

Vergaderjaar 1996–1997

25 227

Wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Naar aanleiding van de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer en gemeenteraden in 1994 en van provinciale staten en de Eerste Kamer in 1995 is gebleken dat behoefte bestaat aan uitbreiding of wijziging van enkele in de Kieswet neergelegde bepalingen. Een belangrijke wijziging betreft de duur van de stemming. Deze wijziging raakt een grote groep personen, namelijk alle kiezers, terwijl andere wijzigingen slechts voor kleinere groepen van belang zijn, zoals de politieke partijen of de kandidaten. Ook op grond van andere ontwikkelingen dienen enkele bepalingen van de Kieswet gewijzigd te worden.

In het algemeen deel van de toelichting worden de achtergronden bij de verschillende inhoudelijke wijzigingen uiteengezet. Achtereenvolgens zullen worden behandeld:

- verlenging van de duur van de stemming (paragraaf 2);
- soepeler regeling datum verkiezingen (paragraaf 3);
- maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling (paragraaf 4);
- verplichte legitimatie bij kandidaatstelling (paragraaf 5);
- machtiging bij benoemingshandelingen (paragraaf 6);
- verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstengroep (paragraaf 7);
- waarnemers (paragraaf 8) en
- mobiele stembureaus (paragraaf 9).

Het hoofdonderwerp, verlenging van de duur van de stemming, wordt in deze toelichting als eerste onderwerp behandeld. De volgorde van behandeling van de overige onderwerpen komt overeen met de volgorde waarin deze onderwerpen in de Kieswet aan de orde komen.

Naast deze inhoudelijke wijzigingen wordt ook een aantal technische aanpassingen van de Kieswet voorgesteld. Tevens wordt een kleine technische aanpassing van de Wet algemene regels herindeling voorgesteld. Voorzover noodzakelijk worden deze technische wijzigingen in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

¹ De in de tekst genoemde adviezen van de VNG en de Kiesraad zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voorafgaand aan de opstelling van het wetsvoorstel heeft de Kiesraad mij desgevraagd over het merendeel van de in het wetsvoorstel aan de orde komende onderwerpen afzonderlijk advies uitgebracht. Vervolgens heeft de Kiesraad mij op mijn verzoek tevens over het wetsvoorstel als geheel een advies uitgebracht, hierbij met name aandacht schenkend aan de onderwerpen waarover de Raad nog niet eerder advies had uitgebracht. In de toelichting op de onderdelen wordt op de adviezen van de Kiesraad ingegaan.

Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is voorts advies gevraagd over het voorstel tot verlenging van de duur van de stemming. De VNG is hierbij tevens uitgenodigd tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de overige in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen. In de toelichting zal tevens op het advies en de opmerkingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden ingegaan.

2. Verlenging van de duur van de stemming

Sinds 1956 zijn de stembureaus van 's ochtends acht uur tot 's avonds negentien uur geopend. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om de openingstijden van de stembureaus met een uur te verlengen tot twintig uur 's avonds. Het aantal mensen dat door hun werktijden en hun reistijden van en naar het werk niet in staat is om bij de huidige openingstijden hun stem uit te brengen neemt toe. De ervaring leert dat veel mensen vlak na het openingstijdstip, maar met name juist ook vlak vóór het sluitingstijdstip hun stem uitbrengen. Ik verwacht op grond van deze ervaring dat door een verlenging van de openingstijden van de stembureaus naar twintig uur, de opkomst bij de verkiezingen wordt bevorderd. Een verruiming van de openingstijden past naar mijn mening voorts in de trend dat steeds meer gemeenten in het kader van een grotere dienstverlening aan de burgers de openingstijden van hun gemeentelijke diensten uitbreiden. Een positief neveneffect van een verlenging van de openingstijden naar twintig uur zal naar mijn mening zijn, dat de congestieproblemen tegen het sluitingstijdstip teruggebracht zullen worden. Er zal immers een verspreiding in tijd plaats kunnen vinden van kiezers, die na werktijd hun stem wensen uit te brengen.

Op verzoek van de voormalige Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta, heeft de Kiesraad bij brief van 14 november 1994 advies uitgebracht over de openingstijden van stembureaus. De Kiesraad betwijfelt in zijn advies of een verruiming van de openingstijden de opkomst bevordert en beveelt dan ook aan om alvorens tot een verruiming van de openingstijden over te gaan, hiernaar een onderzoek te laten verrichten. Gelet op de drukte en wachttijden op het stembureau tegen het sluitingstijdstip, acht ik een dergelijk onderzoek echter niet nodig. De veronderstelling dat een verlenging van de openingstijden de opkomst zal verhogen, is op grond van deze ervaring immers reëel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft mij bij brief van 6 mei 1996 een positief advies uitgebracht over mijn voorstel om de openingstijden tot twintig uur 's avonds te verlengen, zich hierbij baserend op argumenten die ook ten grondslag hebben gelegen aan mijn besluit om de openingstijden te verruimen. De VNG wijst er in haar advies op dat reeds langere tijd wordt aangedrongen op een verlenging van de openingstijden van stembureaus. Als positief aspect van een verruiming van de opstelling noemt de VNG dat het publiek beter gespreid kan worden. Bovendien is de VNG van oordeel dat de verruiming van de openingstijden van de stembureaus past in het streven van veel gemeenten om klantgerichter te werken. Als laatste positief punt van een ruimere openstelling noemt de VNG het gunstige effect voor de opkomst.

De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat er naast een verruiming van de openingstijden andere maatregelen denkbaar zijn en ook zijn getroffen die een positieve invloed hebben op de opkomst, zoals de mogelijkheid om bij volmacht of in een stembureau naar keuze te stemmen, en de verplichting voor werkgevers om werknemers zonedig enkele uren vrijaf te geven om hun stem uit te brengen. Voor wat betreft de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, merk ik op, dat een positief neveneffect van een verruiming van het openingstijdstip juist zal zijn, dat veel mensen die thans bij volmacht een stem uitbrengen, in de gelegenheid zullen zijn om zelf in persoon een stem uit te brengen. Ik hecht er aan dat zoveel mogelijk mensen in staat zijn om zelf in persoon een stem uit te brengen in het stembureau in plaats van bij volmacht. Bovendien kan de te volgen procedure om bij volmacht of in een stembureau naar keuze te stemmen een drempel voor de kiezer zijn om van deze mogelijkheden gebruik te maken.

De Kiesraad wijst in dit verband vervolgens op het feit dat bij de laatste Tweede-Kamerverkiezingen is gebleken dat ook gemeentebesturen actief kunnen zijn in het zoeken naar mogelijkheden om de opkomst te bevorderen, hiermee doelend op de gemeente Utrecht die bij deze verkiezingen een stembureau had ingericht op het centraal station waar kiezers met behulp van een kiezerspas hun stem konden uitbrengen. Dergelijke initiatieven van gemeentebesturen om de opkomst te bevorderen juich ik zeker toe. Om die reden bevat dit wetsvoorstel ook een grondslag voor het vestigen van dergelijke stembureaus, die geen kiezersregisters hebben (zie paragraaf 9). Ik ben echter van mening dat een verruiming van de openingstijden de kiezers nog een extra (wettelijke) voorziening biedt om aan de stemming deel te nemen, waardoor de opkomst zal worden verhoogd.

De Kiesraad stelt in zijn advies voorop dat bij een verruiming van de openingstijden in veel gevallen niet te ontkomen valt aan een dubbele bezetting van de stembureaus. De Raad vraagt zich af of daarvoor voldoende geschikte personen kunnen worden gevonden en merkt op dat wellicht een aanzienlijke verhoging van het vacatiegeld of een wettelijke verplichting voor ambtenaren om zitting te nemen in een stembureau een oplossing biedt voor de problemen met de bezetting van stembureaus. Ook de VNG wijst in haar advies op de naar haar verwachting negatieve effecten van een verruiming van de openingstijden op de beschikbaarheid van stembureauleden. De VNG verwacht dat een verlenging van de openingstijden opnieuw aanleiding zou kunnen zijn voor een discussie over lange zittingsdagen in verhouding tot de thans reeds lage vergoeding. Gezien de aanmerkelijk kosten die gemeenten nu al maken ten behoeve van de organisatie van de verkiezingen, mag een verhoging van de vergoeding naar het oordeel van de VNG niet worden verwacht. De mogelijke recruiteringsproblemen als gevolg van een verlenging van de openingstijden van stembureaus, zijn voor de VNG echter geen aanleiding om negatief over een verlenging te adviseren.

Naar aanleiding van de door de Kiesraad en de VNG gemaakte opmerkingen met betrekking tot de gevolgen van een verlenging van de openingstijden voor de bezetting van de stembureaus, merk ik op dat ik niet de problemen onderschat die de gemeenten ondervinden bij het vinden van stembureauleden. Met name voor de grotere gemeenten kan het lastig zijn om voldoende mensen bereid te vinden om in een stembureau plaats te nemen. Met de huidige openingstijden van acht uur 's ochtends tot negentien uur 's avonds maken de stembureauleden – inclusief de voorbereiding van de stemming en de telling van de stemmen – vaak al dagen van veertien à vijftien uur. De hoogte van de aan de stembureauleden te verstrekken vergoeding wordt door de desbetreffende gemeenten zelf bepaald. Gedacht moet hierbij worden aan bedragen tussen de 60,- en 250,- per dag. Niettegenstaande de lange

werkdagen en de geringe vergoeding die er tegen overstaat, was er bij de laatste verkiezingen echter in geen enkele gemeente daadwerkelijk een tekort aan stembureauleden. Ik acht het ook niet aannemelijk dat een verlenging van de openingstijden met een uur voor mensen een argument zal zijn om niet meer in een stembureau zitting te nemen. De mogelijke recruiteringsproblemen als gevolg van een verruiming van de openingstijden zijn naar mijn mening niet onoverkomelijk en wegen naar mijn mening op tegen het voordeel van een verhoging van de opkomst. Een verlenging van de openingstijden met een uur vormt mijns inziens op zich ook geen aanleiding om in de stembureaus een dubbele bezetting aan te stellen, zoals de Kiesraad in zijn advies voorstelt.

Mede in verband met de mogelijke recruiteringsproblemen van stembureauleden indien de openingstijden worden verruimd, stelt de Kiesraad in zijn advies voorts dat voor een verruiming van de openingstijden een voorwaarde is dat de stemming in alle gemeenten op elektronische wijze geschiedt. Hierdoor zouden de werkzaamheden van de stembureauleden worden verlicht en zou bovendien een verlenging van de openingstijden niet ten gevolge hebben dat de ANP-uitslag pas ver na middernacht bekend is. Ten aanzien van het door de Kiesraad naar voren gebrachte argument dat bij een verruiming van de openingstijden de ANP-uitslag een uur later beschikbaar is dan thans, merk ik op dat dit feit op zich geen argument is om met een verlenging van de openingstijden van de stembureaus te wachten totdat in alle gemeenten op elektronische wijze wordt gestemd. Het tijdstip waarop het ANP de uitslag van een gemeente ontvangt is namelijk niet alleen afhankelijk van het feit of deze gemeente met behulp van stembiljetten of met stemmachines stemt, maar tevens van de procedure die deze gemeente hanteert bij de verwerking van de uitslag. Volgens informatie van het ANP hadden bij de laatste verkiezingen van provinciale staten in maart 1995 de twee grootste gemeenten waar met stembiljetten werd gestemd, te weten Rotterdam en Amsterdam, hun voorlopige uitslag eerder op de avond voor het ANP beschikbaar dan een niet gering aantal kleinere gemeenten waar met stemmachines werd gestemd. Hieruit blijkt dat het feit dat in een gemeente elektronisch wordt gestemd, niet noodzakelijkerwijs behoefte te betekenen dat een uitslag ook vroeger op de verkiezingsavond aan het ANP wordt doorgegeven. Voorts wijs ik er in dit verband op, dat het elektronisch stemmen de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Met name met het oog op het verkiezingsjaar 1994, waarin zowel de verkiezingen voor de gemeenteraden, de Tweede Kamer als het Europees Parlement plaatsvonden, hebben veel gemeenten stemmachines aangeschaft. Was het elektronisch stemmen vóór 1990 nog uitzondering, bij de laatste verkiezingen van provinciale staten in maart 1995 heeft volgens gegevens van de stemmachinefabrikanten reeds 52% van de kiezers met behulp van een stemmachine kunnen stemmen. Ik verwacht dat het elektronisch stemmen in de toekomst nog zal toenemen. Op den duur zullen de stembiljetten wellicht geheel tot het verleden gaan behoren. Dat de ANP-uitslag bij een verlenging van de openingstijden wellicht een uur later bekend zal zijn dan thans (bij de laatste provinciale statenverkiezingen rond 23.30 uur), kan misschien tijdnood opleveren voor de media om de definitieve uitslag op tijd in de ochtendbladen te vermelden, maar kan mijns inziens geen overwegende reden zijn om niet tot een verlenging van de stemming over te gaan.

3. Soepeler regeling datum verkiezingen

De verkiezingen van provinciale staten van 8 maart 1995 zijn samengevallen met de Biddag voor gewas en arbeid van de protestants-christelijke kerken. Verschillende gemeenten, gemeentelijke fracties van politieke partijen, kamerleden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

hebben gewezen op principiële en praktische bezwaren van deze samenloop.

Uit de Kieswet vloeit de datum voor de verkiezingen van Eerste en Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden rechtstreeks voort. Slechts bij wet kan van de uit de Kieswet voortvloeiende verkiezingsdatum worden afgeweken, hetgeen wel gebeurt bij herindelingsverkiezingen.

Voordeel van de uit de Kieswet voortvloeiende verkiezingsdatum is dat voor iedereen duidelijk is wanneer de verkiezingen plaatsvinden. Nadeel is de rigiditeit die opvalt in de gevallen waarin de datum voor grote delen van het kiezerscorps minder gelukkig valt.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft voorgesteld om in de Kieswet slechts de maand te bepalen waarin de verkiezingen moeten plaatsvinden en de dag van de stemming voor iedere verkiezing afzonderlijk vast te stellen.

Naar aanleiding van de samenloop van de verkiezingen voor provinciale staten en de Biddag voor gewas en arbeid en het voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heb ik de Kiesraad gevraagd mij advies uit te brengen over een versoepeling van de mogelijkheid om de verkiezingsdatum vast te stellen.

De Kiesraad heeft mij op 31 januari 1995 advies uitgebracht over dit onderwerp. Met de Kiesraad ben ik van mening dat in principe vastgehouden moet worden aan de huidige regeling waarin de stemming valt op een rechtstreeks uit de Kieswet af te leiden datum. Dit vanuit het oogpunt dat voorkomen moet worden dat voorafgaand aan elke verkiezing een discussie plaatsvindt over de meest wenselijke verkiezingsdag. In zijn advies geeft de Kiesraad tevens aan dat het niet voor de hand ligt om de termijn tussen kandidaatstelling en stemming te verkorten in verband met de administratieve handelingen die in die periode moeten worden verricht en de gevolgen die een verkorting zou hebben voor de beroepstermijn van kiezers en politieke partijen.

Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar waarin het wenselijk is de datum van een verkiezing te verschuiven. Dit geeft aanleiding voor een regeling in de Kieswet dat bij koninklijk besluit in geval van zwaarwichtige omstandigheden de datum voor de kandidaatstelling kan worden verschoven, waardoor op grond van de Kieswet de datum van de verkiezingen eveneens opschuift.

Een dergelijke regeling doorbreekt de rigiditeit van de huidige regeling, maar voorkomt zoveel mogelijk dat steeds rond de verkiezingen van allerlei zijden wordt gepoogd op een bepaalde datum juist wel of juist geen verkiezingen te houden. Met de Kiesraad ben ik van mening dat het beperken van de mogelijkheid van verschuiving tot een week voor of een week na de gewone verkiezingsdatum hiertoe bijdraagt. In geval van de verkiezing van de Tweede Kamer is een verschuiving van weken of maanden ook niet mogelijk, vanwege het grondwettelijke vereiste van de zittingsduur van vier jaren (bij een na ontbindingsverkiezing gekozen kamer maximaal vijf jaren).

De verkiezingen kunnen dan gehouden worden op de woensdag, donderdag, vrijdag of dinsdag vóór of de donderdag, vrijdag, dinsdag of woensdag na de wettelijk aangewezen verkiezingsdag (dit houdt in dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de dinsdag, woensdag, donderdag of maandag vóór dan wel op de woensdag, donderdag, maandag of dinsdag na de wettelijk aangewezen dag van kandidaatstelling). Het houden van verkiezingen op zaterdag of zondag wordt niet beoogd. Ook verkiezingen op maandag zijn niet raadzaam, daar de voorbereidingen op de zondag

daaraan voorafgaand voor de gemeenten principiële en praktische problemen met zich kunnen brengen.

Ik deel de mening van de Kiesraad dat bij verschuiving van de dag der stemming voor de verkiezing van de Tweede Kamer naar de dinsdag of woensdag in de daarop volgende week complicaties kunnen optreden, daar de tijd tussen stemming en eerste samenkomst van de Tweede Kamer te kort wordt. De verkiezing van de Tweede Kamer kan dus plaatsvinden op de woensdag, donderdag, vrijdag of dinsdag vóór dan wel de donderdag of vrijdag na de wettelijk aangewezen verkiezingsdag (dit houdt in dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de dinsdag, woensdag, donderdag, maandag vóór en de woensdag of donderdag na de wettelijk aangewezen dag van kandidaatstelling).

Met de Kiesraad ben ik van mening dat een soortgelijke voorziening niet getroffen hoeft te worden voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Het aantal betrokkenen bij die verkiezingen is aanzienlijk geringer dan bij de verkiezingen van de overige vertegenwoordigende organen, terwijl ook de werkzaamheden met betrekking tot de organisatie van die verkiezingen van een geheel andere orde zijn.

Het dient tijdig bekend te zijn of en, zo ja, op welke wijze wordt afgeweken van de hoofdregel uit de Kieswet, zodat het tijdstip van de verkiezingsdatum vaststaat voor gemeenten, politieke partijen en andere bij de organisatie van de verkiezingen betrokkenen, zoals uitgevers. In de Kieswet wordt om die reden vastgelegd dat het koninklijk besluit tot wijziging van de dag van de kandidaatstelling zes maanden voor de dag van de wettelijke kandidaatstelling dient te zijn gepubliceerd.

4. Maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling

Op grond van het huidige artikel H 4 dienen politieke groeperingen, die bij de laatstgehouden verkiezingen geen zetel hebben behaald, bij de kandidaatstelling per kieskring ten minste 10 verklaringen van kiezers te overleggen dat zij de lijst ondersteunen. Deze zogenaamde ondersteuningsverklaring dient door de kiezer te worden ondertekend ter secretarie van de gemeente, waarna de kiezer er zelf voor moet zorgen dat de inleveraar van de kandidatenlijst de beschikking krijgt over de ondersteuningsverklaring. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen zijn er 19 kieskringen, bij de verkiezingen voor provinciale staten varieert het aantal kieskringen van 1 tot 9 en bij de verkiezingen voor de gemeenteraad is er altijd 1 kieskring. Dit komt dus neer op respectievelijk 190 ondersteuningsverklaringen voor de Tweede-Kamerverkiezingen, 10 tot 90 voor de statenverkiezingen en 10 voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Naast overlegging van 10 ondersteuningsverklaringen, dient bij de kandidaatstelling voor de verkiezing voor de Tweede Kamer een waarborgsom van f 25 000,- (artikel H 12), voor statenverkiezingen een waarborgsom van f 2 500,- (artikel H 13) en voor gemeenteraadsverkiezingen een waarborgsom van f 500,- (artikel H 14) te worden betaald. De waarborgsom wordt terugbetaald indien de desbetreffende politieke groepering een aantal stemmen heeft behaald dat hoger is dan 75% van de kiesdeler.

