

KIESRAAD

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
Mw. mr.dr.s. E.B. Pronk
T (070) 426 8771
F (070) 426 7634

Uw kenmerk

Blad
1 van 15

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Kamer H 1016

Onderwerp

Advies over conceptwetsvoorstellen met
betrekking tot gekozen burgemeester

Geachte heer De Graaf,

Bij brief van 7 april 2004 heeft u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kiesraad het conceptvoorstel van wet tot introductie van de gekozen burgemeester en het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester ter advisering aangeboden. Graag voldoet de Kiesraad hiermee aan uw verzoek om advisering. De Kiesraad beperkt zich daarbij gezien zijn wettelijke taak voornamelijk tot de kiesrechtelijke aspecten van beide voorstellen.

Hoofdelementen van het wetsvoorstel verkiezing burgemeester

De Kiesraad kan instemmen met de hoofdlijnen van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester. Deze hoofdlijnen zijn in lijn met het advies van de Kiesraad over de hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester. De Kiesraad doelt hier in het bijzonder op het kiesstelsel, waaronder begrepen de verkiezing in twee rondes, de wijze van kandidaatstelling en de integriteitstoets in het kader van de kandidaatstelling. Tevens heeft het de instemming van de Kiesraad dat de burgemeestersverkiezingen in een aparte wet worden geregeld. Onderstaand zal op enkele deelelementen van de verkiezing van de burgemeester worden ingegaan.

Referentiedatum voor 18-jarige leeftijd

Voor zowel het actief als passief kiesrecht geldt op grond van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester als vereiste dat men op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar bereikt moet hebben. Het feit is echter dat er bij de burgemeestersverkiezingen in principe twee rondes en daarmee twee stemmingen plaatsvinden. De Kiesraad adviseert u in het wetsvoorstel te regelen dat de dag van tweede stemming bepalend is voor het leeftijdsvereiste. Het voordeel hiervan is dat in geval van een combinatie van de tweede stemming met de raadsverkiezing, de categorie kiezers voor beide stemmingen gelijk is en

derhalve één kiezersregister gehanteerd kan worden.¹ De Kiesraad realiseert zich overigens dat niet in alle gevallen de burgemeestersverkiezing samen zal vallen met de raadsverkiezing, bijvoorbeeld in geval van een tussentijds ontslag van een burgemeester. Het is echter niet bezwaarlijk om personen die in de periode tussen de eerste en tweede stemming achttien worden ook in dat geval tot beide stemmingen toe te laten. Tevens realiseert de Kiesraad zich dat niet in alle gevallen een tweede stemming gehouden zal worden, bijvoorbeeld omdat een kandidaat in de eerste ronde al de absolute meerderheid van de stemmen behaalt. Het ontmoet naar het oordeel van de Kiesraad evenmin bezwaar in dat geval de (fictieve) tweede dag van stemming als referentiedatum te hanteren.

Combinatie van kandidaatstellingen

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezing en die voor de burgemeestersverkiezing op dezelfde dag plaatsvinden. Eén dag van kandidaatstelling heeft in de eerste plaats als voordeel dat dit helder is voor alle betrokkenen. Daarnaast kunnen de werkzaamheden van de politieke partijen en de gemeentelijke hoofdstembureaus met betrekking tot de beide kandidaatstellingen worden gecombineerd. Het ontmoet vanuit kiesrechtelijk oogpunt naar het oordeel van de Kiesraad ook geen bezwaar indien de kandidaatstelling voor de raadsverkiezingen met het oog op de gecombineerde kandidaatstelling met twee weken wordt vervroegd, zodat er in totaal 57 dagen zitten tussen de dag van kandidaatstelling voor de raadsverkiezing en de stemming.

De Kiesraad heeft overwogen of de hoofdstembureaus niet te veel belast zouden worden indien beide kandidaatstellingen op één dag plaatsvinden, met het risico van onzorgvuldigheden. De Raad is echter tot de slotsom gekomen dat dit niet het geval is. Weliswaar zal het hoofdstembureau per burgemeesterskandidaat, afhankelijk van de gemeentegrootte, op grond van het wetsvoorstel 25 tot 200 ondersteuningsverklaringen² moeten controleren. Deze ondersteuningsverklaringen zijn echter aan het loket van de betrokken gemeente ondertekend, zodat al enige controle heeft plaatsgevonden. De controle van de overige documenten die in het kader van de kandidaatstelling als burgemeester overgelegd dienen te worden is voorts beperkt.

Dag van kandidaatstelling

In verband met de twee rondes voor de burgemeestersverkiezingen is er in het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester voor gekozen de kandidaatstelling voor de raadsverkiezingen met twee weken te vervroegen. De Kiesraad geeft u echter in overweging om de huidige periode van kandidaatstelling (18 tot en met 24 januari) te handhaven. Het voordeel van behoud van de huidige periode voor kandidaatstelling is dat de stemming voor de

¹ Zie tevens onder 'Oproepingskaart'.

² Zie echter onder 'Aantal ondersteuningsverklaringen'.

gemeenteraadsverkiezingen in dat geval niet langer in de periode van 2 tot 8 maart plaatsvindt, maar twee weken later. De periode van 2 tot 8 maart is voor de stemming ongelukkig in verband met het mogelijk samenvallen met de voorjaarsvakantie, carnaval en de biddag voor gewas en arbeid. Het uitgangspunt is weliswaar dat de vakantie voor de verkiezingen moet wijken, maar in de praktijk stuit dit telkens op problemen. Zo zijn de statenverkiezingen in 2003 in verband met carnaval verschoven van woensdag 5 maart naar dinsdag 11 maart.

Het nadeel van een verschuiving van de periode van stemming met twee weken is wel dat de termijn voor het nieuwe college om zijn stempel te zetten op de voorjaarsnota en de begroting voor het nieuwe kalenderjaar wordt bekort. De Kiesraad realiseert zich voorts dat met de handhaving van de huidige periode van kandidaatstelling de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing wel in de periode van 2 tot 8 maart valt. Een verdere verschuiving in de tijd acht de Kiesraad echter vanuit het oogpunt van een goed verloop van de verkiezingen ongewenst, nog los van de consequenties voor de begrotingscyclus. Voor wat betreft het verloop van de verkiezingen wijst de Kiesraad er op dat de periode waarin de kandidaatstelling plaatsvindt voor de Tweede-Kamerverkiezing die in hetzelfde jaar plaatsvindt als de raads- of statenverkiezing, bij wet van 15 maart 2001 is verschoven van de periode van 22 maart tot en met 28 maart, naar de periode van 29 maart tot en met 4 april.³ Bij een verschuiving van de stemming van de gemeenteraadsverkiezingen naar de woensdag in de periode van 16 maart tot en met 22 maart, komt de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen in gemeenten die tevens als hoofdstembureau voor deze laatste verkiezingen optreden derhalve niet in de knel. Deze vindt immers een week later plaats dan de gemeenteraadsverkiezingen. Indien u ervoor kiest de huidige periode van kandidaatstelling te handhaven, adviseert de Kiesraad u voorts de kandidaatstelling voor de provinciale-statenverkiezingen en de Tweede-Kamerverkiezingen die niet in hetzelfde jaar als raads- of statenverkiezingen vallen met twee weken te verschuiven, zodat voor alle verkiezingen dezelfde periode van stemming geldt. Bij verschuiving van de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming, zal tevens de dag van aftreden van het vertegenwoordigend orgaan gewijzigd dienen te worden (zie artikel C 4 van de Kieswet).

Als bijkomend nadeel van de in het conceptvoorstel van wet neergelegde vervroeging van de dag van kandidaatstelling met twee weken wijst de Kiesraad erop dat de kandidaatstelling voor beide verkiezingen in dat geval plaatsvindt op de dinsdag in de periode van 4 tot en met 10 januari. Alhoewel de gemeenten over het algemeen zeer servicegericht te werk gaan, acht de Kiesraad vanwege het feit dat de kandidaatstelling dan vlak na oud en nieuw en de kerstperiode plaatsvindt, de periode van 4 tot en met 10 januari eveneens ongelukkig. Een

³ Wet van 15 maart 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verschuiving van de Tweede-Kamerverkiezing in geval deze in hetzelfde jaar valt als raads- en statenverkiezingen (Stb. 2001, 163).

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 15

kandidaatstelling in deze periode kan betekenen dat het afleggen van de ondersteuningsverklaringen plaats dient te vinden in een deel van de kerstvakantie. Ook de informatieverstrekking aan kandidaten en politieke partijen, eventuele voorinlevering van kandidatenlijsten voor de raadsverkiezingen en afgifte van bewijzen van betaling van de waarborgsom kunnen door de kerstperiode hinder ondervinden. De Kiesraad adviseert u ook dit punt te betrekken bij uw afwegingen over de bepaling van de periode van kandidaatstelling.

Vereisten voor kandidaatstelling - algemeen

In het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester zijn diverse vereisten opgenomen waaraan kandidaat-burgemeesters dienen te voldoen. Deze vereisten laten zich vertalen in de overlegging van de volgende documenten:

1. een door de kandidaat ondertekende verklaring dat hij kandidaat wenst te zijn voor de verkiezing van de burgemeester;
2. afhankelijk van de gemeentegrootte minimaal 25 tot 200 ondersteuningsverklaringen;
3. een gewaarmerkt afschrift uit de GBA, waaruit (m.n.) het Nederlanderschap, de leeftijd van de kandidaat en het feit dat hij niet uit het kiesrecht is ontzet blijken;
4. een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële gegevens;
5. een door de kandidaat ondertekende verklaring betreffende zijn integriteit;
6. een door de kandidaat ondertekende verklaring dat hij niet gelijktijdig in een andere gemeente kandidaat voor het ambt van burgemeester of in een gemeente kandidaat voor het lidmaatschap van de raad is;
7. een bewijs van betaling van de waarborgsom ad € 225.-

Over het algemeen kan de Kiesraad instemmen met de verplichtingen deze documenten over te leggen en met de hieruit voortvloeiende materiële vereisten voor de kandidaatstelling. Dit geldt derhalve ook voor het vereiste dat men niet in een andere gemeente kandidaat mag zijn voor het burgemeesterschap. Uitzonderingen gelden echter voor het vereiste aantal ondersteuningsverklaringen en het vereiste dat de kandidaat niet gelijktijdig kandidaat mag zijn voor het lidmaatschap van de gemeenteraad. Onderstaand zal de Kiesraad eerst ingaan op het aantal ondersteuningsverklaringen, en vervolgens op het verbod van dubbele kandidatuur voor het burgemeesterschap en het raadslidmaatschap.

Aantal ondersteuningsverklaringen

Op grond van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester dienen bij de kandidaatstelling, afhankelijk van de gemeentegrootte, 25, 50, 100, 150 of 200 ondersteuningsverklaringen te worden overgelegd. Het oogmerk van het aantal ondersteuningsverklaringen is te bewerkstelligen dat alleen serieuze kandidaten aan de verkiezing deelnemen. De Kiesraad acht echter een maximum van 100 ondersteuningsverklaringen voor de grotere gemeenten reeds voldoende. Naar zijn

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 15

oordeel gaat van een aantal van 100 reeds voldoende zeefwerking uit. Meer ondersteuningsverklaringen leveren naar de mening van de Kiesraad onnodige extra bureaucratie op. Een vergelijking met de Tijdelijke referendumwet op grond waarvan hogere aantallen ondersteuningsverklaringen gelden gaat naar het oordeel van de Kiesraad niet op, aangezien het in die wet gaat om het terugdraaien van een besluit dat door een overheidsorgaan is genomen. Gelet op het voorgaande adviseert de Kiesraad u als maximum 100 ondersteuningsverklaringen te hanteren, doch overigens het minimum aantal van 25 ondersteuningsverklaringen te handhaven.

Verbod van dubbele kandidatuur burgemeesterschap en raadslidmaatschap

De achtergrond bij het verbod van dubbele kandidatuur voor het burgemeesterschap en het raadslidmaatschap is blijkens de memorie van toelichting in de eerste plaats dat het onmogelijk is om beide functies te combineren. Bij een verkiezing in beide functies, zal betrokkene derhalve één functie dienen op te geven. Een ander argument voor het verbod van een dubbele kandidatuur is blijkens de toelichting dat de positie en functies van burgemeester enerzijds en raadslid anderzijds bij de mogelijkheid van een dubbele kandidatuur door elkaar heen zouden gaan lopen. Tenslotte is ter voorkoming van een interferentie van beide verkiezingen in het wetsvoorstel voor een verbod van een dubbelkandidatuur gekozen.

De Kiesraad meent dat door het verbod voor beide verkiezingen kandidaat te zijn, de kring van (capabele) personen die bereid zullen zijn zich kandidaat te stellen voor de burgemeestersverkiezing onnodig wordt beperkt. Doordat in het gehele land de burgemeestersverkiezingen op één dag plaatsvinden, is het rekruteringsbereik reeds beperkt omdat een persoon zich slechts ééns in de vier jaar in één gemeente kandidaat kan stellen voor een burgemeestersfunctie. Door ook als vereiste te stellen dat men niet tevens kandidaat mag zijn voor het raadslidmaatschap, wordt het risico gelopen dat de interesse voor de burgemeestersverkiezing onnodig wordt teruggebracht en capabele personen afzien van kandidaatstelling. Juist in de gemeenteraden c.q. colleges van b. en w. bevinden zich personen met bestuurlijke ervaring en interesse voor de lokale politiek. Door personen te dwingen óf te kiezen voor het kandidaatschap voor de raad óf voor het burgemeesterschap, zullen raadsleden c.q. wethouders mogelijk afzien van een gooi naar het burgemeesterschap in dezelfde of een andere gemeente. De Kiesraad ziet ook geen bezwaar tegen een dubbele kandidaatstelling voor het burgemeesterschap en het lidmaatschap van de raad. Integendeel, de Raad kan zich juist goed voorstellen dat een lijsttrekker voor de gemeenteraadsverkiezing zich tevens als burgemeester kandidaat stelt. Beide kandidaatstellingen laten zich naar het oordeel van de Kiesraad dan ook goed combineren. Uit de aard der zaak zal een persoon die in beide functies is gekozen hetzij het burgemeesterschap, hetzij het raadslidmaatschap dienen op te geven. Het is aan de kandidaat zelf om aan de kiezer in de aanloop naar de verkiezingen duidelijkheid te verschaffen over welke functie hij na een eventuele verkiezing in beide functies zal gaan vervullen.

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 15

Gelet op het voorgaande adviseert de Kiesraad u het verbod van dubbele kandidaatstelling voor het raadslidmaatschap (voor dezelfde of een andere gemeente) en voor het burgemeesterschap uit het wetsvoorstel te schrappen.

De toetsing van documenten in het kader van de kandidaatstelling

Artikel 4.7, eerste lid, van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester bepaalt dat bij de aanmelding van de kandidaat ten behoeve van de vaststelling door het hoofdstembureau dat de kandidaat aan de in de Gemeentewet genoemde vereisten om burgemeester te kunnen zijn voldoet, een aantal documenten overgelegd dienen te worden. Daartoe behoren zoals gezegd een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële gegevens, en een door de kandidaat ondertekende verklaring betreffende zijn integriteit. In de toelichting op artikel 8.4 wordt gesteld dat deze laatste verklaringen vereist zijn om kandidaat te kunnen zijn. Er is dus geen sprake van vereisten voor het burgemeesterschap. De Kiesraad adviseert u gelet hierop in artikel 4.7 de zinsnede "ten behoeve van de vaststelling dat de kandidaat aan de in de Gemeentewet genoemde vereisten om burgemeester te kunnen zijn voldoet" te schrappen. Voor de volledigheid wijst de Kiesraad erop dat de kopie van een geldig legitimatiebewijs evenmin dient voor de controle dat aan de vereisten voor het burgemeesterschap wordt voldaan, maar ter controle van de identiteitsgegevens van de kandidaat.

Zoals hiervoor ter sprake kwam dient bij de aanmelding als kandidaat een afschrift uit de GBA te worden overgelegd waaruit woonplaats, datum en plaats van geboorte, alsmede het Nederlanderschap blijken en waarin tevens is vermeld dat de kandidaat niet is uitgesloten van het kiesrecht (artikel 4.7, eerste lid, onder a.). Indien uit de overgelegde verklaring niet het Nederlanderschap blijkt of in de overgelegde verklaring niet is vermeld dat de kandidaat niet is uitgesloten van het kiesrecht, dan is de kandidaatstelling ongeldig op grond van artikel 4.14, eerste lid, onder g. De Kiesraad wijst erop dat de onderdelen i en j van artikel 4.14, eerste lid, bepalende dat de kandidaatstelling ongeldig is als de kandidaat geen Nederlander is, respectievelijk uitgesloten is van het kiesrecht, in verband hiermee overbodig zijn.

Onderdeel h van artikel 4.14, eerste lid, zou geschrapt kunnen worden indien in artikel 4.7, eerste lid, onder a, tevens wordt opgenomen dat uit het afschrift uit de GBA dient te blijken dat de kandidaat op de dag van stemming de achttienjarige leeftijd zal hebben bereikt.

Intrekking van de kandidatuur

Het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester voorziet in de mogelijkheid dat de kandidatuur voor het burgemeesterschap door een enkele mededeling aan de voorzitter van het centraal stembureau wordt ingetrokken. De voorzitter brengt deze intrekking vervolgens ter openbare kennis. In het wetsvoorstel is geen

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 15

uiterste termijn opgenomen tot waarop de kandidatuur kan worden ingetrokken. De Kiesraad gaat er derhalve van uit dat dit nog mogelijk is tot de dag van stemming. De mogelijkheid bestaat daarbij op grond van het wetsvoorstel dat er kandidaten op het stembiljet of de stemmachine worden vermeld, die in feite de kandidatuur al hebben ingetrokken.

Het argument om de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur te regelen is blijkens de toelichting op artikel 4.19 dat het handhaven van een kandidaat die geen kandidaat meer wil zijn tot het onwenselijke resultaat leidt dat kiezers die daarvan niet op de hoogte zijn, op de kandidaat stemmen en daarmee een stem uitbrengen die geen enkel effect zal hebben. Een ander argument is naar het oordeel van de Kiesraad dat voorkomen moet worden dat een kandidaat wordt gekozen die vervolgens de verkiezing niet aanneemt, waarna de hele verkiezing opnieuw moet worden gehouden.

De Kiesraad acht het zeer bezwaarlijk indien er op genoemde grond een nieuwe verkiezing georganiseerd zou moeten worden. Hij meent echter dat met de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur een verkeerd signaal wordt afgegeven. Personen dienen weloverwogen te besluiten tot het deelnemen aan de burgemeestersverkiezingen. Daartoe dient een kandidaat onder meer ondersteuningsverklaringen over te leggen en een waarborgsom te betalen. Bestaat de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur, dan kunnen personen besluiten een gooi te wagen en zich uiteindelijk terugtrekken. Weliswaar krijgt een kandidaat dan de waarborgsom niet terug, maar deze is niet van een zodanige hoogte, dat dit belemmerend werkt. Het feit dat de reputatie van een persoon wordt geschaad als hij wordt gekozen en de verkiezing uiteindelijk niet aanneemt, vormt naar het oordeel van de Kiesraad - naast de wettelijke vereisten voor kandidaatstelling - een natuurlijke drempel om weloverwogen aan de verkiezing deel te nemen. Voorts wijst de Kiesraad erop dat bij handhaving van de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur zich de situatie kan voordoen dat zoveel kandidaten zich terugtrekken, dat er maar twee kandidaten of zelfs één kandidaat overblijft. Zelfs bij de intrekking van één kandidaat kan zich deze situatie voordoen. In dat geval vervalt de gehele eerste ronde en zal de stemming gelijktijdig met de raadsverkiezing moeten plaatsvinden.

De Kiesraad adviseert u gezien het bovenstaande de mogelijkheid om de kandidatuur in te trekken uit het wetsvoorstel te schrappen en in plaats daarvan expliciet te bepalen dat de door de kandidaat ondertekende verklaring dat hij kandidaat wenst te zijn voor de verkiezing van de burgemeester niet kan worden ingetrokken (conform artikel H 9, tweede lid, van de Kieswet). Overigens realiseert de Kiesraad zich dat de situatie zich kan voordoen dat een kandidaat weloverwogen aan de burgemeestersverkiezing deelneemt, maar dat door privé of zakelijke omstandigheden die na de kandidaatstelling optreden vervulling van het burgemeesterschap niet langer gewenst is. In dat geval is het naar het oordeel van de Kiesraad aan de kandidaat dit aan de

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 15

kiezers kenbaar te maken. Overigens zal de kandidaat in dat geval ook ontbreken in de verkiezingscampagne. De Kiesraad acht het niet goed voorstelbaar dat een kandidaat die aangegeven heeft het burgemeesterschap niet langer te ambiëren en die in de verkiezingscampagne ontbreekt, de absolute meerderheid van de stemmen behaalt.

Indien u mocht besluiten de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur te handhaven, dan adviseert de Kiesraad u in ieder geval artikel 4.19 aan te vullen met het vereiste dat de intrekking van de kandidatuur schriftelijk dient te geschieden en een tijdstip daarin op te nemen tot waarop deze intrekking kan plaatsvinden. De Kiesraad meent dat dit tijdstip zodanig dient te zijn, dat de gelegenheid bestaat de stembiljetten en de programmatuur voor de stemmachines aan te passen. Voorts adviseert de Kiesraad u in geval van handhaving van de mogelijkheid van intrekking van de kandidatuur in het wetsvoorstel te bepalen dat een intrekking in ieder geval niet mogelijk is na de eerste ronde. Tenslotte zal een voorziening getroffen moeten worden voor het geval dat zoveel kandidaten zich terugtrekken, dat er in feite slechts één ronde voor de burgemeestersverkiezing nodig is.

Termijn van twee weken tussen beide stemmingen

Op grond van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester bestaat er een termijn van twee weken tussen de eerste en de tweede ronde. In paragraaf 3 van de toelichting wordt gesteld dat het wenselijk is, indien een tweede ronde noodzakelijk is, deze ronde zo spoedig mogelijk na de eerste ronde te houden. Een termijn van twee weken wordt als de kortst mogelijke termijn beschouwd in verband met het feit dat de uitslag van de eerste ronde officieel dient te worden vastgesteld, de kiezers vervolgens door middel van een openbare kennisgeving opgeroepen dienen te worden voor de tweede ronde en de twee overgebleven kandidaten ook enige gelegenheid moeten hebben zich voor de kiezers tegenover elkaar te positioneren. Een punt van aandacht daarbij is echter tevens of de termijn van twee weken de uitvoeringspraktijk wel voldoende ruimte biedt om de gecombineerde stemming 'rond' te krijgen.

De Kiesraad adviseert u in de memorie van toelichting op deze uitvoeringspraktijk in te gaan. Hoewel de termijn van twee weken krap is, gaat de Kiesraad er overigens mede gezien de ervaringen in Duitsland van uit dat een termijn van twee weken voldoende is om de tweede ronde te organiseren. De Kiesraad wijst er daarbij op dat de voorbereiding van de tweede ronde voor wat betreft de bemensing en inrichting van de stemlokalen als gevolg van de korte periode geen problemen behoeft te ondervinden, zelfs niet indien er sprake is van een tussen-tijdse burgemeestersverkiezing. Gemeenten zullen immers in een vroegtijdig stadium voor beide rondes stemlokalen en stembureauleden moeten regelen en overigens de stemmingen organiseren. Wat niet voorbereid kan worden is uiteraard het drukken van de stembiljetten en stemvellen voor de stemmachines en het invoeren van de kandidaten in de stemmachines. De namen van de twee

kandidaten die aan de tweede ronde deelnemen zijn immers pas na de tweede ronde bekend. Informatie van de stemmachinefabrikanten en drukkers van stembiljetten leert dat een termijn van twee weken haalbaar moet zijn.

De oproepingskaart

In het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester is er voor gekozen voor beide rondes van de burgemeestersverkiezing één oproepingskaart uit te reiken. Bij de eerste ronde scheurt het stembureau een gedeelte van de oproepingskaart af. De rest van de oproepingskaart dient bij de tweede ronde te worden getoond. De oproepingskaart voor de burgemeestersverkiezing wordt niet gecombineerd met de oproepingskaart voor de gemeenteraadsverkiezing. Het argument voor dit laatste is blijkens de toelichting op artikel 5.6 dat het toezenden van afzonderlijke oproepingskaarten het voor de kiezers duidelijker maakt dat het om twee afzonderlijke verkiezingen gaat, waarbij alleen voor de burgemeestersverkiezing de mogelijkheid van een tweede ronde van de stemming bestaat.

Vanuit het oogpunt van een goede voortgang in het stemlokaal bij een gecombineerde stemming van de raads- en burgemeestersverkiezing, heeft het naar het oordeel van de Kiesraad echter de voorkeur dat voor de beide rondes van de burgemeestersverkiezing en de raadsverkiezing één oproepingskaart wordt gehanteerd. Derhalve één oproepingskaart voor drie stemmingen. In dat geval behoeft de kiezer bij de gecombineerde stemming slechts éénmaal de oproepingskaart te overhandigen en behoeft het tweede lid van het stembureau slechts éénmaal de naam van de kiezer te noemen die in het uittreksel uit het kiezersregister is vermeld en in één uittreksel uit het kiezersregister aantekening te houden dat de kiezer zich heeft aangemeld. Het opzoeken van het nummer in het uittreksel neemt enige tijd in beslag. Van belang daarbij is dat de categorie kiesgerechtigden voor beide stemmingen gelijk is⁴ en de kiezers voor beide stemmingen in principe hetzelfde nummer toegewezen kunnen krijgen waaronder zij in het uittreksel uit het kiezersregister voorkomen. Het hanteren van twee oproepingskaarten voor de gecombineerde stemming houdt voorts het risico in zich dat de kiezers slechts één oproepingskaart meenemen naar het stembureau. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat de voorzitter van het stembureau bij gebruik van twee oproepingskaarten gehouden zal zijn om voor een grote groep kiezers een nieuwe oproepingskaart voor één van beide stemmingen uit te schrijven, hetgeen de voortgang in het stembureau eveneens belemmert. Een laatste voordeel van een combinatie van de oproepingskaarten is dat de werkzaamheden voor de gemeenten worden verlicht, aangezien slechts één oproepingskaart verstuurd behoeft te worden.

⁴ Zie hiervoor onder 'Referentiedatum voor 18-jarige leeftijd'.

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
10 van 15

Een combinatie van beide oproepingskaarten betekent overigens dat de uiterste datum waarop de oproepingskaart voor de gemeenteraadsverkiezing aan de kiezers wordt bezorgd met twee weken vervroegd zal moeten worden. Aangezien de termijn van kandidaatstelling met twee weken is verlengd, ontmoet dit echter geen enkel bezwaar. Per saldo is in dat geval de termijn tussen dag van kandidaatstelling en de uiterste datum waarop de oproepingskaart verzonden dient te worden gelijk.

De Kiesraad merkt voorts op dat hij er geen voorstander van is dat wordt gewerkt met oproepingskaarten waarvan een gedeelte wordt afgescheurd. Gebruik van kaarten met scheurranden kan tot problemen aanleiding geven bij de verzending per post en de verdere hantering van de kaarten. De Kiesraad adviseert dan ook te regelen dat de kiezer na de identificatie door het stembureau bij de eerste ronde de oproepingskaart weer terug ontvangt. Doordat het stembureau een paraaf zet in het kiezersregister bij de kiezer die zich in het stembureau heeft aangemeld, kan dubbel stemmen worden voorkomen. De Kiesraad realiseert zich dat een stembureau fouten kan maken bij het zetten van parafen in het kiezersregister. De kans daarop acht hij echter zeer gering. Als nadeel van deze optie zou voorts genoemd kunnen worden dat het stembureau na de eerste ronde niet meer aan de hand van de ingeleverde oproepingskaarten kan controleren hoeveel kiezers zich bij het stembureau hebben aangemeld. Evenmin kan dit bij een hertelling. Het aantal kiezers dat zich heeft aangemeld kan echter eveneens gecontroleerd worden aan de hand van het aantal parafen dat gezet is in het uittreksel uit het kiezersregister.

De gecombineerde stemming

In het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester is neergelegd dat de tweede ronde voor de burgemeestersverkiezing gelijktijdig met de raadsverkiezingen plaatsvindt. De Kiesraad gaat ervan uit dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over deze combinatie. Hij doelt hierbij onder meer op het gebruik van één uittreksel uit het kiezersregister, het gebruik van twee stembussen dan wel verschillende kleuren stembiljetten, de volgorde van stemmingen, etc.

De vaststelling van de uitslag

In het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester is ook voor de vaststelling van de uitslag zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Kieswet. Dit betekent dat eerst het hoofdstembureau in een openbare zitting de aantallen stemmen per kandidaat vaststelt en vervolgens het centraal stembureau in een openbare zitting de uitslag vaststelt. De Kiesraad adviseert u zowel de vaststelling van het aantal stemmen per kandidaat, als de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau te laten verrichten. Beide handelingen kunnen immers in één moeite plaatsvinden na de vaststelling van de uitslag van de raadsverkiezingen door het centraal stembureau. Betreft het de eerste ronde, dan

kan de vaststelling van de aantallen stemmen per kandidaat en de vaststelling van de uitslag plaatsvinden op de tweede dag na de stemming om 10.00 uur. Na afloop van de vaststelling van de uitslag kan de voorzitter van het centraal stembureau vervolgens de processen-verbaal van de stembureaus laten overbrengen naar de commissaris van de Koning (artikel 7.4).

Vereisten voor het burgemeesterschap

Het voorgestelde artikel 61, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat voor de "verkiesbaarheid tot burgemeester" is vereist dat men Nederlander is, niet is uitgesloten van het kiesrecht en op de dag van de stemming de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. In het voorgestelde artikel 4.7 van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester wordt echter gesproken over "de in de Gemeentewet genoemde vereisten om burgemeester te kunnen zijn". In artikel 4.14, eerste lid, onder h, van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester wordt voorts gesproken over: de voor het ambt van burgemeester vereiste leeftijd. Tenslotte spreekt 8.4 van de Wet verkiezingen burgemeester over "de vereisten voor de verkiesbaarheid". De Kiesraad acht het juist in artikel 61, tweede lid, van de Gemeentewet neer te leggen wat de vereisten voor het burgemeesterschap zijn, dan de vereisten voor de verkiesbaarheid. Voor verkiesbaarheid is immers onder meer ook vereist dat de kandidaat een verklaring omtrent het gedrag en een eigen verklaring betreffende zijn integriteit heeft overgelegd. De Kiesraad adviseert u in het verlengde hiervan in de wet verkiezing burgemeester ook steeds te spreken over "vereisten voor het burgemeesterschap".

Toetsing van de vereisten van het burgemeesterschap

Zoals ook in het advies over de hoofdlijnennotitie is aangegeven, heeft het de instemming van de Kiesraad dat de vereisten voor het burgemeesterschap in het kader van de kandidaatstelling door het hoofdstembureau worden onderzocht. Het wekt echter bevreemding dat de commissaris van de Koning op basis van artikel 8.4 van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester opnieuw dient te onderzoeken of de gekozene aan de vereisten voor het burgemeesterschap voldoet. De gekozene dient hiertoe op grond van artikel 8.3, tweede lid, een gewaarmerkt afschrift van gegevens uit de basisadministratie over te leggen waaruit zijn woonplaats, datum en plaats van geboorte, alsmede zijn Nederlanderschap blijken. Blijkens de toelichting op artikel 8.4 kan de vraag of betrokkene het passief kiesrecht heeft, bij het geloofsbriefonderzoek in volle omvang aan de orde komen. De Kiesraad kan dit niet goed duiden. Het hoofdstembureau heeft immers reeds onderzocht of betrokkene Nederlander is, op de dag van stemming de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en of betrokkene niet is uitgesloten van het kiesrecht. Het geloofsbriefonderzoek door de commissaris van de Koning kan hier niets aan toevoegen, met name niet nu dit onderzoek niet op integriteitsaspecten betrekking kan hebben. In dit verband wijst de Kiesraad erop dat artikel 8.4, tweede lid, expliciet bepaalt dat het onderzoek van de geloofsbrief zich niet uitstrekt tot de besluiten van het hoofdstembureau inzake de geldigheid

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 15

van de aanmeldingen als kandidaat. In het kader van die beslissing heeft het hoofdstembureau al geconstateerd dat aan de vereisten voor het burgemeesterschap wordt voldaan. De commissaris van de Koning kan hier derhalve niet meer aan tornen.

De Kiesraad adviseert u gelet op het voorgaande het geloofsbrievenonderzoek te beperken tot de vraag of de gekozene geen met het ambt van burgemeester onverenigbare betrekking vervult en tot de beslissing van de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen. Dit betekent dat de gekozen kandidaat geen gewaarmerkt afschrift uit de GBA dient over te leggen bij de aanneming van de benoeming. Als alternatief stelt de Kiesraad voor dat de commissaris van de Koning kan besluiten een gekozen kandidaat niet toe te laten in het geval hem omstandigheden bekend zijn geworden waaruit blijkt dat de gekozen kandidaat niet aan de vereisten voor het burgemeesterschap voldoet. In dat geval behoeft de commissaris van de Koning niet actief te controleren of aan de vereisten voor het burgemeesterschap wordt voldaan. Er is echter sprake van een soort vangnet voor het geval na de kandidaatstelling duidelijk wordt dat een kandidaat niet aan de vereisten voldoet. Indien u de toets door de commissaris van de Koning of aan het vereisten wordt voldaan handhaaft, zou - conform artikel 4.7, eerste lid, onder a, van de wet verkiezingen burgemeester - overigens uit het uittreksel uit de GBA tevens moeten blijken dat betrokkene niet is uitgesloten van het kiesrecht.

Geloofsbrievenonderzoek

Zoals hiervoor ter sprake kwam is in het conceptvoorstel van wet het geloofsbrievenonderzoek bij de commissaris van de Koning neergelegd. Het is derhalve ook de commissaris van de Koning die onderzoekt of de burgemeestersverkiezingen wel regelmatig zijn verlopen. De Kiesraad heeft begrip voor het feit dat, vanwege de zelfstandige positie van de burgemeester tegenover de raad, het geloofsbrievenonderzoek bij de commissaris van de Koning is gelegd, maar wijst er wel op dat in geval van een gecombineerde raads- en burgemeestersverkiezing, het de raad is die beoordeelt of de raadsverkiezing regelmatig is verlopen, terwijl de commissaris van de Koning dient te bezien of de burgemeestersverkiezing regelmatig is verlopen. Theoretisch zou dit ertoe kunnen leiden dat het ene orgaan van oordeel is dat een stemming in enkele stembedistricten opnieuw dient plaats te vinden, terwijl het andere orgaan tot een ander oordeel komt.

Voorts wijst de Kiesraad erop dat de controle of de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing regelmatig is verlopen eerst plaatsvindt na de tweede ronde. De consequentie hiervan is dat de mogelijkheid bestaat dat na de tweede ronde wordt vastgesteld dat de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing niet regelmatig is verlopen. De tweede ronde heeft in dat geval in feite 'voor niets' plaatsgevonden.

Afbreking van het verkiezingsproces

Het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester voorziet erin dat het verkiezingsproces in een aantal gevallen vóór de dag van stemming wordt stopgezet. Het gaat hier om de volgende gevallen (artikel 9.1):

- a. indien geen aanmeldingen als kandidaat zijn ingeleverd;
- b. indien geen aanmeldingen als kandidaat onherroepelijk geldig zijn verklaard;
- c. indien een kandidaat vóór de eerste ronde van stemming overlijdt;
- d. indien een kandidaat tussen de eerste en de tweede ronde van de verkiezing overlijdt;
- e. indien er door intrekking van aanmeldingen geen kandidaten meer zijn.

Indien zich één van deze gevallen voordoet, doet de voorzitter van het centraal stembureau hiervan mededeling aan burgemeester en wethouders.

Burgemeester en wethouders bepalen vervolgens een nieuwe dag van kandidaatstelling, die plaats dient te vinden binnen zes weken nadat zij hiervan mededeling hebben ontvangen.

De Kiesraad acht het voor de hand liggend dat in deze gevallen een nieuwe kandidaatstelling plaatsvindt. Het is de Kiesraad wel opgevallen dat het wetsvoorstel geen specifieke regeling bevat voor het geval op een tweede dag van kandidaatstelling voor een tweede maal geen kandidaten worden gesteld. Indien er zich tweemaal geen kandidaten hebben aangemeld voor het burgemeesterschap, zal op grond van het wetsvoorstel wederom een derde dag van kandidaatstelling moeten worden bepaald. Ook in de memorie van toelichting wordt overigens niets over deze situatie opgemerkt. Het gaat hier mogelijk om een vrij theoretische situatie, maar omdat burgemeestersverkiezingen in Nederland een nieuw fenomeen zijn, acht de Kiesraad het gewenst hiervoor een voorziening te treffen. Een soepele regeling waarbij rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval heeft hierbij de voorkeur.

Voorts merkt de Kiesraad op dat de mogelijkheid bestaat dat het verkiezingsproces wordt afgebroken als de oproepingskaarten voor de stemming al zijn verzonden. De Kiesraad adviseert u met het oog hierop in het wetsvoorstel expliciet te bepalen dat indien het verkiezingsproces wordt afgebroken, de burgemeester dit ter openbare kennis brengt. Ook in het geval dat de oproepingskaarten nog niet zijn verzonden acht de Kiesraad overigens een zodanige kennisgeving gewenst. De kiezers zullen immers ook op andere wijze dan door de oproepingskaart op de hoogte zijn van de dagen van stemming voor de burgemeestersverkiezingen.

Zoals hiervoor ter sprake kwam bepalen burgemeester en wethouders de nieuwe dag van kandidaatstelling. Op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel brengt de burgemeester ten minste drie weken voor de kandidaatstelling de mogelijkheid

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
14 van 15

van kandidaatstelling ter openbare kennis. Aangezien bij de afbreking van het verkiezingsproces de dag van kandidaatstelling niet direct uit de wet voortvloeit, acht de Kiesraad het van belang dat burgemeester en wethouders de dag van kandidaatstelling zo spoedig mogelijk ter openbare kennis brengen. De Kiesraad adviseert u artikel 9.4 in die zin aan te vullen.

Herindelingsverkiezingen

De Kiesraad gaat ervan uit dat in de Wet algemene regels herindeling een algemene regeling zal worden getroffen voor de verkiezing van de burgemeester in geval van gemeentelijke herindeling.

Taken burgemeester in verkiezingsproces

Het heeft de instemming van de Kiesraad dat de burgemeester op grond van beide wetsvoorstellen niet langer fungeert als voorzitter van het hoofdstembureau en daarmee ontlast wordt van bepaalde taken in het verkiezingsproces. De Kiesraad mist echter in de memorie van toelichting een overzicht van taken die de burgemeester in de verkiezingsprocedure kwijt raakt en die hij behoudt.

Het conceptvoorstel van wet tot introductie van de gekozen burgemeester
In het voorgaande heeft de Kiesraad bijna uitsluitend stilgestaan bij onderdelen van het conceptvoorstel van wet verkiezing burgemeester. Onderstaand vraagt de Kiesraad uw aandacht voor enkele aspecten van het conceptvoorstel van wet introductie gekozen burgemeester die geen relatie hebben met het systeem van verkiezing.

Onvrijwillig ontslag

In de ontslaggronden in de artikelen 62, 63 en 63c wordt terecht een relatie gelegd met de vereisten voor de verkiesbaarheid tot burgemeester. Anders is dit met het bestaan van een onwerkbaar verhouding tussen de burgemeester en de raad. Volgens de memorie van toelichting is deze mogelijkheid uitdrukkelijk niet bedoeld om 'reguliere' politieke meningsverschillen te beslechten. De Kiesraad vraagt zich af of het onderscheid tussen beide situaties in de praktijk altijd wel duidelijk zal zijn. Dat geldt ook voor het onderscheid met de ontslaggrond 'handelen of nalaten dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt'. De Kiesraad gaat ervan uit, dat de commissaris hierin een rol kan spelen, maar uiteindelijk is het de raad die besluit tot ontslag. Vanwege de verschillende rechtsgevolgen welke aan toepassing van verschillende ontslaggronden verbonden zijn is het van belang dat van de aanvang af duidelijk is welke ontslaggrond van toepassing is. Wellicht verdient het aanbeveling in artikel 63, tweede lid, vermelding van de ontslaggrond voor te schrijven.

Coalitievorming

De Kiesraad vraagt zich af of - zoals in de memorie van toelichting wordt verondersteld - de toekomstige coalitievorming een rol zal spelen bij de

Datum
19 mei 2004

Ons kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
15 van 15

verkiezing van de burgemeester en gedurende zijn campagne. Tijdens de campagne zal er immers rekening mee gehouden moeten worden dat een door een kandidaatburgemeester gewenste coalitie geen meerderheid behaalt. Dat zal afbreuk kunnen doen aan de positie van de gekozen burgemeester die zich tevoren over een gewenste coalitie heeft uitgelaten.

Ambtelijk apparaat

De Kiesraad vraagt de aandacht voor de mogelijke implicaties van de voorgestelde doorslaggevende invloed van de burgemeester op het beleid inzake de ambtelijke organisatie en het ambtelijk personeel. Het lijkt van belang hierbij in te gaan op de vraag of dit zal leiden tot een zekere politisering van het ambtelijk apparaat en of dit gewenst is.

Hoogachtend,



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



E.B. Pronk,
secretaris