

Vergaderjaar 2000–2001

27 673

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

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Naar aanleiding van de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer en de gemeenteraden in 1998 en voor provinciale staten, de Eerste Kamer en het Europees Parlement in 1999 is gebleken dat er behoefte bestaat aan wijziging van enkele in de Kieswet neergelegde bepalingen.

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);
- verkorting van de termijn van aantreden van nieuwe kamerleden (paragraaf 3);
- briefstembureaus in de Nederlandse Antillen en Aruba (paragraaf 4);
- inlevering van ondersteuningsverklaringen door zittende groeperingen (paragraaf 5);
- kiesrecht Nederlanders in het buitenland (paragraaf 6);
- registratie van aanduidingen voor de Eerste-Kamerverkiezingen (paragraaf 7);
- inlevering kopie geldig legitimatiebewijs (paragraaf 8);
- inlevering kandidatenlijst voor Eerste-Kamerverkiezingen (paragraaf 9);
- registratie van EU-onderdanen bij EP-verkiezingen (paragraaf 10);
- strafbaarstelling van het ronselen van ondersteuningsverklaringen (paragraaf 11);

Het hoofdonderwerp, verlenging van de duur van de stemming, wordt in deze toelichting als eerste onderwerp behandeld. De volgorde van de 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. Voorzover noodzakelijk worden deze technische aanpassingen in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

Voorafgaand aan de opstelling van het wetsvoorstel heeft de Kiesraad mij over een enkel onderwerp reeds advies uitgebracht. Het wetsvoorstel is in zijn geheel voor advies aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) voorgelegd. De Kiesraad heeft bij brief van 31 augustus 2000, kenmerk KR00/82 845 zijn advies uitgebracht. De vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in afstemming met de Nederlandse vereniging voor Burgerzaken bij brief van 29 augustus 2000, kenmerk BJZ/-2000002166 advies uitgebracht. De Kiesraad heeft bij brief van 20 november 2000, kenmerk KR00/U95 797 afzonderlijk advies uitgebracht over het onderdeel verkorting van de termijn tussen de dag van stemming en van aantreden van de nieuwe leden na een verkiezing. Hun opmerkingen en mijn reactie daarop zijn weergegeven bij de betreffende onderdelen.

2. Verlenging van de duur van de stemming

Bij wet van 2 juli 1997 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 1997, 299) is bepaald dat de openingstijd verlengd wordt met een uur van negentien uur tot twintig uur. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld deze openingstijd met nog een uur te verlengen tot negen uur 's avonds. De argumenten die werden aangevoerd voor de verruiming van negentien uur naar twintig uur in 1997 zijn naar mijn mening grotendeels nog steeds van kracht. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel¹ wordt als reden aangegeven dat het aantal mensen dat door hun werktijden en hun reistijden van en naar werk niet in staat is om bij de toenmalige openingstijden hun stem uit te brengen, toeneemt. Tevens wordt aangegeven dat de ervaring leert dat veel mensen vlak na het openingstijdstip, maar met name ook juist vlak voor het sluitingstijdstip hun stem uitbrengen.

De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, sprak de verwachting uit dat op grond van deze ervaring door een verlenging van de openingstijden de opkomst bij de verkiezingen zou kunnen worden bevorderend. Tevens gaf hij aan dat een verruiming naar zijn mening past in een trend dat steeds meer gemeenten in het kader van een grotere dienstverlening aan de burgers de openingstijden van hun gemeentelijke diensten uitbreiden.

Daarnaast zal, aldus toenmalig staatssecretaris Kohnstamm, een positief neveneffect van een verlenging van de openingstijden zijn dat de congestieproblemen tegen het sluitingstijdstip teruggebracht kunnen worden, aangezien er een spreiding in tijd plaats kan vinden van kiezers die na werktijd hun stem wensen uit te brengen.

De Kiesraad heeft bij brief van 14 november 1994 advies uitgebracht over de verruiming van de openingstijden van stembureaus van 19.00 uur tot 20.00 uur. De Kiesraad heeft in zijn advies de volgende opmerkingen gemaakt.

Allereerst betwijfelt de Kiesraad in zijn advies of een verruiming van de openingstijden de opkomst bevordert. De Kiesraad heeft geadviseerd eerst een onderzoek uit voeren, alvorens over te gaan tot een verruiming van de openingstijden. De toenmalige staatssecretaris achtte, gelet op de drukte en de wachttijden op het stembureau tegen sluitingstijd, een dergelijk onderzoek niet nodig.

Verder heeft de Kiesraad in zijn advies uit 1994 er op gewezen dat er naast de verruiming van openingstijden ook andere maatregelen denkbaar zijn die een positieve invloed kunnen hebben op de opkomst van verkiezingen, zoals de mogelijkheid om bij volmacht of in een stembureau naar keuze te stemmen. Voormalig staatssecretaris Kohnstamm heeft in een reactie op het advies aangegeven, dat hij er juist aan hecht dat zoveel

¹ Kamerstukken II 1996/1997 25 227, nr. 3, p. 2-4.

mogelijk kiezers in de gelegenheid worden gesteld zelf hun stem uit te brengen. Ook ik ben van mening dat het de voorkeur verdient, dat kiezers in de gelegenheid worden gesteld hun stem in persoon uit te brengen. Een verdere verruiming van de openingstijden kan daar aan bijdragen. Tevens heeft de Kiesraad opgemerkt dat bij een verruiming van de openingstijden er in veel gevallen niet te ontkomen valt aan een dubbele bezetting van de stembureaus.

Ook heeft de Kiesraad in zijn advies van 1994 voorgesteld dat, indien de openingstijden verruimd zouden worden, het een voorwaarde is dat de stemming in alle gemeenten op elektronische wijze geschiedt, aangezien hierdoor de werkzaamheden van de stembureauleden zouden worden verlicht en dat een verlenging op deze wijze niet ten gevolge zou hebben dat de ANP uitslag ver na middernacht bekend is. Voormalig staatssecretaris Kohnstamm heeft in zijn reactie aangegeven te verwachten dat het elektronisch stemmen in de toekomst zou toenemen. Dit is inderdaad het geval. Kon volgens de gegevens van stemmachinefabrikanten bij de verkiezingen voor provinciale staten in 1995 52% van de kiezers op elektronische wijze stemmen, bij de laatstgehouden verkiezingen in 1999 voor het Europees Parlement was dit toegenomen tot 80% van de kiezers.

Uit de verlenging sinds 1997 van de openingstijden van de stembureaus met één uur van 19.00 naar 20.00 uur valt naar mijn mening niet af te leiden dat daardoor de opkomst bij de in 1998 en 1999 gehouden verkiezingen is gestegen. Vanuit een oogpunt van opkomstbevordering valt op basis van het NKO-onderzoek te betwijfelen of deze maatregel zinvol is. Maatregelen om het de kiezer aantrekkelijker te maken te gaan stemmen moeten naar mijn mening daarom niet zozeer worden benaderd vanuit het opkomstperspectief, maar vanuit het perspectief van service aan de burgers. Indien dergelijke maatregelen opkomstverhogend werken, dan is dat een positief neveneffect. Naar mijn mening zal de verruiming van de openingstijden van stembureaus bijdragen aan een betere service aan de burger. Tevens zijn sinds 1994 de reistijden en werktijden nog sterker gaan verschillen en sluit verlenging tot 21.00 uur aan bij de steeds verdere spreiding daarvan. Verschillende gemeenten kennen vanuit een oogpunt van serviceverlening aan de burger al avondopenstellingen. Uit het oogpunt van serviceverlening ligt het voor de hand om voor de openingstijden van stembureaus dit goede voorbeeld te volgen.

Mijn ambtsvoorganger heeft in zijn brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 september 1999 dan ook aangegeven het aantrekkelijk te vinden om vanuit een grotere serviceverlening aan de burger te streven naar een verruiming van de openstelling van het stembureau.¹ In het algemeen overleg van 24 november 1999, waar hij met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sprak over verschillende onderwerpen op het terrein van het kiesrecht, bleek vervolgens dat een meerderheid van de commissie een voorkeur heeft voor een verruiming van de openingstijden van de stembureaus.

In zijn advies van 31 augustus 2000 over een verruiming van de openingstijden tot 21.00 uur heeft de Kiesraad aangegeven, dat zijn advies van 14 november 1994 gezien dient te worden in het licht van het feit dat verruiming van de openingstijd destijds overwogen werd met het oog op verhoging van opkomst, terwijl nu een verruiming wordt overwogen vanuit het gezichtspunt van dienstverlening aan de burger.

De Kiesraad merkt in zijn advies op dat een opening van 8.00 tot 20.00 uur in beginsel een voldoende dienstverlening aan de kiezer vormt. In de praktijk zal het nauwelijks voorkomen dat een kiezer in die tijd niet in de gelegenheid is zelf zijn stem uit te brengen en dat wel zal zijn door de verruiming van de openingstijd tot 21.00 uur. In de ogen van de Kiesraad

¹ Kamerstukken II 1998/1999, 26 200 VII, nr. 61.

is een verlenging niet nodig om meer kiezers in staat te stellen zelf een stem uit te brengen.

Inmiddels is op mijn verzoek in 1999 door het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) een onderzoek uitgevoerd naar de opkomst bij verkiezingen. Uit dit onderzoek blijkt dat een niet verwaarloosbare groep kiesgerechtigden voorkeur heeft voor langere openstelling van de stembureaus in de avonduren. De meesten van hen geven aan dat zij een openstelling tot 21.00 uur of 22.00 uur zouden willen. Gezien deze ontwikkelingen ben ik van mening dat een verdere verruiming van de openingstijden tot de mogelijkheden behoort.

Na de provinciale-statenverkiezingen van 3 maart 1999 werd tijdens het overleg dat plaatsvond in het kader van het Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl (BANS) bezorgdheid uitgesproken over de afnemende opkomst bij verkiezingen. Mijn ambtsvoorganger heeft in dat kader aangegeven, dat het wenselijk zou zijn dit onderwerp op de agenda te zetten voor het BANS-overleg in november 1999 en een BANS-werkgroep «opkomst bij verkiezingen» in te stellen, die dit onderwerp nader zou bestuderen. De conclusies van de BANS-werkgroep «opkomst bij verkiezingen» luiden op het punt van de verruiming van de openingstijden van de stembureaus, dat een niet verwaarloosbare groep kiesgerechtigden de voorkeur heeft voor langere openstelling van de stembureaus in de avonduren. Daarbij baseert de BANS-werkgroep zich op het eerder vermelde onderzoek, waarbij de meeste ondervraagden aangaven, een verruiming van de openstelling tot 21.00 uur of 22.00 uur te wensen.

Verruiming van de openingstijden van het stembureau met een uur kan problemen opleveren met betrekking tot de bezetting van de stembureaus. De Kiesraad ziet dit ook als een nadeel van een verdere verruiming van openingstijden. Ik acht het evenwel niet aannemelijk, dat verlenging van de openingstijden met één uur een argument zal vormen om niet meer in een stembureau zitting te nemen. Ook merkt de Kiesraad in aanvulling van de argumenten die hij in 1994 aanvoerde tegen een verruiming van de openingstijden dat een verdere verruiming negatieve gevolgen kan hebben voor de traditionele uitslagenavond. Ik ben echter van mening dat door de enorme toename van het stemmen door middel van stemmachines en stemcomputers de uitslagvaststelling aan het einde van de zitting van het stembureau sneller en voor de stembureauleden met minder handelingen kan geschieden.

De VNG bracht bij brief van 6 mei 1996 een positief advies uit over het voorstel van toenmalig staatssecretaris Kohnstamm over zijn voorstel de openingstijden tot twintig uur 's avonds te verlengen, zich daarbij basierend op de argumenten die ook ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om de openingstijden te verruimen.

De VNG wees er in haar advies op, dat reeds langere tijd werd aangedrongen op een verruiming van de openingstijden. Als positief effect van de verruiming van de openstelling noemde de VNG in haar advies dat het publiek beter gespreid kan worden en dat het goed past in het streven van veel gemeenten om klantgerichter te werken. Ook was de VNG van mening dat een verruiming een gunstig effect kan hebben voor de opkomst.

In haar advies van 29 augustus 2000 over het voorstel tot verruiming van de openingstijden tot 21.00 uur geeft de VNG aan dat door dit voorstel de dienstverlening aan de burger verbetert. De VNG ondersteunt het voorstel derhalve vanuit het oogpunt van klantgerichtheid, maar ziet wat de praktische uitvoering betreft wel knelpunten.

De VNG geeft aan dat door de verlenging van de duur van de stemming de werkdag van de stembureauleden opnieuw wordt verlengd, oplopend tot 15 tot 16 uur per dag en dat de bemanning van de stembureauleden

daardoor problematischer kan worden. De VNG heeft daarom voorgesteld de duur van de stemming te beperken tot 12 uur per dag. Zij stelt voor tijdens de «rustige» uren van een verkiezingsdag, bijvoorbeeld tot 's ochtends 10 uur of in de vroege middag tussen 12.00 en 14.00 uur het stembureau te sluiten.

Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven denk ik dat door de toename van het stemmen door middel van stemmachines en stemcomputers het stemproces eenvoudiger verloopt en de uitslagvaststelling aan het einde van de zitting van het stembureau sneller en voor de stembureauleden met minder handelingen kan geschieden. Het lijkt mij niet wenselijk het stembureau later te openen, daar kiezers dan niet langer in de gelegenheid zijn voordat zij naar hun werk gaan hun stem uit te brengen. Het komt mij ook onwenselijk voor het stembureau gedurende de dag enkele uren te sluiten, aangezien dit het risico met zich brengt dat een kiezer voor een dichte deur komt en besluit het verder dan te laten afweten. Daarnaast vinden de verkiezingen slechts een maal in de vier jaar (verkiezingen voor Europees Parlement een maal in de vijf jaar) plaats. Dit betekent dat vijf maal in de vijf jaar sprake is van een verlengde werkdag. Mijns inziens kan dat niet van doorslaggevend belang zijn de verruiming tot 21.00 uur niet door te voeren.

In het verband van maatregelen die het burgers makkelijker en aantrekkelijker kunnen maken om te stemmen, wil ik ook nog wijzen op de verschillende ICT-ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn. Bij brief van 18 november 1999 hebben de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en mijn voorganger de Tweede Kamer geïnformeerd over de plannen die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ontwikkeld ten aanzien van Kiezen op Afstand¹. Bij brief van 4 oktober 2000 aan de Tweede Kamer is de verdere voortgang gemeld. Het project beoogt in eerste instantie een verruiming van de mogelijkheden om op fysieke wijze de stem uit te kunnen brengen. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om elektronisch, op afstand, dat wil zeggen via bijvoorbeeld het internet, te gaan stemmen door middel van beveiligde zuilen of vanaf huis of de werkplek. Ik wijs er wel op dat aan een nieuw systeem hoge technische en zorgvuldigheidseisen zullen moeten worden gesteld. Dit vraagt de nodige tijd voor aanpassing van de wetgeving.

3. Verkorting van de termijn van aantreden van nieuwe kamerleden

Bij de algemene politieke beschouwingen op 20 en 21 september 2000 heeft het kamerlid Melkert vragen gesteld inzake een verkorting van de termijn voor de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer na de verkiezingen. Het kamerlid Melkert heeft de regering verzocht na te gaan wat een inkorting van het proces dat de nieuwe Kamer binnen een week na de verkiezingen bijeenkomt, in de weg staat. Over dit onderwerp heb ik een verkennende notitie opgesteld die op 13 oktober 2000 aan de Kamer is verzonden (Kamerstukken II 2000/2001, 27 458, nr. 1)

De huidige bepalingen in de Kieswet zien op een eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer na reguliere verkiezingen op de dertiende dag na de dag van stemming. Deze termijn is niet expliciet neergelegd in de Kieswet, maar volgt uit de bepalingen waarin de dag van kandidaatstelling en daaruit voortvloeiend de dag van stemming is neergelegd en de bepaling waarin de dag van aftreden van de leden van de Tweede Kamer is neergelegd.

De kandidaatstelling vindt plaats op de dinsdag in de periode van 18–24 januari (artikel F 1, eerste lid Kieswet) en de stemming wordt gehouden op de 43e dag na de kandidaatstelling, dit is de woensdag in de periode

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 18.

van 2–8 maart of in een schrikkeljaar in de periode van 1–7 maart (artikel J 1, eerste lid Kieswet). De dag van eerste samenkomst van de leden van de Tweede Kamer valt samen met de dag van aftreden van de «oude» leden van de Tweede Kamer op de dinsdag in de periode van 15–21 maart of in een schrikkeljaar in de periode van 14–20 maart (artikel C 1, tweede lid, Kieswet).

Indien Tweede-Kamerverkiezingen in hetzelfde jaar plaatsvinden als gemeenteraads- of provinciale statenverkiezingen zijn die data respectievelijk de dinsdag in de periode van 22–28 maart (artikel F 1, tweede lid, Kieswet), de woensdag in de periode van 4–10 mei (artikel J 1, eerste lid Kieswet) en de dinsdag in de periode van 17–23 mei (artikel C 3, eerste lid, Kieswet).

Hierbij moet worden opgemerkt dat in geval van (tussentijdse) ontbinding van de Tweede Kamer deze tijdstippen niet uit de wet voortvloeien doch uit het koninklijk besluit tot ontbinding van de kamer. Daarin pleegt te worden aangesloten bij de termijnen die in de wet zijn vastgelegd voor de reguliere verkiezingen.

In de praktijk vanaf 1972 duurde het gemiddeld 6 dagen voordat de Kiesraad de definitieve uitslag van de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer had vastgesteld en bekendgemaakt. De termijn wordt beïnvloed doordat er een weekeinde in valt en eventueel door feest- en gedenkdagen. Op dit punt is het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel 27 009 van belang. Op grond van de huidige Kieswet vindt bij samenvval van de Tweede-Kamerverkiezingen met gemeenteraads- of statenverkiezingen in één jaar, de Tweede-Kamerverkiezing plaats op de woensdag in de periode van 4–10 mei. In het wetsvoorstel 27 009 wordt voorgesteld die periode met een week te verschuiven naar de periode van 11–17 mei, zodat de verkiezing van de Tweede Kamer plaatsvindt op de woensdag in die periode en er zich geen samenloop met feest- of gedenkdagen voordoet.

De vaststelling van de uitslag door de Kiesraad vergt ten minste vijf dagen. In zijn advies van 20 november 2000 geeft de Kiesraad ook aan, nadrukkelijk in te stemmen met het uitgangspunt dat de vaststelling van de uitslag niet eerder dan op de vijfde dag na de stemming kan plaatsvinden. De periode van vijf dagen laat zich als volgt verklaren. Op de tweede dag na de stemming (vrijdag) vergaderen de hoofdstembureaus om de uitslag voor hun kieskring te berekenen. Ingevolge artikel O 1 van de Kieswet dient het hoofdstembureau op de tweede dag na die van de stemming zitting te houden tot vaststelling van de uitslag. Een vervroeging van deze zitting is niet mogelijk, omdat de donderdag na de stemming nodig is om via de betrokken burgemeesters de gegevens van de stembureaus te verkrijgen en te verwerken, alsmede zonodig contact op te nemen met de gemeenten over eventuele onduidelijkheden. De stembureaus verrichten op de avond van de stemming een aantal handelingen ter voorbereiding van de uitslagberekening door het hoofdstembureau (met name artt. N 1 tot en met N 10 Kieswet).

De voorzitter van het hoofdstembureau zendt terstond een afschrift van het proces-verbaal naar de voorzitter van de Kiesraad (artikel O 4, eerste lid, Kieswet). Deze kan de processen-verbaal nog op dezelfde dag (vrijdag) ontvangen en doorgaans ook op die dag beginnen met het berekenen van de uitslag. Wel heeft het centraal stembureau (de Kiesraad) de maandagochtend daarna nodig om nog eventuele problemen op te lossen of navraag te doen bij bijvoorbeeld de hoofdstembureaus naar onduidelijkheden. Niet eerder dan op maandagmiddag, de vijfde dag na de stemming, kan de uitslag door de Kiesraad worden vastgesteld.

Ingevolge artikel P 20 van de Kieswet maakt de voorzitter van de Kiesraad de uitslag van de verkiezingen zo spoedig mogelijk bekend. Destijds is bewust geen tijdslimiet verbonden aan de vaststelling en de bekendmaking van de uitslag door de voorzitter, omdat de omvang van de werkzaamheden per soort verkiezing verschillen en uit de Kieswet al een uiterste termijn voortvloeit door de bepaling van de dag van aftreden van de «oude» kamer en daarmee de eerste dag van samenkomst van de nieuwe kamer.

Op de (maan)dag van de bekendmaking van de uitslag zendt de voorzitter van de Kiesraad het proces-verbaal van de uitslag aan de Tweede Kamer (artikel P 24 Kieswet). De huidige wet schrijft voor in artikel V 1, dat de Voorzitter van de Kiesraad uiterlijk op de derde dag na de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen de benoemden schriftelijk kennis geeft van hun benoeming en tegelijkertijd schriftelijk kennis geeft van de benoeming aan het vertegenwoordigend orgaan, de zogenoemde geloofsbrief. In de praktijk geschiedt dit de dag na de vaststelling van de uitslag. De Kiesraad heeft in zijn advies eveneens aangegeven dat dit de bestaande praktijk is. Wel heeft hij geadviseerd de Kieswet ook op het punt van de wijze waarop de uitreiking geschiedt in overeenstemming te brengen met de gangbare praktijk. De bepaling in de Kieswet voorziet nu in een aangezekende verzending of tegen ontvangstbewijs uitreiken aan de benoemden, maar in de praktijk gebeurt dat niet, aangezien de Kiesraad de geloofsbrieven voor de benoemden en de kennisgeving aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in zijn geheel overhandigt aan de griffie van de Tweede Kamer. De griffie zorgt vervolgens voor uitreiking aan de afzonderlijke benoemden. In dit voorstel tot wijziging van de Kieswet wordt in artikel V 1 bepaald, dat de uitreiking geschiedt uiterlijk op de dag na de vaststelling van de uitslag door overhandiging door de voorzitter van het centraal stembureau aan de voorzitter van de Tweede Kamer en in geval van Eerste-Kamerverkiezingen aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Vervolgens moeten de benoemden de gelegenheid krijgen om hun benoeming te aanvaarden en de vereiste stukken over te leggen, waarna de Tweede Kamer nog over de toelating moet beslissen. Daartoe neemt de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven de processen-verbaal van de ongeveer 10 000 stembureaus door en brengt verslag uit aan de Tweede Kamer. Dit vergt blijkens de inlichtingen van de griffier van de commissie ongeveer een halve dag controle en een halve dag voor het opstellen van het rapport van de Commissie. Het is hierbij van belang dat de Commissie de processen-verbaal tijdig verkrijgt. In de praktijk beschikt de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven op de vrijdag na de stemming over deze processen-verbaal. In artikel O 4, tweede lid, van de Kieswet is reeds wettelijk geregeld dat de voorzitters van de hoofdstembureaus deze afschriften aan de Tweede Kamer dienen te zenden. De Kiesraad heeft geadviseerd in de Kieswet ook te bepalen dat de processen-verbaal en overige stukken terstond worden overgebracht naar het orgaan waarvoor de verkiezingen plaats heeft. Ik heb het advies van de Raad op dit punt overgenomen en artikel O 4 op de voorgestelde wijze aangepast. De Kiesraad geeft daarbij nog aan dat het geen bezwaar vormt, dat deze wijziging op alle verkiezingen betrekking heeft. In het geval van raads- en statenverkiezingen in een provincie die uit één kieskring bestaat is het hoofdstembureau immers gevestigd in de plaats waar het vertegenwoordigend orgaan zetelt. Bij statenverkiezingen waarbij de provincie is onderverdeeld in kieskringen moet het proces-verbaal van het hoofdstembureau toch op diezelfde dag worden overgebracht naar het centraal stembureau, dat is gevestigd in de plaats waar het vertegenwoordigend orgaan zitting heeft.

Ingevolge artikel 19 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer brengt de Commissie de Kamer schriftelijk of mondeling verslag uit over de toelating van de leden, en zo nodig over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag. Deze formulering biedt de Commissie de vrijheid om zelf te bepalen hoe uitgebreid haar rapportage is; het onderdeel over de toelating van de leden is verplicht. Uitgaande van de kennisgeving aan betrokkene van diens benoeming op de dinsdag na de verkiezingen, zou deze dag ook gebruikt kunnen worden voor aanvaarding van de benoeming en het overleggen van de benodigde papieren door de verkozen kamerleden. Beslissing over de toelating van de nieuwe leden dient dan plaats te vinden op de woensdag na de stemming. Over de toelating beslist de Kamer in oude samenstelling. In geval van beslissingen over de toelating van nieuwe leden die benoemd zijn op «omstreden» zetels, moet de kamer in nieuwe samenstelling kunnen beslissen. De Kiesraad deelt deze opvatting en geeft aan dat dit overigens ook nu reeds moet gebeuren indien een herstemming plaatsheeft of om een andere reden niet tijdig voor het aftreden van de kamer over de toelating van één of meer nieuwe leden kan worden besloten. Het verdient daarom aanbeveling, aldus de Kiesraad, dat de Tweede Kamer, ook los van voorgestelde wijzigingen artikel 2, derde lid van haar Reglement van Orde waarin is geregeld dat de oude kamer beslist over de toelating van nieuwe leden na de verkiezingen, aanpast. Artikel 3 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer kan daarbij als uitgangspunt dienen.

In het geheel van de procedure is het van belang op te merken dat besluiten tot toelating van Tweede Kamerleden onherroepelijk zijn, omdat daartegen geen beroep bij een rechter mogelijk is.

Het is naar mijn mening niet onmogelijk dat de gehele procedure in 8 dagen wordt doorlopen; dit is echter wel het uiterste minimum. De Kiesraad kan de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing niet eerder vaststellen dan op de vijfde dag na stemming. De kennisgeving aan benoemden, het aannemen van de benoeming door betrokkenen, het onderzoek door de Commissie voor het geloofsbriefvenonderzoek en verder formaliteiten zullen ook 1 tot 2 dagen in beslag nemen. De beslissing omtrent de toelating dient dan op de woensdag na de stemming te geschieden, zodat de oude kamer kan aftreden met ingang van de donderdag na de stemming en de nieuwe kamer kan aantreden op die donderdag na de stemming. Door de verkorting van de termijn neemt de kans toe, dat fouten worden ontdekt ná de toelating van de leden. De Kiesraad wijst hier in zijn advies ook op en geeft aan op voorhand er niet van overtuigd te zijn dat het belang dat gediend is met de relatief beperkte verkorting van de termijn opweegt tegen het belang van een zorgvuldige procedure omtrent de vaststelling van de uitslag en de toelating van nieuwe leden. Naar mijn mening kan de procedure op een zorgvuldige wijze in 8 dagen doorlopen worden. De kans op fouten is uiteraard aanwezig. Aan de andere kant is dit in de laatste tientallen jaren slechts een maal, te weten in 1998, voorgekomen. Voordeel van de snellere toelating van de nieuwe leden is dat de Tweede Kamer kort na de verkiezingen een debat kan houden over de (in)formatie.

In dit kader is het volgende nog van belang. Artikel F 1, derde lid, van de Kieswet geeft de mogelijkheid in geval van zwaarwichtige redenen verband houdend met de dag van stemming, de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming te vervroegen of verlaten. De Kiesraad heeft in zijn advies ook uitdrukkelijk hierop gewezen. Indien de dag van stemming in het begin van de week, bijvoorbeeld op maandag of dinsdag, valt, als gevolg van verschuiving van de dag van kandidaatstelling, levert de eerdere samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer gelet op de periode die nodig is voor de vaststelling van de uitslag, geen probleem

op. De termijn van 8 dagen wordt dan met enkele dagen verlengd. De dag van aftreden van de Tweede Kamer blijft immers in de gewijzigde artikelen C 1, tweede lid en C 2 van de Kieswet gefixeerd op de donderdag in de genoemde week. Het schuiven met die datum is grondwettelijk gezien ook niet mogelijk. De termijn tussen stemming en aantreden van de nieuwe Tweede Kamer is daarmee groter dan bij de stemming op de «gewone» woensdag. Hiervoor kan echter geen oplossing worden geboden, aldus ook het advies van de Kiesraad.

Op grond van artikel F 1, derde lid, is het echter ook mogelijk dat de dag van kandidaatstelling voor de Tweede Kamer een of twee dagen later plaatsvindt dan de gebruikelijke dag ingevolge artikel F 1, eerste lid. In dat geval worden de verkiezingen gehouden op de donderdag of de vrijdag na de woensdag waarop gewoonlijk de verkiezingen worden gehouden. Bij verkiezingen op donderdag of vrijdag stelt het hoofdstembureau pas op de maandag na de stemming de uitslag vast. Dit kan in redelijkheid niet worden vervroegd. Het centraal stembureau krijgt dan pas die maandag de gegevens op basis waarvan hij de uitslag kan berekenen. De uitslag kan dan niet voor donderdag bekend gemaakt worden, aldus het advies van de Kiesraad. Het zal dan duidelijk zijn dat het in dat geval niet mogelijk is op diezelfde donderdag de nieuwe kamer te laten aantreden. Artikel F 1, derde lid, is derhalve in die zin aangepast dat de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming ten aanzien van de verkiezingen voor de Tweede Kamer alleen maar vervroegd en niet meer verlaat kan worden.

4. Briefstembureaus in de Nederlandse Antillen en Aruba

Ingevolge de Kieswet kunnen bij de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement briefstembureaus worden ingesteld in het buitenland en in de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij deze briefstembureaus kunnen Nederlanders die daarvoor in aanmerking komen hun stem uitbrengen.

In het buitenland worden de met de organisatie van deze verkiezingen verband houdende taken uitgevoerd door ambassades en consulaten. In de Nederlandse Antillen en Aruba worden deze taken uitgevoerd door de Kabinetten van de Gouverneurs. Dit laatste is echter niet vanzelfsprekend. De Kabinetten ondersteunen de Gouverneurs. Deze zijn zowel orgaan van het Koninkrijk als van het land. De Kabinetten van de Gouverneurs voeren Koninkrijksregelgeving en Antilliaanse respectievelijk Arubaanse wetgeving uit, maar in beginsel geen Nederlandse wetgeving.

In de Nederlandse Antillen en Aruba bestaan naast de Kabinetten van de Gouverneurs ook de Vertegenwoordigingen van Nederland. Deze Vertegenwoordigingen zijn onderdeel van de Nederlandse overheid. Zij hebben onder meer als taak waar nodig Nederlandse regelgeving uit te voeren. Bij besluit van 24 april 1997, nr. 97.001986 (Stcrt. 1997, nr. 97) is de positie en de functie van de vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij de regering van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba geregeld.

Het is passend dat de taken die voortvloeien uit de Kieswet worden uitgevoerd door de Vertegenwoordigingen van Nederland in de Nederlandse Antillen respectievelijk in Aruba. Onderhavige wijziging voorziet in de overdracht van deze taken.

5. Inlevering van ondersteuningsverklaringen door zittende groeperingen

Met ingang van 1 december 1997 is het aantal over te leggen ondersteuningsverklaringen bij de inlevering van de kandidatenlijst verhoogd van 10 naar 30 ondersteuningsverklaringen per kieskring. Bij

gemeenteraadsverkiezingen gelden uitzonderingen voor gemeenten met minder dan 100 000 inwoners. In gemeenten met tussen de 20 000 en 100 000 inwoners dienen 20 verklaringen te worden overgelegd; in gemeenten met minder dan 20 000 inwoners dienen 10 verklaringen te worden overgelegd.

Tevens is bepaald dat het vereiste van ondersteuningsverklaringen ook voor zittende politieke groeperingen geldt. Door staatssecretaris Kohnstamm is bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's avonds alsmede enige andere onderwerpen, waarin ook dit onderwerp is geregeld, toegezegd dat een evaluatie zou worden uitgevoerd naar de effecten van deze wetswijziging¹.

Hiertoe zijn evaluatieformulieren toegezonden aan de verschillende deelnemers van het verkiezingsproces. Het doel van de evaluatie was om op basis van de ervaringen een oordeel te vormen over het resultaat van deze wetswijziging. Op basis van deze evaluatie, waarvan de resultaten hieronder zullen worden weergegeven, heeft toenmalig minister Peper in zijn nota «Ontwikkelingen in het kiesrecht» van 1 september 1999 aan de vaste commissie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties voorgesteld om het vereiste van inlevering van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke groeperingen te laten vervallen.²

In het Algemeen Overleg op 24 november 1999 over de nota «Ontwikkelingen in het kiesrecht» is aan minister Peper verzocht om nader in te gaan op het vereiste van het overleggen van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke partijen naar aanleiding van het voorstel in de nota om dit vereiste af te schaffen. Bij brief van 18 januari 2000, CW2000/50 817 heeft toenmalig minister Peper aan dit verzoek voldaan. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen.

Voor een goed begrip van de huidige wettelijke regeling wordt hierna een overzicht gegeven van het systeem van ondersteuningsverklaringen. Het systeem van ondersteuningsverklaringen werd voor het eerst in de Kieswet van 1917 opgenomen en sindsdien altijd in enige vorm gehandhaafd.

Een belangrijk uitgangspunt in de Kieswet vormt de fictie dat de kandidatenlijsten worden ingediend door individuele kiezers en niet door politieke partijen. Dit uitgangspunt is van belang om de toegang tot de verkiezingen ook voor de niet in partijverband georganiseerde kiezers mogelijk te maken. De vóór 1989 geldende regeling met betrekking tot ondersteuningsverklaringen schreef voor, dat politieke groeperingen die een kandidatenlijst wensten in te leveren, deze in elke kieskring dienden te laten ondertekenen door 25 in de betrokken kieskring wonende kiezers. Deze verplichting gold voor zowel zittende als voor niet-vertegenwoordigde politieke groeperingen.

In 1986 werd door staatssecretaris De Graaff-Nauta de hoofdstembureaus voor de Tweede-Kamerverkiezingen naar hun ervaringen gevraagd met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen. Uit deze inventarisatie bleek, dat deze regeling voor de gevestigde politieke partijen onnodig veel administratieve rompslomp met zich bracht³. Bij wijziging van de Kieswet in 1989 werd gekozen voor een regeling waarbij de ondertekening met meer waarborgen – ter voorkoming van bijvoorbeeld ronselpraktijken – omkleed werd. Als gevolg daarvan werd voorgeschreven dat ondertekening op de gemeentesecretarie dient plaats te vinden. Voorts werd daarbij in reactie op de inventarisatie bepaald, dat politieke groeperingen die zitting hebben in het betreffende vertegenwoordigend orgaan bij de eerstvolgende verkiezing niet aan deze verplichting behoeven te voldoen. Het aantal ondersteuningsverklaringen werd toen omlaag gebracht van 25 naar 10 per kieskring.

¹ Handelingen I 1997/1998, blz. 1949.

² Kamerstukken II 1998/1999, 26 200 VII, nr. 61.

³ Kamerstukken II 1987/1988, 20 264, nr. 3, blz. 37.

Hoewel mede gedacht was dat door de genomen maatregelen de zogenoemde lichtvaardige kandidaatstelling zou afnemen, is dat uit de ervaringen met de Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 niet gebleken. Het grootste deel van de nieuwe politieke groeperingen behaalde een stemmenaantal dat ruim onder de kiesdeler lag.

Dit heeft in 1996 aanleiding gegeven tot een wetsvoorstel, waarin werd voorgesteld om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen van 10 naar 50. Dit met het doel om een lichtvaardige kandidaatstelling te voorkomen. Met lichtvaardig wordt hier bedoeld dat er voor de desbetreffende groepering geen reële kans bestaat om de kiesdrempel te halen. Voor zittende politieke partijen werd de situatie gehandhaafd, waardoor voor hen het vereiste van ondersteuningsverklaringen niet gold. De Tweede Kamer aanvaardde over dit onderwerp het amendement-Rehwinkel¹, waardoor het vereiste van ondersteuningsverklaringen voor in een vertegenwoordigend orgaan zittende politieke groeperingen weer werd ingevoerd.

Het aantal over te leggen ondersteuningsverklaringen is vervolgens door aanvaarding van het amendement-Mateman² vastgesteld op 30 per kieskring, zij het met uitzonderingen voor gemeenten met minder dan 100 000 respectievelijk minder dan 20 000 inwoners. Daarvoor geldt het vereiste van 20 dan wel van 10 over te leggen ondersteuningsverklaringen. Bij de behandeling van deze wetswijziging heeft staatssecretaris Kohnstamm toegezegd een evaluatie uit te voeren naar de effecten van deze wetswijziging.

De evaluatie is gebaseerd op ervaringen van politieke partijen en van de hoofdstembureaus. De hoofdstembureaus zijn immers belast met het onderzoek van de kandidatenlijsten. Daartoe zijn de negentien hoofdstembureaus benaderd, die als zodanig bij de Tweede-Kamerverkiezingen fungeren. Zij hebben in eerste instantie te maken met het administreren en verwerken van de aangeboden ondersteuningsverklaringen. Bovendien is een aantal hoofdstembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen (te weten Venlo, Vlissingen, Breda, Gouda, Eindhoven en Enschede) aangeschreven om te bezien of er verschillen zijn te bespeuren met de ervaringen van de hoofdstembureaus voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Voorts zijn de verschillende politieke groeperingen benaderd, die zich voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998 hebben laten registreren. Hierbij zijn van elkaar onderscheiden de groeperingen die wel een kandidatenlijst hebben ingeleverd en zij die dat niet hebben gedaan.

Uit de evaluatie blijkt dat het merendeel van de hoofdstembureaus voor de Tweede Kamerverkiezingen het vereiste van het overleggen van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke groeperingen veelal als onnodig belastend en negatief ervaart. De aangeschreven gemeenten, die naar hun ervaringen zijn gevraagd bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998, staan eveneens hoofdzakelijk negatief tegenover dit voorschrift vanwege de onnodige administratieve belasting. Ook is gemeld dat er enige extra kosten gemaakt werden. Drie hoofdstembureaus komen tot het oordeel dat het vereiste van ondersteuningsverklaringen gehandhaafd moet blijven.

De ervaringen van de politieke partijen komen overeen met die van de hoofdstembureaus. Het belangrijkste bezwaar van de politieke groeperingen betreft de kosten die zijn gemoeid met het verzamelen en distribueren van de verklaringen. De berekeningen van de gemaakte kosten lopen op tot enkele duizenden guldens per groepering. Een groot aantal zittende groeperingen heeft zich verbaasd over de inspanningen die men zich moest getroosten om aan het vereiste aantal verklaringen te komen. Deze inspanningen waren niet zozeer nodig omdat een maatschappelijk draag-

¹ Kamerstukken II 1996/1997, 25 227, nr. 7.

² Kamerstukken II 1996/1997, 25 277, nr. 12.

vlak zou ontbreken, maar vanwege het gebrek aan bereidwilligheid van sympathisanten om een bezoek aan het gemeentehuis te brengen en aldaar de ondersteuningsverklaring af te leggen.

Als bezwaar werd vaak door een potentiële ondersteuner aangevoerd dat het voor haar of hem onmogelijk was tijdens de openingstijden van de gemeentesecretarie een dergelijke verklaring af te leggen. Ook het onbegrip voor het feit dat van zittende politieke groeperingen nog ondersteuningsverklaringen verlangd worden, is een veel gebruikt argument om geen medewerking te verlenen aan het geven van een ondersteuningsverklaring. Hierbij zij nog opgemerkt dat van de politieke partijen die voor de verkiezingen in 1998 in de Tweede Kamer vertegenwoordigd waren, het alleen de Centrumdemocraten (CD) niet gelukt is om in alle kieskringen waar zij dit wenste een kandidatenlijst in te leveren. In één van de twee kieskringen waar deze groepering daar niet in slaagde, de kieskring Nijmegen, hield dit verband met het feit dat de gemachtigde van die partij wegens verdenking van handel in verdovende middelen door de politie was ingesloten, waardoor deze in de feitelijke onmogelijkheid kwam te verkeren om de kandidatenlijst in te leveren.

De ervaringen van de groeperingen die in het geheel geen kandidatenlijsten hebben ingeleverd, zijn van andere aard. De reden dat deze niet voldoende ondersteuningsverklaringen hebben kunnen inleveren, was vaak gelegen in de gebrekkige interne organisatiestructuur, waardoor men niet in staat was te voldoen aan personele en logistieke vereisten voor het verzamelen van voldoende handtekeningen. Dit gegeven en het daaruit af te leiden gebrek aan maatschappelijk draagvlak zijn voor deze groeperingen aanleiding geweest te besluiten geen verdere pogingen te doen een kandidatenlijst in te leveren.

Twee nieuwe politieke groeperingen hebben expliciet aangegeven dat zij vanwege het ontbreken van voldoende ondersteuningsverklaringen hebben afgezien van deelname aan de Tweede-Kamerverkiezingen. Van de tien niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen, die wel aan de verkiezingen deelnamen, brachten er vijf een lijst in alle kieskringen uit.

Op basis van het bovenstaande heb ik het volgende geconcludeerd. Voor de politieke groeperingen die reeds een zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben, heeft de invoering van het vereiste van ondersteuningsverklaringen onnodige administratieve en (enige) financiële lasten tot gevolg gehad. Ook voor de hoofdstembureaugemeenten vormt de regeling een onnodige administratieve lastenverzwaring.

De ervaringen van de groeperingen die uiteindelijk door het niet voldoen aan het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen geen kandidatenlijst hebben ingediend, komen overeen met de doelstelling van de regeling, te weten het voorkomen van een lichtvaardige kandidaatstelling.

Naar mijn mening heeft de verhoging van het aantal verklaringen derhalve gezorgd voor een redelijke drempel.

Ik ben van mening dat de doelstelling van het vereiste van het overleggen van ondersteuningsverklaringen, te weten het voorkomen van lichtvaardige kandidaatstelling, is behaald, maar dat op basis van deze ervaringen het wel wenselijk is, dat het vereiste van inlevering van ondersteuningsverklaringen afgeschaft wordt voor die groeperingen die reeds zitting hebben in het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.

In de discussie over verhoging van het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen, die gevoerd werd bij de behandeling van de wetswijziging in 1996, gaf de PvdA-fractie aan het niet eens te zijn met het stellen van de eis van ondersteuningsverklaringen aan alleen nieuwe partijen. Het voorstel om het vereiste van de ondersteuningsverklaring te vermenigvuldigen, in de meeste gevallen zelfs te verviervoudigen, zou

betekenen, dat bij de volgende verkiezingen nieuwe partijen aan een vijf keer zo hoge eis moeten voldoen dan zittende groeperingen ooit hebben gedaan. Uit een oogpunt van «gelijke behandeling» achtte het kamerlid Rehwinkel dat onterecht. Hij bepleitte dat vooral partijen die «gunstig» worden behandeld, oog zouden moeten hebben voor gelijke behandeling. Zittende partijen zijn, naar zijn mening, al in veel opzichten in het voordeel ten opzichte van nieuwe partijen. Zo is registratie van de aanduiding niet meer nodig en heeft men zich beter kunnen profileren. Ook heeft men de beschikking over zendtijd. Bij verkiezingen dient telkens weer te blijken dat deelname daaraan wordt ondersteund. Wanneer deze eis opnieuw aan zittende groeperingen wordt gesteld, zal dit voor de meeste van deze partijen wat lastig maar niet onoverkomelijk zijn.¹

Door de VVD-fractie werd de vraag gesteld waarom voor partijen die hun bestaansrecht hebben bewezen en altijd ver boven de kiesdrempel uitkomen de bureaucratische rompslomp van 50 handtekeningen per kieskring gecreëerd moest worden. Door het kamerlid Rehwinkel werd erop gewezen, dat voor de zittende politieke partijen die drempel in veel gevallen vijf keer zo laag lag. Het leek hem dan ook juist dat, indien voor nieuwe partijen een veel hogere drempel ingesteld wordt, deze ook gaat gelden voor de zittende groeperingen. Het ging hem erom dat de eis die nu aan nieuwe partijen wordt opgelegd op zijn minst ook één keer aan zittende politieke partijen wordt gesteld.²

Staatssecretaris Kohnstamm was van oordeel dat het hier niet ging om gelijke gevallen. Bij zittende politieke partijen gaat het, zo meende hij, niet alleen om het verkrijgen van mandaat maar ook om het afleggen van verantwoording aan de kiezer.³ De meerderheid van de kamer volgde toentertijd echter de mening van de PvdA-fractie.

Ik vind het van belang hierbij op te merken dat de hierboven weergegeven discussie zich afspeelde in het kader van het oorspronkelijke voorstel om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen tot 50 per kieskring. Bij amendement is dit aantal uiteindelijk op 30 vastgesteld. Tevens is van belang dat de nu zittende partijen bij de laatstgehouden verkiezingen inmiddels aan dit nieuwe vereiste voldaan hebben. In de destijds gevoerde discussie werd vanuit het oogpunt van gelijke behandeling gesteld, dat de zittende politieke partijen in elk geval eenmaal aan het nieuwe vereiste voldaan zouden moeten hebben. Aan dit argument komt, nu aan dit vereiste voldaan is, een minder doorslaggevende plaats toe.

Ik ben van mening dat de uit de evaluatie gebleken administratieve lasten, die door het merendeel van de betrokkenen als onnodig worden ervaren, zwaar dienen te wegen. Bij de wijziging van de Kieswet in 1989 vormde de administratieve rompslomp op zichzelf het argument om het vereiste van ondersteuningsverklaringen niet meer voor zittende politieke partijen te laten gelden.

Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat het wenselijk is het vereiste van inlevering van ondersteuningsverklaringen af te schaffen voor die groeperingen die reeds zitting hebben in het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. Zowel de Kiesraad als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten steunen het voorstel om het vereiste van inlevering van ondersteuningsverklaringen voor zittende partijen af te schaffen. De voorgestelde wetswijziging strekt daartoe.

6. Kiesrecht Nederlanders in het buitenland

In de evaluatienota van 15 juni 1999, kenmerk CW99/U2110, over het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland, die op 15 juni 1999 is toegezonden aan de Tweede Kamer, is onder meer aandacht besteed aan de klacht van een aantal kiezers dat het stemgeheim bij het stemmen per brief onvoldoende gewaarborgd is. Hoewel die klacht gelet op de wettelijke procedure zoals deze is vastgelegd in artikel M 10 van de Kieswet niet

¹ Handelingen II 1996/1997, blz. 5501, l.k.

² Handelingen II 1996/1997, blz. 5502, r.k.

³ Handelingen II 1996/1997, blz. 5820, m.k.

zonder meer terecht werd geoordeeld, heeft mijn ambtsvoorganger zich bereid verklaard aan deze klacht tegemoet te komen door het introduceren van de mogelijkheid het briefstembiljet in een afzonderlijke enveloppe te doen. Een belangrijke overweging daarbij was, dat de reden welke destijds bij de invoering van het stemmen per brief gold, niet langer van toepassing was. Toen namelijk in 1983 het briefstemmen werd ingevoerd, is afgezien van het gebruikmaken van een extra enveloppe, omdat het uit een oogpunt van bescherming van het stemgeheim bezwaren zou oproepen dat stembiljetten die in een enveloppe gestoken waren, zich van andere, niet in een enveloppe gestoken stembiljetten zouden onderscheiden. Aangezien briefstemmen inmiddels gezonden worden aan stembureaus die uitsluitend bestemd zijn voor per brief uit te brengen stemmen, is het destijds genoemde bezwaar niet meer van toepassing. Alvorens over de invoering van de extra enveloppe concrete voorstellen te doen, heeft mijn ambtsvoorganger hierover het advies van de Kiesraad ingewonnen. Dat advies is uitgebracht op 5 oktober 1999, kenmerk KR99/69 953, en komt neer op het volgende.

Ook de Kiesraad is van mening dat het stemgeheim in de huidige wettelijke procedure voldoende gewaarborgd is. Dit neemt niet weg dat het niet onbegrijpelijk is dat het voorschrift dat het briefstembiljet en het stembiljet in één enveloppe moeten worden gedaan, bij sommige kiezers wantrouwen wekt. Het is eenvoudig om het stembiljet te openen voordat het in de stembus wordt gestoken en aldus het stemgeheim te schenden. Indien het stembiljet door de kiezer in een aparte enveloppe wordt gestoken die vervolgens wordt dichtgeplakt, wordt een extra droepel ingebouwd tegen schending van het stemgeheim, aldus het oordeel van de Kiesraad. In hetzelfde advies doet de Kiesraad een aantal aanbevelingen over de wijze waarop deze extra waarborg het beste in het wettelijk systeem ingepast kan worden. Een daarvan is, dat het niet nodig is om het gebruik van de extra enveloppe verplicht te stellen. Met deze aanbeveling kan ik mij verenigen. Als uitgangspunt hanteer ik wel dat de Nederlander gebruik maakt van de extra enveloppe die hem wordt toegezonden. Indien het stembiljet niet in de extra enveloppe is gestoken, heeft dit echter geen consequenties voor de geldigheid van de stem. Voor het overige heeft de Kiesraad een aantal wetstechnische aanbevelingen gedaan welke door mij zijn opgevolgd.

In zijn advies van 31 augustus 2000 merkt de Kiesraad nog op dat het niet ondenkbaar is dat bij het openen van de enveloppen voor de stembiljetten blijkt dat zich in een of meer van die enveloppen geen stembiljet bevindt of juist meer dan één. De Kiesraad stelt voor om in hoofdstuk N een bepaling op te nemen dat van deze situatie aantekening wordt gemaakt en dat indien zich meer dan één stembiljet in één enveloppe bevinden, deze biljetten terzijde worden gelegd en in een verzegelde enveloppe worden gedaan. Uit het proces-verbaal kan zo duidelijk worden waarom het aantal uitgebrachte stemmen niet overeenkomt met het aantal ontvangen retourenveloppen minus het aantal terzijde gelegde retourenveloppen. Het ontwerp is in die zin aangepast.

In het evaluatierapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat als bijlage bij de evaluatienota van 15 juni 1999 is gevoegd, is de aanbeveling gedaan de ressorten van een aantal briefstembureaus uit te breiden. In de evaluatienota heb ik kenbaar gemaakt er geen bezwaar tegen te hebben deze aanbeveling te volgen, maar tegelijkertijd aangegeven dat deze aanbeveling niet zonder wetswijziging uitgevoerd kan worden. Hoewel artikel M 13 niet expliciet verbiedt dat een briefstembureau voor andere landen dienst kan doen dan het land waar de diplomatieke post waarbij het briefstembureau ingesteld is, gevestigd is, kan dit wel afgeleid worden uit de bewoordingen en de systematiek van het huidige artikel M 13. Wat de bewoordingen betreft wijs ik op de zinsnede «kan ... *in een land* een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland

aanwijzen waar een briefstembureau wordt ingesteld.» Deze tekst doet niet vermoeden dat een dergelijke aanwijzing ook kan gelden voor andere landen dan het land waar de betreffende diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging gevestigd is.

Wat de systematiek betreft, wijs ik op het tweede lid van artikel M 13, waarin staat dat een aanwijzing in elk geval geschiedt in landen buiten de Europese Gemeenschap waar bij de laatstgehouden verkiezing ten minste 500 als kiezer geregistreerde Nederlanders woonplaats hadden. Als er meer landen onder één briefstembureau kunnen vallen, heeft het geen zin om een dergelijk criterium aan één land te relateren.

Vervolgens volgt uit de uitzonderingen op het positieve criterium, dat de wetgever uitgegaan is van de gedachte dat een briefstembureau maar voor één land kan gelden. Een briefstembureau is namelijk niet toegestaan als het betreffende land dat niet toelaat. Als één briefstembureau ook voor meer landen kan gelden, had ook aangegeven moeten worden dat een briefstembureau niet kan gelden voor landen buiten het land van vestiging indien in die landen ook een verbod van de vestiging van een briefstembureau zou gelden. Verder is de omstandigheid dat een briefstembureau niet ingesteld kan worden in een land waarin geen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, niet relevant als dat land vanuit een ander land bediend kan worden. Voorts had bij beletselen wegens overwegingen van buitenlands beleid of feitelijke omstandigheden mede melding gemaakt moeten worden of en in hoeverre dit soort beletselen mede een rol spelen bij de aanwijzing van andere landen dan het land van vestiging ten behoeve waarvan het briefstembureau werkzaam kan zijn.

Ten slotte stelt de wetsgeschiedenis buiten twijfel dat het niet toegestaan is dat een briefstembureau voor meerdere ressorten werkzaam is. Uit de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheid tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba, waarin de initiatiefnemers meedelen dat het regeringsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel als het ware in elkaar geschoven worden, citeer ik de volgende passage:

ad f: In het initiatiefvoorstel was voorzien in de mogelijkheid om in één land meer dan één briefstembureau in te richten, bijv. op de ambassade en tegelijkertijd op één of meer consulaten(-generaal). Ook was in dit voorstel voorzien in de mogelijkheid om één briefstembureau aan te wijzen voor meer dan één land. Beide voorzieningen waren niet opgenomen in het regeringsvoorstel. In de thans voorgestelde regeling komen zij beiden niet meer voor. Bij nader inzien zijn wij met de leden van de fractie van het CDA en het lid van de RPF-fractie – en in navolging van het regeringsvoorstel – van oordeel dat het de voorkeur verdient om eerst enige ervaring met de nieuwe regeling op te doen, alvorens deze mogelijkerwijs nader te compliceren in de zin, zoals aanvankelijk door ons voorgesteld.¹

In het nieuwe tweede lid van artikel M 13 wordt nu uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat een briefstembureau ook voor kiezers woonachtig in andere landen dan het land waarin de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland gevestigd is, ingesteld kan worden. De Kiesraad geeft in zijn advies van 31 augustus 2000 aan dat hij hiertegen geen bezwaar heeft. Wel geeft hij aan dat het uitgangspunt moet zijn, dat de postverbinding tussen het land waar het briefstembureau wordt ingesteld en de landen waarvoor dit briefstembureau geldt, beter is dan tussen Nederland en de desbetreffende landen.

¹ Kamerstukken II 1992/1993, 22 315, nr. 10.

Van de gelegenheid om artikel M 13 te wijzigen in verband met de uitbreiding van ressorten wordt tevens gebruik gemaakt dit artikel flexibeler te maken. De huidige opzet bevat een systeem van geboden en verboden. Onder bepaalde omstandigheden moet een briefstembureau ingesteld worden en onder andere omstandigheden mag dat beslist niet. Voortschrijdend inzicht doet de vraag rijzen of er niet van uitgegaan mag worden dat de minister van Buitenlandse Zaken een briefstembureau instelt telkens wanneer dat nuttig en mogelijk is. Het is dan niet nodig expliciet in de wet op te nemen in welke gevallen een briefstembureau ingesteld moet worden en in welke gevallen dat beslist niet toegestaan is. Uitvoering geven aan deze gedachte betekent dat artikel M 13 beperkt wordt tot het aan de Minister van Buitenlandse Zaken verlenen van een discretionaire bevoegdheid. Het oorspronkelijke tweede lid van artikel M 13 komt hierdoor in zijn geheel te vervallen. Vanwege de verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van het kiesstelsel als geheel blijft de medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewenst.

7. Registratie van de aanduiding voor de Eerste-Kamerverkiezingen

Bij de herziening van de Kieswet in 1989 is geregeld dat politieke groeperingen met een aanduiding boven de lijst kunnen deelnemen aan de Eerste-Kamerverkiezingen. Voor 1989 stond bij deze verkiezing uitsluitend een nummer boven de lijst. Anders dan bij de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen is niet voorzien in een apart register van aanduidingen voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Geregeld is dat de aanduidingen die zijn geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer kunnen worden gebruikt bij de verkiezingen van de Eerste Kamer (artikel R 7, eerste lid, van de Kieswet). Van een apart register is – zo blijkt uit de memorie van toelichting – omwille van de eenvoud afgezien. In de memorie van toelichting werd de verwachting uitgesproken dat aan de Eerste-Kamerverkiezingen geen groeperingen zouden deelnemen die niet voor de Tweede-Kamerverkiezingen zouden zijn geregistreerd¹. Deze verwachting is echter niet juist gebleken.

De Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) heeft op 25 maart 1999 een verzoek ingediend bij de Kiesraad tot registratie van de aanduiding van die groepering voor de Tweede-Kamerverkiezingen met als oogmerk om onder die aanduiding aan de Eerste-Kamerverkiezingen deel te nemen. Een politieke groepering die aan de verkiezingen voor de Eerste Kamer wil deelnemen met een aanduiding boven de lijst, dient haar aanduiding te laten registreren voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Hiervoor moet een waarborgsom van f 1000,- worden betaald. Deze wordt terugbetaald indien de groepering voor de eerstvolgende Tweede-Kamerverkiezing na de beslissing op het verzoek om registratie een geldige kandidatenlijst inlevert (artikel G 1, tweede lid, Kieswet). De aanduiding wordt in het register geschrapt indien de aanduiding bij de laatstgehouden Tweede-Kamerverkiezing niet boven een kandidatenlijst is geplaatst (artikel G 1, zevende lid, onder d, Kieswet). Dit betekent dat een politieke groepering die uitsluitend aan de Eerste-Kamerverkiezingen deelneemt met een aanduiding boven haar lijst, na elke verkiezing voor de Tweede Kamer haar aanduiding opnieuw moet laten registreren. De voor ieder verzoek te betalen waarborgsom vervalt daarbij telkens aan het Rijk.

Ik vind het niet redelijk dat partijen die wel aan de Eerste-Kamerverkiezingen willen deelnemen, maar niet aan de Tweede-Kamerverkiezingen, voor wat betreft de registratie van hun aanduiding anders behandeld worden dan partijen die aan beide verkiezingen willen deelnemen, zonder dat daarvoor een reden bestaat. Dat partijen ook uitsluitend met een

¹ Kamerstukken II 1987/1988, 20 264, nr. 3, blz. 87.

nummer boven de lijst aan de Eerste-Kamerverkiezingen kunnen deelnemen doet daaraan niet af. De mogelijkheid van het gebruik van een aanduiding is blijkens de memorie van toelichting in 1989, ingevoerd omdat de toegankelijkheid van het proces-verbaal voor derden te wensen overlaat indien geen aanduidingen boven de lijst worden geplaatst. Bovendien heeft, aldus de toelichting, het ontbreken van partij-aanduidingen er een enkele maal toe geleid dat een lid van provinciale staten zich heeft vergist bij het uitbrengen van zijn stem. Aangezien deze argumenten ook gelden ten aanzien van partijen die alleen aan de Eerste-Kamerverkiezingen willen deelnemen, ligt een wijziging van de Kieswet op dit punt in de rede.

De Kiesraad heeft naar aanleiding van het registratieverzoek van de aanduiding van de OSF en haar verzoek om terugbetaling van de waarborgsom reeds op 3 april 2000, kenmerk KR2000/55 100, een advies aan mij uitgebracht ten aanzien van de registratie van de aanduiding van de Eerste-Kamerverkiezing. De Kiesraad heeft geadviseerd de Kieswet op dit punt te wijzigen.

Ik ben met de Kiesraad van mening dat het uitgangspunt moet worden gehandhaafd dat de voor de Tweede-Kamerverkiezingen geregistreerde aanduidingen ook kunnen worden gebruikt voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Reden hiervoor is dat het overgrote deel van de partijen dat deelneemt aan de Eerste-Kamerverkiezingen ook deelneemt aan de Tweede-Kamerverkiezingen. Het apart voor de Eerste-Kamerverkiezingen laten registreren van de aanduidingen van deze groeperingen betekent een onnodige administratieve ballast voor zowel de partijen als het centraal stembureau. Volstaan kan worden met een aanvullend register voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Hiertoe wordt voorgesteld, in hoofdstuk Q een bepaling op te nemen die een register voor de Eerste-Kamerverkiezingen regelt. Tevens worden er wijzigingen aangebracht in de artikelen R 7 en S 8 van de Kieswet.

Een wijziging van artikel G 1 van de Kieswet als gevolg van het opnemen van de mogelijkheid tot registratie ten behoeve van de Eerste-Kamerverkiezingen, in verband met de mogelijkheid dat een groepering verzoekt om registratie van de aanduiding in het in artikel G 1 bedoelde register, terwijl een andere groepering deze aanduiding reeds heeft laten registreren in het register bedoeld in artikel Q 6 of daartoe reeds eerder een verzoek heeft gedaan waarop nog geen beslissing is genomen, is niet nodig. Het is duidelijk dat in dat geval het verzoek ex artikel G 1 moet worden afgewezen. De afwijzingsgrond in artikel G 1, vierde lid, onder c («de aanduiding is anderszins misleidend voor de kiezers»), biedt hiervoor voldoende mogelijkheden.

8. Inlevering kopie geldig legitimatiebewijs bij kandidaatstelling Eerste-Kamerverkiezing

Bij wijziging van de Kieswet in 1997 (Stb. 1997, 299) is bepaald dat bij de kandidatenlijst een kopie van een geldig legitimatiebewijs moet worden overgelegd van iedere kandidaat die geen zitting heeft in de Eerste Kamer (artikel R 8, derde lid). Bij de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen is bepaald dat bij het ontbreken van de kopie van het legitimatiebewijs, de instemmingsverklaring geacht wordt te ontbreken (vergelijk artikel H 9, derde lid). Dit heeft tot gevolg dat het ontbreken van de bedoelde kopie bij die verkiezingen leidt tot het schrappen van de naam van de kandidaat op de lijst door het centraal stembureau (tenzij gebruik is gemaakt van de gelegenheid om het verzuim te herstellen en alsnog een kopie wordt overgelegd). Gelet op het doel van dit voorschrift, namelijk het voorkomen dat personen buiten hun wil kandidaat worden gesteld, vormt het

schrappen van de naam van de kandidaat bij het ontbreken van de kopie een logisch gevolg.

De Kiesraad heeft in zijn advies van 5 oktober 1999, kenmerk KR99/88 363 over het legitimatiebewijs en het inleveren van de kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen aangegeven, dat het vereiste van artikel R 8, derde lid, ten onrechte niet gesanctioneerd wordt, aangezien bij deze bepaling niet is opgenomen dat indien een kopie van een legitimatiebewijs ontbreekt, de instemmingverklaring geacht wordt te ontbreken. Ik vind een dergelijk gevolg wenselijk, mede gezien het bepaalde in vergelijkbare bepalingen in de Kieswet. Om die reden wordt aan artikel R 8, derde lid, toegevoegd dat van de kandidaat waarvan een kopie van een geldig legitimatiebewijs ontbreekt, de verklaring van instemming van die kandidaat geacht wordt te ontbreken.

9. Inlevering kandidatenlijst voor Eerste-Kamerverkiezing

Voor de herziening van de Kieswet in 1989 was in artikel R 1, eerste lid, van de Kieswet bepaald, dat de inlevering van de kandidatenlijsten ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer persoonlijk moest plaatsvinden door een lid van provinciale staten. Met de wijziging van de Kieswet in 1989 is het voorschrift van persoonlijke inlevering vervallen.

Wel is deze bepaling steeds zo uitgelegd dat inlevering persoonlijk moet plaatsvinden door degene die als inleveraar op de lijst staat vermeld. Dit kan iedereen zijn. Ook bij de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen vindt inlevering persoonlijk plaats, in dat geval door een kiezer (artikel H 3, eerste lid, van de Kieswet).

Bij de laatstgehouden verkiezingen is de gangbare interpretatie van artikel R 1, eerste lid, bestreden. In verschillende provincies werden de lijsten met als eerste kandidaat Herkenhoff niet persoonlijk ingeleverd, maar door middel van de post. Deze lijsten zijn door de Kiesraad ongeldig verklaard omdat zij niet persoonlijk waren ingeleverd. De Kiesraad heeft daarbij overwogen dat de term «ingeleverd» in artikel S 3, aanhef en onder a, duidt op inlevering in persoon en niet op bezorging per post. Tegen deze beslissing is door belanghebbende beroep aangetekend bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De Afdeling heeft de interpretatie van de Kiesraad gevolgd en het beroep ongeldig verklaard. Om mogelijke verwarring in de toekomst te voorkomen over de wijze waarop een kandidatenlijst ingeleverd dient te worden, is een wijziging van de betreffende bepalingen in de Kieswet aangewezen. In zijn brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 september 1999¹ heeft mijn ambtsvoorganger dan ook aangegeven voornemens te zijn om de Kieswet op dit punt te wijzigen.

De Kiesraad heeft in zijn advies van 5 oktober 1999, kenmerk KR99/88 363, over het legitimatiebewijs en het inleveren van de kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen ook geadviseerd een dergelijke wijziging door te voeren. De Kiesraad geeft in zijn advies aan dat hij, gelet op het proces van de kandidaatstelling, hecht aan een inlevering in persoon. In de eerste plaats omdat aldus nauwelijks een misverstand kan ontstaan over de vraag of stukken zijn ingeleverd en over het tijdstip waarop de inlevering heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats omdat de inleveraar verantwoordelijk is voor het herstel van verzuimen en bij inlevering van de lijst kan worden gewezen op omissies, die dan nog voor 17.00 uur kunnen worden hersteld. Dit komt in de praktijk geregeld voor. Hierdoor kan een verzuimprocedure worden voorkomen. Artikel R 1 wordt dan ook in bovenstaande zin gewijzigd.

¹ Kamerstukken II 1998/1999, 26 200 VII, nr. 61.

10. Registratie EU-onderdanen bij verkiezingen voor het Europees Parlement

De onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die in Nederland woont en hier wil stemmen voor de verkiezingen van het Europees Parlement moet zich als kiezer laten registreren in de gemeente waarvan hij ingezetene is. Anders dan bij Nederlandse kiezers wordt zijn kiesgerechtigdheid dus niet automatisch geregistreerd. Registratie op verzoek is noodzakelijk op grond van richtlijn 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG L 329). De regeling werd voor het eerst toegepast bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999. Voor de verkiezingen van 1994 werd de kiesgerechtigdheid van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie in Nederland wel automatisch geregistreerd, met toepassing van een inmiddels uitgewerkte overgangsregeling.

Bij wijze van overgangsmaatregel is in verband met de verkiezing van 1999 aan alle in Nederland wonende onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie een formulier toegezonden waarmee zij konden verzoeken als kiezer in Nederland geregistreerd te worden. Voor dit verzoek tot registratie werd het model Y 32 vastgesteld.

Het is van belang dat ook aan alle onderdanen van andere lidstaten die zich sindsdien in een Nederlandse gemeente hebben gevestigd of die zich nog zullen vestigen, het formulier Y 32 wordt overhandigd, waarmee zij om registratie van de kiesgerechtigdheid in Nederland kunnen verzoeken. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Kieswet, ter nadere uitvoering van de bovengenoemde richtlijn (Stb. 1994, 58), waarbij ook artikel Y 32 werd gewijzigd, is aangegeven dat een onderdaan van een andere lidstaat die zich bij de gemeente waarin hij woont komt melden om opgenomen te worden in de gemeentelijke administratie, wordt gewezen op de mogelijkheid zich als kiesgerechtigde te laten registreren, en dat hem daartoe een formulier wordt overhandigd. In de praktijk blijkt dit niet altijd te geschieden, waardoor met name bij verhuizing van de EU-onderdaan naar een andere Nederlandse gemeente misverstanden kunnen ontstaan over de vraag of hij al of niet in Nederland wenst te stemmen. Door de toevoeging van een nieuw vijfde lid aan artikel Y 32 worden burgemeester en wethouders verplicht aan iedere onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zich van buiten Nederland in de gemeente vestigt of hervestigt een formulier Y 32 te overhandigen, waarmee betrokkene registratie van zijn kiesgerechtigdheid kan verzoeken voor de verkiezingen van het Europees Parlement in Nederland.

De verplichting geldt ook bij hervestiging vanuit het buitenland, aangezien op grond van artikel Y 33, eerste lid, de kiesgerechtigdheid geregistreerd blijft zolang betrokkene ingezetene is van een Nederlandse gemeente. Hieruit kan worden afgeleid dat de kiesgerechtigdheid van een onderdaan van een andere lidstaat, die zich laat uitschrijven uit de Nederlandse gemeente om zich buiten Nederland te vestigen, geschrapt dient te worden. Indien de onderdaan van een andere lidstaat zich vervolgens opnieuw vestigt in een Nederlandse gemeente, dient hij behandeld te worden als een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zich voor het eerst vestigt in een Nederlandse gemeente. Gemeenten zijn dan verplicht betrokken persoon (opnieuw) een formulier Y 32 te overhandigen, waarmee hij zijn kiesgerechtigdheid dan opnieuw kan doen registreren.

De Kiesraad heeft in zijn advies van 31 augustus 2000 aangegeven in te kunnen stemmen met dit voorstel. De VNG merkt op in haar advies van 29 augustus 2000, dat het praktischer en efficiënter lijkt om tijdig voor de kandidaatstelling alle EU-onderdanen te selecteren die zich vanaf de kandidaatsstelling van de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement hebben gevestigd in Nederland. De VNG is van mening dat deze werkwijze tijdbesparend is en dat fouten vrijwel uitgesloten zijn. Ik deel deze opvatting niet. Naar mijn mening is het efficiënter en minder tijdrovend iedere EU-onderdaan die zich van buiten Nederland in een Nederlandse gemeente vestigt, direct bij vestiging een formulier te overhandigen, dan eenmaal in de vijf jaar na te gaan wie zich in de gemeente hebben gevestigd van buiten Nederland en deze personen een formulier en begeleidend schrijven toe te zenden.

De registratie van de kiesgerechtigdheid van onderdanen van niet-Nederlanders die onderdaan zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie is permanent. Men behoeft dus niet voor elke verkiezing van het Europees Parlement opnieuw een verzoek tot registratie te doen. Bij verhuizing naar een andere gemeente gaan de gegevens omtrent de kiesgerechtigdheid, die in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden bijgehouden, automatisch over van de oude naar de nieuwe gemeente.

In artikel Y 33 worden de gronden weergegeven waarop burgemeester en wethouders over kunnen gaan tot schrapping van de kiesgerechtigdheid van de onderdaan van een andere lidstaat. Burgemeester en wethouders dienen de registratie van de kiesgerechtigdheid te schrappen op verzoek van betrokkene en indien aan hen omstandigheden bekend worden op grond waarvan de desbetreffende persoon niet als kiezer behoort te zijn geregistreerd. Het feit dat een onderdaan van een andere lidstaat niet langer ingezetene is van een Nederlandse gemeente is een reden om tot schrapping over te gaan. Echter ook het feit dat de betrokkene het Nederlanderschap verkrijgt, is een reden om tot schrapping van de aantekening die geplaatst is op grond van artikel Y 32, over te gaan. De richtlijn 93/109/EG ziet immers uitsluitend op onderdanen van een EU-lidstaat, die niet de nationaliteit hebben van de lidstaat waarin zijn verblijven. De kiesgerechtigdheid van de betrokkene wordt op grond van het feit dat hij Nederlander is geworden, automatisch geregistreerd. Uit de huidige tekst is onvoldoende duidelijk dat de verkrijging van het Nederlanderschap een reden is om tot schrapping van de kiesgerechtigdheid over te gaan. Het nieuw toegevoegde artikel Y 33a biedt een expliciete grond om tot schrapping over te gaan.

Naar mening van de Kiesraad is het nieuw ingevoegde artikel Y 33a een overbodige bepaling. De Kiesraad geeft aan in zijn advies dat zodra betrokkene Nederlander wordt, zijn kiesgerechtigdheid is geregistreerd op grond van hoofdstuk D van de Kieswet. Volgens de Kiesraad doet hoofdstuk Y dan niet meer terzake, aangezien van betrokkene dan in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) geen gegevens meer «bestaan» als niet-Nederlander. Deze opvatting doet echter geen recht aan de GBA-systematiek. Er blijven namelijk wel verschillende gegevens in de gemeentelijke basisadministratie geregistreerd ook nadat betrokkenen tot Nederlander zijn genaturaliseerd (zoals bijvoorbeeld het verblijfsrecht). Het schrappen van gegevens uit de GBA is dus geen vanzelfsprekendheid en in veel gevallen gaan gemeenten niet tot schrapping over. Een bepaling in de Kieswet die de grondslag biedt voor schrapping van de registratie van de kiesgerechtigdheid als bedoeld in artikel Y 32, eerste lid, indien betrokkene het Nederlanderschap verkrijgt, is dan ook wenselijk.

Bij een schrapping op grond van artikel Y 33 van de registratie van de kiesgerechtigdheid van een onderdaan van een andere lidstaat dient de

autoriteit van de lidstaat van herkomst door burgemeester en wethouders op de hoogte te worden gebracht van het feit dat de registratie is geschrapt. In tegenstelling tot de schrapping op grond van artikel Y 33, is het niet noodzakelijk dat schrapping op grond van het feit dat betrokkene het Nederlandschap heeft verkregen, wordt medegedeeld aan de autoriteit van de lidstaat van herkomst van betrokkene en aan de betrokkene zelf. Aan de feitelijke situatie dat de betrokkene zijn kiesrecht uitsluitend in Nederland mag uitoefenen, verandert namelijk niets; de kiesgerechtigdheid van de betrokken onderdaan blijft in Nederland geregistreerd. In eerste instantie heeft betrokkene er voor geopteerd om zijn kiesrecht in Nederland uit te oefenen, na verkrijging van het Nederlandschap volgt dit automatisch uit de wet. In het nieuw ingevoegde artikel Y 33a is derhalve afgezien van de verplichting voor burgemeester en wethouders om de autoriteit van de lidstaat van herkomst van de onderdaan op de hoogte te brengen van de schrapping.

In dit wetsvoorstel is tevens voorzien in een wijziging in het orgaan aan wie de registratie van de kiesgerechtigdheid of de schrapping daarvan op grond van artikel Y 33 medegedeeld dient te worden. De richtlijn 93/109/EG schrijft voor dat deze mededelingen worden gedaan aan de autoriteit van de betrokken lidstaat. Dit voorschrift was nog niet vastgelegd in de Kieswet. In de betreffende bepalingen werd bepaald dat de mededelingen gedaan moesten worden aan de vertegenwoordigers in Nederland van de lidstaat waarvan betrokkene onderdaan is. Door de onderhavige wetswijziging wordt bewerkstelligd, dat deze mededelingen niet meer via de vertegenwoordigers van de lidstaten naar de autoriteiten van de lidstaten wordt gezonden, maar rechtstreeks.

11. Strafbaarstelling van het ronselen van ondersteuningsverklaringen

Bij elke verkiezing is het zogenoemde ronselen van ondersteuningsverklaringen een punt van aandacht. Zowel de Tweede Kamer als de verantwoordelijke bewindspersonen hebben zich meermalen negatief uitgesproken over dit verschijnsel. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en de gemeenteraad in 1986 werden onregelmatigheden geconstateerd bij de ondertekening van de ondersteuningsverklaringen. Sommige ondertekenaars hadden onder valse voorstelling van zaken hun handtekening geplaatst onder wat was voorgesteld als een actie tegen hogere gasprijzen. Tijdens de verkiezingen in 1986 werden voorts valse handtekeningen gezet onder namen en adressen, die zonder medeweten van betrokkenen uit het telefoonboek waren overgenomen. Het zogenoemde ronselen van ondersteuningsverklaringen werd de laatste jaren vaak in verband gebracht met groeperingen uit de rechts-extreme hoek. In 1998 werden door de Centrumdemocraten (CD) in de gemeente Nijmegen op een zodanige wijze ondersteuningsverklaringen geworven dat de politie aanleiding heeft gezien om op te treden. Dit heeft een inbewaringstelling van de gemachtigde van de CD tot gevolg gehad. In Leiden zou door de CD geld zijn betaald aan ondertekenaars van ondersteuningsverklaringen.

Naar aanleiding van deze kwestie heeft het Tweede-Kamerlid Rehwinkel kamervragen gesteld¹. Hierbij werd ook gevraagd na te gaan of de minister van BZK er een voorstander van zou zijn om het ronselen van ondersteuningsverklaringen strafbaar te stellen.

In antwoord op deze vragen is aangegeven dat strafbaarstelling wenselijk zou zijn, maar dat nog gestudeerd moest worden op de vraag hoe de technische vervolgbaarheid gestalte diende te krijgen. Hiertoe is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg gevoerd met het Ministerie van Justitie.

¹ Aangangsel Handelingen II 1997/1998; Vragen van het lid Rehwinkel over ondersteuningsverklaringen voor deelname aan gemeenteraadsverkiezingen (ingezonden 26 januari 1998).

Uit dit overleg is gebleken dat een handhaafbare bepaling, die het ook daadwerkelijk mogelijk maakt om effectief op te kunnen treden tegen eventuele overtreders, moeilijk te geven valt. Om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van het ronselen van ondersteuningsverklaringen is het noodzakelijk dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de intentie van degene die de verklaring heeft ondertekend. De bewijsproblematiek speelt daarbij een grote rol.

Er wordt vaak een parallel getrokken met de reeds bestaande strafbaarheid van het ronselen van volmachtstemmen. Hiermee bestaat evenwel een verschil. De strafbaarstelling van het ronselen van volmachten is met name ingegeven doordat daarmee de eerlijkheid van de verkiezingen rechtstreeks in het geding is. Bij het ronselen van ondersteuningsverklaringen is dat minder het geval. Daarnaast is het ronselen van volmachten als zodanig eenvoudiger te bewijzen, aangezien iedere kiezer behalve zijn eigen stem maar twee volmachtstemmen mag uitbrengen. Het feitelijk aantreffen van meer volmachten geeft dan al een vermoeden. Voorts bestaat er op het ondertekenen van een ondersteuningsverklaring publieke controle doordat de ondertekening in persoon op het gemeentehuis moet plaatsvinden, in tegenstelling tot het ondertekenen van een volmachtbewijs dat in de privé-sfeer plaats heeft.

Naar aanleiding van de opvattingen van de verschillende woordvoerders over de strafbaarstelling van het ronselen van ondersteuningsverklaringen heeft mijn ambtsvoorganger tijdens het Algemeen Overleg van 24 november 1999¹ aangegeven dat de handhaafbaarheid van een strafbaarstelling moeilijk te realiseren valt, maar dat de opvatting van de kamer op dit punt gevolgd zal worden Ik respecteer deze breed door de kamer ondersteunde wens. De artikelen die nu in de Kieswet zijn neergelegd over het (laten) omkopen tot het stemmen bij volmacht en het ronselen van volmachtstemmen heb ik als uitgangspunt genomen voor strafbepalingen ten aanzien van het afleggen van ondersteuningsverklaringen. De Kiesraad heeft in zijn advies van 31 augustus 2000 aangegeven dat het voldoende is te volstaan met de strafbaarstelling van de omkoping en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Een belangrijk argument, aldus de Kiesraad, om niet tot strafbaarstelling van ronselen over te gaan is dat elke ondersteuningsverklaring min of meer wordt verkregen door personen stelselmatig aan te spreken of persoonlijk te benaderen. Het stelselmatig aanspreken van personen of anderszins persoonlijk benaderen is de handelwijze die voor het ronselen van volmachten in de Kieswet is strafbaar gesteld. Vrijwel geen partij zal, aldus het advies van de Kiesraad, er in slagen voldoende ondersteuningsverklaringen te verzamelen zonder dat daartoe personen stelselmatig worden aangesproken of anderszins persoonlijk worden benaderd. Anders dan bij volmachtbewijzen waar het gaat om de overdracht van de stembevoegdheid is daar weinig op tegen. Ook de VNG geeft aan dat het stelselmatig aanspreken van personen niet altijd met kwade bedoelingen hoeft te zijn, waar bij te denken valt aan het aanspreken van personen vanuit kraampjes van politieke partijen op een markt. De VNG adviseert om in de formulering aan te geven dat het om ontoelaatbaar ronselen dient te gaan. Zoals hierboven al is aangegeven is het niet eenvoudig om aan te tonen wanneer het om ontoelaatbaar ronselen gaat. Gezien de bewijsproblematiek, de moeilijke handhaafbaarheid, maar met name de door de Kiesraad aangehaalde argumenten, geef ik de voorkeur aan strafbaarstelling van het (laten) omkopen van iemand tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII en 26 833, nr. 28.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdelen A tot en met C, G, Y, II

In deze onderdelen wordt bepaald dat het aantreden van de nieuwe kamer niet langer plaatsvindt op een dinsdag 13 dagen na de dag van stemming, maar op een donderdag 8 dagen na de dag van stemming. Voor een verdere toelichting verwijs ik naar paragraaf 3.

Onderdelen D, P, onder 2 en 3, Q tot en met T en V tot en met X

In deze onderdelen is de overheveling van de taken van de Kabinetten van de Gouverneurs naar de Vertegenwoordigingen van Nederland in de Nederlandse Antillen en in Aruba neergelegd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel.

Onderdeel E

Dit onderdeel bevat enkele technische aanpassingen van de tabel, bedoeld in artikel E 1, eerste lid, van de Kieswet.

Ten eerste betreft het wijziging van een provincienaam. De naam van de provincie Friesland is bij provinciaal besluit van 13 december 1995 veranderd in Fryslân. Deze aanpassing was ten onrechte nog niet doorgevoerd in de Kieswet.

Ten tweede betreft het een technische aanpassing als gevolg van een naamswijziging na gemeentelijke herindeling. Bij wet van 11 september 1996 tot gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's Hertogenbosch (Stb. 1996, 449) zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in de namen van de gemeenten die genoemd staan in kieskring 17, waaronder de gemeente Zevenbergen. Na de gemeentelijke herindeling per 1 januari 1997 is per 1 april 1998 de naam van de gemeente Zevenbergen door middel van een gemeentelijk besluit echter gewijzigd in Moerdijk. Door middel van deze wijziging wordt de Kieswet aan deze naamgeving aangepast.

Onderdelen F, K, EE, JJ, MM, NN, en XX

Bij besluit van 3 augustus 1998, Stct. 1998, 145, is bepaald dat met ingang van 1 oktober 1998 de naam van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gewijzigd wordt in Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze onderdelen wordt de Kieswet aangepast aan deze naamswijziging.

Onderdeel H

In paragraaf 5 wordt een toelichting gegeven op dit onderdeel.

Onderdeel I

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing.

Onderdeel J

In paragraaf 2 wordt een toelichting gegeven op dit onderdeel.

In paragraaf 6 wordt een toelichting gegeven op dit onderdeel.

Onderdeel Z

Deze toevoeging maakt duidelijk dat een kandidaat slechts gekozen kan worden op een lijst, indien aan de lijst of de gelijklopende lijsten voldoende zetels zijn toegewezen.

Onderdelen AA, CC, GG

Aan het einde van hoofdstuk Q wordt een nieuw artikel Q 6 toegevoegd, dat de registratie van aanduidingen voor de Eerste-Kamerverkiezingen regelt. Door opnemng van dit artikel in hoofdstuk Q wordt bewerkstelligd dat de bepaling omtrent de registratie van de aanduiding vooraf gaat aan de bepalingen omtrent de kandidaatstelling, die in hoofdstuk R zijn neergelegd.

In artikel Q 6 wordt artikel G 1 in hoofdzaak van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van het achtste lid van artikel G 1 is echter geen reden, omdat de voor de verkiezingen van de Eerste Kamer geregistreerde aanduidingen niet doorwerken naar andere verkiezingen.

Wel bestaat behoefte aan een extra grond voor afwijzing van een verzoek om registratie, gelet op het uitgangspunt dat de voor de Tweede-Kamerverkiezingen geregistreerde aanduidingen tevens kunnen worden gebruikt voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Deze grond moet inhouden dat aanduidingen die reeds eerder voor de Tweede-Kamerverkiezingen zijn geregistreerd niet door een andere groepering voor de Eerste-Kamerverkiezingen kunnen worden geregistreerd. Tevens wordt bepaald dat verzoeken tot registratie van de aanduiding voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer prevaleren boven verzoeken voor de verkiezingen tot registratie van de aanduiding voor de verkiezingen van de Eerste Kamer, indien de eerstgenoemde verzoeken eerder of op dezelfde dag zijn gedaan als laatstgenoemde. Een soortgelijke bepaling is ook opgenomen in artikel Y 10 van de Kieswet (registratie van aanduiding voor verkiezingen van het Europees Parlement).

Het opnemen van de mogelijkheid van registratie voor de Eerste-Kamerverkiezingen vergt ook aanpassing van de artikelen R 7 en R 8 van de Kieswet. De regeling van registratie voor de Eerste-Kamerverkiezingen vereist voorts wijzigingen in enkele modellen bij de Kieswet en het Kiesbesluit. Dit betreft de modellen R 1 (punt 3 van de toelichting), R 7-1 en R 7-2. In deze modellen zal de verwijzing naar de registratie van de aanduiding voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer worden uitgebreid met een verwijzing naar de registratie voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.

Onderdelen BB en FF

In paragraaf 9 wordt een toelichting gegeven op deze onderdelen, waarnaar zij verwezen.

Onderdeel DD

Voor een toelichting op dit onderdeel verwijs ik naar paragraaf 8.

Bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gelden de stemmen van de leden van provinciale staten al naar gelang de provincie waar zij worden uitgebracht voor een bepaald aantal stemmen. Dit aantal stemmen wordt de stemwaarde genoemd. Artikel U 2 van de Kieswet bepaalt op welke wijze de stemwaarden worden berekend. De stemwaarde hangt onder meer af van het aantal inwoners van de provincie, zoals dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is bekendgemaakt in een publicatie. Deze publicatie van de stand van de bevolkingscijfers per 1 januari vindt doorgaans pas in mei of juni van het desbetreffende jaar plaats. Onder meer bij politieke partijen bestaat echter de behoefte om de stemwaarden reeds geruime tijd vóór de dag van stemming te weten. In de praktijk worden de stemwaarden daarom al vóór de dag van kandidaatstelling door het centraal stembureau berekend, met behulp van speciaal voor dat doel door het CBS gepubliceerde voorlopige inwonertallen.

De aldus berekende stemwaarden worden vervolgens door het centraal stembureau in de Staatscourant geplaatst.

Het huidige artikel U 2 van de Kieswet biedt voor de publicatie van de voorlopige inwonertallen en voor de publicatie van de met behulp daarvan berekende stemwaarden geen grondslag. Het gevolg hiervan is enerzijds, dat CBS en centraal stembureau niet verplicht zijn om deze aantallen bekend te maken, terwijl anderzijds niet kan worden uitgesloten dat de aldus gepubliceerde stemwaarden bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezing achterhaald blijken te zijn, indien intussen definitieve inwonertallen door het CBS zijn bekendgemaakt, die afwijken van de voorlopige.

De wijziging van artikel U 2 beoogt aan beide bezwaren tegemoet te komen. Op grond van het voorgestelde tweede, derde en vierde lid worden de stemwaarden uitsluitend gebaseerd op de uiterlijk drie weken voor de dag van kandidaatstelling door het CBS in de Staatscourant voor dat doel bekendgemaakte inwonertallen. Een latere publicatie van definitieve inwonertallen heeft daardoor geen invloed meer op de stemwaarden, zoals die door het centraal stembureau voor de dag van kandidaatstelling zijn berekend. Het nieuwe vijfde lid verplicht het centraal stembureau om de berekende stemwaarden voor de dag van stemming te publiceren in de Staatscourant. Een nadere omschrijving van de termijn voor deze publicatie is niet opgenomen, om de mogelijkheid te handhaven dat de bekendmaking van de stemwaarden tegelijk met enige andere door de Kieswet voorgeschreven publicaties geschiedt.

Onderdelen KK, LL, OO, PP, TT, UU en VV

De tekst van verschillende bepalingen in hoofdstuk Y van de Kieswet houdt in tegenstelling tot de richtlijn 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG L 329) geen of onvoldoende rekening met onderdanen van de Europese Unie die tevens de Nederlandse nationaliteit hebben. Voor deze onderdanen gelden de bepalingen van de hoofdstuk Y niet, aangezien hun kiesgerechtigdheid reeds geregistreerd is op grond van het feit dat zij de Nederlandse nationaliteit hebben (hoofdstuk D van de Kieswet). Door in de verschillende bepalingen de zinsnede «onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie» te vervangen door «niet-Nederlander die onderdaan is van een andere lidstaat van de Europese Unie» wordt duidelijk gemaakt dat de bepalingen alleen gelden voor EU-onderdanen die in Nederland woonachtig zijn, maar niet tevens de Nederlandse nationaliteit hebben.

Onderdelen QQ tot en met SS

In deze onderdelen worden wijzigingen aangebracht in de bepalingen die handelen over de registratie en de schrapping van de kiesgerechtigdheid van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 10.

Onderdeel WW

In dit onderdeel wordt een bepaling voorgesteld, die het (laten) omkopen tot het afleggen van ondersteuningsverklaringen strafbaar stelt. Het huidige artikel Z 4 van de Kieswet, die ziet op strafbaarstelling van het (laten) omkopen tot het stemmen bij volmacht, wordt hiertoe uitgebreid. Voor een verdere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 11 van het algemeen deel van de toelichting.

ARTIKEL II

Dit artikel bevat aanpassingen in de Kieswet, die noodzakelijk zijn bij inwerkingtreding van de wijziging van de Kieswet houdende verschuiving van de Tweede-Kamerverkiezing in geval deze in hetzelfde jaar valt als de raads- of statenverkiezing. Dit wetsvoorstel is recent door de Tweede Kamer aangenomen (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 009). Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van artikelen (wijziging van verschillende data) die ook in dit wetsvoorstel worden gewijzigd.

ARTIKEL III

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van deze wet. Aangezien in dit wetsvoorstel naar aanleiding van de verkiezingen van 1998 en 1999 verschillende maatregelen worden voorgesteld, hecht ik er bijzonder aan dat onderhavige wetswijziging tijdig vóór de verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer in 2002 in werking treedt.

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