De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
19 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000187928

Inlichtingen
mw. mr. J.C.M. Haring
T 070 - 426 8403
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
2010-0000044710

Blad
1 van 7

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies wijziging Kieswet m.b.t. het aangaan van lijstencombinaties ten behoeve van de Eerste Kamerverkiezingen

1. Inleiding

Bij brief van 2 februari 2010 (uw kenmerk: 2010-0000044710) heeft u de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer [1].

Met het betreffende wetsvoorstel moeten onder meer de bezwaren die kleven aan de huidige regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties ten behoeve van Eerste-Kamerverkiezingen, worden ondervangen. De huidige regeling biedt politieke groeperingen de mogelijkheid om te berekenen via welke combinatie(s) de meeste (rest-)zetels kunnen worden verworven. Bovendien, zo stelt u in uw adviesaanvraag, zijn in de huidige situatie kiezers bij provinciale-statenverkiezingen onwetend van de te vormen lijstencombinaties bij de daarna plaatsvindende Eerste-Kamerverkiezingen.

Met het thans voorliggende voorstel is de door de Eerste Kamer gedane suggestie om lijstencombinaties voor de Eerste-Kamerverkiezing vast te stellen op basis van verbindingen tussen politieke groeperingen en niet, zoals thans, op basis van kandidatenlijsten, nader uitgewerkt. Een gedachte, die eerder ook al is besproken in het advies van de Kiesraad d.d. 15 juli 2009[2].

---

[1] Kamerstukken II, 2009/10, 32 191.
[2] Advies van de Kiesraad van 15 juli 2009 betreffende de voorgestelde wijziging van de Kieswet, houdende verhoging van de voorkeurdrempel, vervroeging van de dag van kandidaatstelling in verband met het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de leden van de Eerste Kamer, zie www.kiesraad.nl.

2. Verbinding tussen politieke groeperingen

In reactie op het thans aan de Kiesraad voorgelegde voorstel merkt de Raad in de eerste plaats op de uitwerking onnodig complex te vinden, mede omdat ingrijpend wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties. Tevens impliceert de regeling extra uitvoeringslasten voor onder meer de Kiesraad zelf als centraal stembureau voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Zoals uit het navolgende moge blijken, kent de thans voorgestelde regeling daarnaast nog enkele omissies en roept deze op een aantal punten vragen op.

Beroepsmogelijkheid

De Kiesraad merkt op dat ingevolge de huidige Kieswet tegen een besluit inzake de geldigheid van een lijstencombinatie geen beroep kan worden ingesteld (vgl. artikel 8:4 Awb). Naar het oordeel van de Raad is hiertoe in het verleden op goede gronden besloten. In het voorliggende voorstel, waarin het aangaan van een lijstencombinatie wordt opgesplitst in twee fases, wordt echter wél een beroepsmogelijkheid gecreëerd ten aanzien van het verzoek van politieke groeperingen tot inschrijving van hun verbondenheid in het door het centraal stembureau bijgehouden register.

De Raad begrijpt dat het inschrijven van een verbondenheid tussen groeperingen een andere handeling betreft dan het daadwerkelijk verbinden van lijsten tot een lijstencombinatie, maar feitelijk gezien verschillen de handelingen zijns inziens niet wezenlijk. De gronden waaraan het centraal stembureau het verzoek tot het inschrijven van een verbinding toetst, komen immers in overwegende mate overeen met die op basis waarvan hij een oordeel velt over de geldigheid van lijstencombinaties.[3]

Verwarring

De Kiesraad acht de thans voorgestelde regeling om meerdere redenen verwarrend, niet in de laatste plaats ook voor de kiezer. Indien deze regeling zou worden ingevoerd, zullen de kiezers voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing onder meer langs de weg van een officiële bekendmaking in de Staatscourant worden geconfronteerd met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk lijstencombinaties voor de provinciale-statenverkiezing en lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing. Hierdoor zal de kiezer in verwarring kunnen worden gebracht.

Een tweede bron van verwarring kan zijn gelegen in het voorgestelde gebruik van de term “verbinding” (tussen politieke groeperingen), naast de term “combinatie” (lijstencombinatie). De Raad wijst erop dat de Kieswet reeds thans de term “lijstverbinding”, als aanduiding voor de activiteit gericht op de totstandkoming van

[3] Er wordt onder andere nagegaan of het voor die verkiezing geregistreerde aanduidingen betreft en of niet reeds sprake is van een andere verbinding/combinatie.

ofwel een lijstengroep, ofwel een lijstencombinatie. Het tevens in de Kieswet introduceren van de aanduiding “verbinding van groeperingen” wekt verwarring.

De Raad wijst voorts nog naar de bij het onderhavige advies gevoegde lijst met wetgevingstechnische opmerkingen in relatie tot de door u aan de Raad voorgelegde regeling.

3. Eenvoudiger alternatief

De Kiesraad is bij nadere overweging van oordeel dat het ook door u beoogde effect van de voorgelegde regeling op een eenvoudiger wijze is te realiseren, waarbij tevens nauwer wordt aangesloten bij de huidige Kieswet, hetgeen de Raad van belang voorkomt.

De door de Kiesraad voorgestane regeling komt erop neer dat verklaringen tot het aangaan van lijstencombinaties bij Eerste-Kamerverkiezingen reeds voorafgaand aan provinciale-statenverkiezingen (bijvoorbeeld uiterlijk op de dag voorafgaand aan die verkiezingen) bij de Kiesraad in diens hoedanigheid van centraal stembureau moeten worden ingediend. Een beslissing over de geldigheid van de lijstencombinaties zou de Raad dan evenwel eerst nemen conform de huidige regeling, namelijk in de zitting, bedoeld in art. S2 van de Kieswet. Tegen een dergelijke regeling bestaan naar het oordeel van de Kiesraad niet de grondwettelijke bezwaren die eerder zijn geopperd in relatie tot het verrichten van verkiezingshandelingen voor de Eerste Kamer voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing. De Kiesraad ziet de inlevering van een verklaring waar eerst na de statenverkiezing op wordt besloten niet als een dergelijke verkiezingshandeling en ziet in dezen een zekere parallel met de registratie van partijaanduidingen voor de Eerste Kamer, die ook reeds voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing kan plaatsvinden.

Een dergelijke regeling betekent dat politieke groeperingen al voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing moeten besluiten over het aangaan van lijstencombinaties bij de daaropvolgende Eerste-Kamerverkiezing. Daarmee wordt naar het oordeel van de Raad tegemoet gekomen aan de in de adviesaanvraag genoemde bezwaren van de huidige wettelijke regeling, terwijl de afwijking van het systeem van de Kieswet tot een minimum beperkt blijft, hetgeen de Raad, als gezegd, van belang voor komt. Dat in een dergelijke constructie na een provinciale-statenverkiezing opkomende politieke groeperingen niet meer in de gelegenheid zijn om desgewenst eveneens een lijstencombinatie voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing aan te gaan, wordt door de Kiesraad niet als een groot bezwaar gezien, aangezien dit in de praktijk niet of nauwelijks blijkt voor te komen. Overigens geldt dit “bezwaar” ook in relatie tot de door u voorgestelde regeling.

Dat de thans door de Kiesraad voorgestelde regeling zou kunnen impliceren dat na een provinciale-statenverkiezing alsnog negatief zou kunnen worden beslist door de Kiesraad (in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor de Eerste-

Kamerverkiezingen) op de voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing afgelegde verklaringen, ziet de Kiesraad evenmin als een overwegend bezwaar. De gedachte, dat kiezers zich in hun stemgedrag inzake provinciale-statenverkiezingen zouden laten beïnvloeden door de aan- of afwezigheid van lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing, is een gedachte, die de Raad niet aannemelijk voorkomt.

4. Afschaffing lijstencombinaties?

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, hecht de Kiesraad waarde aan een zo uniform mogelijk geregelde verkiezing voor de verschillende vertegenwoordigende organen en, zo al voor een bepaalde verkiezing een afwijking noodzakelijk is, deze tot een minimum beperkt blijft.

Niettemin heeft de Raad overwogen of specifiek voor Eerste-Kamerverkiezingen niet zou kunnen overwogen de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties af te schaffen. De wetenschap dat bij invoering van lijstencombinaties werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden én het feit dat deze veronderstelling goeddeels onjuist is gebleken – het al dan niet aangaan van lijstencombinaties bij deze verkiezingen blijkt immers vooral te worden ingegeven door mogelijke zetelwinst – zou mogelijk tot een dergelijke conclusie kunnen leiden.

De Raad heeft evenwel gemeend hiertoe in het onderhavige geval niet te moeten adviseren, in de eerste plaats vanwege de mogelijke directe consequenties hiervan voor de zetelverdeling (m.n. ook voor kleinere partijen) en in de tweede plaats aangezien de Kamer zelf bij een recente bespreking inzake het onderhavige wetsvoorstel te kennen heeft gegeven een dergelijke optie niet te prefereren.

5. Conclusie

De Kiesraad acht de voorgestelde regeling onnodig complex en afwijkend van het systeem van de Kieswet. Voorts bevat de regeling extra uitvoeringslasten, kent zij enkele omissies en roept op een aantal punten vragen op.

De Raad geeft de voorkeur aan een eenvoudiger regeling, waarbij in hoge mate wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de Kieswet. In de door de Kiesraad voorgestelde regeling dienen verklaringen van politieke partijen tot het aangaan van een lijstencombinatie bij een Eerste-Kamerverkiezing reeds te worden ingediend voorafgaand aan de daarvóór te houden provinciale-statenverkiezing. Over de geldigheid daarvan wordt vervolgens beslist op de reeds thans gebruikelijke wijze.

Hierdoor zal het voor partijen niet mogelijk zijn om, zoals thans, na bekendwording van

de uitslag van een provinciale-statenverkiezing uit te rekenen of en in hoeverre het aangaan van een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezing zinvol kan zijn.

DE KIESRAAD,
voor deze,

w.g.
G.J. Schutte,
ondervoorzitter

w.g.
M. Bakker,
secretaris-directeur

Bijlage

Wetstechnische opmerkingen

1. In de voorgestelde regeling ontbreekt een bepaling over wie bevoegd is namens de politieke groepering *een verzoek in te dienen* tot inschrijving van hun verbondenheid met een andere groepering. In het huidige stelsel van het aangaan van lijstencombinaties beslist het centraal stembureau over de geldigheid van de lijstencombinatie en gaat na of de verklaring die hiertoe door de deelnemende politieke groeperingen is ingeleverd, is ondertekend door de daartoe aangewezen gemachtigde. Deze gemachtigde wordt door de groepering aangewezen op de kandidatenlijst. Hoewel de Kieswet voor bijvoorbeeld het wijzigen van een aanduiding ook niet bepaalt wie bevoegd is een verzoek daartoe in te dienen, heeft de Raad in de praktijk geconstateerd dat hieraan behoefte bestaat. De Raad heeft al eerder bij u aangedrongen om in deze omissie in de Kieswet te voorzien (advies van de Raad van 28 juni 2007) en zou dit thans willen herhalen.
2. Ingevolge de voorgestelde regeling wordt van iedere registratie apart mededeling gedaan in de Staatscourant, maar ontbreekt ten onrechte een verplichte publicatie van het gehele register voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing, zoals wél het geval is t.a.v. geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen.
3. Hetzelfde geldt voor een bepaling met betrekking tot de overlegging van stukken ten behoeve van een verzoek tot verbinding.
4. De regeling geeft geen antwoord op de vraag wat er moet gebeuren, wanneer twee verzoeken op dezelfde dag bij het centraal stembureau zouden binnenkomen.
5. In de regeling ontbreekt voorts een bepaling die stelt wanneer een verzoek om registratie uiterlijk dient te zijn ontvangen [4].
6. In het voorliggende voorstel ontbreekt eveneens een regeling voor de situatie dat een geregistreerde aanduiding, die tevens is opgenomen in het register van verbonden politieke groeperingen, wordt gewijzigd.
7. De Kiesraad merkt op dat als gevolg van het voorliggende voorstel *model R 1*, het model voor de kandidatenlijst voor de Eerste-Kamerverkiezingen, zou moeten worden aangepast. Voorts zou model S 8, het model voor de verklaring betreffende het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezingen, vervallen moeten worden verklaard.

[4] De Kiesraad heeft in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen geconstateerd dat er ook behoefte bestaat aan een dergelijke terugrekenbepaling waar het gaat om de doorwerking van bij het centraal stembureau voor de Tweede-Kamerverkiezingen en provinciale statenverkiezingen geregistreerde aanduidingen naar de gemeenteraadsverkiezingen.

8. Indien, zoals in het voorgestelde artikel S8, vierde lid, expliciet is bepaald dat, indien een politieke groepering, die is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen, geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, de kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen wel tot een lijstencombinatie worden verbonden, ware aan te bevelen die lijn door te trekken naar ook de reguliere bepaling over lijstencombinaties (artikel I10 van de Kieswet).
9. In de thans door u aan de Raad gepresenteerde regeling is abusievelijk niet voorzien in aanpassing van de tekst van art. S9. Immers, in die regeling is niet langer sprake van een openbare zitting waarin over de geldigheid van lijstencombinaties wordt beslist.

Tot slot merkt de Kiesraad nog op dat hij, gelet op de benodigde aanpassingen in de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) en de eventuele werkzaamheden verband houdende met invoering van een systeem van registratie van verbindingen van politieke groeperingen, tijdig op de hoogte gebracht dient te worden van een eventuele inwerkingtreding van de onderhavige wettelijke regeling. Uiteraard dienen voor deze aanpassingen tevens de nodige financiële middelen beschikbaar te worden gesteld.

Plaats: Den Haag

Datum: 18 maart 2010

w.g. G.J. Schutte
w.g. M. Bakker