De verplichtingen tot de overlegging van ondersteuningsverklaringen en het betalen van de waarborgsom gelden niet voor politieke groeperingen waaraan bij de laatste verkiezingen voor het betreffende vertegenwoordigende orgaan één of meer zetels zijn toegekend. Het zijn derhalve drempels voor 'nieuwe' partijen om niet te lichtvaardig aan de verkiezingen deel te nemen.

Bij de herziening van de Kieswet 1989 is de regeling omtrent de ondersteuningsverklaringen ingrijpend gewijzigd en is de waarborgsom

verhoogd. Vóór 1989 bestond voor zowel zitting hebbende, als niet in het betreffende orgaan zitting hebbende politieke groeperingen, de verplichting om bij de kandidatenlijst 25 ondersteuningsverklaringen te overleggen. Hierbij bestond niet de verplichting om de ondersteuningsverklaring op de gemeentesecretarie te ondertekenen. Dit had allerlei ronselpraktijken ten gevolge, waardoor bij de Kieswetherzening van 1989 de verplichting tot ondertekening van de ondersteuningsverklaring op de gemeentesecretarie is ingevoerd. Omdat het niet de bedoeling was om het moeilijker te maken om voldoende steun voor een kandidatenlijst te verwerven, is er toen wel voor gekozen om het aantal ondersteuningsverklaringen te verlagen naar 10 per kieskring. De verplichting om de ondersteuningsverklaring ter secretarie van de gemeente te ondertekenen, betekent voor de kiezer immers een drempel om een kandidatenlijst te ondersteunen.

De waarborgsom bedroeg vóór 1989 voor de Tweede-Kamerverkiezingen f 1 000,- per kieskring en voor de provinciale-statenverkiezingen f 250,- per kieskring. Reden om in 1989 één bedrag van f 25 000,- respectievelijk f 2 500,- verplicht te stellen, ongeacht het aantal kieskringen waarin aan de verkiezingen wordt deelgenomen, is het feit dat het bij een gering bedrag per kieskring makkelijker is om in één of enkele kieskringen aan de verkiezingen deel te nemen, terwijl de kans op een zetel bij deelname in één of enkele kieskringen slechts gering is.

De hiervoor beschreven maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling hebben niet kunnen beletten dat bij de laatste Tweede-Kamerverkiezingen in 1994 een groot aantal nieuwe partijen aan de verkiezingen heeft deelgenomen, dat geen reële kans op een zetel in de kamer had. Aan deze verkiezingen hebben 26 politieke groeperingen deelgenomen, waarvan er zestien geen zetel hadden in de Tweede Kamer. Van deze zestien 'nieuwe' politieke groeperingen hebben er slechts twee een zetel behaald. De overige veertien nieuwe partijen hebben een aantal stemmen behaald, dat ruim onder de kiesdeler lag.

Bij de provinciale-statenverkiezingen in 1995 hebben er gemiddeld per provincie vijf nieuwe politieke groeperingen deelgenomen, waarvan er gemiddeld twee politieke groeperingen per provincie ook daadwerkelijk een zetel behaald. De overige nieuwe politieke groeperingen kwamen hierbij voor het merendeel ruim onder de kiesdeler.

Het aantal nieuwe politieke groeperingen dat lichtvaardig aan de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 heeft deelgenomen, is met het oog op het grote aantal gemeenten niet nader onderzocht. Aannemelijk is echter dat het probleem van nieuwe politieke groeperingen die lichtvaardig aan de verkiezingen deelnemen, gelet op de ruimere belangstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen, zich eerder op lokaal niveau zal voordoen, dan op provinciaal niveau.

De gang van zaken bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 1994 was voor de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta, aanleiding om de Kiesraad in augustus 1994 de vraag voor te leggen of een aanscherping van de maatregelen om lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan, wenselijk zou zijn. Bezwaar van een groot aantal deelnemende partijen is immers dat de keuze voor de kiezer onoverzichtelijk wordt. Een ander bezwaar is dat het stembiljet door zijn omvang niet goed hanteerbaar wordt, hetgeen consequenties kan hebben voor het stemgeheim. Ten slotte bleek bij de Tweede-Kamerverkiezingen 1994 dat de omvang van het stempaneel van het oude in 1979 goedgekeurde type niet groot genoeg was om alle kandidatenlijsten op te vermelden. Voor eenmalig gebruik is toen toegestaan dat twee stemmachines aan elkaar werden gekoppeld.

Naar aanleiding van de adviesaanvraag van mevrouw De Graaff-Nauta, heeft de Kiesraad mij geadviseerd om geen wijzigingen in de hoogte van de voor de kandidaatstelling vereiste waarborgsom te brengen. De Raad is van oordeel dat de omvang van de aanhang en niet de financiële draagkracht van een groepering bepalend dient te zijn voor de mogelijkheid van deelname aan de verkiezingen. Ik deel dit standpunt van de Kiesraad, zodat in dit wetsvoorstel geen wijzigingen met betrekking tot de waarborgsom zijn opgenomen.

Met betrekking tot het aantal ondersteuningsverklaringen, adviseert de Kiesraad om dit aantal voor de verkiezing van de Tweede Kamer te verhogen naar 50 per kieskring en de verkiezingen van provinciale staten naar 25 per kieskring. De Kiesraad is van oordeel dat een aanhang van deze omvang toch wel minimaal vereist is om met kans op succes aan de verkiezingen deel te nemen. De Raad wijst er hierbij op dat de administratieve rompslomp voor de gemeenten die deze verhoging met zich meebrengt wel meevalt, omdat de werkzaamheden gespreid over verscheidene gemeenten plaatsvinden en niet slechts in de hoofdstembureaugemeenten. Wel ziet de Raad in dat een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen zou kunnen leiden tot problemen bij de groeperingen die de lijsten inleveren. De ervaring leert dat zelfs de gevestigde politieke groeperingen bij de voorbereiding van de kandidaatstelling niet altijd even professioneel te werk gaan. Deze extra belastingen voor politieke groeperingen is voor de Kiesraad echter geen aanleiding om het aantal van 10 ondersteuningsverklaringen te handhaven. De Raad wijst er op dat de aantallen van 50 respectievelijk 25 ondersteuningsverklaringen enigszins arbitrair zijn. Dat het aantal door de Kiesraad geadviseerde ondersteuningsverklaringen bij de Tweede-Kamerverkiezingen hoger ligt dan bij de provinciale-statenverkiezingen en gemeenteraden, houdt voor de Kiesraad vooral verband met het feit dat het probleem van een te groot aantal deelnemende groeperingen zich bij die verkiezingen niet in dezelfde mate voordoet als bij de verkiezingen van de Tweede Kamer. Waarom de Kiesraad geen voorstel doet om het aantal van 10 ondersteuningsverklaringen bij de gemeenteraadsverkiezingen te verhogen, wordt in zijn advies overigens niet nader gemotiveerd.

Gezien het aantal stemmen dat nodig is om bij de verkiezingen een zetel te halen, is naar mijn mening een verhoging van 10 naar 50 in te leveren ondersteuningsverklaringen per kieskring voor zowel de verkiezing voor de Tweede Kamer, de provinciale staten, als voor de gemeenteraden, gerechtvaardigd. Deze verhoging wijkt af van de verhoging van het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen die de Kiesraad heeft geadviseerd. Echter, indien een politieke groepering niet in staat is om 50 kiesgerechtigden per kieskring achter zich te scharen, is deze groepering evenmin in staat om een reële kans te maken op een zetel. Verder verdient het vanuit het oogpunt van duidelijkheid de voorkeur om voor zowel de Tweede-Kamerverkiezing, de verkiezingen voor provinciale staten, als voor de verkiezingen voor de gemeenteraden een zelfde aantal ondersteuningsverklaringen voor te schrijven. Ook in de huidige Kieswet en de Kieswet 1951 is en was een gelijk aantal ondersteuningsverklaringen voor alle drie de niveaus opgenomen. Weliswaar doet zich het probleem van de lichtvaardige kandidaatstelling met name bij de Tweede-Kamerverkiezingen voor, dit neemt echter niet weg dat ook voor de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden geldt dat een politieke groepering ten minste een aanhang van 50 kiezers per kieskring moet hebben om kans te maken op een zetel. Een verhoging naar 50 ondersteuningsverklaringen betekent naar mijn mening, gelet op het aantal benodigde stemmen voor een zetel, voor politieke groeperingen die serieus aan de verkiezingen willen deelnemen geen beperking van het passief kiesrecht. Wel zullen de politieke groeperingen de kandidaatstelling goed moeten organiseren. De verplichting tot overlegging van een

groter aantal ondersteuningsverklaringen, doet mijns inziens ook meer recht aan het uitgangspunt van de Kieswet dat kandidaten worden gesteld door kiezers (die de ondersteuningsverklaringen ondertekenen) en niet door politieke partijen.

Toegegeven kan worden dat een aantal van 50 ondersteuningsverklaringen voor elke kieskring enigszins willekeurig is. Tussen de kieskringen onderling bestaan immers grote verschillen in aantallen kiezgerechtigden. Dit geldt voor alle drie de niveaus. Zo wijkt het aantal kiezers per kieskring bij gemeenteraadsverkiezingen onderling af, maar heeft bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam ook al meer inwoners dan de meeste kieskringen voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Een differentiatie naar aantallen inwoners per kieskring dient naar mijn mening echter vanuit praktisch oogpunt te worden afgewezen. Bij een dergelijke differentiatie naar aantallen inwoners zal bij elke verkiezing het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen per kieskring vastgesteld moeten worden. Dit brengt extra werk met zich mee, maar leidt vooral tot onduidelijkheid voor de politieke groeperingen over het vereiste aantal ondersteuningsverklaringen per kieskring. Een uniform vastgesteld aantal schept duidelijkheid voor de politieke groeperingen.

Op het beginsel dat het aantal van vijftig in te leveren ondersteuningsverklaringen per kieskring haalbaar moet zijn, geldt in het wetsvoorstel één uitzondering. In kleine gemeenten ligt het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te halen nauwelijks boven het aantal van de vereiste vijftig per kieskring in te leveren ondersteuningsverklaringen. Daarom wordt in het wetsvoorstel voor gemeenten die minder dan 20 000 inwoners hebben, het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen van tien per kieskring gehandhaafd. Aansluiting is hierbij gezocht bij de grens die wordt gehanteerd bij de verdeling van de restzetels volgens de methode van de grootste overschoten (artikel P 8). Deze grens van 20 000 inwoners wordt ook gehanteerd in het wetsvoorstel tot wijziging van de voorkeurdrempel dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend.

5. Verplichte legitimatie bij kandidaatstelling

Bij de op 8 maart 1995 gehouden provinciale-statenverkiezingen is in de provincie Gelderland een kandidaat op een kandidatenlijst vermeld, van wie de handtekening op de instemmingsverklaring zou zijn vervalst. Naar aanleiding van dit voorval is van verschillende zijden (de burgemeester van Apeldoorn, het centraal stembureau van de provinciale staten van Gelderland en de Commissie Burgerzaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) het verzoek gekomen een voorziening, in de vorm van verplichte legitimatie bij kandidaatstelling, te treffen waardoor een dergelijke onregelmatigheid kan worden voorkomen.

Op mijn verzoek heeft de Kiesraad bij brief van 4 juli 1995 een advies uitgebracht over verplichte legitimatie bij kandidaatstelling. Volgens de Kiesraad biedt verplichte legitimatie bij kandidaatstelling inderdaad enige voordelen, te weten het verkleinen van de mogelijkheid dat een kandidaat tegen zijn of haar wil op een kandidatenlijst wordt geplaatst en – zoals eerder reeds door de Commissie Burgerzaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten naar voren is gebracht – het bieden van de mogelijkheid om de schrijfwijze van de naam van de kandidaat te verifiëren. Aan de andere kant zijn naar het oordeel van de Kiesraad aan de verplichte legitimatie bij de kandidaatstelling ook nadelen verbonden, te weten een toename van de door de politieke partijen te verrichten formaliteiten, terwijl het de mogelijkheid tot fraude niet geheel uitsluit. Een sluitend systeem ter voorkoming van fraude zou zijn bij iedere instemmings-verklaring een legalisatie van de ondertekening door de gemeente van vestiging van de kandidaat te voegen. Dit systeem brengt

evenwel een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor de gemeenten en in het bijzonder voor de politieke partijen en hun kandidaten met zich. De Kiesraad betwijfelt of de omvang van de geconstateerde fraude een zo ver strekkende maatregel zou rechtvaardigen. De VNG wijst er in haar advies van 6 mei 1996 op dat de verplichte legitimatie bij de kandidaatstelling tot een extra werkbelasting zal leiden voor de gemeenten, in het bijzonder voor de gemeenten waar een hoofdstembureau voor de Tweede-Kamerverkiezingen of de provinciale-statenverkiezingen is gevestigd.

Naast de twee reeds genoemde voordelen biedt verplichte legitimatie bij de kandidaatstelling mijns inziens echter nog een derde voordeel. De extra handeling die verplichte legitimatie vergt, ligt in de lijn van de maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling in de vorm van het verhogen van het aantal ondersteuningsverklaringen dat moet worden overgelegd. Het mogelijk ronselen van kandidaten door partijen wordt op deze manier bemoeilijkt, daar de aankomende kandidaat langer kan nadenken over zijn beslissing. Het verzorgen van een kopie van het legitimatiebewijs biedt de aankomende kandidaat derhalve een moment van heroverweging.

De drie voordelen die verplichte legitimatie bij kandidaatstelling te zamen bieden, te weten het verkleinen van de mogelijkheid dat kandidaten tegen hun wil op een kandidatenlijst worden geplaatst, het bieden van de mogelijkheid om de schrijfwijze van de naam van de kandidaat te verifiëren en het bieden van een extra maatregel tegen lichtvaardige kandidaatstelling, vormen naar mijn mening voldoende aanleiding om legitimatie bij kandidaatstelling verplicht te stellen. De genoemde voordelen wegen naar mijn mening op tegen het nadeel van de extra werkzaamheden voor de gemeenten en politieke partijen.

Vanuit het gezichtspunt dat voorkomen moet worden dat kandidaten op kandidatenlijsten worden geplaatst buiten hun medeweten, is het het meest aangewezen om alleen voor die kandidaten die nog geen zitting hebben in het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, te eisen dat ze bij de indiening van de kandidatenlijst, naast de instemmingsverklaring, een kopie van een geldig legitimatiebewijs overleggen. Dit komt ook min of meer overeen met hetgeen in artikel V 3, tweede lid, van de Kieswet is neergelegd, welk artikel handelt over de toelating tot het vertegenwoordigend orgaan. In dat artikel is aangegeven dat alleen benoemden die niet al zitting hadden in het desbetreffende vertegenwoordigend orgaan, een uittreksel uit het persoonsregister van de gemeente moeten overleggen. Ook in het licht van het voorkomen van lichtvaardige kandidaatstelling, ligt een uitzondering voor reeds zitting hebbende kandidaten voor de hand. Hetzelfde geldt voor het derde gezichtspunt, te weten controle van correcte vermelding van de naam van de kandidaat.

6. Machtiging bij benoemingshandelingen

Bij brief van 13 oktober 1993 heeft de Kiesraad de voormalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta, geadviseerd om in de Kieswet een regeling op te nemen betreffende de machtiging van derden door in Nederland wonende kandidaten om voor hen benoemingshandelingen te verrichten. Momenteel kent de Kieswet een dergelijke regeling alleen voor buiten Nederland wonende kandidaten. Deze kandidaten zijn verplicht om een in Nederland wonende gemachtigde aan te wijzen.

Aangenomen wordt dat het ontbreken van een regeling voor in Nederland wonende kandidaten niet betekent dat deze kandidaten geen

gemachtigden kunnen aanwijzen om voor hen benoemingshandelingen te verrichten.

Ik deel het standpunt van de Kiesraad dat de machtiging van derden voor het verrichten van benoemingshandelingen rechtsgeldig is. In de praktijk wordt van machtiging van derden door in Nederland wonende kandidaten ook gebruik gemaakt. Dit is vooral het geval indien binnen een partij een volgorde voor de vervulling van vacatures door kandidaten voor een verkiezing is vastgesteld en deze kandidaten vervolgens over meerdere lijsten van de partij, voor verschillende kieskringen, worden verspreid. Omdat niet zeker is hoe de stemmen over de verschillende kieskringen worden verdeeld, is het niet mogelijk de kandidaten op een zodanige wijze op de kandidatenlijsten te plaatsen dat is verzekerd dat zij zullen worden gekozen in de volgorde die intern in de partij is vastgesteld. Om toch te bereiken dat de kandidaten in de door de (leden van de) partij vastgestelde volgorde in het vertegenwoordigend orgaan zitting krijgen, worden binnen een partij wel afspraken gemaakt over het al dan niet aanvaarden van benoemingen. Om een en ander soepel te kunnen regelen machtigen de kandidaten dan vaak een centrale persoon om voor hen benoemingshandelingen te verrichten. Deze persoon zorgt er dan voor dat namens degenen die volgens de partijvolgorde nog niet voor benoeming aan de beurt zijn, aan het centraal stembureau wordt bericht dat zij hun benoeming niet aanvaarden, of niet voor benoeming in aanmerking willen komen.

Ook zonder dat een centrale persoon wordt gemachtigd, kunnen afspraken over de volgorde waarin men een benoeming zal aanvaarden worden gemaakt en nagekomen, hoewel dit administratief aanmerkelijk omslachtiger is. In dat geval dienen immers de betrokken kandidaten ieder voor zich aan het centraal stembureau te berichten of zij voor benoeming in aanmerking willen komen. Het opnemen van een verbod op het machtigen van derden voor het verrichten van benoemingshandelingen zou niet erg zinvol zijn, omdat dit niet betekent dat verkiezingsafspraken niet meer kunnen worden gemaakt en nagekomen.

Ook bij de herziening van de Kieswet is dit onderwerp aan de orde gesteld. Naar aanleiding van de discussie over de wenselijkheid van het gebruik van machtigingen, is toen overwogen dat behalve persoonlijke redenen om een benoeming niet te aanvaarden of niet voor benoeming in aanmerking te willen komen, ook partij-organisatorische redenen daarvoor een motief kunnen zijn.

Aangegeven is toen de ook reeds hierboven geschetste situatie dat op grond van tamelijk toevallige omstandigheden een kandidaat op een bepaalde lijst wordt gekozen en een vacature die ontstaat door het ontslag van die gekozene op die lijst moet worden vervuld.

Het is in dergelijke gevallen niet ongewenst dat een partij kiest voor een administratief eenvoudige regeling van machtigingen, waardoor wordt verzekerd dat kandidaten niet op grond van toevallige omstandigheden in een bepaalde volgorde zitting nemen in het vertegenwoordigend orgaan, maar in de volgorde zoals die door de (leden van de) partij is vastgesteld.

Zoals de Kiesraad opmerkt, betekent het ontbreken van een regeling van het machtigen van derden tot het verrichten van benoemingshandelingen door in Nederland wonende kandidaten dat onduidelijkheden bestaan. Zo is niet duidelijk hoe gehandeld dient te worden als zowel de gemachtigde als de volmachtgever een benoemingshandeling verrichten. Verder is niet steeds duidelijk op welke benoemingshandelingen de machtiging precies ziet (in aanmerking komen de handelingen bedoeld in de artikelen V 2, eerste, vierde en vijfde lid, V 3, eerste en tweede lid, en W 2, eerste lid, onder e van de Kieswet). Voorts is mogelijk voor de kandidaat

die een derde machtigt, niet duidelijk dat de machtiging herroepbaar is. Gezien deze onduidelijkheden en het feit dat machtigingen voorkomen en worden geaccepteerd, is regulering gewenst om helderheid te scheppen. Daartoe dient het voorgestelde artikel H 10a ten aanzien van de Tweede-Kamerverkiezingen en de verkiezingen van provinciale staten van een provincie die uit meer dan één kieskring bestaat, en het voorgestelde artikel R 9a ten aanzien van de Eerste-Kamerverkiezingen.

Aansluiting is gezocht bij de regeling voor niet in Nederland wonende kandidaten. Zo bestaat in het wetsvoorstel ook voor de kandidaat die in Nederland woonachtig is de mogelijkheid om de volmacht schriftelijk in te trekken door middel van een schriftelijke mededeling aan de voorzitter van het centraal stembureau (artikel H 10a, vijfde lid, jo. artikel H 10, tweede lid en artikel R 9a, vijfde lid, jo. artikel R 9, tweede lid). De voorgestelde regeling voor in Nederland wonende kandidaten wijkt echter op een aantal punten af van de regeling voor buiten Nederland wonende kandidaten. In de eerste plaats is de mogelijkheid van machtiging voor in Nederland wonende kandidaten facultatief. In de tweede plaats is de mogelijkheid van machtiging beperkt tot verkiezingen waarbij het kiesgebied is onderverdeeld in meer dan één kieskring. In de praktijk zal namelijk alleen in die gevallen behoefte bestaan aan de mogelijkheid van machtiging. Als het kiesgebied uit één kieskring bestaat zal de partij moeten volstaan met inlevering van één lijst. De volgorde waarin de kandidaten worden benoemd is dan gelijk aan de volgorde van de lijst, daargelaten verkiezing door middel van voorkeurstemmen.

Een verdere beperking vloeit hieruit voort, dat de machtigingen naar mijn mening alleen gehanteerd mogen worden in die situaties dat partijen in de verschillende kieskringen verschillende kandidatenlijsten hebben ingeleverd en bij de toewijzing van de zetels aan de kandidaten en de vacaturevervulling gebruik maken van een zogenaamde moederlijst. Uitgangspunt dient naar mijn mening te zijn dat de kandidaten zelf de handelingen in verband met de benoeming dienen te verrichten. Voor in het buitenland verblijvende kandidaten is het gebruik van machtigingen onvermijdelijk, zodat een uitzondering op dit uitgangspunt wenselijk is. Voor in Nederland verblijvende kandidaten dient het gebruik van machtigingen zoveel mogelijk te worden beperkt en op grond hiervan alleen toegestaan worden indien gebruik wordt gemaakt van een moederlijst. Van belang is wel, dat het gebruik van de moederlijst en de machtiging transparant is voor de kiezer. In het wetsvoorstel worden op grond hiervan partijen die gebruik willen maken van een moederlijst en hiervoor machtigingen wensen te hanteren, verplicht gesteld om de moederlijst voorafgaande aan de verkiezingen mede te delen aan het centraal stembureau. De voorzitter van het centraal stembureau dient er vervolgens voor zorg te dragen dat de moederlijst in de Staatscourant bekendgemaakt wordt. Door het aldus openbaar maken van het gebruik van een moederlijst, wordt het gebruik van machtigingen naar mijn mening voldoende gelegitimeerd.

Ten slotte is de omvang van de machtiging niet beperkt tot de handelingen bedoeld in de artikelen V 2, eerste, vierde en vijfde lid en W 2, eerste lid, onder e. Anders dan de Kiesraad stelt, ben ik van mening dat de gemachtigde tevens zorg dient te dragen voor overlegging van een verklaring betreffende openbare betrekkingen en van door de gemeente geregistreerde persoonsgegevens, zoals bedoeld in artikel V 3, eerste en tweede lid. Deze bescheiden moeten namelijk tegelijk met de mededeling, bedoeld in artikel V 2, eerste lid, worden overgelegd.

Thans strekt de machtiging tot het verrichten van benoemingshandeling die is gegeven door de in het buitenland wonende kandidaat zich, gelet op de tekst van de artikelen H 10, eerste lid, en R 9, eerste lid, niet uit tot de verklaring dat men niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen

(artikel W 2, eerste lid, onder e, van de Kieswet). Een dergelijke verklaring wordt vaak afgelegd, indien een tussentijds vacature verwacht wordt en een kandidaat al weet dat hij daarin niet wil worden benoemd, of indien een kandidaat in het geheel niet meer voor benoeming in aanmerking wil komen.

Logischerwijze dient ook deze verklaring door een gemachtigde, indien aangewezen, te worden afgelegd. In de praktijk gebeurt dat ook in de nu niet geregelde gevallen van machtiging door in Nederland wonende kandidaten. Daarom wordt voorgesteld de artikelen H 10, eerste lid, en R 9, eerste lid, te wijzigen in die zin dat de machtiging door in het buitenland wonende kandidaten zich ook uitstrekt tot de verklaring als bedoeld in artikel W 2, eerste lid, onder e. In de nieuwe artikelen H 10a, eerste lid, en artikel R 9a, eerste lid, wordt dit eveneens bepaald voor de machtiging door in Nederland wonende kandidaten. Voor de goede wijs ik er op, dat de hier bedoelde verklaring op grond van artikel W 2, tweede lid, van de Kieswet kan worden ingetrokken.

Overigens wordt opgemerkt, dat de regeling niet afdoet aan het feit dat verkiezingsafspraken tussen politieke partijen en kandidaten niet afdwingbaar zijn (zie bij voorbeeld: AR 6 september 1982 (AB 1983, 114) en HR 18 november 1988, (AB 1989, 185)). Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht door de bepaling dat de machtiging herroepbaar is.

Ik deel de mening van de Kiesraad dat politieke groeperingen geen gebruik behoren te maken van machtigingen met als doel te voorkomen dat met voorkeurstemmen gekozen kandidaten daadwerkelijk zitting nemen in het vertegenwoordigend orgaan. Een politieke groepering moet een uitspraak van de kiezers respecteren. Op advies van de Kiesraad is een voorschrift met de voorgaande strekking in de voorgestelde artikelen H 10a, derde lid, en R 9a, derde lid, opgenomen. Een dergelijke regeling ontbrak in het aan de Kiesraad voorgelegde concept. Bepaald wordt thans in het wetsvoorstel dat van de machtiging geen gebruik mag worden gemaakt indien de kandidaat een aantal stemmen heeft behaald, groter dan de helft van de kiesdeler. De kandidaat zal dan dus zelf zijn benoemingshandelingen dienen te verrichten. Dat geen gebruik mag worden gemaakt van de machtiging, geldt echter alleen in geval van een benoeming direct na de verkiezingen. Indien de met voorkeurstemmen gekozen kandidaat na de verkiezingen geen zitting heeft genomen in het vertegenwoordigende orgaan en er tussentijds een vacature vervuld dient te worden, zal vanzelfsprekend wel van de machtiging gebruik gemaakt mogen worden.

De Kiesraad wijst in zijn advies van 1 april 1996 nog op de problemen die kunnen rijzen indien een gemachtigde een machtiging niet overeenkomstig de moederlijst gebruikt, zodat bijvoorbeeld een andere kandidaat zou worden benoemd dan die welke ingevolge de moederlijst voor benoeming in aanmerking zou komen. De Kiesraad werpt de vraag op of de voorzitter van het centraal stembureau, indien een misbruik van de machtiging hem tijdig bekend is, de machtiging dient te negeren en de betrokken kandidaat namens wie een verklaring als bedoeld in artikel W 2, eerste lid, onder e is ingediend, niettemin benoemd dient te verklaren. Het is inderdaad zo dat, indien bij het gebruik van machtigingen van de moederlijst wordt afgeweken, de voorzitter van het centraal stembureau er niet van op de hoogte is of deze afwijking overeenkomstig de eigen wens van de 'overgeslagen' kandida(a)t(en) is of niet. Het kan immers zo zijn dat de volgende kandidaat op de moederlijst in verband met persoonlijke redenen of anderszins zelf niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen. In dat geval zou een afwijking van de moederlijst volstrekt gerechtvaardigd zijn. Dit is echter niet het geval, indien de machtiging niet overeenkomstig de wens van een volgende

kandidaat op de moederlijst wordt gebruikt. Uit de formulering van de voorgestelde artikelen H 10a, tweede lid, en artikel R 9a, tweede lid, volgt echter dat van de machtiging alleen gebruik kan worden gemaakt, indien dit gebruik ertoe strekt om de volgorde van de moederlijst te volgen. Dit betekent dat het voor de gemachtigde niet mogelijk is om van de moederlijst af te wijken, ook niet indien een dergelijke afwijking in overeenstemming is met de wens van de betrokken kandidaat. Ontvangt het centraal stembureau derhalve van een gemachtigde een verklaring dat de kandidaat die volgens de moederlijst benoemd zou moeten worden, niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen of de benoeming niet wenst te aanvaarden, dan dient het centraal stembureau deze machtiging buiten beschouwing te laten, aangezien de moederlijst niet wordt gevolgd. Wenst de volgende kandidaat op de moederlijst derhalve niet voor benoeming in aanmerking te komen of de benoeming niet te aanvaarden, dan zal een door deze kandidaat ondertekende verklaring overgelegd moeten worden aan het centraal stembureau.

7. Verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstengroep

Bij brief van 4 juli 1995 heeft de Kiesraad mij advies uitgebracht inzake de formulering van artikel H 11, tweede lid, en artikel R 10, tweede lid, inzake het verbinden van ingediende kandidatenlijsten tot een lijstengroep. Artikel H 11, tweede lid, bepaalt thans met betrekking tot de verkiezingen voor de Tweede Kamer en provinciale staten, dat kandidatenlijsten, ingeleverd in verschillende kieskringen, waarboven dezelfde aanduiding van een politieke groepering is geplaatst te zamen een lijstengroep vormen. Artikel R 10, tweede lid, dat op de verkiezing van de Eerste Kamer betrekking heeft, is nagenoeg gelijkkluidend.

Aanleiding tot het advies van de Kiesraad was het feit dat bij de Eerste-Kamerverkiezing in mei 1995 een aantal provinciale groeperingen in tien provincies een gezamenlijke kandidatenlijst had ingediend die niet geheel gelijkkluidend was. Één kandidaat was namelijk in twee provincies van de kandidatenlijst geschrapt wegens het ontbreken van de instemmingsverklaring. Aangezien het groeperingen betrof die niet een aanduiding hadden geregistreerd voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, was het voor deze groeperingen niet mogelijk om boven de kandidatenlijst een aanduiding te plaatsen. Uit artikel R 7 volgt immers dat bij de Eerste-Kamerverkiezing boven een kandidatenlijst slechts een aanduiding geplaatst kan worden die door het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ingevolge artikel G 1 is geregistreerd. De consequentie van de schrapping van een kandidaat op twee ingeleverde kandidatenlijsten was, dat de door de groeperingen in de verschillende provincies ingediende lijsten niet als één lijstengroep konden worden aangemerkt, doch dat zij twee lijstengroepen vormden waarvan de stemmen bij de vaststelling van de uitslag niet bijeengeteld konden worden.

Overigens heeft dit geen gevolgen gehad voor de zetelverdeling in de Eerste Kamer, aangezien op de twee kandidatenlijsten waarop een kandidaat was geschrapt, geen stemmen zijn uitgebracht.

De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat het voor niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigende groeperingen feitelijk onmogelijk wordt om anders dan met een in het gehele land gelijkkluidende lijst aan de verkiezing van de Eerste Kamer deel te nemen. De Kiesraad is van oordeel dat deze groeperingen ten onrechte en ook onbedoeld in een nadelige positie verkeren ten aanzien van wel in de Tweede Kamer vertegenwoordigende groeperingen. Ik deel dit standpunt van de Kiesraad. Het advies van de Kiesraad om artikel R 10, tweede lid, in die zin te wijzigen dat kandidatenlijsten waarvan de eerste kandidaat dezelfde is tezamen eveneens een lijstengroep vormen, heb ik in dit wetsvoorstel dan ook overgenomen.

De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Kieswet dat op 2 oktober 1987 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 2) een regeling bevatte die de mogelijkheid van niet-gelijkkluidende lijsten voor deze groeperingen niet uitsloot. Artikel R 10, tweede lid, luidde in dat wetsvoorstel als volgt: "Kandidatenlijsten waarboven dezelfde aanduiding van een politieke groepering is geplaatst of waarop een of meer dezelfde kandidaten zijn geplaatst, vormen tezamen een lijstengroep.". De woorden "of waarop een of meer dezelfde kandidaten zijn geplaatst" zijn naar aanleiding van bezwaren vanuit de Tweede Kamer bij nota van wijziging geschrapt. Gesteld werd dat bij de regeling uit het wetsvoorstel niet duidelijk zou zijn welke lijsten tot welke lijstengroep zouden behoren en dat lijsten tot meer dan één lijstengroep zouden kunnen gaan behoren. Deze bezwaren gelden naar mijn mening niet voor de door de Kiesraad geadviseerd formulering van artikel R 10, tweede lid. Bij deze formulering dient immers slechts onderzocht te worden of de lijsttrekker van ingeleverde kandidatenlijsten waarboven geen aanduiding is geplaatst gelijk is. Verwarring is bij deze regeling naar mijn mening uitgesloten.

Ik deel het standpunt van de Kiesraad dat hetgeen is opgemerkt over artikel R 10, tweede lid, ook geldt voor artikel H 11, tweede lid. Deze bepaling is eveneens tijdens de parlementaire behandeling van de Kieswet 1989 naar aanleiding van opmerkingen vanuit de Tweede Kamer bij nota van wijziging gewijzigd. Met de Kiesraad ben ik van mening dat er geen goede reden is om aan groeperingen waarvan de aanduiding om welke reden dan ook niet is geregistreerd, de mogelijkheid te onthouden om met niet-gelijkkluidende lijsten aan de verkiezing deel te nemen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve voorgesteld aan artikel H 11, tweede lid, eveneens toe te voegen dat kandidatenlijsten waarvan de eerste kandidaat gelijk is, te zamen een lijstengroep vormen.

8. Waarnemers

In het kader van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) werd in 1990, op een in Parijs gehouden topconferentie, besloten tot de oprichting van het "Office for Free Elections". In artikel G van het Aanvullend Document bij het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa is bepaald, dat het Bureau de ten uitvoerlegging van onder andere paragraaf 8 van het Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE bevordert. De aard van de tekst van het Handvest heeft niet de vorm van een volkenrechtelijk bindende verdrag. Het is een veelomvattend document waarmee de deelnemende staten zich hebben verbonden en waarop zij elkaar dus kunnen aanspreken.

In het Aanvullend Document wordt aan een aantal bepalingen uit het Handvest van Parijs uitvoering gegeven. In paragraaf 8 van het Document of the Copenhagen Meeting is het volgende neergelegd:

'De deelnemende staten zijn van mening dat de aanwezigheid van waarnemers bijdraagt aan het goede verloop van de verkiezingen voor de Staten waar verkiezingen plaatsvinden. Derhalve nodigen zij waarnemers van andere deelnemende Staten van de CVSE en van betrokken particuliere instellingen en organisaties die dit wensen, uit om getuige te zijn van het verloop van hun nationale verkiezingen voor zover de wet dit toelaat. Zij zullen voorts trachten soortgelijke toegang tot het verloop van de verkiezingen op regionaal en plaatselijk niveau te vergemakkelijken. Deze waarnemers zullen zich ertoe verbinden zich niet te mengen in de verkiezingsprocedure.'

Één van de taken van het in Warschau gevestigde bureau, waarvan de naam inmiddels is veranderd in "Office for Democratic Institutions and

Human Rights" (ODIHR), is dus het fungeren als contactpunt tussen regeringen, parlementen en niet-gouvernementele organisaties, die als waarnemer bij verkiezingen willen optreden enerzijds en de bevoegde autoriteiten in staten waar de verkiezingen zullen plaatsvinden anderzijds.

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta, verzocht om uitvoering te geven aan deze bepaling en buitenlandse waarnemers via het Office for Democratic Institutions and Human Rights uit te nodigen. Dit Comité voerde daartoe aan dat het niet uitnodigen door Westerse staten van buitenlandse waarnemers door staten die nog niet zover zijn voortgeschreden op het democratische pad of waar zich een negatieve ontwikkeling voortdoet als alibi kan worden gebruikt om eveneens af te zien van het uitnodigen van buitenlandse waarnemers. Door bij de verkiezingen in Nederland waarnemers uit te nodigen kan Nederland als voorbeeld dienen voor andere staten.

Nederland heeft op de tweede bijeenkomst van de CVSE inzake de menselijke dimensie in 1990 te Kopenhagen actief bijgedragen aan de totstandkoming van het Document of the Copenhagen Meeting en Nederland onderschrijft de daarin neergelegde opvatting dat de aanwezigheid van buitenlandse waarnemers bij de verkiezingen een positieve bijdrage kan leveren aan het verkiezingsproces in de deelnemende staten.

De positie van waarnemers in andere Europese landen verschilt van land tot land. In de Bondsrepubliek Duitsland zijn geen wettelijke regelingen getroffen voor de positie van waarnemers. De verkiezingen zijn daar echter geheel openbaar, zodat buitenlandse waarnemers te allen tijde tijdens de verkiezingen aanwezig kunnen zijn. In Engeland is het aan buitenlandse waarnemers nog niet toegestaan om bij verkiezingen aanwezig te zijn. De mogelijkheid bestaat dat bij de volgende verkiezingen buitenlandse waarnemers wel aanwezig mogen zijn. Bij verkiezingen in Frankrijk worden geen buitenlandse waarnemers toegelaten. Ook België kent geen regeling voor de positie van buitenlandse waarnemers.

In onderhavig wetsvoorstel wordt de huidige belemmering die in de Kieswet is opgenomen voor het toelaten van waarnemers opgeheven. Een dergelijke belemmering is namelijk gelegen in artikel J 35 waarin wordt bepaald dat de kiezers bevoegd zijn om op de dag van de stemming gedurende de zitting van het stembureau in het stemlokaal te vertoeven. Dit betekent dat ingevolge de huidige Kieswet andere personen dan kiezers, zoals waarnemers, zich op de dag van de stemming niet in het stemlokaal mogen bevinden. Op grond van het nieuwe artikel J 39, tweede lid, kunnen ook waarnemers in het stemlokaal vertoeven gedurende de tijd dat het stembureau zitting houdt. Onder deze zitting dient zowel de stemming als de stemopening te worden begrepen, zodat de waarnemers ook aanwezig kunnen zijn bij het tellen van de stemmen dat na afloop van de stemming in het stemlokaal (of in geval van de stembureaus, bedoeld in de voorgestelde artikel K 12 en K 13, op de door burgemeester en wethouders aangewezen plaats) plaatsvindt. Bij andere in de Kieswet geregelde onderdelen van het verkiezingsproces kunnen andere personen dan kiezers reeds aanwezig zijn. Zo bevat de huidige Kieswet geen belemmeringen voor het toelaten van waarnemers bij de openbare zittingen van het hoofdstembureau, bedoeld in de artikelen I 1 (onderzoek kandidatenlijsten) en O 2 (vaststelling uitkomsten stemming) en de openbare zittingen van het centraal stembureau als bedoeld in artikel I 10 jo I 12 (nummering kandidatenlijsten en beslissing omtrent lijstencombinaties) en artikel P 20 (bekendmaking uitslag). Daar aan de waarnemers bepaalde immuniteiten worden toegekend, dient de Minister van Buitenlandse Zaken toestemming te verlenen voor het toelaten van de

waarnemer. Verdere uitvoering hiervan (in de vorm van bepalingen over legitimatie en dergelijke) wordt neergelegd in het Kiesbesluit. Hiertoe is in artikel J 39, derde lid, een delegatiebepaling opgenomen.

De taak van de waarnemer zal hieruit bestaan, dat hij moet waarnemen of het verloop van de verkiezingen rechtmatig is en of de verkiezingen voldoen aan een aantal democratische eisen, zoals gelijke toegang tot het stembureau voor iedere kiezer, geheime stemming, geen manipulatie in het stembureau en eerlijke stemopneming.

9. Mobiele stembureaus

Het kabinet hecht er veel belang aan dat lichamelijk gehandicapten en ouderen zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld om zelf in persoon een stem uit te brengen. Aan de toegankelijkheid van stembureaus voor deze personen wordt reeds gedurende langere tijd aandacht besteed. Door de jaren heen zijn er verschillende circulaires aan de gemeentebesturen verzonden waarin aandacht werd gevraagd voor dit onderwerp. Zo werden gemeentebesturen gewezen op de mogelijkheid om bejaardentehuizen te gebruiken voor de vestiging van stembureaus. Tevens werd in dit verband een aantal door de Gehandicaptenraad bepleite maatregelen en voorzieningen ten behoeve van gehandicapten onder de aandacht van de gemeentebesturen gebracht. De oude Kieswet bevatte reeds de regeling inzake het verlenen van bijstand aan lichamelijke gehandicapten bij het uitbrengen van de stem. Sinds de algehele herziening van de Kieswet van 1989 is in artikel J 4, tweede lid, de zorgverplichting voor de gemeentebesturen opgenomen zoveel mogelijk stemlokalen zodanig te situeren en in te richten, dat zij geschikt zijn voor kiezers met lichamelijke gebreken. Aangezien het kabinet deze zorgverplichting van belang acht, ben ik voornemens om voorafgaande aan de reguliere verkiezingen van de gemeenteraden en de Tweede Kamer in maart 1998 onderscheidenlijk mei 1998, de toegankelijkheid van de stembureaus voor gehandicapten nogmaals onder de aandacht te brengen van de gemeentebesturen.

Het wetsvoorstel bevat een bepaling waarin mobiele stembureaus als aanvullende voorziening, naast de bestaande stembureaus die op een vast adres zijn gevestigd, mogelijk worden gemaakt. Ondanks de reeds getroffen maatregelen blijkt toch in de praktijk dat er voor kiezers met lichamelijke gebreken gezien de ligging en de inrichting van de stembureaus een barrière bestaat om in persoon aan de stemming deel te nemen. Met een mobiel stembureau zal bereikt kunnen worden dat de mogelijkheden voor kiezers die slecht ter been zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen, worden verruimd. De gemeente kan met behulp van een mobiel stembureau immers naar de gehandicapte of oudere kiezer toe door op diverse locaties de mogelijkheid te bieden om te stemmen. Overigens zullen vanzelfsprekend ook andere personen van deze voorziening gebruik kunnen maken.

Bij brief van 1 september 1995 heeft de Kiesraad mij over het gebruik van mobiele stembureaus bij de verkiezingen positief geadviseerd. Wel wijst de Kiesraad in zijn advies op het dilemma dat meer dienstverlening aan de kiezer soms kan betekenen dat de controle op het verloop van de verkiezingen moeilijker wordt en dat het risico van fraude toeneemt. Voor wat betreft het mobiele stembureau attendeert de Kiesraad er op dat voorzieningen getroffen moeten worden ter voorkoming van onregelmatigheden met de stembussen tijdens het vervoer van de ene standplaats naar de andere, omdat de kiezers bij een mobiel stembureau niet de mogelijkheid hebben om de gehele dag de verrichtingen van het mobiel stembureau te controleren. In het wetsvoorstel wordt hiertoe bepaald dat

de stembussen worden verzegeld voorafgaand aan het rijden van het mobiele stembureau. In het Kiesbesluit zal een hiermee vergelijkbare voorziening worden opgenomen bij gebruik van stemmachines.

Bij de parlementaire behandeling van de Kieswet 1989 is de mogelijkheid van een mobiel stembureau ook aan de orde geweest, maar door het toenmalige kabinet afgewezen op grond van een drietal argumenten. Het kabinet wees er in de eerste plaats op dat een bezwaar van mobiele stembureaus zou zijn dat deze al dan niet opzettelijk in het ongerede kunnen geraken, waardoor ze niet op de vastgestelde tijden ter bestemde plaatsen zouden kunnen zijn. Bedacht dient echter te worden dat ook met gewone stembureaus op de dag van de stemming iets kan gebeuren. Zo kan er bijvoorbeeld brand in het stembureau ontstaan. Artikel J 38 bepaalt voor dergelijke situaties dat de zitting van het stembureau geschorst kan worden. De burgemeester dient vervolgens te bepalen waar en wanneer de zitting wordt hervat. Deze regeling zal ook van toepassing zijn op mobiele stembureaus. Het risico dat er iets met mobiele stembureaus gebeurt, is naar mijn mening bovendien niet significant groter dan dat er iets met een gewoon stembureau gebeurt. Als er iets met het mobiele stembureau gebeurt waardoor dit zich niet meer kan verplaatsen, zal de burgemeester maatregelen moeten treffen. Te denken valt hierbij aan het inzetten van een ander mobiel stembureau, danwel het vervoeren van de kiezers die staan te wachten op het mobiele stembureau per gewone bus naar het dichtstbij zijnde stembureau. Het risico van pech met een mobiel stembureau is derhalve naar mijn mening wel een aandachtspunt voor de gemeentebesturen die mobiele stembureaus willen inzetten, maar kan naar mijn mening geen argument vormen om het idee van een mobiel stembureau af te wijzen.

Een ander bezwaar dat het toenmalige kabinet tegen een mobiel stembureau naar voren bracht was dat de kiezer slechts op één bepaald tijdstip in de omgeving van zijn woning een stem zou kunnen uitbrengen. Zoals ik hiervoor reeds heb gesteld, zal een mobiel stembureau naar mijn mening echter slechts als aanvullende voorziening ingezet mogen worden en niet kunnen dienen ter vervanging van de bestaande stembureaus die op een vast adres zijn gevestigd. Het bezwaar dat een mobiel stembureau de kiezer zou beperken in zijn mogelijkheden om een stem uit te brengen, gaat dan ook niet op. Ook de Kiesraad gaat er in zijn advies vanuit dat mobiele stembureaus slechts als een aanvullende voorziening gebruikt worden.

Ten slotte zag het toenmalige kabinet als bezwaar dat de mogelijkheid bestaat dat de kiezer 'de bus mist'. Het zou naar het oordeel van het kabinet dan onmogelijk zijn voor de kiezer om in een ander stembureau op een vast adres te stemmen, omdat zijn kiesgerechtigdheid zou blijken uit het bij het mobiele stembureau berustende uittreksel uit de gemeentelijke administratie. Om dit probleem te voorkomen is in het wetsvoorstel voor het stemmen in het mobiel stembureau het gebruik van een kiezerspas verplicht gesteld. In dat geval kan de kiezer immers in een stembureau naar keuze stemmen en zal altijd kunnen terugvallen op een stembureau dat op een vast adres is gevestigd. De Kiesraad heeft mij ook in deze zin geadviseerd. Ik besef dat het verplicht stellen van de kiezerspas wel een drempel kan opwerpen om in een mobiel stembureau te gaan stemmen. Voor het verkrijgen van een kiezerspas moet een kiezer immers stappen ondernemen (een mondeling of, meestal, schriftelijk verzoek indienen bij de burgemeester). Van belang zal zijn, dat de gemeentebesturen aan de kiezers goede voorlichting verstrekken omtrent de te volgen procedure voor het stemmen met een kiezerspas.

Het verplicht stellen van het gebruik van een kiezerspas en het feit dat het mobiele stembureau slechts als aanvullende voorziening kan worden ingezet, betekenen dat het mobiele stembureau geen eigen stembedistrict zal hebben. De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat een stembureau waarin alleen met kiezerspas kan worden gestemd niet beslist mobiel hoeft te zijn, hierbij verwijzend naar het experiment in de gemeente Utrecht waar bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement in 1994 een stembureau op het centraal station was gevestigd waarin alleen met kiezerspas kon worden gestemd. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer hebben rond de 480 kiezers gebruik gemaakt van deze voorziening. In het verlengde van dit experiment zal gedacht kunnen worden aan het vestigen van een 'kiezerspas-stembureau' in andere publiektrekkende locaties. In het wetsvoorstel worden dergelijke op een vast adres gevestigde stembureaus zonder kiezersregister eveneens mogelijk gemaakt.

