

BINNENLANDSE ZAKEN  
INGEKOMEN  
30. SEPT. 1997  
Afdeling: CWI  
Agenda: CWI 97/1345  
RAPPEL NA 971024

gaarne depparaaf 30-9-97 pro  
97/130

# KIESRAAD

4  
—

Aan

de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken  
mr. J. Kohnstamm  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	CWI97/U582	KR97/59	30 september 1997
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
mr. drs. E.B. Pronk		(070) 3026266	
Onderwerp			
Adviesaanvraag over tijdstip verkiezingen voor de Tweede Kamer			

Geachte heer Kohnstamm,

## 1. Inleiding

852

Bij brief van 18 juni 1997, nr. CWI97/U582, verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over de wenselijkheid en mogelijkheden van een structurele verschuiving van de verkiezingsperiode voor de Tweede-Kamerverkiezingen. U vroeg daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan mogelijke praktische bezwaren die samenhangen met een ander tijdstip van de verkiezingen in mei dan thans uit de Kieswet voortvloeit.

Aanleiding tot de adviesaanvraag was de discussie in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet inzake verlenging van de duur van de stemming en diverse andere onderwerpen (25 227) over de vraag of de datum voor de verkiezing van de Tweede Kamer in 1998, die volgens de bepalingen van de Kieswet op 6 mei valt, niet zou dienen te worden verschoven.

De discussie over hetzelfde onderwerp in de Eerste Kamer heeft ertoe geleid dat de adviesaanvraag bij uw brief van 29 juni 1997, nr. CWI97/U1066, is aangevuld met de vraag of het niet wenselijk zou zijn om in jaren dat er zowel een Tweede-Kamerverkiezing als verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraden worden gehouden, eerst de Tweede-Kamerverkiezing te laten plaatsvinden en daarna de staten- of raadsverkiezingen in plaats van andersom.

Bij omdraaiing van de volgorde van de verkiezingen heeft de vraag van verschuiving van de in mei te houden verkiezingen betrekking op de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden.

Het gaat hierbij om twee afzonderlijke vraagpunten die wel enig verband met elkaar hebben, maar in hoofdzaak toch los van elkaar beantwoord kunnen worden.

De aanvankelijke adviesaanvraag beperkte zich uitdrukkelijk tot de verkiezingsperiode in mei. Het tijdstip van de maart-verkiezingen werd niet ter discussie gesteld. In de aanvullende adviesaanvraag wordt dit

echter wel gedaan. Een verschuiving van de ene periode kan inderdaad consequenties hebben voor de andere periode. In zoverre is er aanleiding om ook de periode voor de maart-verkiezingen in de beschouwingen te betrekken.

## 2. Voorgeschiedenis van de geldende regeling

2.1. In de Nederlandse Kieswetgeving geldt sinds lang dat het tijdstip waarop periodieke verkiezingen worden gehouden, direct uit de wet zelf voortvloeit. Voor wijziging van verkiezingsdata is dus wetswijziging nodig. Bij de recente invoering van de mogelijkheid om op grond van zwaarwichtige redenen in beperkte mate van de wettelijke datum af te wijken, is dit stelsel ten principale nog eens uitdrukkelijk bevestigd. In de loop der tijd zijn de wettelijke verkiezingstijdstippen nog al eens aan verandering onderhevig geweest. Voor een goed begrip van de thans gerezen problemen is het verhelderend de ontwikkelingen op dit punt weer te geven sinds de Kieswetwijziging van 6 juni 1985, Stb. 333.

De toen doorgevoerde wijzigingen waren gebaseerd op een enkele jaren eerder door de Kiesraad op verzoek van de regering opgesteld voorontwerp waarin voor de verschillende verkiezingen de tijdstippen voor kandidaatstelling, stemming en eerste samenkomst opnieuw werden vastgesteld.

Uitgangspunten van de voorstellen van de Kiesraad waren:

- de wens om de termijn tussen de dag van de stemming en het eerste optreden van de Tweede Kamer bij periodieke verkiezingen aanzienlijk te bekorten;
- de wens om de installatie van de nieuwe gemeenteraden ruimschoots vóór de indiening van de concept-begroting te doen plaatsvinden;
- voorkomen dat in hetzelfde jaar vallende verkiezingen te dicht op elkaar volgen.

Op grond hiervan stelde de Kiesraad voor:

- de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden voortaan weer in verschillende jaren te houden;
- de statenverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen te houden in de periode 23-29 maart;
- de Tweede-Kamerverkiezingen te (blijven) houden in de periode 21-27 mei.

De regering en vervolgens de Staten-Generaal namen deze voorstellen ongewijzigd over.

2.2. Inmiddels deed zich een complicatie voor. In 1984 verscheen het rapport van de Staatscommissie Relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel). Eén van de voorstellen van de commissie was een zodanige vervroeging van het tijdstip van de periodieke kamerverkiezingen dat het nieuw optredende kabinet (meer) invloed kon uitoefenen op de in september in te dienen begrotingsvoorstellen. In plaats van eind mei zou de verkiezing dan in maart moeten vallen. Realisering van dit voorstel zou consequenties hebben voor de bij de Staten-Generaal aanhangige Kieswetwijziging, aangezien daarin juist de staten- en gemeenteraadsverkiezingen op soortgelijke overwegingen naar maart werden verschoven.

De Minister van Binnenlandse Zaken overwoog vervolgens het aanhangige wetsvoorstel zo te wijzigen dat de Tweede-Kamerverkiezingen werden gehouden in de periode 2-8 maart en de staten- en raadsverkiezingen in de periode 20-26 april. Hij vroeg hierover het oordeel van de Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De Kiesraad beoordeelde dit voorstel negatief (advies van 6-7-1984), in hoofdzaak op de volgende gronden:

- Betwijfeld werd of het na de verkiezingen optredende kabinet nog veel invloed op de begroting zou kunnen uitoefenen.
- De beoogde vergroting van de invloed van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders op de totstandkoming van de provinciale, resp. gemeentelijke begroting zou niet gerealiseerd worden.
- Een periode van zeven weken tussen de kamer- en de staten- of raadsverkiezingen werd voor een goed verloop van de gemeentelijke werkzaamheden te kort geacht.

De VNG uitte overeenkomstige kritiek en wees er bovendien op dat verkiezingen in de periode 20-26 april regelmatig rond de Paasdagen zouden vallen.

Opmerking verdient dat de aan de Kiesraad en de VNG voorgelegde optie niet voorzag in verkiezingen in de eerste week van mei, zodat daaraan eventueel verbonden problemen in de adviezen ook niet aan de orde kwamen.

Om meer tijd voor beraad te hebben werd besloten het aanhangige wetsvoorstel ongewijzigd te handhaven en eventuele realisering van het voorstel van de commissie-Biesheuvel pas na de verkiezingen van 1986 en 1987 door te voeren.

2.3. Naar aanleiding van de bezwaren van Kiesraad en VNG presenteerde het kabinet eind 1984 aan de Tweede Kamer twee nieuwe varianten:

- a. \* verkiezing Tweede Kamer: 27 januari - 2 februari;
- \* verkiezingen provinciale staten/gemeenteraden: 30 maart - 5 april.
- b. \* verkiezing Tweede Kamer: 24 februari - 1 maart;
- \* verkiezingen provinciale staten/gemeenteraden: 16-22 maart;
- \* idem indien in zelfde jaar TK-verkiezing: 27 april - 3 mei.

Bij optie a tekende het kabinet zelf al als bezwaar aan dat verkiezingen in de wintermaanden de opkomst ongunstig kunnen beïnvloeden.

In beide opties kwam de periode tussen twee verkiezingen na elkaar op negen weken te liggen.

Bij het verdere beraad over de voorstellen van de commissie-Biesheuvel vond nog een raadpleging plaats van de politieke partijen over beide varianten. Deze adviezen bevestigden de voorkeur van de minister van Binnenlandse Zaken voor variant b. Vervolgens werd deze variant opgenomen in het in 1987 ingediende wetsvoorstel voor een herziene Kieswet.

De uitwerking week echter enigszins af van de hierboven vermelde data en zag er als volgt uit:

- \* verkiezing Tweede Kamer: 2-8 maart.
- \* verkiezingen provinciale staten/gemeenteraden: 16-22 maart.
- \* idem indien in zelfde jaar TK-verkiezing: 4-10 mei. *1-8 februari - 1 maart*

De afwijking bestond hierin dat de verkiezingsperiode ~~27 januari - 2 februari~~ een week werd opgeschoven en bij twee verkiezingen in hetzelfde jaar eveneens de periode 27 april - 3 mei. Aldus kwam de nu in het geding zijnde periode van 4-10 mei in beeld. Aan deze wijziging werd in de memorie van toelichting geen aandacht besteed. Uit de memorie van antwoord blijkt echter dat ze werd doorgevoerd, omdat de beoogde verkiezingsperiode voor de Tweede Kamer in eerdere stukken was aangeduid als "begin maart" en 2-8 maart daarmee beter overeenkwam dan 24 februari - 1 maart.

Bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van de herziene Kieswet hebben de voorstellen voor de verkiezingsdata de nodige aandacht gehad. Over het voor en tegen van de periode 4-10 mei is echter nauwelijks gesproken. Veel aandacht kreeg het voorstel om bij twee

verkiezingen in hetzelfde jaar de staten- of raadsverkiezingen naar mei op te laten schuiven. Een amendement-Tegelaar-Boonacker, ertoe strekkend om in dat geval de Tweede-Kamerverkiezing in mei te houden, werd aangenomen. Dit amendement voorzag tevens in een harmonisatie van de verkiezingstijdstippen in geval geen verschuiving plaatsvindt. Ook voor de staten- en raadsverkiezingen werd de normale periode voor de stemming hierdoor: 2-8 maart.

### 3. Geuite kritiek op de periode 4-10 mei en beoordeling daarvan

In de recente discussie hebben twee argumenten een rol gespeeld op grond waarvan de datum van 6 mei 1998 als verkiezingsdatum ongelukkig werd geacht:

- a. In de aan de dag van de stemming voorafgaande week vallen drie dagen die niet of minder geschikt werden geacht voor verkiezingsactiviteiten van politieke partijen: 30 april, 4 mei en 5 mei.
- b. Verwacht werd dat een groot aantal kiezers wegens vakantie niet zou gaan stemmen. 30 april en 5 mei zijn voor velen vrije dagen. In 1998 valt de geadviseerde mei-vakantie, ook wel tulpvakantie geheten, van 26 april tot en met 5 mei. Mede als gevolg van ATV-dagen kan dit ertoe leiden dat veel kiezers de hele week waarin 6 mei valt, afwezig zijn.

De Kiesraad tekent bij deze bezwaren het volgende aan.

**ad a:** Niet ontkend kan worden dat het feit dat 30 april, 4 mei en 5 mei in de laatste week vóór de verkiezing vallen, de intensiteit en inhoud van de verkiezingscampagne zal beïnvloeden. Het sterkst geldt dit voor de avond van 4 mei. Op 30 april en 5 mei kunnen er wel verkiezingsactiviteiten plaatsvinden, maar het bijzondere karakter van die (voor velen vrije) dagen zal toch wel mede bepalend zijn voor vorm en inhoud van eventuele manifestaties op die dagen. Die effecten zullen echter voor alle partijen in gelijke mate gelden. De Kiesraad ziet onvoldoende reden om aan te nemen dat het effect van deze dagen op de verkiezingscampagne zodanig is dat in diezelfde week de stemming niet zou dienen plaats te vinden. De verkiezingscampagne beslaat een aantal weken en men weet van te voren dat deze dagen in de slotfase van de campagne vallen. Men kan daar dus rekening mee houden. Van een onwenselijke inbreuk op het goede verloop van het verkiezingsproces (in de ruime zin van het woord) kan moeilijk worden gesproken. De Kiesraad meent dan ook dat er speciaal met het oog op de verkiezingscampagnes geen dringende reden is om de periode van 4-10 mei door een andere periode te vervangen.

Wel kan echter meer in het algemeen gesteld worden dat de periode 4-10 mei vanwege de daarin voorkomende bijzondere dagen beter vermeden kan worden, indien er ook andere mogelijkheden zijn. Het aanwijzen van een periode waarin in ieder geval twee dagen (4 en 5 mei) voorkomen die toch weer uitgezonderd moeten worden plus de mogelijkheid van twee andere dagen (Hemelvaartsdag en de dag daarvóór) waarvoor hetzelfde geldt, is geen gelukkige keus. Meer met het oog op de organisatie van de verkiezingen dan met het oog op de verkiezingscampagne kan dit complicaties opleveren. Uit organisatorisch oogpunt is het vaak ook bezwaarlijk dat de dag vóór de verkiezingen een feestdag is. Als er zonder veel bezwaar een andere periode aangewezen kan worden, verdient dat naar het oordeel van de Kiesraad dus de voorkeur.

**ad b:** Het argument dat een verkiezing in de eerste week van mei de opkomst nadelig kan beïnvloeden, is zwaarder wegend. De periode 4-10 mei omvat 5 mei en ligt dicht bij 30 april. In deze periode kan ook Hemelvaartsdag vallen. Dit zijn voor velen vrije dagen. Daarbij komt dat de (geadviseerde) mei-vakantie voor de scholen zo gekozen wordt dat daarin altijd 30 april valt. Door deze concentratie van vrije

dagen is het aannemelijk dat op een verkiezingsdag in de periode 4-10 mei een substantieel aantal kiezers wegens vakantie afwezig zal zijn. Weliswaar bestaan er mogelijkheden om niettemin aan de stemming deel te nemen, maar het is realistisch om aan te nemen dat een vrij groot aantal vakantiegangers die anders wel zouden gaan stemmen, van deze mogelijkheden geen gebruik zal maken. Over de werkelijke omvang van deze uitval van kiezers valt weinig te zeggen, maar dat er sprake is van uitval mag wel waarschijnlijk worden genoemd.

In het verleden werd altijd de week na Pasen ongeschikt geacht voor het houden van verkiezingen in verband met de paasvakantie. Daarvan uitgaande ligt het in de tegenwoordige omstandigheden voor de hand om zo mogelijk de eerste week van mei vrij van verkiezingen te houden. Op grond van het voorgaande acht de Kiesraad het wenselijk de periode 4-10 mei door een andere periode te vervangen.

#### 4. Alternatief 1: latere periode dan 4-10 mei

De bezwaren tegen de periode 4-10 mei zouden worden ondervangen indien de stemming een week later zou worden gehouden. Deze oplossing kan echter problemen opleveren in jaren dat er zowel staten- of raadsverkiezingen als reguliere Tweede-Kamerverkiezingen worden gehouden en vervolgens in juni nog Europese verkiezingen. Een situatie die vrij uitzonderlijk is, maar niet zuiver hypothetisch. Zij deed zich voor in 1994. Zonder tussentijdse kamerontbinding herhaalt zich deze situatie in 2014. Komt er vóór die tijd wel een tussentijdse ontbinding, waardoor de reguliere kamerverkiezingen in andere jaren komen te vallen, dan kan het geval zich alleen maar later voordoen. Het probleem dat rijst, betreft de tijdsduur tussen de stemming voor de Tweede-Kamerverkiezing en de stemming voor de Europese verkiezing. Deze tijdsduur is onder de bestaande regeling en uitgaande van de normale periode voor de Europese verkiezingen al vrij kort: plm. 5 weken. Dat is weinig in vergelijking met de negen weken tussen de staten- of raadsverkiezingen en de Tweede-Kamerverkiezing. Niettemin is een afstand van vijf weken voldoende geacht, omdat een aantal werkzaamheden voor de Europese verkiezingen niet door de gemeenten maar door het centraal stembureau worden verricht. Bij realisering van het onderhavige alternatief zou hiervan nog weer een week worden afgehaald.

Al te zwaar behoeft hieraan anderzijds niet te worden getild. Zoals gezegd doet het geval zich zeer sporadisch voor. Daar komt bij dat de Europese verkiezingen door de Europese Raad binnen een marge van een maand vóór en een maand na de normale periode van 7-10 juni per verkiezing nader kunnen worden vastgesteld. Op grond van deze afwijkingsmogelijkheid zijn de Europese verkiezingen van 1984 en 1989 een week later gehouden. De verkiezing kan dus zonder dat Nederland dit in de hand heeft enkele weken eerder of later vallen.

Buiten het punt van de Europese verkiezingen lijkt er geen bezwaar te bestaan tegen het een week later stellen van de verkiezingsperiode. Hoogstens zou gesteld kunnen worden dat daardoor de kans voor een nieuw kabinet om de begroting nog te beïnvloeden weer iets kleiner wordt. Aangezien die kans echter bij een verkiezing in mei toch al gering is, brengt een week later stemmen daarin nauwelijks verandering.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook bij een opschuiving van de verkiezingsdatum met een week de mogelijkheid blijft bestaan dat deze valt in de week van Hemelvaartsdag. Ook die week kan voor vakantie benut worden met als gevolg afwezigheid van kiezers op de dag van de stemming. De periode waarin Hemelvaartsdag kan vallen, loopt van 1 mei tot 3 juni. Er zijn rond die dag echter in principe geen schoolvakanties, tenzij Hemelvaartsdag toevallig in de tulpvakantie

valt. De Kiesraad acht het dan ook niet nodig en praktisch niet goed mogelijk om de week van Hemelvaartsdag per se vrij te houden van verkiezingen.

#### 5. Alternatief 2: eerdere periode dan 4-10 mei

5.1. De periode 4-10 mei kan uiteraard ook worden vermeden door de stemming op een eerder tijdstip te houden.

Vervroeging met een week biedt echter geen oplossing. In die periode valt Koninginnedag en er is overlapping met de mei-vakantie van de scholen. Het probleem van afwezigheid wegens vakantie zal zich dan evenzeer voordoen. Gedacht zou dus moeten worden aan een vervroeging met twee weken, waardoor de verkiezingsdag op of omstreeks 25 april zou komen te liggen. Ook bij een vervroeging doet zich echter het probleem voor van de afstand tot andere verkiezingen, in dit geval de voorafgaande verkiezingen voor provinciale staten of de gemeenteraden. Bij de Kieswetwijziging van 1985 werd ten behoeve van een goede organisatie van twee opeenvolgende verkiezingen voorzien in een tussenperiode van ruim negen weken. Ook na de wijziging van 1989 bedraagt de tijdsduur tussen twee verkiezingen negen weken. Aanvankelijk ging de minister van Binnenlandse Zaken uit van een model waarin deze termijn zeven weken zou zijn. Destijds achtten zowel de Kiesraad als de VNG dit onwenselijk, omdat de cumulatie van werkzaamheden bij de gemeenten die hierdoor zou ontstaan, problemen zou opleveren. Ook thans meent de Kiesraad een oplossing die tot verkorting van deze termijn leidt, niet te moeten aanbevelen, tenzij uit gemeentelijke kring zou blijken dat de in het verleden bestaande bezwaren nu niet meer of niet meer in dezelfde mate gelden. Van dit laatste is de Kiesraad tot dusver niet gebleken.

De cumulatie bestaat hierin dat bij een verkorting tot zeven weken de periode waarin de dag van de stemming en de vaststelling van de uitslag voor de gemeenteraadsverkiezingen vallen, zou samenvallen met de periode waarin de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezing wordt gehouden. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat deze cumulatie van werkzaamheden alleen de gemeenten betreft die hoofdstembureau-gemeente voor de Tweede-Kamerverkiezing zijn.

5.2. Vervroeging met handhaving van de termijn van negen weken zou betekenen dat ook de staten- en raadsverkiezingen twee weken eerder zouden moeten worden gehouden. De stemming zou dan vallen in de periode 15-21 februari. Hierbij komt echter een ander vanouds in acht genomen uitgangspunt in het gedrang, dat de verkiezingsdag om een slechte opkomst wegens weersomstandigheden te voorkomen niet in de winterperiode mag vallen. Bij de behandeling van de herziene Kieswet was er om deze reden al kritiek op de periode 2-8 maart.

Wanneer men de verkiezingsdata uit het verleden bekijkt, dan blijkt dat er vóór 1957 nooit verkiezingen vóór april werden gehouden. In 1957 komt de periode 23-29 maart in beeld, in 1985 15-22 maart en in 1989 2-8 maart. Een nog weer verdere vervroeging van de verkiezingsdatum acht de Kiesraad niet aanbevelenswaardig. De kans op sneeuw of gladheid is bij een verkiezingsdatum in februari bepaald niet denkbeeldig.

#### 6. Carnaval/Aswoensdag

In de adviesaanvraag wordt de periode van de maart-verkiezingen als zodanig niet ter discussie gesteld. Hierboven kwam verschuiving van die periode dan ook alleen aan de orde als uitvloeisel van verschuiving van de periode 4-10 mei.

Volledigheidshalve wijst de Kiesraad er echter op dat tegen de geldende periode 2-8 maart een op zichzelf staand bezwaar bestaat dat bij de keuze voor die periode in 1989 niet ter sprake kwam. Het betreft het feit dat 2-8 maart ligt binnen de periode waarin het carnaval kan vallen. Deze periode loopt van 2 februari tot 9 maart. De verkiezingsdag kan dus samenvallen met Aswoensdag. Met name in het Zuiden des lands ligt hier een potentieel probleem, aangezien daar op de dagen voorafgaand aan Aswoensdag de gemeentelijke diensten slechts beperkt functioneren. Wellicht kan dit echter in de toekomst opgelost worden door gebruikmaking van de nieuwe mogelijkheid om "wegens zwaarwichtige omstandigheden verband houdend met de dag van de stemming" incidenteel van de wettelijke datum af te wijken. Samenval met Aswoensdag heeft zich overigens tot dusver nog niet voorgedaan. In 2003 zal dit echter wel het geval zijn.

#### 7. Conclusies ten aanzien van de periode 4-10 mei

De verschillend gezichtspunten en argumenten overziend en samenvattend komt de Kiesraad tot de volgende conclusies:

Vanuit het oogpunt van een goed verloop van de verkiezingscampagne is het op zichzelf niet nodig een andere periode voor de dag van de stemming te kiezen. Omdat de periode 4-10 mei altijd twee en mogelijk zelfs vier dagen omvat die ongeschikt zijn voor het houden van verkiezingen, verdient het echter, mede met het oog op de organisatie van de verkiezingen, de voorkeur deze periode te vermijden, als er andere mogelijkheden zijn. In de omstandigheid dat afwezigheid wegens vakantie de opkomst in de periode 4-10 mei waarschijnlijk nadelig zal beïnvloeden, ziet de Kiesraad eveneens aanleiding om een andere periode te kiezen.

Verplaatsing van de thans in de periode 4-10 mei te houden verkiezing naar een eerder tijdstip acht de Kiesraad geen bruikbare oplossing. Vervroeging van de periode met een week lost het probleem niet op. Vervroeging met twee weken lost wel het probleem op, maar is onwenselijk, omdat dan hetzij de periode tussen de beide verkiezingen te kort wordt, hetzij de eerste verkiezing in de winterperiode zou komen te vallen.

De Kiesraad is van oordeel dat de gesignaleerde problemen het beste ondervangen kunnen worden door de verkiezingsperiode een week later te stellen. Het bezwaar dat bij een week later stemmen de stemming mogelijk dichterbij eventueel in hetzelfde jaar te houden Europese verkiezingen komt te liggen acht de Kiesraad van te weinig gewicht om op grond daarvan van zo'n verschuiving af te zien.

#### 8. Het houden van Tweede-Kamerverkiezingen vóór of na staten- of raadsverkiezingen

Bij de kwestie 4-10 mei gaat het om een punt waaraan bij de herziening van de Kieswet niet uitdrukkelijk aandacht werd geschonken, maar dat in het recente debat in de Tweede Kamer over het verzamelwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet een hoofdpunt van discussie was. Bij het onderwerp van de aanvullende adviesaanvraag is het juist andersom. De vraag welke verkiezing bij samenloop van twee verkiezingen zou moeten wijken, is bij de behandeling van de herziene Kieswet uitgebreid aan de orde geweest. De Tweede Kamer heeft daarbij door aanneming van het amendement-Tegelaar-Boonacker expliciet een andere keus gedaan dan door de regering werd voorgesteld. Bij de recente discussie over 4-10 mei in de Tweede Kamer is over dit punt niet gesproken. In de Eerste Kamer werd het door de VVD-fractie aangeroerd. De heer Wiegel vroeg de regering te bezien of het niet beter zou zijn de verkiezingen voor de

Tweede Kamer altijd in maart te houden. Als argument voerde hij aan dat dan voor het te vormen kabinet meer eigen beïnvloeding mogelijk zou zijn van de in de zomer te ontwerpen begrotingsvoorstellen. De andere fracties gingen met uitzondering van Groen Links op dit punt niet in.

#### 9. Voorgeschiedenis van de bestaande regeling

Onder punt 2 is in hoofdzaak al weergegeven hoe de regeling betreffende het houden van Tweede-Kamerverkiezingen en staten- of raadsverkiezingen in hetzelfde jaar naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel uiteindelijk in 1989 in de herziene Kieswet vorm heeft gekregen. Met betrekking tot de specifieke vraag of de Tweede-Kamerverkiezing naar mei zou moeten uitwijken dan wel de staten- of raadsverkiezingen kan in aanvulling daarop nog het volgende gememoreerd worden.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de herziene Kieswet werd zonder nadere argumentatie gesteld dat bij samenval van verkiezingen in hetzelfde jaar de staten- of raadsverkiezingen, en dus niet de Tweede-Kamerverkiezing, verplaatst werden naar mei. Door verschillende fracties werd gevraagd of het niet meer voor de hand lag de Tweede-Kamerverkiezing te verplaatsen. Daarbij werden de volgende argumenten aangevoerd:

- a. Het belang van meer invloed op de begrotingsvoorbereiding geldt evenzeer op provinciaal en lokaal niveau.
- b. In het voorstel worden de staten- of raadsverkiezingen ondergeschikt gemaakt aan de kamerverkiezingen.
- c. Het samenvallen wordt veroorzaakt door onregelmatigheden in het ritme van de Tweede-Kamerverkiezingen.
- d. De Tweede-Kamerverkiezingen hebben toch al een onzeker ritme, zodat verplaatsing daarvan meer voor de hand ligt.
- e. Het is onwenselijk om de recente vervroeging van de staten- en raadsverkiezingen nu weer voor een deel ongedaan te maken.
- f. Het is onwenselijk dat de Eerste-Kamerverkiezing in de zomer kan komen te vallen.
- g. Het houden van statenverkiezingen tijdens de kabinetsformatie kan het verloop daarvan beïnvloeden.
- h. Bij gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing is de kans op bemoeienis van landelijke politici het grootst, omdat die in de periode van kabinetsformatie nog weinig anders te doen hebben.
- i. Voor de gemeenten vormen de gemeenteraadsverkiezingen de zwaarste werklast. Als dus verkiezingen elkaar in de tijd "op de hielen zitten", dan is het beter dat de gemeenteraadsverkiezingen voorop gaan.
- j. Verschuiving van de staten- of raadsverkiezingen schept meer onzekerheid over de komende verkiezingsdata. Pas na de peildatum (1 november voorafgaand aan het verkiezingsjaar) weten raads- of statenleden wanneer hun zittingsperiode afloopt.

De fractie van D66 bepleitte sterk om bij samenval eerst de Tweede-Kamerverkiezingen te houden. Gemeend werd dat gemeenteraadsverkiezingen kort vóór de landelijke verkiezingen zouden fungeren als een generale repetitie voor die landelijke verkiezingen. Lokale politieke gezichtspunten zouden meer tot hun recht komen bij het houden van gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing. Daarnaast vond deze fractie dat wat het zwaarste is, het zwaarste moet wegen: het belang van de begrotingsvoorbereiding op nationaal niveau. De VVD-fractie gaf aan het regeringsvoorstel het voordeel van de twijfel. Uiteindelijk werd het amendement-Tegelaar-Boonacker aangenomen met steun van CDA, PvdA, SGP en GPV.



## 10. Beoordeling van de in 1989 gewisselde argumenten

Aangezien bij de herziening van de Kieswet met name in de Tweede Kamer zo uitgebreid aandacht aan de onderhavige kwestie is besteed, achtte de Kiesraad het voor de vorming van zijn oordeel van belang de destijds aangevoerde argumenten op grond waarvan beslist werd de staten- en raadsverkiezingen altijd in maart te houden, opnieuw onder ogen gezien. Dit heeft de Kiesraad aanleiding gegeven tot de volgende overwegingen. (De letters verwijzen naar de opsomming onder 9).

**ad a:** Dat het belang van beïnvloeding van de begrotingsvoorbereiding zowel bij de datum voor de Tweede-Kamerverkiezingen als bij de datum voor de decentrale verkiezingen in het geding is, is buiten kijf. Die constatering levert echter weinig op voor de vraag welke verkiezing bij samenvallen moet wijken. De vraag rijst dan of het belang in het ene geval groter is dan in het andere. De Kiesraad ziet geen aanleiding om zonder meer aan te nemen dat dit het nationale belang is. Het ligt overigens niet op de weg van de Kiesraad om deze gelijksoortige belangen onderling af te wegen.

**ad b:** Het doen van een keuze heeft niets van doen met het ondergeschikt maken van de ene verkiezing aan de andere. Het gaat om een afweging van alle in het geding zijnde factoren gezamenlijk. Bij die afweging speelt het belang van de verschillende verkiezingen als zodanig geen rol.

**ad c en d:** Dit argument snijdt wel hout. Bij staten- en raadsverkiezingen staan jaar en datum behoudens wetswijziging van te voren vast. Bij Tweede-Kamerverkiezingen is er zowel wat jaar als wat datum betreft van nature altijd een belangrijk element van onzekerheid als gevolg van de mogelijkheid van kamerontbinding. Het verspringen van het tijdstip van de Tweede-Kamerverkiezing is dus verhoudingsgewijs minder ingrijpend.

**ad e:** In 1989 had dit argument wel een zekere waarde, omdat de wetswijziging waarbij de gemeenteraadsverkiezingen ruim twee maanden vervroegd werden, kort daarvoor tot stand was gekomen. Inmiddels kan aan dit gezichtspunt weinig belang meer worden toegekend.

**ad f:** Een bezwaar van het later houden van de statenverkiezingen is inderdaad dat de stemming voor de Eerste-Kamerverkiezing in de zomervakantie valt (25-31 juli). Dat is een zeer ongelukkig tijdstip voor het houden van vergaderingen van provinciale staten. Dit bezwaar werd door de regering destijds ook erkend. Uitstel van de Eerste-Kamerverkiezing tot na de vakanties is niet mogelijk, omdat artikel 55 van de Grondwet voorschrijft dat die verkiezing gehouden wordt binnen drie maanden na de verkiezingen van provinciale staten. Het bezwaar is niet onoverkomelijk, maar dient wel zeer uitdrukkelijk te worden meegewogen.

**ad g:** Over het effect van de statenverkiezingen op de kabinetsformatie valt zonder in speculatie te vervallen weinig te zeggen. Dat proces wordt door zeer veel factoren en omstandigheden beïnvloed. Noch de verkiezingscampagnes voor de statenverkiezingen, noch de resultaten daarvan lijken de Kiesraad zodanig van invloed op de kabinetsformatie dat op grond daarvan het houden van die verkiezingen in mei vermeden zou moeten worden.

**ad h:** Landelijke politici zullen inderdaad in de periode van de kabinetsformatie wat meer tijd hebben om zich met de verkiezingscampagnes voor staten of raden te bemoeien. Daar staat tegenover dat bij raads- en statenverkiezingen in maart de landelijke politici geneigd zullen zijn om alvast een voorschot te nemen op de naderende verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer.

**ad i:** Uit een oogpunt van werklast voor de gemeenten is het waarschijnlijk inderdaad iets aantrekkelijker om eerst de

gemeenteraadsverkiezingen te hebben en daarna de Tweede-kamerverkiezing. Of dit werkelijk veel uitmaakt, zou door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken bevestigd kunnen worden. Bij een omkering van de volgorde van de verkiezingen is het in ieder geval van nog meer belang dat de periode tussen beide verkiezingen niet korter dan negen weken wordt. ad j: Een voordeel van het verschuiven van de Tweede-Kamerverkiezingen is inderdaad dat aan de onzekerheid over verkiezingsdata die van nature al uit het ontbindingrecht voortvloeit, niet ook nog het element van onzekerheid over het tijdstip van raads- en statenverkiezingen wordt toegevoegd. Dit punt hangt samen met c en d.

De Kiesraad heeft eveneens aandacht geschonken aan de onder 9 vermelde argumenten om de Tweede-Kamerverkiezingen altijd in maart te houden. De Kiesraad acht het argument dat gemeenteraadsverkiezingen die kort vóór de landelijke verkiezingen worden gehouden, te veel overheerst worden door de landelijke politiek, niet sterk. Ongetwijfeld zal dit verschijnsel zich voordoen. Het is aannemelijk dat de naderende Tweede-Kamerverkiezingen een zekere rol spelen bij de campagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen. Het is echter de vraag of de nationale politiek een veel geringere rol zou spelen bij andere verkiezingstijdstippen.

Dit aspect kwam ook reeds ter sprake in het advies van de Kiesraad inzake spreiding van gemeenteraadsverkiezingen, uitgebracht in 1994, toen eveneens de gemeenteraadsverkiezingen vooraf gingen aan de Tweede-Kamerverkiezing. In dit advies werd het volgende gesteld:

"Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 is gebleken dat de uitslagen van die verkiezingen in verschillende gemeenten een nogal afwijkend beeld gaven te zien ten opzichte van de korte tijd later gehouden verkiezing van de Tweede Kamer. Ook is daarbij gebleken dat in een aantal gemeenten lokale of regionale groeperingen een grote aanhang wisten te verwerven. Het lijkt erop dat de mate waarin de gemeenteraadsverkiezingen worden beïnvloed door de landelijke politiek sterk afhangt van de aandacht die lokale media (kunnen) besteden aan de gemeenteraadsverkiezingen."

Ook uit het begin dit jaar verschenen onderzoeksrapport van de Katholieke Universiteit Brabant blijkt geen duidelijk verband tussen het houden van gemeenteraadsverkiezingen kort voor de Tweede-Kamerverkiezing en een sterke invloed van nationale factoren op eerstgenoemde verkiezingen.

Het argument dat de begrotingsvoorbereiding op nationaal niveau zwaarder moet wegen dan die op decentraal niveau kwam hierboven al ter sprake. De Kiesraad kan hierover vanuit de door de Raad in aanmerking te nemen gezichtspunten bezwaarlijk een uitspraak doen.

#### 11. Conclusies ten aanzien van de gedachte de volgorde van de verkiezingen om te draaien

De Kiesraad ziet naast de hierboven weergegeven gezichtspunten die bij de behandeling van de onderhavige kwestie aan de orde zijn geweest, geen nieuwe aspecten die daaraan zouden kunnen worden toegevoegd. Op grond van het voorgaande komt de Kiesraad na herafweging van de verschillende gezichtspunten tot de volgende conclusies:

De Tweede Kamer heeft in 1989 de verschillende gezichtspunten uitvoerig besproken en daarna een keus gedaan. Voor een advies om deze beslissing te corrigeren zullen dan ook vrij sterke gronden moeten worden aangevoerd. Bij de discussie in de Eerste Kamer zijn geen nieuwe argumenten ter tafel gekomen.

Aan het houden van verkiezingen in maart ligt bij de drie verkiezingen hetzelfde motief ten grondslag: bevorderen dat het nieuwe kabinet resp. de nieuwe besturen zoveel mogelijk invloed kunnen uitoefenen op de begroting voor het volgend jaar. Het ligt niet op de weg van de Kiesraad om voor het geval van samenloop van verkiezingen in het zelfde jaar aan te geven bij welke verkiezing dit belang het grootste is.

Het houden van staten- of raadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezingen heeft enkele nadelen. Wegens externe factoren wordt het normale ritme van de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden doorbroken en wordt de normale zittingsduur van provinciale staten en gemeenteraden gewijzigd. Een belangrijk nadeel is ook dat de Eerste-Kamerverkiezing in de zomervakantie komt te vallen. De volgorde is bovendien ongunstig voor de werklast van de gemeentelijke verkiezingsafdelingen.

Daarbij komt dat de samenloop van verkiezingen wordt veroorzaakt door afwijkingen in het ritme van de Tweede-Kamerverkiezingen. Tenzij daaraan belangrijke bezwaren verbonden zijn, ligt het dan ook het meest voor de hand om de Tweede-Kamerverkiezing te verschuiven. Mogelijk zou bij een omgekeerde volgorde de invloed van de nationale politiek op de decentrale verkiezingen iets minder zijn, maar of dit effect werkelijk in betekenende mate zal optreden, is nogal speculatief.

Als adviesorgaan in aangelegenheden betreffende het kiesrecht en de verkiezingen acht de Kiesraad derhalve de bestaande volgorde van de verkiezingen juister dan de omgekeerde volgorde. De Kiesraad ziet dan ook geen aanleiding de geldende regeling te wijzigen. Daartoe zou alleen reden zijn, indien aan het belang dat een nieuw kabinet invloed kan uitoefenen op de in te dienen begrotingsvoorstellen naar huidig inzicht zoveel meer gewicht zou moeten worden toegekend dan in 1989 dat dit belang thans doorslaggevend zou moeten zijn. De Kiesraad meent, zoals gezegd, in deze afweging niet te moeten treden.

## 12. Slotopmerkingen

12.1. In de laatste alinea van de adviesaanvraag van 13 juni merkt u uitdrukkelijk op ervan uit te gaan dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum voor de Tweede Kamer niet op grondwettelijke bezwaren stuit, mits dat geschiedt na een ontbinding van de Tweede Kamer en de zittingsduur van de kamer de termijn van vijf jaren niet overschrijdt. Voorts acht u het wenselijk en zelfs noodzakelijk dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum naar een later tijdstip gepaard gaat met een verschuiving van de periode waarin de zittende leden aftreden.

De Kiesraad onderschrijft dit. Artikel 64, vierde lid, eerste volzin, van de Grondwet, luidt: "De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren". Wordt de verkiezing in mei een week later gehouden, dan zal ook het zitting nemen van de nieuwe kamer een week later moeten vallen. Voor de daaruit voortvloeiende geringe verlenging van de grondwettelijke zittingsduur van de oude kamer kan dan van genoemde grondwetsbepaling gebruik worden gemaakt. Daarvoor is dan wel noodzakelijk dat de na inwerkingtreding van de wetswijziging optredende kamer een na ontbinding gekozen kamer is. Dit kan zowel een politieke ontbinding als een ontbinding wegens grondwetswijziging zijn. De grondwetsbepaling is opgenomen om mogelijk te maken dat na een tussentijdse ontbinding de volgende verkiezing weer op het reguliere tijdstip plaatsvindt. De redactie is echter zo ruim dat de bepaling ook in het onderhavige geval kan worden gebruikt. In het verleden is de bepaling wel eens meer toegepast om een kleine

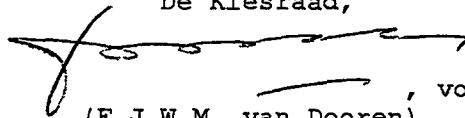
verschuiving in de datum van een te houden Tweede-Kamerverkiezing aan te brengen.

Zou tevens de volgorde van de verkiezingen bij samenloop in hetzelfde jaar omgedraaid worden, dan is er sprake van een eenmalige verkorting van de zittingsduur van de Tweede Kamer. Dit kan geschieden bij een besluit tot ontbinding van de kamer op grond van artikel 64, eerste lid, Grondwet of, indien het een na ontbinding optredende kamer betreft bij wet overeenkomstig artikel 64, vierde lid.

12.2. De Kiesraad maakt van de gelegenheid gebruik op het volgende te wijzen. Eerder in dit advies kwam al ter sprake dat bij de onlangs tot stand gekomen wijziging van de Kieswet de mogelijkheid is gecreëerd om de verkiezingsdatum te verschuiven, "indien zwaarwichtige redenen verband houdend met de dag van de stemming daartoe nopen". Bij de schriftelijke en mondeling behandeling van het wetsvoorstel hebt u dit criterium interpretatief aldus aangescherpt dat die zwaarwichtige redenen moeten inhouden dat de uit de wet voortvloeiende datum voor een belangrijk deel van de kiezers bezwaarlijk of onmogelijk is. Deze aanscherping volgt niet uit de wetstekst, was oorspronkelijk niet beoogd en is naar het oordeel van de Kiesraad ook niet wenselijk. Ze leidt er b.v. toe dat de dag van de stemming niet meer verschoven kan worden, omdat die dag de dag vóór Hemelvaartsdag is. Uitsluiting van die dag is namelijk om organisatorische redenen wenselijk. Ook bij 4 mei gaat het niet zozeer om bezwaren voor de kiezers om op die dag te gaan stemmen maar om andere redenen. In artikel J 1 is de specifieke regeling voor de dag voor Hemelvaartsdag en voor 4 mei juist geschrappt, omdat de nieuwe afwijkingsmogelijkheid daarin al voorziet. Het is ook niet uitgesloten dat er anderszins wel eens een "zwaarwichtige reden" kan zijn om de verkiezingsdag te verschuiven, zonder dat het direct gaat om bezwaren voor de kiezers om te gaan stemmen.

12.3. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer inzake het verzamelwetsvoorstel deelde u mee dat u over een eventuele verschuiving van de verkiezingsdatum ook de VNG en het IPO wil raadplegen. De Kiesraad acht deze raadpleging eveneens van belang en geeft in aanvulling daarop in overweging om ook de NVVB over deze kwestie te horen.

De Kiesraad,



, voorzitter

(F.J.W.M. van Dooren)



, secretaris

(C. Borman)