

1-4-96
96/27

KIESRAAD

Aan

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

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij	CW96/U7	KR96/13 Doorkiesnummer	1 april 1996
Onderwerp	E.B. Pronk	(070) 3026266	

adviesaanvraag inzake
wetsvoorstel tot wijziging
van de Kieswet, houdende
verlenging van de duur van
de stemming alsmede regeling
van diverse andere onderwerpen

Geachte heer Kohnstamm,

Bij uw brief van 6 februari j.l. deed u de Kiesraad bovenvermeld wetsvoorstel toekomen met het verzoek daarover advies uit te brengen. U verzocht de Raad met name aandacht te besteden aan die onderdelen van het wetsvoorstel waarover nog niet eerder door de Raad is geadviseerd. In het hierna volgende advies wordt na enkele algemene opmerkingen het wetsvoorstel onderwerpsgewijs van commentaar voorzien, waarna nog enkele opmerkingen over de redactie van artikelen zijn opgenomen.

Algemeen

In het wetsvoorstel is een aantal onderwerpen geregeld waarover door de Kiesraad eerder advies is uitgebracht. Dit betreft de verruiming van de openingstijden van de stembureaus, een soepeler regeling van de datum van verkiezingen, maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling, verplichte legitimatie bij kandidaatstelling, regeling van de machtiging bij benoemingshandelingen, wijziging van de regeling van de lijstverbinding en de invoering van mobiele stembureaus. De Kiesraad ziet - behoudens een enkele uitzondering - geen aanleiding op deze onderwerpen in dit advies terug te komen, ook niet in die gevallen waarin zijn eerder uitgebrachte adviezen niet zijn opgevolgd. Wel moet de Kiesraad van het hart, dat op enkele punten in de Memorie van Toelichting wel erg gemakkelijk over door de Raad gesignaleerde mogelijke uitvoeringsproblemen wordt heengestapt. Dit betreft met name de voorstellen met betrekking tot de verruiming van de openingstijden van de stembureaus en de verplichte legitimatie bij

kandidaatstelling. Naar het oordeel van de Kiesraad wordt in de Memorie van Toelichting met betrekking tot die punten onvoldoende aandacht besteed aan de wijze waarop de regering deze uitvoeringsproblemen in de praktijk denkt op te lossen en aan de extra middelen die daarvoor beschikbaar zullen worden gesteld.

Wijzigingen in hoofdstuk A (Kiesraad)

Deze wijzigingen zijn toegelicht in § 3 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting. Zij vloeien voort uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer in zijn jaarverslag van 1994 over zelfstandige bestuursorganen, welke heeft geleid tot opstelling van ontwerp-Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen waarover, naar de Kiesraad heeft vernomen, recentelijk door de Raad van State advies is uitgebracht.

Ten aanzien van de wijziging van artikel A 6 zij opgemerkt dat de Kiesraad altijd zeer veel profijt heeft gehad van de aanwezigheid van een adviserend lid. Geenszins kan gezegd worden dat dit ertoe heeft geleid dat de Kiesraad op ongewenste wijze in zijn besluitvorming werd beïnvloed. De aanwezigheid van het adviserend lid speelde overigens met name een rol bij de adviesfunctie van de Kiesraad en niet bij diens functie als centraal stembureau.

Tegen het vervallen van de formele functie van adviserend lid behoeft overigens geen bezwaar te bestaan, omdat het huidige tweede lid van artikel A 6 de mogelijkheid biedt departementsambtenaren te allen tijde uit te nodigen aan de beraadslagingen deel te nemen.

Een technische opmerking bij dit artikel: naar het oordeel van de Kiesraad kan de wijziging van artikel A 6 beter als volgt geformuleerd worden: Het eerste lid en het nummer 2 voor het tweede lid vervallen.

Ten aanzien van het nieuw voorgestelde artikel A 8 geeft de Kiesraad u in overweging na de eerste volzin toe te voegen (conform het huidige artikel A 8): Hij kan daarbij voorstellen doen voor gewenste veranderingen.

Maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling

Hierover heeft de Kiesraad advies uitgebracht op 3 november 1994 (en niet 1995 zoals in de Memorie van Toelichting wordt vermeld).

Met betrekking tot het voorgestelde tweede lid van artikel H 4 merkt de Raad op dat hierin niet, zoals in artikel 1 lid 2 van de Gemeentewet, is aangegeven op welk tijdstip het hier bedoelde inwonertal wordt vastgesteld. Aansluiting bij die bepaling uit de Gemeentewet zou kunnen worden bereikt door in artikel H 4, tweede lid, van de Kieswet "gemeenten met minder dan 10.000 inwoners" te vervangen door: gemeenten waarvan de raad 13 of minder leden telt.

Machtiging bij benoemingshandelingen

De aanleiding voor deze voorstellen is een spontaan uitgebracht advies van de Kiesraad van 13 oktober 1993.

Het wetsvoorstel bevat een aantal aanvullingen op de door de Kiesraad voorgestelde regeling. Voorgesteld wordt thans om aan de door de gemachtigde te verrichten handelingen nog toe te voegen de handelingen genoemd in artikel V 3 lid 1 en 2 en W 2 lid 1 onder e. Verder wordt nog voorgesteld te bepalen dat van de door een in Nederland wonende kandidaat afgegeven machtiging alleen gebruik mag worden gemaakt indien dat gebruik ertoe strekt dat kandidaten benoemd worden volgens de interne partijvolgorde (art. H 10a lid 2). Die interne volgorde dient door de politieke groepering kort na de kandidaatstelling te worden meegedeeld aan de voorzitter van het centraal stembureau, die ervoor zorg draagt dat deze volgorde in de Staatscourant wordt gepubliceerd (art. H 10a lid 3). Met deze aanvullingen kan worden ingestemd.

Wel wijst de Raad op de problemen die kunnen rijzen indien een gemachtigde gebruik maakt van de gegeven machtiging in strijd met de in artikel H 10a lid 2 bedoelde strekking, bijvoorbeeld met de bedoeling dat een andere kandidaat wordt benoemd dan die welke ingevolge de interne volgorde van de politieke groepering voor benoeming in aanmerking zou komen. Dient de voorzitter van het centraal stembureau, indien dit misbruik hem tijdig bekend is, in dat geval de machtiging te negeren en de betrokken kandidaat namens wie een verklaring als bedoeld in artikel W 2 lid 1 onder e van de Kieswet is ingediend, niettemin benoemd te verklaren?

In de Memorie van Toelichting wordt aan het slot van dit onderdeel een tweetal behartenswaardige opmerkingen gemaakt. In de eerste plaats wordt erop gewezen dat deze regeling niet afdoet aan het feit dat verkiezingsafspraken tussen politieke partijen en kandidaten niet in rechte afdwingbaar zijn.

Voorts wordt het standpunt ingenomen dat politieke partijen geen gebruik behoren te maken van machtigingen met als doel te voorkomen dat met voorkeurstemmen gekozen kandidaten daadwerkelijk zitting nemen in het vertegenwoordigend orgaan.

Wat het laatste punt betreft zou de Kiesraad zich kunnen voorstellen dat een voorschrift van deze strekking in artikel H 10a wordt opgenomen.

Waarnemers

In § 9 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet dat op een topconferentie in Parijs in het kader van de CVSE in 1990 is besloten in een Aanvullend Document bij het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa neer te leggen dat de deelnemende staten waarnemers van andere deelnemende staten uitnodigen om getuige te zijn van het verloop van hun verkiezingen, voor zover de wet dit toelaat.

Thans wordt voorgesteld hieraan uitvoering te geven door opneming van artikel J 39 in de Kieswet. Dit betreft een algemene bepaling. De verdere uitvoering hiervan zal, aldus de Memorie van Toelichting, geregeld worden in het Kiesbesluit.

Hiermee kan ingestemd worden. Uiteraard zal bij de verdere uitvoering erop toegezien moeten worden, dat de stembureaus bij hun werkzaamheden niet gehinderd worden.

Gelet op voormelde opmerking in de Memorie van Toelichting zal overigens aan het voorgestelde artikel J 39 nog een delegatiebepaling moeten worden toegevoegd die als basis dient voor die verdere regeling in het Kiesbesluit.

Mobiele stembureaus

Voorgesteld wordt de mogelijkheid te openen dat gemeenten als aanvullende voorziening mobiele stembureaus instellen en bovendien een grondslag in de wet te bieden voor stembureaus zoals onlangs in de hal van het Centraal Station te Utrecht waren gevestigd. Hierover heeft de Kiesraad op 1 september 1995, alles afwegend, positief geadviseerd.

Het thans voorgestelde artikel K 12 van de Kieswet komt grotendeels overeen met de door de Kiesraad voorgestelde tekst. Toegevoegd is dat de burgemeester de instelling van deze stembureaus en hun adressen ten minste veertien dagen voor de stemming openbaar bekend maakt onder mededeling dat daar uitsluitend met een kiezerspas kan worden gestemd. Verder bevat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid dat ten aanzien van een niet-mobiel stembureau waar uitsluitend met een kiezerspas gestemd kan worden, de stemopneming elders plaatsvindt.

Met deze toevoegingen kan worden ingestemd.

Artikel K 13 wijkt op een aantal punten af van de door de Kiesraad voorgestelde tekst.

Het lijkt de Kiesraad beter de eerste volzin van het eerste lid in twee zinnen te splitsen, omdat de thans voorgestelde tekst suggereert dat er ook mobiele stembureaus kunnen zijn waar anders dan met een kiezerspas kan worden gestemd.

Voor het tweede lid geeft de Kiesraad de voorkeur aan de door hem voorgestelde tekst. Deze tekst luidde: "(...) stellen burgemeester en wethouders de zittingstijden vast voor de onderscheiden plaatsen waar zij gedurende de dag der stemming worden gestationeerd." Het gaat immers niet om het tijdstip c.q. de plaats van het stil staan, aankomen en vertrekken, maar om die van het zitting houden door het stembureau.

Indien de thans voorgestelde tekst zou worden gehandhaafd, lijkt het taalkundig juister te spreken van "elk van deze plaatsen" in plaats van "een ieder van deze plaatsen".

In plaats van de door de Kiesraad voorgestelde zorgplichtbepaling voor de burgemeester met betrekking tot de beveiliging van de stembussen en bescheiden (lid 5) wordt in het wetsvoorstel lid 3 opgenomen dat meer gedetailleerde voorschriften ter zake bevat. Hiertegen behoeft geen bezwaar te zijn. Wel zou dan bepaald moeten worden dat ook het openen van de stembus door de voorzitter telkens in tegenwoordigheid van de aanwezige kiezers dient te geschieden.

In aanvulling op zijn advies van 1 september 1995 heeft de Kiesraad nog een tweetal opmerkingen.

In de eerste plaats heeft de Kiesraad over het hoofd gezien dat in de stembureaus als bedoeld in artikel K 12 en K 13 behalve met een kiezerspas ook gestemd moet kunnen worden door kiezers aan wie overeenkomstig artikel L 8 een volmacht is verleend (dus niet de onderhandse volmacht).

Voorts is de Kiesraad bij nader inzien van oordeel dat ook de mogelijkheid moet bestaan voor deze stembureaus een eerder aanvangstijdstip van de zitting dan 8.00 uur vast te stellen. Met name voor stembureaus die bijvoorbeeld in een stationshal worden gesitueerd en die in het bijzonder bedoeld zijn voor forenzen, zou een aanvangstijdstip van 8.00 uur wel eens te laat kunnen zijn.

De Kiesraad geeft u in overweging beide artikelen op deze punten nog aan te passen.

Wijziging van de artikelen P 15 t/m P 19

Bij deze wijziging wordt slechts een summiere toelichting gegeven in de artikelsgewijze toelichting. Gesteld wordt dat het hier niet gaat om een inhoudelijke wijziging van de regeling van de toewijzing van de zetels aan de kandidaten, maar om een technische en redactionele verbetering.

De Kiesraad merkt hierbij op dat de voorgestelde wijziging substantiëler is dan in de Memorie van Toelichting wordt gesuggereerd. Het voorgestelde systeem van de toewijzing van de zetels aan de kandidaten wijkt af van het huidige systeem en het kan ertoe leiden dat andere kandidaten (van dezelfde groepering) gekozen worden verklaard.

In het huidige systeem wordt eerst de toewijzing van zetels aan kandidaten die met voorkeurstemmen zijn gekozen volledig afgewerkt, inclusief de aanwijzing van de lijsten van de groep waarop deze kandidaten als gekozen gelden. Pas daarna worden de overige zetels volgens de lijstvolgorde verdeeld. Vervolgens wordt ten aanzien van de aldus meervoudig gekozen kandidaten aangegeven op welke lijst van de groep zij als gekozen gelden. Op de andere lijsten worden hun (nog niet gekozen) lijstvolgelingen gekozen verklaard. Deze procedure wordt telkens herhaald, omdat er onder de lijstvolgelingen weer meervoudig gekozen kandidaten kunnen zijn.

In het voorgestelde systeem wordt eerst bepaald wie met voorkeurstemmen is gekozen en worden deze kandidaten gekozen verklaard op alle lijsten waarop zij voorkomen. Vervolgens geschiedt hetzelfde met de overige kandidaten volgens de lijstvolgorde. Pas daarna wordt bezien wie van deze beide categorieën kandidaten meervoudig gekozen zijn en op welke lijsten van de groep deze kandidaten (dus inclusief de met voorkeurstemmen gekozen

kandidaten) als gekozen gelden. Op de andere lijsten worden hun (nog niet gekozen) lijststopvolgers gekozen verklaard. Ook in dit systeem wordt deze procedure telkens herhaald, omdat er onder de lijststopvolgers weer meervoudig gekozen kandidaten kunnen zijn.

Het is de vraag of deze wijziging een verbetering oplevert. Zoals gezegd kan de wijziging leiden tot een verschil met betrekking tot de kandidaten die gekozen worden verklaard. Alleen op grond hiervan kan overigens geen voorkeur worden uitgesproken voor een van beide systemen; immers de gehele regeling van de toewijzing van zetels aan kandidaten is nu eenmaal gebaseerd op willekeur. De regeling is in de plaats gekomen van een loting en verschilt daarvan in wezen slechts doordat nu vóór de zitting van het centraal stembureau bekend is wat de uitslag is. De Raad ziet niet direct een goede reden om op dit punt het systeem te wijzigen. Het komt de Raad zelfs voor dat het huidige systeem, waarin eerst de verkiezing van kandidaten die met voorkeurstemmen zijn gekozen geheel wordt afgehandeld, de voorkeur verdient. Ten aanzien van deze kandidaten geldt immers een afwijkende regeling: indien aan de lijst waarop zij zijn vermeld, geen zetel is toegewezen, wordt alsnog aan die lijst een zetel toegewezen en vervalt daartegenover de zetel die het laatst was toegewezen aan een van de andere lijsten van dezelfde lijstengroep (huidig artikel P 16, tweede lid).

De Kiesraad spreekt dan ook een voorkeur uit voor handhaving van het thans in de Kieswet neergelegde systeem dat gehanteerd moet worden bij meervoudige verkiezing van kandidaten. De Kiesraad merkt hierbij wel op dat de huidige artikelen P 15 t/m P 19 van de Kieswet voor wat betreft de wijze waarop zij dienen te worden toegepast, voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Dit geldt overigens evenzeer voor de bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen.

Dit betreft de handelwijze die gevolgd moet worden, telkens indien ten aanzien van verschillende kandidaten tegelijkertijd wordt vastgesteld dat zij meervoudig gekozen zijn en op welke lijst zij als gekozen gelden. De Kiesraad heeft deze bepalingen aldus toegepast, dat in die gevallen telkens voor die kandidaten gezamenlijk wordt vastgesteld welke kandidaten als gekozen gelden op de andere lijsten. Gebleken is ook dat dit systeem zich uitstekend leent voor geautomatiseerde verwerking. Het komt de Kiesraad wenselijk voor dat de artikelen P 15 t/m P 19 aldus worden aangepast, dat deze slechts voor één uitleg vatbaar zijn waarbij de Raad de voorkeur geeft aan een redactie die overeenstemt met de hiervoor gegeven interpretatie.

Het wetsvoorstel bevat overigens op het punt van de meervoudige verkiezing van kandidaten wel een verbetering. De voortgezette toepassing van het systeem, neergelegd in het voorgestelde derde lid van artikel P 18 ontbreekt thans in de wet. In de praktijk wordt wel zo gehandeld, maar het is beter dat de wet hierover duidelijkheid verschaft. Daarbij merkt de Raad op dat de laatste bijzin ("dan wel totdat het centraal stembureau met overeenkomstige toepassing van artikel W 4, tweede lid, verklaart dat geen plaatsvervanger kan worden gekozen") overbodig is. Bij de aanwijzing van de gekozen kandidaten bij de verkiezing gaat immers in geval van lijst-uitputting op grond van artikel P 10 de zetel over naar de lijst van een andere groepering. Het mag uitgesloten worden geacht, dat bij een verkiezing alle lijsten van alle deelnemende groeperingen uitgeput zouden zijn.

Bij latere vacaturevervulling (artikel W 4) gaat de zetel (de kleinste gemeenten uitgezonderd) niet over op de lijst van een andere groepering en dan is de kans op lijstuitputting dus wel reëel.

Opmerkingen over de artikelen

Ten aanzien van onderdeel H:
in plaats van "overlegd" ware te lezen: overgelegd.

Ten aanzien van onderdeel P:

Het woord "geldige" kan vervallen. De ongeldige verklaringen worden reeds uitgesloten door de tekst beginnend met "waarbij niet meetellen (...)". In artikel I 2, eerste lid onder a dient "artikel H 4, eerste lid, tweede volzin" te worden vervangen door "artikel H 4, eerste lid, derde volzin" (zie immers onderdeel H).

Ten aanzien van onderdeel T:

Dit onderdeel is naar het oordeel van de Kiesraad overbodig en gedeeltelijk onjuist. Overbodig omdat de bepalingen in de genoemde hoofdstukken, voor zover zij afwijken van artikel J 5, als een lex specialis zijn op te vatten. Onjuist voor zover het betreft het stemmen bij volmacht met een omgezette oproepingskaart; dit kan immers alleen in het stembureau van het eigen stembedict.

Ten aanzien van onderdelen W en LL:


Men kan zich afvragen of het wel beter is in artikel N 12 lid 2 en U 18 lid 2 te spreken over de toelating van de benoemden in plaats van de gekozenen. Indien men spreekt van benoemden zou dit ook betrekking kunnen hebben op degenen die in later ontstane vacatures worden benoemd, hetgeen uiteraard niet de bedoeling is.

Ten aanzien van de onderdelen IJ t/m DD:

Artikel P 18 lid 2 kan beter in het meervoud worden geformuleerd: Op de andere lijst of lijsten zijn gekozen de kandidaten die (...) plaatsvervangers zijn van (...).

De Kiesraad,

, voorzitter

 , adjunct-secretaris