

Vergaderjaar 2015–2016

**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. 8**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 15 februari 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de ge-maakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

|                                       | <b>blz.</b> |
|---------------------------------------|-------------|
| <b>I ALGEMEEN DEEL</b>                | <b>1</b>    |
| 1. Inleiding                          | 1           |
| 2. Historische ontwikkelingen         | 3           |
| 3. Overbodig                          | 3           |
| 4. Neveneffecten                      | 4           |
| 5. De praktijk                        | 6           |
| 6. Voorstel                           | 6           |
| 7. Draagvlak                          | 7           |
| 8. Uitvoering                         | 7           |
| 9. Financiën                          | 7           |
| <b>II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b> | <b>8</b>    |

### **I ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen. Graag willen zij de indiener enkele vragen stellen.

De indiener stelt voor om de kieskringen af te schaffen. Dit betekent dat Nederland bij verkiezingen voor de Tweede Kamer één kieskring is. De leden van de VVD-fractie beseffen dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om per kieskring verschillende lijsten in te dienen. Ook is er tegenwoordig de mogelijkheid om langere kandidatenlijsten samen te stellen. Dat neemt niet weg dat de huidige kieskringen politieke partijen wel de gelegenheid geven om «per regio» verschillende kandidatenlijsten in te dienen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Met deze regionale kandidatenlijsten kunnen politieke partijen, zo zij dat willen, de band tussen kiezer en gekozenen handhaven dan wel versterken. Het is immers belangrijk dat kiezers zich in hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer kunnen herkennen. De leden van de VVD-fractie vragen de indiener hier op in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel van het lid Klein tot afschaffing van de kieskringen. In tegenstelling tot de initiatiefnemer hechten de aan het woord zijnde leden wel aan de herkenbaarheid van kieslijsten met per regio specifieke kandidaten. Vooralnog zijn zij er niet van overtuigd dat er één landelijke kieslijst zou moeten komen. De leden van de PvdA-fractie achten bovendien het idee «dat er een lokale afgevaardigde naar Den Haag gestuurd moet worden» niet achterhaald. Slechts indien er in de praktijk daadwerkelijk grote problemen zouden bestaan ten gevolge van het feit dat er met 20 kieslijsten wordt gewerkt, zouden deze leden van het voorstel van de initiatiefnemer met meer enthousiasme tegemoet kunnen treden. Echter heeft de initiatiefnemer deze leden op dit punt nog onvoldoende weten te overtuigen. Vandaar dat de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen hebben.

De leden van SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel Wet tot wijziging van de kieswet houdende afschaffing van de kieskringen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel van het lid Klein. Deze leden waarderen de brede historische uiteenzetting waarmee de initiatiefnemer zijn voorstel inleidt, maar deze leden zien niet in wat de noodzaak is van het wetsvoorstel en welk probleem hiermee wordt opgelost. De leden van de CDA-fractie hechten aan regionale spreiding van kandidaten. Deze leden hechten dan ook aan het behoud van de mogelijkheid om in kieskringen verschillende lijsten of verschillende staartlijsten in te dienen.

De leden van de D66-fractie hebben waardering voor het werk dat door het lid Klein is gestoken in zijn initiatiefwet. In het bijzonder omdat het altijd goed is democratische processen geregeld tegen het licht te houden en waar nodig bij de tijd te brengen. Dit neemt niet weg dat zij nog enige vragen hebben.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van de heer Klein om de kieskringen te laten vervallen. Het oogt als een vereenvoudiging met in de praktijk waarschijnlijk niet al te grote consequenties. Gezien het belang van een zorgvuldige regeling van het kiesrecht, vinden deze leden het belangrijk om aandacht te vragen voor een aantal mogelijke consequenties van dit voorstel.

In de eerste plaats willen deze leden er aandacht voor vragen wat precies het belangrijkste motief is voor het indienen van het wetsvoorstel. Gaat het vooral om een vereenvoudiging van de regeling voor ondersteuningsverklaringen of om een meer principiële keuze voor het afschaffen van

elke mogelijkheid om door afzonderlijke lijsten rekening te houden met regionale kandidaatstelling?

