft. Daardoor wordt op de kandidatenlijst niet meer worden vermeld voor welke kieskringen zij wordt ingeleverd, maar geldt de kandidatenlijst voor het gehele verkiezingsgebied.

Onderdeel G (artikel H 4)

In artikel H 4, eerste lid, wordt het aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld dat een politieke groepering bij zijn kandidatenlijst moet inleveren, indien hij daartoe verplicht is. In de huidige Kieswet is, bij de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten met meer dan één kieskring, geregeld dat er dertig ondersteuningsverklaringen moeten worden ingeleverd voor elke kieskring waarvoor de lijst wordt ingeleverd, met uitzondering van kieskring 20 (Bonaire) waarvoor tien ondersteuningsverklaringen zijn vereist. Deze verklaring kan worden afgelegd door personen die binnen de kieskring waarvoor de lijst geldt, als kiezer zijn geregistreerd.

Vanwege het afschaffen van de kieskringen wordt de huidige regeling op twee punten gewijzigd. Ten eerste wordt een nieuw aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld voor de Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezing. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer is dit aantal vastgesteld op 580 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij voorheen moest inleveren om in alle 20 kieskringen deel te nemen aan de

verkiezing. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is dit aantal vastgesteld op 50 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij gemiddeld moest inleveren om in een provincie deel te nemen. Ten tweede is, vanwege het wegvallen van de kieskringen, geregeld dat een ondersteuningsverklaring kan worden afgelegd door personen die als kiezer zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing. Een onderscheid naar kieskring vervalt dus.

Onderdeel H (artikel H 6)

In artikel H 6 is redactioneel gewijzigd vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdelen I en J (artikelen H 7 en H 9)

Het afschaffen van de kieskringen heeft tot gevolg dat een kandidaat maar op één lijst kan voorkomen. Derhalve is de redactie van artikel H 9 gewijzigd en kan artikel H 10, eerste lid, tweede zin, vervallen.

Onderdelen K tot en met N (artikelen H 10a tot en met H 13)

Artikelen H10a vervalt vanwege het afschaffen van de kieskringen. Artikel H 10a regelde dat een politieke groepering, indien hij in de kieskringen verschillende kandidatenlijsten inlevert, een zogenaamde ‘moederlijst’ kon inleveren. Een moederlijst bepaalde - als een partij per kieskring verschillende lijsten heeft ingeleverd - in welke volgorde kandidaten eventueel benoemd dienden te worden. Dat was overigens geen garantie, omdat individuele kandidaten niet verplicht waren zich te conformeren aan de moederlijst. En als zij zich daar aan hadden geconformeerd, konden die kandidaten op elk moment daarvan afstand van nemen. In een eerder advies bepleitte ook de Kiesraad om de moederlijst af te schaffen, omdat de afbreuk doet aan het uitgangspunt van transparantie, sinds de invoering van de moederlijst er door geen enkele politieke groepering gebruik van maakte.ⁱⁱ Nu de kieskringen worden afgeschaft is er automatisch ook geen aanleiding meer voor het gebruik van een moederlijst.

Artikel H 11 stelde de relatie tussen de lijsten van een politieke groepering vast, als een politieke groepering in de verschillende kieskringen een kandidatenlijst inleverde. De bepaling kan vervallen. Verder is de redactie van de artikelen H 12 en H 13 gewijzigd, in verband met het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel O (artikel I 1)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen onderzoekt het centraal stembureau de kandidatenlijsten, voor het gehele gebied waar de verkiezing wordt gehouden. Daarbij is het niet langer nodig dat het centraal stembureau een afschrift van de kandidatenlijsten per kieskring rondstuurt naar de hoofdstembureaus. Op grond van artikel I 3 ligt een afschrift van de ingeleverde kandidatenlijsten ter inzage bij het centraal stembureau.

Onderdelen P, R, S, T, U en Y (artikelen I 2, I 4 tot en met I 8 en I 17)

De redactie van deze artikelen is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel Q (artikel I 3)

De ter inzage legging van de ingeleverde kandidatenlijsten geschiedt bij het centraal stembureau. Vanwege het afschaffen van de kieskringen hoeft dat niet meer voor iedere kieskring te gebeuren bij het hoofdstembureau.

Onderdeel V (artikel I 10)

Het vierde lid van artikel I 10 kan vervallen vanwege het afschaffen van de kieskringen. Voor een lijstencombinatie is het niet meer vereist dat in alle kieskringen een lijst is ingediend waarop de lijstencombinatie betrekking heeft. Elke lijst wordt nu namelijk voor het gehele verkiezingsgebied ingeleverd.

Onderdelen W en X (artikelen I 13 en I 14)

Deze artikelen worden gewijzigd doordat, vanwege het afschaffen van de kieskringen, de figuren ‘lijstengroep’ en ‘stel gelijkkluidende lijsten’ niet langer bestaan.

Onderdeel Z (Artikel J 2)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen, geschiedt de stemming voor het gehele verkiezingsgebied over dezelfde kandidaten en kandidatenlijsten.

Onderdeel AA (artikel J 20)

De redactie van dit artikel is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel AB (artikel O 1)

Het voorgestelde artikel O 1 regelt dat voor alle verkiezingen het hoofdstembureau op vrijdag bijeenkomt. Dat betekent dat voor alle provinciale staten, waterschaps-, en gemeenteraadsverkiezingen de uitslag op vrijdag kan worden bekend gemaakt, nu het hoofdstembureau tevens fungeert als centraal stembureau. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer en het Europees Parlement komt het centraal stembureau zo spoedig mogelijk na de zitting van de hoofdstembureaus bijeen voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Dat is in de praktijk doorgaans de maandag na de stemming.

Onderdeel AC (artikel O 2)

Met het afschaffen van de kieskringen is het voor de berekening van de uitslag niet meer nodig om per kieskring een stemcijfer vast te stellen.

Onderdelen AD en AM (artikelen O 3, O 4, O 5, P 1 en P 26)

De redactie van deze artikelen is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdelen AE tot en met AL (artikelen P 2, P 3, P 12, P 13, P 15, P 16, P 17, P 18 en P 19)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen bestaan de figuren ‘lijstengroep’ en ‘een stel gelijkkluidende lijsten’ niet meer. Bij de berekening van de verkiezingsuitslag hoeft daarmee dus geen rekening meer te worden gehouden.

Aldus is artikel P 2 is zo gewijzigd, dat het totaal aantal stemmen dat op een lijst is uitgebracht, het stemcijfer wordt genoemd. De artikelen P 3 en P 12 vervallen, omdat niet meer voor iedere lijstengroep wordt berekend hoe de behaalde zetels over de kieskringen worden verdeeld.

Voor de toewijzing van zetels aan de kandidaten kunnen in de artikelen P 15 tot en met P 19 de onderdelen worden geschrapt die zien op de toewijzing van zetels binnen lijstengroepen (dus per kieskring), en de werking van de voorkeursdrempel daarbij.

Onderdelen AN en AO (artikelen R 1 en R 2)

Deze artikelen worden gewijzigd omdat bij de Eerste Kamerverkiezing de kieskringen worden afgeschaft. Daardoor wordt op de kandidatenlijst niet meer worden vermeld voor welke provincies (kieskringen) zij wordt ingeleverd, maar geldt de kandidatenlijst voor het hele land.

Onderdeel AP (artikel R 4)

Dit artikel wordt redactioneel gewijzigd vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdelen AQ en AR (artikelen R 5 en R 8)

Het afschaffen van de provincies als kieskring heeft tot gevolg dat elke lijst voortaan voor het hele land wordt ingediend. Daardoor wordt artikel R 5 geredigeerd zodat een kandidaat slechts op één lijst mag voorkomen.

Onderdeel AS (R 9a en R 10)

De artikelen R 9a en R 10 vervallen vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring. Artikel R 9a regelde dat een politieke groepering, indien in de provincies verschillende kandidatenlijsten inleverde, een zogenaamde ‘moederlijst’ kon inleveren. Indien een politieke groepering in de provincies verschillende kandidatenlijsten inleverde, stelde artikel R 10 de relatie tussen deze lijsten vast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de (overeenkomstige) wijziging van de artikelen H 10a en H 11).

Onderdelen AT tot en met BA (S 1, S 2, S 3, S 4, S 6, S 11, S 12, S 13)

Deze artikelen zijn gewijzigd vanwege het afschaffen van de provincies als kieskringen. Een lijst wordt niet langer ingeleverd voor een provincie, maar voor het gehele land.

Onderdelen BB en BC (artikelen T 2 en T 3)

Nu in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat het stembiljet voor het gehele land geldt, wordt voorgesteld om voortaan de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau op de stembiljetten te zetten, in plaats van de handtekening van de voorzitter van de staten.

Onderdeel BD (artikel T 10)

Met het afschaffen van de provincies als kieskring is het voor de berekening van de uitslag niet meer nodig om voor iedere provincies een stemcijfer vast te stellen.

Onderdelen BE tot en met BI (artikelen U 3, U 4 en U 5, U 12, U 13, U 14 en U 15)

De artikelen U 3, U 4 en U 14 worden gewijzigd, en de artikelen U 5, U 12, U 13 en U 14 vervallen, vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring.

Op basis van de artikelen U 3 en U 4 wordt voor het vaststellen van de uitslag door het centraal stembureau allereerst per provincie het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen vermenigvuldigd met de voor die provincie geldende stemwaarde. Vervolgens telt het voor iedere kandidaat de uitkomsten daarvan in de verschillende provincies bij elkaar op. Tot slot telt het centraal stembureau voor iedere lijst de totalen van elke kandidaat van die lijst bij elkaar op. De uitkomst daarvan wordt het stemcijfer van de lijst genoemd. De artikelen U 5, U 12 en U 13 vervallen omdat de figuren ‘lijstengroep’ en ‘stel gelijkkluidende lijsten’ niet langer bestaan. De wijziging van artikel U 14 en U 15 is van wetstechnische aard, vanwege het vervallen van de artikelen P 16, P 18, U 12 en U 13.

Onderdelen BJ tot en met BN (artikelen W 1, W 3, W 4, W 6 en Y 27)

Deze artikelen zijn gewijzigd, omdat de figuren ‘lijstengroepen’ en ‘stellen gelijkkluidende lijsten’ niet meer bestaan vanwege het afschaffen van de kieskringen. Er is daarom geen regeling nodig die bepaalt hoe in de opvolging van vacatures moet worden voorzien bij lijstengroepen en de invloed van de voorkeursdrempel daarbij.

Onderdeel BM (artikel Y 12)

Bij de verkiezing van het Europees Parlement geldt reeds dat Nederland niet is opgedeeld in kieskringen. Nu dat ook gaat gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer kan artikel Y 12 – die deze afwijking ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezing regelt – derhalve vervallen. Voor beide verkiezingen geldt daardoor hetzelfde regime.

Onderdelen BP, BQ en BR (artikelen Ya 3a, Ya 10 en Ya 12)

De kieskringen worden afgeschaft, maar naar aanleiding van een advies van de Kiesraad wordt desalniettemin voorgesteld om de rol van hoofdstembureaus bij de berekening van de verkiezingsuitslag te behouden. Verwezen wordt naar de toelichting bij de wijziging van artikel E 5. Ten behoeve van het berekenen van de verkiezingsuitslag wordt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een hoofdstembureau ingesteld.

Onderdeel BS (artikel Ya 30)

Deze artikelen worden gewijzigd, vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij de artikel U 3.

Onderdeel BT (artikel Ya 32)

Bij de verkiezing van het Europees Parlement geldt reeds dat Nederland niet is opgedeeld in kieskringen. Nu dat ook zal gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer wordt artikel Ya

32 – die deze afwijking ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezing regelt voor de BES – geredigeerd.

Onderdelen BU en BV (artikel Z 13 en de tabel)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen kan de kieskringentabel vervallen.

ARTIKEL II

Aanpassing van de Wet raadgevend referendum vloeit voort uit afschaffing van de kieskringen.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aldus is het wetsvoorstel in overeenstemming met de Wet raadgevend referendum.

Klein

ⁱ Advies Kiesraad dd. 21 januari 2011, nr 2011-0000001212, blz. 9.

ⁱⁱ Advies Kiesraad dd. 21 januari 2011, nr 2011-0000001212, blz. 26.