

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Advies wijziging Kieswet m.b.t. verkiezing Eerste
Kamer

1. Inleiding

In uw brief van 27 april 2009¹ (door de Kiesraad ontvangen op 28 april 2009) verzoekt u de Kiesraad advies uit te brengen betreffende de voorgestelde wijziging van de Kieswet, houdende verhoging van de voorkeurdrempel, vervoeging van de dag van kandidaatstelling in verband met het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

In uw brief geeft u aan dat dit wetsvoorstel is opgesteld naar aanleiding van drie moties die de Eerste Kamer hierover heeft aangenomen en het standpunt dat het kabinet naar aanleiding van deze moties heeft ingenomen. In uw brief laat u weten dat de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen met betrekking tot het vastleggen van het tijdstip van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, en met betrekking tot de verhoging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, in overeenstemming zijn met eerdere door de Kiesraad uitgebrachte adviezen van respectievelijk 10 november 2003² en 21 september 2005³. U geeft aan dat het concept-wetsvoorstel in een regeling van deze onderwerpen voorziet.

Met het oog op tijdige behandeling van het wetsvoorstel (waarbij u de Eerste Kamer hebt toegezegd dat u er naar streeft het wetsvoorstel in werking te laten treden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in 2011), tekent u aan het op prijs te stellen het advies zo snel mogelijk te ontvangen. In onze brief van 29 april jl. hebben wij u laten weten dat u het advies naar verwachting kort na de vergadering van de Kiesraad van 6 juli tegemoet zou kunnen zien.

2. Algemeen

In dit advies wordt allereerst ingegaan op de wijzigingen die verband houden met het aangaan van de lijstencombinaties.

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Inlichtingen
mw.mr.dr.s. K.Th. van
Barneveld
T 070 426 82 19
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
2009-0000125045

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

¹ Uw kenmerk 2009-0000125045

² Kiesraad, 10 november 2003, ons kenmerk 0000017891

³ Kiesraad, 21 september 2005, ons kenmerk 2005-0000233257

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 7

Vervolgens worden enkele opmerkingen gemaakt over de wijzigingen in het wetsvoorstel ten aanzien van het vastleggen van het tijdstip van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer en ten aanzien van de verhoging van de voorkeurdrempel voor deze verkiezing.

Tot slot vraagt de Kiesraad graag nog aandacht voor het advies dat de Kiesraad heeft uitgebracht naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer-, Provinciale Staten en Eerste Kamerverkiezingen 2006/2007⁴. Daarin heeft de Raad u een aantal concrete voorstellen gedaan teneinde de wettelijke voorschriften inzake verkiezingen op een aantal wezenlijke punten aan te passen, om te verzekeren dat de voorbereiding en de uitvoering van verkiezingen op een correcte en efficiënte wijze kan plaatsvinden. Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling om eerder gedane voorstellen voor zover ze betrekking hebben op de verkiezing van de Eerste Kamer alsnog te verwerken in het onderhavige wetsvoorstel. De aanbevelingen die het betreft zullen in het kort op een rij worden gezet.

3.1. Wijziging met betrekking tot de vervroeging van de dag van kandidaatstelling in verband met het aangaan van lijstencombinaties

In de huidige Kieswet is het mogelijk om na afloop van de Provinciale Statenverkiezingen lijstencombinaties aan te gaan voor de Eerste Kamerverkiezingen. De burger kan daar geen invloed op uitoefenen. De Kiesraad is het met u eens dat het de voorkeur zou verdienen wanneer de kiezer – voordat hij zijn stem uitbrengt voor de Provinciale Staten – redelijkerwijs zou moeten kunnen verwachten wat er met zijn stem gebeurt (of kan gebeuren bij de Eerste Kamerverkiezing). Bij de huidige regeling zijn vraagtekens te plaatsen: de kiezer is op het moment dat hij zijn stem uitbrengt, onwetend van de mogelijk te vormen lijstencombinaties, en is zich waarschijnlijk niet bewust van de mogelijke consequenties van een lijstencombinatie voor de partij van zijn voorkeur. Ook biedt de huidige regeling partijen de mogelijkheid om te berekenen via welke combinaties de meeste zetels kunnen worden verworven. Het effect van lijstencombinaties bij de Eerste Kamer is min of meer voorspelbaar - omdat de opkomst vrijwel altijd 100 % is, en de partijkeuze zich vrij makkelijk laat raden. Daardoor bestaat het risico dat de keuze van partijen voor een lijstencombinatie vooral wordt ingegeven door strategische, en niet door ideologische, overwegingen. Het systeem van lijstencombinaties als zodanig wil de Kiesraad wel handhaven.

U legt de Kiesraad thans een concept-voorstel voor, waarin de dag van kandidaatstelling en daaraan gekoppeld het aangaan van lijstencombinaties voor verkiezing van de Eerste Kamer tot een tijdstip vóór de verkiezing van Provinciale Staten wordt vervroegd, waardoor het niet meer mogelijk is om vooraf te berekenen wat het effect is van de lijstencombinaties.

⁴ Kiesraad, 16 november 2007, ons kenmerk 2007-0000489923

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 7

U geeft aan dat het door u voorgestelde plan ook een aantal (ongewenste) neveneffecten meebrengt, namelijk dat er een aanzienlijk langere periode tussen de kandidaatstelling en de stemming zit, en de nadelige consequenties ten aanzien van registratieverzoeken die worden ingediend in de situatie waarin de verkiezingen voor leden van de Tweede Kamer en Provinciale Staten in hetzelfde jaar plaatsvinden, zoals in het jaar 2011. De Kiesraad deelt deze zorgen.

In het licht van het verdere verloop van de discussie over dit onderwerp is het wellicht nuttig te melden dat de Kiesraad ook nog twee alternatieven in ogenschouw heeft genomen. Deze alternatieven kennen niet de nadelen die aan het voornoemde voorstel kleven, maar de Kiesraad is zich ervan bewust dat ook tegen deze beide alternatieven bezwaren kunnen worden ingebracht.

Het gaat in de eerste plaats om het systeem waarbij niet de kandidatenlijsten, maar de geregistreerde politieke partijen aan elkaar worden verbonden. Dan kan het aangaan van een 'verbinding' vóór de dag van de kandidaatstelling voor de verkiezing van Provinciale Staten plaatsvinden, waarmee op dat punt helderheid voor de kiezer wordt geboden. Anderzijds wordt er meer ruimte geboden voor politieke groeperingen om tot de opstellingen van de kandidatenlijst voor de verkiezing van de Eerste Kamer te komen.

Het nadeel van deze optie is, dat partijen die zich pas laten registreren na de Provinciale Statenverkiezingen, geen lijstverbinding kunnen aangaan, evenmin als lijsten zonder geregistreerde naam. Dit nadeel is echter waarschijnlijk denkbeeldig: bij de laatste twee verkiezingen voor de Eerste Kamer (2003 en 2007) hebben zich geen partijen geregistreerd tussen het moment van de Provinciale Statenverkiezingen en het moment van de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer. Evenmin hebben bij deze verkiezingen lijsten zonder geregistreerde naam deelgenomen. Gelet op het (indirecte) karakter van de verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer door de leden van de Provinciale Staten, ligt deelname door pas laat of niet geregistreerde partijen overigens ook niet voor de hand.

Een andere mogelijkheid zou zijn om bij de verkiezing voor de Eerste Kamer alleen die lijstencombinaties toe te staan, die bij de verkiezing voor de Provinciale Staten in ieder geval in meer dan de helft van de kieskringen is aangegaan. Deze variant neemt als vertrekpunt de eenduidigheid voor de kiezer. Aangezien het bij Eerste Kamerverkiezingen gaat om indirecte verkiezingen, ligt het in de lijn der logica dat de kiezer bij de primaire verkiezingen duidelijk wordt gemaakt welke consequenties zijn verbonden aan zijn keuze voor een bepaalde politieke groepering op provinciaal niveau.

Ook deze optie kent het nadeel dat partijen die zich pas laten registreren na de Provinciale Statenverkiezingen, geen lijstverbinding kunnen aangaan, evenmin als lijsten zonder geregistreerde naam. Bovendien sluit deze optie uit dat partijen die alleen deelnemen aan de verkiezing voor de Eerste Kamer, lijstencombinaties kunnen aangaan.

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 7

Tot slot wijst de Kiesraad u nog op de volgende – meer uitvoeringstechnische - punten:

Indien de door u voorgestelde wijziging doorgang vindt, zullen de datum van kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing, en de dag van de stemming van Provinciale Staten, binnen een hele korte tijdsspanne vallen. In verband met de samenloop van de werkzaamheden op provinciaal niveau en bij de Kiesraad rond de datum van kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing en de dag van de stemming van Provinciale Staten, acht de Kiesraad het noodzakelijk om deze periode met een week te verlengen.

Daarnaast merkt de Kiesraad op, dat in de Memorie van Toelichting op dit wetsvoorstel staat, dat met de vervroeging van de dag van kandidaatstelling niet wordt beoogd een wijziging aan te brengen in het tijdstip waarop verkiezingen plaatsvinden. Dit blijft een maandag in de periode van 23 tot en met 29 mei. Als de nieuwe regeling wordt toegepast, blijkt dit in ieder geval in het (schrikkel)jaar 2024 niet op te gaan. In dat jaar zou de verkiezing voor de Eerste Kamerverkiezing volgens de nieuwe berekening een week eerder plaatsvinden, namelijk op maandag 20 mei. Het verdient aanbeveling om één en ander (nogmaals) door te rekenen.

In het thans door u voorgestelde artikel Q 6, derde lid, wordt gesproken van 'een registratieverzoek dat buiten beschouwing blijft'. Naar de mening van de Kiesraad zou dit in ieder geval moeten worden gewijzigd in 'een registratieverzoek dat, als het in de desbetreffende periode wordt ingewilligd, geen gelding heeft voor de eerstkomende verkiezing van de Eerste Kamer. Gedachte is immers dat de betreffende registratie wél tot stand komt voor de Tweede Kamer.

3.2. Wijziging met betrekking tot het vastleggen van het tijdstip van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

De Kiesraad vindt het positief dat een uniform aanvangstijdstip voor de stemming in de wet wordt opgenomen. De Kiesraad kan zich vinden in de in het wetsvoorstel gemaakte keuze (en de onderliggende motivering) voor het tijdstip van 15.00 uur.

De Kiesraad deelt uw standpunt dat het niet nodig is om ook een vast eindtijdstip te bepalen.

3.3. Wijziging met betrekking tot de verhoging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Eerste Kamer

De Kiesraad is verheugd dat u zijn advies op dit punt heeft gevolgd, en in het thans voorliggende voorstel heeft gekozen voor een verhoging van de voorkeurdrempel. In de Memorie van Toelichting op het desbetreffende artikel komt naar voren dat het nadrukkelijk de bedoeling is om alleen kandidaten die minimaal het aantal stemmen halen dat nodig is voor het behalen van een zetel

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 7

(dus een aantal stemmen gelijk aan de kiesdeler) kunnen worden verkozen met doorbreking van de lijstvolgorde. De nu voorgestelde tekst van artikel U 15 leidt tot de vanzelfsprekend ongewenste – en ook niet bedoelde – situatie dat slechts die kandidaten worden verkozen die het aantal stemmen halen dat (exact) gelijk is aan de kiesdeler. De Kiesraad doet het voorstel om aan te sluiten bij de tekst van artikel P 15. De huidige wettekst in het derde lid van artikel U 15: “groter is dan de helft van de kiesdeler”, moet dan worden vervangen door “groter is dan de kiesdeler”.

4. Overige punten

In het advies naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer-, Provinciale Staten en Eerste Kamerverkiezingen 2006/2007 heeft de Raad geoordeeld dat het wenselijk is de wettelijke voorschriften inzake verkiezingen op een aantal wezenlijke punten aan te passen. In dit advies heeft de Raad u ook met betrekking tot de Eerste Kamerverkiezing een aantal concrete voorstellen gedaan.

Een aantal van de voorstellen verdient het naar het oordeel van de Raad om alsnog verwerkt worden in dit wetsvoorstel. Wellicht ten overvloede noemt de Raad hier de punten die niet zijn overgenomen, indien nodig voorzien van een korte motivering. Voor een meer uitgebreide toelichting verwijst de Raad u naar eerdergenoemd advies.

4.1. Lijstengroep binnen één provincie

Naar het oordeel van de Kiesraad dient de regeling in de Kieswet, die het voor politieke groeperingen mogelijk maakt om bij Eerste Kamerverkiezingen in één provincie meerdere lijsten in te dienen en deze vervolgens tot een lijstengroep te verbinden, te worden geschrapt, nu hier in de praktijk geen behoefte (meer) aan bestaat.

4.2. Inlevering van kandidatenlijsten

De Kiesraad doet het voorstel om voor alle groeperingen verplichte centrale kandidaatstelling bij de Eerste Kamerverkiezingen in te voeren. Dit betekent een aanzienlijke werkvermindering voor politieke partijen. Ook vervalt daarmee de ‘brievenbusfunctie’ van de provincie. De voorgestelde werkwijze brengt geen taakverzwaring voor de Kiesraad mee, omdat ook nu al het onderzoek van de kandidatenlijsten en de beslissing over de geldigheid van de lijsten plaats vindt bij het centraal stembureau (in casu de Kiesraad). In het verlengde hiervan adviseert de Kiesraad om – vergelijkbaar met Tweede Kamerverkiezingen – het principe van de ondersteuningsverklaring te introduceren.

Ook stelt hij voor het model van de instemmingsverklaring bij de Eerste Kamerverkiezing (model R 8) aan te passen, zodat duidelijk wordt voor welke provincie de instemming geldt.

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 7

De Kiesraad adviseert te regelen dat een inleveraar van de lijst zich moet legitimeren en dat het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs wordt aangemerkt als een herstelbaar verzuim. De Kiesraad stelt voor om te regelen dat er naast de inleveraar van een kandidatenlijst ook een plaatsvervangend inleveraar kan worden aangewezen.

Ook vindt de Kiesraad het van belang in de Kieswet op te nemen dat een kopie van een geldig legitimatiebewijs van de gemachtigde moet worden overgelegd bij de verklaring tot het aangaan van een lijstencombinatie.

4.3. Het onderzoek naar de kandidatenlijsten

De Kiesraad stelt voor om de regeling met betrekking tot de terinzagelegging van de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing aan te passen en adviseert u te regelen dat de pakketten met lijsten eerder worden overgebracht naar het centraal stembureau. Ook adviseert de Kiesraad u om te regelen dat de verzegelde pakken met kandidatenlijsten mogen worden geopend door de voorzitter van het centraal stembureau of een door hem aangewezen ambtenaar. Voorts verzoekt de Kiesraad artikel S 1 lid 4 van de Kieswet aan te passen. Hierin is nu bepaald dat verzuimen kunnen worden hersteld op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aangezien het herstel van verzuimen op grond van de Kieswet plaatsvindt bij het centraal stembureau, is hier sprake van een kennelijke vergissing. De Kiesraad verzoekt u dit in de wet aan te passen⁵.

4.4. Bekendmaking uitslag

De Kiesraad adviseert u om de groep mensen die bezwaar in kunnen brengen, te vergroten, bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij het begrip 'kiesgerechtigde' voor de Provinciale Statenverkiezingen. De Kiesraad is van mening dat deze verruiming gerechtvaardigd is met het oog op het indirecte belang van de kiezers van Provinciale Staten bij de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing.

5. Conclusie

De Kiesraad deelt het uitgangspunt dat het sturen van de uitslag een ongewenst neveneffect is van de huidige regeling over lijstencombinaties. Wel wijst de Kiesraad erop dat de thans voorgestelde regeling ook een aantal (ongewenste) neveneffecten meebrengt.

De Kiesraad bespreekt daarom nog twee varianten die deze nadelen niet kennen, namelijk het systeem waarbij niet de kandidatenlijsten, maar de geregistreerde politieke partijen aan elkaar worden verbonden, en de mogelijkheid om bij de verkiezing voor de Eerste Kamer alleen die lijstencombinaties toe te staan, die bij de verkiezing voor de Provinciale Staten in

⁵ Dit geldt ook voor de verwijzing naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de artikelen Y 12 en Y 16 van de Kieswet

Datum
15 juli 2009

Ons kenmerk
2009-0000357348

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 7

ieder geval in meer dan de helft van de kieskringen is aangegaan. De Kiesraad is zich er overigens van bewust dat aan deze opties ook bezwaren kleven. De Kiesraad heeft met instemming kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet houdende het tijdstip van de stemming en de verhoging van de voorkeurdrempel (met een enkele aanvulling). Tot slot beveelt de Raad aan om een aantal voorstellen uit een eerder advies, over onder andere centrale kandidaatstelling en de regeling met betrekking tot de terinzagelegging van de kandidatenlijsten, alsnog te verwerken in dit wetsvoorstel.

Plaats: Den Haag

Datum: 15 juli 2009

w.g. H.R.B.M. Kummeling
w.g. J. Schipper-Spanninga