

ARTIKELEN

Lijstuitputting, de Kieswet en de Grondwet

L.C. Groen & L.H.M. Loeber

1. Inleiding

Voor het eerst sinds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 dreigt zich in de Tweede Kamer een situatie voor te doen van lijstuitputting. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2023 haalde de PVV 37 zetels, terwijl er op de kandidatenlijst 45 mensen stonden. Dat betekent dat er in principe voor de gehele zittingsduur van de Tweede Kamer nog maar acht ‘reserve’-kandidaten zijn. Het is immers zo dat uitsluitend kandidaten die bij de verkiezingen op de kandidatenlijst stonden, als lid van de Kamer kunnen worden benoemd. Van die acht nog overgebleven kandidaten zitten er echter twee al in de Eerste Kamer. Het combineren van het lidmaatschap van beide Kamers is niet mogelijk.

De lijst voor de Eerste Kamer is ook beperkt. Bij de verkiezing van de Eerste Kamer had de PVV elf kandidaten op de kieslijst, van wie er vier een zetel hebben gekregen. Van de overgebleven zeven kandidaten zitten er nu vijf in de Tweede Kamer. Voor de Eerste Kamer staan er dus nog maar twee mensen op de lijst die nog niet verkozen zijn, en één daarvan staat ook op de lijst voor de Tweede Kamer. Dit betekent dat het overstappen van leden van de Eerste Kamer naar de Tweede Kamer nauwelijks respijt kan geven voor het tegengaan van lijstuitputting. Omdat vier (oud-)Kamerleden van de PVV inmiddels een functie als bewindspersoon hebben aanvaard, zijn er vier ‘reserve’-kandidaten als Kamerlid benoemd. Dat leidt ertoe dat de PVV feitelijk nog maar twee ‘reserve’-kandidaten voor de Tweede Kamer overhoudt. Mochten die twee gedurende de zittingsperiode in de Tweede of Eerste Kamer een zetel krijgen of van het lidmaatschap afzien, en er valt nóg een zetel open, dan kan hierop niemand worden benoemd. Er is dan sprake van lijstuitputting.

In dit artikel beschrijven we de regels die gelden voor lijstuitputting en de argumenten die daaraan ten grondslag liggen. De nadruk ligt daarbij op de Tweede Kamer.¹ We bezien tevens in hoeverre deze argumenten heroverweging verdienen, mede in het licht van de relevante grondwettelijke bepalingen.

1 Het verschijnsel en de regeling van lijstuitputting lijken ten aanzien van de Tweede Kamer namelijk nog niet uitgebreid belicht; wij vonden daarover althans geen publicaties. Overigens geldt voor de Eerste Kamer en het Europees Parlement dezelfde systematiek als voor de Tweede Kamer.

2. Lijstuitputting en de Kieswet

2.1 *Regeling*

Lijstuitputting doet zich voor als niet op alle zetels die een partij bij een verkiezing heeft bemachtigd een kandidaat kan worden benoemd. De kandidatenlijst van een partij is ‘leeg’: er staan geen personen meer op die nog voor benoeming in aanmerking komen. Dat kan zich in de eerste plaats voordoen als iedereen op de kandidatenlijst al is benoemd. Ook is mogelijk dat er nog wel personen op de lijst staan die benoemd zouden kunnen worden, maar dat zij een verklaring hebben afgegeven dat zij niet voor benoeming in aanmerking wensen te komen.²

Lijstuitputting kan in de eerste plaats ontstaan direct na de verkiezingen, in het geval dat een lijst meer zetels heeft behaald dan er kandidaten op de lijst staan. In de tweede plaats kan lijstuitputting gedurende de zittingsperiode van het vertegenwoordigende orgaan voorkomen als er zetels openvallen, bijvoorbeeld door het vertrek van een volksvertegenwoordiger of als een ziek of zwanger lid tijdelijk moet worden vervangen.

In de Kieswet wordt een onderscheid gemaakt tussen deze twee situaties. In het geval van lijstuitputting direct ná een verkiezing bepaalt artikel P 13 lid 2 dat de zetel die niet kan worden vervuld wordt toebedeeld aan een van de andere lijsten, op grond van het stelsel van de grootste gemiddelden.³ In het geval dat lijstuitputting zich voordoet op een later moment blijft de zetel leeg voor het resterende deel van de zittingsperiode, of gedurende de periode van ziekte of zwangerschap, tenzij het een vertegenwoordigend orgaan betreft met minder dan negentien zetels, zoals een kleine gemeenteraad. Dit laatste is geregeld in artikel W 4 van de Kieswet. In dat geval gaat de zetel over naar een van de andere lijsten volgens het systeem van de grootste overschotten.⁴

2.2 *Achtergrond en ontstaan van de regeling*

Vóór de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 bestond het probleem van lijstuitputting niet. Bij verkiezingen via districten kon immers bij het vertrek van een volksvertegenwoordiger in het betreffende district een nieuwe verkiezing worden gehouden.⁵ In 1917 werd in de Kieswet een bepaling geformuleerd voor lijstuitputting direct aan het begin van de zittingsperiode.⁶ Als het niet mogelijk was om de lege zetel toe te kennen aan een andere lijst van dezelfde partij, zou het, zo stelde de regering in de toelichting bij de betreffende bepaling, strikt genomen ‘beter [zijn] de plaatsen onvervuld te laten’.⁷ Als een partij namelijk niet het

2 Art. W 2 lid 1 onder f Kieswet

3 Het systeem van de grootste gemiddelden wordt gebruikt voor de toewijzing van restzetels als het aantal te verdelen zetels 19 of meer bedraagt, art. P 7 lid 1 Kieswet.

4 Is het aantal te verdelen zetels kleiner dan 19, dan wordt voor de toekenning van de restzetels de systematiek van de grootste overschotten gehanteerd, art. P 8 lid 1 Kieswet.

5 Art. 89 Kieswet 1850.

6 Wet van 29 november 1917 tot verandering in de Additionele Artikelen der Grondwet, *Stb.* 662, additioneel art. VII, wijziging van de Kieswet, daarin opgenomen art. 98e.

