

Vergaderjaar 1999–2000

27 009

Wijziging van de Kieswet houdende verschuiving van de Tweede-Kamerverkiezing in geval deze in hetzelfde jaar valt als raads- of statenverkiezing

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 juli 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de Tweede Kamer met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.

In reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie vragen rond het mogelijk samenvallen van de verkiezingen voor het Europees Parlement met die van de Tweede Kamer kan ik het volgende aangeven. Op dit moment is er op Europees niveau een discussie gaande over de datum voor de verkiezingen van het Europese Parlement. Verschillende lidstaten hebben problemen met de reguliere uit de Akte voortvloeiende datum van verkiezingen in de tweede week van juni. Momenteel wordt gestreefd naar een structurele oplossing voor de periode waarin de verkiezingen voor het Europees Parlement vanaf 2009 worden gehouden. De onderhandelingen hierover kunnen echter niet op korte termijn worden afgerond. Om die reden wordt intussen alvast naar een datum gezocht voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2004, die voor alle lidstaten aanvaardbaar is. Daarbij bestaat niet het risico van samenvval met de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Ervan uitgaande dat er zich geen tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer voordoet, vallen de verkiezingen voor de Tweede Kamer in hetzelfde jaar als die van het Europees Parlement in de jaren 2014, 2034, 2054 en verder iedere 20 jaar. Ook in 1994 zijn er in één jaar verkiezingen gehouden voor de Tweede Kamer en voor het Europees Parlement. De verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn toen gehouden op 6 mei en die voor het Europees Parlement op 10 juni 1994. Hierbij hebben zich geen problemen voorgedaan. In vergelijking met bijvoorbeeld de verkiezingen voor de gemeenteraad worden verschillende werkzaamheden voor de Europese verkiezingen namelijk door het centraal stembureau verricht in plaats van door de gemeenten, hetgeen de druk op gemeenten verlaagt. De verwachting is dat ook bij een eventuele samenloop van de verkiezingen voor Europees Parlement en Tweede Kamer in volgende jaren, zich geen problemen zullen voordoen. Daarmee is evenwel niet gezegd dat indien de hierbedoelde verkiezingen op dezelfde dag worden gehouden, de gemeenten geen grote inspanningen moeten leveren. Op dat punt zal een eventuele combinatie van verkiezingen het nodige op het organisatorische vlak vergen. De eerste keer dat een dergelijke combinatie zich kan voordoen is in 2014. Indien de eerdergenoemde onderhandelingen over

een structurele oplossing voor de periode waarin de verkiezingen voor het Europees Parlement worden gehouden, tot resultaat hebben dat de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 in de maand mei gehouden worden, dan ligt het voor de hand om die verkiezingen te combineren met de eveneens in mei te houden Tweede-Kamerverkiezingen. Dit kan bij wet worden bepaald. Anderzijds is het combineren niet aantrekkelijk, indien de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni worden gehouden.

Ook over de mogelijkheid om de verkiezingen in het najaar te houden, waar in de memorie van toelichting op wordt gedomd, bestaat geen eenduidigheid op Europees niveau. De regering is van mening dat een verkiezing in het najaar tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Wel dienen de verkiezingen met het oog op voorbereidende werkzaamheden en campagne-activiteiten niet te dicht na de zomervakantie te worden gehouden en voorts dient samenvval met andere in Nederland gebruikelijke vakanties voorkomen te worden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of ook overwogen is om de Tweede-Kamerverkiezingen te verschuiven in geval van samenvval met raads- of statenverkiezingen in één jaar naar een andere periode dan de maanden april of mei en de vraag of overwogen is om adviesverlenende instanties te vragen naar hun advies met betrekking tot een andere periode in het jaar, moet ontkennend worden beantwoord. De adviesaanvraag moet geplaatst worden in het perspectief van de discussies die in de Tweede Kamer gevoerd zijn tijdens de mondelinge behandeling van de wetsvoorstellen tot wijziging van de Kieswet over verlaging van de voorkeurdrempel respectievelijk verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's avonds alsmede diverse andere onderwerpen. Tijdens de mondelinge behandeling van deze wetsvoorstellen werd een amendement ingediend met het voorstel dat de dag van de kandidaatstelling niet alleen kon worden verschoven naar de dinsdag, woensdag of donderdag in de eerste week voor de uit de Kieswet voortvloeiende dag, maar ook naar de dinsdag, woensdag of donderdag in de tweede week daarvoor (Kamerstukken II 1996/97, 25 227, nr. 10). Bij het amendement behoorde een motie waarin de regering werd verzocht de datum voor de verkiezing van de Tweede Kamer in 1998 nader vast te stellen op 22 maart 1998 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 221/ 25 227 , nr. 11). Het amendement en de motie werden verworpen. De uitkomst van het debat is geweest dat niet gesproken zou worden met de datum van de Tweede-Kamerverkiezingen in 1998. Wel is door de toenmalige staatssecretaris Kohnstamm toegezegd om aan de Kiesraad advies te vragen over een structurele verschuiving van de verkiezingsperiode voor de Tweede-Kamerverkiezingen, indien deze verkiezingen worden gehouden in een jaar waarin ook gemeenteraad- of provinciale-statenverkiezingen plaatsvinden. Het advies van de Kiesraad gedateerd 30 september 1997 is gevolgd in het onderhavige wetsvoorstel. De discussie over verschuiving van de datum van de Tweede-Kamerverkiezingen speelt zich dan ook alleen af met betrekking tot de perioden rond de eerste week van mei. Daarbij komt dat de data voor de reguliere verkiezingen tot nu toe altijd in de maanden maart/april/mei zijn bepaald. In de jaren vóór 1957 werden nooit verkiezingen vooraf gaande aan de maand april gehouden. In 1957 komt de periode 23–29 maart in beeld, in 1985 de periode 15–22 maart en in 1989 de periode 2–8 maart.

Voor verkiezingen van de Tweede Kamer in het najaar geldt voorts de kanttekening dat de dag van stemming niet te kort na de zomervakantie kan vallen, aangezien vele voorbereidende werkzaamheden en een deel van de verkiezingscampagne anders in de zomervakantie plaats zouden vinden. Verder dient er bij een verkiezingsdatum in een andere periode dan de maanden april of mei ook rekening gehouden te worden met

andere schoolvakanties. De wintermaanden acht ik als verkiezingsperiode niet erg gelukkig. Vanouds geldt het uitgangspunt dat de verkiezingsdag niet in de winterperiode mag vallen ter voorkoming van een slechte opkomst. Daarbij speelt onder andere het risico van een slechte bereikbaarheid van de stembureaus ten gevolge van de weersomstandigheden.

Op 2 juli 1999 heeft het kabinet het voornemen geuit, over te willen gaan tot een combinatie van raads- en statenverkiezingen, vanuit de verwachting dat dit zou kunnen bijdragen aan het verhogen van de opkomst bij deze verkiezingen. Over het daartoe strekkende wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Kiesraad, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Zowel het IPO als de VNG hebben het voorstel tot combinatie van de raads- en statenverkiezingen afgewezen. De Kiesraad en de NVvB hebben het voorstel niet ten principale afgewezen, maar hebben wel gewezen op de vele uitvoeringstechnische bezwaren.

Op 17 januari 2000 heeft de Staatscommissie-Elzinga haar rapport «Dualisme en lokale democratie» uitgebracht. De Staatscommissie-Elzinga heeft een combinatie van raads- en statenverkiezingen van de hand gewezen. Hoewel zeker niet uitgesloten is, dat een combinatie opkomstverhogend effect kan sorteren, acht de Staatscommissie het gevaar voor een verdere nationalisatie van de verkiezingen te groot. De door de commissie gewenste grotere aandacht voor lokale en provinciale thema's kan dan niet worden verwezenlijkt. De commissie acht dat niet in het belang van het draagvlak en de beleving van de lokale en provinciale democratie.

Deze opvattingen overwegend heeft de ministerraad besloten het voornemen van het kabinet tot het bewerkstelligen van een combinatie van gemeenteraad- en provinciale statenverkiezingen, niet verder uit te voeren. Bij brief van 8 mei 2000, kenmerk CW2000/U65265 heb ik dit aan de Tweede Kamer medegedeeld. De mogelijkheid van combinatie van raads- en statenverkiezingen is betrokken bij de kabinetsreactie op het rapport «Dualisme en lokale democratie» van de staatscommissie-Elzinga (kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Daarin wordt op dit punt uitvoeriger ingegaan.

In maart 2002 zullen gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden en in mei van datzelfde jaar worden de reguliere verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer gehouden. Ik streef er naar dat het onderhavig wetsvoorstel, dat beoogt de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer met een week te verschuiven naar de periode 11–18 mei, dan reeds in werking is getreden. De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat de dag van stemming in 2002 valt binnen de periode van 11 tot 18 mei is derhalve juist.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een principiëlere benadering om de huidige volgorde van de verkiezingen voor de Tweede Kamer en de raads- of statenverkiezingen te handhaven in geval deze in één jaar vallen. In de memorie van toelichting zijn de argumenten beoordeeld die indertijd van belang waren om te beslissen over de volgorde van de eerdergenoemde verkiezingen. Deze argumenten zijn zowel van principiële als van praktische aard. Van principiële aard acht ik de argumenten genoemd onder 7 en 8, te weten de beïnvloeding door (latere) statenverkiezingen van het verloop van de kabinetsformatie en de (grotere) kans op bemoeienis van landelijke politici met (latere) gemeenteraadsverkiezingen, omdat de landelijke politici in de periode van kabinetsformatie nog weinig anders te doen hebben. Met de Kiesraad ben ik van mening dat deze argumenten niet pleiten voor een bepaalde volgorde. In de memorie van toelichting heb ik dat aangegeven bij de bespre-

king van deze argumenten. Het proces van kabinetsformatie wordt naar mijn mening door zeer veel factoren en omstandigheden beïnvloed. Noch de verkiezingscampagnes voor de statenverkiezingen, noch de resultaten daarvan lijken van zodanige invloed op de kabinetsformatie dat op grond daarvan het houden van die verkiezingen in mei vermeden zou moeten worden. Voor wat betreft de bemoeienis van landelijke politici meen ik dat die kans evenzeer aanwezig is bij raads- of statenverkiezingen in maart bij wijze van voorschot op de naderende verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer. Ik voeg daaraan toe de mogelijkheid dat de volgorde de opkomst kan beïnvloeden. Gesteld kan worden dat de belangstelling voor de verkiezingen voor gemeenteraden of provinciale staten een stuk minder zal zijn na Tweede-Kamerverkiezingen, omdat de aandacht voor de politiek in het algemeen verflauwd is. Anderzijds zou het eigen karakter van de gemeenteraadsverkiezingen of van de provinciale statenverkiezingen meer tot hun recht komen indien deze na de Tweede-Kamerverkiezingen worden gehouden. Overigens is hierbij de vraag of met betrekking tot de opkomst gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van provinciale staten over één kam geschoren mogen worden. Blijkens het in opdracht van het ministerie van BZK opgestelde rapport «Opkomst bij verkiezingen» is in veel moderne westerse landen het verschil in opkomst tussen verkiezingen voor het nationale parlement en alle andere verkiezingen dermate groot dat de laatste in de literatuur inmiddels door het leven gaan als «second order national elections» (Reif & Schmitt 1980). Daarmee wordt bedoeld dat dergelijke verkiezingen geen eigen arena lijken te hebben met duidelijke kenmerken, maar dat de opkomst en de uitslag worden bepaald door de issues en politici uit de nationale politiek. Volgens het eedergenoemde onderzoek lijken vooral de verkiezingen voor provinciale staten en voor het Europees Parlement aan deze kwalificatie te voldoen. Met deze veronderstelling als uitgangspunt kan met evenveel kracht beweerd worden, dat de opkomst hoger zal zijn indien de discussies over nationale issues nog gaande zijn. Of de volgorde van invloed is op de opkomst voor gemeenteraads- of provinciale staten verkiezingen valt niet met 100 procent zekerheid te geven. Het is echter niet onaannemelijk dat de belangstelling in het algemeen voor politiek groot zal zijn en daarmee de opkomst bij gemeenteraads- of provinciale statenverkiezingen zal profiteren indien landelijke issues nog volop in discussie zijn.

Daarmee blijven de meer praktische argumenten over waarvan ik in de memorie van toelichting heb afgewogen dat het houden van raads- of statenverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing enkele nadelen met zich mee brengt. Deze nadelen betreffen onder meer de omstandigheid dat wegens externe factoren het normale ritme van de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden wordt doorbroken en de normale zittingsduur van provinciale staten en gemeenteraden wordt gewijzigd. Een belangrijk nadeel is dat de Eerste Kamer in de zomervakantie gekozen zou moeten worden. De volgorde van eerst Tweede-Kamerverkiezingen en daarna gemeenteraadsverkiezingen of statenverkiezingen is bovendien ongunstig voor de werklust van de gemeentelijke verkiezingsafdelingen. Het kabinet heeft over dit punt nog eens apart gesproken en is tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding bestaat tot wijziging in de huidige volgorde van verkiezingen, indien raads- of provinciale statenverkiezingen in hetzelfde jaar worden gehouden als Tweede-Kamerverkiezingen.

De leden van de D66-fractie vragen om een wat uitgebreidere motivering van de zijde van de regering waarom er tussen gemeenteraads- of statenverkiezingen en de Tweede-Kamerverkiezingen een periode van minimaal 9 weken dient te liggen, terwijl een periode van 4 weken tussen Tweede-

Kamerverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement niet te kort lijkt te zijn.

Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen. Allereerst merk ik op dat de samenval van zowel raads- of statenverkiezingen, met Tweede-Kamerverkiezingen en met verkiezingen voor het Europees Parlement in één jaar zich slechts sporadisch voordoet (eenmaal in de 20 jaar, 2014, 2034, 2054 e.v.), terwijl een samenval in één jaar van raads- of statenverkiezingen met Tweede-Kamerverkiezingen zich iedere 4 jaar voordoet. In beide gevallen ga ik overigens uit van verkiezingen voor de Tweede Kamer op de reguliere data.

Verder worden in tegenstelling tot bijvoorbeeld de verkiezingen voor de gemeenteraad verschillende werkzaamheden voor de Europese verkiezingen door het centraal stembureau, in casu de Kiesraad, verricht in plaats van door de gemeenten, hetgeen de druk op gemeenten verlaagt. Gemeenten hebben kortom aan het voorbereiden van de verkiezingen voor het Europees Parlement minder werk dan aan het organiseren van andere verkiezingen. Het is dus minder bezwaarlijk dat de verkiezingen van Tweede Kamer en Europees Parlement dicht op elkaar liggen dan dat de verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer dichter op elkaar komen te liggen.

Voor wat betreft het antwoord op de vraag van de leden van de D66 fractie over de toepassing van artikel 64, vierde lid, eerste volzin van de Grondwet is van belang dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum voor de Tweede Kamer niet op grondwettelijke bezwaren stuit, mits de verkiezing plaatsvindt na ontbinding van de Tweede Kamer en de zittingsduur van de kamer een termijn van vijf jaren niet overschrijdt. Daarbij vind ik het wenselijk dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum met een week gevolgd wordt door een structurele verschuiving met een week van de datum van het aftreden van de oude kamer en het zitting nemen van de nieuwe kamer. Het wetsvoorstel voorziet daar in artikel I, onderdeel A, ook in.

Dit betekent wel dat de zittingsduur van de huidige leden van de Tweede Kamer met een week wordt verlengd. Dit is met een beroep op artikel 64 van de Grondwet ook mogelijk. In het verleden is de bepaling ook wel eens meer toegepast om een kleine verschuiving in de datum van de te houden Tweede-Kamerverkiezing aan te brengen.

Deze verlengde zittingsduur van een week betreft echter een eenmalige aangelegenheid en treedt alleen op bij de eerste verkiezingen nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden, te weten de Tweede-Kamerverkiezingen in 2002. Er is dus geen sprake van dat telkenmale een beroep op artikel 64 Grondwet gedaan moet worden om deze structurele verschuiving mogelijk te maken. Een wijziging van artikel 64 van de Grondwet, zoals de leden van de D66-fractie, in overweging geven, is derhalve niet noodzakelijk.

In antwoord op de opmerkingen van de leden van de D66 fractie over de volgorde van de verkiezingen indien in hetzelfde jaar verkiezingen voor gemeenteraden of provinciale staten en voor de Tweede Kamer plaatsvinden, wijs ik er op dat het standpunt om de huidige volgorde niet te wijzigen niet uitsluitend gelegen is in de uitkomst van de besluitvorming in 1989. Nagegaan is welke argumenten destijds speelden, of deze argumenten thans leiden tot een andere afweging en of er nog andere – nieuwe – aspecten moeten worden meegewogen.

Het door de leden van fractie van D66 genoemde argument dat bij de huidige volgorde de verkiezingen voor gemeenteraden of provinciale staten als een generale repetitie zullen worden beschouwd voor de daarna te houden Tweede-Kamerverkiezing plaats ik in het kader van de mogelijke bemoeienissen van landelijke politici met decentrale verkiezingen. Deze mogelijke bemoeienis hangt naar mijn mening niet af van de volg-

orde van de bedoelde verkiezingen. Of de volgorde van invloed is op de opkomst acht ik, zoals ik ook in antwoord op een vraag van de VVD-fractie heb aangegeven, onzeker.

De leden van de fractie van D66 vragen of de door hen voorgestane volgorde van de verkiezingen – waarbij de verkiezingen voor gemeenteraden of provinciale staten in mei worden gehouden – onoverkomelijke problemen met zich zouden brengen op het vlak van de begrotingsvoorbereidingen.

Ten aanzien van de voorbereiding van gemeentelijke en provinciale begrotingen is wettelijk vastgelegd dat deze vóór 15 november van het voorafgaande jaar aan provinciale staten, respectievelijk aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden moeten worden ter goedkeuring (artikel 191, tweede lid, Gemeentewet en artikel 195, tweede lid, Provinciewet). Door dit wettelijk bepaalde tijdstip bestaat er in zekere zin een tijds-klem op de behandeling van de begroting door de gemeenteraad, respectievelijk door provinciale staten. Dit behoeft echter niet te leiden tot onoverkomelijke problemen indien verkiezingen in mei plaatsvinden. Daarmee is echter geen voorkeur voor de maand mei gegeven. Naar mijn mening leidt verkiezing van provinciale staten in mei en daarmee de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in de week van 25 tot 31 juli wèl tot onoverkomelijke problemen, omdat dit een zeer ongelukkig tijdstip vormt voor het houden van vergaderingen van provinciale staten. Ook de andere hiervoor genoemde argumenten naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie doen de voorkeur uitgaan naar handhaving van de huidige volgorde.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries