

KIESRAAD

Aan

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. A. Peper
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen

Uw kenmerk

CW99/U97633

Ons kenmerk

KR2000/53076

Datum

28 januari 2000

Inlichtingen bij

Mr. drs. A.G. van Dijk

Doorkiesnummer

070 - 426 85 23

Onderwerp

Advies combinatie van gemeenteraads- en
provinciale statenverkiezingen

Zeer geachte heer Peper,

Bij brief van 13 december jl. heeft u de Kiesraad verzocht vóór 31 januari 2000 advies uit te brengen over het wetsontwerp tot combinatie van de stemming voor de verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten en over te treffen uitvoeringsmaatregelen. Hiermee voldoet de Kiesraad aan uw verzoek. Het valt de Raad op dat de laatste tijd de advisering aan een (korte) termijn wordt gebonden. De Raad verzoekt, wellicht ten overvloede, dit te beperken tot die gevallen waarvoor daar een reden is. Dit neemt niet weg dat de Raad in alle gevallen op zo kort mogelijke termijn adviseert.

1. Algemeen

Alvorens in te gaan op de uitvoeringstechnische aspecten van het wetsvoorstel hecht de Kiesraad eraan eerst in meer algemene zin het vraagstuk van combinatie van verkiezingen te behandelen. Hierbij wordt ook ingegaan op ideeën die er in het verleden zijn geweest over een combinatie van verkiezingen. Aan dit aspect zou ook in de memorie van toelichting meer aandacht kunnen worden besteed.

1.1 Historisch overzicht

In de afgelopen 30 jaar is dit onderwerp verscheidene malen aan de orde geweest. Voor zover de Raad heeft kunnen nagaan is de combinatie van raads- en statenverkiezingen - wel te onderscheiden van het houden van

ook aandacht wordt besteed - voor het eerst overwogen in relatie tot de afschaffing van de opkomstplicht. Dit gebeurde in het rapport van de adviescommissie opkomstplicht (commissie-Berger) van 15 november 1967. De commissie achtte het niet wenselijk de opkomstplicht bij verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen te handhaven. Zij was zich er echter van bewust, dat bij het vervallen van de opkomstplicht de belangstelling voor de samenstelling van bepaalde vertegenwoordigende lichamen (veel) geringer kan blijken te zijn dan die voor andere lichamen. Het leek de commissie daarom de overweging waard verkiezingen, die betrekking hebben op vertegenwoordigende lichamen, wier taak en werkzaamheden minder tot de verbeelding spreken, te combineren met verkiezingen voor andere vertegenwoordigende lichamen. Zij dacht met name aan het op één dag houden van verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden. De commissie zag echter praktische problemen klieven aan een combinatie, vooral voor wat betreft het tijdig tellen van de stemmen. Zij wees erop dat het in de grote steden nu (1967) reeds moeilijk is zonder al te grote fouten binnen een redelijk tijdsbeslag de uitslag voor één verkiezing vast te stellen. De mogelijk oplossing voor dit probleem - verdubbeling van het aantal stembureaus - achtte de commissie geen begaanbare weg omdat in een aantal grote steden moeilijkheden werden ondervonden bij het samenstellen van het bestaande aantal stembureaus. De commissie bepleitte de inzet van mechanische hulpmiddelen, stemmachines, bij de stemming.

Op verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, bracht de Kiesraad op 17 maart 1969 (Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1969/70, 9181, nr. 10) advies uit over onder meer de mogelijkheid van het doen samenvallen van de stemming voor verschillende verkiezingen op één dag. De Kiesraad ontraadde in dat advies het houden van drie verkiezingen op één dag om principiële en praktische redenen. Tegen een combinatie van verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden had de Kiesraad in principe geen bezwaar. Ook bij deze combinatie kan, zo overwoog de Kiesraad, de kiezer weliswaar in verwarring komen wanneer partijen een verschillende plaats op de stembiljetten innemen, maar van een goede voorlichting terzake werd een gunstig effect verwacht. Tegenover dit als gering gekwalificeerde nadeel van mogelijke verwarring werd als winst gezien, dat de geringe attractie van de verkiezing voor provinciale staten zou worden gecompenseerd door de grotere aantrekkingskracht van de verkiezing voor de gemeenteraden. De Kiesraad meende echter dat om organisatorische redenen nog geen gecombineerde verkiezingen konden worden gehouden. De verwachte problemen betroffen vooral de samenstelling en het functioneren van de stembureaus. De Raad voorzag moeilijkheden na sluiting van de stemming als de stembiljetten voor twee verkiezingen worden geteld en proces-verbaal wordt opgemaakt. Dit achtte de Raad voor een stembureau dat uit drie leden bestaat een te zware opgave. De Raad wees erop dat het aantal fouten ook bij het houden van één stemming tegen het einde van de werkzaamheden toeneemt. Denkbare oplossingen zoals het verschuiven van een deel van de werkzaamheden naar de volgende ochtend en het toevoegen van extra personen na sluitingstijd, werden niet reëel geacht. Een deel van de leden van het stembureau zou niet

in staat of bereid zijn een ochtend extra te komen. Voor een verdubbeling van het aantal leden in de avond zouden geen mensen te vinden zijn. Het inzetten van gemeenteambtenaren kon geen soelaas bieden omdat die, voor zover in aanmerking komend, al bij het verkiezingswerk betrokken zijn. Als enige doeltreffende methode voor het combineren van verkiezingen zag de Kiesraad het mechaniseren van de verkiezingen door het inschakelen van stemmachines. Volledige mechanisatie zou de voorkeur verdienen, maar om financiële redenen zou voorshands de opzet moeten zijn, dat per stembureau voor slechts één verkiezing mechanisch zou worden gestemd. Bij twee verkiezingen op één dag zou dan de ene verkiezing op de machine en de andere met stembiljetten kunnen plaatsvinden. Omdat dat niet binnen afzienbare tijd zou kunnen worden gerealiseerd, konden volgens de Kiesraad gecombineerde verkiezingen - hoewel aanbevelenswaardig - voorshands niet worden gehouden.

Naar aanleiding van een initiatiefwetsvoorstel-Westerterp de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement te combineren bracht de Kiesraad advies uit op 17 augustus 1970 (Kamerstukken II 1969/70, 10 696, nr. 7). In dit advies werd gewezen op de slechte ervaringen met het houden van twee verkiezingen op één dag in het gebied van de Rijnmond (het betrof een combinatie van verkiezingen voor de gemeenteraad en voor het openbaar lichaam Rijnmond). "Slechts met de grootste moeite, met een inspanning van krachten, welke het redelijke overschreed, en met ernstige vertraging is de zaak tot een eind kunnen worden gebracht." Bovendien kon, aldus de Kiesraad destijds, wat in een goed geoutilleerde gemeente als Rotterdam niet volstrekt onmogelijk is gebleken niet voor het gehele land als maatstaf gelden. Bij een combinatie van verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europese Parlement werd bovendien als extra bezwaarlijk gezien dat, anders dan in het Rijnmondgebied, de kiezer niet in alle gevallen voor beide verkiezingen kiesgerechtigd zou zijn. Dit impliceerde een verzwaring van de lasten van de stembureaus welke bij gelijktijdige verkiezingen ook zonder deze complicatie het tolerabele zou overschrijden.

Naar aanleiding van het voorstel van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet over te gaan tot een stelsel van rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer waarbij de verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer gelijktijdig zouden worden gehouden, bracht de Kiesraad op 28 september 1973 advies uit. Hierin herhaalde de Raad zijn praktische bezwaren tegen een combinatie van verkiezingen, vooral bij het *depouillement* (het openen van de stembiljetten en het tellen van de stemmen).

In 1983 speelde opnieuw de vraag van een combinatie van verkiezingen. Ditmaal betrof het evenals in 1976 de combinatie die ook thans aan de orde is. In een brief van 9 mei 1983 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer werden verscheidene voor- en nadelen van deze combinatie genoemd (Kamerstukken II 1982/83, 17 600 VII, nr. 56). Het gelijktijdig houden van de verkiezingen zou in de eerste plaats in zekere mate afbreuk doen aan de zelfstandige betekenis van de verkiezingen.

Bovendien werd de kans groot geacht dat de aandacht voor de lokale en provinciale politiek, nog meer dan bij de provinciale verkiezingen reeds het geval was, zou worden overschaduwd door de nationale betekenis van deze verkiezingen. Gewezen werd op het gevaar van verwarring bij de kiezers door het door elkaar lopen van verkiezingspropaganda en het feit dat de lijstnummers van partijen in veel gevallen niet voor beide verkiezingen dezelfde zullen zijn. Daartegenover stond dat een combinatie de kans op verkiezingsmoeheid verkleint en de opkomst bij de statenverkiezingen bevordert. Als voordeel voor politieke partijen werd gezien dat hun verkiezingscampagnes in elkaar zouden kunnen worden geschoven. Daar stond echter weer tegenover dat indien verkiezingen op verschillende tijdstippen worden gehouden, politieke partijen de mogelijkheid zouden hebben hun campagne-activiteiten beter toe te spitsen op de specifieke belangen die bij de onderscheiden verkiezingen in het geding zijn. Als praktisch probleem noemde de minister van Binnenlandse Zaken, ervan uitgaande dat in 1986 ook niet-Nederlanders kiesgerechtigd zouden zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen, dat onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Dit zou op weerstanden kunnen stuiten. Bovendien zou dit onderscheid het werk van de stembureaus compliceren en een verhoogde kans op fouten tot gevolg kunnen hebben. De minister wees nog eens op de problemen die er zijn om voldoende gekwalificeerde leden voor stembureaus te rekruteren. Naar zijn mening zou een combinatie bovendien grote problemen met zich brengen voor gemeenten waar stemmachines worden gebruikt. Uit kosten oogpunt leek hem niet aanvaardbaar dat gemeenten het dubbele aantal stemmachines moeten aanschaffen. Indien voor één van beide verkiezingen weer op stembiljetten zou worden overgegaan, zouden de voordelen van het gebruik van stemmachines weer goeddeels wegvallen. Bovendien zou ook het buiten gebruik laten van de stemmachine voor één van beide stemmingen extra kosten met zich brengen door de aanschaf van stembussen en stembiljetten. Als punt van belang werd gezien dat bij een combinatie van staten- en raadsverkiezingen de officiële uitslag voor de statenverkiezingen enkele dagen later bekend zou worden gemaakt dan die voor de gemeenteraadsverkiezingen. In de brief werd opgemerkt dat het houden van drie verkiezingen op één dag praktisch niet te realiseren zou zijn. Een combinatie van raads- en statenverkiezingen zou daarom voor gebieden waar al raadsverkiezingen worden gecombineerd met een andere verkiezing, betekenen dat die laatste verkiezing op een ander tijdstip zou moeten worden gehouden.

Bij brief van 2 augustus 1983 gaf de Kiesraad aan, de in de brief van de minister vermelde bezwaren tegen een combinatie van verkiezingen te delen. De minister werd ernstig ontraden tot een koppeling van raads- en statenverkiezingen te besluiten.

In zijn advies van 28 december 1994 over spreiding van gemeenteraadsverkiezingen besteedde de Kiesraad ook aandacht aan een combinatie van raads- en statenverkiezingen. Dit gebeurde naar aanleiding van het feit dat minister De Graaff-Nauta in haar adviesaanvraag de mogelijkheid opperde de spreiding van raadsverkiezingen te combineren

met het doen samenvallen van raads- en statenverkiezingen. Het bevreemde de Kiesraad dat deze mogelijkheid werd geopperd in het kader van het terugdringen van de invloed van de landelijke politiek op de verkiezingen van gemeenteraden en provinciale staten. Volgens de Raad is het aannemelijk dat het doen samenvallen van deze verkiezingen eerder een toename dan een vermindering van de aandacht voor de landelijke politiek tot gevolg heeft. Wel valt te verwachten dat dit samenvallen van verkiezingen tot een hogere opkomst bij de verkiezingen voor provinciale staten zal leiden. Als bezwaren tegen deze combinatie werden verder genoemd dat de aandacht die wordt gegeven aan gemeentelijk-politieke onderwerpen ten koste zal gaan van de aandacht voor onderwerpen van provinciale politiek en dat indien de nummering van de kandidatenlijsten voor beide verkiezingen niet dezelfde is, te vrezen valt dat kiezers zich zullen vergissen bij het uitbrengen van hun stem.

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie komt in haar op 17 januari jl. aangeboden rapport tot de slotsom dat combinatie van raads- en statenverkiezingen ongewenst is, vanwege het gevaar van een verdere nationalisatie van deze verkiezingen. Met name als gevolg van de verkiezing van de Eerste Kamer door de nieuw gekozen provinciale staten is het volgens de commissie bijna onvermijdelijk dat de landelijke politiek de raads- en statenverkiezingen zal aangrijpen om aandacht te vragen voor onderwerpen uit de nationale politiek.

Uit dit historisch overzicht kan worden afgeleid dat de Kiesraad in het verleden nimmer principiële bezwaren heeft gehad tegen het combineren van raads- en statenverkiezingen. Integendeel, reeds in het advies in 1969 wordt opgemerkt dat het combineren van raads- en statenverkiezingen aanbeveling verdient. Ook toen werd deze combinatie bepleit met het oog op de (verwachte) lage opkomst van de verkiezingen bij provinciale staten. Het zijn steeds praktische problemen geweest die hebben geleid tot negatieve advisering over een combinatie van verkiezingen. Op mogelijke praktische problemen wordt hieronder nader ingegaan. Uit het voorliggende wetsvoorstel leidt de Raad af dat het kabinet niet overweegt tot spreiding van gemeenteraadsverkiezingen over te gaan.

1.2 Praktische problemen

Het tellen van de stemmen en het gebruik van stembalies

In het verleden hebben vooral praktische bezwaren aanleiding gegeven tot het advies niet tot een combinatie van verkiezingen te besluiten. Het zwaartepunt bij de bezwaren heeft, zoals uit het voorgaande blijkt, steeds gelegen bij het tellen van de stemmen. Dit bezwaar doet zich echter niet voor indien stembalies worden gebruikt. Inmiddels stemt het overgrote deel van de kiezers met behulp van stembalies. Dit betekent dat het grootste praktische bezwaar tegen een combinatie van twee verkiezingen zo goed als verdwenen is. De Raad wijst er wel op dat - anders dan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt - ervan moet worden uitgegaan dat in gemeenten waar met stembalies wordt gestemd

niet voor één van beide verkiezingen stembiljetten zullen worden gebruikt. De raad wijst voor wat dit punt betreft ook op de onder 1.1 genoemde brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 9 mei 1983. De organisatie van de verkiezingen in die gemeenten is geheel ingesteld op het stemmen met stemmachines. Het gebruik van stembiljetten zal, los van de vraag of de gemeenten nog beschikken over stembussen en stemhokjes, door onervarenheid tot fouten kunnen leiden en bij de kiezers tot onbegrip aanleiding geven. Dit betekent dat de gemeenten die stemmachines gebruiken die niet geschikt zijn voor het houden van twee stemmingen tegelijk, voor tamelijk hoge kosten zullen worden geplaatst omdat zij nieuwe (of extra) stemmachines zullen moeten aanschaffen. De Raad vraagt aandacht voor de extra kosten waarvoor gemeenten zullen worden geplaatst door combinatie van verkiezingen. Deze kosten behoeven niet uitsluitend samen te hangen met het gebruik van stemmachines.

De Kiesraad suggereert onder dit punt tenslotte bij gemeenten waar in 1999 gecombineerde raads- en statenverkiezingen zijn gehouden, navraag te doen naar de praktische gang van zaken.

De omvang van de stembureaus

In gemeenten waar geen stemmachines worden gebruikt zal rekening moeten worden gehouden met extra tijd en eventueel mankracht die nodig is voor het zorgvuldig tellen van de stemmen. In dit verband is de omvang van de stembureaus van belang. De Kiesraad wijst erop dat het in de praktijk al decennia lang moeilijk blijkt de stembureaus naar behoren te bemensen, met name in de grote steden. In dit licht wekt het bevreemding dat in het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat er ofwel onderscheiden stembureaus per stemdistrict voor beide verkiezingen zijn, ofwel dat het aantal leden voor de stembureaus gedurende de gehele zittingsdag wordt uitgebreid van drie naar vijf (artikel III, B in samenhang met G). Een dergelijke verdubbeling of uitbreiding zal in de praktijk lang niet altijd nodig zijn. De verplichting kan bovendien nu het thans al moeilijk blijkt voldoende leden voor stembureaus te vinden, praktisch niet of uitsluitend tegen zeer hoge kosten uitvoerbaar blijken. Naar de mening van de Raad moet aan gemeenten de vrijheid worden gegeven voor beide verkiezingen aparte stembureaus in te stellen (die dan wel ten behoeve van de kiezer in hetzelfde stemlokaal zitting hebben), de omvang van de stembureaus uit te breiden of geen van beide te doen. De uitbreiding van het stembureau behoeft niet te betekenen dat de extra leden gedurende de hele zittingsduur van het stembureau aanwezig zijn. De extra leden zullen immers vooral voor de telling nodig zijn. Voor het geval niet voor beide verkiezingen onderscheiden stembureaus worden ingesteld, moet worden bepaald dat het is toegestaan dat het ene stembureau handelingen verricht voor beide verkiezingen. Zonder een dergelijke bepaling moet uit hoofdstuk E worden afgeleid dat er voor beide verkiezingen afzonderlijke stembureaus moeten worden ingericht. In voorlichting aan gemeenten zal in de ogen van de Raad aandacht moeten worden besteed aan het feit dat stemhandelingen langer duren indien voor twee verkiezingen wordt gestemd, waarmee rekening moet worden gehouden bij de organisatie rond de verkiezingen. Om onaanvaardbare wachttijden voor kiezers te voorkomen kan worden gedacht aan het inzetten

van extra stemmachines of het verkleinen van de stembedistricten. Voor het handmatig tellen van de stemmen kunnen na sluiting van de stemming hulpkrachten worden ingeschakeld, hetgeen in de praktijk ook nu wel gebeurt. Het zijn echter de gemeenten zelf die het beste kunnen overzien welke maatregelen in de eigen gemeente nodig zijn.

Verschillende categorieën kiesgerechtigden

Een punt van aandacht is voorts dat voor raads- en statenverkiezingen de categorieën kiesgerechtigden verschillen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat alleen aan gemeenteraadsverkiezingen onder bepaalde voorwaarden ook niet-Nederlanders mogen deelnemen. Dit compliceert het werk van de stembureaus enigszins. Dit is met name het geval indien wordt gestemd met behulp van een stemmachine die voor beide verkiezingen tegelijk wordt gebruikt. Er zal goed op moeten worden gelet dat in het ene geval de machine voor beide verkiezingen wordt vrijgegeven en in het andere geval niet. Dit geldt overigens ook indien een kiezer voor beide stemmingen bevoegd is, maar aangeeft slechts aan één stemming te willen deelnemen. Bij de instructie aan de stembureaus zal hieraan de nodige aandacht moeten worden besteed om fouten te voorkomen.

Landelijke invloed

In de memorie van toelichting passeren onder punt 3 verschillende voor- en nadelen van een combinatie van raads- en statenverkiezingen de revue. Onderbelicht is het meer principiële argument dat de combinatie mogelijk zal leiden tot meer aandacht van landelijke politici voor de verkiezingen. Hiervoor vroeg de Kiesraad reeds aandacht in zijn advies van 28 december 1994. De kans hierop is reëel gezien het belang van de uitslag van de statenverkiezingen voor de samenstelling van de Eerste Kamer. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie wijst juist om deze reden combinatie van raads- en statenverkiezingen af. De verwijzing in de memorie van toelichting naar de ervaringen in Zweden, zoals beschreven in het rapport 'Betekenis van spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en nationalisering' van de Katholieke Universiteit Brabant bij het punt van het zelfstandig karakter van de verkiezingen lijkt niet relevant. In Zweden worden voor drie niveaus gelijktijdig verkiezingen gehouden, waarbij de lokale verkiezingen een zelfstandig karakter lijken te behouden. Een verklaring daarvoor kan zijn dat juist omdat de kiezer op een en dezelfde dag een stem kan uitbrengen voor het landelijke en lokale niveau hij met laatstbedoelde stem geen signaal aan de landelijke politiek hoeft af te geven. Dat kan hij immers diezelfde dag doen door het uitbrengen van zijn stem voor de nationale volksvertegenwoordiging. In het wetsvoorstel gaat het echter om een combinatie van uitsluitend staten- en raadsverkiezingen.

Verwarring bij de kiezers

Ten aanzien van het argument dat het gelijktijdig houden van verkiezingen tot verwarring bij de kiezers kan leiden, merkt de Kiesraad op dat een eventuele verwarring over lijstnummers kan worden voorkomen door bij de nummering van de lijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen de

nummering voor de statenverkiezingen te volgen. De nummers die voor de statenverkiezingen zijn toebedeeld aan partijen die niet aan de raadsverkiezingen deelnemen kunnen bij de toekenning van de nummers aan de lijsten voor deze verkiezingen buiten beschouwing worden gelaten. Overigens is de Raad, in lijn met hetgeen hierover in de memorie van toelichting wordt gesteld, van mening dat van goede voorlichting ter voorkoming van verwarring, veel kan worden verwacht.

Cumulatie van verkiezingen

Tenslotte vraagt de Raad, in dit algemene deel van zijn advies, aandacht voor het feit dat een cumulatie van verkiezingen dreigt. Allereerst wordt erop gewezen dat in een aantal gemeenten gelijktijdig met raadsverkiezingen ook deelraadsverkiezingen worden gehouden. Voorts is in het voorstel van de Tijdelijke referendumwet, voorgeschreven dat stemmingen voor referenda zo mogelijk worden gecombineerd met in de Kieswet geregelde verkiezingen. Ook wordt wel gesproken van het combineren van waterschapsverkiezingen met staten- of raadsverkiezingen. Indien handmatig wordt geteld vergt een combinatie van staats- en raadsverkiezingen met deelraadsverkiezingen in elk geval extra mankracht bij de telling, indien de stemmen voor alle verkiezingen op de dag van de stemming moeten worden geteld. Gezien de omvang van het stempaneel van de stemmachine zal het praktisch veelal niet mogelijk zijn de kandidatenlijsten voor drie verkiezingen weer te geven. Dit betekent dat bij het houden van meer dan twee verkiezingen op één dag in vrijwel alle stemmachinegemeenten extra machines moeten worden aangeschaft (of voor één verkiezing met behulp van stembiljetten wordt geteld). Dit probleem doet zich niet voor bij de stem-p.c. Het gebruik van één stemmachine voor drie stemmingen tegelijk vergt overigens een wijziging van artikel J 14a van het Kiesbesluit.

Een combinatie van raads- en statenverkiezingen met een stemming voor een referendum zal naar verwachting minder problemen opleveren indien handmatig wordt gestemd, omdat het tellen van de stemmen voor het referendum eenvoudig is. Ook zal indien met behulp van een stemmachine wordt gestemd, de omvang van het stempaneel hier minder problematisch zijn omdat slechts een beperkt aantal knoppen nodig is voor een referendum. Ook hier geldt dat voor het houden van meer dan twee stemmingen op één stemmachine een wijziging van het Kiesbesluit nodig is.

1.3 Conclusie

De Raad concludeert dat de belangrijkste praktische bezwaren tegen een combinatie van twee verkiezingen, door de vlucht die het gebruik van stemmachines heeft genomen, vrijwel zijn verdwenen. Een combinatie van verkiezingen gaat daarom uitvoeringstechnisch beschouwd tot de mogelijkheden behoren. Dit betekent niet dat er geen praktische problemen meer zijn bij het combineren van verkiezingen. De Raad wijst op de problemen bij het tellen van de stemmen indien handmatig wordt geteld, de onmogelijkheid oudere generaties stemmachines voor meer dan een stemming tegelijk te gebruiken, de extra tijd die nodig is voor het verrichten van stemhandelingen, de complicatie voor de werkzaamheden van het

stembureau omdat de groepen kiezers niet dezelfde zijn en de problemen die kunnen voortvloeien uit een (verdere) cumulatie van stemmingen (referenda, deelraadsverkiezingen). Hoewel deze bezwaren niet zo zwaar wegen dat een combinatie van verkiezingen moet worden ontraden, verdienen zij de nodige aandacht.

2. Puntsgewijze opmerkingen bij het wetsvoorstel

In algemene zin is het de Kiesraad opgevallen dat het onderhavige wetsvoorstel in technisch opzicht nog aanmerkelijke feilen vertoont. Bij het ontwerpen van de wijzigingen is onvoldoende rekening gehouden met de systematiek van de bestaande bepalingen van de Kieswet en met de algemene regels van wetgevingstechniek. Juist bij een gedetailleerde wet als de Kieswet zijn deze aspecten van veel belang. De op blz. 6 van de memorie van toelichting genoemde artikelsgewijze toelichting is niet aangetroffen.

Artikel I

Het voorstel tot wijziging van de Kieswet vangt aan met een overgangsbepaling waarbij de zittingsperiode van de gemeenteraadsleden met één jaar wordt verlengd. Het is gebruikelijker en duidelijker dit te bewerkstelligen door het moment van aftreden van de bij de laatstgehouden reguliere verkiezing voor de leden van de gemeenteraad gekozen raadsleden te bepalen op dinsdag 15 april 2003. Aldus wordt ook beter aangesloten bij in herindelingswetten gekozen formuleringen over het aftreden van bij herindelingsverkiezingen gekozen raadsleden.

Artikel II

Ook dit betreft een overgangsbepaling, die ten doel heeft de dag van kandidaatstelling en stemming voor de eerstkomende gecombineerde staten- en raadsverkiezingen te bepalen. Zoals te doen gebruikelijk kan worden volstaan met het vaststellen van de datum van kandidaatstelling voor de eerstkomende gemeenteraadsverkiezingen. Uit artikel J 1 van de Kieswet vloeit de dag van de stemming dan rechtstreeks voort. De dag van kandidaatstelling voor provinciale statenverkiezingen behoeft niet in een overgangsbepaling te worden geregeld. Deze verkiezingen vinden in een 'regulier' jaar plaats. Bij koninklijk besluit van 25 augustus 1999 is gebruikgemaakt van de mogelijkheid van artikel F 1, derde lid, van de Kieswet om een afwijkende datum voor de kandidaatstelling - en daarmee voor de stemming - voor provinciale-statenverkiezingen vast te stellen. Het is overbodig dit nu bij wet opnieuw te doen.

Uit de memorie van toelichting onder 5 zou kunnen worden begrepen dat in het koninklijk besluit van 25 augustus 1999 de verkiezing van zowel de raads- als de statenverkiezingen is vervroegd. Het verdient aanbeveling de tekst op dit punt te verduidelijken.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een wijziging van de Kieswet waardoor nadrukkelijk wordt geregeld dat de verkiezing van de gemeenteraden en provinciale staten voortaan steeds in hetzelfde jaar plaatsvinden. De Raad beveelt aan dat voor alle duidelijkheid wel te doen. Dit zou kunnen door in

artikel C 4 van de Kieswet te bepalen dat de raads- en statenleden steeds in hetzelfde jaar aftreden.

Artikel III

Dit artikel bevat diverse bepalingen waarin voor het geval van combinatie van verkiezingen wordt afgeweken van de Kieswet. Het betreft voornamelijk typische uitvoeringsbepalingen met het oog op de combinatie van stemmingen die in de ogen van de Raad goeddeels beter in het Kiesbesluit kunnen worden opgenomen. Het voordeel hiervan is bovendien dat het gemakkelijker is naar aanleiding van ervaringen met de eerste op grote schaal gehouden gecombineerde verkiezingen wijzigingen aan te brengen. Het voorgestelde gewijzigde artikel J 6 (artikel III, onder E) bevat terecht de mogelijkheid in het Kiesbesluit uitvoeringsbepalingen met het oog op de combinatie van de stemming voor de gemeenteraads- en statenverkiezingen op te nemen.

Met name ten aanzien van het gecombineerde gebruik van stembescheiden en het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie en de nadere regeling van het tijdstip van zittingen van de hoofdstembureaus, is de Kiesraad van mening dat het regelen hiervan op het niveau van het Kiesbesluit aanbeveling verdient. Overigens is de Raad van mening dat het gecombineerde gebruik van de oproepingskaart, de kiezerspas en volmachtbewijzen in het geval van een combinatie van raads- en statenverkiezingen geen aanbeveling verdient. De reden hiervoor is dat dit tot onnodige complicaties leidt doordat de categorieën kiesgerechtigden verschillen en bovendien het kiesgebied verschilt. Indien gebruik wordt gemaakt van gecombineerde oproepingskaarten, kunnen de niet-Nederlanders, die niet aan de stemming voor de statenverkiezingen mogen deelnemen, direct aan de kleur van hun oproepingskaart worden herkend. Dit is in de ogen van de Kiesraad niet aanvaardbaar. Het voordeel van de verplichting van verschillende oproepingskaarten voor de onderscheiden verkiezingen is voorts dat zich geen complicaties voordoen met het geven van (onderhandse) volmachten en kiezerspassen. Omdat immers het kiesgebied verschilt is het goed mogelijk dat een kiezer een onderhandse volmacht wil geven voor de gemeenteraadsverkiezingen maar met behulp van een kiezerspas in een andere gemeente dan waar hij woont, zelf aan de statenverkiezingen wil deelnemen.

Ook het combineren van het afschrift met gegevens uit de gemeentelijke administratie (artikel J 17) ligt niet erg voor de hand. In de eerste plaats omdat de volgorde van de nummering van kiezers voor beide verkiezingen zal verschillen omdat de categorieën kiesgerechtigden niet dezelfde zijn. In de tweede plaats omdat voor beide verkiezingen afzonderlijk moet worden geadministreerd of gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van schriftelijke machtiging of een kiezerspas is aangevraagd.

Het combineren van *verzoekschriften* voor schriftelijke volmachten en kiezerspassen stuit niet op bezwaren. Onder punt 3 wordt hierop nog nader ingegaan.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel J 6 is vergelijkbaar met het huidige artikel J 6. In verband met de gecombineerde stemming voor raads-

en statenverkiezingen is wel aanpassing van de tekst van de op artikel J 6 gebaseerde bepalingen in het Kiesbesluit nodig. Ook vergt de voorgestelde wijziging van artikel J 6 een bepaling tot wijziging van de Tijdelijke referendumwet. Hierin zou dit wetsvoorstel moeten voorzien.

- Onder punt 1 is al ingegaan op de wijziging van artikel E 3. Een alternatieve tekst voor de voorgestelde wijziging zou de volgende kunnen zijn.

Aan artikel E 3 wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

3. Bij de gecombineerde stemming voor de verkiezing van de leden van provinciale staten en de gemeenteraden kan worden volstaan met het instellen van één stembureau per stemdistrict. Dit stembureau verricht de handelingen voor beide verkiezingen.

Het voorgestelde artikel J 12a (artikel III, onder G) kan vervallen.

In het Kiesbesluit kan worden voorzien in de mogelijkheid bij de gecombineerde stemming meer dan drie leden per stembureau te benoemen (vergelijk ook artikel J 19 Kiesbesluit). Indien toch de voorkeur wordt gegeven aan regeling hiervan in de Kieswet, dan zou aan het hiervoor geformuleerde derde lid van artikel E 3 kunnen worden toegevoegd: Burgemeester en wethouders kunnen bepalen dat dit stembureau uit meer dan drie leden bestaat. Aan het eerste lid van artikel J 12 zou dan kunnen worden toegevoegd: Indien toepassing is gegeven aan artikel E 3, derde lid, laatste volzin, bepalen burgemeester en wethouders wanneer de extra leden van het stembureau aanwezig zijn.

- De nieuw voorgestelde artikelen I 19 (artikel III, onder D) en O 7 (artikel III, onder N) bepalen de volgorde van werkzaamheden voor hoofdstembureaus in gemeenten waar zowel een hoofdstembureau voor de statenverkiezingen als voor de raadsverkiezingen is gevestigd. Er wordt kennelijk van uitgegaan dat het hoofdstembureau voor de statenverkiezingen dezelfde samenstelling heeft als het hoofdstembureau voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit behoeft niet het geval te zijn en is in de praktijk ook vaak niet het geval. Op grond van de artikelen E 6 en E 7 is de voorzitter wel per definitie dezelfde persoon. Om die reden is het dus, ongeacht de verdere samenstelling van de hoofdstembureaus, niet mogelijk gelijktijdig zitting te houden. Los van de samenstelling van de hoofdstembureaus verdient het, in de ogen van de Kiesraad, om redenen van duidelijkheid de voorkeur dat de zittingen formeel worden gescheiden. Dit kan worden gedaan door in het Kiesbesluit te bepalen dat bij de gecombineerde stemming van de verkiezing voor de leden van provinciale staten en de gemeenteraden de zitting bedoeld in de artikelen I 1 en I 4 respectievelijk O 1 van het hoofdstembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad aanvangt, direct nadat de desbetreffende zitting van het hoofdstembureau voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is gesloten. Dit is uitsluitend van toepassing indien in de desbetreffende gemeente zowel een hoofdstembureau voor de staten- als voor de raadsverkiezing is gevestigd. Voor de zitting van artikel I 12 behoeft geen regeling te worden getroffen, omdat voor deze zitting geen

aanvangstijdstip is voorgeschreven. De desbetreffende hoofdstembureaus kunnen er zelf voor zorgen dat de zittingen op verschillende tijden worden gehouden.

- Het voorgestelde vierde lid van artikel L 14 is niet terzake, los van het feit dat de Kiesraad in dit geval geen regeling in de Kieswet bepleit. Artikel L 14 ziet op onderhandse volmachten. Daarbij is van een verzoekschrift geen sprake.

- Het voorgestelde artikel N 22 is in de ogen van de Kiesraad niet nodig. Het lijkt in de eerste plaats goed voorstelbaar en toelaatbaar dat indien de stembureaus uit meer dan drie leden bestaan, de telling voor beide stemmingen gelijktijdig plaatsvindt. Indien de telling niet gelijktijdig plaatsvindt, kan aan het stembureau worden overgelaten met welke telling wordt begonnen. Indien gebruik wordt gemaakt van stemmachines, is de volgorde in elk geval irrelevant. Voor zover een bepaling als de onderhavige toch nodig wordt gevonden past zij beter in het Kiesbesluit. Bovendien moet dan nadrukkelijk worden geregeld dat deze bepaling van toepassing is, indien er sprake is van één stembureau dat voor beide verkiezingen handelingen verricht.

- Het voorgestelde artikel P 26 (artikel III, onder O) is overbodig. De voorzitter van het centraal stembureau bepaalt op grond van artikel P 20, tweede lid, dag en uur van de zitting. In gemeenten waar zowel handelingen moeten worden verricht voor de staten- als de raadsverkiezingen en die handelingen op dezelfde dag plaatshebben, kan een eigen volgorde voor de zittingen worden gekozen en worden geregeld dat de zittingen op verschillende tijdstippen worden gehouden.

- Ook het voorgestelde artikel V 17 (artikel III, onder P) is overbodig. De enige handelingen waarop dit betrekking kan hebben, is de kennisgeving van de benoeming aan de gekozenen door de voorzitter van het centraal stembureau. De volgorde van de ondertekening van de benoemingsbrieven kan aan hem of haar worden overgelaten.

- In het wetsvoorstel worden geen wijzigingen in hoofdstuk G van de Kieswet voorgesteld. In dit hoofdstuk is de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen geregeld. Aanduidingen die zijn geregistreerd voor de verkiezingen van provinciale staten 'werken door' voor de 'raadsverkiezingen in de gemeenten van de desbetreffende provincie, indien zij op de veertigste dag voor de kandidaatstelling van de raadsverkiezingen zijn gepubliceerd (artikelen G 4 jo G 2, achtste lid, Kieswet). Het is mogelijk dat een verzoek om registratie van een aanduiding voor de statenverkiezingen tijdig voor de verkiezingen wordt gedaan, maar te laat om nog te kunnen doorwerken naar de raadsverkiezingen. Een andere groepering kan voor de raadsverkiezingen een verzoek doen om registratie van dezelfde of een sterk gelijkende aanduiding. Beide verzoeken kunnen worden toegewezen. Dit zal bij de kiezer verwarring wekken, omdat aan de gelijktijdig te houden verkiezingen verschillende groeperingen deelnemen

met dezelfde aanduiding. De Kiesraad vraagt aandacht voor deze problematiek.

Artikel V

Het hanteren van een citeertitel voor een wetswijziging is ongebruikelijk.

3. Uitvoeringsbepalingen

U heeft de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over het wetsvoorstel maar ook zijn visie op uitvoeringsbepalingen gevraagd. Hiervoor is reeds aangegeven dat de Kiesraad voorstander is van het opnemen van typische uitvoeringsbepalingen in verband met de combinatie van verkiezingen in het Kiesbesluit in plaats van de Kieswet. Dit is thans ook het geval voor een combinatie van een in de Kieswet geregelde stemming met een door de gemeenteraad uitgeschreven stemming. Ook in de Tijdelijke referendumwet wordt deze keuze gemaakt door artikel J 6 en de daarop gebaseerde uitvoeringsbepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Eerder is daarvoor ook gekozen in een tweetal herindelingswetten in 1996,¹ op grond waarvan in de nieuwe gemeenten die bij deze wetten zijn ingesteld in 1999, gelijktijdig verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten zijn gehouden. Dit wil niet zeggen dat volstaan kan worden met de bepalingen die in het Kiesbesluit zijn opgenomen ten behoeve van een combinatie van stemmingen. Zoals hiervoor is uiteengezet is de Kiesraad geen voorstander van het combineren van oproepingskaarten, volmachtbewijzen en kiezerspassen, omdat de categorieën kiesgerechtigden en het kiesgebied verschillend zijn. De Raad ziet meer in een reeks aparte bepalingen in het Kiesbesluit met het oog op de structurele combinatie van raads- en statenverkiezingen. Deze bepalingen kunnen zien op de volgende aspecten:

- het tijdstip van de zittingen van de hoofdstembureaus (zie ook de hiervoor gemaakte opmerkingen over dit punt);
- de werkzaamheden van de gecombineerde stembureaus, voor zover wordt afgeweken van de hoofdstukken J en N van de Kieswet;
- de omvang van de stembureaus (vergelijk ook artikel J 19 Kiesbesluit);
- het combineren van verzoekschriften voor een schriftelijke volmacht en een kiezerspas;
- het gebruik van oproepingskaarten, stembiljetten, volmachtbewijzen en kiezerspassen van een verschillende kleur voor elk van de verkiezingen;
- met artikel J 10, tweede lid, onderdelen b en c, vergelijkbare bepalingen;
- het gebruik van de stemmachine. In ieder geval zal expliciet moeten worden bepaald dat de stemmachine voor raads- en statenverkiezingen tegelijk mag worden gebruikt (vergelijk artikel J 12 Kiesbesluit). Tevens verdient het, in verband met een verdere cumulatie van verkiezingen, aanbeveling te voorzien in de mogelijkheid de stemmachine voor meer dan twee verkiezingen tegelijk te gebruiken. Daarbij zal moeten worden nagegaan welk gebruik vanuit technisch oogpunt en vanuit het oogpunt van

¹ Wet van 5 september 1996 tot gemeentelijke herindeling van Lemelerveld en Wet van 11 september 1996 tot gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch.

de kiezer kan worden toegestaan. Verder moet de vrijgave van de stemmachine die wordt gebruikt voor beide verkiezingen tegelijk worden geregeld.

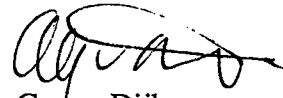
Het verdient voorts aanbeveling modellen voor de verzoekschriften vast te stellen. Zo zou uit de tekst van een gecombineerd verzoekschrift voor het geven van een schriftelijke machtiging duidelijk moeten blijken dat het mogelijk is om uitsluitend voor één van beide stemmingen een gemachtigde aan te wijzen, voor beide stemmingen een verschillende gemachtigde aan te wijzen, danwel voor beide stemmingen dezelfde persoon te machtigen. Iets soortgelijks geldt voor een gecombineerd verzoekschrift voor de kiezerspas. In verband met de combinatie van raads- en statenverkiezingen dienen de artikelen J 9 tot en met J 12a van het Kiesbesluit te worden aangepast. De wijze waarop deze artikelen moeten worden aangepast, hangt samen met de keuze om al dan niet het combineren van bepaalde stembescheiden met die voor de raads- of statenverkiezingen toe te staan.

De Kiesraad beveelt u aan met het bovenstaande bij de nadere redactie van het wetsvoorstel rekening te houden.

Hoogachtend,



F.J.W.M. van Dooren,
voorzitter



A.G. van Dijk,
secretaris