7 Bijlagen *Handelingen II* 1915/16, 226, nr. 4 (MvT), p. 30.

aantal zetels zou bezetten waarop zij volgens de verkiezingsuitslag recht had, zou dat afwijken van het systeem van evenredige vertegenwoordiging, en die afwijking zou nóg groter worden als die zetels zouden overgaan op een andere partij. Het was volgens de regering niettemin noodzakelijk toch tot een regeling in geval van lijsttuitputting over te gaan; zij wees erop dat het ‘open laten’ van plaatsen niet in overeenstemming was met de Grondwet, waarin het aantal leden van de Tweede Kamer toen was vastgesteld op 100.⁸ Dat lijsttuitputting zich ook later kan voordoen, als de zetels al zijn toegekend en de parlementaire werkzaamheden zijn begonnen, leek de regering zich niet te realiseren. Voor die situatie werd in ieder geval niet in een oplossing voorzien.

Dat gebeurde later wel in de Gemeentewet.⁹ Geregeld werd dat een zetel in een gemeenteraad die ook lopende de rit door lijsttuitputting niet langer kon worden ingevuld door de partij die er recht op had, overging naar een andere partij. Aanleiding daarvoor was dat in een aantal gemeenteraden verschillende vacatures onvervuld bleven en dat een enkele gemeenteraad daardoor nog maar uit vier in plaats van zeven leden bestond. De regering wenste daar een oplossing voor, al gaf zij te kennen dat het ‘niet gemakkelijk’ was aan dit bezwaar tegemoet te komen zonder af te wijken van het systeem van evenredige vertegenwoordiging.¹⁰ Door de nieuwe regeling werd, zo stelde zij, ‘op de evenredigheid een dubbele inbreuk’ gemaakt: de uitgeputte lijst zou een zetel te weinig krijgen, en een andere lijst juist een te veel. Hoewel tegen het opnemen van een dergelijke bepaling voor de Tweede Kamer – ‘in verband met de politieke beteekenis’ – volgens de regering bezwaren bestonden, achtte zij het in de gemeentelijke context aanvaardbaar, want het zou niet gewenst zijn als ‘een of meerdere zetels op een dikwerf klein totaal onvervuld blijven’.¹¹

Bij de herziening van de Kieswet in 1951 werd de betreffende bepaling uit de Gemeentewet geschrapt en werd hiervoor in de Kieswet zelf een bepaling opgenomen, artikel V 5. In tegenstelling tot de Gemeentewet waarin deze bepaling voor alle gemeenteraden gold, ongeacht de omvang, zag het nieuwe artikel in de Kieswet uitsluitend op gemeenteraden met zeven of elf leden.¹² Dat bracht met zich dat op de regeling die in 1917 tot stand was gekomen – bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag worden zetels die door lijsttuitputting niet kunnen worden vervuld, alsnog toegekend, desnoods aan een andere partij; als lijsttuitputting zich echter later voordoet, blijven de zetels leeg, want daar is geen voorziening voor geregeld – een uitzondering werd gemaakt voor lijsttuitputting ‘lopende de rit’ voor alleen *kleine* gemeenteraden.

De regering schrijft hierover in de toelichting dat haar overwegingen om bij aanvang van een zittingsperiode te voorzien in een regeling voor lijsttuitputting, erin

8 Bijlagen *Handelingen II* 1915/16, 226, nr. 4 (MvT), p. 30.

9 Art. 38c van de wet van 24 december 1921, *Stb.* 1382.

10 Bijlagen *Handelingen II* 1920/21, 370, nr. 7 (MvA), p. 19.

11 Bijlagen *Handelingen II* 1920/21, 370, nr. 7 (MvA), p. 19.

12 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 2.

waren gelegen dat vertegenwoordigende organen bij hun verkiezing ‘voltallig’ moesten worden samengesteld. Als dus bij verkiezingen aan een lijst méér plaatsen werden toegekend dan er kandidaten waren, dan moesten die overgaan op een andere partij. De regering erkende dat hiermee een ‘dubbele inbreuk’ het systeem van evenredige vertegenwoordiging werd gemaakt. Maar omdat zij het noodzakelijk achtte dat vertegenwoordigende organen ‘hun taak voltallig zouden aanvaarden’, werd daaraan een zwaarder gewicht toegekend dan aan het evenredigheidsargument.¹³ Die gevoelde noodzaak werd door de regering niet gelinkt aan de (grond)wettelijke ledeneis, terwijl die eis in 1917 doorslaggevend leek te zijn geweest om tot de betreffende regeling over te gaan.

Dat in de Kieswet aanvankelijk helemaal geen regeling was opgenomen voor gevallen waarin zich lijsttuitputting voordeed als gevolg van vacatures die gedurende de zittingsperiode ontstonden, was volgens de regering geen ‘leemte in de wet’, maar uitdrukkelijk zo bedoeld – al zijn wij, zoals hiervoor al bleek, in de stukken geen overwegingen tegengekomen waaruit blijkt dat de regering een regeling daarover *bewust* achterwege heeft gelaten. Bij lijsttuitputting als gevolg van vacatures gedurende de zittingsperiode speelde het argument dat een vertegenwoordigend lichaam zijn taak voltallig moet aanvangen volgens de regering immers geen rol – ook hier werd door de regering over de (grond)wettelijke ledeneis niet gerept. Om die reden moest die situatie anders beoordeeld worden: vacatures konden dan beter onvervuld blijven dan dat de zetel naar de lijst van een andere partij zou overgaan, juist vanwege de ‘dubbele inbreuk’ die hiermee op de evenredigheid zou worden gemaakt.¹⁴ De ‘politieke betekenis’ die dat volgens de regering in 1921 voor de Tweede Kamer zou kunnen hebben, blijft onvermeld. Voor kleine gemeenteraden werd hierop, als gezegd, een uitzondering gemaakt met het oog op de bestuurbaarheid van gemeenten. Blijkens de toelichting vond de regering de eerder in de Gemeentewet gemaakt keuze om die uitzondering voor alle gemeenteraden te laten gelden, bij nader inzien niet logisch. Bij grote en zeer grote gemeenteraden had, zo stelt de toelichting:

‘(...) het euvel zich niet voorgedaan, althans niet in een omvang, die enige wetswijziging noodzakelijk of wenselijk deed zijn. Het kan zich alleen voordoen bij de zeer kleine gemeenteraden met zeven, en wellicht ook nog bij die met elf leden. Voor deze gemeenteraden ware slechts het thans voorgestelde artikel V 5 van toepassing te verklaren.’¹⁵

Voor de overige vertegenwoordigende organen, waaronder de Tweede Kamer, is in 1951 dus bewust overwogen om geen regeling voor tussentijdse lijsttuitputting te treffen.

In aanloop naar de integrale herziening van de Kieswet in 1989 heeft de Kiesraad voorgesteld om in alle gevallen – dus ongeacht het moment waarop lijsttuitputting

13 *Kamerstukken II 1950/51*, 2090, nr. 3, p. 39.

14 *Kamerstukken II 1950/51*, 2090, nr. 3, p. 39.

15 *Kamerstukken II 1950/51*, 2090, nr. 3, p. 39.

zich voordoet en de grootte van het vertegenwoordigend orgaan – een onbezette zetel op een andere partij te laten overgaan. Hij was van oordeel dat het bezwaar van de versterking van de getalsverhoudingen minder zwaar weegt, naarmate het vertegenwoordigend orgaan meer leden heeft en dat de regeling daarom voor alle organen kon gaan gelden. De regering nam dit voorstel echter niet over. In de toelichting werd de argumentatie uit 1951 herhaald: bij aanvang weegt het argument van het ‘voltallig’ zijn zwaarder dan het argument van zo veel mogelijk recht doen aan de kiezersuitspraak, maar bij tussentijdse lijsttuitputting wordt aan het laatste meer gewicht toegekend. Alleen bij kleine gemeenten is dit anders, gelet op het belang van continuïteit van het bestuur.¹⁶ Over de redenering van de Kiesraad ten aanzien van de getalsverhoudingen stelde de regering:

‘Daarbij is in aanmerking genomen dat de kans dat bij tussentijdse lijsttuitputting de continuïteit van het bestuur gevaar loopt kleiner wordt, naarmate het vertegenwoordigend orgaan meer leden heeft. Tegen die achtergrond kan worden gesteld dat in geval van tussentijdse lijsttuitputting alleen bij zeer kleine vertegenwoordigende organen als de gemeenteraden met zeven of elf leden de continuïteit van het bestuur een groter belang vertegenwoordigt dan het vermijden van een inbreuk op het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Naar het voorkomt, doet het verschijnsel van tussentijdse lijsttuitputting zich bovendien niet bij de grotere vertegenwoordigende organen voor, althans niet in een omvang die een wijziging van de bestaande regeling noodzakelijk doet zijn.’¹⁷

De regeling voor lijsttuitputting bleef in de Kieswet van 1989 dus dezelfde als in 1951.

In 2023 is het betreffende artikel in de Kieswet wél gewijzigd. Daaraan vooraf ging onder meer een brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer over de versterking van de integriteit van het lokaal bestuur en de aanpak van de bestuurlijke problemen bij gemeenten.¹⁸ In deze brief stelde de minister dat de stabiliteit van de gemeenteraad in gevaar kan komen als raadsleden om redenen van hardnekkige bestuurlijke conflicten hun zetels niet meer innemen. Volgens de minister verhield dit zich moeizaam tot de eis van de wetgever dat een gemeenteraad van een bepaalde omvang moet zijn gelet op het aantal inwoners, op grond van artikel 8 van de Gemeentewet. Zij stelde daarom voor om de bepaling van artikel W 4 van de Kieswet, die op dat moment alleen zag op gemeenteraden met maximaal dertien zetels (en dus maximaal 10.000 inwoners) te wijzigen en ook op grotere gemeenten van toepassing te verklaren.¹⁹ In de brief werd niet aangegeven of dat voor alle gemeenten zou moeten gelden.

16 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, p. 161-162.

17 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, p. 162.

18 *Kamerstukken II* 2017/18, 28844, nr. 146.

19 *Kamerstukken II* 2017/18, 28844, nr. 146, p. 8.

Hoewel de Kiesraad daar in zijn advies over de evaluatie van de verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland van 17 mei 2019 wel van lijkt uit te gaan – hij wijst in dit verband ook op vragen die bij de verkiezing voor Provinciale Staten van 20 maart 2019 waren gerezen over mogelijke lijsttuitputting bij Forum voor Democratie²⁰ – koos de minister daar uiteindelijk niet voor. In het wetsvoorstel dat zij indiende, werd de regeling in artikel W 4 alleen uitgebreid naar gemeenteraden met negentien zetels of minder.²¹ De toelichting motiveert maar zeer summier waarom hiervoor is gekozen en niet voor uitbreiding naar alle gemeenteraden, laat staan naar andere vertegenwoordigende organen. De regering stelde dat het argument van bestuurbaarheid minder zwaar weegt al naar gelang de omvang van de gemeenteraad, en afgewogen dient te worden tegen de verkiezingsuitslag. Om die reden is de mogelijkheid van herverdeling van zetels bij lijsttuitputting qua omvang beperkt gehouden.²² Naar aanleiding van vragen over deze afbakening in het verslag herhaalde de regering de redenering uit 1989 – die, zoals hiervoor bleek, op die uit 1951 was gebaseerd – waarbij de wens voor een voltallige volksvertegenwoordiging afgewogen moet worden tegen de inbreuk op het gegeven mandaat van de kiezer en de evenredige vertegenwoordiging bij herverdeling van zetels in verband met lijsttuitputting. De regering gaf daarbij aan dat de grens van negentien een kwestie is van bestuurlijke appreciatie, maar dat aansluiting is gezocht bij de bepaling in de Kieswet die ziet op het systeem van restzetelverdeling.²³ In de verdere behandeling is de eventuele verdere uitbreiding van de reikwijdte van artikel W 4 niet meer ter sprake gekomen.

2.3 Andere maatregelen tegen lijsttuitputting

Het risico op lijsttuitputting is ook aan de orde geweest bij de vraag hoeveel kandidaten partijen op de kandidatenlijst mogen zetten. De Kieswet van 1989 regelde dat op een lijst ten hoogste dertig kandidaten mochten worden geplaatst, tenzij de groepering bij de laatst gehouden verkiezing meer dan vijftien zetels had behaald. In dat geval mocht de groepering ten hoogste twee keer zoveel kandidaten op de lijst plaatsen als zij zetels had, met een maximum van 80.²⁴ Omdat partijen per kieskring met een andere lijst kunnen deelnemen, kon ook toen al een groot aantal verschillende kandidaten worden voorgedragen. De reden voor het maximeren van het aantal kandidaten was een praktische: hoe meer kandidaten elke partij zou kunnen stellen, hoe groter het stembiljet en hoe ingewikkelder het telproces. Daarnaast waren de stemmachines die destijds gebruikt werden, de Nedap-machines,

20 Advies van de Kiesraad van 17 mei 2019, p. 2 en 9, www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2019/adviezen_mei_2019/evaluatie-advies-ps-ws-kc-2019/advies-evaluatie-verkiezingen-provinciale-staten-waterschappen-en-kiescolleges-2019, geraadpleegd op 22 juli 2024.

21 *Kamerstukken II* 2019/20, 35546, nr. 2. Hoewel in de parlementaire stukken steeds wordt verwezen naar gemeenteraden, is de reikwijdte van het artikel strikt genomen breder, nu daarin staat 'vertegenwoordigende organen'.

22 *Kamerstukken II* 2010/20, 35546, nr. 3, p. 8-9.

23 *Kamerstukken II* 2020/21, 35546, nr. 6, p. 14-16.

24 Destijds art. H 7 Kieswet.

een beperkende factor voor het aantal kandidaten omdat de machines een gemaximeerd aantal knopjes hadden voor kandidaten.²⁵

In 2010 werd deze regeling aangepast bij amendement dat door de PVV werd ingediend. Het herziene artikel H 6 bepaalde dat alle partijen ten hoogste vijftig kandidaten op de lijst mochten plaatsten en partijen die meer dan vijftien zetels hadden gehaald bij eerdere verkiezingen, tachtig. In de toelichting bij het amendement stellen de indieners dat de wetgever in 1989 geen rekening had gehouden met nieuwe politieke partijen, die vanaf de start of na een beperkt aantal zittingsperiodes zouden kunnen uitgroeien tot een partij met mogelijk meer dan dertig zetels. Er werd gewezen op een belangrijk uitgangspunt van de Kieswet, te weten 'het waarborgen van de uitoefening van het actief en het passief kiesrecht in de volle zin van de mogelijkheden'. De indieners meenden daarom dat het onwenselijk zou zijn dat een partij met bijvoorbeeld negen zetels in de Kamer, die echter in de peilingen op meer dan dertig zetels staat, geen lijst met meer dan dertig kandidaten zou mogen indienen. Het amendement regelde daarom dat een nieuwe politieke partij, of een partij die in de kamer maximaal vijftien zetels bezet, maximaal vijftig kandidaten mag opnemen op de lijst. Een politieke partij die zestien zetels of meer heeft in de Kamer, mag maximaal tachtig kandidaten opnemen op de lijst.²⁶

In 2016 diende het lid Bosma van de PVV-fractie bij een andere wijziging van de Kieswet opnieuw een amendement in over het maximale aantal kandidaten per lijst. Hij stelde voor om in artikel H 6 te bepalen dat voortaan alle partijen maximaal tachtig kandidaten zouden mogen stellen. Daarmee zou het onderscheid tussen nieuwe of kleine partijen aan de ene kant, en grote bestaande partijen aan de andere kant worden opgeheven. Hij wees erop dat het politieke landschap sinds 2009 sterk veranderd is en dat de volatiliteit binnen het electoraat fors is toegenomen. Hij zag daarom geen reden meer om partijen op basis van behaalde resultaten bij de laatstgehouden verkiezing anders te behandelen. Hij wees er tevens op dat de eerdere verruiming er niet toe had geleid dat alle partijen lijsten indienden met de maximaal toegestane aantallen en dat – zelfs als dat wel het geval zou zijn geweest – dat niet tot een onwerkbaar situatie had hoeven leiden, zeker nu de kandidaatstelling in grote mate geautomatiseerd verloopt.²⁷ Over het amendement werd advies gevraagd aan de Kiesraad. Deze was van oordeel dat de huidige Kieswet geen belemmeringen opwerpt voor groeperingen, of ze nu groot of klein zijn, om voldoende kandidaten op de lijst te zetten om lijstuitputting te voorkomen. De Kiesraad wees erop dat aan het amendement de nodige praktische, uitvoeringstechnische bezwaren kleefden, onder meer met betrekking tot de hanteerbaarheid van het stembiljet en het telproces.²⁸ Het amendement werd voor de stemming ingetrokken. Het wetsvoorstel waarop het betrekking had, werd overigens ook verworpen door de Tweede Kamer.²⁹

25 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 8, p. 40-46.

26 *Kamerstukken II* 2008/09, 30569, nr. 12.

27 *Kamerstukken II* 2015/16, 34288, nr. 9.

28 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34288, nr. 14.

29 *Handelingen II* 2015/16, nr. 101, item 9.

Omdat partijen nog steeds op grond van artikel H 11 per kieskring andere kandidaten kunnen stellen, biedt de Kieswet de mogelijkheid om met een zeer groot aantal kandidaten per groepering mee te doen. Zo stelde de PvdA in 2012, 169 unieke kandidaten voor en wist de SP een dreigend risico op lijsttuitputting in 2006 te voorkomen door deelname met een lijstengroep.³⁰ Kortom, geconcludeerd kan worden dat de regeling voor kandidaatstelling in de Kieswet ruim genoeg is om voldoende kandidaten te stellen om lijsttuitputting te voorkomen, ook bij een onverwacht grote electorale winst. Maar dan moet een partij natuurlijk wel voldoende geschikte kandidaten hebben om op de kieslijst te zetten. Als dat niet het geval is, kan het gevaar van lijsttuitputting alsnog dreigen.

3. Lijsttuitputting en de Grondwet

De Kieswet bevat dus bepalingen die bijdragen aan het voorkómen van lijsttuitputting – over het aantal kandidaten dat op een kandidatenlijst mag worden geplaatst – en over wat er moet gebeuren als lijsttuitputting zich desondanks voordoet. Gebeurt dat bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag, dan wordt de zetel die niet kan worden bezet op grond van het geldende systeem van restzetelverdeling toegekend aan een andere partij. Gebeurt het ‘lopende de rit’, dus als de verkiezingsuitslag al is vastgesteld, dan blijft een zetel onbezet, tenzij die zetel deel uitmaakt van een vertegenwoordigend orgaan met minder dan negentien leden. Doet lijsttuitputting zich dan dus voor in de Tweede Kamer, dan blijft de zetel van het vertrekkende Kamerlid leeg. Het is interessant om te bezien hoe die situatie zich verhoudt tot artikel 51 lid 2 en artikel 53 lid 1 van de Grondwet.

Om te beginnen artikel 51 lid 2 Grondwet. Die bepaling is stellig geformuleerd: er staat dat de Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig leden. Het uitbreiden of inkrimpen van dat aantal leden vereist een grondwetswijziging.³¹ Ook overigens is de norm die de Grondwet stelt, duidelijk: er staat in artikel 51 lid 2 niet dat de Tweede Kamer bestaat uit ‘maximaal’ 150 leden, of ‘150 zetels’, of ‘150 leden bij aanvang van een zittingsperiode’, en dat lijkt toch te impliceren dat op alle honderdvijftig zetels steeds een lid moet zijn benoemd.

Dit alles neemt niet weg dat de grondwetgever de mogelijkheid heeft onderkend dat er minder dan honderdvijftig leden zitting hebben in de Tweede Kamer. Dit blijkt uit de parlementaire stukken bij artikel 67 lid 1 van de Grondwet. Daarin staat dat de Kamer alleen mag beraadslagen en besluiten als meer dan de helft van het aantal ‘zitting hebbende leden’ aanwezig is; de zogenoemde quorumeis. De redactie van de bepaling werd bij de grondwetsherziening van 1983 gewijzigd ten

30 De SP haalde 25 zetels maar diende verschillende lijsten in waardoor zij 75 unieke kandidaten had. Zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/16, 34247 nr. 9.

31 Het aantal Tweede Kamerleden is in 1956 uitgebreid van 100 naar 150 leden, *Kamerstukken I/II* 1951/52, 2341 en *Kamerstukken I/II* 1954/55, 4022. Op 11 augustus 2012 werd een wetsvoorstel, strekkende tot vermindering van het aantal leden van de Tweede Kamer (van 150 naar 100) en de Eerste Kamer (van 75 naar 50) ingediend, *Kamerstukken II* 2011/12, 33345, nr. 1-2. Dit voorstel werd op 11 maart 2013 ingetrokken, *Kamerstukken II* 2012/13, 33345, nr. 5.

opzichte van de destijds geldende bepaling, waarin stond dat de Kamers [...] niet mochten beraadslagen of besluiten, 'zo niet meer dan de helft der leden tegenwoordig is'.³² In de toelichting bij artikel 67 lid 1 Grondwet staat dat de redactie van die bepaling moest worden gewijzigd, omdat daaruit niet bleek waar die helft op zag: betrof dat het in de Grondwet *genoemde* aantal leden of het aantal daadwerkelijk *zitting hebbende* leden? Benadrukt werd dat dit aantal kon verschillen 'in verband met vacatures'.³³ Met de wijziging van de redactie van de quorumeis wenste de regering duidelijk te maken dat het haar ging om de helft van het aantal *zitting hebbende* leden. Daarmee sloot zij aan bij de Provincie- en Gemeentewet, waarin een dergelijke formulering al werd gebruikt, zo staat in de toelichting.³⁴

Bezien we die beide wetten, dan zien we dat dat inderdaad klopt: in de Provinciewet van 1962 was de quorumeis voor provinciale staten van 'meer dan de helft der leden' gewijzigd in 'meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden'.³⁵ In de toelichting wordt op die wijziging niet uitdrukkelijk ingegaan.³⁶ Wellicht komt dat omdat die formulering in de Gemeentewet al sinds 1931 voorkwam. In aanloop naar die wet werd voorgesteld de bepaling waarin stond dat de raad slechts mag beraadslagen of besluiten als 'de grootste helft' van het aantal leden aanwezig was, te wijzigen in een bepaling waarin stond dat 'meer dan de helft van het getal zitting hebbende leden' aan het nemen van een besluit diende deel te nemen.³⁷ Als reden voor het wijzigingsvoorstel werd gegeven dat 'onder de werking van het evenredige kiesstelsel, de mogelijkheid bestaat, dat, door uitputting van de kandidatenlijsten, niet alle open vallende plaatsen kunnen worden vervuld'.³⁸

We hebben gezien dat de (grond)wetgever³⁹ zich ten tijde van de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917, expliciet bewust was van het mogelijke ontstaan van lijstuitputting bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag: juist omdat het aantal Tweede Kamerleden destijds grondwettelijk was vastgesteld op 100, was het noodzakelijk te voorzien in een regeling voor lijstuitputting bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Dat de (grond)wetgever zich met het fenomeen van lijstuitputting 'lopende de rit' in de Tweede Kamer toen – al dan niet bewust – niet heeft beziggehouden, is misschien niet zo gek: het lag niet meteen in de lijn der verwachting dat die situatie zich zou voordoen. Hoewel de stellige formulering van de grondwettelijke ledeneis (die vermoedelijk steeds is overgenomen uit eerdere grondwetten, al van vóór 1917; bepalingen over het ledenaantal van de

32 Art. 115 Grondwet luidde destijds: 'De Kamers mogen noch afzonderlijk noch in verenigde vergadering beraadslagen of besluiten, zo niet meer dan de helft der leden tegenwoordig is.'

33 *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 1-4, p. 6.

34 *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 1-4, p. 6.

35 Wet van 25 januari 1962, *Stb.* 1962, nr. 17; *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 10, p. 6.

36 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3.

37 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 2.

38 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 3, p. 15.

39 We spreken van (grond)wetgever, omdat bij de grondwetswijziging van 1917 in additioneel art. VII (van de Grondwet) werd bepaald dat in de Kieswet (een wet in formele zin) wijzigingen werd aangebracht; zie par. 2.2.

Tweede Kamer waren daarin steeds op dezelfde wijze verwoord⁴⁰) door de (grond)wetgever van 1917 dus werd gerespecteerd, heeft hij zich later – blijkens de toelichting bij artikel 67 lid 1 Grondwet – rekenschap gegeven van de omstandigheid dat er feitelijk minder dan honderdvijftig leden in de Tweede Kamer kunnen zitten. En kennelijk is dat, ook met het oog op beraadslaging en (geldige) besluitvorming, niet per se problematisch.⁴¹

Dan artikel 53 lid 1 Grondwet. Daarin staat dat de leden van beide Kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, binnen door de wet te stellen grenzen. Als gezegd is het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 in de Grondwet opgenomen.⁴² Hoewel de passage over de ‘door de wet te stellen grenzen’ pas sinds 1938 in de Grondwet staat – om ‘den gewonen wetgever iets meer armslag te geven bij de uitwerking van het evenredig kiesrecht, in die zin, dat hij niet verplicht zal zijn, de wiskundige evenredigheid zoo dicht mogelijk te benaderen’⁴³ – eiste de Grondwet daarvoor ook geen volledige evenredigheid, al was het maar omdat die niet te bereiken was: er moest hoe dan ook worden voorzien in een systeem van restzetelverdeling.⁴⁴ Het is opvallend dat de (grond)wetgever van 1917 een voorziening voor lijsttuitputting direct ná de verkiezingen waarbij lege zetels via de restzetelsystematiek op andere partijen overgaan kennelijk niet strijdig achtte met het systeem van evenredige vertegenwoordiging, terwijl hij de regeling juist opstelde om strijd met de grondwettelijke ledeneis te voorkomen. Afwijkingen van het systeem van evenredige vertegenwoordiging moeten echter beperkt blijven: bij de grondwetsherziening van 1983, toen de invoering van een beperkt districtenstelsel werd overwogen, stelde de regering dat ‘de strekking van de grondwetsbepaling’ met zich meebrengt dat afwijkingen slechts zeer gering mogen zijn, maar dat de bepaling desondanks niet in de weg zou staan aan een stelsel van vier kiesgebieden.⁴⁵ Het systeem van evenredige vertegenwoordiging heeft voor de wet-

40 Bijv. art. 56 Grondwet 1814: ‘De vergadering der Staten-Generaal bestaat uit vijf en vijftig leden’; art. 81 Grondwet 1887: ‘De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden die gekozen worden in kiesdistricten’; art. 81 Grondwet 1917: ‘De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging’; art. 91 Grondwet 1956: ‘De Tweede Kamer bestaat uit honderd en vijftig leden, gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.’

41 Overigens moet hier worden opgemerkt dat de Kieswet naast lijsttuitputting voor in ieder geval de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid opent voor een tijdelijke onderbezetting. Waar voor de decentrale overheden in art. X 6 geregeld is dat een ontslag pas ingaat na benoeming van een opvolger, geldt dit niet voor de leden van beide Kamers. Omdat de procedure van het vervullen van een vacature enige tijd kan duren, zeker in geval de eerstvolgende op de lijst de benoeming niet aanvaardt, kan er ook bij een reguliere vacature enkele weken zitten tussen het vertrek van een lid en het benoemen van een opvolger. Ook in die situaties zijn er tijdelijk minder dan het grondwettelijk voorgeschreven aantal leden.

42 Art. 81 lid 1 Grondwet luidde toen: ‘De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging.’

43 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 9 (MvT), p. 8.

44 P.P.T. Bovend'Eert, commentaar op art. 53 Grondwet, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2023; Bijlagen *Handelingen II* 1915/16, 226, nr. 4 (MvT), p. 29-30.

45 *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 6, p. 3.

gever echter steeds aanleiding gevormd om *niet* te voorzien in een algemene regeling voor lijsttuitputting ‘lopende de rit’, waarbij onbezette zetels aan andere partijen zouden worden toegekend – zoals *wel* gebeurt bij lijsttuitputting bij vaststelling van de verkiezingsuitslag.

Hoewel (ook) lijsttuitputting ná vaststelling van de verkiezingsuitslag zich in de Tweede Kamer tot nu toe nooit heeft voorgedaan, is het de vraag of dat in de toekomst zo zal blijven. We zien de afgelopen jaren veel nieuwe en snel groeiende partijen die – ondanks dat de regeling voor kandidaatstelling in de Kieswet ruim genoeg is – soms moeite hebben om voldoende personen op de kieslijst te plaatsen.⁴⁶ Laten we daarom nog eens kijken naar de argumenten die door de wetgever zijn gegeven voor de bestaande systematiek, met de beide besproken grondwetsartikelen in het achterhoofd.

4. De systematiek nader doordacht

Voor de vraag wat er moet gebeuren als zich lijsttuitputting voordoet, maakt de wet, zoals beschreven in par. 2, twee soorten onderscheid: in de eerste plaats tussen of het fenomeen zich voordoet bij vaststelling van de verkiezingsuitslag of daarna en in de tweede plaats tussen ‘kleine’ en ‘grote’ vertegenwoordigende organen.⁴⁷ Omdat het van groot belang wordt geacht dat een vertegenwoordigend orgaan voltallig aan zijn klus begint, voorziet de wet zowel voor kleine als voor grote vertegenwoordigende organen in een procedure om door lijsttuitputting onbezette zetels bij vaststelling van de verkiezingsuitslag te verdelen. Zetels die door een bepaalde partij niet kunnen worden bezet omdat er niet genoeg kandidaten op de kieslijst staan, vallen dan hoe dan ook toe aan andere partijen, waardoor inbreuk wordt gemaakt op de evenredige vertegenwoordiging. Dit nadeel heeft de wetgever onderkend, maar het weegt volgens hem minder zwaar dan het belang van een vertegenwoordigend orgaan dat na de verkiezingen voltallig aan de slag kan. Als sprake is van tussentijdse lijsttuitputting, komt meer gewicht toe aan het evenredigheidsargument, namelijk dat het toekennen van een openvallende zetel aan een andere partij met zich brengt dat daarmee minder recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag. Méér gewicht in ieder geval dan aan de onwenselijkheid van een incompleet vertegenwoordigend orgaan: bij tussentijdse lijsttuitputting blijft een zetel onbezet. Dat is anders bij een ‘klein’ vertegenwoordigend orgaan, zoals gemeenteraden met minder dan negentien zetels: als daar sprake is van lijsttuitputting, gaat een zetel wel over op een andere partij, omdat anders de bestuurbaarheid van de gemeente in het geding kan komen.

In de redenering van de regering passeren verschillende argumenten de revue, maar dat de Grondwet ondubbelzinnig voorschrijft dat de Tweede Kamer honderd-

46 Of overwogen bewust te kiezen voor een kleinere kandidatenlijst omdat ze niet te snel willen groeien, zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13944/artikel/2487505-omtzigt-weet-nog-niet-welk-zetelaantal-voor-zijn-partij-verantwoord-is>, geraadpleegd op 22 juli 2024.

47 Dat wil zeggen: met minder dan 19 zetels of met 19 zetels of meer.

vijftig leden heeft, zien we in haar afwegingen niet terug. Het lijkt ons echter wel van belang. Ook de Minister van BZK hecht eraan, zoals blijkt uit de in par. 2 genoemde brief, waarin zij uitdrukkelijk aan de wettelijk voorgeschreven omvang van de gemeenteraad refereert.⁴⁸ Aan de evenredigheid die artikel 53 lid 1 Grondwet voorschrijft, komt in de redenering van de regering wél veel gewicht toe. Dat is op zichzelf terecht, al moet wat ons betreft óók rekening worden gehouden met het gegeven dat de Grondwet hier expliciet voorziet in nadere regulering door de wetgever: zij laat de wetgever vrij om in de Kieswet een regeling op te nemen die treedt in de evenredigheid van de Tweede Kamer, mits de afwijkingen daarvan gering blijven. Als we deze beide gegevens in de afweging over de geldende regeling voor lijsttuitputting betrekken, dan zou deze wat ons betreft nader doordacht moeten worden.

Volgens de wetgever is het noodzakelijk dat een vertegenwoordigend orgaan bij aanvang van zijn werkzaamheden voltallig is samengesteld. Is zo'n orgaan eenmaal aan de slag, dan verliest het voltalligheidsargument aan gewicht ten opzichte van het evenredigheidsargument. Wat ons betreft is dat om verschillende redenen vreemd. In de eerste plaats: de Grondwet biedt hiervoor geen enkel aanknopingspunt. Uit de tekst noch uit overwegingen van de grondwetgever blijkt dat het belang van honderdvijftig zittende Tweede Kamerleden vlak ná de verkiezingen groter zou zijn dan 'lopende de rit'. Daarnaast zou een situatie van lijsttuitputting zich al vrij vroeg in de zittingsperiode kunnen voordoen. Het moment dat de meeste Kamerleden hun zetel opgeven, is immers bij de vorming van een nieuw kabinet, als Kamerleden een post als bewindspersoon aanvaarden. Hoewel we nu enkele heel lange formaties hebben gehad, is dit niet standaard.⁴⁹ Bij een kortere formatie, als vrij snel na de verkiezingen bewindspersonen worden aangesteld, valt niet goed in te zien waarom het wél problematisch zou zijn als de Tweede Kamer direct bij de eerste samenstelling uit minder dan honderdvijftig leden zou bestaan, maar niet als dat enkele weken later zou gebeuren. Daarom valt ook niet goed in te zien waarom in het eerste geval de Kamerzetels die niet kunnen worden bezet aan een andere partij toevallen, terwijl dat in het tweede geval als onwenselijk wordt beschouwd.

Verder is het ontegenzeggelijk waar dat het toekennen van onbezette zetels aan andere partijen de getalsverhoudingen verandert, zowel bij aanvang als 'lopende de rit'.⁵⁰ Daarmee wordt niet meer helemaal recht gedaan aan de verkiezingsuitslag. Maar waarom zou aan dit argument in de tweede situatie méér gewicht moeten toekomen dan in de eerste? De reden hiervoor zou kunnen zijn – al maakt de regering dat nergens expliciet – dat 'lopende de rit' al een coalitie is gevormd, terwijl dat direct na de verkiezingen nog niet het geval is. Hoewel de impact van de toe-

48 *Kamerstukken II* 2017/18, 28844, nr. 146, p. 8. Het gaat hier om een formeel-wettelijk voorschrift, maar wij gaan ervan uit dat de Minister van BZK de Grondwet minstens zoveel normatieve kracht toedicht als een formele wet.

49 Wij hopen van harte dat het ook niet standaard gaat worden ..., 'Duur kabinetsformaties', Parlement.com, https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mnnzb/duur_kabinetsformaties, geraadpleegd op 22 juli 2024.

50 Dat geldt overigens ook – maar in mindere mate – voor het onbezet laten van de zetel van een vertrekkend Kamerlid.

kenning van een Kamerzetel aan een andere partij kleiner is naarmate het vertegenwoordigende orgaan over meer zetels beschikt – de Kiesraad wees daar in aanloop naar de herziening van de Kieswet in 1989 al op – is het niet helemaal uitgesloten dat die toekenning ‘lopende de rit’ tot gevolg heeft dat een coalitie haar meerderheid verliest. Dan nog is echter wat ons betreft de vraag of dat ertoe moet leiden dat het evenredigheidsargument zwaarder zou moeten wegen dan het voltalligheidsargument, en in de weg zou moeten staan aan de toekenning van onbezette zetels aan een andere partij. Een coalitie kan immers in wel meer – en vaker voorkomende – situaties haar meerderheid verliezen, bijvoorbeeld als een Kamerlid uit een fractie stapt of wordt gezet.⁵¹ Niets staat eraan in de weg dat iemand die eerst lid was van een coalitiefractie, zich lopende de rit afscheidt en besluit om mee te stemmen met de oppositiepartijen. Bovendien is staatsrechtelijk niet vereist dat een regering de meerderheid van de zetels in de Tweede Kamer heeft en zijn er ook al gevallen geweest van minderheidscoalities. Daar komt bij dat tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer mogelijk is en er nieuwe verkiezingen kunnen worden gehouden als het verschuiven van één of meer zetels zou leiden tot een situatie waarin geen sprake kan zijn van een effectieve regering.⁵² En in de laatste plaats, en dit is een wat technischer argument: de formerende partijen kunnen berekenen aan welke partij een zetel zou toevallen als deze vanwege lijsttuitputting – als gevolg van het leveren van bewindspersonen door een formerende partij – zou worden toegekend aan een andere partij. Als blijkt dat daardoor de meerderheid aan de coalitie zou ontvallen, kan dit worden meegewogen bij de keuze om wel of geen Kamerleden naar voren te schuiven als bewindspersoon. Kortom, partijen kunnen met lijsttuitputting rekening houden bij het verdelen van de posten en het aanwijzen van personen hiervoor, ook als lijsttuitputting tot gevolg zou hebben dat Kamerzetels aan andere partijen zouden worden toegewezen.

Al met al zien wij, mede in het licht van het voorgaande, geen reden waarom bij lijsttuitputting ‘lopende de rit’ méér gewicht aan het evenredigheidsargument zou moeten worden toegekend dan bij lijsttuitputting bij vaststelling van de verkiezingsuitslag. Wij zien dus evenmin een reden om de regeling die voor het tweede geval geldt – toekenning van de onbezette zetel aan een andere partij op basis van de systematiek van restzetelverdeling – niet ook voor het eerste geval te laten gelden. Artikel 53 lid 1 Grondwet staat daar, onzes inziens, niet aan in de weg: als dat artikel immers geen belemmering vormt voor toekenning van een door lijsttuitputting onbezette zetel aan een andere partij bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag, waarom zou het dat later, als de Tweede Kamer al aan de slag is, dan wel

51 En dat een Kamerlid uit de fractie stapt of wordt gezet, komt regelmatig voor. Wilders stapte ooit uit de VVD-fractie, ging verder als eenmansfractie en richtte daarna de PVV op. Van Haga werd uit de VVD-fractie gezet, sloot zich aan bij Forum voor Democratie en begon daarna een eigen partij. Gündoğan werd uit de Volt-fractie gezet en wilde haar zetel behouden. Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

52 In tegenstelling tot bijvoorbeeld gemeenteraden, zie onder meer G. Leenknecht & R. Franken, ‘Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur’, *TvCR* 2023/4, p. 249-264.

doen?⁵³ Tegelijkertijd is wat ons betreft te weinig gewicht toegekend aan artikel 51 lid 2 Grondwet, dat vereist dat de Tweede Kamer uit honderdvijftig leden bestaat. Daarvoor geldt juist dat het niet past om aan die eis minder gewicht toe te kennen als de Tweede Kamer eenmaal aan de slag dan als de verkiezingsuitslag wordt vastgesteld. De formulering van beide grondwetsbepalingen – artikel 51 lid 2 ondubbelzinnig; artikel 53 lid 1 met de mogelijkheid voor de wetgever om grenzen te stellen – achten we hierbij van belang.

5. Conclusie

In het voorgaande hebben we uiteengezet welke procedures moeten worden gevolgd als zich lijstuitputting voordoet en welke argumenten daaraan door de wetgever ten grondslag zijn gelegd. Als het gaat om lijstuitputting in de Tweede Kamer, geldt dat een zetel die bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag onbezet blijft, via de systematiek van de grootste gemiddelden aan een andere partij wordt toebedeeld. Doet zich op een later moment lijstuitputting voor, dan blijft de zetel onbezet. De wetgever heeft hiervoor als reden gegeven dat toekenning van een openvallende zetel aan een andere partij de getalsverhoudingen verstoort en inbreekt op de evenredige vertegenwoordiging. Omdat hij het echter van groot belang vindt dat een vertegenwoordigend orgaan bij aanvang van zijn werkzaamheden voltallig is, kan een openvallende zetel in die situatie wél aan een andere partij worden toebedeeld.

Wat ons betreft is het voorschrift in artikel 51 lid 2 Grondwet, waarin staat dat de Tweede Kamer honderdvijftig leden heeft, in deze afweging onvoldoende betrokken, terwijl aan het evenredigheidsargument, ontleend aan artikel 53 lid 1 Grondwet, juist een te zwaar gewicht wordt toegekend als het gaat om lijstuitputting ‘lopende de rit’. Hoewel de grondwetgever de mogelijkheid dat er feitelijk minder dan honderdvijftig leden in de Tweede Kamer zitten niet uitsluit, doet de letterlijke tekst van de bepaling dat wel, terwijl de bepaling over de evenredigheid juist de mogelijkheid biedt om hieraan bij wet grenzen te stellen. Wat ons betreft kan daarom het ‘voltalligheidsargument’ niet zomaar door het ‘evenredigheidsargument’ terzijde worden geschoven. Ook andere redenen maken het onlogisch dat aan het voltalligheidsargument minder gewicht wordt toegekend dan aan het evenredigheidsargument als de Tweede Kamer na de verkiezingen eenmaal aan de slag is. Als voorbeeld noemen we de omstandigheid dat lijstuitputting zich tijdens de formatie – dus kort ná het vaststellen van de verkiezingsuitslag – kan voordoen, en dat formerende partijen rekening kunnen houden met het overgaan van een onbezette zetel naar een andere partij.

53 Het omgekeerde geldt overigens eveneens: als evenredige vertegenwoordiging in de weg staat aan toekenning van een door lijstuitputting onbezette zetel aan een andere partij ‘lopende de rit’ volgens de restzetelsystematiek, dan geldt dat óók direct na vaststelling van de verkiezingsuitslag. Een oplossing zou kunnen zijn om Kamerzetels dan (ook van aanvang af) onbezet te laten. Dat staat art. 51 lid 2 Grondwet echter niet toe.

Lijstuitputting komt niet vaak voor – in de Tweede Kamer heeft het zich zelfs nog nooit voorgedaan. Maar omdat we de afgelopen jaren veel nieuwe en snel groeiende partijen hebben gezien, die soms moeite hebben om voldoende geschikte personen op de kieslijst te plaatsen, is het de vraag of dat in de toekomst zo zal blijven. Mocht dit voor de wetgever aanleiding zijn om opnieuw naar de regels over lijstuitputting te kijken, dan zou wat ons betreft meer gewicht aan het voltalligheidsargument ten opzichte van het evenredigheidsargument moeten worden toegekend.

Literatuurlijst

Bovend'Eert 2023

P.P.T. Bovend'Eert, 'Commentaar op art. 53 Grondwet', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Kiesraad 2019

Kiesraad, *Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland*, 17 mei 2019, www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2019/adviezen_mei_2019/evaluatie-advies-ps-ws-kc-2019/advies-evaluatie-verkiezingen-provinciale-staten-waterschappen-en-kiescolleges-2019, geraadpleegd op 22 juli 2024.

Leenknecht & Franken 2023

G. Leenknecht & R. Franken, 'Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur', *TvCR* 2023/4, p. 249-264.