## **2. Historische ontwikkelingen**

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het volgende. De Kieswet bepaalt in artikel H6, tweede lid, dat op een kieslijst ten hoogste vijftig kandidaten kunnen worden opgenomen, of ten hoogste tachtig als de betreffende partij bij de laatstgehouden verkiezing meer dan vijftien zetels heeft behaald. Deelt de indiener de mening van de leden van de CDA-fractie, dat die beperking in de Kieswet tot problemen kan leiden, gelet op de sterke schommelingen in de kiezersvoorkeur?

De leden van de D66-fractie zien in het voorliggende wetsvoorstel een centraliserende tendens tot uitdrukking komen. Tegelijkertijd zien zij dat veel beleidsvoornemens en maatschappelijke ontwikkelingen inzetten op decentralisatie van taken. Dat gaat uit van de gedachte van de gemeente of regio als primaire overheid; de overheid dichtbij de burger. Ook zijn overal initiatieven waarneembaar waarbij inwoners zich verenigen en actief bijdragen aan democratie en bestuur op decentraal niveau. In dat opzicht vragen de aan het woord zijnde leden zich af of het afschaffen van de kieskringen juist nu tijdig is. De mogelijkheid tot aparte lijsten per kieskring wordt weliswaar weinig gebruikt, maar kan het niet zo zijn dat er momenteel een opleving is van lokale en regionale identiteiten en dito organisatiestructuren? In dat geval zou in de toekomst juist weer behoefte kunnen gaan bestaan aan gedifferentieerde kieslijsten.

De leden van de SGP-fractie merken op dat bij de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook de kieskringen zijn ingevoerd om te zorgen voor een administratieve regeling voor het vaststellen van de uitslagen en voor het waarborgen van een zekere regionale verbondenheid tussen kiezer en verkozenen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het niet voor de hand zou liggen om ten minste de theoretische mogelijkheid van regionaal verschillende lijsten in stand te houden, omdat er de laatste jaren weliswaar niet veelvuldig, maar wel nog diverse keren, gebruik van is gemaakt om een (deels) regionale lijst in te leveren.

## **3. Overbodig**

De initiatiefnemer stelt, zo lezen de leden van de PvdA-fractie, dat het kieskringen overbodig zijn geworden omdat politieke partijen geen of nauwelijks nog gebruik maken van afwijkende lijsten. Kan de initiatiefnemer dit nader toelichten? De leden van de PvdA-fractie zouden er op willen wijzen dat naar hun weten nog wel gebruik wordt gemaakt van verschillende regionale lijsten waarbij tenminste de kandidaten achteraan op de lijst per regio kunnen verschillen. Heeft de initiatiefnemer onderzocht waarom politieke partijen er voor kiezen om met verschillende kieslijsten te werken?

Acht de initiatiefnemer het mogelijk dat politieke partijen regionale kandidaten op regionale lijsten plaatsen om de regionale herkenbaarheid van hun partij te vergroten? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Deelt de initiatiefnemer de mening van de leden van de PvdA-fractie dat zelfs indien politieke partijen regionale kandidaten achteraan op een regionale lijst plaatsen dat daarmee toch voor kiezers duidelijk kan worden wie er in die regio de desbetreffende partij steunt? Zelfs al is op voorhand al niet te verwachten dat die persoon rechtstreeks gekozen zal worden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de indiener meent te kunnen constateren, dat politieke partijen bij verkiezingen slechts bij hoge uitzondering met regionaal verschillende lijsten uitkomen. De Kiesraad schrijft in zijn advies over het voorliggende wetsvoorstel, dat een aantal partijen in 2012 juist wel weer gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om in verschillende kieskringen verschillende lijsten in te dienen. Ook ten aanzien van Provinciale Statenverkiezingen constateert de Kiesraad, dat er sprake is van «een genuanceerder beeld».

Heeft de indiener navraag gedaan bij politieke partijen, die immers verantwoordelijk zijn voor de kandidaatstelling, of zij belang hechten aan de mogelijkheid om per kieskring verschillende lijsten in te dienen? Zo ja, wat was het resultaat van die inventarisatie? Zo nee, is de indiener bereid dat alsnog te doen?

De leden van de SGP-fractie nemen kennis van de opvatting van de initiatiefnemer dat de verschillende verhogingen van het aantal kandidaten op de lijsten ervoor gezorgd hebben dat er meestal geen noodzaak is om verschillende lijsten in te dienen om te voorkomen dat de kieslijsten uitgeput raken. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre er – gezien de grote wisselingen in verkiezingsuitslagen – niet toch een mogelijkheid is dat lijsten uitgeput raken. Het kan nu immers voorkomen dat een lijst bij de laatste verkiezingen 14 zetels heeft behaald, terwijl dat er bij de eerstvolgende verkiezingen 35 of 40 zijn. De Kieswet staat in dat geval maximaal 50 kandidaten op de lijsten toe. Als er geen sprake meer zal zijn van kieskringen, is het dus niet meer mogelijk om in totaal meer dan 50 kandidaten te stellen. Wanneer er dan een aantal leden Minister of Staatssecretaris worden en enkele andere leden van hun zetel afzien of tussentijds opstappen, is de lijst al vrij snel uitgeput. Heeft de indiener van het voorstel ook met een dergelijk scenario rekening gehouden? Hoe dient er in zulke gevallen gehandeld te worden? Zou het niet voor de hand liggen ten minste een bepaalde regeling hiervoor te treffen?

De indiener van het voorstel stelt dat de bevolking vandaag de dag goed bekend is met de landelijke politieke kopstukken en dat het een achterhaald concept is dat een lokale afgevaardigde naar Den Haag wordt gestuurd. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre dit helemaal juist is. Ondanks de landelijke bekendheid van de kopstukken zijn er immers diverse Kamerleden die met voorkeurstemmen of in ieder geval een groot aantal stemmen uit hun eigen regio of gemeente zijn gekozen. Is dit inderdaad volledig achterhaald? Betekent een grote regionale verworteling automatisch dat de betrokken Kamerleden géén vertegenwoordigers van het hele Nederlandse volk zijn? Zorgde de regionale verbondenheid in het verleden ook voor het enkel verdedigen van regionale belangen? Is dit per definitie strijdig met elkaar?

#### **4. Neveneffecten**

In de Kieswet wordt bepaald, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, hoeveel ondersteuningsverklaringen een nieuwe politieke partij nodig heeft om aan verkiezingen deel te nemen. Deze ondersteuningsverklaringen moeten thans per kieskring worden verworven. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel is er geen verplichting meer voor regionale spreiding van ondersteuningsverklaringen. Voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer heeft een politieke partij dan in totaal 580 ondersteuningsverklaringen nodig. Vooruitlopend op de door de leden van de VVD-fractie in paragraaf 9 gestelde vraag, vragen zij of de indiener heeft overwogen om politieke partijen per provincie (zijnde een kieskring), ondersteuningsverklaringen te laten verwerven? De ondersteuningsverklaringen moeten dan worden afgelegd door personen die als kiezer zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing. Op deze manier is een

stevige basis voor politieke partijen over het gehele land verzekerd. De leden van de VVD-fractie vragen de indiener hier op in te gaan. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de indiener heeft overwogen om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen. Door de moderne communicatiemiddelen is het immers gemakkelijker om kiezers te bereiken. Ook is er sprake van een toename van de bevolking in Nederland. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling de door de initiatiefnemer opgesomde neveneffecten gelezen. Zo lezen deze leden dat de initiatiefnemer bezwaren heeft tegen het fenomeen van de «lijstduwer». De initiatiefnemer is van mening dat slechts personen op een lijst dienen te staan als zij daadwerkelijk voornemens zijn om als zij gekozen worden die functie ook te aanvaarden. Hoeveel gevallen kent de initiatiefnemers van lijstduwers die de drempel voor een voorkeurszetel enkel door een plaatsing op één regionale lijst hebben gehaald of zelfs de volledige kiesdeler en desondanks hun kandidatuur toch ingetrokken hebben?

Kan de initiatiefnemer aangeven hoeveel kandidaten hebben bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer dankzij het door hem genoemde doorschuifstelsel een zetel gekregen die zij in het geval er maar één landelijke kieslijst zou zijn geweest, niet zouden hebben gehad?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer het vooral voor nieuwe politieke partijen teveel «administratieve rompslomp» vindt opleveren als zij binnen het hele land ondersteuningsverklaringen moeten verzamelen om mee te kunnen doen aan landelijke verkiezingen. Bedoelt de initiatiefnemer daarmee ook te zeggen dat politieke partijen die vooral in één regio aanhang hebben, alleen daar hun benodigde ondersteuningsverklaringen moeten kunnen verzamelen? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het door de initiatiefnemer zelf verklaarde namelijk dat regionale vertegenwoordiging een achterhaald concept is?

De leden van SP-fractie delen de mening van de indiener dat het afschaffen van kieskringen kan leiden tot een transparanter verkiezingsproces en het verminderen van administratieve handelingen. Daarnaast delen de genoemde leden de opvatting dat door de uitbreiding van het aantal plekken op de kieslijsten er voor partijen voldoende mogelijkheid is regionale spreiding op de lijst te waarborgen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het systeem van zetelverdeling mede door de indeling in kieskringen complex is. De indiener schetst aan de hand van een rekenvoorbeeld het probleem dat naar zijn mening kleeft aan de indeling in kieskringen. Deze leden vragen de indiener, of het door hem gesignaleerde probleem niet alleen in theorie bestaat, maar ook in de praktijk heeft geleid tot toedeling van zetels die door kiezers als onrechtvaardig ervaren is. Deze leden ontvangen graag historische voorbeelden. Zijn er voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis, dat een kandidaat die in een bepaalde kieskring veel stemmen heeft gekregen niet de zetel toegewezen krijgt omdat de zetels in zijn kieskring al verdeeld zijn?

Is de indiener voornemens verdere voorstellen te doen tot wijziging van de Kieswet, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Onderkent de indiener, dat de toedeling van zetels volgens de Kieswet plaatsvindt in de eerste plaats op basis van het overschrijden van de voorkeurdrempel en in de tweede plaats op basis van de lijstvolgorde en niet op volgorde van het aantal behaalde stemmen? Onderkent de indiener, dat het in het huidige systeem kan voorkomen, dat een kandidaat de voorkeursdrempel heeft gehaald, maar toch geen zetel kan innemen omdat zijn partij onvoldoende zetels heeft behaald?

In de toelichting lezen de leden van de SGP-fractie het voorbeeld van een Fries die in Groningen niet op zijn lokale Friese kandidaat kan stemmen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre dit voorbeeld overeenstemt met de stelling dat er eigenlijk in de praktijk geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om in de verschillende kieskringen afwijkende lijsten in te dienen. Betekent zo'n voorbeeld niet juist dat partijen er blijkbaar toch nog steeds (enige) waarde aan hechten?

In de toelichting wordt het fenomeen van regionale «lijstduwers» behandeld als een negatief neveneffect. Kan de indiener een indicatie geven in hoeverre dit in de praktijk voorkomt?

Naar aanleiding van de beschrijving van het probleem van meervoudig gekozen kandidaten vragen de leden van de SGP-fractie zich af of het probleem dat er (in theorie) blijkbaar bestaat dat de daadwerkelijke verkiezing van kandidaten op de diverse lijsten willekeurig verloopt, niet op een andere manier opgelost kan worden? Was dit voor 1989 ook een probleem? Of werd de methode van loting als rechtvaardig gezien?

De indiener merkt op dat er voortaan een aantal ondersteuningsverklaringen van 580 nodig is voor de landelijke verkiezingen. De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat dit eenvoudiger te realiseren valt. Niettemin kan dit ook betekenen dat bijvoorbeeld partijen die er bewust voor zouden kiezen om (vooral) in een bepaalde regio actief te zijn, een groter aantal ondersteuningsverklaringen nodig heeft. Heeft de indiener de indruk dat dit in de praktijk problemen oplevert?

Het aantal ondersteuningsverklaringen voor de verkiezing van leden van het Europees parlement is op dit moment veel lager dan het benodigde aantal voor leden van de Tweede Kamer. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de wens om dit aantal gelijk te trekken ook daadwerkelijk in het wetsvoorstel is geregeld. In het voorgestelde artikel H4 wordt het Europees parlement niet afzonderlijk genoemd. Zou dat niet toch de voorkeur hebben? Hoe is immers anders precies duidelijk dat het aantal ondersteuningsverklaringen voor verkiezing van de Tweede Kamer moet worden gebruikt?

## **5. De praktijk**

Ingevolge het voorstel worden ook bij de verkiezingen voor provinciale staten de kieskringen afgeschaft. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie sluit dat voorstel aan bij de insteek die zij hebben met hun vragen over de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

## **6. Voorstel**

De leden van de VVD-fractie lezen dat ook voor de verkiezingen voor de Eerste Kamer de mogelijkheid om per provincie een lijst in te dienen wordt geschrapt. Mutatis mutandis gelden de reeds door deze leden gestelde vragen en opmerkingen ook voor de Eerste Kamer. Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat de indiener voorstelt als het gaat om de ondersteuningsverklaringen, gerelateerd aan verkiezingen voor de Eerste Kamer. Zij vragen de indiener daar op in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de opmerking van de Kiesraad of het wenselijk is dat als gevolg van het wetsvoorstel het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen voor de Eerste Kamerverkiezingen aanzienlijk wordt terug gebracht, en daarmee de kandidaatstelling laagdrempeliger wordt. Kan de initiatiefnemer ook daar op ingaan, mede in het licht van het feit dat hij wel voorstander blijkt te zijn van een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor Europese verkiezingen.

De leden van SP-fractie vragen een nadere overweging van de indiener over het aantal ondersteuningsverklaringen dat ingediend moeten worden voor de verkiezingen van de Eerste Kamer. Wat zijn de praktische consequenties van het verminderen van het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen? Is het mogelijk dat het aantal partijen dat deelneemt aan de Provinciale Statenverkiezingen groter wordt? Daarnaast vragen deze leden de indiener nader in te gaan op de vraag hoe de Wet kiescollege BES zich verhoudt tot de opmerking dat de grens voor het kiesgebied van de Eerste Kamer de grenzen van Europees Nederland zijn.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de initiatiefnemer tegen de rol van de Eerste Kamer aankijkt, nu en in de toekomst. Is gegeven de huidige kieswijze van de Eerste Kamer dit deel van het parlement niet in wezen gebaseerd op een districtenstelsel? Zou het daarbij niet ook zeer passend zijn om aparte lijsten per provincie te behouden in plaats van deze af te schaffen?

## **7. Draagvlak**

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het advies van de Kiesraad over het voorliggend wetsvoorstel. Zij vragen die initiatiefnemers nog eens expliciet in te gaan op de volgende punten die de Kiesraad noemde. Bijvoorbeeld dat de Kiesraad meent dat «niet gesteld kan worden dat kieskringen in de praktijk geen daadwerkelijke betekenis meer hebben». De Kiesraad wijst er in dat verband op dat bij de laatste Tweede Kamer en Provinciale Statenverkiezingen partijen wel degelijk van de mogelijkheid gebruik hebben gemaakt om per kieskring verschillende lijsten in te dienen. «Bovendien komt het bij verkiezingen voor dat partijen een kandidatenlijsten indienen in slechts één of enkele kieskringen». Kan de initiatiefnemer hier op in gaan?

De leden van de SGP-fractie vragen of er intussen meer zicht is op de visie van onder meer VNG, IPO, de Unie van Waterschappen en de bestuurscollege van de BES over dit voorstel.

## **8. Uitvoering**

Nu de indiener ook voorstelt om 13 provinciale hoofdstembureaus in te stellen, waaronder één voor de BES-eilanden, in plaats van de huidige 20 hoofdstembureaus (per kieskring), vragen de leden van de VVD-fractie of de indiener heeft overwogen om het aantal kieskringen te verminderen en wel in die zin dat de kieskringen aansluiten bij het aantal provincies, met daarbij een kieskring Bonaire. De kieskringen vallen dan samen met de provincies, met daarbij een kieskring voor Bonaire. Dit zou dan in totaal 13 kieskringen betekenen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het advies van de Kiesraad waarin wordt gesteld dat door het terugbrengen van het aantal hoofdstembureaus de werklast van de provinciale hoofdstembureaus zwaarder zal zijn dan die van de huidige hoofdstembureaus. Kan de initiatiefnemer ook hier op in gaan?

## **9. Financiën**

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de hoofdstembureaus in een provincie niet deelt. De Kiesraad daarentegen ziet geen onoverkomelijke problemen, mits de financiering voldoende wordt geregeld. Zij heeft daartoe navraag

gedaan bij betreffende hoofdstembureaus. Dat maakt deze leden benieuwd naar de randvoorwaarden die nodig zijn en de mate waarin die gerealiseerd kunnen worden. Zij zouden hierop graag een reactie van de regering ontvangen.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Onderdeel G*

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of er ook is overwogen om het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen op 500 of 600 te stellen in plaats van op 580.

Verder vragen zij hoeveel ondersteuningsverklaringen er op dit moment in de verschillende provincies nodig zijn. Kan hiervan een overzicht worden gegeven?

De voorzitter van de commissie,  
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx