

Jaarverslag 1998 van de Kiesraad

Inleiding

Met ingang van 1 januari 1997 valt de Kiesraad onder de Kaderwet adviescolleges. Op grond van artikel 28, eerste lid, van deze wet brengt de Kiesraad onderstaand zijn verslag uit over het jaar 1998.

De Kiesraad fungeert tevens als centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement. De in het voorjaar van 1998 gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer hebben relatief veel aandacht van de Kiesraad gevraagd. Deze werkzaamheden blijven in dit jaarverslag echter buiten beschouwing, aangezien zij geen betrekking hebben op de adviestaak van de Kiesraad.

Taak en samenstelling

De instelling van de Kiesraad is geregeld in artikel A 1 van de Kieswet. Artikel A 2 van de Kieswet bepaalt over de samenstelling en de taak van de Kiesraad het volgende:

1. De Kiesraad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen.
2. De Kiesraad treedt voorts op als centraal stembureau in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft.
3. De Kiesraad bestaat uit zeven leden.

In 1998 was de Kiesraad als volgt samengesteld:

- mr. F.J.W.M. van Dooren, voorzitter;
- mw. drs. I. Günther, ondervoorzitter;
- drs. J.H. Boone;
- mr. T. Elzenga;
- dr. J.A.O. Eskes;
- mr. T. Nijenkamp;
- R.T.B. Heemskerk, leden.

Mr. C. Borman fungeerde als secretaris van de Kiesraad, terwijl mw. mr. drs. E.B. Pronk (tot 1 oktober), respectievelijk mr. G.J. Boon (vanaf 1 oktober) de functie van adjunct-secretaris vervulden.

Werkzaamheden in 1998

In 1998 stonden negen vergaderingen van de Kiesraad mede in het teken van zijn adviestaak.

Op verzoek van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer mr. J. Kohnstamm, respectievelijk van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dr. A. Peper, heeft de Kiesraad in 1998 de volgende adviezen uitgebracht:

1. Advies d.d. 5 oktober 1998 inzake diverse onderwerpen naar aanleiding van de in 1998 gehouden verkiezingen van de leden van de gemeenteraden en de Tweede Kamer. Dit advies is gepubliceerd in Stcrt. 1999, 17.
2. Advies d.d. 22 december 1998 inzake voorstellen tot mogelijke aanpassing van het stelsel van verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Dit advies is gepubliceerd in Stcrt. 1999, 57.

Ad 1. Advies d.d. 5 oktober 1998 inzake diverse onderwerpen naar aanleiding van de in 1998 gehouden verkiezingen van de leden van de gemeenteraden en de Tweede Kamer

In de adviesaanvraag d.d. 3 juni 1998 werd de mening van de Kiesraad gevraagd over enkele denkbare maatregelen om tegemoet te komen aan bezwaren en problemen die bij de in het voorjaar van 1998 gehouden verkiezingen waren gebleken.

De in de adviesaanvraag beschreven mogelijke voorzieningen kunnen als volgt worden samengevat:

- a. bekendmaking van de voorlopige verkiezingsuitslag door de voorzitter van de Kiesraad op de avond van de verkiezingsdag;
- b. vervroeging van het tijdstip waarop de officiële verkiezingsuitslag wordt bekendgemaakt;
- c. het ten behoeve van de kiezer produceren door de stemmachine van een schriftelijk bewijsstuk van de door hem uitgebrachte stem;
- d. het stellen van nadere regels over de wijze waarop de gemeenten en de hoofdstembureaus de in de Kieswet voorgeschreven werkzaamheden betreffende de overdracht van verkiezingsresultaten verrichten;
- e. het vaststellen van eisen voor en het keuren van apparatuur en software die gebruikt worden voor de vaststelling van de uitslag;
- f. het beperken van risico's voor het verloop van de verkiezingen bij het uitvallen of disfunctioneren van bedrijven die stemmachines en software voor uitslagberekening produceren.

In zijn advies van 5 oktober 1998 gaf de Kiesraad een eerste reactie op de adviesaanvraag.

De Kiesraad constateerde dat de verschillende onderwerpen waarover advies was gevraagd, alle - direct of indirect - te maken hebben met de inmiddels sterk voortgeschreden automatisering van het verkiezingsproces. De Kiesraad adviseerde, de huidige stand van de automatisering bij verkiezingen door een subcommissie (zo nodig bijgestaan door externe deskundigheid op het gebied van automatisering) integraal tegen het licht te laten houden en na te laten gaan of de bestaande waarborgen voor een vlekkeloos verloop van het verkiezingsproces in de verschillende fasen voldoende zijn, dan wel voor versterking in aanmerking komen. Voorts gaf de raad de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overweging om de adviesaanvraag in die zin uit te breiden, dat daaronder tevens zou vallen de bestudering van mogelijkheden tot verdere automatisering van het verkiezingsproces. Daarbij zou aan een gefaseerde aanpak kunnen worden gedacht, waarbij in eerste instantie de aandacht zou worden gericht op maatregelen op korte termijn ter voorziening in oplossingen voor de in de adviesaanvraag van 3 juni 1998 aangegeven problemen.

Ten aanzien van de hierboven, onder a en b genoemde punten constateerde de Kiesraad, dat deze niet los staan van de automatisering van de verkiezingsprocessen. De raad sprak zich echter over deze beide punten reeds ten principale uit, omdat hij de in deze punten besloten liggende suggesties ten principale afwees.

Het bekend maken van de voorlopige uitslag door de voorzitter van de Kiesraad op de verkiezingsdag achtte de Kiesraad niet aanbevelenswaardig, omdat deze uitslagen, hoezeer ook als "voorlopig" aangeduid, hiermee toch een officiële karakter krijgen dan zij thans hebben. De kans dat de officiële uitslag afwijkt van deze voorlopige cijfers wordt echter niet kleiner, aangezien het doorgeven van sneltellingen op de verkiezingsavond nu eenmaal onvermijdelijk met minder waarborgen is omgeven dan de in de Kieswet geregelde procedure voor het berekenen van de uitslag.

Een vervroeging van de bekendmaking van de officiële uitslag lag volgens de Kiesraad evenmin in de reden, gelet op de verwerkingstijd van de resultaten en de controles die moeten worden uitgevoerd. Bovendien kunnen zich altijd complicaties voordoen die opgelost moeten worden. Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat de plaats en het tijdstip van de openbare zitting waarin de bekendmaking geschiedt, tijdig tevoren bekend moeten worden gepubliceerd, aldus de raad in zijn advies.

Bij brief van 30 oktober 1998 deelde de minister de Kiesraad mede, gaarne in te stemmen met de voorstellen van de Kiesraad voor de verdere behandeling van de adviesaanvraag.

Wel gaf de minister aan, het op prijs te stellen als de beide onderdelen van de adviesaanvraag betreffende de bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen opnieuw in het onderzoek zouden worden betrokken. Zulks mede gelet op de staatsrechtelijke praktijk om op de dag na de stemming op basis van de officieuze uitslag te starten met de kabinetsinformatie.

Naar aanleiding van de adviesaanvraag stelde de Kiesraad een subcommissie verkiezingen en automatisering in. Deze commissie kreeg de volgende taakopdracht:

1. De commissie heeft tot taak de advisering door de Kiesraad over het onderwerp automatisering en verkiezingen voor te bereiden.
2. Tot de werkzaamheden van de commissie behoren:
 - a. het inventariseren van het huidige gebruik van automatisering in het verkiezingsproces en het waar nodig doen van voorstellen tot verbetering en nadere regulering daarvan, waarbij mede wordt betrokken het vertrouwen van de kiezer in het geautomatiseerd proces;
 - b. het onderzoeken van de mogelijkheden om verkiezingsprocessen verder te automatiseren, zodanig dat er voor de kiezers minder drempels zijn om een stem uit te brengen, het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.
3. De in punt 2, onder a, vermelde werkzaamheden omvatten tevens bestudering van de onderwerpen, vermeld in de adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 3 juni 1998 naar aanleiding van de recente verkiezingen.
4. De commissie zal, voor zover mogelijk, voorrang geven aan de werkzaamheden, vermeld in punt 2, onder a.
5. De commissie heeft tevens tot taak de onderzoeksopdracht voor de ten behoeve van de werkzaamheden, bedoeld onder 2, in te schakelen externe deskundige(n) voor te bereiden en het bedoelde onderzoek te begeleiden.

Aan de beraadslaging in de commissie wordt tevens deelgenomen door mw. C.H.M. van Groningen-Schuitmaker (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) en de heer mr. P.J. Stolk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De subcommissie automatisering en verkiezingen is in de periode augustus tot en met december 1998 vijf maal bij elkaar geweest. De commissie heeft Het Expertise Centrum ingeschakeld voor het begeleiden van de subcommissie automatisering en verkiezingen bij de aanbestedingsprocedure voor een vooronderzoek van de mogelijkheden om verkiezingsprocessen verder te automatiseren. Voorts heeft zij Het Expertise Centrum opdracht gegeven in het kader van deze begeleiding het huidige gebruik van automatisering in het verkiezingsproces te inventariseren en waar nodig voorstellen tot verbetering en nadere regulering daarvan te doen.

Ad 2. Advies d.d. 22 december 1998 inzake voorstellen tot mogelijke aanpassing van het stelsel van verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer

Bij brief van 29 september 1998 zond de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kiesraad een conceptnota waarin enige voorstellen tot mogelijke aanpassing van het kiesstelsel aan de orde werden gesteld, met het verzoek daarover advies uit te brengen. De conceptnota was een eerste stap ter uitvoering van de afspraak in het regeerakkoord dat op korte termijn een nieuw voorstel voor aanpassing van het kiesstelsel aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. De beoogde aanpassing zal gericht dienen te zijn op enige versterking van het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Deze doelstelling komt overeen met het streven van het vorige kabinet om te komen tot wijzigingen in het kiesstelsel die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezers en gekozenen mogelijk maken. In de afgelopen kabinetsperiode heeft dit geleid tot een parlementair onomstreden verlaging van de

voorkeurdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler. Afgewezen daarentegen werd niet alleen de invoering van een gematigd districtenstelsel en van een kiesstelsel naar Duits model, maar ook van een - door het toenmalige kabinet aanbevolen - zogenoemd gemengd kiesstelsel. De Tweede Kamer verzette zich niet tegen de wens van staatssecretaris Kohnstamm om verder onderzoek te doen naar mogelijke minder bezwaarlijke varianten op het Duitse kiesstelsel. De resultaten van dit onderzoek en de reacties daarop resulteerden in het assortiment van mogelijke herzieningsvoorstellen dat in de conceptnota werd gepresenteerd.

In de hierboven kort aangeduide voorgeschiedenis van de adviesaanvraag heeft ook de Kiesraad geparticipeerd. De raad bracht op 29 december 1995 advies uit over het door het vorige kabinet geformuleerde kabinetsstandpunt inzake wijziging van het kiesstelsel. Enkele ook thans nog relevante hoofdelementen daaruit werden in het advies van 1998 als volgt beknopt samengevat:

- a. Het bestaande kiesstelsel biedt zodanige mogelijkheden om de kiezer invloed te laten uitoefenen op de personele samenstelling van de Tweede Kamer, dat het zeer de vraag is of daartoe een ingrijpende wijziging van het kiesstelsel gerechtvaardigd is.
- b. Het staat allerminst vast dat bij de kiezers behoefte bestaat aan een verdergaande regionalisering van de Tweede-Kamerverkiezingen.
- c. Acht men een meer geregionaliseerde kandidaatstelling en verkiezing wenselijk, dan verdient het overweging terug te keren naar het in de loop der jaren verwaterde principe van een beperkt aantal kandidaten per in een kieskring ingeleverde kandidatenlijst.
- d. Invoering van het Duitse kiesstelsel verdient geen aanbeveling vanwege de diverse daaraan verbonden bezwaren, waarvan niet in de laatste plaats de ondoorzichtigheid van het stelsel voor de kiezers.

De Kiesraad gaf in zijn advies aan, dat bij het aanbrengen van wijzigingen in het kiesstelsel steeds in het oog dient te worden gehouden dat een vanuit een bepaald belang als verbetering te beschouwen verandering veelal ook bepaalde nadelen oplevert.

De raad merkte voorts op dat vergroting van de herkenbaarheid van kandidaten niet alleen, en in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging zelfs niet in de eerste plaats, een kwestie is van inrichting van het kiesstelsel. Versterking van het regionale element bij de regeling van verkiezingen kan aan die herkenbaarheid een bijdrage leveren. Herkenbaarheid kan echter ook worden bevorderd door andere middelen dan wijziging van het kiesstelsel. De politieke partijen en de kandidaten zelf kunnen daar veel aan doen. Een goede selectie van kandidaten, vorming van kamerleden tot volksvertegenwoordigers met een generalistische inslag, organisatie van contacten met de kiezers, een persoonlijke stijl van invulling van het kamerlidmaatschap zijn factoren die hierbij een belangrijke rol kunnen spelen.

In de concept-nota werden vijf varianten aan de orde gesteld: drie varianten, ontwikkeld door Van Schagen en Kummeling in het kader van het door staatssecretaris Kohnstamm geïnitieerde onderzoek, en daarnaast de in reactie op deze varianten door respectievelijk Andeweg en Van Kemenade naar voren gebrachte alternatieven.

Met alle waardering voor de betoonde inventiviteit meende de Kiesraad niettemin geen van de voorstellen voor overneming te kunnen aanbevelen. De afweging van voor- en nadelen van de voorstellen en de vergelijking met het, eventueel enigszins gemodificeerde, bestaande stelsel viel voor elk van de varianten negatief uit.

In de conceptnota werd voorts aandacht besteed aan de mogelijkheden die ons kiesstelsel in zijn huidige vorm biedt om bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer het regionale element te versterken. De politieke partijen kunnen, zonder dat dit de zetelverdeling over de partijen behoeft te beïnvloeden, in de verschillende kieskringen lijsten indienen waarop deels of geheel verschillende kandidaten zijn geplaatst. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt. In de praktijk gebeurt dit echter bijna alleen met betrekking tot de plaatsen op de lijst die als onverkiesbaar worden beschouwd. Niets verhindert de partijen echter om van deze mogelijkheid een ruimer gebruik te maken en in meerdere mate dan thans de kandidaatstelling een regionaal karakter te geven.

De Kiesraad wees hier reeds in zijn advies van 29 december 1995 op. Zoals de conceptnota vermeldde, gaf de Kiesraad bij die gelegenheid ook aan hoe, indien men dat zou wensen, door een zeer eenvoudige wijziging van de Kieswet een sterkere regionalisering van de kandidaatstelling bevorderd zou kunnen worden. Daartoe zou het maximum-aantal in een kieskring op een kandidatenlijst te vermelden namen zodanig verlaagd dienen te worden dat de grote en middelgrote partijen ertoe gedwongen worden om meer regionale kandidaten op de lijsten te plaatsen.

Nu de Kiesraad niet was gebleken dat uit het nadere onderzoek naar varianten voor een gewijzigd kiesstelsel te prefereren voorstellen naar voren zijn gekomen, meende de raad, uitgaande van de in het regeerakkoord geformuleerde doelstelling, zijn suggestie om een vermindering van het aantal op een lijst te plaatsen namen in overweging te nemen, te moeten herhalen. De Kiesraad achtte een aanpassing als bovenbedoeld een eenvoudige en tegelijk doeltreffende methode om versterking van het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede-Kamerverkiezingen te bereiken, met inachtneming van het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging.

Ook afgezien van de versterking van het regionale element draagt een vermindering van het aantal namen per kandidatenlijst bij aan een vergroting van de herkenbaarheid van de kandidaten. Het maakt immers een belangrijk verschil of de kiezer in de verkiezingscampagne en op het stembiljet met een aantal van 40 tot 80 kandidaten van de partij van zijn keuze wordt geconfronteerd of slechts met 15 kandidaten, aldus het advies.

Bij een verlaging van het maximum-aantal kandidaten per lijst tot 15 zal het ook voor de grootste partijen, indien zij dat wensen, nog mogelijk zijn om een redelijk aantal kandidaten in alle kieskringen op de lijst te plaatsen. Indien een partij nog slechts een beperkt aantal personen (5 à 10) landelijk kandidaat stelt, zal dit reeds als zodanig een bijdrage leveren aan de herkenbaarheid van die kandidaten.

In het advies werden tevens enkele varianten beschreven. Zo kan het getal van vijftien kandidaten lager of hoger worden gesteld. Ook is een variant denkbaar waarbij voorgeschreven wordt dat na de eerste tien kandidaten op de lijst de volgende kandidaten slechts in één kieskring kandidaat mogen worden gesteld.

De Kiesraad merkte nog op dat een versterking van de regionalisering van de kandidaatstelling meebrengt dat het belang van de indeling van het land in kieskringen toeneemt. Voor de zetelverdeling over de partijen speelt die indeling evenmin als thans een rol. De mate waarin een kieskring herkenbaar is als regionale eenheid en de omvang van de kieskring naar bevolkingsaantal krijgen echter een groter gewicht. Naarmate de kieskringen minder kiezers omvatten, zullen er minder zetels aan die kieskring zijn toe te rekenen en is de kans kleiner dat partijen in die kieskring een of meer van hun kandidaten gekozen verklaard zullen zien.