De kiezer die in met behulp van een kiezerspas zijn stem uitbrengt in een mobiel of op een vast adres gevestigd kiezerspas-stembureau, zal hierin tegelijk met zijn eigen stem tevens een volmachtstem kunnen uitbrengen. Vanzelfsprekend kan dit alleen indien sprake is van een op schriftelijk verzoek verleende volmacht en niet in geval van een onderhands verleende volmacht. De onderhands verleende volmacht kan immers ingevolge artikel L 14 alleen uitgebracht worden door een kiezer die in hetzelfde stembedistrict is ingeschreven. Een stembureau waar alleen met een kiezerspas wordt gestemd heeft – zoals ook hiervoor aan de orde kwam – per definitie geen stembedistrict.

De beslissing omtrent het al dan niet inzetten van een mobiel stembureau wordt in het wetsvoorstel vanzelfsprekend overgelaten aan de gemeentebesturen. Zij kunnen immers het beste bepalen of het hanteren van een mobiel stembureau zinvol en wenselijk is. Voorts zal het inzetten van een mobiel stembureau kosten met zich mee kunnen brengen, zodat het reeds uit dien hoofde wenselijk is dat het gebruik van een mobiel stembureau voor gemeenten facultatief wordt gesteld.

Het voorstel van de Kiesraad om voor stembureaus waar uitsluitend met een kiezerspas kan worden gestemd de mogelijkheid te openen dat de zitting van het stembureau eerder aanvangt dan acht uur 's ochtends heb ik in het wetsvoorstel overgenomen. Ik ben het met de Kiesraad eens dat met name voor stembureaus die bijvoorbeeld in een stationshal worden gesitueerd en die in het bijzonder bedoeld zijn voor forenzen, een aanvangstijdstip van acht uur wel eens te laat zou kunnen zijn. In de gemeente Utrecht werd het bij de afgelopen Tweede-Kamerverkiezingen ook als een gemis ervaren dat een eerdere openstelling niet mogelijk was. Aan de mogelijkheid om de onderhavige stembureaus vroeger open te stellen, verbind ik overigens geen consequenties voor de stembureaus die op een vast adres zijn gevestigd en waar (tevens) met de oproepingskaart gestemd kan worden. Bezwaar van een vroegere openstelling van een 'regulier' stembureau zal zijn, dat het moeilijker zal worden om voldoende mensen bereid te vinden om in het stembureau zitting te nemen. Voor mobiele stembureaus geldt dit bezwaar niet, omdat de instelling hiervan immers facultatief is voor de gemeenten.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

De wijzigingen in de tabel, bedoeld in artikel E 1, vloeien voort uit gemeentelijke herindelingen.

Onderdeel B en Q, eerste lid

Deze onderdelen handelen over een soepeler regeling voor de vaststelling van de datum van de verkiezingen. Onderdeel B wordt toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In onderdeel Q, eerste lid, is neergelegd dat de tweede en derde volzin van artikel J 1, eerste lid, worden geschrapt. Bij wijziging van de Kieswet zoals bij onderdeel B is voorgesteld, bestaat geen behoefte meer aan de uitzonderingsbepalingen in artikel J 1, eerste lid, tweede en derde volzin, voor het geval dat de dag van de stemming zou voorafgaan aan 4 mei of Hemelvaartsdag (al of niet samenvallend met 5 of 6 mei). Met deze omstandigheden kan nu immers rekening gehouden worden door bij koninklijk besluit de dag der kandidaatstelling te verschuiven.

Onderdeel C, D en E

Deze onderdelen betreffen enige technische aanpassingen.

Onderdeel F, N en O

In onderdeel F is de in paragraaf 4 van het algemeen deel toegelichte maatregel tegen lichtvaardige kandidaatstelling opgenomen. In het algemeen deel wordt gesteld dat in het wetsvoorstel voor gemeenten met minder dan 20 000 inwoners het aantal ondersteuningsverklaringen van tien per kieskring gehandhaafd blijft. Uit artikel 8, eerste lid van de Gemeentewet volgt dat een gemeente met een aantal van minder dan 20 000 inwoners overeenkomt met een gemeente waarvan de raad minder dan 19 leden telt. In het voorgestelde artikel H 4, eerste lid, is dan ook een uitzondering opgenomen op het vereiste van vijftig ondersteuningsverklaringen voor gemeenten waarvan het aantal te verdelen zetels minder dan 19 telt, hetgeen neerkomt op een uitzondering voor gemeenten met minder dan 20 000 inwoners.

In de onderdelen N en O is een uit onderdeel F voortvloeiende wijziging neergelegd.

Onderdeel G en Z

In deze onderdelen is de in paragraaf 5 van het algemeen deel toegelichte verplichte legitimatie bij kandidaatstelling opgenomen. Onderdeel G heeft betrekking op de verkiezingen van de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraad, terwijl onderdeel Z ziet op de Eerste-Kamerverkiezingen.

Onderdeel H, I, AA en BB

Voor een toelichting op de voorgestelde wijziging van de regeling tot machtiging van benoemingshandelingen wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De onderdelen I en BB betreffen een uitbreiding van de regeling van de machtiging voor kandidaten die buiten Nederland wonen. Onderdeel I heeft hierbij betrekking op de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten

van een provincie die in meerdere kieskringen is verdeeld, terwijl onderdeel BB ziet op de Eerste-Kamerverkiezingen. De onderdelen H en AA betreffen het gebruik van de machtiging voor in Nederland verblijvende kandidaten. Voorgesteld wordt de verklaring dat de kandidaat niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen, tevens onder het bereik van de machtiging te laten vallen. Onderdeel H heeft hierbij betrekking op de verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden, terwijl onderdeel AA ziet op de verkiezingen van de Eerste Kamer.

Onderdeel J en CC

Een toelichting op de in deze onderdelen opgenomen regeling tot het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstengroep is opgenomen in paragraaf 7 van het algemeen deel.

Onderdeel K, L en M

Politieke groeperingen die willen deelnemen aan de verkiezingen, dienen een waarborgsom te betalen. Voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezing bedraagt deze 25 000,-, voor deelname aan de verkiezingen voor provinciale staten 2 500,- en voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen 500,-. De politieke groepering die reeds zitting heeft in het vertegenwoordigend orgaan waar de verkiezingen voor gehouden worden, hoeft de waarborgsom niet te betalen. Na vaststelling van de uitslag van de verkiezingen wordt de waarborgsom terugbetaald aan degene die de betaling heeft verricht, tenzij het stemcijfer van de lijstengroep, het niet van een groep deel uitmakende stel gelijklopende lijsten of de op zichzelf staande lijst lager is dan 75 procent van de kiesdeler. In dat geval vervalt de waarborgsom aan het Rijk in geval van Tweede-Kamerverkiezingen, aan de gemeente waar het centraal stembureau is gevestigd in geval van provinciale-statenverkiezingen en aan de gemeente in geval van gemeenteraadsverkiezingen.

Indien de politieke groepering de waarborgsom betaalt, maar geen lijst inlevert, krijgt de groepering na vaststelling van de uitslag de waarborgsom eveneens terug. Dit is echter niet vastgelegd in de Kieswet. Dit kan tot verwarring leiden. Bij de verkiezing voor de Tweede Kamer in 1994 heeft een politieke groepering die bij nader inzien niet wilde deelnemen aan de verkiezing, toch een lijst ingeleverd, daar aangenomen werd dat de reeds betaalde waarborgsom anders aan het Rijk zou vervallen. In de artikelen H 12, H 13 en H 14 wordt een lid ingevoegd waarin wordt neergelegd dat indien geen lijst wordt ingeleverd, na vaststelling van de uitslag de waarborgsom wordt teruggegeven aan degene die de betaling heeft verricht.

Onderdeel P

Dit onderdeel betreft een technische aanpassing.

Onderdeel Q, tweede lid

Voor een toelichting op de in dit onderdeel opgenomen regeling tot verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's avonds wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel.

Onderdeel R

De toelichting op de in dit onderdeel opgenomen regeling tot het mogelijk maken dat waarnemers bij verkiezingen aanwezig zijn, is opgenomen in paragraaf 8 van het algemeen deel.

Onderdeel S

Dit onderdeel betreft het mogelijk maken van (mobiele) stembureaus, zonder stemdistrict, waar alleen met een kiezerspas gestemd kan worden. Voor een toelichting zie algemeen deel, paragraaf 9.

Onderdeel T

Dit onderdeel betreft een technische wijziging.

Onderdeel U, V, W, X, IJ en HH

Met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen P 16 tot en met P 19 is geen inhoudelijke wijziging van de regeling van de toewijzing van de zetels aan de kandidaten beoogd, maar een technische en redactionele verbetering. De huidige tekst van de artikelen is mogelijk voor meerdere uitleg vatbaar. Met de voorgestelde wijzigingen wordt de te volgen procedure bij de toewijzing van zetels aan kandidaten meer eenduidig beschreven, met name waar het gaat om de toewijzing van zetels bij lijstengroepen indien kandidaten op meerdere lijsten zijn gekozen en de plaatsvervangers van deze kandidaten eveneens op meerdere lijsten zijn gekozen.

Aangezien een gemeenteraad op grond van artikel 8 van de Gemeentewet minimaal uit 9 leden bestaat, dienen de huidige artikelen P 19, vijfde lid, en W 4, eerste lid, waar gesproken wordt over gemeenteraden met zeven leden, te worden aangepast.

Onderdeel DD, EE, FF, GG en II

Deze onderdelen betreffen enige technische aanpassingen.

ARTIKEL II

Dit artikel betreft een technische aanpassing.

ARTIKEL III

In dit artikel wordt voorzien in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Aangezien in dit wetsvoorstel naar aanleiding van de verkiezingen van 1994 en 1995 verschillende maatregelen worden voorgesteld, hecht ik er in het bijzonder aan dat de onderhavige wetswijziging tijdig vóór de verkiezingen voor de gemeenteraden en de Tweede Kamer in 1998 in werking treedt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm