

8-3-88

KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL (070) 71 79 11

88/16

Schedeldoekshaven 200
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Uw brief van

Ons kenmerk

's-Gravenhage,

8 maart 1988

4029

Onderwerp

Wetsvoorstel 20264
(Nieuwe Kieswet)

Met grote belangstelling heeft de Kiesraad kennisgenomen van het op 2 oktober 1987 ingediende wetsvoorstel nr. 20264 houdende een nieuwe Kieswet. De raad heeft met genoegen geconstateerd dat het wetsvoorstel in grote mate overeenstemt met het door de raad in maart 1985 aangeboden voorontwerp van wet. De wijzigingen die in het voorontwerp zijn aangebracht ziet de raad voor een groot deel als verbeteringen.

Een aantal van de aangebrachte wijzigingen geeft de raad evenwel aanleiding tot opmerkingen.

De raad veroorlooft zich u deze opmerkingen, neergelegd in het onderhavige eigener beweging uitgebrachte advies, te doen toekomen. Hij zal hierbij de volgorde der wetsartikelen aanhouden.

Artikel A 5 b

Deze bepaling, die de Kiesraad voorschrijft een zesjaarlijkse evaluatie van zijn functioneren te verrichten, vloeit voort uit de aanwijzingen inzake externe adviesorganen. In uw brief van 29 december 1987, SG87/U522, hebt u de raad meegedeeld voornemens te zijn de evaluatietermijn bij nota van wijziging tot vier jaar te verkorten.

DGOE/YM/disk.21/AAJ/JvH

Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft de raad onlangs een evaluatierapport over de jaren 1984 t/m 1987 uitgebracht. In zijn aanbiedingsbrief bij dit rapport heeft de raad te kennen gegeven dat het opstellen van dat rapport de raad niet heeft kunnen overtuigen van de noodzaak daarvan. Voorts heeft de raad de Minister daarin de vraag gesteld of het serieus in zijn bedoeling ligt elke vier jaar het voortbestaan van de Kiesraad als extern adviesorgaan ter discussie te stellen.

Mede met het oog op de deregulering vraagt de raad zich af of het verstandig is een verplichting tot periodieke "zelfevaluatie" in de Kieswet neer te leggen.

In ieder geval zal deze verplichting naar het oordeel van de raad niet betrekking moeten hebben op de taken die de raad als centraal stembureau vervult.

In die gevallen is de raad immers niet werkzaam als extern adviesorgaan van de regering doch als zelfstandig bestuursorgaan. De raad geeft u in overweging deze bepaling uit het wetsvoorstel te schrappen althans deze in bovenbedoelde zin te wijzigen.

Artikelen G 1 en G 2

In deze bepalingen is een grond voor afwijzing van een registratieverzoek opgenomen die in het voorontwerp in deze artikelen niet voorkwam (vierde lid, onder e). Hoewel verdedigd kan worden dat deze afwijzingsgrond al bestreken wordt door het bepaalde in dat lid onder a, kan de Kiesraad instemmen met uitdrukkelijke vermelding hiervan. Aangezien een rechtspersoon om verschillende redenen ontbonden kan worden en de onderhavige afwijzingsgrond met name is gericht op de ontbinding na verbodenverklaring geeft de raad in overweging de formulering aldus te wijzigen dat zij luidt:

"(...) met die van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing is verboden verklaard en deswege is ontbonden".

Ook de overeenkomstige afwijzingsgrond in artikel G 3 ware in die zin te wijzigen. Deze formulering sluit aan bij het voorgestelde artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, zoals neergelegd in het wetsvoorstel verboden rechtspersonen (wetsvoorstel 17476).

Artikel G 5 a

Deze bepaling kwam niet voor in het voorontwerp. Zij biedt de mogelijkheid tot centrale kandidaatstelling voor die politieke groeperingen die reeds vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer (c.q. provinciale staten) en die in alle kieskringen dezelfde lijst indienen.

De Kiesraad heeft de indruk dat aan deze bepaling meer nadelen dan voordelen zijn verbonden.

Voor de grotere partijen biedt de bepaling geen soelaas, immers ook bij de voorgestelde uitbreiding van het maximum aantal op een lijst te plaatsen kandidaten tot 45 valt niet te verwachten dat de drie grootste partijen bij de kamerverkiezingen in alle kieskringen een gelijklopende lijst zullen indienen. Het gevaar van tussentijdse uitputting van de lijst zou dan te groot zijn. Bezie men de situatie bij de Tweede Kamerverkiezing van 1986 dan zouden alleen D66, SGP en RPF van de mogelijkheid van centrale kandidaatstelling gebruik hebben kunnen maken.

Een bezwaar van het voorstel is dat het de wettelijke regeling onnodig ingewikkeld en onduidelijk maakt: in bepaalde gevallen is alleen het hoofdstembureau te 's-Gravenhage (c.q. in de provinciehoofdstad) belast met de beoordeling van de geldigheid van de kandidatenlijsten, in andere gevallen geschiedt deze beoordeling gedecentraliseerd.

Het voorstel brengt enerzijds verlichting voor een (beperkt) aantal politieke partijen mee, anderzijds betekent het een taakverzwaring voor het hoofdstembureau te 's-Gravenhage c.q. in de provinciehoofdstad (art. H 1, derde lid).

De Kiesraad meent u te moeten adviseren art. G 5 a bij nota van wijziging alsnog te laten vervallen.

Zou u niettemin hechten aan handhaving van een (beperkte) mogelijkheid van centrale kandidaatstelling dan rijst de vraag of met de toezending van de afschriften van kandidatenlijsten, zoals bedoeld in art. H 1, derde lid, niet dient te worden gewacht totdat de geldigheid van de lijsten onherroepelijk is vastgesteld.

Bovendien zou de raad er in dat geval voor pleiten uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat over de geldigheid van de centraal ingediende lijsten wordt beslist door het hoofdstembureau te 's-Gravenhage c.q. in de provinciehoofdstad. In het wetsvoorstel blijkt dit slechts impliciet uit de laatste volzin van het eerste lid van art. H 9.

Artikel G 5 b

De formulering van de eerste volzin van het eerste lid is naar het oordeel van de raad niet juist. De bevoegdheid tot deelneming aan de verkiezing is immers niet beperkt tot de kieskring waar de kiezer woonachtig is. De Kiesraad preferereert de formulering: "de kiezer die binnen de kieskring waarvoor de lijst geldt, als zodanig is geregistreerd."

Deze opmerking heeft ook betrekking op de redactie van artikel G 6, tweede lid.

In het derde lid van art. G 5 b kunnen naar het oordeel van de Kiesraad de woorden "door het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, provinciale staten dan wel de gemeenteraad" beter worden vervangen door de woorden "voor de desbetreffende verkiezing".

Artikel G 6

De Kiesraad heeft zich de vraag gesteld of in het eerste lid niet beter de formulering gebruikt kan worden "dat zij de inlevering van de lijst ondersteunen". De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft immers in een aantal uitspraken overwogen dat de ondertekening van een kandidatenlijst niet behoeft in te houden dat men aanhanger is van de desbetreffende politieke groepering. Evenwel nu in het wetsvoorstel wordt volstaan met tien ondersteuningsverklaringen per lijst, die bovendien ter gemeentesecretarie moeten worden afgelegd, is er naar het oordeel van de raad weinig reden meer om rekening te houden met de fictieve situatie dat een ondersteuningsverklaring zou worden afgelegd door een kiezer die niet tot de aanhangers van de desbetreffende politieke groepering moet worden gerekend. De raad kan dan ook instemmen met de gekozen formulering.

Artikel G 8

Het tweede lid biedt voor alle groeperingen de mogelijkheid 45 namen op de kandidatenlijst te plaatsen.

De raad acht dit geenszins nodig. Gezien de ernstige problemen die deze bepaling zal meebrengen voor gemeenten die zijn overgegaan tot de aanschaf van stemmachines geeft de raad u in overweging deze mogelijkheid alleen te creëren voor lijsten die door meer dan 22 leden voor een voorkeurnummer zijn aanbevolen.

Artikel H 2

In het bepaalde in het eerste lid onder g en h zouden naar het oordeel van de raad de woorden "binnen de kieskring waarin de lijst is ingeleverd" moeten vervallen. De bevoegdheid tot deelneming aan de verkiezing is, zoals hierboven gesteld, niet beperkt tot de kieskring waar men als kiezer is geregistreerd. De raad ziet geen reden aan de inleveraar van de lijst de eis te stellen dat hij in de desbetreffende kieskring als kiezer is geregistreerd.

Deze opmerking heeft ook betrekking op artikel H 5 onder e.

Artikel H 5

Gelet op het bepaalde in art. G 5, tweede lid, zouden de woorden "bij algemene maatregel van bestuur" in art. H 5, onder d, vervangen moeten worden door "bij ministeriële regeling". Dit geldt evenzo voor art. S 3, onder c.

Artikel H 10

In het eerste lid is bepaald dat de inlevering van lijstverbindingsverklaringen op de dag van de kandidaatstelling kan geschieden.

In het voorontwerp was gekozen voor de vierde dag vóór de kandidaatstelling. Dit had het voordeel dat deze inlevering op dezelfde dag plaatsvindt als de inlevering van aanbevelingen voor een voorkeurnummer (art. H 12).

Voorts is de raad opgevallen dat het derde lid van art. H 10 van het voorontwerp niet is overgenomen. De raad is van oordeel dat een bepaling van deze strekking niet gemist kan worden. Eventueel zou gekozen kunnen worden voor een eenvoudiger formulering, te weten: "Een lijstencombinatie is slechts geldig voorzover aan de voorwaarden genoemd in het tweede lid is voldaan".

Artikel H 17

In het vierde lid zijn de woorden "in die kieskring" van het voorontwerp, overigens zonder motivering vervangen door "in enige kieskring". De Kiesraad wijst erop dat het gestelde in de artikelsgewijze toelichting, dat de formulering van deze bepaling zodanig is gewijzigd dat daardoor geen onnodige "gaten" vallen in de nummering, tengevolge van deze wijziging niet langer opgaat.

Artikel K 8

In de tweede volzin van het eerste lid zijn de woorden "te allen tijde" uit het voorontwerp geschrapt.
Onder verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorontwerp, memoreert de Kiesraad dat hij deze woorden in het voorontwerp heeft opgenomen met het oog op de problemen die zich in het verleden t.a.v. zeevarenden hebben voorgedaan. Deze problemen hebben geleid tot de opstelling van een circulaire door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in 1981.

Artikel O 13

In het tweede lid ware naar het oordeel van de raad na de woorden "als bedoeld in art. O 7" toe te voegen "tweede lid".
Immers indien bij uitputting van een lijst een zetel naar een andere lijst van dezelfde groep overgaat, dienen daarvoor ook lijsten van die groep in aanmerking te komen die een stemcijfer lager dan de kiesdeler hebben.

Artikel O 19

Aan het slot van het eerste lid dient naar het oordeel van de Kiesraad te worden toegevoegd: "en die niet deel uitmaken van een lijstengroep of lijstencombinatie waaraan een of meer zetels zijn toegewezen".
Indien een lijstengroep of lijstencombinatie een of meer zetels heeft behaald dient immers ook een lijst van de groep of de combinatie die zelf geen zetel heeft behaald, in de rangschikking te worden opgenomen voor het geval bij tussentijdse uitputting van andere lijsten van die groep of combinatie een kandidaat van deze lijst in een vacature benoemd zou moeten worden.

Artikel V 10 a

Deze bepaling die vaststelt wanneer het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan aanvangt, komt noch in de huidige Kieswet noch in het voorontwerp voor.

De Kiesraad wijst erop dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaalt dat de bezoldiging van leden van die Kamer eerst aanvangt op het moment van beëdiging. Een soortgelijke regeling is bij algemene maatregel van bestuur getroffen voor leden van de gemeenteraden en provinciale staten.

De Kiesraad vraagt uw aandacht voor de verhouding tussen art. V 10 a en deze regelingen. Ook vraagt de raad aandacht voor de verhouding tussen de artikelen V 10 a en V 13 a, eerste lid.

Artikel W 1

Het nieuwe derde lid is terecht in dit artikel opgenomen. Het voorziet in een leemte die het voorontwerp had opengelaten. De Kiesraad merkt echter op dat nog in een andere leemte dient te worden voorzien.


Immers indien op grond van voorkeurstemmen een zetel is toegewezen aan een lijst die eigenlijk niet voldoende stemmen had behaald voor een zetel (art. O 16, tweede lid) en de aldus gekozen kandidaat later ontslag neemt, zal als opvolger een kandidaat moeten worden benoemd op de lijst die de zetel had moeten verkrijgen, indien de voorkeurstemmen destijds geen rol hadden gespeeld.


De raad stelt daarom voor na het eerste lid een lid toe te voegen, luidende:

"Indien een plaats openvalt die door toepassing van art. O 16, tweede lid, is vervuld, verklaart de voorzitter van het centraal stembureau, in afwijking van het eerste lid, benoemd de daarvoor in aanmerking komende kandidaat op de lijst waaraan ingevolge art. O 16, tweede lid, een zetel was onthouden."

Afgezien van de in dit advies gemaakte opmerkingen heeft het wetsvoorstel de Kiesraad aanleiding gegeven tot enige minder belangrijke redactionele opmerkingen. Deze opmerkingen zijn ter kennis gebracht van de departementsambtenaren die de desbetreffende vergaderingen van de raad hebben bijgewoond.

De Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris