

971136
(31-8-94)

KIESRAAD

Aan

De Minister van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Bijlagen

Uw kenmerk
SG94/U167

Ons kenmerk
KR94/283

Datum
31 augustus 1994

Inlichtingen bij
mr. A.G. van Dijk

Doorkiesnummer
070-3026266

Onderwerp
Adviesaanvraag inzake
herziening adviesstelsel

Zeer geachte mevrouw De Graaff-Nauta,

Bij bovenvermelde brief deed u de Kiesraad een Voorontwerp van wet inzake afschaffing van permanente adviesorganen van het rijk per 1 januari 1997 toekomen met het verzoek u vóór 1 september 1994 daarover van advies te dienen. De Kiesraad zal zich in zijn advies beperken tot zijn eigen positie en laat in het midden wat zijn mening is over het voorontwerp in het algemeen.

De ratio van advisering over wetsvoorstellen en beleidsvoornemens is, dat deskundigen daarover hun licht laten schijnen, hetgeen kan leiden tot goede produkten van de overheid. De behoefte aan deskundigenadvies is ook de achtergrond van de adviserende taak van de Kiesraad. De Raad verwijst in dit verband naar de geschiedenis van de totstandkoming van zijn adviserende taak.

Toen in 1917 het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd, leidde dit onder meer tot instelling van een centraal stembureau voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. De taak van dit bureau, namelijk de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen van de Tweede Kamer en het verrichten van alle daarmee in onmiddellijk verband staande werkzaamheden, werd in de Kieswet vastgelegd. Bij koninklijk besluit van 12 december 1917 werden de werkzaamheden van het centraal stembureau nader geregeld. Dit besluit maakte het centraal stembureau tevens tot adviserend college door in artikel 10 te bepalen dat het bureau de Minister van Binnenlandse Zaken desgevraagd van voorlichting en advies dient over de onderwerpen de uitvoering van de Kieswet rakende. Achtergrond daarvan was dat het centraal stembureau werd samengesteld uit op het terrein van het kiesrecht deskundige onafhankelijke personen, die zowel vanuit hun deskundigheid als vanuit de ervaringen die zij opdeden bij de uitvoering van hun werkzaamheden als lid van het centraal stembureau ter zake kundig advies zouden kunnen geven. De diverse Ministers van Binnenlandse Zaken hebben de adviserende

taak van het centraal stembureau steeds ruim opgevat. In de Kieswet van 1951 werd deze taak nadrukkelijk vastgelegd en werd tevens de naam "Kiesraad" ingevoerd waarin de adviserende taak tot uitdrukking werd gebracht.

Tot op heden is de situatie feitelijk niet gewijzigd. De leden van de Kiesraad worden benoemd op basis van hun deskundigheid. De taken van de Raad zijn tweeledig, namelijk het optreden als centraal stembureau voor de verkiezingen van de Eerste en Tweede Kamer en het Europese Parlement enerzijds en het adviseren van de Minister van Binnenlandse Zaken en desgevraagd de Tweede Kamer in aangelegenheden die het kiesrecht betreffen anderzijds. Laatstgenoemde adviserende taak is vastgelegd in artikel A 2, eerste lid, van de Kieswet.

Nog bij de herziening van de Kieswet in 1989 is er nadrukkelijk voor gekozen de bestaande situatie te handhaven. Naar de mening van de Raad is er sprake van een zinvolle en vruchtbare combinatie, hetgeen ook de reden zal zijn voor de tamelijk lange historie daarvan. Daarbij zal zeker een rol hebben gespeeld dat veel aangelegenheden die het kiesrecht betreffen, van zeer technische aard zijn en dat het aantal deskundigen op dit specifieke terrein gering is.

Uit het Voorontwerp van wet inzake afschaffing van permanente adviesorganen van het rijk maakt de Kiesraad op dat het in het voornemen van de regering ligt de Raad zijn adviserende taak te ontnemen, zodat de Raad nog slechts zijn functie als centraal stembureau bij een aantal verkiezingen zou behouden. De adviserende taak van de Kiesraad zou dan ondergebracht worden in één adviesorgaan dat met alle adviestaken betreffende de beleidsvelden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zou worden belast. Dit verdient naar het oordeel van de Kiesraad geen aanbeveling en de Raad kan zich ook nauwelijks voorstellen dat de regering zulks serieus overweegt. Zou dit wel worden overwogen, dan is de Raad ervan overtuigd dat in de praktijk over regelgeving het kiesrecht betreffend toch advies gevraagd zal worden aan het centraal stembureau. In zijn standpunt dat het onderbrengen van de adviserende taak van de Kiesraad in een algemeen adviesorgaan geen aanbeveling verdient, ziet de Raad zich overigens gesteund door de antwoorden van de Minister-President en de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, op vragen gesteld door leden van de Tweede Kamer bij de behandeling van het rapport "Raad op maat" (17 juni 1993, TK 80-5843 en 5844).

De Raad wijst er in dit verband op dat in zijn adviezen in het algemeen de nadruk niet ligt op de beleidsmatige aspecten doch op de technische aspecten en de praktische uitvoerbaarheid van de Kieswetgeving. De Kiesraad acht zichzelf daartoe bij uitstek gekwalificeerd. De Raad fungeert in de praktijk als vraagbaak voor gemeentelijke overheden met betrekking tot de Kieswet en heeft als zodanig een goed zicht op de praktische problemen bij de uitvoering van de Kieswet. Als centraal stembureau past de Raad de bepalingen betreffende de vaststelling van de uitslag van verkiezingen en betreffende de registratie van politieke groeperingen zelf toe. De daarvoor noodzakelijke deskundigheid acht hij ook onmisbaar om zinvol te kunnen adviseren over de systematiek van het kiesstelsel en de wijze waarop deze in wetsbepalingen wordt neergelegd. De Raad is ervan overtuigd dat het niet mogelijk zal zijn een zelfde niveau van deskundigheid te realiseren bij één algemeen departementaal adviesorgaan, tenzij dezelfde personen als zitting hebben in het

centraal stembureau tevens zouden worden aangewezen als lid van dat departementale adviesorgaan of van een subcommissie daarvan.

In dit verband mag niet onvermeld blijven dat de Kiesraad in het algemeen binnen twee maanden advies uitbrengt over de hem voorgelegde voorstellen van wet of andere regelgeving. Het komt de Raad dan ook voor dat niet gezegd kan worden dat de advisering van de Raad het proces van wetgeving zou vertragen. Dit zal vermoedelijk wel het geval zijn indien de adviserende taken van de Kiesraad worden ondergebracht in één departementaal adviesorgaan met mogelijke sub-commissies. Advisering binnen twee maanden lijkt in dat geval welhaast uitgesloten. De praktijk leert dat omvangrijke adviesorganen de neiging hebben uit te groeien tot aparte bureaucratische instellingen met omvangrijke secretariaten. Veelal ziet men dat deze secretariaten worden bemand met beleidsmedewerkers die worden belast met het schrijven van beleidsnota's die aan de advisering ten grondslag moeten liggen. Aldus drukt het secretariaat nadrukkelijk zijn stempel op de inhoud van de advisering. De werkwijze bij de Kiesraad is een geheel andere. De Raad beschikt over een secretariaat bestaande uit een externe secretaris, die slechts een zeer gering deel van zijn werktijd voor de Kiesraad beschikbaar is, en een adjunct-secretaris en een ambtelijk medewerker, die beiden voor een deel van hun werktijd voor de Kiesraad beschikbaar zijn en voor het overige werkzaam zijn ten departemente. Dit heeft zijn weerslag op de wijze van advisering. De adviezen van de Kiesraad plegen kort te zijn en zich te beperken tot concrete voorstellen tot tekstwijziging.

Ten slotte wijst de Kiesraad erop dat het ontnemen van de adviserende taak aan de Raad geen bezuiniging van wezenlijke betekenis zal opleveren. Het budget van de Raad is toch al minimaal en zal bovendien voor een deel moeten blijven bestaan voor de uitvoering van zijn taken als centraal stembureau voor de verkiezingen van de Eerste en Tweede Kamer en het Europese Parlement.

De Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris

Jur/Dij/5014