

Vergaderjaar 1999–2000

**27 009**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

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

Op grond van de huidige Kieswet vindt bij samenvval van de Tweede-Kamerverkiezing met de gemeenteraads- of statenverkiezingen in één jaar, de Tweede-Kamerverkiezing plaats op de woensdag in de periode van 4 tot en met 10 mei. Onderhavig wetsvoorstel strekt er toe de periode waarin de Tweede-Kamerverkiezing valt in geval van samenvval met raads- of statenverkiezingen in één jaar, te verschuiven naar de periode van 11 tot en met 17 mei.

Aanleiding tot onderhavig wetsvoorstel vormt de datum van de Tweede-Kamerverkiezing in 1998. In 1998 viel deze verkiezing op woensdag 6 mei. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 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 uitvoerig gediscussieerd over een eventuele verschuiving van deze datum. Door een deel van de Tweede Kamer werd de datum 6 mei uiterst ongelukkig gevonden vanwege de daaraan voorafgaande periode met verschillende feest- en gedenkdagen. Voorts bestond de vrees dat veel Nederlanders, ondanks het feit dat de geadviseerde schoolvakantie op dinsdag 5 mei eindigde, toch de hele week van 5 mei op vakantie zouden zijn. Om die redenen werd het door een deel van de Kamer wenselijk gedacht, dat de verkiezingsdatum van 6 mei zou worden verschoven. Een verschuiving van de Tweede-Kamerverkiezing kon echter uitsluitend bij wet geschieden. Een ander deel van de Kamer was echter van oordeel dat de huidige datum gehandhaafd moest blijven.

Uiteindelijk is besloten de Tweede-Kamerverkiezing van 6 mei 1998 niet te verschuiven. Een daartoe strekkende motie werd verworpen (TK 1996–1997, 25 221/25 227, nr. 11). Wel heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de kamer toegezegd aan de Kiesraad advies te vragen over een structurele verschuiving van de verkiezingsperiode voor de Tweede-Kamerverkiezing indien deze verkiezingen in hetzelfde jaar worden gehouden als raads- of statenverkiezingen. Naar aanleiding van discussies in de Eerste Kamer bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel over de volgorde van verkiezingen in geval van samenvval Tweede-Kamerverkiezingen en raads- of statenverkiezingen in één jaar, heeft de

toenmalige Staatssecretaris de adviesaanvraag aan de Kiesraad uitgebreid met de vraag of een wisseling van de huidige volgorde wenselijk is. Ook op dit onderwerp zal onderstaand worden ingegaan. Naast advies aan de Kiesraad over beide onderwerpen, is hierover tevens advies gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en het Interprovinciaal Overleg.

Bij het opstellen van de onderhavige Memorie van Toelichting is dankbaar gebruik gemaakt van het terzake uitgebracht advies<sup>1</sup> van de Kiesraad. De adviezen<sup>1</sup> van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en het Interprovinciaal Overleg zijn eveneens in de toelichting verwerkt.

## **2. Voorgeschiedenis van de huidige regeling**

In de Nederlandse kieswetgeving geldt sinds lang, dat het tijdstip waarop periodieke verkiezingen worden gehouden, direct uit de wet zelf voortvloeit. Voor wijziging van verkiezingsdata is dus wetswijziging nodig. Bij de recente invoering van de mogelijkheid om op grond van zwaarwichtige redenen in beperkte mate van de wettelijke datum af te wijken, is dit stelsel ten principale nog eens uitdrukkelijk bevestigd (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).

In de loop der tijd zijn de wettelijke verkiezingstijdstippen nog al eens aan verandering onderhevig geweest. Voor een goed begrip van de thans gerezen problemen is het verhelderend de ontwikkelingen op dit punt weer te geven sinds de Kieswetwijziging van 6 juni 1985, Stb. 333. De beschrijving van de ontwikkelingen op dit punt zijn weergegeven in een bijlage bij deze memorie van toelichting. Tevens wordt in deze bijlage de voorgeschiedenis weergegeven van de discussie over de volgorde van de verkiezingen in geval van samenvval van de Tweede-Kamerverkiezingen en de raads- of statenverkiezingen in één jaar.

## **3. Beoordeling van de huidige regeling; verkiezing in de periode van 4 tot 10 mei**

In de recente discussie hebben twee argumenten een rol gespeeld op grond waarvan de datum van 6 mei 1998 als verkiezingsdatum ongelukkig werd geacht.

Ten eerste vallen in de aan de dag van de stemming voorafgaande week drie dagen die niet of minder geschikt werden geacht voor verkiezingsactiviteiten van politieke partijen, te weten 30 april, 4 mei en 5 mei. Ten tweede werd verwacht dat een groot aantal kiezers wegens vakantie niet zou gaan stemmen. De dagen 30 april en 5 mei zijn voor velen vrije dagen. In 1998 viel de geadviseerde mei-vakantie, ook wel tulpvakantie geheten, van 26 april tot en met 5 mei. Mede als gevolg van ATV-dagen zou dit ertoe kunnen leiden dat veel kiezers de hele week waarin 6 mei valt, afwezig zijn.

De Kiesraad tekent in zijn advies bij deze bezwaren het volgende aan. Ten eerste meent de Kiesraad dat niet ontkend kan worden dat het feit dat 30 april, 4 mei en 5 mei in de laatste week vóór de verkiezing vallen, de intensiteit en inhoud van de verkiezingscampagne zal beïnvloeden. Het sterkst geldt dit voor de avond van 4 mei. Op 30 april en 5 mei kunnen er wel verkiezingsactiviteiten plaatsvinden, maar het bijzondere karakter van die (voor velen vrije) dagen zal, aldus de Kiesraad, wel mede bepalend zijn voor vorm en inhoud van eventuele manifestaties op die dagen. De Kiesraad merkt op dat die effecten echter voor alle partijen in gelijke mate

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

zullen gelden. De Kiesraad ziet onvoldoende reden om aan te nemen dat het effect van deze dagen op de verkiezingscampagne zodanig is, dat in diezelfde week de stemming niet zou dienen plaats te vinden. Aangezien de verkiezingscampagne een aantal weken beslaat en men van te voren weet dat deze dagen in de slotfase van de campagne vallen, kan men daar dus rekening mee houden. Van een onwenselijke inbreuk op het goede verloop van het verkiezingsproces (in de ruime zin van het woord) kan moeilijk worden gesproken. De Kiesraad meent dan ook dat er speciaal met het oog op de verkiezingscampagnes geen dringende reden is om de periode van 4–10 mei door een andere periode te vervangen.

Wel kan echter meer in het algemeen gesteld worden dat de periode 4–10 mei vanwege de daarin voorkomende bijzondere dagen beter vermeden kan worden, indien er ook andere mogelijkheden zijn. Het aanwijzen van een periode waarin in ieder geval twee dagen (4 en 5 mei) voorkomen die toch weer uitgezonderd moeten worden plus de mogelijkheid van twee andere dagen (Hemelvaartsdag en de dag daarvóór) waarvoor hetzelfde geldt, is geen gelukkige keus. Uit organisatorisch oogpunt is het vaak ook bezwaarlijk dat de dag vóór de verkiezingen een feestdag is. Als er zonder veel bezwaar een andere periode aangewezen kan worden, verdient dat naar het oordeel van de Kiesraad dus de voorkeur. Ten tweede is de Kiesraad van mening dat het argument dat een verkiezing in de eerste week van mei de opkomst nadelig kan beïnvloeden, een zwaarder wegend argument vormt. Door een concentratie van vrije dagen is het aannemelijk dat op een verkiezingsdag in de periode 4–10 mei een substantieel deel van de kiezers wegens vakantie afwezig zal zijn. Weliswaar bestaan er mogelijkheden om niettemin aan de stemming deel te nemen, maar het is realistisch om aan te nemen dat een vrij groot aantal vakantiegangers, die anders wel zou gaan stemmen, van deze mogelijkheden geen gebruik zal maken. In het verleden werd altijd de week na Pasen ongeschikt geacht voor het houden van verkiezingen in verband met de paasvakantie. Daarvan uitgaande ligt het in de tegenwoordige omstandigheden voor de hand om zo mogelijk de eerste week van mei vrij van verkiezingen te houden.

De NVVB stelt in haar advies dat de huidige verkiezingsperiode vanuit organisatorisch oogpunt een ongelukkige periode is. Met name een feestdag direct vóór de verkiezingsperiode is naar het oordeel van de NVVB niet gewenst. De VNG en het IPO spreken zich in hun adviezen niet expliciet uit over de verkiezingsperiode 4–10 mei.

Met de Kiesraad en de NVVB ben ik op grond van het voorgaande van oordeel, dat het wenselijk is de periode 4–10 mei door een andere periode te vervangen. Onderstaand zal ingegaan worden op de vraag welke periode wenselijk is.

#### **4. Mogelijke alternatieven**

##### *Latere periode dan de periode van 4 tot 10 mei*

Ik deel het standpunt van de Kiesraad dat de bezwaren tegen de periode 4–10 mei zouden worden ondervangen, indien de stemming een week later zou worden gehouden. De NVVB kan met deze periode instemmen. Zij is echter geen voorstander voor een bepaalde periode, als zich bij een nieuwe periode maar niet dezelfde problemen voordoen als bij de periode 4–10 mei. De VNG spreekt in haar advies over «een verkiezing in één van de daarop volgende weken», maar concretiseert de periode niet.

Het alternatief de stemming een week naar voren te verschuiven kan problemen opleveren in jaren, dat er zowel raads- of statenverkiezingen

als reguliere Tweede-Kamerverkiezingen worden gehouden en vervolgens in juni nog Europese verkiezingen. Deze situatie is vrij uitzonderlijk, maar niet zuiver hypothetisch. Zij deed zich voor in 1994 en zal, indien er geen tussentijdse kamerontbinding plaatsvindt en de regelgeving zich verder niet wijzigt, zich opnieuw voordoen in 2014.

Het probleem dat dan rijst, betreft de tijdsduur tussen de stemming voor de Tweede-Kamerverkiezing en de stemming voor de Europese verkiezing. Deze tijdsduur is onder de bestaande regeling en uitgaande van de normale periode voor de Europese verkiezingen al vrij kort, ongeveer 5 weken. Dat is weinig in vergelijking met de negen weken tussen de raads- of statenverkiezingen en de Tweede-Kamerverkiezing. Niettemin wordt een afstand van vijf weken voldoende geacht, omdat een aantal werkzaamheden voor de Europese verkiezingen niet door de gemeenten maar door het centraal stembureau wordt verricht.

Indien de week van stemming een week naar voren wordt geschoven, wordt de termijn tussen de verkiezing van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement met een week bekort tot vier weken. Met het oog op het slechts sporadisch voorkomen van samenvallende drie verkiezingen in één jaar, waaronder die van Tweede Kamer en Europees Parlement, behoeft dit naar mijn mening geen onoverkomelijk bezwaar te vormen.

Daar komt bij dat de Europese verkiezingen door de Europese Raad binnen een marge van een maand vóór en een maand na de normale periode van 7–10 juni per verkiezing nader kunnen worden vastgesteld. Het is dus niet van te voren aan te geven wanneer de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden zullen worden. Op grond van deze afwijkmogelijkheid zijn de Europese verkiezingen van 1984 en 1989 een week later gehouden. De verkiezing kan dus zonder dat Nederland dit in de hand heeft enkele weken eerder of later vallen. Op het moment wordt op Europees niveau ook gesproken over mogelijke alternatieven voor het tijdstip van de verkiezingen voor het Europees Parlement. De mogelijkheid bestaat dat de verkiezingen voor het Europees Parlement in de toekomst wellicht in het najaar gehouden gaan worden.

Naar mijn mening bestaat er buiten het punt van de Europese verkiezingen geen bezwaar tegen het een week later stellen van de verkiezingsperiode. Hoogstens zou gesteld kunnen worden dat daardoor de mogelijkheid voor een nieuw kabinet om de begroting nog te beïnvloeden iets kleiner wordt. Aangezien die mogelijkheid echter bij een verkiezing in mei toch al gering is, brengt een week later stemmen daarin nauwelijks verandering.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook bij een verschuiving van de verkiezingsdatum met een week de mogelijkheid blijft bestaan dat deze valt in de week van Hemelvaartsdag. Ook die week kan voor vakantie benut worden met als gevolg afwezigheid van kiezers op de dag van de stemming. De periode waarin Hemelvaartsdag kan vallen, loopt van 1 mei tot 3 juni. Er zijn rond die dag echter in principe geen schoolvakanties, tenzij Hemelvaartsdag toevallig in de tulpvakantie valt. Ik ben met de Kiesraad van mening, dat het niet nodig en praktisch niet goed mogelijk is om de week van Hemelvaartsdag per se vrij te houden van verkiezingen.

#### *Eerdere periode dan de periode van 4 tot 10 mei*

Vervroeging van de periode van stemming met een week naar de periode 27 april tot 3 mei biedt geen oplossing, aangezien Koninginnedag in deze periode valt en er overlapping is met de mei-vakantie van de scholen. Het probleem van afwezigheid wegens vakantie zal zich dan evenzeer voordoen.

Bij een vervroeging met twee weken, waardoor de verkiezingsdag op of omstreeks 25 april zou komen te liggen, doet zich echter het probleem voor van de afstand in de tijd tot andere verkiezingen, in dit geval de voorafgaande verkiezingen voor provinciale staten of de gemeenteraden. Bij de Kieswetwijziging van 1985 werd ten behoeve van een goede organisatie van twee opeenvolgende verkiezingen voorzien in een tussenperiode van ruim negen weken. Ook na de wijziging van 1989 bedraagt de tijdsduur tussen twee verkiezingen negen weken. Aanvankelijk ging de minister van Binnenlandse Zaken uit van een model waarin deze termijn zeven weken zou zijn. Destijds achtten zowel de Kiesraad als de VNG dit onwenselijk, omdat de cumulatie van werkzaamheden bij de gemeenten die hierdoor zou ontstaan, problemen zou opleveren. Ook thans meent de Kiesraad een oplossing die tot verkorting van deze termijn leidt, niet te moeten aanbevelen, tenzij uit gemeentelijke kring zou blijken dat de in het verleden bestaande bezwaren nu niet meer of niet meer in dezelfde mate gelden. Van dit laatste is tot dusver niet gebleken.

Bij een vervroeging van twee weken met handhaving van de termijn van negen weken zouden de raads- of statenverkiezingen twee weken eerder gehouden moeten worden. De stemming zou dan vallen in de periode 15–21 februari. Hierbij komt echter een ander vanouds in acht genomen uitgangspunt in het gedrang, dat de verkiezingsdag om een slechte opkomst wegens weersomstandigheden te voorkomen, niet in de winterperiode mag vallen. Bij de behandeling van de herziene Kieswet was er om deze reden al kritiek op de periode 2–8 maart.

Wanneer men de verkiezingsdata uit het verleden bekijkt, dan blijkt dat er vóór 1957 nooit verkiezingen vóór april werden gehouden. In 1957 komt de periode 23–29 maart in beeld, in 1985 15–22 maart en in 1989 2–8 maart. Met de Kiesraad ben ik van oordeel dat een nog weer verdere vervroeging van de verkiezingsdatum niet aanbevelenswaardig is. De kans op sneeuw of gladheid is bij een verkiezingsdatum in februari bepaald niet denkbeeldig.

## **5. Conclusies ten aanzien van de verkiezingsperiode in mei**

Vanuit het oogpunt van een goed verloop van de verkiezingscampagne is een verschuiving van de datum niet nodig. Verschuiving van de verkiezingsperiode is echter wel wenselijk vanuit het oogpunt van de organisatie van de verkiezingen en op grond van het feit dat de opkomst mogelijk nadelig beïnvloed wordt, doordat kiezers juist in die periode met vakantie gaan. Een vervroeging met een week is geen goede optie, omdat die week eveneens een vakantieperiode vormt. Een verdere verschuiving naar voren richting raads- en statenverkiezingen is niet wenselijk in verband met de organisatie van de verkiezingen.

Een verschuiving met een week naar voren in de tijd, te weten de periode van 11–18 mei daarentegen biedt een goede oplossing. De organisatie van de verkiezingen kan in deze week geen hinder ondervinden van mogelijk vrije dagen. Ook de kans dat de opkomst mogelijk nadelig wordt beïnvloed door de afwezigheid van kiezers tijdens de tulpvakantie wordt hierdoor ondervangen. Het feit dat bij een verschuiving met een week de stemming dichterbij een eventueel in hetzelfde jaar te houden verkiezing voor het Europees Parlement komt, vormt naar mijn mening geen overwegend bezwaar, aangezien de kans hierop gering is en de werkzaamheden van de gemeenten beduidend minder zijn dan bij andere verkiezingen, aangezien de Kiesraad het centraal stembureau vormt en niet de gemeenten zelf.

Ik merk uitdrukkelijk op er vanuit te gaan dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum voor de Tweede Kamer niet op grondwettelijke bezwaren stuit, mits dat geschiedt na de ontbinding van de Tweede Kamer

en de zittingsduur van de kamer de termijn van vijf jaren niet overschrijdt. Voorts acht ik het wenselijk en zelfs noodzakelijk dat een structurele verschuiving van de verkiezingsdatum naar een later tijdstip gepaard gaat met een verschuiving van de periode waarin de leden aftreden. In zijn advies aan mij heeft de Kiesraad dit onderschreven.

Artikel 64, vierde lid, eerste volzin van de Grondwet, luidt,

*«De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren.»*

Wordt de verkiezing in mei een week later gehouden, dan zal ook het zitting nemen van de nieuwe kamer een week later moeten vallen. Voor de daaruit voortvloeiende geringe verlenging van de grondwettelijke zittingsduur van de oude kamer kan dan wel van genoemde grondwetsbepaling gebruik worden gemaakt.

Daarvoor is dan wel noodzakelijk dat de na de inwerkingtreding van de wetwijziging optredende kamer een na ontbinding gekozen kamer is. Dit kan zowel een politieke ontbinding als een ontbinding wegens grondwetswijziging zijn. De grondwetsbepaling is opgenomen om mogelijk te maken dat na een tussentijdse ontbinding de volgende verkiezing weer op het reguliere tijdstip plaatsvindt. De redactie is zo ruim dat de bepaling ook in het onderhavige geval kan worden gebruikt. In het verleden is de bepaling wel eens meer toegepast om een kleine verschuiving in de datum van een te houden Tweede-Kamerverkiezing aan te brengen.

## **6. Volgorde van raads- of statenverkiezingen en Tweede-Kamerverkiezingen bij samenvval in één jaar**

Naar aanleiding van de discussie in de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet (Stb. 1997, 299) over de volgorde van verkiezingen in geval van samenvval van de Tweede-Kamerverkiezingen en raads- of statenverkiezingen in één jaar, heeft de toenmalige Staatssecretaris de adviesaanvraag aan de Kiesraad uitgebreid met de vraag of een wisseling van de huidige volgorde wenselijk is. Bij de herziening van de Kieswet in 1989 is met name in de Tweede Kamer uitgebreid aandacht aan onderhavige kwestie besteed. De Tweede Kamer heeft door aanneming van een amendement expliciet een andere keus gemaakt dan door de regering werd voorgesteld. Bij samenvval van Tweede-Kamerverkiezingen en de raads- of statenverkiezingen in één jaar, worden de verkiezingen voor de Tweede Kamer vooruit geschoven naar de maand mei. In de bijlage bij deze memorie van toelichting wordt de voorgeschiedenis van dit onderwerp geschetst.

De argumenten die in die tijd werden aangevoerd om de raads- of statenverkiezingen altijd in maart te houden zijn de volgende:

1. Het belang van meer invloed op de begrotingsvoorbereiding geldt evenzeer op provinciaal en lokaal niveau.
2. In het voorstel worden de raads- of statenverkiezingen ondergeschikt gemaakt aan de kamerverkiezingen.
3. Het samenvallen wordt veroorzaakt door onregelmatigheden in het ritme van de Tweede-Kamerverkiezingen.
4. De Tweede-Kamerverkiezingen hebben toch al een onzeker ritme, zodat verplaatsing daarvan meer voor de hand ligt.
5. Het is onwenselijk om de recente vervroeging van de raads- of statenverkiezingen nu weer voor een deel ongedaan te maken.
6. Het is onwenselijk dat de Eerste-Kamerverkiezing in de zomer kan komen te vallen.
7. Het houden van statenverkiezingen tijdens de kabinetsformatie kan het verloop daarvan beïnvloeden.
8. Bij gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing is de



- kans op bemoeienis van landelijke politici het grootst, omdat die in de periode van kabinetsformatie nog weinig anders te doen hebben.
9. Voor de gemeenten vormen de gemeenteraadsverkiezingen de zwaarste werklust. Als dus verkiezingen elkaar in de tijd «op de hielen zitten», dan is het beter dat de gemeenteraadsverkiezingen voorop gaan.
  10. Verschuiving van de raads- of statenverkiezingen schept meer onzekerheid over de komende verkiezingsdata. Pas na de peildatum (1 november voorafgaand aan het verkiezingsjaar) weten raads- of statenleden wanneer hun zittingsperiode afloopt.

Aangezien bij de herziening van de Kieswet met name in de Tweede Kamer zo uitgebreid aandacht aan de onderhavige kwestie is besteed, heeft de Kiesraad het voor de vorming van zijn oordeel van belang geacht de destijds aangevoerde argumenten, voor zover van belang opnieuw te bezien. Hieronder worden de overwegingen van de Kiesraad weergegeven bij de verschillende argumenten, alsmede mijn commentaar daarop.

Bij het eerste argument blijft volgens de Kiesraad buiten kijf dat het belang van beïnvloeding van de begrotingsvoorbereiding zowel bij de datum voor de Tweede-Kamerverkiezingen als bij de datum voor de decentrale verkiezingen in het geding is. Volgens de Kiesraad rijst dan de vraag of het belang in het ene geval groter is dan in het andere. De Kiesraad ziet geen aanleiding om zonder meer aan te nemen dat dit het nationale belang is. Ik ben echter niet van mening dat het belang van beïnvloeding van de begrotingsbehandeling bij beide verkiezingen in het geding is. De begrotingsbehandeling van de Tweede Kamer is altijd op de derde dinsdag in september. Bij provinciale staten en gemeenteraad is de begrotingsbehandeling in oktober of november. Het belang voor de Tweede Kamer om de verkiezingen vroeger in het jaar te hebben lijkt mij in dit geval groter dan die van de decentrale organen.

Bij het tweede argument meen ik, met de Kiesraad, dat het maken van een keuze niets van doen heeft met het ondergeschikt maken van de ene verkiezing aan de andere. Het gaat om een afweging van alle in het geding zijnde factoren gezamenlijk. Bij die afweging speelt het belang van de verschillende verkiezingen als zodanig geen rol.

Wat het vierde hierboven beschreven argument betreft, is de Kiesraad van mening dat het verspringen van het tijdstip van de Tweede-Kamerverkiezingen verhoudingsgewijs minder ingrijpend lijkt te zijn, aangezien bij de raads- en statenverkiezingen jaar en datum, behoudens wetswijziging, vaststaan. Ik ben met de Kiesraad van mening dat bij Tweede-Kamerverkiezingen er inderdaad zowel wat jaar als wat datum betreft van nature altijd een belangrijk element van onzekerheid is, als gevolg van de mogelijkheid van kamerontbinding. Ik ben van mening dat het verspringen van het tijdstip van de Tweede-Kamerverkiezing dus verhoudingsgewijs minder ingrijpend is.

Het zesde argument waarbij wordt aangegeven dat het onwenselijk is dat de Eerste-Kamerverkiezingen in de zomer kan komen te vallen, is nog steeds van kracht. Dit bezwaar werd destijds ook door de regering erkend. Bij een verschuiving van de statenverkiezingen zouden de verkiezingen van de Eerste Kamer in de week van 25 tot 31 juli komen te vallen. Dat is een zeer ongelukkig tijdstip voor het houden van vergaderingen van provinciale staten. Uitstel van de Eerste-Kamerverkiezing tot na de zomervakantie is niet mogelijk, omdat artikel 55 van de Grondwet voorschrijft dat die verkiezing gehouden wordt binnen drie maanden na de verkiezingen van provinciale staten. Ik ben, evenals de Kiesraad van mening, dat

dit bezwaar niet onoverkomelijk is, maar het dient wel zeer uitdrukkelijk te worden meegewogen.

Ik ben, met de Kiesraad, van mening dat wat het zevende hierboven beschreven argument betreft, over het effect van statenverkiezingen op de kabinetsformatie zonder in speculaties te vervallen, weinig valt te zeggen. Dat proces wordt door zeer veel factoren en omstandigheden beïnvloed. Noch de verkiezingscampagnes voor de statenverkiezingen, noch de resultaten daarvan lijken zodanig van invloed op de kabinetsformatie dat op grond daarvan het houden van die verkiezingen in mei vermeden zou moeten worden.

Bij het achtste argument meen ik, evenals de Kiesraad, dat landelijke politici in de periode van de kabinetsformatie inderdaad wat meer tijd zullen hebben om zich met de verkiezingscampagnes voor raden of staten te bemoeien. Daar staat tegenover dat bij raads- en statenverkiezingen in maart de landelijke politici geneigd zullen zijn om alvast een voorschot te nemen op de naderende verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer.

Wat het negende hierboven beschreven argument met betrekking tot de werklust betreft, geldt dat het uit een oogpunt van werklust voor de gemeenten het waarschijnlijk inderdaad iets aantrekkelijker is om eerst de gemeenteraadsverkiezingen te houden en daarna de Tweede-Kamer-verkiezing. De Kiesraad geeft aan dat bij een omkering van de volgorde van de verkiezingen in ieder geval van nog meer belang is, dat de periode tussen beide verkiezingen niet korter dan negen weken wordt.

Bij het tiende hierboven beschreven argument is de Kiesraad van mening, dat een voordeel van het verschuiven van de Tweede-Kamerverkiezingen is dat aan de onzekerheid over verkiezingsdata die van nature al uit het ontbindingrecht voortvloeit, niet ook nog het element van onzekerheid over het tijdstip van raads- en statenverkiezingen wordt toegevoegd. Ik deel dit gezichtspunt.

De Kiesraad ziet naast de hierboven weergegeven gezichtspunten die bij de behandeling van de onderhavige kwestie aan de orde zijn geweest, geen nieuwe aspecten die daaraan zouden kunnen worden toegevoegd. Op grond van het voorgaande komt de Kiesraad na herafweging van de verschillende gezichtspunten tot de volgende conclusies.

De Tweede Kamer heeft in 1989 de verschillende gezichtspunten uitvoerig besproken en daarna een keus gedaan. Voor een advies om deze beslissing te corrigeren zullen dan ook vrij sterke gronden moeten worden aangevoerd. Bij de discussie in de Eerste Kamer zijn geen nieuwe argumenten ter tafel gekomen.

Het houden van raads- of statenverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezingen heeft enkele nadelen. Wegens externe factoren wordt het normale ritme van de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden doorbroken en wordt de normale zittingsduur van provinciale staten en gemeenteraden gewijzigd. Een belangrijk nadeel is ook dat de Eerste-Kamerverkiezing in de zomervakantie komt te vallen. De volgorde is bovendien ongunstig voor de werklust van de gemeentelijke verkiezingsafdelingen.

Daarbij komt dat de samenloop van verkiezingen wordt veroorzaakt door afwijkingen in het ritme van de Tweede-Kamerverkiezingen. Tenzij daaraan belangrijke bezwaren verbonden zijn, ligt het dan ook het meest voor de hand om de Tweede-Kamerverkiezing te verschuiven.

Mogelijk zou bij een omgekeerde volgorde de invloed van de nationale politiek op de decentrale verkiezingen iets minder zijn, maar of dit effect werkelijk in betekenende mate zal optreden, is nogal speculatief.



Ik ben met de Kiesraad van mening dat er onvoldoende gronden zijn om te komen tot een wijziging in de volgorde van verkiezingen voor de Tweede Kamer en de raads- of statenverkiezingen in geval deze in één jaar samenvallen. Gezien de nadelen die een wijziging in de volgorde van de verschillende verkiezingen met zich brengen, acht ik het niet wenselijk over te gaan tot een wijziging van de Kieswet op dit punt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

### Tijdstip verkiezingen

In de loop der tijd zijn de wettelijke verkiezingstijdstippen nog al eens aan verandering onderhevig geweest. Voor een goed begrip op de problematiek is het verhelderend de ontwikkelingen op dit punt weer te geven sinds de Kieswetswijziging van 6 juni 1985, Stb. 333.

De toen doorgevoerde wijzigingen waren gebaseerd op een enkele jaren eerder door de Kiesraad op verzoek van de regering opgesteld voorontwerp, waarin voor de verschillende verkiezingen de tijdstippen voor kandidaatstelling, stemming en eerste samenkomst opnieuw werden vastgesteld.

Uitgangspunten van de voorstellen van de Kiesraad waren:

- de wens om de termijn tussen de dag van de stemming en het eerste optreden van de Tweede Kamer bij periodieke verkiezingen aanzienlijk te bekorten;
- de wens om de installatie van de nieuwe gemeenteraden ruimschoots vóór de indiening van de concept-begroting te doen plaatsvinden en
- voorkomen dat in hetzelfde jaar vallende verkiezingen te dicht op elkaar volgen.

Op grond hiervan stelde de Kiesraad voor:

- de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten voortaan weer in verschillende jaren te houden;
- de gemeenteraadsverkiezingen en de statenverkiezingen te houden in de periode 23–29 maart;
- de Tweede-Kamerverkiezingen te (blijven) houden in de periode 21–27 mei.

De regering en vervolgens de Staten-Generaal namen deze voorstellen ongewijzigd over.

Inmiddels deed zich een complicatie voor. In 1984 verscheen het rapport van de Staatscommissie Relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel).

Eén van de voorstellen van de commissie was een zodanige vervroeging van het tijdstip van de periodieke kamerverkiezingen dat het nieuw optredende kabinet (meer) invloed kon uitoefenen op de in september in te dienen begrotingsvoorstellen. In plaats van eind mei zou de verkiezing dan in maart moeten vallen. Realisering van dit voorstel zou consequenties hebben voor de bij de Staten-Generaal aanhangige Kieswetswijziging, aangezien daarin juist de gemeenteraads- en statenverkiezingen op soortgelijke overwegingen naar maart werden verschoven.

De Minister van Binnenlandse Zaken overwoog vervolgens het aanhangige wetsvoorstel zo te wijzigen dat de Tweede-Kamerverkiezingen werden gehouden in de periode 2–8 maart en de raads- en statenverkiezingen in de periode 20–26 april. Hij vroeg hierover het oordeel van de Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De Kiesraad beoordeelde dit voorstel negatief (advies van 6-7-1984), in hoofdzaak op de volgende gronden:

- Betwijfeld werd of het na de verkiezingen optredende kabinet nog veel invloed op de begroting zou kunnen uitoefenen.
- De beoogde vergroting van de invloed van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten op de totstandkoming van de gemeentelijke respectievelijk provinciale begroting zou niet gerealiseerd worden.
- Een periode van zeven weken tussen de kamer- en de raads- of staten-

verkiezingen werd voor een goed verloop van de gemeentelijke werkzaamheden te kort geacht.

De VNG uitte overeenkomstige kritiek en wees er bovendien op dat verkiezingen in de periode 20–26 april regelmatig rond de Paasdagen zouden vallen.

Opmerking verdient dat de aan de Kiesraad en de VNG voorgelegde optie niet voorzag in verkiezingen in de eerste week van mei, zodat daaraan eventueel verbonden problemen in de adviezen ook niet aan de orde kwamen.

Om meer tijd voor beraad te hebben werd besloten het aanhangige wetsvoorstel ongewijzigd te handhaven en eventuele realisering van het voorstel van de commissie-Biesheuvel pas na de verkiezingen van 1986 en 1987 door te voeren.

Naar aanleiding van de bezwaren van Kiesraad en VNG presenteerde het kabinet eind 1984 aan de Tweede Kamer twee nieuwe varianten:

- a. \* verkiezing Tweede Kamer: 27 januari–2 februari;  
\* verkiezingen gemeenteraden/provinciale staten: 30 maart–5 april.
- b. \* verkiezing Tweede Kamer: 24 februari–1 maart;  
\* verkiezingen gemeenteraden/provinciale staten: 16–22 maart;  
\* idem indien in zelfde jaar TK-verkiezing: 27 april–3 mei.

Bij optie a tekende het kabinet zelf al als bezwaar aan dat verkiezingen in de wintermaanden de opkomst ongunstig kunnen beïnvloeden.

In beide opties kwam de periode tussen twee verkiezingen na elkaar op negen weken te liggen.

Bij het verdere beraad over de voorstellen van de commissie-Biesheuvel vond nog een raadpleging plaats van de politieke partijen over beide varianten.

Deze adviezen bevestigden de voorkeur van de minister van Binnenlandse Zaken voor variant b. Vervolgens werd deze variant opgenomen in het in 1987 ingediende wetsvoorstel voor een herziene Kieswet.

De uitwerking week echter enigszins af van de hierboven vermelde data en zag er als volgt uit:

- \* verkiezing Tweede Kamer: 2–8 maart.
- \* verkiezingen gemeenteraden/provinciale staten: 16–22 maart.
- \* idem indien in zelfde jaar TK-verkiezing: 4–10 mei.

De afwijking bestond hierin dat de verkiezingsperiode 24 februari–1 maart een week werd opgeschoven en bij twee verkiezingen in hetzelfde jaar eveneens de periode 27 april–3 mei. Aldus kwam de nu in het geding zijnde periode van 4–10 mei in beeld. Aan deze wijziging werd in de memorie van toelichting geen aandacht besteed. Uit de memorie van antwoord blijkt echter dat ze werd doorgevoerd, omdat de beoogde verkiezingsperiode voor de Tweede Kamer in eerdere stukken was aangeduid als «begin maart» en 2–8 maart daarmee beter overeenkwam dan 24 februari–1 maart.

Bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van de herziene Kieswet hebben de voorstellen voor de verkiezingsdata de nodige aandacht gehad. Over het voor en tegen van de periode 4–10 mei is echter nauwelijks gesproken. Veel aandacht kreeg het voorstel om bij twee verkiezingen in hetzelfde jaar de staten- of raadsverkiezingen naar mei op te laten schuiven. Een amendement-Tegelaar-Boonacker, ertoe strekkend om in dat geval de Tweede-Kamerverkiezing in mei te houden, werd aangenomen. Dit amendement voorzag tevens in een harmonisatie van de verkiezingstijdstippen in geval geen verschuiving plaatsvindt. Ook voor de staten- en raadsverkiezingen werd de normale periode voor de stemming hierdoor: 2–8 maart.

## Volgorde verkiezingen

De vraag welke verkiezing bij samenloop van twee verkiezingen zou moeten wijken, is bij de behandeling van de herziene Kieswet uitgebreid aan de orde geweest. De Tweede Kamer heeft daarbij door aanneming van het amendement-Tegelaar-Boonacker expliciet een andere keus gedaan dan door de regering werd voorgesteld. Bij de recente discussie over 4–10 mei in de Tweede Kamer is over dit punt niet gesproken. In de Eerste Kamer werd het door de VVD-fractie aangeroerd.

De heer Wiegel vroeg de regering te bezien of het niet beter zou zijn de verkiezingen voor de Tweede Kamer altijd in maart te houden. Als argument voerde hij aan dat dan voor het vormen kabinet meer eigen beïnvloeding mogelijk zou zijn van de in de zomer te ontwerpen begrotingsvoorstellen. De andere fracties gingen met uitzondering van Groen Links op dit punt niet in.

Hierboven is in hoofdzaak al weergegeven hoe de regeling betreffende het houden van Tweede-Kamerverkiezingen en raads- of statenverkiezingen in hetzelfde jaar naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel uiteindelijk in 1989 in de herziene Kieswet vorm heeft gekregen.

Met betrekking tot de specifieke vraag of de Tweede-Kamerverkiezing naar mei zou moeten uitwijken dan wel de raads- of statenverkiezingen kan in aanvulling daarop nog het volgende gememoreerd worden.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de herziene Kieswet werd zonder nadere argumentatie gesteld dat bij samenvval van verkiezingen in hetzelfde jaar de raads- of statenverkiezingen, en dus niet de Tweede-Kamerverkiezing, verplaatst werden naar mei.

Door verschillende fracties werd gevraagd of het niet meer voor de hand lag de Tweede-Kamerverkiezing te verplaatsen. Daarbij werden de volgende argumenten aangevoerd:

1. Het belang van meer invloed op de begrotingsvoorbereiding geldt evenzeer op provinciaal en lokaal niveau.
2. In het voorstel worden de raads- of statenverkiezingen ondergeschikt gemaakt aan de kamerverkiezingen.
3. Het samenvallen wordt veroorzaakt door onregelmatigheden in het ritme van de Tweede-Kamerverkiezingen.
4. De Tweede-Kamerverkiezingen hebben toch al een onzeker ritme, zodat verplaatsing daarvan meer voor de hand ligt.
5. Het is onwenselijk om de recente vervroeging van de staten- en raadsverkiezingen nu weer voor een deel ongedaan te maken.
6. Het is onwenselijk dat de Eerste-Kamerverkiezing in de zomer kan komen te vallen.
7. Het houden van statenverkiezingen tijdens de kabinetsformatie kan het verloop daarvan beïnvloeden.
8. Bij gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing is de kans op bemoeienis van landelijke politici het grootst, omdat die in de periode van kabinetsformatie nog weinig anders te doen hebben.
9. Voor de gemeenten vormen de gemeenteraadsverkiezingen de zwaarste werklust. Als dus verkiezingen elkaar in de tijd «op de hielen zitten», dan is het beter dat de gemeenteraadsverkiezingen voorop gaan.
10. Verschuiving van de raads- of statenverkiezingen schept meer onzekerheid over de komende verkiezingsdata. Pas na de peildatum (1 november voorafgaand aan het verkiezingsjaar) weten raads- of statenleden wanneer hun zittingsperiode afloopt.

De fractie van D66 bepleitte sterk om bij samenvaal eerst de Tweede-Kamerverkiezingen te houden. Gemeend werd dat gemeenteraadsverkiezingen kort vóór de landelijke verkiezingen zouden fungeren als een generale repetitie voor die landelijke verkiezingen. Lokale politieke gezichtspunten zouden meer tot hun recht komen bij het houden van gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede-Kamerverkiezing. Daarnaast vond deze fractie dat wat het zwaarste is, het zwaarste moet wegen: het belang van de begrotingsvoorbereiding op nationaal niveau. De VVD-fractie gaf aan het regeringsvoorstel het voordeel van de twijfel. Uiteindelijk werd het amendement-Tegelaar-Boonacker aangenomen met steun van CDA, PvdA, SGP en GPV.