

# KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - ~~XXXXXXXXXX~~

Aan  
de Minister van Binnenlandse Zaken  
-----

Uw brief van  
16 september 1976,  
nr. B76/2087

Ons kenmerk  
3762

's-Gravenhage, 21 maart 1985

Onderwerp  
Advies inzake een  
algehele herziening  
van de Kieswet

## Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van vragen, gesteld bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1975, heeft de Kiesraad bij brief van 27 oktober 1975 aan uw toenmalige ambtsvoorganger, de heer De Gaay Fortman, verzocht erin toe te stemmen, dat de Raad de voorbereiding van een algehele technische herziening van de Kieswet ter hand zou nemen. Bij brief van 16 september 1976, nr. B76/2087, berichtte minister De Gaay Fortman de Kiesraad, dat hij daarmee instemde. Hij maakte daarbij wel de kanttekening, dat de werkzaamheden, aan die algehele herziening verbonden, niet tot vertraging zouden mogen leiden van wijzigingen van de Kieswet, waarvan de verwezenlijking op korte termijn wenselijk werd geacht. Overeenkomstig de wens van de toenmalige minister is een aantal wijzigingen van de Kieswet, dat niet op de afronding van de algehele herziening van die wet kon wachten, bij voorrang tot stand gebracht dan wel aanhangig gemaakt. Een aantal daarvan vloeide voort uit de grondwetsherziening van 1983. Inmiddels zijn zes wijzigingen van de Kieswet tot stand gekomen, terwijl vier wijzigingsvoorstellen bij de Staten-Generaal in behandeling zijn.



Werkwijze

De door minister De Gaay Fortman aangegeven prioriteitstelling, zoals hiervoor vermeld, heeft tot gevolg gehad, dat de werkzaamheden van de Kiesraad aan de voorbereiding van een voorontwerp meer tijd hebben gekost dan aanvankelijk was voorzien. Enige vertraging daarbij is ook veroorzaakt, doordat tussentijds over een aantal onderwerpen adviesaanvragen aan de Kiesraad zijn gericht met het verzoek deze te betrekken bij zijn voorstellen betreffende de herziening van de Kieswet. Hiervan kunnen worden genoemd: termijnverkorting bij kamerontbinding, voorstellen betreffende wijziging van het systeem van zetelverdeling, combinatie van deelgemeenteraadsverkiezingen met andere verkiezingen, toegankelijkheid van stemlokalen voor gehandicapten, voorschriften betreffende het verlenen van machtiging aan derden tot het al dan niet aannemen van benoemingen, uitbreiding van de mogelijkheden tot schrappen van geregistreeerde namen van politieke groeperingen, het voorkomen van onregelmatigheden bij volmachtverlening en de vergroting van het effect van voorkeurstemmen. Gedurende perioden, waarin verkiezingen van de Tweede en Eerste Kamer en van het Europese Parlement plaatsvonden, hebben de werkzaamheden aan de herziening van de Kieswet nagenoeg stilgelegen, omdat de Kiesraad prioriteit moest verlenen aan de werkzaamheden, verband houdend met zijn functie als centraal stembureau.

De Kiesraad heeft de voorbereiding van de ontwerp-teksten voor de wet en de memorie van toelichting ten behoeve van de bespreking in de Raad gedelegeerd aan een door hem ingestelde commissie. Bij het beëindigen van de werkzaamheden hadden in deze commissie zitting mr dr. W.K.J.J. van Ommen Kloeke, mr P.C. Breedveld, mr F.J.W.M. van Dooren en mw E.F. Eering (respectievelijk secretaris, plaatsvervangend lid, adjunct-secretaris en ambtenaar van de Kiesraad), alsmede mr C. Borman, mr M. Bakker en mr J.J. Stam ( ambtenaren ten departement van Binnenlandse Zaken). In een eerder stadium hebben aan de besprekingen deelgenomen mr. A.F.C.L. Kievits (in leven lid van de Kiesraad) en mw. S. Schutte (destijds ambtenaar ten departement van Binnenlandse Zaken). De commissie kwam 47 maal bijeen.

De bovengeschetste werkwijze heeft geresulteerd in een voorontwerp van wet tot algehele herziening van de Kieswet, dat de Kiesraad u hierbij, vergezeld van een memorie van toelichting, aanbiedt. In het voorontwerp is verwerkt een tweetal eerder door de Kiesraad in de vorm van een wetsontwerp uitgebrachte adviezen, die niet tot de indiening van een voorstel tot tussentijdse wijziging van de Kieswet hebben geleid.

Dit betreft een advies van 13 oktober 1980 inzake de hoofdstukken A, D en E van de Kieswet en een advies van 22 april 1981 inzake de naamsregistratie van politieke groeperingen. Ook een viertal wetsvoorstellen tot wijziging van de Kieswet, dat bij de Staten-Generaal aanhangig is (wijziging van het tijdstip van de verkiezing en van de eerste samenkomst van vertegenwoordigende organen; verlening van kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-Nederlandse ingezetenen; verlening van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders niet-ingesetenen; wijziging van de bepalingen betreffende de uitsluiting van het kiesrecht) is in het bijgevoegde ontwerp geïncorporeerd.

### Opzet en indeling

Dat gekozen is voor het uitbrengen van een advies in de vorm van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting, brengt mee dat de opvattingen van de Kiesraad over een groot aantal onderwerpen impliciet zijn verwerkt in de memorie van toelichting bij het ontwerp, welke is geschreven als ware de Minister aan het woord. Voor kennisneming van de opvattingen van de Kiesraad wordt dan ook naar die memorie verwezen. In deze brief worden alleen de belangrijkste punten kort gereleveerd en wordt in het bijzonder ingegaan op enkele punten, waarover de Raad niet tot een meerderheidsstandpunt heeft kunnen komen.

Een belangrijk gezichtspunt, van waaruit het ontwerp is opgesteld, is de wens te komen tot vereenvoudiging van procedures en tot verbetering van de toegankelijkheid van de Kieswetbepalingen voor degenen die deze moeten hanteren (gemeenteambtenaren, politieke partijen, leden van stembureaus maar ook kiezers). Naar het oordeel van de Kiesraad past dit in het streven van de regering naar deregulering.

De indeling van de huidige Kieswet is in het ontwerp gehandhaafd op één uitzondering na: de bepalingen betreffende het stemmen per brief zijn in een afzonderlijk hoofdstuk L opgenomen, hetgeen een verlettering van de huidige hoofdstukken L tot en met Y tot gevolg heeft gehad. Overigens zijn deze bepalingen in het bijgevoegde ontwerp materieel niet gewijzigd, aangezien door u aan de Tweede Kamer een evaluatie van deze wijze van stemuitbrenging is toegezegd aan de hand waarvan gezien zal worden of uitbreiding van de categorieën briefstemmers verantwoord is. De Kiesraad zal gaarne in de gelegenheid worden gesteld u hierover van advies te dienen, zodra de bedoelde evaluatie heeft plaatsgevonden.

Bij het advies is nog niet gevoegd een ontwerp voor een nieuw Kiesbesluit met daarbij behorende modellen. De Kiesraad zal hierover een afzonderlijk advies uitbrengen.

Belangrijkste  
voorstellen

In het navolgende zullen de belangrijkste voorstellen van de Kiesraad kort uiteengezet worden. Voor een uitvoeriger uiteenzetting wordt verwezen naar de aangehaalde paragrafen van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Registratie  
kiesgerechtigdheid

De bepalingen betreffende de registratie van de kiesgerechtigdheid zijn in het ontwerp anders opgezet, in die zin dat de gemeentebesturen niet langer gehouden zijn een afzonderlijk kiezersregister bij te houden (§ 2 memorie van toelichting). De gemeenten kunnen dan die registratievorm kiezen die het beste past in het eigen administratieve systeem. De mogelijkheid inlichtingen in te winnen omtrent de opnemings van derden in het kiezersregister komt te vervallen. Ook zal het niet meer mogelijk zijn tegen betaling van kosten het kiezersregister geheel of gedeeltelijk in afschrift te verkrijgen. Deze voorstellen moeten gezien worden in het licht van de huidige opvattingen inzake de privacy.

Door de nieuwe opzet van de bepalingen inzake de kiezersregistratie vervalt de bepaling betreffende de vermelding van de namen van gehuwde vrouwen in het kiezersregister, die de afgelopen jaren in toenemende mate is bekritiseerd.

Beroep betreffende  
registratie  
kiesgerechtigdheid

Bij de in 1982 tot stand gekomen wijziging van de Kieswet werd een zekere unificatie van de in die wet voorkomende beroepsprocedures bereikt. De verschillende beroepsprocedures werden vervangen door beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Eén onderwerp werd in 1982 nog voorlopig van deze unificatie uitgezonderd: de in hoofdstuk D van de Kieswet geregelde rechtsgang in twee instanties bij de burgerlijke rechter tegen de beslissing van burgemeester en wethouders op een verzoek tot herziening van het kiezersregister bleef ongewijzigd gehandhaafd. Aangezien het hier vaak kwesties betreft waarbij het Nederlanderschap in het geding is, leek het beter eerst af te wachten welke vorm de procedure voor de vaststelling van het Nederlanderschap in de tot stand te brengen nieuwe Wet op het Nederlanderschap zou krijgen. De rechtsgang van hoofdstuk D van de Kieswet zou dan in aansluiting daarop opnieuw kunnen worden geregeld.

Inmiddels is de nieuwe Wet op het Nederlanderschap in werking getreden (Wet van 19 december 1984, Stb. 628). De in die wet neergelegde regeling impliceert dat in beginsel elk rechterlijk college te beoordelen kan krijgen of iemand het Nederlanderschap bezit. Uniformiteit in deze beoordeling is formeel niet gewaarborgd, maar materieel in belangrijke mate verzekerd door de mogelijkheid van

een rechterlijke beschikking ter zake op verzoek van een belanghebbende en de eventuele advisering door de minister van Justitie aan een rechterlijk college. Voor de Kieswet betekent dit dat er bij de keuze van een rechterlijk college voor de beoordeling van vragen inzake de kiesgerechtigdheid geen reden is om af te wijken van de rechtsgang die in het algemeen tegen beschikkingen op grond van de Kieswet openstaat, te weten het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In dit verband wijst de Kiesraad erop, dat bij geschillen ingevolge hoofdstuk D van de Kieswet ook andere aspecten dan het Nederlanderschap in het geding kunnen zijn, te weten het ingezetenschap, de uitsluiting van het kiesrecht en, bij niet-Nederlanders, de duur van het verblijf in Nederland.

Gelet op het vorenstaande wordt in het bijgevoegde ontwerp de bestaande rechtsgang bij de burgerlijke rechter betreffende de registratie van de kiesgerechtigdheid vervangen door beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (§ 12 memorie van toelichting).

Inhoudelijke  
beoordeling  
politieke  
groeperingen

De Kiesraad is van oordeel dat een inhoudelijke toetsing van doelstellingen van politieke groeperingen door centrale stembureaus in het kader van de beslissing op registratieverzoeken en door hoofdstembureaus in het kader van de beslissing over de geldigheid van kandidatenlijsten volstrekt uitgesloten dient te zijn (§ 3 memorie van toelichting). Teneinde de mogelijkheid van inhoudelijke beoordeling in het kader van de registratieprocedure uit te sluiten, is in het ontwerp de formulering van de afwijzingsgronden betreffende de registratieverzoeken aangepast.

Toetsing van doelstellingen en activiteiten van politieke groeperingen aan de openbare orde dient voorbehouden te zijn aan de onafhankelijke rechter in het kader van de procedure betreffende de ontbinding van verboden rechtspersonen, als neergelegd in de artikelen 15 en 16 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek. Indien een politieke groepering langs deze weg is ontbonden, dient registratie van haar aanduiding ingevolge de Kieswet uiteraard niet mogelijk te zijn.

De Kiesraad realiseert zich dat het te onzent geldende systeem van "open kandidaatstelling" (iedere kiezer is bevoegd een kandidatenlijst in te dienen, ongeacht of hij tot een politieke groepering behoort) meebrengt, dat niet verhinderd kan worden, dat personen, waarvan bekend is dat zij lid zijn van een verboden groepering, een

kandidatenlijst indienen. De Raad is evenwel van oordeel, dat invoering van een systeem waarin de bevoegdheid tot het indienen van kandidatenlijsten zou worden voorbehouden aan de politieke partijen, op gespannen voet zou staan met de Grondwet, die slechts individuele uitsluiting van het (actief en passief) kiesrecht bij rechterlijke uitspraak en op zeer beperkte gronden kent.

#### Procedure registratie politieke groeperingen

De opzet van de regeling inzake de naamsregistratie van politieke groeperingen is in het ontwerp aanzienlijk gewijzigd (§ 5 memorie van toelichting). Registratie ten behoeve van de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten wordt voorbehouden aan politieke groeperingen die een vereniging zijn met volledige rechtspersoonlijkheid. Voor registratie ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen wordt deze eis niet gesteld. In plaats daarvan wordt ondersteuning van het registratieverzoek door een bepaald aantal kiezers voorgeschreven. Voorts dient voor registratie voor alle verkiezingen een waarborgsom te worden voldaan.

De Kiesraad acht deze nadere voorschriften nodig teneinde te verzekeren dat alleen groeperingen worden geregistreerd die serieuze voornemens hebben om onder de te registreren aanduiding aan de verkiezing deel te nemen.

Voorts is de registratieregeling in het ontwerp zo ontworpen, dat registratie voor een "hogere" verkiezing registratie voor een "lagere" verkiezing overbodig maakt. Dit zal een aanzienlijke verlichting van werkzaamheden voor gemeenten en politieke partijen meebrengen.

Eén lid van de Kiesraad heeft overwegende bezwaren tegen het stellen van de eis van volledige rechtspersoonlijkheid aan politieke groeperingen die voor registratie in aanmerking wensen te komen. Dit lid is van oordeel dat voor registratie in beginsel geen zwaardere eisen moeten worden gesteld dan voor deelname aan de verkiezingen.

#### Kandidatenlijsten

Met betrekking tot de voorschriften betreffende de indiening van kandidatenlijsten stelt de Kiesraad enkele wijzigingen voor (§ 5 memorie van toelichting). Voorgesteld wordt groeperingen, die zitting hebben in het vertegenwoordigend orgaan, vrij te stellen van het vereiste van ondertekening van de lijst door een bepaald aantal kiesgerechtigden, woonachtig in de betreffende kieskring. Dit aantal wordt voor de niet in het vertegenwoordigend orgaan zitting hebbende groeperingen in het ontwerp verhoogd.

Voorts is de Kiesraad van oordeel dat de hoogte van de door niet in het vertegenwoordigend orgaan zitting hebbende groeperingen te betalen waarborgsom onafhankelijk dient te zijn van het aantal kieskringen waar een kandidatenlijst wordt ingediend.

De Kiesraad heeft er uitdrukkelijk van afgezien voorschriften in het ontwerp op te nemen die ertoe strekken het "ronselen" van handtekeningen ten behoeve van kandidatenlijsten tegen te gaan. De belangen die gediend zijn met een verdergaande controle op dit punt wegen, naar het oordeel van de Raad, niet op tegen de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblemen.

De Raad heeft een regeling ontworpen, die het overbodig maakt in verschillende kieskringen ingediende, niet-gelijklopende kandidatenlijsten van een politieke groepering door een daartoe strekkende verklaring tot een lijstengroep te verbinden. De voorgestelde regeling, volgens welke een lijstengroep van rechtswege tot stand komt, brengt een verlichting van de werkzaamheden voor de politieke partijen mee.

#### Stemming

Wat de gang van zaken tijdens de stemming betreft, bevat het ontwerp enkele nieuwe bepalingen betreffende een verbod op partijpolitieke propaganda in het stemlokaal, betreffende voorzieningen voor gehandicapten en betreffende het houden van twee verschillende stemmingen in één stemlokaal. Voorts wordt de formulering van de gronden voor ongeldigverklaring van stembiljetten aanzienlijk vereenvoudigd. De Kiesraad verwacht dat de voorgestelde redactie van de betreffende bepaling minder aanleiding tot geschillen zal geven en onnodige ongeldigverklaring zal voorkomen.

De regeling van de gang van zaken bij het stemmen met behulp van stemmachines is in het ontwerp goeddeels naar het Kiesbesluit verwezen. De Kiesraad acht dit nodig, opdat sneller kan worden ingespeeld op nieuwe technische ontwikkelingen op dit gebied.

#### Zetelverdeling

De bepalingen betreffende de berekening van de zetelverdeling, die door hun ingewikkeldheid voor niet-ingewijden nauwelijks toegankelijk zijn, zijn in het ontwerp redactioneel aanzienlijk vereenvoudigd.

De Kiesraad acht het voor het vertrouwen van de kiezer in de werking van het kiesstelsel van belang, dat dit stelsel in de wet zo begrijpelijk mogelijk is geformuleerd.

Overigens is de Raad van oordeel, dat aan de essentialia van het zetelverdelingssysteem niet moet worden getornd. De invoering van een nieuwe berekeningsmethode, die een betere uitwerking van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging zou



zijn dan het te onzent geldende stelsel d'Hondt (het zg. systeem-AZ), wordt ontraden op grond van de te verwachten problemen bij de toepassing door de centrale stembureaus en de ondoorzichtigheid voor de kiezers.

#### Voorkeurstemmen

Wel doet de Kiesraad naar aanleiding van uw adviesaanvraag van 16 februari 1983 een voorstel tot verbetering van de regeling betreffende verkiezing door voorkeurstemmen. De voorgestelde regeling voorziet erin, dat ook bij groeperingen die niet-gelijkkluidende kandidatenlijsten hebben ingediend, de in de verschillende kieskringen op een kandidaat uitgebrachte stemmen worden bijgeteld. In het ontwerp wordt niet langer de lijstkiesdeler, doch de (voor alle lijsten gelijke) kiesdeler als maatstaf voor verkiezing door voorkeurstemmen gehanteerd. Voorts vindt in de voorgestelde opzet geen overdracht van overschotstemmen aan andere kandidaten meer plaats, hetgeen een niet onaanzienlijke vereenvoudiging betekent voor de centrale stembureaus.

De Kiesraad is verdeeld over de vraag of de drempel die geldt om door voorkeurstemmen te kunnen worden gekozen (thans de helft van de lijstkiesdeler), dient te worden verlaagd. Een aantal leden van de Raad is van oordeel, dat deze drempel verlaagd zou moeten worden tot 25% van de kiesdeler, teneinde de invloed van de kiezers op de samenstelling van de vertegenwoordigende organen te versterken. Een even groot aantal leden van de Raad echter voelt niet voor een dergelijke verlaging, omdat daardoor de mogelijkheden van politieke partijen om de meest gewenste fractiesamenstelling te realiseren, te zeer zouden worden beperkt. Bovendien achten deze leden een bezwaar van verlaging van deze drempel, dat daardoor een verkiezingsstrijd binnen de politieke partijen kan ontstaan. In het bijgevoegde ontwerp is de drempel van de helft van de kiesdeler gehandhaafd.

#### Lijstencombinaties

Eveneens verdeeld is de Kiesraad over de vraag of de mogelijkheid, kandidatenlijsten van verschillende politieke groeperingen tot een lijstencombinatie te verbinden, moet worden gehandhaafd. Een aantal leden van de Raad is van oordeel dat de mogelijkheid van lijstencombinatie zou dienen te vervallen. Deze leden baseren hun oordeel op het feit dat de figuur van de lijstencombinatie niet heeft bijgedragen tot een bundeling van politieke partijen, terwijl dit het belangrijkste motief was voor de invoering van deze figuur. Volgens deze leden is in de praktijk gebleken dat zetelwinst doorgaans de enige drijfveer is voor het aangaan van lijstencombinaties. De deelnemende groeperingen blijken na de verkiezing telkens weer te kiezen voor een onafhankelijke opstelling. Als bezwaar

tegen de lijstcombinatie zien deze leden, dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging daardoor enigszins wordt aangetast en dat de doorzichtigheid van het kiesstelsel voor de kiezer daardoor wordt verminderd.

Een even groot aantal leden van de Raad is evenwel voorstander van handhaving van de figuur van de lijstcombinatie. Deze leden wijzen erop dat deze figuur, gezien het gebruik dat ervan wordt gemaakt, kennelijk in een behoefte voorziet en dat zij in het parlement niet of nauwelijks ter discussie is gesteld. Voor deze leden is voorts van belang dat de mogelijkheid van lijstcombinatie nog niet zolang geleden (in 1973) in de Kieswet is opgenomen.

In het bijgevoegde ontwerp is de mogelijkheid van lijstcombinatie gehandhaafd.

De Kiesraad is wel unaniem van oordeel dat, indien de mogelijkheid van lijstcombinatie blijft bestaan, deze ook dient te gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen. Deze uitbreiding is in het ontwerp opgenomen.

Meervoudige  
verkiezing  
van een  
kandidaat

Ten aanzien van de regeling betreffende de zetelverdeling merkt de Kiesraad tenslotte op, dat hij van oordeel is dat de loting bij meervoudige verkiezing van een kandidaat dient te vervallen. In plaats daarvan is een regeling ontworpen, waarin de door de kandidaat in de onderscheiden kieskringen behaalde aantallen stemmen bepalend zijn voor de vraag, op welke lijst hij gekozen wordt verklaard.

Stemmen bij  
volmacht

Naar aanleiding van onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan bij het stemmen bij volmacht heeft de Kiesraad zich beraden over de mogelijkheid misbruik van deze vorm van stemuitbrenging tegen te gaan door het stellen van nadere voorschriften. Dit heeft geresulteerd in enkele aanvullende bepalingen in het ontwerp (§ 8 memorie van toelichting). Uitgangspunt voor de Raad is wel geweest, dat het stemmen bij volmacht niet onnodig door procedurevoorschriften moet worden belemmerd, gezien het grote aantal kiezers dat van deze wijze van stemuitbrenging gebruik maakt.

Benoeming en  
toelating

In het ontwerp worden voorstellen gedaan tot vereenvoudiging van de procedure bij aanneming van de benoeming tot lid van een vertegenwoordigend orgaan en tot verkorting van de termijn ter zake voor de bij een verkiezing gekozen leden (§ 9 memorie van toelichting). Voor de aanneming van de benoeming in een tussentijds ontstane vacature wordt de geldende termijn gehandhaafd.

Machtiging van  
partijfunc-  
tionarissen

Een onderwerp dat recentelijk in de politieke belangstelling heeft gestaan is de vraag of machtiging van partijfunctionarissen tot het verrichten van benoemingshandelingen namens de benoemde dient te worden toegestaan.

De Kiesraad heeft zich beraden over de vraag of het wenselijk en mogelijk is terzake nadere regels te stellen. Hij is daarbij tot de volgende bevindingen gekomen. Allereerst betwijfelt de Raad of interne partijregelingen die een doorbreking van de volgorde van verkiezing beogen, ertoe leiden dat geen recht wordt gedaan aan de wens van de kiezer. Immers het is algemeen bekend dat het systeem van de Kieswet meebrengt, dat de verkiezing van kandidaten niet in alle gevallen rechtstreeks aan de wil van de kiezer kan worden toegeschreven. Ook andere factoren, zoals de lijstvolgorde en loting, spelen daarbij een belangrijke rol. Afgezien hiervan ziet de Kiesraad ook geen mogelijkheden om door middel van nadere voorschriften effectief op te treden tegen administratieve handwijzen als hier bedoeld. Denkbaar zou zijn in de wet te bepalen dat alleen kandidaten die in het buitenland woonachtig zijn, een gemachtigde kunnen aanwijzen voor het verrichten van benoemingshandelingen. Door een dergelijke bepaling kan echter niet worden verhinderd dat kandidaten tevoren ondertekende afstandsverklaringen bij het partijsecretariaat deponeren, welke van daaruit naar het centraal stembureau worden gezonden. Een dergelijke bepaling zou derhalve slechts tot gevolg hebben dat bij vacaturevervulling nodeloos een groot aantal formaliteiten moet worden verricht, met de daaruit voortvloeiende vertragingen, zonder dat het gewenste effect daarmee bereikt zou worden. De Kiesraad acht het een illusie te verwachten dat men door een dergelijke bepaling politieke partijen de mogelijkheid ontnemt druk uit te oefenen op kandidaten om hun benoeming niet te aanvaarden; voor een kandidatuur bij toekomstige verkiezingen zal de kandidaat immers weer van de medewerking van zijn partij afhankelijk zijn. De Kiesraad ziet dan ook geen reden de opneming van een bepaling van bedoelde strekking in de wet voor te stellen. De Raad wijst er nog op dat de kandidaat te allen tijde de machtiging kan herroepen en derhalve invloed behoudt op zijn benoeming. De Kiesraad heeft - hoewel dit slechts zijdelings met de herziening van de Kieswet verband houdt - mede aandacht geschonken aan de problemen die zich in de praktijk hebben voorgedaan met betrekking tot gemeenteraadsleden ten aanzien waarvan het vermoeden bestond dat zij niet in de betreffende gemeente werkelijke woonplaats hadden. Gesuggereerd is dat dit probleem zou kunnen worden opgelost door in de gemeentewet en de Provinciewet opnieuw een zekere duur van ingezetenschap als voorwaarde voor het lidmaatschap van de gemeente-

Woonplaatsvereiste

raad c.q. provinciale staten op te nemen, zoals tot 1965 gegolden heeft. De Kiesraad is van oordeel dat invoering van een daartoe strekkende bepaling geen soelaas biedt met betrekking tot de problemen die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Indien het bewijs, dat iemand - hoewel hij in het bevolkingsregister is opgenomen - geen werkelijke woonplaats in een gemeente heeft, moeilijk te leveren is, geldt dat evenzeer voor het bewijs, dat iemand niet sedert een bepaald tijdstip in de gemeente werkelijke woonplaats heeft. De Kiesraad is bovendien van oordeel, dat een dergelijke bepaling een ongewenste beperking zou betekenen met betrekking tot het passief kiesrecht. Aldus zouden wellicht bekwame kandidaten van het lidmaatschap worden uitgesloten, alleen omdat zij eerst kort in de provincie onderscheidenlijk in de gemeente woonachtig zijn. Tenslotte is een overweging voor de Kiesraad om deze suggestie af te wijzen, dat het primair aan politieke groeperingen en kiezers moet worden overgelaten te beoordelen of een kandidaat voldoende gekwalificeerd is voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan.

Termijnverkorting  
bij kameront-  
binding

Naar aanleiding van een uit 1976 daterend verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, De Gaay Fortman, heeft de Kiesraad in het kader van de onderhavige herziening de mogelijkheden tot verkorting van de termijnen bij kamerontbinding onderzocht (§ 10 memorie van toelichting). De Raad is tot de conclusie gekomen dat deze mogelijkheden zonder ingrijpende wijzigingen in de thans in de Kieswet neergelegde procedures zeer beperkt zijn. De Raad merkt allereerst op dat de benodigde tijd vóór de kandidaatstelling met name toe te schrijven is aan de periode die politieke partijen nodig hebben voor de opstelling van hun kandidatenlijsten. Gebleken is, dat sommige partijen een verkorting van deze periode van ca. 35 dagen onmogelijk achten in verband met de interne kandidaatstellingsprocedures. Van een centrale kandidaatstelling verwacht de Kiesraad geen werkelijke verkorting van deze termijn. Centrale kandidaatstelling zou wellicht voor sommige politieke partijen eenvoudiger zijn (de kandidatenlijsten en bewilligingsverklaringen behoeven dan niet naar regionale tussenpersonen te worden verzonden), andere partijen, die hun interne kandidaatstellingsprocedure hebben gedecentraliseerd, zullen hierdoor echter juist meer problemen krijgen. Daarbij zij opgemerkt, dat centrale kandidaatstelling betekent, dat het werk dat nu door de 18 hoofdstembureaus wordt verricht, dient te geschieden door de Kiesraad. De administratieve ondersteuning van de Raad zou bij een dergelijke taakuitverzwaring aanzien-

Verkorting van de termijn tussen ontbindingsbesluit en stemming zou politieke partijen ertoe dwingen voor het geval van kamerontbinding speciale, minder inspraak toelatende spoedprocedures vast te stellen. Het belang van een democratische totstandkoming van de kandidatenlijsten zou het dan moeten afleggen tegen het belang van een snelle raadpleging van de kiezers. Verkorting van deze termijn zou bovendien het tijdig afhandelen van eventuele beroepen tegen besluiten van het centraal stembureau omtrent kort vóór het ontbindingsbesluit ingediende registratieverzoeken van politieke partijen vrijwel onmogelijk maken. Tenslotte zou verkorting van deze termijn de deelname van in het buitenland woonachtige kiezers aan de verkiezing ernstig bemoeilijken.

De periode tussen kandidaatstelling en stemming zou, naar het oordeel van de Kiesraad, met maximaal twee weken kunnen worden bekort, indien men bereid zou zijn bestaande rechtswaARBorgen betreffende de geldigheid van kandidatenlijsten (herstel van verzuimen, mogelijkheid van beroep) te laten vervallen.

De Kiesraad heeft vervolgens de mogelijkheden onderzocht om tot termijnverkorting te komen door het ineenschuiven van de interne partijprocedures met betrekking tot de totstandkoming van de kandidatenlijsten en de wettelijke verkiezingsprocedure. De Raad heeft daarbij als uitgangspunt genomen dat het te onzent geldende beginsel van de voorkeurstem dient te worden gehandhaafd. De Raad ziet mogelijkheden tot het ineenschuiven van deze beide procedures, indien geaccepteerd zou worden dat de kandidatenlijsten niet op het stembiljet worden afgedrukt. Wel zullen in het stemlokaal kandidatenlijsten kunnen worden opgehangen. De kiezer dient dan op het stembiljet het nummer van de lijst en van de kandidaat van zijn voorkeur in te vullen.

De Kiesraad is tot de conclusie gekomen, dat door ineenschuiving van procedures kan worden bereikt dat de termijn tussen het ontbindingsbesluit en de stemming wordt ingekort van elf tot acht weken. Tegenover deze (relatief geringe) tijdwinst staan wel enkele bezwaren. Allereerst valt te verwachten dat het invullen van een stembiljet door daarop het nummer van de lijst en van de kandidaat te vermelden, voor een aantal kiezers problemen zal opleveren. Bovendien zal het in deze opzet voor kiezers, woonachtig in het buitenland, veelal onmogelijk zijn een voorkeurstem uit te brengen. De Kiesraad betwijfelt ernstig of de voordelen van een tijdwinst van drie weken opwegen tegen deze nadelen. De Raad wijst er in dit verband op, dat deze tijdwinst in het niet valt bij het tijdverlies, dat het gevolg is van het optreden van een interimkabinet.

Gelet op de twijfels die er zijn over de wenselijkheid van een verstrekkende wijziging van het systeem van de Kieswet om tot enige termijnverkorting te komen, is ervan afgezien een dergelijke wijziging uit te werken in het onderhavige ontwerp.

Verkiezing Eerste  
Kamer

Bij de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, is wijziging gebracht in de bepalingen van de Kieswet betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer. Als uitvloeisel van de grondwetsherziening van begin 1983 is daarbij de zittingsduur van die Kamer van zes naar vier jaren teruggebracht en werd tevens bepaald dat de Eerste Kamer telkens binnen drie maanden na de verkiezing van provinciale staten in haar geheel zou worden gekozen. Voorts is bij die wijziging van de Kieswet de verdeling van het land in vier kiesgebieden opgeheven en is voor de toewijzing van restzetels overgegaan op hetzelfde systeem als geldt voor de Tweede-Kamerverkiezing. Bij de parlementaire behandeling van die wetswijziging is door u meegedeeld, dat eventuele andere wijzigingen van de regeling betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer aan de orde zouden komen bij de algehele herziening van de Kieswet. In het bijgevoegde ontwerp stelt de Kiesraad op een tweetal punten een materiële wijziging voor van de regeling betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer (§ 11 memorie van toelichting).

In de eerste plaats wordt ook bij de verkiezing van de Eerste Kamer voorzien in de mogelijkheid boven de kandidatenlijst de aanduiding van de betreffende politieke groepering te plaatsen. Voorts wordt de regeling betreffende lijstverbinding goeddeels gelijkgetrokken met die welke voor de Tweede-Kamerverkiezing geldt. Dat wil zeggen dat ook bij de Eerste-Kamerverkiezing onderscheid zal worden gemaakt tussen lijstengroepen en lijstcombinaties.

Bij de parlementaire behandeling van de recente wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer is door het lid van de Tweede Kamer, de heer Schutte, de suggestie gedaan om bij de Eerste-Kamerverkiezing de verdeling van restzetels te laten verlopen volgens het stelsel van de grootste overschotten met een drempel van de helft van de kiesdeler, dit teneinde "dubbele benadeling" van de kleine partijen door het stel-

sel van de grootste gemiddelden te voorkomen. Deze suggestie is door u ter bestudering voorgelegd aan de Kiesraad. Na bestudering van de effecten van dit voorstel is de Raad tot de conclusie gekomen, dat de kleine partijen de (dubbele) benadeling die zij ondervinden van het stelsel van de grootste gemiddelden in voldoende mate kunnen neutraliseren door lijstverbindingen aan te gaan. Toepassing bij de Eerste-Kamerverkiezing van het stelsel van de grootste overschotten met een drempel van 50 of 75% van de kiesdeler, zou weliswaar voorkomen dat de grote partijen tot splitsing van hun lijsten overgaan. Een dergelijke systeem zou echter voor de kleine partijen geen of nauwelijks enige meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige regeling. In het ontwerp is derhalve de in 1983 ingevoerde regeling betreffende de verdeling van restzetels bij de Eerste-Kamerverkiezingen ongewijzigd gehandhaafd.

#### Kieskringindeling

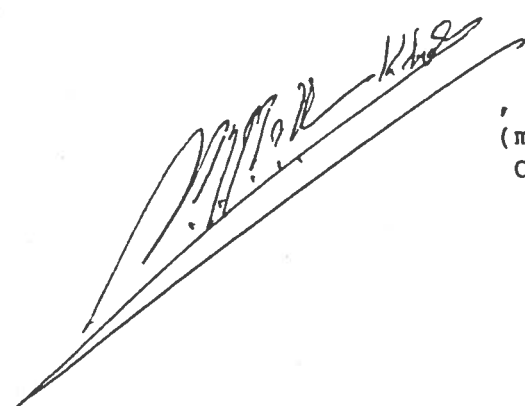
In het kader van de opstelling van het herzieningsontwerp heeft de Kiesraad ook de indeling in kieskringen onder de loupe genomen (§ 13 memorie van toelichting). Hierover is in 1977 alle provinciale besturen om hun opvattingen gevraagd. De Kiesraad stelt op dit punt geen ingrijpende wijzigingen voor. De belangrijkste overweging daarvoor is, dat de interne organisatie van politieke partijen veelal is gebaseerd op de indeling in kieskringen. Wijzigingen in die indeling kunnen derhalve verstrekkende gevolgen hebben voor de interne organisatie van partijen. Wijziging van de kieskringindeling is alleen voorgesteld in enkele gevallen, waarin daarom is verzocht door het betrokken provinciaal of gemeentebestuur. De Kiesraad heeft overwogen voor te stellen het aantal kieskringen ten behoeve van de provincialestatenverkiezingen in de provincies Limburg (acht) en Zeeland (zeven) te verkleinen, omdat deze aantallen in verhouding tot het inwonertal en de oppervlakte in vergelijking met de aantallen kieskringen in de overige provincies nogal groot zijn. De Raad heeft hiervan afgezien omdat de betrokken provinciale besturen daar niet om hebben verzocht. Hij geeft u in overweging aan de besturen van deze provincies uitdrukkelijk de vraag voor te leggen of een verkleining van het aantal kieskringen op bezwaren zou stuiten. De mogelijkheid ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen de grotere gemeenten in kieskringen te verdelen komt in het ontwerp te vervallen.

Verdere behandeling De Kiesraad geeft u in overweging het bijgevoegde ontwerp van wet te doen toekomen aan de besturen van de gemeenten en de provincies ter kennisneming, alsmede aan de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, teneinde deze in de gelegenheid te stellen op- en aanmerkingen te maken over het ontwerp. Voorts stelt de Raad u voor advies te vragen over het ontwerp aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken. Intussen zal de Kiesraad de opstelling van een ontwerp voor een herzien Kiesbesluit en de daarbij behorende modellen ter hand nemen.

De Kiesraad,



, voorzitter  
(dr. H.M. Franssen)



, secretaris  
(mr dr. W.K.J.J. van  
Ommen Kloeke)



# KIESRAAD

---

**Algehele herziening van  
de Kieswet**



bij provinciale statenverkiezingen groter blijkt te zijn dan bij verkiezingen van de Tweede Kamer (in 1982 23,3% van de uitgebrachte stemmen tegen 9,6% bij de verkiezing van de Tweede Kamer). Een uitschieter vormt hierbij de provincie Limburg, waar bij de statenverkiezingen van 1982 ruim de helft van de stemmen niet op de lijsttrekker is uitgebracht (gegevens ontleend aan een scriptie van R. Hessing van april 1984, getiteld "Bij voorkeur. Een onderzoek naar het gebruik van voorkeurstemmen").

Moet derhalve aangenomen worden dat de voorgestelde wijziging van de regeling bij de statenverkiezingen meer effect zal hebben, dit is naar mijn oordeel geen reden deze wijziging te beperken tot de verkiezingen van de Tweede Kamer.

Integendeel, het feit dat bij die verkiezingen relatief veel voorkeurstemmen worden uitgebracht, is juist een reden om recht te doen aan de bijzondere betrokkenheid van de kiezer.

Voor de gemeenteraadsverkiezingen zal de voorgestelde regeling, waarbij de in verschillende kieskringen verkregen voorkeurstemmen worden samengeteld, geen gevolgen hebben.

Immers volgens het ontwerp zal indeling van gemeenten in kieskringen niet meer mogelijk zijn.

#### 7.4. De verdeling van de zetels over de kandidatenlijsten

##### 7.4.1. Huidige regeling

De huidige regeling van de verdeling van zetels over de lijsten dateert van 1933.

Zij maakt onderscheid tussen verkiezingen voor vertegenwoordigende organen met 19 of meer leden (Tweede Kamer, Europese Parlement, provinciale staten en raden van gemeenten met meer dan 20.000 inwoners) en die voor vertegenwoordigende organen met minder dan 19 leden (raden van gemeenten met ten hoogste 20.000 inwoners).

In beide gevallen wordt eerst aan iedere lijst een aantal zetels toegewezen overeenkomende met het aantal "gehele kiesdelers" dat die lijst heeft behaald.

Vervolgens worden de restzetels toegekend, in het eerste geval aan de lijsten die na toekenning van een of meer restzetels het grootste gemiddelde aantal stemmen per toegekende zetel hebben behaald (huidige artikel N6, eerste lid), en in het tweede geval aan de lijsten die na deling door de kiesdeler de grootste overschotten hebben (huidige artikel N7, eerste lid).

De invoering van dit gemengde stelsel is destijds geschied op voorstel van het toenmalige lid van de Tweede Kamer, mr. G. van den Bergh.

Het systeem dat wordt gehanteerd voor de vertegenwoordigende organen met 19 of meer leden leidt tot dezelfde uitkomsten als het zgn. systeem-d'Hondt, doch via een eenvoudiger berekeningsmethode (het zgn systeem-Hagenbach-Bischoff).

Sinds 1935 is hieraan voor wat de Tweede-Kamerverkiezingen betreft toegevoegd een bepaling dat lijsten waarop een aantal stemmen is uitgebracht lager dan de kiesdeler, niet voor een restzetel in aanmerking komen (kiesdrempel; artikel N6, tweede lid). Aan het stelsel van de grootste overschotten, dat bij de kleinere gemeenten wordt gehanteerd (het zgn. systeem-Roget), is een kiesdrempel van 75% van de kiesdeler gekoppeld om te voorkomen dat een lijst met een gering aantal stemmen



een (rest)zetel zou kunnen bemachtigen. Overigens is het denkbaar dat door toepassing van het stelsel van de grootste overschotten niet alle restzetels kunnen worden toegekend. In dat geval worden de overige restzetels toegekend volgens het stelsel van de grootste gemiddelden (huidige artikel N7, tweede lid).

7.4.2. Voorstellen tot wijziging van het zetelverdelingsstelsel (het zgn. systeem-AZ)

Algemeen is bekend dat het stelsel van de grootste gemiddelden, zoals dat wordt gehanteerd bij vertegenwoordigende organen met 19 of meer leden, een zekere bevoordeling van de grote partijen oplevert. Van het stelsel van de grootste overschotten is daarentegen bekend, dat het de kleine partijen enigszins bevoordeelt. In de loop der tijd zijn verschillende pogingen ondernomen om tot een stelsel te komen waarmee de absolute evenredigheid beter kan worden benaderd.

De belangrijkste poging daartoe betreft een door F.J. Lisman, J.A.C. Lisman en H.J.J. te Riele ontwikkelde berekeningsmethode, door de auteurs genoemd "het systeem-AZ" (zie onder meer Economisch-Statistische Berichten nr. 3151 van 26 april 1978, Intermediair nr. 23 van 1977 en het Nederlands Juristenblad van 13 juni 1981, nr. 24). Door mijn toenmalige ambtsvoorgangers is de Kiesraad bij brieven van 5 oktober 1977 en 5 juni 1978 verzocht het zgn. systeem-AZ aan een onderzoek te onderwerpen. De Kiesraad heeft naar aanleiding daarvan advies uitgebracht in het kader van zijn voorstellen tot algehele herziening van de Kieswet.

Het systeem-AZ werkt beknopt samengevat als volgt (indien het wordt toegepast bij de verkiezing van de Tweede Kamer):

- a. Eerst wordt bepaald welke partijen de kiesdrempel (=kiesdeler) hebben behaald.
- b. De aantallen stemmen die deze partijen hebben behaald worden gedeeld door het totaal aantal stemmen van deze partijen gezamenlijk en vermenigvuldigd met 150. De stemmen, uitgebracht op de partijen die geen zetel hebben behaald, blijven dus buiten beschouwing.
- c. Vervolgens worden de aldus verkregen getallen naar boven of naar beneden afgerond. Zo verkrijgt men de (voorlopige) zetelaantallen.
- d. Indien het totaal van de voorlopige zetelaantallen meer of minder dan 150 bedraagt, wordt het aantal stemmen van elke partij gedeeld door een iets groter c.q. kleiner getal dan het totaal aantal stemmen van de partijen die de kiesdrempel hebben gehaald, zodanig dat men een afgeronde zetelverdeling krijgt, die wél tot een totaal van 150 zetels leidt. Dit getal moet door "trial and error" worden gevonden.

In dit systeem is er derhalve geen sprake van restzetels.

Volgens de ontwerpers van het systeem-AZ zou met dit systeem een optimale aansluiting worden verkregen tussen de stemcijfers en de zetelaantallen. Met andere woorden: het systeem-AZ zou leiden tot de maximaal haalbare evenredige vertegenwoordiging.

Bij de bestudering van het systeem-AZ heeft de Kiesraad gekozen voor een empirische benadering, omdat de raad aan een feitelijke evaluatie



meer waarde meende te moeten hechten. Aan de hand van de uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen van 1952 tot en met 1982 zijn berekeningen uitgevoerd die een vergelijking mogelijk maken tussen de toepassing van het ten onzent geldende stelsel van de grootste gemiddelden, het systeem-AZ en het stelsel van de grootste overschotten. Daaruit blijkt dat de zetelverdelingen die berekend zijn door middel van het systeem-AZ, liggen tussen die welke berekend zijn aan de hand van het stelsel van de grootste gemiddelden en dat van de grootste overschotten.

Over de 10 kamerverkiezingen tussen 1952 en 1982 (waarbij het in totaal ging om 1450 kamerzetels) zou in totaal in 16 gevallen een zetel van een partij naar een andere zijn overgegaan.

Ten opzichte van het stelsel van de grootste overschotten zou met het systeem-AZ in 18 gevallen een zetel naar een andere partij zijn overgegaan.

De verschillen tussen de uitkomsten met het systeem-AZ en met een van de andere stelsels bedroegen voor één partij nooit meer dan één zetel. Uit de berekeningen blijkt dat het stelsel van de grootste gemiddelden ten opzichte van het systeem-AZ de grote partijen bevoordeelt en de kleine benadeelt. Het stelsel van de grootste overschotten blijkt ten opzichte van het systeem-AZ de kleine partijen te bevoordelen en de grote te benadelen. Uit het feit dat de uitkomsten met toepassing van het systeem-AZ liggen tussen die met toepassing van de beide andere stelsels, mag worden afgeleid dat het systeem-AZ de evenredigheid beter benadert dan de beide andere stelsels.

Hoewel het systeem-AZ derhalve een betere uitwerking vormt van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dan de beide zetelverdelingsstelsels die de Kieswet kent, meent de Kiesraad niettemin te moeten ontraden om op dit systeem over te gaan.

Argumenten die de Kiesraad daarbij aanvoert zijn:

- a. Met de sinds 1933 gehanteerde zetelverdelingsstelsels is men in de praktijk vertrouwd. Het feit dat het stelsel van de grootste gemiddelden de grote partijen enigszins bevoordeelt, is bekend en wordt ook vrij algemeen geaccepteerd.
- b. Het feit dat bij het systeem-AZ door middel van "trial and error" moet worden gezocht naar een noemer die een zodanige zetelverdeling oplevert dat het totale zetelaantal 150 bedraagt, maakt een vreemde indruk en zal het vertrouwen in de juiste werking van dit systeem bij de kiezers niet ten goede komen.
- c. De centrale stembureaus zullen met een foutloze toepassing van het systeem-AZ grote moeite hebben.
- d. Door de ingewikkeldheid zal de toepassing van het systeem-AZ aanleiding kunnen geven tot geschillen betreffende de juistheid van de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

Bovendien wijst de Kiesraad erop, dat de Grondwet niet verplicht tot een regeling die tot een maximaal haalbare evenredige vertegenwoordiging leidt. Artikel 53, eerste lid, van de Grondwet immers bepaalt, dat de leden van de kamers der Staten-Generaal worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. Behalve het door de wetgever gekozen zetelverdelingsstelsel vormen ook de bij de Tweede-Kamerverkiezingen gehanteerde kiesdrempel en de mogelijkheid van lijstencombinatie een zekere aantasting van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Gelet op het vorenstaande is in het onderhavige wetsontwerp geen wijziging van het systeem voor de verdeling van zetels over de lijsten





voorgesteld.

#### 7.5 Regeling bij meervoudige verkiezing van een kandidaat

Het feit dat de politieke partijen in de onderscheiden kieskringen (gedeeltelijk) verschillende kandidatenlijsten kunnen indienen, kan ertoe leiden dat kandidaten op meer dan één lijst of stel gelijklopende lijsten zijn gekozen.

Artikel N18 van de huidige Kieswet bepaalt dat in dat geval door loting wordt bepaald op welk van de lijsten de kandidaat als gekozen geldt. Op de overige lijsten wordt de als eerstvolgende in aanmerking komende kandidaat gekozen verklaard. Indien meer dan één loting moet plaatsvinden en de volgorde van de lotingen van invloed kan zijn op de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan, dient eerst door loting te worden bepaald in welke volgorde de lotingen plaatsvinden. De hier bedoelde lotingen vinden plaats tijdens de zitting waarin het centraal stembureau de verkiezingsuitslag bekend maakt.

Een bezwaar van deze regeling is allereerst dat de uitkomst daarvan in de praktijk willekeurig is. Een bezwaar is bovendien dat de regeling leidt tot gecompliceerde lotingen, waarbij fouten niet uitgesloten zijn. Bovendien blijkt in de praktijk dat verschillende politieke partijen, om bij de aanwijzing van hun kandidaten niet van het lot afhankelijk te zijn, interne regelingen hebben getroffen die gekozen kandidaten voorschrijven in bepaalde gevallen hun benoeming niet aan te nemen ten gunste van een op een andere lijst voorkomende kandidaat.

Gezien de bezwaren van de huidige regeling wordt in het onderhavige ontwerp voorgesteld af te stappen van de loting bij meervoudige verkiezing en deze te vervangen door een bepaling dat een meervoudig gekozen kandidaat als gekozen geldt op de lijst waarop de meeste stemmen op hem zijn uitgebracht (artikel 018). De uitkomst hiervan is minder willekeurig dan die van loting.

In het uitzonderlijke geval, dat een kandidaat op twee lijsten hetzelfde grootste aantal stemmen heeft behaald, geldt hij als gekozen in de kieskring met het laagste nummer. Dit criterium is weliswaar volstrekt willekeurig, doch dit behoeft geen bezwaar te zijn. Loting is niet minder willekeurig, terwijl een bezwaar daarvan, zoals gezegd, is, dat de aanwijzing van kandidaten dan niet vóór de zitting van het centraal stembureau kan worden afgerond.

De formulering van het tweede lid van artikel 018 brengt met zich mee, dat van alle meervoudig gekozen kandidaten op hetzelfde ogenblik wordt vastgesteld op welke lijst zij als gekozen gelden. Het centraal stembureau wijst ook de op de overige lijsten gekozen kandidaten tegelijkertijd aan. Ook daarbij kan zich de situatie voordoen, dat een of meer kandidaten meervoudig gekozen zijn. Op deze kandidaten wordt dan weer het eerste lid toegepast.

#### § 8. Stemmen bij volmacht

De mogelijkheid bij volmacht te stemmen is al sinds 1928 in de Kieswet opgenomen. De regeling ter zake is sindsdien vele malen gewijzigd. In sommige gevallen betrof het beperkingen om misbruik van de regeling tegen te gaan. In andere gevallen ging het om uitbreiding van de categorieën kiezers die van deze regeling gebruik konden maken of om uitbreiding van de kring van te machtigen personen.

Bij de laatste wijziging van de volmachtregeling in 1976 kwam een verstrekkende verruiming van die regeling tot stand.

