



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**
Wetgeving Staatsinrichting en
Grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Anton Toebes

T 0704268717
anton.toebes@minbzk.nl

Kenmerk
2010-0000258674

Bijlagen
8

Datum 13 april 2010

Betreft Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel,
beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties
alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing
van de leden van de Eerste Kamer (32 191)

Hierbij bied ik u inzake bovenvermeld voorstel aan:

- de nota naar aanleiding van het verslag;
- een nota van wijziging en een tweede nota van wijziging;
- de adviesaanvraag aan de Raad van State inzake de nota van wijziging, het advies van de Raad van State en het nader rapport;
- de adviesaanvraag aan de Kiesraad inzake de nota van wijziging, het advies van de Kiesraad en mijn brief aan de Raad van State waarin een reactie wordt gegeven op het advies van de Kiesraad.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. A. Th. B. Bijleveld-Schouten

32 191 Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

Tevens meld ik u dat gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag twee nota's van wijziging worden ingediend. De eerste nota van wijziging houdt verband met het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamer. De regeling in het wetsvoorstel dat kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden provinciale statenverkiezing, wordt vervangen door een regeling waardoor de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties wordt afgeschaft voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. Op de reden voor deze nota van wijziging kom ik hieronder terug.

De tweede nota van wijziging is ingediend naar aanleiding van de in het verslag gestelde vragen met betrekking tot de overige aanpassingen die door de Kiesraad zijn voorgesteld in zijn advies van 15 juli 2009 (kenmerk 2009-0000357348). Allereerst wordt een regeling voorgesteld die centrale inlevering van kandidatenlijsten voor de Eerste Kamerverkiezing bewerkstelligt. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor politieke groeperingen om meer dan één kandidatenlijst binnen een provincie in te dienen, geschrapt. Verder wordt ingegaan op de overige aanbevelingen van de Kiesraad die niet, dan wel niet in dit wetsvoorstel worden overgenomen. Tevens wordt in deze tweede nota van wijziging uitvoering gegeven aan de - met algemene stemmen aangenomen - motie van het lid Pechtold (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 X, nr. 81). Daardoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om militaire missies aan te wijzen ten behoeve waarvan aldaar briefstembureaus worden ingesteld.

Voor zover een goede beantwoording van uw vragen dat toe laat, zal in de desbetreffende onderdelen van deze nota naar aanleiding van het verslag worden verwezen naar deze nota's van wijziging alsmede de toelichting daarbij.

De kern van de voorgestelde regeling

Het aangaan van lijstencombinaties

Het wetsvoorstel bepaalt dat kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van Provinciale Staten.

Naar aanleiding van het verslag, alsmede een brief¹ van en een mondeling overleg² met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer, is het kabinet van mening dat er overwegende bezwaren zijn tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. In de eerste plaats kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Daardoor wordt dus een ongelijkheid gecreëerd tussen politieke groeperingen. In de tweede plaats wordt politieke partijen de keuzevrijheid ontnomen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan.

Uit een korte aantekening van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Eerste Kamer leidt het kabinet af dat deze commissie in meerderheid heeft vastgesteld dat zij een alternatieve regeling prefereert boven de regeling in het wetsvoorstel. Daarbij denkt zij in eerste instantie aan verbindingen tussen politieke groeperingen. Vervolgens denkt zij eraan om toe te staan dat de kandidaatstelling en lijstverbinding door kandidaat-statenleden worden verricht. Indien deze alternatieven niet mogelijk zijn geeft een meerderheid van de commissie de voorkeur aan het schrappen van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan.

Aanvankelijk was in de eerste nota van wijziging een regeling opgenomen waardoor lijstencombinaties werden vastgesteld op basis van associaties tussen politieke groeperingen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/I), is het kabinet echter van mening dat hiertegen grondwettelijke bezwaren bestaan. De adviesaanvraag, het advies van de Raad van State, alsmede het nader rapport, worden eveneens meegezonden met deze nota naar aanleiding van het verslag. Uiteindelijk is in de eerste nota van wijziging een regeling opgenomen waardoor het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft. In de toelichting bij deze nota van wijziging wordt ingegaan op de verdere afweging die ten grondslag ligt aan deze regeling.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens nader te preciseren welke keuze in het wetsvoorstel wordt gemaakt en wat daarvan de staatsrechtelijke achtergrond is. De leden vragen of de Raad van State zich over deze kwestie heeft uitgelaten en zo nee, of dat alsnog wenselijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het standpunt deelt dat het aan de wetgever is om een interpretatie te geven aan de term "verkiezingen" in artikel 55 van de Grondwet en dat in dezen (grond)wetswijziging niet noodzakelijk is om tot een andere interpretatie te komen. In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie of de regering aan de commissie die bezig is met de interpretatie van de Grondwet heeft gevraagd een oordeel te geven over de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet en zo nee, waarom niet.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke argumenten nu precies de doorslag geven om de bestaande regels niet langer te handhaven, nu immers nog steeds geldt dat partijen die politieke of ideologische verwantschap hebben, het gewenst kunnen achten dat er door samenwerking een extra zetel wordt behaald.

Het staatsrechtelijke uitgangspunt van de regering is ontleend aan artikel 55 van de Grondwet en houdt in dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden *na* de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. In de grondwetsgeschiedenis wordt dit artikel als volgt uitgelegd:

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, nr. B

² Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, nr. C

"Onder de term "verkiezing" dient (...) het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstellen en stemming, te worden verstaan." (Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, blz. 13).

Voor de vraag in hoeverre de regering en volksvertegenwoordiging zich gebonden dienen te weten aan een bepaalde interpretatie van de Grondwet, is mede van belang het gewicht dat aan een bepaalde interpretatie wordt gegeven (Kamerstukken I 2004/05, 28 726, nr. C, p. 2-3). De regering is daarbij van mening dat de betekenis van de Grondwet met name wordt bepaald door de historisch-grammaticale interpretatie. Ook andere interpretatiemethoden spelen een rol, maar omdat de term "verkiezing" van artikel 55 van de Grondwet zo expliciet door de grondwetgever is aangeduid als kandidaatstelling én stemming is er naar het oordeel van de regering geen ruimte om de term "verkiezing" te interpreteren als alleen stemming.

Een dergelijke interpretatie zou bovendien ongewenst zijn, omdat zij afbreuk doet aan het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezing brengt met zich mee dat de kandidaatstelling niet voorafgaand aan de stemming van de leden van Provinciale Staten plaatsvindt. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat ook het toenmalige kabinet dat standpunt voor ogen had. Het reageerde als volgt op de suggestie die in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer is gedaan om de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing mee te sturen met de oproeping voor de provinciale statenverkiezingen: "Wij menen dat maatregelen van deze aard tot gevolg zouden hebben dat de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer toch enigermate trekken zou gaan vertonen van een directe verkiezing. Daarom kunnen wij daarover (...) moeilijk een positief oordeel uitspreken." (Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 13).

In het wetsvoorstel is een regeling opgenomen waardoor lijstencombinaties in de Eerste Kamer automatisch tot stand komen indien deze in meer dan de helft van de Provinciale Staten zijn aangegaan. Aanleiding voor deze regeling was dat, op grond van de huidige Kieswet, politieke groeperingen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezing onderhandelen over de optimale lijstencombinatie en restzetelverdeling, zonder dat de burger daar nog invloed op kan uitoefenen.

Deze regeling is niet in strijd met artikel 55 van de Grondwet, omdat de verkiezingshandeling wordt verricht na provinciale statenverkiezingen. De Raad van State noemt in zijn advies deze keuze "gerechtvaardigd", "mede gelet op de bezwaren die kleven aan het vervroegen van het tijdstip van kandidaatstelling naar een moment vóór de provinciale statenverkiezingen". In de eerste nota van wijziging is desalniettemin voor een alternatieve oplossing gekozen, waardoor het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft. Voor een inhoudelijke beschrijving van deze nota van wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij deze nota van wijziging.

De Staatscommissie Grondwet is niet gevraagd een oordeel te geven over de interpretatie van artikel 55 van de Grondwet, omdat een dergelijke adviesaanvraag geheel buiten haar taakopdracht valt (zie onder andere Kamerstukken II 2008/09, 31 570, nr. 8).

De leden van de PvdA-fractie vragen of het aanmerken van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba als een provincie niet onbedoeld tot gevolg heeft dat een lijstverbinding in 58% van de Europees Nederlandse provincies moet zijn aangegaan om ook voor de Eerste Kamer te mogen meedoen. Voorts vragen de leden of de regering een model heeft overwogen

waarin een lijstverbinding die in 50% van de provincies is aangegaan, automatisch in werking treedt voor de Eerste Kamerverkiezingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de BES-eilanden voor toepassing van de drempel als provincie meetellen en of dit uitdrukkelijk geregeld moet worden of volgt uit artikel Ya 22 van het wetsvoorstel Kieswet BES.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering tot het aantal is gekomen dat in minimaal zeven provincies kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie moeten zijn verbonden, wil er sprake zijn van een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing. De leden vragen zich verder af wat de consequentie is als een partij in verschillende provincies met een andere partij een lijstverbinding zou aangaan. Voorts vragen de leden waarom er voor is gekozen dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot stand komt ten gevolge van de lijstencombinaties bij de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Tot slot vragen deze leden of de regeling niet onnodig belastend is voor partijen die achteraf onvoldoende stemmen behaald blijken te hebben voor een of meer zetels in de Staten. Deze partijen zouden namelijk kunnen besluiten om te komen met één gezamenlijke lijst, maar waarbij vervolgens een lijstencombinatie met andere verwante partijen onmogelijk is.

Door de eerste nota van wijziging zijn deze vragen inmiddels achterhaald. Toch hecht ik eraan de vragen van de leden te beantwoorden. In het (oorspronkelijke) wetsvoorstel tellen de BES-eilanden als provincie mee voor de toepassing van de drempel. Dit volgt uit artikel Ya 22 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken I 2009/10, 31 956, nr. A). Het aanmerken van de openbare lichamen als provincie voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zou per saldo geen effect hebben gehad. Bij zowel twaalf als dertien provincies zou namelijk in zeven provincies een lijstencombinatie tot stand moeten zijn gekomen, wil deze ook gelden voor de Eerste Kamerverkiezing.

In het wetsvoorstel was ervoor gekozen dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamerverkiezing tot stand komt als in minimaal de helft van de provincies – dus zeven provincies – deze lijstencombinatie was aangegaan. Voor deze drempel is gekozen omdat het anders mogelijk zou zijn dat er lijstencombinaties in de Eerste Kamer ontstonden die met elkaar conflicteren. Stel dat niet de eis was dat in zeven provincies, maar in vijf provincies een lijstencombinatie tot stand moest zijn gekomen. Als dan bijvoorbeeld politieke groepering A in vijf provincies een lijstverbinding met politieke groepering B aanging, maar in vijf andere provincies politieke groepering A een lijstverbinding aanging met politieke groepering C, dan zou in de Eerste Kamer een lijstencombinatie tussen de kandidatenlijsten A-B en tussen de kandidatenlijsten A-C ontstaan. Dit levert een conflict met elkaar op, waardoor niet kan worden bepaald welke lijstencombinatie geldt. Doordat in het oorspronkelijke wetsvoorstel was geregeld dat in meer dan de helft van de provincies een lijstencombinatie tot stand moest zijn gekomen, werd voorkomen dat een dergelijk conflict tussen lijstencombinaties voor de Eerste Kamer zou kunnen optreden.

Daarnaast was in het wetsvoorstel geregeld dat, indien een lijstencombinatie in meer dan de helft van de provincies is aangegaan, deze *automatisch* geldt voor de Eerste Kamerverkiezing. Voor dit automatisme was gekozen omdat het voor politieke partijen anders alsnog mogelijk was om, op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen, de restzetelverdeling van de Eerste Kamer te beïnvloeden. Er zou dan een keuzemoment zijn om al dan

niet een lijstencombinatie aan te gaan. Dit wetsvoorstel beoogt nu juist aan deze praktijk een einde te maken.

Als een partij in verschillende provincies met verschillende partijen een lijstverbinding zou aangaan, dan zou in het oorspronkelijke wetsvoorstel moeten worden gezien welke identieke lijstencombinaties er in de provincies tot stand zijn gekomen. Alleen als er in meer dan zeven provincies een identieke lijstencombinatie tot stand is gekomen, zou deze hebben doorgewerkt voor de Eerste Kamerverkiezing. Als een partij in zes provincies een lijstencombinatie zou aangaan met twee andere partijen, terwijl deze in de overige provincies slechts met één van deze partijen een lijstencombinatie zou zijn aangegaan, dan zou voor de Eerste Kamerverkiezing geen lijstencombinatie tot stand zijn gekomen, aangezien dan niet aan de eis was voldaan dat in ten minste zeven provincies een identieke lijstencombinatie tot stand is gekomen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet alternatieve regelingen heeft overwogen. Ten eerste door verbindingen tussen politieke groeperingen in plaats van tussen lijsten mogelijk te maken. Ten tweede door de kandidaatstelling en de lijstverbindingen door kandidaat-leden te laten verrichten. Ten derde door het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties. De leden vragen zich af in hoeverre deze alternatieve regelingen verenigbaar zijn met de wetssystematiek, wat de voor- en nadelen van dergelijke oplossingen zijn en of dergelijke wetgeving nog voor de volgende statenverkiezingen in werking kunnen treden.

Het kabinet heeft de door de leden genoemde alternatieve regelingen overwogen. Deze afweging is neergelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 32 191, nr. 3, p. 3-4). In de eerste nota van wijziging is een nieuwe afweging gemaakt en ervoor gekozen om het aangaan van lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen. Voor een beschrijving van deze afweging wordt verwezen naar de toelichting bij deze nota van wijziging. Voor alle opties geldt dat te allen tijde spoedige behandeling van dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Gelet op de nauwe samenhang tussen de verkiezingen voor de Provinciale Staten en die voor de Eerste Kamer moet het wetsvoorstel tijdig in werking treden om tijdig effect te hebben voor de komende Eerste Kamerverkiezing.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering gemotiveerd kan uitleggen hoe zij de Grondwet zou willen wijzigen om de spanning die bij het wetsvoorstel inzake het kiesrecht op de BES-eilanden bestaat met de letter van artikel 55 van de Grondwet weg te nemen en op welke termijn dit moet gebeuren.

In dit verband wordt verwezen naar artikel III van het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 12), dat is opgenomen naar aanleiding van de motie Remkes c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 12). Artikel 55 van de Grondwet zal binnen afzienbare tijd gewijzigd worden zodat ook aan de leden van de eilandsraden van de BES-eilanden het kiesrecht voor de Eerste Kamerverkiezing wordt verleend.

Wettelijk vastleggen van het tijdstip van de verkiezing

De leden van de CDA-fractie vragen of het wettelijk vastleggen van het tijdstip van de verkiezing om 15.00 uur Nederlandse tijd in overeenstemming

is met de wetgeving in het kader van de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welk tijdstip de verkiezingen op de BES-eilanden zullen plaatsvinden en vragen of het mogelijk is de verkiezingen op een vast tijdstip binnen het Koninkrijk te laten plaatsvinden.

De wetgeving in het kader van de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen is in overeenstemming gebracht met dit wetsvoorstel. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland is geregeld dat de stemming voor de Eerste Kamerverkiezing op de BES en in het Europese deel van Nederland op hetzelfde tijdstip plaatsvindt (Kamerstukken I 2009/10, 31 956, nr. A). Daardoor is voor het Europees-Nederlandse deel de stemming om 15.00 uur terwijl op de BES-eilanden de stemming om 09.00 of 10.00 uur plaatselijke tijd is.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering in de toelichting op dit wetsvoorstel de mening aanhangt dat het waarschijnlijk en bezwaarlijk is dat stemgedrag in de Provinciale Staten beïnvloed kan worden door kennis over het verkiezingsresultaat in de Provinciale Staten in andere provincies, maar zij in het kader van het wetsvoorstel Kieswet BES van mening is dat er waarschijnlijk zeer geringe beïnvloeding zal plaatsvinden hetgeen in dat geval niet leidt tot bezwaren.

Voor de regering staat voorop dat oneigenlijke beïnvloeding van het verkiezingsresultaat op zichzelf bezwaarlijk is, maar dat eventuele maatregelen daartegen moeten worden afgewogen in het licht van enerzijds de ernst van de beïnvloeding en anderzijds de zwaarte van de maatregelen die de beïnvloeding moeten voorkomen.

Voor de landelijke verkiezingen is het vanuit het oogpunt van dienstverlening aan de kiezers wenselijk om de inwoners van de openbare lichamen op gelijke voorwaarden te laten deelnemen aan het verkiezingsproces. Daardoor is het bijvoorbeeld niet wenselijk om de stembussen op de BES-eilanden eerder te sluiten, omdat ze dan korter open zijn dan de stembussen in het Europees-Nederlandse deel.

Voor de stemming bij de Eerste Kamerverkiezingen geldt dit bezwaar niet. Gelet op de omvang van de stemming kan hiervoor een vast tijdstip worden bepaald waarop de stemming plaatsvindt.

Consultatie en adviezen

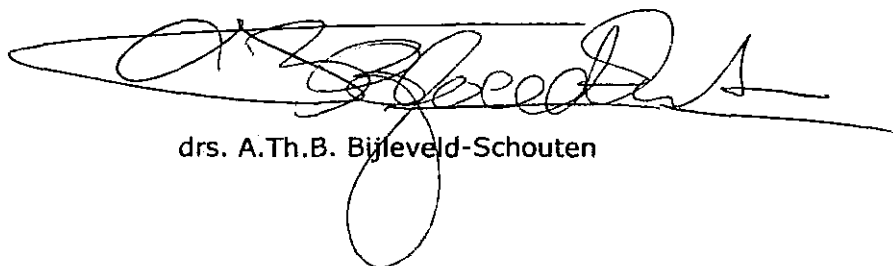
De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts in te gaan op het advies van de Kiesraad om verplichte centrale kandidaatstelling bij de Eerste Kamerverkiezingen in te voeren, alsmede het verwerken van enkele technische wijzigingen. De leden vragen of dit betekent dat de lijst dan niet meer ingediend zou worden door een lid van Provinciale Staten en hoe dit valt te rijmen met artikel R 2 Kieswet, waarin staat dat iedere kandidatenlijst wordt ondertekend door tenminste één lid van Provinciale Staten.

Ook de leden van de PvdA-fractie, VVD-fractie en SGP-fractie vragen wat het standpunt is van de regering over het advies van de Kiesraad en wanneer de adviezen verwerkt worden in een wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de regering geen bezwaar heeft tegen de door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen. Het verwerken van deze aanpassingen, met name de centrale kandidaatstelling, zou echter de nodige tijd vergen. Gelet op de wens van de Eerste Kamer dat onderhavig

wetsvoorstel nog voor de komende Eerste Kamerverkiezing in werking treedt, heeft de regering gemeend dat het niet opportuun was alle door de Kiesraad voorgestelde aanpassingen in het wetsvoorstel op te nemen. Nu echter de behandeling van het wetsvoorstel langer op zich heeft laten wachten dan gepland - de eerste nota van wijziging over het onderdeel lijstencombinaties is ter advisering voorgelegd aan de Kiesraad en de Raad van State - heeft de regering besloten deze punten alsnog middels een tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel te behandelen. Voor een verdere beschrijving van de tweede nota van wijziging wordt verwezen naar de toelichting daarbij. Voorts merkt de regering op dat op grond van artikel R 1 Kieswet een ieder kandidatenlijsten kan inleveren. Deze handeling is niet voorbehouden aan provinciale statenleden. De ondertekening van een kandidatenlijst door een lid van Provinciale Staten als bedoeld in artikel R 2 Kieswet, is een afzonderlijke handeling.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Th. B. Bijleveld-Schouten', written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

32 191 Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

NOTA VAN WIJZIGING

Artikel I van het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onderdeel A vervalt.

B

Onderdeel D komt te luiden:

D

Hoofdstuk S, paragraaf 2, vervalt.

C

Onderdeel E komt te luiden:

E

In artikel S 13 vervalt de tweede zin.

D

Na onderdeel F worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

Fa

De artikelen U 6 en U 11 vervallen.

Fb

In artikel U 13 vervallen de zinsdelen "artikel U 11 of" en "van de combinatie, onderscheidenlijk".

E

Onderdeel G komt te luiden:

G

Artikel U 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de zin door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat voor artikel P 19, vijfde lid wordt gelezen: "De rangschikking blijft achterwege, voor zover het lijsten of stellen gelijklopende lijsten betreft waarop geen kandidaten gekozen zijn verklaard en die niet deel uitmaken van een lijstengroep waaraan één of meer zetels zijn toegekend."
2. In het derde lid wordt "de helft van de kiesdeler" vervangen door: of gelijk is aan de kiesdeler.

F

Na onderdeel G worden een onderdeel ingevoegd, luidende:

H

In artikel W 3, eerste lid, tweede volzin, wordt na "artikel P 19" ingevoegd: , onderscheidenlijk artikel U 15.

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht met betrekking tot het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing.

1. Aanleiding voor deze nota van wijziging

Op grond van de huidige Kieswet kunnen na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. De regering deelt de mening van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) dat dit een onwenselijke situatie is, omdat het daardoor mogelijk is op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen.

In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies een zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Ik heb de Eerste Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 28 september 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, A).

Naar aanleiding van deze brief heeft op 1 december 2009 een mondeling overleg plaatsgevonden met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer (Kamerstukken / 2009/10, 32 123 IIA, C). Daar zijn de bezwaren besproken die naar het oordeel van deze commissie kleven aan de oplossing die in het wetsvoorstel is neergelegd. Deze bezwaren spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Ten tweede is er geen sprake meer van keuzevrijheid voor politieke partijen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan. Vervolgens heeft deze commissie medegedeeld dat zij een alternatieve regeling preferereert boven de regeling in het wetsvoorstel (Korte aantekening van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van 8 december 2009; kenmerk 40483/HM/LD). Zij denkt hierbij in eerste instantie aan het verbinden van kandidatenlijsten op basis van een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen. Vervolgens denkt zij eraan toe te staan dat de kandidaatstelling en lijstverbinding door kandidaat-statenleden worden verricht. Indien deze alternatieven niet mogelijk zijn, geeft een meerderheid van de commissie de voorkeur aan het schrappen van de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan.

Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. De regeling in het wetsvoorstel levert op verschillende punten een reëel probleem op. Politieke groeperingen die in minder dan de helft van de provincies zijn vertegenwoordigd kunnen geen lijstencombinatie realiseren voor de Eerste Kamerverkiezing. Dat scheidt een ongelijkheid tussen politieke groeperingen die in alle provincies zijn vertegenwoordigd en politieke groeperingen die in minder provincies zijn vertegenwoordigd.

In eerste instantie is een nota van wijziging voorbereid waardoor het verbinden van kandidatenlijsten wordt gebaseerd op geregistreerde associaties tussen politieke groeperingen. Over dit voorstel hebben de Kiesraad en de Raad van State negatief geadviseerd. De Kiesraad concludeert dat het voorstel "onnodig complex en afwijkend van het systeem van de Kieswet" is (advies Kiesraad d.d. 18 maart 2010, kenmerk 2010-0000044710, p. 4). De Raad van State oordeelt dat het voorstel "in strijd met artikel 55 Grondwet" is (advies Raad van State d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/I, p. 2). Het kabinet volgt deze conclusie van de Raad van State. In dit verband wordt verwezen naar het nader rapport bij het advies over de nota van wijziging.

Omdat de bezwaren ook gelden voor een regeling die toestaat dat kandidaat-statenleden de kandidaatstelling en lijstverbinding verzorgen, is in deze nota van wijziging voor de enige resterende regeling gekozen, namelijk het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing.

In het navolgende worden de alternatieve voorstellen nader beschreven alsmede de bezwaren die daaraan kleven. Daarnaast wordt de keuze om lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen, nader toegelicht.

2. Lijstencombinatie op basis van associaties tussen politieke groeperingen

Aanvankelijk is een nota van wijziging voorbereid waardoor lijstencombinaties worden gebaseerd op geregistreerde associaties tussen politieke groeperingen. De regeling hield in dat verschillende politieke groeperingen in een register hun associaties met elkaar kunnen laten inschrijven. Deze registratie geldt voor onbepaalde tijd, maar wordt geschrapt en gewijzigd op verzoek van een politieke groepering. Vervolgens worden, bij iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de registratie, de kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbonden overeenkomstig het register. Bij de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt het register gevolgd zoals dat luidde op de dag van de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Het stellen van dit ijkpunt voorkomt dat politieke groeperingen met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen bepalen welke verbinding een gunstig effect heeft

voor de komende Eerste Kamerverkiezing en op grond daarvan hun kandidatenlijst laten verbinden tot een lijstencombinatie.

De Kiesraad en de Raad van State is om advies gevraagd over deze regeling, zoals deze aanvankelijk was neergelegd in de nota van wijziging. Zij hebben beiden negatief geadviseerd. De Kiesraad vindt de voorgestelde regeling te complex. De Raad van State heeft grondwettelijke bezwaren.

Advies van de Kiesraad¹

De Kiesraad acht de uitwerking van het voorstel onnodig complex, omdat "ingrijpend wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties". Bovendien acht de Kiesraad de regeling verwarrend voor de kiezer, omdat deze geconfronteerd wordt met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk voor de provinciale statenverkiezingen en de daarop volgende Eerste Kamerverkiezing.

De Kiesraad presenteert een alternatief voorstel, waarvan hij veronderstelt dat dit minder complex is en meer aansluit bij de systematiek van de Kieswet. Deze alternatieve regeling houdt in dat politieke groeperingen al voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen de verklaringen indienen over het aangaan van een lijstencombinatie voor de komende Eerste Kamerverkiezing. De beslissing over de geldigheid van die verklaring vindt vervolgens plaats op een tijdstip na de provinciale statenverkiezingen, op de thans gebruikelijke wijze.

Hoewel dit voorstel eenvoudiger oogt, levert de praktische uitwerking ervan dezelfde complicaties op als de regeling die aanvankelijk in de nota van wijziging was voorgesteld door het kabinet. Dit komt doordat de kandidatenlijsten nog niet zijn ingediend op het moment dat de verklaringen worden overgelegd. Daardoor moet in de regeling bijvoorbeeld worden voorzien in de situatie dat een partij wel een verklaring heeft ingeleverd, maar onverhoopt geen (geldige) kandidatenlijst indient.

Advies van de Raad van State²

De Raad van State stelt dat het aanvankelijke voorstel van het kabinet in strijd is met de Grondwet. In dit verband is het uitgangspunt dat op grond van artikel 55 van de Grondwet de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat "het totaal der verkiezingshandelingen" van de Eerste Kamerverkiezing moet plaatsvinden na de provinciale statenverkiezingen (Kamerstukken // 1976/77, 14 233, nr. 3, blz. 13). Het is daardoor niet mogelijk dat politieke groeperingen enige verkiezingshandeling voor een Eerste Kamerverkiezing verrichten voorafgaand aan of tijdens de provinciale statenverkiezingen. Het aangaan van een lijstencombinatie is een verkiezingshandeling en kan daarom dus niet geschieden voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen.

Het kabinet heeft betoogd dat de regeling zoals deze aanvankelijk was neergelegd in de nota van wijziging in overeenstemming is met de tekst en uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Het registreren van de associaties tussen politieke groeperingen zou niet als verkiezingshandeling hoeven te worden aangemerkt, omdat de registratie voor onbepaalde tijd geldt en niet op een bepaalde Eerste Kamerverkiezing is gericht.

De Raad van State oordeelt echter dat deze registratie de facto wel een verkiezingshandeling is. De Raad schrijft daarover het volgende: " De Raad wijst erop dat de registratie van de combinatie van groeperingen weliswaar een langdurig karakter kan hebben, maar dat dit niet op voorhand vaststaat. Het staat de groeperingen immers vrij om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie

¹ Advies Kiesraad d.d. 18 maart 2010, kenmerk 2010-0000044710.

² Advies Raad van State d.d. 7 april 2010, no. W04.10.0037/l.

in te schrijven. De Raad acht de kans aanzienlijk dat dit in de praktijk zal gebeuren. In dat licht is de voorgestelde regeling (...) in strijd met artikel 55 Grondwet”.

Deze conclusie van de Raad richt zich overigens ook tot het alternatieve voorstel van de Kiesraad. Hij schrijft dat “alle opties die beogen het aangaan van combinaties van lijsten te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met dit artikel uit de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan. Naar het oordeel van de Raad omvat dit zowel het vervroegen van de kandidaatstelling zelf, als het als het afleggen van verklaringen die bindende gevolgen hebben voor de kandidaatstelling dan wel lijstencombinaties door politieke groeperingen.”

Het kabinet heeft zich laten overtuigen door het oordeel van de Raad van State dat – aangezien het groeperingen vrijstaat om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamerverkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven – ook deze registratie moet worden aangemerkt als een verkiezingshandeling. Derhalve is het kabinet van mening dat ook het verbinden van kandidatenlijsten op basis van associaties tussen politieke groeperingen niet mogelijk is.

3. Inlevering van kandidatenlijsten en aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden

Het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden stuit op dezelfde grondwettelijke bezwaren als het verbinden van kandidatenlijsten op basis van associaties tussen politieke groeperingen.

Het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties zijn verkiezingshandelingen waardoor deze slechts kunnen worden verricht na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Een regeling die zou inhouden dat deze handelingen voorafgaand aan de stemming van de provinciale statenverkiezing kunnen worden verricht, komt in strijd met artikel 55 van de Grondwet. Zo concludeert ook de Raad van State in zijn advies over de nota van wijziging: “In dat licht is de voorgestelde regeling evenzeer in strijd met artikel 55 Grondwet als een regeling waarbij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer wordt vervroegd of waarbij groeperingen bindende verklaringen afleggen met betrekking tot lijstencombinaties op een tijdstip voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing.”

Bovendien brengt het indirecte karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer met zich mee dat alleen nieuw gekozen statenleden de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer kunnen verzorgen. In de grondwetsgeschiedenis reageert het toenmalige kabinet als volgt op de opmerkingen in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer over kandidaatstellingen: “Wij delen de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezing zal dienen te geschieden door de nieuw gekozen statenleden” (Kamerstukken / 1978/80, 14 222, 14 223 en 14 224, nr. 112b (herdruk), blz. 10).

Derhalve is het kabinet van mening dat het inleveren van kandidatenlijsten en het aangaan van lijstencombinaties door kandidaat-statenleden niet mogelijk is.

4. Het afschaffen van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing

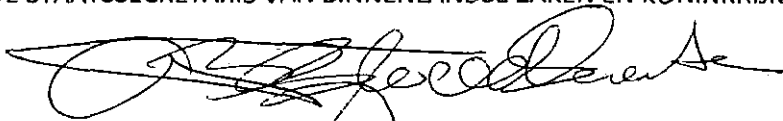
Omdat geen enkele regeling een goede oplossing blijkt te bieden voor de problemen rondom de lijstencombinaties bij de Eerste Kamerverkiezing komt het kabinet tot het oordeel dat de enige manier om tegemoet te komen aan de bezwaren die leven tegen de huidige gang van zaken rondom het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing is het volledig afschaffen van de mogelijkheid lijstencombinaties aan te gaan. Ook de Raad van State heeft geadviseerd om “(...) de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen”. Hij komt tot deze conclusie omdat “alle opties die beogen het aangaan van lijstencombinaties te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met (...) de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan”.

De Kiesraad heeft ook overwogen om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties af te schaffen. Hij stelt dat tot deze conclusie kan worden gekomen, vanuit "de wetenschap dat bij de invoering van lijstencombinaties werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden én het feit dat deze veronderstelling goeddeels onjuist is gebleken – het als dan niet aangaan van lijstencombinaties bij deze verkiezingen blijkt immers vooral te worden ingegeven door mogelijke zetelwinst".

Het afschaffen van lijstencombinaties heeft de volgende voordelen. Ten eerste kunnen politieke groeperingen niet langer de restzetelverdeling bepalen aan de hand van de uitslag van de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Ten tweede verdraagt de regeling zich met de Grondwet en is zij relatief eenvoudig te realiseren. Ten derde heeft de regeling effect op alle politieke groeperingen, zodat de gelijkheid tussen politieke groeperingen tijdens het verkiezingsproces gewaarborgd is. Ten vierde wordt het kiesstelsel voor de kiezer doorzichtiger. Een nadeel van het afschaffen van lijstencombinaties is dat partijen die enige ideologische of politieke verwantschap hebben niet langer kunnen bijdragen aan het behalen van een extra zetel voor een bepaalde (brede) stroming in de samenleving.

Een gevolg van het afschaffen van lijstencombinaties is dat de restzetelverdeling voor de Eerste Kamerverkiezing verandert. In de huidige Kieswet wordt uitgegaan van het systeem van grootste gemiddelden bij de restzetelverdeling tussen lijstencombinaties en werkt de restzetelverdeling binnen de lijstencombinaties met het systeem van grootste overschotten. Doordat beide systemen worden gecombineerd, werkt de huidige systematiek in het voordeel van kleine partijen, indien ze een lijstencombinatie aangaan met een grote partij. Het afschaffen van de mogelijkheid van het aangaan van lijstencombinaties ontnemt kleine partijen dit voordeel.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



drs. A. Th. B. Bijleveld-Schouten

32 191 Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I worden voor onderdeel B worden tien onderdelen ingevoegd, luidende:

A

Artikel M 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 4. Onze Minister van Defensie kan in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een of meer militaire missies buiten het Koninkrijk aanwijzen ten behoeve waarvan aldaar een briefstembureau wordt ingesteld.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt "het eerste en het derde lid" vervangen door "het eerste, derde en vierde lid" en wordt na "Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties" ingevoegd: , onderscheidenlijk Onze Minister van Defensie.

Aa

In artikel M 14 wordt na "de Nederlandse Antillen of in Aruba" ingevoegd: dan wel naar de Nederlandse leiding in het inzetgebied van de ingevolge artikel M 13, vierde lid, aangewezen militaire missie.

Ab

In artikel M 15 wordt na "de Nederlandse Antillen of in Aruba" ingevoegd: of bij een voor een aangewezen militaire missie ingesteld briefstembureau.

Ac

In artikel M 16, eerste lid, wordt na "de Nederlandse Antillen of in Aruba" ingevoegd: danwel door de Nederlandse leiding van de militaire missie.

Ad

In artikel M 17 wordt na "Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties" ingevoegd: danwel Onze Minister van Defensie".

Ae

In artikel N 17, tweede lid, wordt na “de Nederlandse Antillen of in Aruba” ingevoegd “danwel de Nederlandse leiding van de militaire missie” en wordt na “gedurende vier weken bij de vertegenwoordiging” ingevoegd: danwel de Nederlandse leiding van de militaire missie.

Af

In artikel N 18 wordt na “de Nederlandse Antillen of in Aruba” ingevoegd: danwel op de militaire basis waar een briefstembureau is ingesteld.

Ag

In artikel N 20, eerste lid, wordt na “de Nederlandse Antillen of in Aruba” ingevoegd: danwel aan de Nederlandse leiding van de militaire missie.

Ah

Artikel R 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “bij de commissaris van de Koning of een door gedeputeerde staten aangewezen lid van dat college” vervangen door: bij de voorzitter van het centraal stembureau, bedoeld in artikel S 1, eerste lid, of het door deze aan te wijzen lid van dat bureau.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid worden een lid ingevoegd, luidende:
 2. Op de kandidatenlijst wordt vermeld voor welke provincie of provincies zij wordt ingeleverd.

Ai

Artikel R 2 komt te luiden:

Artikel R 2

1. Bij de lijst overgelegd een schriftelijke verklaring van ten minste één lid van provinciale staten van iedere provincie waarvoor de lijst wordt ingeleverd dat hij de lijst ondersteunt. Op deze verklaringen worden de kandidaten op dezelfde wijze en in dezelfde volgorde vermeld als op de lijst.
2. Een lid van provinciale staten mag niet meer dan één verklaring van ondersteuning ondertekenen.
3. Een overgelegde verklaring van ondersteuning kan niet worden ingetrokken.

4. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld waar en wanneer de formulieren voor de verklaring van ondersteuning, kosteloos voor de leden van provinciale staten verkrijgbaar zijn. Bij ministeriële regeling wordt voor het formulier een model vastgesteld.

B

In artikel I worden na onderdeel B zeven onderdelen ingevoegd, luidende:

Ba

In artikel R 5 wordt “die in eenzelfde provincie zijn ingeleverd” vervangen door: die voor eenzelfde provincie zijn ingeleverd”.

Bb

In artikel R 7 wordt, onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, een lid ingevoegd, luidende:

3. De voorzitter van het centraal stembureau of de door deze aangewezen lid van dat bureau stelt een bewijs van ontvangst ter hand aan degene die de lijst inlevert en legt de bij hem ingeleverde lijsten onverwijld voor een ieder ter inzage.

Bc

Artikel R 8, eerste lid, komt te luiden:

1. Bij de lijst wordt overgelegd een schriftelijke verklaring van iedere daarop voorkomende kandidaat dat hij instemt met zijn kandidaatstelling op deze lijst voor de provincie of provincies waarvoor deze lijst is ingeleverd.

Bd

In artikel R 9, eerste lid, wordt “Indien de kandidaat voorkomt op meer dan één lijst” vervangen door: Indien de kandidaat meer dan één verklaring ondertekent.

Be

Artikel R9a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “Indien de kandidaat voorkomt op meer dan één lijst” vervangen door: Indien de kandidaat meer dan één verklaring ondertekent.
2. In het derde lid wordt “de helft van de kiesdeler” vervangen door: of gelijk aan de kiesdeler.

Bf

Artikel R 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "ingeleverd in verschillende provincies" vervangen door: ingeleverd voor verschillende provincies.
2. In het tweede lid wordt na "Kandidatenlijsten" ingevoegd: , ingeleverd voor verschillende provincies,.

Bg

Artikel R 11 vervalt.

C

Artikel I, onderdeel C, komt te luiden:

C

Artikel S 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. Onderdeel a komt te luiden:
 - a. dat voor een of meer provincies niet een verklaring als bedoeld in artikel R 2, eerste lid, is overgelegd, waarbij buiten beschouwing blijven de verklaringen van een lid van provinciale staten dat meer dan één verklaring heeft ondertekend;.
 - b. In onderdeel c wordt na "zijn kandidaatstelling op de lijst" ingevoegd: voor de provincie of provincies waarvoor deze lijst is ingeleverd.
2. In het vijfde lid vervalt: , tweede volzin,.

D

In artikel I worden na onderdeel C vier onderdelen ingevoegd, luidende:

Ca

In artikel S 2, eerste lid, wordt na "de geldigheid van de lijsten" ingevoegd: voor iedere provincie waarvoor zij zijn ingeleverd.

Cb

Artikel S 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:
Voor een provincie is ongeldig de lijst:.
2. In onderdeel a wordt "bij de commissaris van de Koning of het daartoe aangewezen lid van gedeputeerde staten" vervangen door: bij de voorzitter van het centraal stembureau of het door deze aangewezen lid van dat bureau.
3. Onderdeel b komt te luiden:

- b. waarbij niet is overgelegd een verklaring van ondersteuning van een lid van provinciale staten van deze provincie als bedoeld in artikel R 2, eerste lid, waarbij buiten beschouwing blijven de verklaringen van een lid van provinciale staten die meer dan één verklaring heeft ondertekend;

Cc

Artikel S 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt na "van de lijst" ingevoegd: voor een provincie.
 - b. In onderdeel b wordt na "zijn kandidaatstelling op de lijst" ingevoegd: voor deze provincie.
 - c. In onderdeel d wordt "van de in eenzelfde provincie" vervangen door: van de voor deze provincie.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt na "de aanduiding van een politieke groepering" ingevoegd: van de lijst voor een provincie.
 - b. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. de aanduiding geplaatst is boven meer dan één van de bij het centraal stembureau ingeleverde lijsten voor deze provincie.

Cd

In artikel S 6, eerste lid, wordt na "waarbij het centraal stembureau een lijst" ingevoegd: voor een provincie.

E

In artikel I wordt na onderdeel D een onderdeel ingevoegd, luidende:

Da

Artikel S 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt "waarvan in alle provincies" vervangen door: waarvan voor alle provincies.
2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.
3. In het vierde lid (nieuw) wordt "Artikel I 14" vervangen door: artikel I 14.

F

Onder vernummering van artikel II tot artikel III wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel II

Indien het bij koninklijke boodschap van 26 mei 2009 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint

Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken 31 956) tot wet is of wordt verheven, en eerder in werking is getreden of treedt dan, onderscheidenlijk op dezelfde datum in werking treedt als deze wet, wordt in artikel I, onderdelen Aa tot en met Ac en Ae tot en met Ag, van deze wet "de Nederlandse Antillen of in Aruba" telkens vervangen door: Aruba, in Curaçao of in Sint Maarten.

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden verschillende wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. In de eerste plaats worden, naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer (Kamerstukken // 2009/10, 32 191, nr. 5, p. 7), alsnog enkele aanbevelingen van de Kiesraad met betrekking tot de Eerste Kamerverkiezingen overgenomen die hij gedaan heeft in zijn advies van 15 juli 2009 over het wetsvoorstel (kenmerk 2009-0000357348). Zo wordt er een regeling voorgesteld die centrale inlevering van kandidatenlijsten bewerkstelligt. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor politieke groeperingen om meer dan één kandidatenlijst binnen een provincie in te dienen, geschrapt. Bovendien wordt ook ingegaan op de aanbevelingen van de Kiesraad die niet, dan wel niet in dit wetsvoorstel, worden overgenomen.

In de tweede plaats wordt, naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Pechtold (Kamerstukken // 2009/10, 32 123 X, nr. 81), de mogelijkheid gecreëerd om militaire missies aan te wijzen ten behoeve waarvan aldaar briefstembureaus worden ingesteld.

Centrale inlevering van kandidatenlijsten

De Kiesraad heeft, in zijn advies van 15 juli 2009, aangegeven dat de procedure van kandidaatstelling bij de Eerste Kamerverkiezing in de praktijk als nodeloos omslachtig wordt ervaren. Politieke groeperingen moeten op de dag van de kandidaatstelling in iedere provincie waarin zij deelnemen een zelfstandige kandidatenlijst indienen. Bij iedere kandidatenlijst dient van iedere daarop voorkomende kandidaat een originele instemmingsverklaring te worden overgelegd. Daarnaast moet de kandidatenlijst worden ondertekend door een lid van Provinciale Staten. De kandidatenlijst wordt ingeleverd bij de commissaris van de Koningin, die op zijn beurt de kandidatenlijsten direct doorstuurt naar de Kiesraad, fungerend als centraal stembureau. De omvangrijke administratie die dit proces met zich meebrengt is veelal overbodig, omdat in de praktijk is gebleken dat in alle kieskringen precies dezelfde lijsten worden ingeleverd. Zo geschiedde althans bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007, 2003 en 1999.

Anders dan bij de Tweede Kamerverkiezingen en Provinciale Statenverkiezingen, is er in de Kieswet geen regeling neergelegd die centrale inlevering van kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezingen mogelijk maakt. Deze beperkte vorm van centrale kandidaatstelling levert een aanzienlijke werkdrukvermindering op voor politieke partijen voor zover zij in verschillende kieskringen identieke kandidatenlijsten inleveren. In dat geval hoeft namelijk slechts één keer de procedure van kandidaatstelling te worden verricht in plaats van deze procedure voor alle kieskringen afzonderlijk te verrichten. Bovendien is er door centrale inlevering van de kandidatenlijst één contactpersoon, namelijk de inleveraar, die het herstel van eventuele verzuimen voor de groepering kan coördineren.

Tegelijkertijd is de gedecentraliseerde kandidaatstelling een belangrijk element in ons kiesstelsel. Met de gedecentraliseerde kandidaatstelling wordt recht gedaan aan de wens om regionaal gedifferentieerde kandidatenlijsten mogelijk te maken. Politieke groeperingen die aan de verkiezingen willen deelnemen, moeten voor alle kieskringen waarin zij deelnemen een kandidatenlijst indienen. Ook bij de Eerste Kamerverkiezing vindt de kandidaatstelling per kieskring plaats, waarbij iedere provincie staat voor een kieskring.

Indien kandidatenlijsten, ingediend in de verschillende kieskringen, identiek zijn, worden deze lijsten verbonden tot een 'stel gelijkkluidende lijsten'. Indien kandidatenlijsten enigszins verschillend zijn, maar wel dezelfde aanduiding hebben of waarbij de eerste kandidaat dezelfde is, worden deze kandidatenlijsten verbonden tot een 'lijstengroep'. Zowel bij een stel gelijkkluidende lijsten als bij een lijstengroep worden de uitgebrachte stemmen bij elkaar opgeteld bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Zodoende wordt met de gedecentraliseerde kandidaatstelling niet alleen recht gedaan aan de wens om regionaal gedifferentieerde kandidatenlijsten mogelijk te maken, maar blijft ook het beginsel van evenredige vertegenwoordiging onaangetast.

In deze nota van wijziging wordt de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezing zodanig vorm gegeven dat enerzijds de te verrichten formaliteiten aanzienlijk worden vereenvoudigd, maar anderzijds de mogelijkheid van het indienen van provinciaal gedifferentieerde kandidatenlijsten wordt behouden. De wijzigingen houden het volgende in.

In de eerste plaats leveren de politieke groeperingen hun kandidatenlijsten voor de provincies direct in bij de Kiesraad, die fungeert als centraal stembureau. Momenteel wordt per provincie bij de commissaris van de Koningin de kandidatenlijsten ingeleverd. De commissaris van de Koningin vervult hierin slechts een brievenbusfunctie, omdat hij de kandidatenlijsten direct doorstuurt naar de Kiesraad. Deze taakverdeling heeft bovendien in de praktijk tot verwarring geleid, doordat in enkele gevallen de commissaris van de Koningin meende had dat hij de kandidatenlijsten moest controleren, terwijl dat een taak van de Kiesraad is (zie brief Kiesraad, d.d. 16 november 2007, kenmerk 2007-000489923, p. 8). Er is geen reden de taakverdeling tussen de commissaris van de Koningin en de Kiesraad te handhaven. Door het wetsvoorstel moeten politieke groeperingen hun kandidatenlijsten voor de verschillende provincies direct inleveren bij de Kiesraad.

In de tweede plaats kunnen politieke groeperingen één kandidatenlijst inleveren die voor meerdere provincies wordt ingediend. Dat heeft als voordeel dat politieke groeperingen, voor zover zij voor verschillende provincies identieke kandidatenlijsten willen indienen, niet langer voor iedere provincie een aparte kandidatenlijst hoeven in te leveren. Dat levert een aanzienlijke werkdrukvermindering op. Op de kandidatenlijst moet daardoor worden aangegeven voor welke provincie(s) zij wordt ingediend. Desalniettemin heeft een kandidatenlijst voor iedere provincie waarvoor zij is ingediend een eigen zelfstandige betekenis. Daardoor zal bij het onderzoek naar de kandidatenlijsten per provincie bekeken moeten worden of de kandidatenlijst geldig is en of er kandidaten van de lijst moeten worden geschrapt. Zodoende wordt voorkomen dat eventuele fouten in een kandidatenlijst voor een bepaalde provincie gevolgen hebben voor alle overige provincies waarvoor de kandidatenlijst is ingeleverd. In lijn hiermee moeten de kandidaten die zijn vermeld op een kandidatenlijst op hun instemmingsverklaring aangeven voor welke provincie(s) de instemming geldt. Indien de instemming van een kandidaat voor een bepaalde provincie ontbreekt, zal hij alleen in die provincie van de kandidatenlijst worden geschrapt, conform artikel 54, eerste lid, onderdeel b, van de Kieswet.

Verder wordt de huidige regeling dat een kandidatenlijst moet worden ondertekend door een lid van provinciale staten van de provincie waarvoor de lijst wordt ingeleverd, vervangen door het principe van de ondersteuningsverklaring. Dit houdt in dat van iedere provincie waarvoor de kandidatenlijst is ingeleverd van ten minste één lid van Provinciale Staten een ondertekende verklaring moet worden overgelegd dat hij de lijst ondersteunt. Zo wordt voorkomen dat op één kandidatenlijst van alle provincies waarvoor de lijst is ingediend de handtekening van een lid van provinciale staten moet staan.

Geen meerdere kandidatenlijsten binnen een provincie

De Kiesraad adviseert om de regeling te schrappen die het mogelijk maakt dat politieke groeperingen bij de Eerste Kamerverkiezingen in één provincie meerdere kandidatenlijsten kunnen indienen, om deze vervolgens tot een lijstengroep te verbinden. Deze regeling had vermoedelijk als doel dat politieke groeperingen eventuele lijstuitputting konden voorkomen (Kamerstukken // 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 87). In de praktijk is de regeling een dode letter geworden omdat het voor politieke groeperingen onder omstandigheden mogelijk is geworden tachtig namen op de kandidatenlijst te plaatsen (artikel R 4, tweede lid). Het gevaar van lijstuitputting is niet meer reëel en politieke groeperingen hebben sinds 1991 dan ook geen gebruik meer gemaakt van de mogelijkheid om in dezelfde provincie meer dan een lijst in te dienen. De regeling kan daarom worden geschrapt. Te meer omdat uit navraag van de Kiesraad bij verschillende politieke groeperingen is gebleken dat er geen behoefte meer bestaat aan deze regeling (Advies Kiesraad, d.d. 16 november 2007, kenmerk 2007-0000489923, p. 7).

Overige adviezen van de Kiesraad

De Kiesraad adviseert om te regelen dat de identiteit van de inleveraar van een kandidatenlijst wordt gecontroleerd en het als een herstelbaar verzuim aan te merken als de lijst wordt ingeleverd door iemand anders dan degene die op de lijst vermeld staat. Verder adviseert de Kiesraad om te regelen dat er naast de inleveraar van een kandidatenlijst ook een plaatsvervangend inleveraar kan worden aangewezen. Daarmee wordt voorkomen dat politieke groeperingen twee of meer versies van hun kandidatenlijst en machtigingen tot het plaatsen van een aanduiding voorbereiden, voor het geval de beoogde inleveraar op de dag van kandidaatstelling onverhoopt verhinderd blijkt te zijn. Hoewel het advies van de Kiesraad zich beperkt tot de Eerste Kamerverkiezing moet het advies in breder verband worden gelezen. Ook bij de Tweede Kamerverkiezingen, provinciale statenverkiezingen, gemeenteraadsverkiezingen alsmede de verkiezingen van het Europees Parlement ontbreken namelijk deze voorzieningen. Omdat een eventuele aanpassing van de Kieswet hieromtrent zich niet moet beperken tot alleen de Eerste Kamerverkiezingen moet het advies in deze brede context worden overwogen. Derhalve is het onwenselijk om reeds in het kader van dit wetsvoorstel een wetswijziging voor alleen de Eerste Kamerverkiezing te overwegen.

Verder adviseert de Kiesraad te regelen dat de groep mensen die bezwaar in kunnen brengen tegen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen te vergroten door aansluiting te zoeken bij het begrip 'kiesgerechtigde'. Thans kunnen alleen de leden van provinciale staten bezwaren inbrengen. Ik deel de opvatting van de Kiesraad niet. Een verkiezing – en met name de verkiezingsuitslag – behoort tot het domein van de kiezers. Daardoor dient er geen ruimte zijn voor personen die geen kiezer zijn, om

bezwaren in te brengen tegen de uitslag van een verkiezing. Eenzelfde uitgangspunt geldt ook voor de Tweede Kamerverkiezing, provinciale statenverkiezingen alsmede de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Voorts adviseert de Kiesraad om een kennelijke vergissing in de artikelen S 1, vierde lid, Y 12 en Y 16 te herstellen. In deze artikelen wordt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als locatie om verzuimen te herstellen, terwijl dat gebeurt bij het centraal stembureau. Deze omissie wordt hersteld in een wetsvoorstel tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten in diverse wetsbepalingen op het terrein van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tot slot heeft de Kiesraad in een eerder advies, d.d. 16 november 2007 (kenmerk 2007-0000489923), geadviseerd om de regeling met betrekking tot de terinzagelegging van de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezingen aan te passen. Kandidatenlijsten worden nu meteen ter inzage gelegd na inlevering, waaronder de ongeldige kandidatenlijsten. De Kiesraad adviseert om, na het onderzoek van de kandidatenlijsten, alleen de geldige kandidatenlijsten ter inzage te leggen.

Ik deel deze opvatting van de Kiesraad niet. Het belang van een transparant en controleerbaar verkiezingsproces brengt met zich mee dat alle kandidatenlijsten, waaronder de ongeldige lijsten, ter inzage worden gelegd. De kenbaarheid voor de kiezer welke kandidatenlijsten geldig zijn, wordt gewaarborgd doordat op grond van artikel S 13 de geldige kandidatenlijsten worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Briefstembureaus op militaire missies

Op 17 december 2009 aanvaardde de Tweede Kamer de motie-Pechtold van 3 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 X, nr.81) waarin de regering wordt verzocht om bij substantiële missies de mogelijkheid te creëren om niet alleen op ambassades en consulaten, maar ook op militaire bases briefstembureaus te verwezenlijken voor Nederlanders die deel uitmaken van een van de genoemde missies. In onderdeel A strekken de onderdelen A tot en met Ag ter uitvoering van die motie.

Kern van de voorgestelde wijzigingen is dat in artikel M 13 een vierde lid wordt ingevoegd dat de mogelijkheid in het leven roept voor de Minister van Defensie om - in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - een of meer militaire missies buiten het Koninkrijk aan te wijzen ten behoeve waarvan een briefstembureau wordt ingesteld. In lijn met de motie-Pechtold ligt het in de rede tot een zodanige aanwijzing over te gaan indien sprake is van een substantiële missie. Het inrichten en organiseren van een briefstembureau vergt immers extra inspanningen, die in een aanvaardbare verhouding moeten staan tot het voordeel dat het stemmen via een briefstembureau biedt ten opzichte van de huidige wijze van stemmen per brief.

De overige voorgestelde wijzigingen zijn van technische aard en strekken ertoe de Minister van Defensie en de leiding van de militaire missie in te passen in de procedure voor briefstembureaus. Het gaat daarbij onder meer om het benoemen van de leden en plaatsvervangende leden van het briefstembureau door de Minister van Defensie en om het belasten van de Nederlandse leiding van de militaire missie met uitvoerende taken in de procedure van het briefstemmen. In de betrokken onderdelen van deze nota van wijziging wordt gesproken van de Nederlandse leiding van de militaire missie. Doorgaans zal dit de zogenaamde contingentscommandant zijn. Voor de formulering

van de bepalingen in de Kieswet is echter bewust gekozen voor de meer neutrale beschrijving "de Nederlandse leiding van de militaire missie" om met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen bij het aanwijzen van briefstembureaus niet beperkt te worden door een te specifieke aanduiding van de commandant.

Hieronder volgt een toelichting per onderdeel.

Onderdelen A (onderdelen A tot en met Ag) en F

Door de onderdelen A (onderdelen A tot en met Ag) en F worden in het wetsvoorstel verschillende onderdelen ingevoegd die de artikelen M 13 tot en met M 17, N 18 en N 20 van de Kieswet aanpassen. Daardoor kan de Minister van Defensie - in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - een of meer militaire missies buiten het Koninkrijk aanwijzen ten behoeve waarvan een briefstembureau wordt ingesteld. Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze toelichting. Onderdeel F betreft een samenloopbepaling die nodig is in verband met het wetsvoorstel tot Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Kamerstukken I 2009/10, 31 956, A).

Onderdelen A (onderdeel Ah en Ai) tot en met E

Door de onderdelen A (onderdeel Ah en Ai) tot en met E worden verschillende onderdelen in het wetsvoorstel ingevoegd tot wijziging van de volgende artikelen van de Kieswet.

De artikelen R 1, R 7 en R 11

In het eerste en vierde lid van artikel R 1 wordt geregeld dat de kandidatenlijsten worden ingeleverd bij de voorzitter van het centraal stembureau of bij het door deze aan te wijzen lid van dat bureau. Op grond van artikel R 7, derde lid, stelt het centraal stembureau een ontvangstbewijs ter hand aan degene die de lijst inlevert en legt de bij hem ingeleverde lijsten voor een ieder ter inzage. Artikel R 11 kan daardoor vervallen. Dat artikel regelde dat de kandidatenlijst bij de commissaris van de Koningin wordt ingeleverd en op welke wijze de kandidatenlijsten werden overgebracht naar het centraal stembureau.

Artikel R 2

In artikel R 2 wordt de eis dat een kandidatenlijst wordt ondertekend door een lid van Provinciale Staten vervangen door het principe van de ondersteuningsverklaring. Dit houdt in dat van iedere provincie waarvoor de kandidatenlijst is ingeleverd van ten minste één lid van Provinciale Staten een ondertekende verklaring moet worden overgelegd dat hij de lijst ondersteunt. Daardoor wordt voorkomen dat op één kandidatenlijst van alle provincies waarvoor de lijst is ingeleverd de handtekening van een lid van Provinciale Staten moet staan.

Een lid van Provinciale Staten kan slechts één verklaring van ondersteuning ondertekenen. Is een verklaring van een lid van Provinciale Staten overgelegd, dan kan hij niet worden ingetrokken. Voor de verklaring van ondersteuning wordt bij ministeriële regeling een formulier vastgesteld.

De artikelen R 8 tot en met R 10, eerste lid

Dit betreffen tekstuele wijzigingen van bepaalde onderdelen van deze artikelen, zodat de formulering aansluit op het centraal inleveren van de kandidatenlijsten. De aanpassing van artikel R

9a, derde lid, heeft betrekking op de voorkeurdrempel die voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt verhoogd tot 100%.

Artikel R 10, tweede lid en S 4, tweede lid

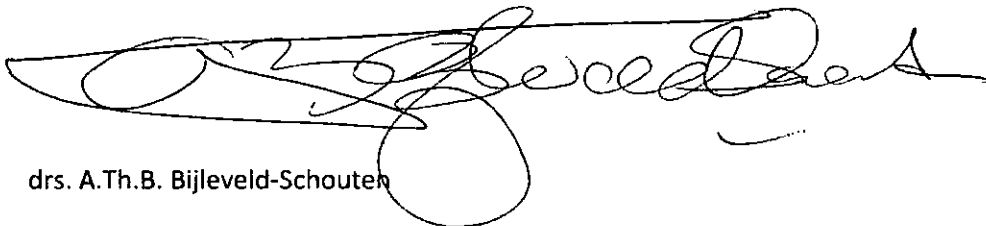
De wijzigingen hebben tot gevolg dat politieke groeperingen niet langer binnen een provincie meer dan één kandidatenlijst kunnen indienen. Verwezen wordt naar het algemene deel van deze toelichting.

Artikelen S 1 tot en met S 4, eerste lid, S 6 en S 12

In deze artikelen worden tekstuele wijzigingen doorgevoerd zodat de formulering aansluit op het centraal inleveren van kandidatenlijsten.

Uit deze formuleringen blijkt dat als een kandidatenlijst wordt ingeleverd voor twee of meer provincies, deze kandidatenlijst voor iedere provincie een zelfstandige betekenis heeft. Voor elke provincie zal apart worden beoordeeld of de kandidatenlijst geldig is en of er kandidaten van de lijst moeten worden geschrapt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Koningin

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**
Wetgeving Staatsinrichting en
Grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.mlbz.nl

Contactpersoon
Anton Toebes

T 0704268717
anton.toebes@mlbzk.nl

Kenmerk
2010-0000046520

Datum 2 februari 2010

Betreft Adviesaanvraag Raad van State over de nota van wijziging bij
wetsvoorstel wijziging van de Kieswet houdende verhoging van
de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het
aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het
tijdstip van de leden van de Eerste Kamer

Op 29 oktober 2009 is het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de leden van de Eerste Kamer aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierin is onder meer opgenomen dat lijstencombinaties in de Eerste Kamer tot stand komen indien die in meer dan de helft van de provinciale staten zijn aangegaan.

Tijdens het mondeling overleg op 1 december 2009 en met een korte aantekening van 8 december 2009 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer aangegeven dat zij op dit onderdeel van het wetsvoorstel een alternatieve regeling preferereert. Daarbij denkt zij in eerste instantie aan het toestaan van verbindingen tussen politieke groeperingen.

Het kabinet deelt het standpunt van de vaste commissie uit de Eerste Kamer en heeft het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast. Bepaald wordt dat politieke groeperingen hun verbondenheid met elkaar kunnen laten inschrijven in een register. De lijstencombinaties voor een Eerste Kamerverkiezing worden gebaseerd op het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Daarmee wordt het onmogelijk om op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezing via het aangaan van een verbinding de verdeling van de (rest)zetels in de Eerste Kamer te beïnvloeden.

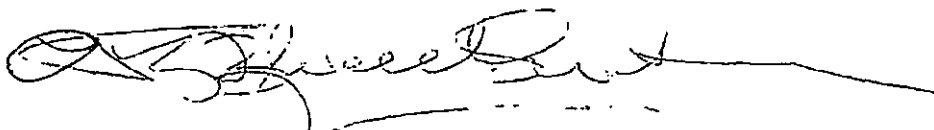
Op dit moment ligt deze nota van wijziging voor advies bij de Kiesraad. Gelet op de wenselijkheid om het wetsvoorstel vóór de komende Eerste Kamerverkiezing in werking te laten treden, acht ik het wenselijk om al in dit stadium de Raad van State om advies te vragen. Zodra het advies van de Kiesraad is ontvangen zal het, met een reactie van het kabinet hierop, zo spoedig mogelijk naar de Raad van State worden gezonden, zodat de Raad het kan betrekken in zijn advies.



Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken de bijgevoegde nota van wijziging op grond van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State voor advies aan de Raad van State voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Datum
2 februari 2010
Kenmerk
2010-0000046520

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

01022010

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel A, komt te luiden:

A

Na artikel Q 6 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel Q 7

1. Politieke groeperingen kunnen het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer verzoeken dat zij met elkaar worden verbonden door inschrijving van hun verbondenheid in een register dat door het centraal stembureau wordt bijgehouden.
2. Het centraal stembureau beschikt slechts afwijzend op het verzoek, bedoeld in het eerste lid, indien:
 - a. de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de verkiezingen van de leden van de Eerste of Tweede Kamer ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1;
 - b. een van de politieke groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient; of
 - c. het verzoek bij het centraal stembureau is ingekomen op dezelfde dag als of later dan een ander verzoek dat strekt tot het verbinden van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen, tenzij in het verzoek is aangegeven dat het andere verzoek vervalft of het andere verzoek op de onder a of b genoemde gronden moet worden afgewezen.
3. Het centraal stembureau beslist binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen.
4. De beslissing van het centraal stembureau wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden, bedoeld in artikel G 1, derde lid, onderdeel d, onderscheidenlijk artikel Q 6, derde lid. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.
5. Het register wordt bijgewerkt met ingang van de dag dat de beschikking van het centraal stembureau onherroepelijk is geworden.
6. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een model vastgesteld.

Artikel Q 8

1. Het centraal stembureau schrapt in het register, bedoeld in artikel Q 7, eerste lid, de *verbinding van een politieke groepering met een andere politieke groepering* of, indien zij met meer politieke groeperingen is verbonden, de verbinding met deze politieke groeperingen, indien:
 - a. de politieke groepering daartoe een verzoek heeft gedaan; of
 - b. de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.
2. Artikel Q 7, derde tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat ingeval de verbinding van een politieke groepering in het register wordt geschrapt op grond van het eerste lid, onderdeel b, het centraal stembureau beslist op dezelfde dag als het beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.

3. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, een model vastgesteld.

Artikel Q 9

1. Tegen een beschikking als bedoeld in de artikelen Q 7 en Q 8 kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroep schrift ingevolge die wet uiterlijk ingediend op de zesde dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin de beschikking is opgenomen, dan wel na de dag waarop de beschikking geacht wordt te zijn geweigerd.
3. Artikel D 9, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel I, onderdeel D, komt te luiden:

D

Artikel S 8 komt te luiden:

Artikel S 8

1. De kandidatenlijsten van verschillende politieke groeperingen worden door het centraal stembureau tot een lijstencombinatie verbonden overeenkomstig het register, bedoeld in artikel Q 7, eerste lid, zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande verkiezing van de leden van provinciale staten.
2. De combinatie heeft betrekking op alle in de onderscheidene provincies vanwege een groepering ingediende lijsten.
3. De combinatie geschiedt in alle provincies met dezelfde politieke groepering of groeperingen.
4. Indien een politieke groepering die is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, worden de kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbonden.
5. Het eerste lid is mede van toepassing, indien politieke groeperingen die zijn verbonden met een of meer andere politieke groeperingen, hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten.

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht met betrekking tot de verbinding van kandidatenlijsten van de Eerste Kamer tot een lijstencombinatie.

Aanleiding voor deze nota van wijziging

Op grond van de huidige regeling kunnen na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. De regering deelt de mening van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) dat dit een onwenselijke situatie is, omdat het mogelijk is op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen door het al dan niet aangaan van een lijstencombinatie. In het wetsvoorstel is daarom met betrekking tot het aangaan van lijstcombinaties bepaald dat de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van provinciale staten. Ik heb de Eerste Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 28 september 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, A). Naar aanleiding van deze brief heeft op 1 december 2009 een mondeling overleg plaatsgevonden met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer. Daarbij zijn de bezwaren besproken die naar het oordeel van deze commissie kleven aan de oplossing die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Deze bezwaren spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Ten tweede is er geen sprake meer van keuzevrijheid voor politieke partijen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan. Vervolgens heeft deze commissie medegedeeld dat zij een alternatieve regeling prefereert boven de regeling in het wetsvoorstel (Korte aantekening van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van 8 december 2009; kenmerk 40483/HM/LD). Zij denkt hierbij in eerste instantie aan het verbinden van kandidatenlijsten op basis van een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen. Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. Daarom heeft de regering besloten het wetsvoorstel aan te passen door verbindingen van kandidatenlijsten te baseren op een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen. Iedere politieke groepering heeft dan de keuzevrijheid om een lijstencombinatie aan te gaan, zonder dat het mogelijk is de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen. Het wetsvoorstel is met deze nota van wijziging dienovereenkomstig aangepast.

Lijstencombinatie op basis van verklaringen van politieke groeperingen

Het kabinet heeft als uitgangspunt genomen dat op grond van artikel 55 van de Grondwet de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat "het totaal der verkiezingshandelingen" van de Eerste Kamerverkiezing moet plaatsvinden na de provinciale statenverkiezingen. (Kamerstukken II 1976/77, 14 233, nr. 3, blz. 13). Het is daardoor niet mogelijk dat politieke groeperingen enige verkiezingshandeling voor een bepaalde Eerste Kamerverkiezing verrichten voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen. Het aangaan van een lijstverbinding wordt door het kabinet gezien als een verkiezingshandeling en kan als gevolg daarvan dus niet geschieden voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen.

Op basis van dit uitgangspunt stelt het kabinet voor dat verschillende politieke groeperingen in een register hun verbondenheid met elkaar kunnen laten opnemen. Deze registratie geldt voor onbepaalde tijd. Het register wordt beheerd door de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. De registratie wordt geschrapt ofwel op verzoek van een politieke groepering ofwel vanwege schrapping van de aanduiding van de politieke groepering.

De registratie heeft uitsluitend gevolgen voor de lijstencombinaties bij Eerste Kamerverkiezingen. Bij iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving in het register zal het centraal stembureau kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbinden overeenkomstig dat register. Bij de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt het register gevolgd zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Het stellen van dit ijkpunt is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen bepalen welke verbinding een gunstig effect heeft voor de komende Eerste Kamerverkiezing en op grond daarvan een verbinding laten registreren.

De voorgestelde regeling is naar het oordeel van het kabinet in overeenstemming met de tekst en de uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Het registreren van de verbondenheid kan niet als een verkiezingshandeling voor een bepaalde Eerste Kamerverkiezing worden gezien omdat de registratie voor onbepaalde tijd geldt.

Hieronder volgt een toelichting per onderdeel waarin de werking van het register en de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt toegelicht.

A

In de nieuwe artikelen Q 7 tot en met Q 9 wordt geregeld hoe politieke groeperingen hun verbondenheid in een register kunnen laten inschrijven.

Artikel Q 7

Politieke groeperingen kunnen worden verbonden door in een register hun verbondenheid te laten opnemen. Zij dienen daartoe een verzoek te doen bij de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. In een ministeriële regeling wordt voor het verzoek een model opgesteld.

Slechts in drie gevallen beslist de Kiesraad afwijzend op een verzoek.

Ten eerste als de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de Tweede Kamer- dan wel Eerste Kamerverkiezing. Deze voorwaarde bestaat reeds in het huidige artikel 58.

Ten tweede als een van de politieke groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient. Deze voorwaarde is gesteld om het scenario te voorkomen dat politieke groepering A met politieke groepering B is verbonden, maar politieke groepering A zich vervolgens ook laat verbinden met politieke groepering C, terwijl de politieke groeperingen B en C niet met elkaar zijn verbonden. In dit geval leveren de twee afzonderlijke verbindingen A-B en A-C een conflict met elkaar op. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering A moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering B of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Opmerking verdient dat deze voorwaarde geen beperking is ingeval wordt verzocht om een reeds ingeschreven verbinding tussen X en Y uit te breiden met Z, door een verzoek bij de Kiesraad te doen om de verbondenheid tussen X, Y én Z in te schrijven. In dat geval dienen namelijk de reeds verbonden politieke groeperingen het verzoek mede in.

Ten derde wordt het verzoek afgewezen indien op dezelfde dag of eerder een ander verzoek bij de Kiesraad is binnengekomen dat strekt tot het verbinden van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen. Hiermee wordt op de situatie gedoeld dat de Kiesraad het verzoek ontvangt dat A en B zich willen verbinden, terwijl op dezelfde dag of enige tijd later een verzoek binnenkomt dat A en C zich willen verbinden. In deze situatie is onduidelijk op welk verzoek de Kiesraad positief moet beschikken. Het is in geen geval mogelijk dat de Kiesraad op beide verzoeken positief beschikt, omdat A dan verbonden is met zowel B als met C, terwijl B en C niet met elkaar zijn verbonden. In dit geval beschikt de Kiesraad positief op het verzoek dat als eerste is binnengekomen. De Kiesraad beschikt afwijzend op het verzoek dat later is binnengekomen dan het andere verzoek of beschikt afwijzend op beide verzoeken indien ze op dezelfde dag zijn binnengekomen. De Kiesraad beschikt echter niet afwijzend als in een van de verzoeken is

aangegeven dat het andere verzoek vervalt of het andere verzoek moet worden afgewezen op grond van onderdeel a of b van dat lid.

Artikel Q 7 bepaalt voorts dat de Kiesraad binnen twee weken beslist na de dag waarop het verzoek is ontvangen. De beslissing wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Op grond van het vijfde lid van artikel Q 7 wordt het register bijgewerkt met ingang van de dag dat een beschikking onherroepelijk is geworden. Deze procedure is neergelegd omdat anders verwarring kan ontstaan of politieke groeperingen verbonden zijn voor de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. Ingevolge het voorgestelde artikel S 8 is namelijk beslissend het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de provinciale statenverkiezingen. Indien voor de dag van stemming een beschikking door de Kiesraad is genomen, strekkende de verbinding van twee politieke groeperingen, maar vervolgens wordt na de stemming hiertegen succesvol beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan kan de vraag rijzen of de verbinding nu wel of niet meetelt voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Indien de verbinding mee zou tellen, ontstaat de ongewenste situatie dat een onrechtmatig besluit, dat door de rechter zal worden vernietigd, de restzetelverdeling beïnvloedt. Indien de verbinding toch niet mee zou tellen is eventuele beïnvloeding van de restzetelverdeling na stemming van de provinciale statenverkiezingen niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld als een politieke groepering na de stemming erachter komt dat een verbinding onrechtmatig tot stand is gekomen. Afhankelijk van de uitslag van de stemming van de provinciale statenverkiezing kan deze politieke groepering beslissen om al dan niet beroep in te stellen. Om deze problemen te voorkomen is bepaald dat het register wordt bijgewerkt op het moment dat een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk is geworden.

Artikel Q 8

De inschrijving van een verbinding tussen politieke groeperingen in het register is in beginsel voor onbepaalde tijd en heeft betrekking op iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving. Er zijn desalniettemin twee situaties waarin de Kiesraad een verbinding tussen politieke groeperingen schrapt.

Ten eerste als de aanduiding van een politieke groepering is geschrapt, ingevolge artikel Q 6, tweede lid onderscheidenlijk G 1, zevende lid. Dat gebeurt als een politieke groepering heeft opgehouden te bestaan, daartoe een verzoek heeft gedaan, als vereniging bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden of als voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Eerste Kamer geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd. Ten tweede als een politieke groepering daarom verzoekt, bijvoorbeeld omdat zij zich niet meer verbonden voelt met de andere politieke groeperingen.

In geval een politieke groepering is verbonden tot twee of meer andere politieke groeperingen heeft het schrappen van de verbinding tot gevolg dat zij met geen van deze politieke groeperingen meer is verbonden. Als bijvoorbeeld A, B en C met elkaar zijn verbonden en C besluit dat zij niet langer verbonden wil zijn met A, dan kan zij dus niet de verbinding met alleen A opzeggen. Zou zij dat wel kunnen dan ontstaat een conflict omdat dan een verbinding overblijft tussen A en B en een verbinding tussen B en C. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering B moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering A of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Op grond van de voorgestelde regeling is C, in geval haar verbinding wordt geschrapt, niet langer verbonden met A en B. Daarbij blijven A en B wel met elkaar verbonden. Als B van mening is dat zij liever met C dan met A is verbonden, dan dient zij eerst haar verbinding, in dit geval de (resterende) verbinding met A, te schrappen middels een verzoek bij de Kiesraad. Daarna kan zij een verbinding met C aangaan.

Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt dat de Kiesraad binnen twee weken beslist op een verzoek van een politieke groepering tot het schrappen van haar verbinding met andere politieke groeperingen in het register. Ingeval de verbinding van een politieke groepering met andere politieke groeperingen wordt geschrapt omdat haar aanduiding voor de verkiezing is geschrapt, beslist de Kiesraad op dezelfde dag als dat zij heeft beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q6, onderscheidenlijk artikel G 1. Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt voorts dat de beslissing tot

schrappen van een verbinding door de Kiesraad wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek tot schrappen van de verbinding een model vastgesteld.

Artikel Q 9

In artikel Q 9 is neergelegd welke beroepsprocedure van toepassing is. Belanghebbenden kunnen rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een snelle afhandeling van het beroep kan gewenst zijn omdat voor de stemming van de provinciale statenverkiezingen een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk moet zijn, wil zij effect hebben voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Om in een snelle afhandeling van een beroep te kunnen voorzien, geldt een beroepstermijn van 6 dagen. Daarnaast is artikel D 9, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstige toepassing, dat eveneens toeziet op versnelde behandeling van het beroep.

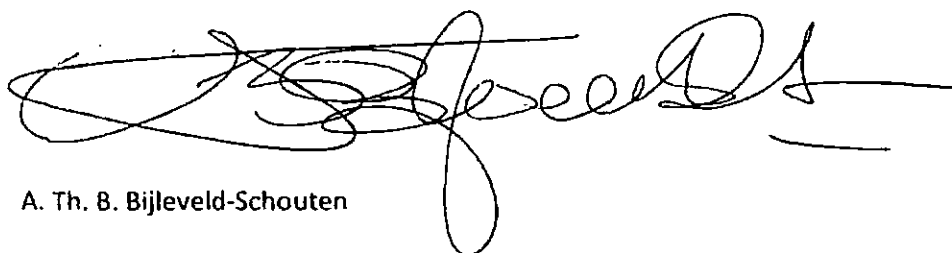
B

In het nieuwe artikel S 8 is geregeld dat het centraal stembureau de kandidatenlijsten van politieke groeperingen verbindt tot een lijstencombinatie overeenkomstig het register van artikel Q 7. Belangrijk is hierbij dat het centraal stembureau als ijkpunt neemt het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Dit is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen uitrekenen welke registratie een restzetel oplevert en op grond daarvan een verbinding met andere politieke groeperingen laten registreren.

In het tweede, derde en vijfde lid is neergelegd wat krachtens het huidige artikel S 8 reeds geldt. Op grond van het tweede lid heeft de lijstencombinatie betrekking op alle in de onderscheidene provincies vanwege een groepering ingediende lijsten. Krachtens het derde lid geschiedt de lijstencombinatie in alle provincies met dezelfde politieke groepering of groeperingen. Op grond van het vijfde lid komt een lijstencombinatie tussen kandidatenlijsten van politieke groeperingen ook tot stand indien twee of meer van de verbonden politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Hiermee wordt gedoeld op de situatie dat op grond van het register de politieke groeperingen A, B en C zijn verbonden en vervolgens A en B voor een Eerste Kamerverkiezing hun aanduidingen samenvoegen tot "A/B". In dat geval komt er voor die Eerste Kamerverkiezing een lijstencombinatie tot stand tussen de kandidatenlijsten "A/B" en C.

In het vernieuwde vierde lid is opgenomen dat als een politieke groepering krachtens het register is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen, maar deze groepering heeft geen geldige kandidatenlijst ingeleverd voor de Eerste Kamerverkiezing, een verbinding tot stand komt tussen de andere politieke groeperingen die krachtens het register zijn verbonden. Deze verbinding gaat aldus niet verloren indien een andere politieke groepering, waartoe zij tevens waren verbonden, niet meedoet aan de Eerste Kamerverkiezing. Overigens zal deze politieke groepering op grond van artikel G 1, onderdeel d, haar aanduiding voor de volgende Eerste Kamerverkiezing verliezen waardoor tevens haar verbinding met de andere politieke groeperingen wordt geschrapt op grond van het voorgestelde artikel Q 8.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



A. Th. B. Bijleveld-Schouten



No.W04.10.0037/I

's-Gravenhage, 7 april 2010

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2010, no.10.000319, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, met toelichting.

Over het voorstel ontving de Raad van State op 22 maart 2010 een brief van de staatssecretaris met het advies van de Kiesraad, een reactie van de staatssecretaris daarop en een aangepaste nota van wijziging.¹ Deze stukken zijn bij het opstellen van dit advies betrokken. Waar in dit advies wordt verwezen naar de nota van wijziging wordt bedoeld op het oorspronkelijk bij de Raad aanhangig gemaakte document.

In de nota van wijziging wordt de in het wetsvoorstel² opgenomen regeling met betrekking tot het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gewijzigd. Deze regeling hield in dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties door politieke groeperingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten in meer dan de helft van de provincies. Naar aanleiding van een overleg met de Eerste Kamer wordt voorgesteld deze regeling te wijzigen.³ In de toelichting op de nota van wijziging blijft onbesproken de vraag in hoeverre de bestaande situatie een reëel probleem oplevert, waardoor dit probleem is ontstaan en waarom de voorgestelde regeling daarvoor de beste oplossing biedt. De voorgestelde regeling bepaalt dat politieke groeperingen hun verbondenheid met elkaar kunnen laten inschrijven in een register. De lijstencombinaties voor een Eerste Kamerverkiezing worden gebaseerd op het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de aan de verkiezing voor de Eerste Kamer voorafgaande provinciale statenverkiezingen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een aantal opmerkingen met betrekking tot artikel 55 van de Grondwet, de uitgangspunten van het Nederlandse kiesstelsel, de kenbaarheid van lijstencombinaties voor kiezers en het samenvoegen van aanduidingen in combinatie met het aangaan van lijstencombinaties. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd. Aangezien het hier een nota van wijziging betreft, gaat de Raad niet in op de alternatieve vormen van lijstencombinaties.

1. Artikel 55 van de Grondwet

Ingevolge artikel 55 van de Grondwet worden de leden van de Eerste Kamer gekozen door de leden van provinciale staten. De regering stelt zich op het standpunt dat die bepaling zodanig moet worden uitgelegd dat er geen verkiezingshandelingen mogen plaatsvinden voor de verkiezing van de Eerste Kamer voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten.⁴ Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat onder

¹ Brief van 22 maart 2010 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2010-0000189335.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, IIA, B.

⁴ Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, C, blz. 2.

verkiezingshandelingen zowel de kandidaatstelling als de stemming moet worden verstaan.⁵ Dit betekent dat alle opties die beogen het aangaan van combinaties van lijsten te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met dit artikel uit de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan. Naar het oordeel van de Raad omvat dit zowel het vervroegen van de kandidaatstelling zelf, als het afleggen van verklaringen die bindende gevolgen hebben voor de kandidaatstelling dan wel lijstencombinaties door politieke groeperingen.

Het in de nota van wijziging opgenomen voorstel, waarbij politieke groeperingen die als combinatie mee willen doen aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen zich laten registreren als een combinatie, is volgens de regering wel toegestaan omdat het hier een permanente registratie betreft en dus niet een handeling die specifiek is gericht op de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. De Raad wijst erop dat de registratie van de combinatie van groeperingen weliswaar een langdurig karakter kan hebben, maar dat dit niet op voorhand vaststaat. Het staat de groeperingen immers vrij om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven. De Raad acht de kans aanzienlijk dat dit in de praktijk zal gebeuren. In dat licht is de voorgestelde regeling evenzeer in strijd met artikel 55 Grondwet als een regeling waarbij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer wordt vervroegd of waarbij groeperingen bindende verklaringen afleggen met betrekking tot lijstencombinaties op een tijdstip voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing. Het betreft in alle gevallen immers handelingen die op grond van de grondwets-geschiedenis moeten worden aangemerkt als verkiezingshandelingen. Tegen die achtergrond adviseert de Raad de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen.

2. Uitgangspunten Nederlands kiesstelsel

Met de voorgestelde regeling wordt aan het begrip "politieke groepering" in de Kieswet een andere status wordt toegekend dan tot nu toe het geval is. Er wordt in de nota van wijziging gesproken van een verbinding van groeperingen. In de toelichting bij het wetsvoorstel werd hierover nog gesteld dat het aangaan van verbindingen tussen politieke groeperingen te ver zou afstaan van het Nederlandse kiesstelsel dat gebaseerd is op lijsten.⁶ Dit uitgangspunt blijkt ook uit het feit dat in de Nederlandse wetgeving nauwelijks rekening wordt gehouden met het bestaan van politieke partijen, dan wel groeperingen. De Grondwet spreekt slechts over vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, de partijen die hiertussen als intermediair optreden worden niet genoemd. De Kieswet gaat nog steeds uit van de fictie dat het stellen van kandidaten gebeurt door kiezers, los van en ongeacht enige partijbinding.⁷ De bepalingen die zijn opgenomen in de Kieswet over de politieke groeperingen zien uitsluitend op de mogelijkheid om een naam te registreren die boven de kandidatenlijst kan worden geplaatst. Voor het overige spreken alle bepalingen, ook die over het aangaan van combinaties, over lijsten. De Raad is dan ook van oordeel dat het voorgestelde stelsel een nieuw element introduceert in de Kieswet, waarbij een belangrijk uitgangspunt, het stelsel van lijsten, wordt losgelaten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad het in de nota van wijziging opgenomen voorstel te heroverwegen.

⁵ Kamerstukken II 1976/77, 14 23 nr. 3, blz. 13.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 3, blz. 3-4.

⁷ Elzinga, D.J. (1982). De politieke partij en het constitutionele recht, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Raad het volgende op.

3. Kenbaarheid van de lijstencombinaties voor kiezers

In de toelichting bij het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel stelde de regering dat de daarin opgenomen regeling waarbij een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van provinciale staten in meer dan de helft van de provincies goed aansluit bij het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezingen. De regering merkte op:

"De lijstencombinaties die bij provinciale statenverkiezingen zijn aangegaan werken door naar de Eerste Kamerverkiezingen. De kiezer heeft daardoor duidelijkheid over de doorwerking van zijn stem bij de verdeling van de zetels voor de Eerste Kamer op het moment dat hij zijn stem uitbrengt voor de verkiezing van provinciale staten."⁸

Het in de nota van wijziging voorgestelde stelsel verschaft die duidelijkheid voor de kiezer echter niet. Een partij kan immers voor de verkiezing van provinciale staten een andere verbinding aangaan dan voor de Eerste Kamerverkiezing. Tevens is voor de kiezer niet duidelijk welke verbindingen zijn aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Weliswaar worden de verbindingen die zijn aangegaan gepubliceerd in de Staatscourant, maar hierbij is geen sprake van de publicatie van een integraal register. De kiezer kan de combinaties dan ook niet laten meewegen bij het uitbrengen van zijn stem bij de verkiezing voor provinciale staten. De Raad erkent dat dit in de huidige systematiek van de Kieswet ook het geval is, maar merkt op dat in de toelichting bij de nota van wijziging niet wordt ingegaan op de positie van de kiezer bij de voorgestelde wijziging. De Raad adviseert om hierop in de toelichting in te gaan.

4. Samenvoegen van aanduidingen

Het voorgestelde artikel S 8, vijfde lid, regelt volgens de toelichting dat de lijsten ook tot een lijstencombinatie worden verbonden indien twee of meer van de verbonden politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Uit de tekst van het voorstel blijkt echter niet dat dit artikel uitsluitend ziet op de situatie dat de groeperingen die hun aanduiding samenvoegen allebei geregistreerd zijn als deelnemer aan de lijstencombinatie. Het voorgestelde artikel lijkt het daarom mogelijk te maken dat een partij die met een andere partij opgenomen is in het register als lijstencombinatie, met een derde partij onder samenvoeging van de aanduiding kan deelnemen aan de verkiezing, waarbij de geregistreerde lijstencombinatie van kracht blijft. Dit zou betekenen dat de partij waarmee de combinatie is geregistreerd zonder hiervoor toestemming te hebben gegeven verbonden kan worden met een derde partij. Dit acht de Raad in strijd met het voorgestelde artikel Q 7, tweede lid, onder b, waarin wordt geregeld dat op een verzoek tot registratie van een lijstencombinatie afwijzend wordt beschikt indien een van de groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig de nota van wijziging op dit punt te wijzigen.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr.3, blz. 4.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de nota van wijziging en geeft U in overweging goed te vinden dat deze niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.10.0037/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In Artikel Q 8, eerste lid, onder a, tot uitdrukking brengen dat het verzoek tot schrapping wordt gedaan door de gemachtigde.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Koningin

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**
Wetgeving Staatsinrichting en
Grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Anton Toebes

T 0704268717
anton.toebes@minbzk.nl

Kenmerk
2010-0000250135

Datum 8 april 2010

Betreft Nader rapport inzake het ontwerp van een nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Bijlagen
1

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2010, nr. 10.000319, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2010, nr. W04.10.0037/I, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State wijst er terecht op dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 55 van de Grondwet moet worden afgeleid dat voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten geen verkiezingshandelingen mogen plaatsvinden voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Bij de totstandkoming van het in de nota van wijziging opgenomen voorstel heeft het kabinet getracht binnen deze grondwettelijke grenzen te blijven door te kiezen voor een permanente registratie van de verbondenheid van politieke groeperingen die als combinatie mee willen doen aan de Eerste Kamerverkiezingen. Van een specifiek op de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing gerichte handeling is dan immers geen sprake.

Het kabinet heeft zich echter laten overtuigen door het oordeel van de Raad van State dat – aangezien het groeperingen vrijstaat om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven – ook deze registratie moet worden aangemerkt als een verkiezingshandeling als hiervoor bedoeld. Hiervan uitgaande kan aan de motie waarin de Eerste Kamer heeft uitgesproken dat lijstverbindingen niet zouden moeten worden aangegaan op grond van de uitslag van de verkiezingen van de Provinciale Staten (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) binnen de grenzen van de Grondwet slechts recht worden gedaan door de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen. Ook de Raad van State adviseert hiertoe. Het kabinet neemt dit advies over. De nota van wijziging is dienovereenkomstig aangepast.

2010-0000250135

2. tot en met 4.

Deze opmerkingen van de Raad behoeven geen bespreking meer, aangezien de nota van wijziging zodanig wordt aangepast dat het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft.

Datum
8 april 2010

Kenmerk
2010-0000250135

5. De redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen, aangezien die betrekking heeft op een artikel dat niet meer voorkomt in de aangepaste nota van wijziging.

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en mij te machtigen de adviesaanvraag, het advies van de Raad van State en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Th. B. Bijleveld-Schouten

2010-0000250135

No.W04.10.0037/I

's-Gravenhage, 7 april 2010

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2010, no.10.000319, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, met toelichting.

Over het voorstel ontving de Raad van State op 22 maart 2010 een brief van de staatssecretaris met het advies van de Kiesraad, een reactie van de staatssecretaris daarop en een aangepaste nota van wijziging.¹ Deze stukken zijn bij het opstellen van dit advies betrokken. Waar in dit advies wordt verwezen naar de nota van wijziging wordt bedoeld op het oorspronkelijk bij de Raad aanhangig gemaakte document.

In de nota van wijziging wordt de in het wetsvoorstel² opgenomen regeling met betrekking tot het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gewijzigd. Deze regeling hield in dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties door politieke groeperingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten in meer dan de helft van de provincies. Naar aanleiding van een overleg met de Eerste Kamer wordt voorgesteld deze regeling te wijzigen.³ In de toelichting op de nota van wijziging blijft onbesproken de vraag in hoeverre de bestaande situatie een reëel probleem oplevert, waardoor dit probleem is ontstaan en waarom de voorgestelde regeling daarvoor de beste oplossing biedt. De voorgestelde regeling bepaalt dat politieke groeperingen hun verbondenheid met elkaar kunnen laten inschrijven in een register. De lijstencombinaties voor een Eerste Kamerverkiezing worden gebaseerd op het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de aan de verkiezing voor de Eerste Kamer voorafgaande provinciale statenverkiezingen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een aantal opmerkingen met betrekking tot artikel 55 van de Grondwet, de uitgangspunten van het Nederlandse kiesstelsel, de kenbaarheid van lijstencombinaties voor kiezers en het samenvoegen van aanduidingen in combinatie met het aangaan van lijstencombinaties. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd. Aangezien het hier een nota van wijziging betreft, gaat de Raad niet in op de alternatieve vormen van lijstencombinaties.

¹ Brief van 22 maart 2010 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2010-0000189335.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, IIA, B.

AAN DE KONINGIN

1. Artikel 55 van de Grondwet

Ingevolge artikel 55 van de Grondwet worden de leden van de Eerste Kamer gekozen door de leden van provinciale staten. De regering stelt zich op het standpunt dat die bepaling zodanig moet worden uitgelegd dat er geen verkiezingshandelingen mogen plaatsvinden voor de verkiezing van de Eerste Kamer voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten.⁴ Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat onder verkiezingshandelingen zowel de kandidaatstelling als de stemming moet worden verstaan.⁵ Dit betekent dat alle opties die beogen het aangaan van combinaties van lijsten te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met dit artikel uit de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan. Naar het oordeel van de Raad omvat dit zowel het vervroegen van de kandidaatstelling zelf, als het afleggen van verklaringen die bindende gevolgen hebben voor de kandidaatstelling dan wel lijstencombinaties door politieke groeperingen.

Het in de nota van wijziging opgenomen voorstel, waarbij politieke groeperingen die als combinatie mee willen doen aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen zich laten registreren als een combinatie, is volgens de regering wel toegestaan omdat het hier een permanente registratie betreft en dus niet een handeling die specifiek is gericht op de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. De Raad wijst erop dat de registratie van de combinatie van groeperingen weliswaar een langdurig karakter kan hebben, maar dat dit niet op voorhand vaststaat. Het staat de groeperingen immers vrij om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven. De Raad acht de kans aanzienlijk dat dit in de praktijk zal gebeuren. In dat licht is de voorgestelde regeling evenzeer in strijd met artikel 55 Grondwet als een regeling waarbij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer wordt vervroegd of waarbij groeperingen bindende verklaringen afleggen met betrekking tot lijstencombinaties op een tijdstip voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing. Het betreft in alle gevallen immers handelingen die op grond van de grondwetsgeschiedenis moeten worden aangemerkt als verkiezingshandelingen. Tegen die achtergrond adviseert de Raad de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen.

2. Uitgangspunten Nederlands kiesstelsel

Met de voorgestelde regeling wordt aan het begrip "politieke groepering" in de Kieswet een andere status wordt toegekend dan tot nu toe het geval is. Er wordt in de nota van wijziging gesproken van een verbinding van groeperingen. In de toelichting bij het wetsvoorstel werd hierover nog gesteld dat het aangaan van verbindingen tussen politieke groeperingen te ver zou afstaan van het Nederlandse kiesstelsel dat gebaseerd is op lijsten.⁶ Dit uitgangspunt blijkt ook uit het feit dat in de Nederlandse wetgeving nauwelijks rekening wordt gehouden met het bestaan van politieke partijen, dan wel groeperingen. De Grondwet spreekt slechts over

⁴ Kamerstukken I 2009/10, 32 123 II A, C, blz. 2.

⁵ Kamerstukken II 1976/77, 14 23 nr. 3, blz. 13.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 3, blz. 3-4.

vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, de partijen die hiertussen als intermediair optreden worden niet genoemd. De Kieswet gaat nog steeds uit van de fictie dat het stellen van kandidaten gebeurt door kiezers, los van en ongeacht enige partijbinding.⁷ De bepalingen die zijn opgenomen in de Kieswet over de politieke groeperingen zien uitsluitend op de mogelijkheid om een naam te registreren die boven de kandidatenlijst kan worden geplaatst. Voor het overige spreken alle bepalingen, ook die over het aangaan van combinaties, over lijsten. De Raad is dan ook van oordeel dat het voorgestelde stelsel een nieuw element introduceert in de Kieswet, waarbij een belangrijk uitgangspunt, het stelsel van lijsten, wordt losgelaten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad het in de nota van wijziging opgenomen voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Raad het volgende op.

3. Kenbaarheid van de lijstencombinaties voor kiezers

In de toelichting bij het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel stelde de regering dat de daarin opgenomen regeling waarbij een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van provinciale staten in meer dan de helft van de provincies goed aansluit bij het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezingen. De regering merkte op:

"De lijstencombinaties die bij provinciale statenverkiezingen zijn aangegaan werken door naar de Eerste Kamerverkiezingen. De kiezer heeft daardoor duidelijkheid over de doorwerking van zijn stem bij de verdeling van de zetels voor de Eerste Kamer op het moment dat hij zijn stem uitbrengt voor de verkiezing van provinciale staten."⁸

Het in de nota van wijziging voorgestelde stelsel verschaft die duidelijkheid voor de kiezer echter niet. Een partij kan immers voor de verkiezing van provinciale staten een andere verbinding aangaan dan voor de Eerste Kamerverkiezing. Tevens is voor de kiezer niet duidelijk welke verbindingen zijn aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Weliswaar worden de verbindingen die zijn aangegaan gepubliceerd in de Staatscourant, maar hierbij is geen sprake van de publicatie van een integraal register. De kiezer kan de combinaties dan ook niet laten meewegen bij het uitbrengen van zijn stem bij de verkiezing voor provinciale staten. De Raad erkent dat dit in de huidige systematiek van de Kieswet ook het geval is, maar merkt op dat in de toelichting bij de nota van wijziging niet wordt ingegaan op de positie van de kiezer bij de voorgestelde wijziging. De Raad adviseert om hierop in de toelichting in te gaan.

4. Samenvoegen van aanduidingen

Het voorgestelde artikel 5 8, vijfde lid, regelt volgens de toelichting dat de lijsten ook tot een lijstencombinatie worden verbonden indien twee of meer van de verbonden politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Uit de tekst van het voorstel blijkt

⁷ Elzinga, D.J. (1982). De politieke partij en het constitutionele recht, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32-191, nr.3, blz. 4.

40804201000004

echter niet dat dit artikel uitsluitend ziet op de situatie dat de groeperingen die hu
 aanduiding samenvoegen allebei geregistreerd zijn als deelnemer aan de lijst-
 combinatie. Het voorgestelde artikel lijkt het daarom mogelijk te maken dat een
 partij die met een andere partij opgenomen is in het register als lijstcombinatie,
 met een derde partij onder samenvoeging van de aanduiding kan deelnemen aan
 de verkiezing, waarbij de geregistreerde lijstcombinatie van kracht blijft. Dit zou
 betekenen dat de partij waarmee de combinatie is geregistreerd zonder hiervoor
 toestemming te hebben gegeven verbonden kan worden met een derde partij. Dit
 acht de Raad in strijd met het voorgestelde artikel Q 7, tweede lid, onder b,
 waarin wordt geregeld dat op een verzoek tot registratie van een lijstcombinatie
 afwijzend wordt beschikt indien een van de groeperingen reeds is verbonden met
 een politieke groepering die niet mede het verzoek indient.
 De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig de nota van wijziging
 op dit punt te wijzigen.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies
 behorende bijlage.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de nota van
 wijziging en geeft U in overweging goed te vinden dat deze niet wordt gezonden
 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,

Dr. P. J. J. J. J.
 _____)

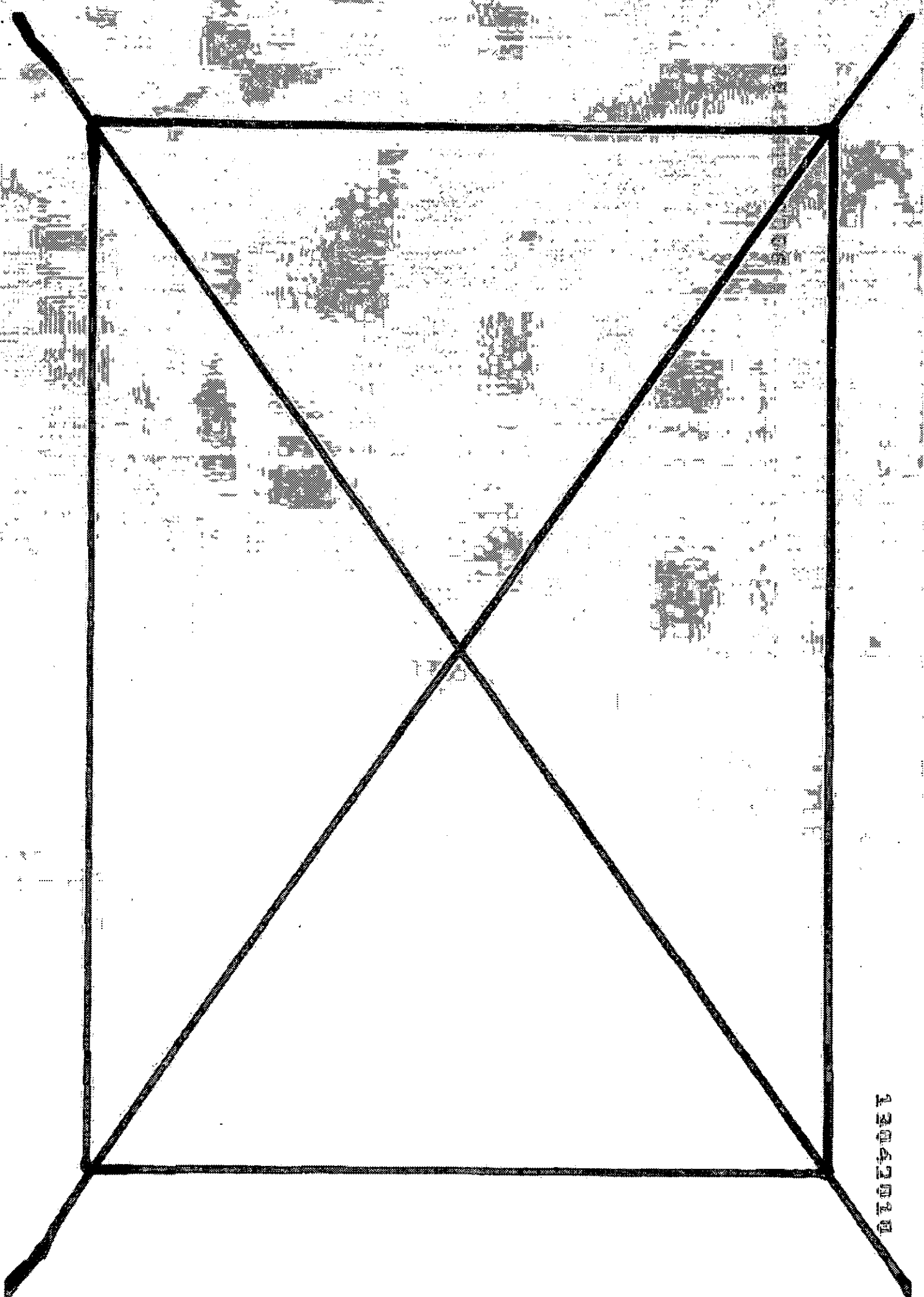
40804201000004

AGB0420100005

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.10.0037/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In Artikel Q 8, eerste lid, onder a, tot uitdrukking brengen dat het verzoek tot schrapping wordt gedaan door de gemachtigde.

AGB0420100005



13042020



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Kiesraad
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Constitutionele Zaken en
Wetgeving
Wetgeving Staatsinrichting en
Grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Anton Toebes

T 0704268717
anton.toebes@minbzk.nl

Kenmerk
2010-000044710

Datum 2 februari 2010

Betreft Adviesaanvraag Kiesraad over nota van wijziging bij wetsvoorstel

Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de
voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het
aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het
tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de
Eerste Kamer

Bijlagen
1

Hierbij verzoek ik u mij advies uit te brengen over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 32 191).

De achtergrond van deze adviesaanvraag is de volgende.

Zoals u bekend heeft de regering er voor gekozen om de dag van kandidaatstelling en daaraan gekoppeld het aangaan van lijstencombinaties bij de verkiezing van de Eerste Kamer te vervroegen tot een tijdstip vóór de verkiezing van de leden van provinciale staten. In mijn brief van 27 april 2009 heb ik een daartoe strekkend voorstel aan u ter advisering voorgelegd.

Bij nader inzien bestaat tegen dit voorstel een grondwettelijk bezwaar. Op grond van artikel 55 van de Grondwet vindt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer plaats na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Blijkens de grondwetsgeschiedenis wordt daaronder ook de kandidaatstelling begrepen (Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 3, blz. 13).

Om die reden is bij de Tweede Kamer bovengenoemd wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat op een andere wijze de problematiek ondervangt. Daarin is geregeld dat lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot stand komen indien die in meer dan de helft van de Provinciale Staten zijn aangegaan. Dit voorstel had de regering ontleend aan uw eerdere advies.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer heeft in haar brief van 4 november 2009 en tijdens het mondeling overleg op 1 december 2009 bezwaren geuit tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. In een korte aantekening van 8 december 2009 spreekt de vaste commissie de voorkeur uit om lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing vast te stellen op basis van verbindingen tussen politieke groeperingen. Deze korte aantekening treft u aan als bijlage bij deze brief.

2010-000044710

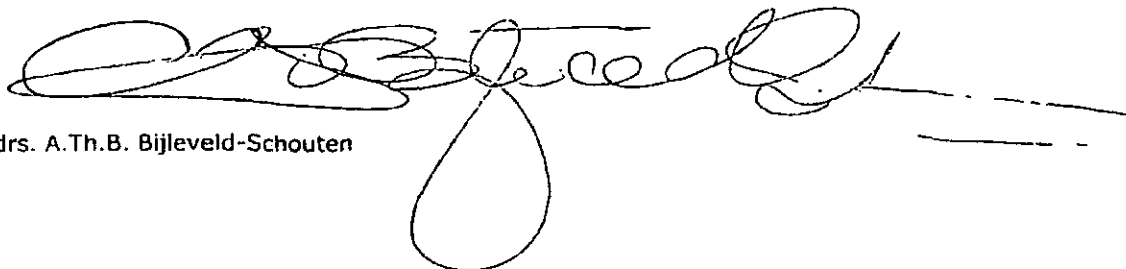
Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. Daarom neemt het de suggestie van de Eerste Kamer over om verbindingen van kandidatenlijsten te baseren op een verbinding die is aangegaan tussen *politieke groeperingen*. Iedere politieke groepering heeft dan de keuzevrijheid om een lijstencombinatie aan te gaan, zonder dat het mogelijk is de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen. Het wetsvoorstel is met deze nota van wijziging dienovereenkomstig aangepast.

Datum
2 februari 2010
Kenmerk
2010-0000044710

In de voorgestelde regeling wordt het beheer van het register opgedragen aan de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de Eerste Kamerverkiezing. Vanwege uw betrokkenheid acht ik het wenselijk de nota van wijziging aan u ter advisering voor te leggen.

Gelet op de wenselijkheid om vóór de komende Eerste Kamerverkiezing het wetsvoorstel in werking te laten treden, verzoek ik u met spoed te adviseren over de nota van wijziging.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

010000044710

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel A, komt te luiden:

A

Na artikel Q 6 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel Q 7

1. Politieke groeperingen kunnen het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer verzoeken dat zij met elkaar worden verbonden door inschrijving van hun verbondenheid in een register dat door het centraal stembureau wordt bijgehouden.
2. Het centraal stembureau beschikt slechts afwijzend op het verzoek, bedoeld in het eerste lid, indien:
 - a. de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de verkiezingen van de leden van de Eerste of Tweede Kamer ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1;
 - b. een van de politieke groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient; of
 - c. het verzoek bij het centraal stembureau is ingekomen op dezelfde dag als of later dan een ander verzoek dat strekt tot het verbinden van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen, tenzij in het verzoek is aangegeven dat het andere verzoek vervalt of het andere verzoek op de onder a of b genoemde gronden moet worden afgewezen.
3. Het centraal stembureau beslist binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen.
4. De beslissing van het centraal stembureau wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden, bedoeld in artikel G 1, derde lid, onderdeel d, onderscheidenlijk artikel Q 6, derde lid. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.
5. Het register wordt bijgewerkt met ingang van de dag dat de beschikking van het centraal stembureau onherroepelijk is geworden.
6. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een model vastgesteld.

Artikel Q 8

1. Het centraal stembureau schrapt in het register, bedoeld in artikel Q 7, eerste lid, de verbinding van een politieke groepering met een andere politieke groepering of, indien zij met meer politieke groeperingen is verbonden, de verbinding met deze politieke groeperingen, indien:
 - a. de politieke groepering daartoe een verzoek heeft gedaan; of
 - b. de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.
2. Artikel Q 7, derde tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat ingeval de verbinding van een politieke groepering in het register wordt geschrapt op grond van het eerste lid, onderdeel b, het centraal stembureau beslist op dezelfde dag als het beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht met betrekking tot de verbinding van kandidatenlijsten van de Eerste Kamer tot een lijstencombinatie.

Aanleiding voor deze nota van wijziging

Op grond van de huidige regeling kunnen na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. De regering deelt de mening van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) dat dit een onwenselijke situatie is, omdat het mogelijk is op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen door het al dan niet aangaan van een lijstencombinatie. In het wetsvoorstel is daarom met betrekking tot het aangaan van lijstcombinaties bepaald dat de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van provinciale staten. Ik heb de Eerste Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 28 september 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, A). Naar aanleiding van deze brief heeft op 1 december 2009 een mondeling overleg plaatsgevonden met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer. Daarbij zijn de bezwaren besproken die naar het oordeel van deze commissie kleven aan de oplossing die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Deze bezwaren spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Ten tweede is er geen sprake meer van keuzevrijheid voor politieke partijen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan. Vervolgens heeft deze commissie medegedeeld dat zij een alternatieve regeling prefereert boven de regeling in het wetsvoorstel (Korte aantekening van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van 8 december 2009; kenmerk 40483/HM/LD). Zij denkt hierbij in eerste instantie aan het verbinden van kandidatenlijsten op basis van een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen. Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. Daarom heeft de regering besloten het wetsvoorstel aan te passen door verbindingen van kandidatenlijsten te baseren op een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen. Iedere politieke groepering heeft dan de keuzevrijheid om een lijstencombinatie aan te gaan, zonder dat het mogelijk is de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen. Het wetsvoorstel is met deze nota van wijziging dienovereenkomstig aangepast.

Lijstencombinatie op basis van verklaringen van politieke groeperingen

Het kabinet heeft als uitgangspunt genomen dat op grond van artikel 55 van de Grondwet de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat "het totaal der verkiezingshandelingen" van de Eerste Kamerverkiezing moet plaatsvinden na de provinciale statenverkiezingen. (Kamerstukken II 1976/77, 14 233, nr. 3, blz. 13). Het is daardoor niet mogelijk dat politieke groeperingen enige verkiezingshandeling voor een bepaalde Eerste Kamerverkiezing verrichten voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen. Het aangaan van een lijstverbinding wordt door het kabinet gezien als een verkiezingshandeling en kan als gevolg daarvan dus niet geschieden voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen.

Op basis van dit uitgangspunt stelt het kabinet voor dat verschillende politieke groeperingen in een register hun verbondenheid met elkaar kunnen laten opnemen. Deze registratie geldt voor onbepaalde tijd. Het register wordt beheerd door de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. De registratie wordt geschrapt ofwel op verzoek van een politieke groepering ofwel vanwege schrapping van de aanduiding van de politieke groepering.

De registratie heeft uitsluitend gevolgen voor de lijstencombinaties bij Eerste Kamerverkiezingen. Bij iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving in het register zal het centraal stembureau kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbinden overeenkomstig dat register. Bij de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt het register gevolgd zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Het stellen van dit ijkpunt is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen bepalen welke verbinding een gunstig effect heeft voor de komende Eerste Kamerverkiezing en op grond daarvan een verbinding laten registreren.

De voorgestelde regeling is naar het oordeel van het kabinet in overeenstemming met de tekst en de uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Het registreren van de verbondenheid kan niet als een verkiezingshandeling voor een bepaalde Eerste Kamerverkiezing worden gezien omdat de registratie voor onbepaalde tijd geldt.

Hieronder volgt een toelichting per onderdeel waarin de werking van het register en de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt toegelicht.

A

In de nieuwe artikelen Q 7 tot en met Q 9 wordt geregeld hoe politieke groeperingen hun verbondenheid in een register kunnen laten inschrijven.

Artikel Q 7

Politieke groeperingen kunnen worden verbonden door in een register hun verbondenheid te laten opnemen. Zij dienen daartoe een verzoek te doen bij de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. In een ministeriële regeling wordt voor het verzoek een model opgesteld.

Slechts in drie gevallen beslist de Kiesraad afwijzend op een verzoek.

Ten eerste als de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de Tweede Kamer- dan wel Eerste Kamerverkiezing. Deze voorwaarde bestaat reeds in het huidige artikel 58.

Ten tweede als een van de politieke groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient. Deze voorwaarde is gesteld om het scenario te voorkomen dat politieke groepering A met politieke groepering B is verbonden, maar politieke groepering A zich vervolgens ook laat verbinden met politieke groepering C, terwijl de politieke groeperingen B en C niet met elkaar zijn verbonden. In dit geval leveren de twee afzonderlijke verbindingen A-B en A-C een conflict met elkaar op. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering A moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering B of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Opmerking verdient dat deze voorwaarde geen beperking is ingeval wordt verzocht om een reeds ingeschreven verbinding tussen X en Y uit te breiden met Z, door een verzoek bij de Kiesraad te doen om de verbondenheid tussen X, Y én Z in te schrijven. In dat geval dienen namelijk de reeds verbonden politieke groeperingen het verzoek mede in.

Ten derde wordt het verzoek afgewezen indien op dezelfde dag of eerder een ander verzoek bij de Kiesraad is binnengekomen dat strekt tot het verbinden van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen. Hiermee wordt op de situatie gedoeld dat de Kiesraad het verzoek ontvangt dat A en B zich willen verbinden, terwijl op dezelfde dag of enige tijd later een verzoek binnenkomt dat A en C zich willen verbinden. In deze situatie is onduidelijk op welk verzoek de Kiesraad positief moet beschikken. Het is in geen geval mogelijk dat de Kiesraad op beide verzoeken positief beschikt, omdat A dan verbonden is met zowel B als met C, terwijl B en C niet met elkaar zijn verbonden. In dit geval beschikt de Kiesraad positief op het verzoek dat als eerste is binnengekomen. De Kiesraad beschikt afwijzend op het verzoek dat later is binnengekomen dan het andere verzoek of beschikt afwijzend op beide verzoeken indien ze op dezelfde dag zijn binnengekomen. De Kiesraad beschikt echter niet afwijzend als in een van de verzoeken is

aangegeven dat het andere verzoek vervalt of het andere verzoek moet worden afgewezen op grond van onderdeel a of b van dat lid.

Artikel Q 7 bepaalt voorts dat de Kiesraad binnen twee weken beslist na de dag waarop het verzoek is ontvangen. De beslissing wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Op grond van het vijfde lid van artikel Q 7 wordt het register bijgewerkt met ingang van de dag dat een beschikking onherroepelijk is geworden. Deze procedure is neergelegd omdat anders verwarring kan ontstaan of politieke groeperingen verbonden zijn voor de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. Ingevolge het voorgestelde artikel S 8 is namelijk beslissend het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de provinciale statenverkiezingen. Indien voor de dag van stemming een beschikking door de Kiesraad is genomen, strekkende de verbinding van twee politieke groeperingen, maar vervolgens wordt na de stemming hiertegen succesvol beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan kan de vraag rijzen of de verbinding nu wel of niet meetelt voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Indien de verbinding mee zou tellen, ontstaat de ongewenste situatie dat een onrechtmatig besluit, dat door de rechter zal worden vernietigd, de restzetelverdeling beïnvloedt. Indien de verbinding toch niet mee zou tellen is eventuele beïnvloeding van de restzetelverdeling na stemming van de provinciale statenverkiezingen niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld als een politieke groepering na de stemming erachter komt dat een verbinding onrechtmatig tot stand is gekomen. Afhankelijk van de uitslag van de stemming van de provinciale statenverkiezing kan deze politieke groepering beslissen om al dan niet beroep in te stellen. Om deze problemen te voorkomen is bepaald dat het register wordt bijgewerkt op het moment dat een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk is geworden.

Artikel Q 8

De inschrijving van een verbinding tussen politieke groeperingen in het register is in beginsel voor onbepaalde tijd en heeft betrekking op iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving. Er zijn desalniettemin twee situaties waarin de Kiesraad een verbinding tussen politieke groeperingen schrapt.

Ten eerste als de aanduiding van een politieke groepering is geschrapt, ingevolge artikel Q 6, tweede lid onderscheidenlijk G 1, zevende lid. Dat gebeurt als een politieke groepering heeft opgehouden te bestaan, daartoe een verzoek heeft gedaan, als vereniging bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden of als voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Eerste Kamer geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd. Ten tweede als een politieke groepering daarom verzoekt, bijvoorbeeld omdat zij zich niet meer verbonden voelt met de andere politieke groeperingen.

In geval een politieke groepering is verbonden tot twee of meer andere politieke groeperingen heeft het schrappen van de verbinding tot gevolg dat zij met geen van deze politieke groeperingen meer is verbonden. Als bijvoorbeeld A, B en C met elkaar zijn verbonden en C besluit dat zij niet langer verbonden wil zijn met A, dan kan zij dus niet de verbinding met alleen A opzeggen. Zou zij dat wel kunnen dan ontstaat een conflict omdat dan een verbinding overblijft tussen A en B en een verbinding tussen B en C. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering B moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering A of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Op grond van de voorgestelde regeling is C, in geval haar verbinding wordt geschrapt, niet langer verbonden met A en B. Daarbij blijven A en B wel met elkaar verbonden. Als B van mening is dat zij liever met C dan met A is verbonden, dan dient zij eerst haar verbinding, in dit geval de (resterende) verbinding met A, te schrappen middels een verzoek bij de Kiesraad. Daarna kan zij een verbinding met C aangaan.

Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt dat de Kiesraad binnen twee weken beslist op een verzoek van een politieke groepering tot het schrappen van haar verbinding met andere politieke groeperingen in het register. Ingeval de verbinding van een politieke groepering met andere politieke groeperingen wordt geschrapt omdat haar aanduiding voor de verkiezing is geschrapt, beslist de Kiesraad op dezelfde dag als dat zij heeft beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q6, onderscheidenlijk artikel G 1. Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt voorts dat de beslissing tot

schrappen van een verbinding door de Kiesraad wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek tot schrappen van de verbinding een model vastgesteld.

Artikel Q 9

In artikel Q 9 is neergelegd welke beroepsprocedure van toepassing is. Belanghebbenden kunnen rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een snelle afhandeling van het beroep kan gewenst zijn omdat voor de stemming van de provinciale statenverkiezingen een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk moet zijn, wil zij effect hebben voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Om in een snelle afhandeling van een beroep te kunnen voorzien, geldt een beroepstermijn van 6 dagen. Daarnaast is artikel D 9, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstige toepassing, dat eveneens toeziet op versnelde behandeling van het beroep.

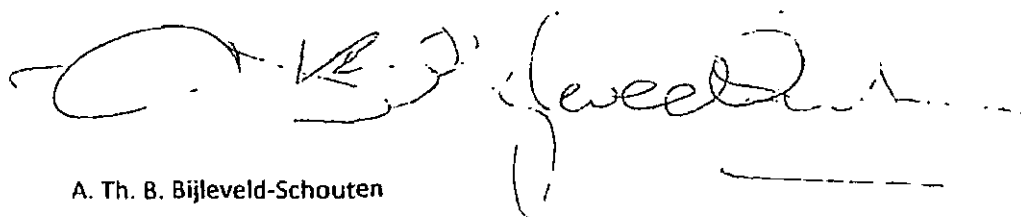
B

In het nieuwe artikel S 8 is geregeld dat het centraal stembureau de kandidatenlijsten van politieke groeperingen verbindt tot een lijstencombinatie overeenkomstig het register van artikel Q 7. Belangrijk is hierbij dat het centraal stembureau als ijkpunt neemt het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Dit is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen uitrekenen welke registratie een restzetel oplevert en op grond daarvan een verbinding met andere politieke groeperingen laten registreren.

In het tweede, derde en vijfde lid is neergelegd wat krachtens het huidige artikel S 8 reeds geldt. Op grond van het tweede lid heeft de lijstencombinatie betrekking op alle in de onderscheidene provincies vanwege een groepering ingediende lijsten. Krachtens het derde lid geschiedt de lijstencombinatie in alle provincies met dezelfde politieke groepering of groeperingen. Op grond van het vijfde lid komt een lijstencombinatie tussen kandidatenlijsten van politieke groeperingen ook tot stand indien twee of meer van de verbonden politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Hiermee wordt bedoeld op de situatie dat op grond van het register de politieke groeperingen A, B en C zijn verbonden en vervolgens A en B voor een Eerste Kamerverkiezing hun aanduidingen samenvoegen tot "A/B". In dat geval komt er voor die Eerste Kamerverkiezing een lijstencombinatie tot stand tussen de kandidatenlijsten "A/B" en C.

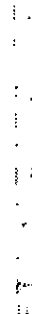
In het vernieuwde vierde lid is opgenomen dat als een politieke groepering krachtens het register is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen, maar deze groepering heeft geen geldige kandidatenlijst ingeleverd voor de Eerste Kamerverkiezing, een verbinding tot stand komt tussen de andere politieke groeperingen die krachtens het register zijn verbonden. Deze verbinding gaat aldus niet verloren indien een andere politieke groepering, waartoe zij tevens waren verbonden, niet meedoet aan de Eerste Kamerverkiezing. Overigens zal deze politieke groepering op grond van artikel G 1, onderdeel d, haar aanduiding voor de volgende Eerste Kamerverkiezing verliezen waardoor tevens haar verbinding met de andere politieke groeperingen wordt geschrapt op grond van het voorgestelde artikel Q 8.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



A. Th. B. Bijleveld-Schouten

03082210
03082210



De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
15 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Inlichtingen
mw mr. J.C.M. Harms
T 070 - 428 8403
F 070 428 64 89

Uw kenmerk
2010-000044710

Bled
1 van 7

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies wijziging Kieswet m.b.t. het aangaan van
lijstencombinaties ten behoeve van de Eerste
Kamerverkiezingen

1. Inleiding

Bij brief van 2 februari 2010 (uw kenmerk: 2010-000044710) heeft u de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer¹.

Met het betreffende wetsvoorstel moeten onder meer de bezwaren die kleven aan de huidige regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties ten behoeve van Eerste-Kamerverkiezingen, worden ondervangen. De huidige regeling biedt politieke groeperingen de mogelijkheid om te berekenen via welke combinatie(s) de meeste (rest-)zetels kunnen worden verworven. Bovendien, zo stelt u in uw adviesaanvraag, zijn in de huidige situatie kiezers bij provinciale-statenverkiezingen onwetend van de te vormen lijstencombinaties bij de daarna plaatsvindende Eerste-Kamerverkiezingen.

Met het thans voorliggende voorstel is de door de Eerste Kamer gedane suggestie om lijstencombinaties voor de Eerste-Kamerverkiezing vast te stellen op basis van verbindingen tussen politieke groeperingen en niet, zoals thans, op basis van kandidatenlijsten, nader uitgewerkt. Een gedachte, die eerder ook al is besproken in het advies van de Kiesraad d.d. 15 juli 2009².

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 191

² Advies van de Kiesraad van 15 juli 2009 betreffende de voorgestelde wijziging van de Kieswet, houdende verhoging van de voorkeurdrempel, verhoging van de dag van kandidaatstelling in verband met het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de leden van de Eerste Kamer, zie www.kiesraad.nl

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

2. Verbinding tussen politieke groeperingen

In reactie op het thans aan de Kiesraad voorgelegde voorstel merkt de Raad in de eerste plaats op de uitwerking onnodig complex te vinden, mede omdat ingrijpend wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties. Tevens impliceert de regeling extra uitvoeringslasten voor onder meer de Kiesraad zelf als centraal stembureau voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Zoals uit het navolgende moge blijken, kent de thans voorgestelde regeling daarnaast nog enkele omissies en roept deze op een aantal punten vragen op.

Beroepsmogelijkheid

De Kiesraad merkt op dat ingevolge de huidige Kieswet legen een besluit inzake de geldigheid van een lijstencombinatie geen beroep kan worden ingesteld (vgl. artikel 8:4 Awb). Naar het oordeel van de Raad is hiertoe in het verleden op goede gronden besloten. In het voorliggende voorstel, waarin het aangaan van een lijstencombinatie wordt opgesplitst in twee fases, wordt echter wél een beroepsmogelijkheid gecreëerd ten aanzien van het verzoek van politieke groeperingen tot inschrijving van hun verbondenheid in het door het centraal stembureau bijgehouden register.

De Raad begrijpt dat het inschrijven van een verbondenheid tussen groeperingen een andere handeling betreft dan het daadwerkelijk verbinden van lijsten tot een lijstencombinatie, maar feitelijk gezien verschillen de handelingen zijns inziens niet wezenlijk. De gronden waaraan het centraal stembureau het verzoek tot het inschrijven van een verbinding toetst, komen immers in overwegende mate overeen met die op basis waarvan hij een oordeel velt over de geldigheid van lijstencombinaties.³

Verwarring

De Kiesraad acht de thans voorgestelde regeling om meerdere redenen verwarrend, niet in de laatste plaats ook voor de kiezer. Indien deze regeling zou worden ingevoerd, zullen de kiezers voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing onder meer langs de weg van een officiële bekendmaking in de Staatscourant worden geconfronteerd met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk lijstencombinaties voor de provinciale-statenverkiezing en lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing. Hierdoor zal de kiezer in verwarring kunnen worden gebracht.

Een tweede bron van verwarring kan zijn gelegen in het voorgestelde gebruik van de term "verbinding" (tussen politieke groeperingen), naast de term "combinatie" (lijstencombinatie). De Raad wijst erop dat de Kieswet reeds thans de term "lijstverbinding", als aanduiding voor de activiteit gericht op de totstandkoming van

³ Er wordt onder andere nagegaan of het voor die verkiezing geregistreerde aanduidingen betreft en of niet reeds sprake is van een andere verbinding/combinatie.

42 2632610004

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 7

ofwel een lijstengroep, ofwel een lijstencombinatie. Het tevens in de Kieswet introduceren van de aanduiding "verbinding van groeperingen" wekt verwarring.

De Raad wijst voorts nog naar de bij het onderhavige advies gevoegde lijst met wetgevingstechnische opmerkingen in relatie tot de door u aan de Raad voorgelegde regeling.

3. Eenvoudiger alternatief

De Kiesraad is bij nadere overweging van oordeel dat het ook door u beoogde effect van de voorgelegde regeling op een eenvoudiger wijze is te realiseren, waarbij tevens nauwer wordt aangesloten bij de huidige Kieswet, hetgeen de Raad van belang voorkomt.

De door de Kiesraad voorgestane regeling komt erop neer dat verklaringen tot het aangaan van lijstencombinaties bij Eerste-Kamerverkiezingen reeds voorafgaand aan provinciale-statenverkiezingen (bijvoorbeeld uiterlijk op de dag voorafgaand aan die verkiezingen) bij de Kiesraad in diens hoedanigheid van centraal stembureau moeten worden ingediend. Een beslissing over de geldigheid van de lijstencombinaties zou de Raad dan evenwel eerst nemen conform de huidige regeling, namelijk in de zitting, bedoeld in art. S2 van de Kieswet. Tegen een dergelijke regeling bestaan naar het oordeel van de Kiesraad niet de grondwettelijke bezwaren die eerder zijn geopperd in relatie tot het verrichten van verkiezingshandelingen voor de Eerste Kamer voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing. De Kiesraad ziet de inlevering van een verklaring waar eerst na de statenverkiezing op wordt besloten niet als een dergelijke verkiezingshandeling en ziet in dezen een zekere parallel met de registratie van partijaanduidingen voor de Eerste Kamer, die ook reeds voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing kan plaatsvinden.

Een dergelijke regeling betekent dat politieke groeperingen al voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing moeten besluiten over het aangaan van lijstencombinaties bij de daaropvolgende Eerste-Kamerverkiezing. Daarmee wordt naar het oordeel van de Raad tegemoet gekomen aan de in de adviesaanvraag genoemde bezwaren van de huidige wettelijke regeling, terwijl de afwijking van het systeem van de Kieswet tot een minimum beperkt blijft, hetgeen de Raad, als gezegd, van belang voor komt. Dat in een dergelijke constructie na een provinciale-statenverkiezing opkomende politieke groeperingen niet meer in de gelegenheid zijn om desgewenst eveneens een lijstencombinatie voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing aan te gaan, wordt door de Kiesraad niet als een groot bezwaar gezien, aangezien dit in de praktijk niet of nauwelijks blijkt voor te komen. Overigens geldt dit "bezwaar" ook in relatie tot de door u voorgestelde regeling.

Dat de thans door de Kiesraad voorgestelde regeling zou kunnen impliceren dat na een provinciale-statenverkiezing alsnog negatief zou kunnen worden beslist door de Kiesraad (in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor de Eerste-

42 2632610004

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Kamerverkiezingen) op de voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing afgelegde verklaringen, ziet de Kiesraad evenmin als een overwegend bezwaar. De gedachte, dat kiezers zich in hun stemgedrag inzake provinciale-statenverkiezingen zouden laten beïnvloeden door de aan- of afwezigheid van lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing, is een gedachte, die de Raad niet aannemelijk voorkomt.

4. Afschaffing lijstencombinaties?

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, hecht de Kiesraad waarde aan een zo uniform mogelijk geregelde verkiezing voor de verschillende vertegenwoordigende organen en, zo al voor een bepaalde verkiezing een afwijking noodzakelijk is, deze tot een minimum beperkt blijft.

Niettemin heeft de Raad overwogen of specifiek voor Eerste-Kamerverkiezingen niet zou kunnen overwogen de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties af te schaffen. De wetenschap dat bij invoering van lijstencombinaties werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden én het feit dat deze veronderstelling goeddeels onjuist is gebleken – het al dan niet aangaan van lijstencombinaties bij deze verkiezingen blijkt immers vooral te worden ingegeven door mogelijke zetelwinst – zou mogelijk tot een dergelijke conclusie kunnen leiden.

De Raad heeft evenwel gemeend hiertoe in het onderhavige geval niet te moeten adviseren, in de eerste plaats vanwege de mogelijke directe consequenties hiervan voor de zetelverdeling (m.n. ook voor kleinere partijen) en in de tweede plaats aangezien de Kamer zelf bij een recente bespreking inzake het onderhavige wetsvoorstel te kennen heeft gegeven een dergelijke optie niet te prefereren.

5. Conclusie

De Kiesraad acht de voorgestelde regeling onnodig complex en afwijkend van het systeem van de Kieswet. Voorts bevat de regeling extra uitvoeringslasten, kent zij enkele omissies en roept op een aantal punten vragen op.

De Raad geeft de voorkeur aan een eenvoudiger regeling, waarbij in hoge mate wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de Kieswet. In de door de Kiesraad voorgestelde regeling dienen verklaringen van politieke partijen tot het aangaan van een lijstencombinatie bij een Eerste-Kamerverkiezing reeds te worden ingediend voorafgaand aan de daarvóór te houden provinciale-statenverkiezing. Over de geldigheid daarvan wordt vervolgens beslist op de reeds thans gebruikelijke wijze.

Hierdoor zal het voor partijen niet mogelijk zijn om, zoals thans, na bekendwording van

222033204000150

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 7

de uitslag van een provinciale-statenverkiezing uit te rekenen of en in hoeverre het aangaan van een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezing zinvol kan zijn.

DE KIESRAAD,
voor deze,



G.J. Schutte,
ondervoorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 7

Bijlage

Wetstechnische opmerkingen

1. In de voorgestelde regeling ontbreekt een bepaling over wie bevoegd is namens de politieke groepering *een verzoek in te dienen* tot inschrijving van hun verbondenheid met een andere groepering. In het huidige stelsel van het aangaan van lijstencombinaties beslist het centraal stembureau over de geldigheid van de lijstencombinatie en gaat na of de verklaring die hiertoe door de deelnemende politieke groeperingen is ingeleverd, is ondertekend door de daartoe aangewezen gemachtigde. Deze gemachtigde wordt door de groepering aangewezen op de kandidatenlijst. Hoewel de Kieswet voor bijvoorbeeld het wijzigen van een aanduiding ook niet bepaalt wie bevoegd is een verzoek daartoe in te dienen, heeft de Raad in de praktijk geconstateerd dat hieraan behoefte bestaat. De Raad heeft al eerder bij u aangedrongen om in deze ommissie in de Kieswet te voorzien (advies van de Raad van 28 juni 2007) en zou dit thans willen herhalen.
2. Ingevolge de voorgestelde regeling wordt van iedere registratie apart mededeling gedaan in de Staatscourant, maar ontbreekt ten onrechte een verplichte publicatie van het gehele register voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing, zoals wél het geval is t.a.v. geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen.
3. Hetzelfde geldt voor een bepaling met betrekking tot de overlegging van stukken ten behoeve van een verzoek tot verbinding.
4. De regeling geeft geen antwoord op de vraag wat er moet gebeuren, wanneer twee verzoeken op dezelfde dag bij het centraal stembureau zouden binnenkomen.
5. In de regeling ontbreekt voorts een bepaling die stelt wanneer een verzoek om registratie uiterlijk dient te zijn ontvangen ⁴.
6. In het voorliggende voorstel ontbreekt eveneens een regeling voor de situatie dat een geregistreerde aanduiding, die tevens is opgenomen in het register van verbonden politieke groeperingen, wordt gewijzigd.
7. De Kiesraad merkt op dat als gevolg van het voorliggende voorstel *model R 1, het model voor de kandidatenlijst voor de Eerste-Kamerverkiezingen*, zou moeten worden aangepast. Voorts zou model S 8, het model voor de verklaring betreffende het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezingen, vervallen moeten worden verklaard.

⁴ De Kiesraad heeft in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen geconstateerd dat er ook behoefte bestaat aan een dergelijke terugrekenbepaling waar het gaat om de doorwerking van bij het centraal stembureau voor de Tweede-Kamerverkiezingen en provinciale statenverkiezingen geregistreerde aanduidingen naar de gemeenteraadsverkiezingen.

2010-0000121561

Datum
18 maart 2010

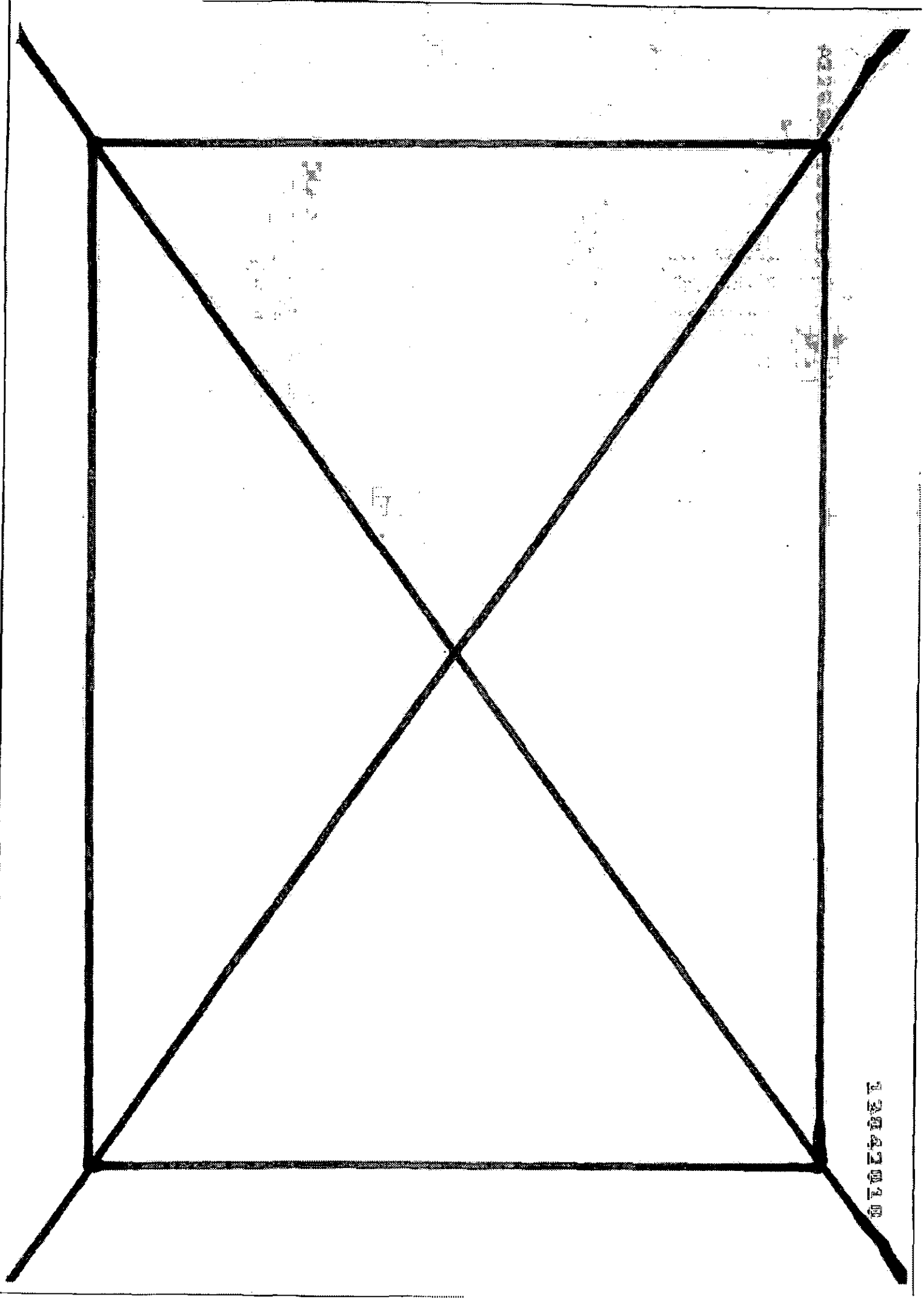
Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

- 8. Indien, zoals in het voorgestelde artikel S8, vierde lid, expliciet is bepaald dat, indien een politieke groepering, die is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen, geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, de kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen wel tot een lijstencombinatie worden verbonden, ware aan te bevelen die lijn door te trekken naar ook de reguliere bepaling over lijstencombinaties (artikel 110 van de Kieswet).
- 9. In de thans door u aan de Raad gepresenteerde regeling is abusievelijk niet voorzien in aanpassing van de tekst van art. S9. Immers, in die regeling is niet langer sprake van een openbare zitting waarin over de geldigheid van lijstencombinaties wordt beslist.

Tot slot merkt de Kiesraad nog op dat hij, gelet op de benodigde aanpassingen in de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) en de eventuele werkzaamheden verband houdende met invoering van een systeem van registratie van verbindingen van politieke groeperingen, tijdig op de hoogte gebracht dient te worden van een eventuele inwerkingtreding van de onderhavige wettelijke regeling. Uiteraard dienen voor deze aanpassingen tevens de nodige financiële middelen beschikbaar te worden gesteld.

2010-0000121561



五五五五五五



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Vice-President van de Raad van State

Constitutionele Zaken en
Wetgeving
Wetgeving Staatsinrichting en
Grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Anton Toebes

T 0704268717
anton.toebes@minbzk.nl

Kenmerk
2010-0000189335

Datum 22 maart 2010

Betreft Toezending van het advies van de Kiesraad inzake de nota van wijziging bij het wetsvoorstel wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Bijlagen
02

Sinds begin februari heeft de Raad van State een adviesaanvraag in behandeling over bovengenoemde nota van wijziging. Op dat moment lag deze nota van wijziging tevens voor advies bij de Kiesraad. Op 19 maart 2010 heeft de Kiesraad hierover advies uitgebracht. Dit advies, alsmede een reactie daarop, doe ik u hierbij toekomen. Bij de bespreking van het advies van de Kiesraad wordt zoveel mogelijk de indeling van het advies aangehouden.

Verbinding tussen politieke groeperingen

Het unieke karakter van de voorgestelde regeling

De Kiesraad merkt op dat bij de uitwerking van het voorstel ingrijpend wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties. Mede daardoor vindt hij de regeling onnodig complex.

De regeling die is neergelegd in de nota van wijziging heeft inderdaad een uniek karakter. De Eerste Kamerverkiezing neemt echter een unieke plaats in in ons kiesstelsel. Doordat het – in tegenstelling tot andere verkiezingen – gaat om een *indirecte* verkiezing, kent zij in bepaalde opzichten een geheel eigen regime. Dat blijkt ook uit de opbouw van de Kieswet, nu de Eerste Kamerverkiezing in een geheel eigen afdeling is geplaatst (afdeling III), terwijl de gemeenteraads-, provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen gezamenlijk in één afdeling zijn ondergebracht (afdeling II).

Gebliken is dat het niet langer wenselijk is voor het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie aan te sluiten bij de (uniforme) regels van de andere verkiezingen. Dat leidt er namelijk toe dat politieke groeperingen de restzetelverdeling kunnen sturen, doordat zij – met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen in de hand – lijstencombinaties aangaan. Dit unieke probleem leidt er noodzakelijkerwijs toe dat een wettelijke regeling wordt ontworpen die afwijkt van de regeling voor andere verkiezingen.

2010-0000189335



Alternatief voorstel van de Kiesraad

Datum
22 maart 2010
Kenmerk
2010-0000189335

De Kiesraad presenteert een alternatief voorstel, waarvan hij veronderstelt dat dit eveneens tegemoetkomt aan de eerder genoemde bezwaren maar minder complex is en meer aansluit bij de systematiek van de Kieswet. Deze alternatieve regeling houdt in dat politieke groeperingen, voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen, al de verklaringen indienen over het aangaan van een lijstencombinatie voor de komende Eerste Kamerverkiezing. De beslissing over de geldigheid van die verklaring vindt vervolgens plaats op een tijdstip na de provinciale statenverkiezingen, op de thans gebruikelijke wijze.

Hoewel dit voorstel eenvoudiger oogt, levert de praktische uitwerking ervan dezelfde complicaties op als het voorstel zoals thans is neergelegd in de nota van wijziging. Dit wordt veroorzaakt doordat de kandidatenlijsten zelf immers op dit moment nog niet zijn ingediend, zodat – bijvoorbeeld – moet worden voorzien in de situatie dat een partij onverhoopt geen (geldige) lijst zal indienen. Wanneer het voorstel van de Kiesraad nader wordt beschouwd, blijkt dat het voorstel in ieder geval een equivalent behoeft van de – complicerende – artikelen Q7, tweede lid, en S 8, tweede tot en met vijfde lid, van het voorstel zoals neergelegd in de nota van wijziging. Het voorstel van de Kiesraad is dan ook complexer dan op het eerste gezicht lijkt.

Daarnaast rijst de vraag hoe het alternatieve voorstel van de Kiesraad zich verhoudt tot artikel 55 van de Grondwet. Zoals ook in de toelichting bij de nota van wijziging is betoogd, moeten "verkiezingshandelingen" rondom de Eerste Kamerverkiezing worden verricht ná de verkiezingen van provinciale staten. De Kiesraad meent dat de verklaring van politieke groeperingen dat zij hun toekomstige kandidatenlijsten willen verbinden tot een lijstcombinatie niet hoeft te worden gekwalificeerd als een verkiezingshandeling en trekt een parallel met de registratie van partijaanduidingen voor de Eerste Kamerverkiezingen. Deze vergelijking gaat slechts ten dele op. Het registreren van een aanduiding en het inleveren van een verklaring tot het aangaan van een lijstverbinding verschillen in één belangrijk opzicht van elkaar. Het registreren van een aanduiding is gericht op de Eerste Kamerverkiezingen *in het algemeen*. De registratie geldt voor onbepaalde tijd en is zodoende niet gericht op een bepaalde verkiezing. Daarentegen is het inleveren van een verklaring tot het aangaan van lijstverbinding een handeling die wél op een *specifieke* Eerste Kamerverkiezing is gericht. Dit maakt het alternatieve voorstel van de Kiesraad naar mijn oordeel kwetsbaar in het licht van artikel 55 van de Grondwet.

De in de nota van wijziging opgenomen regeling kent dit probleem niet. De registratie van de verbondenheid tussen politieke groeperingen is niet op een *specifieke* Eerste Kamerverkiezing gericht. De registratie geldt namelijk voor onbepaalde tijd. De verbinding tot een lijstencombinatie, op basis van het register, geldt wél voor een *specifieke* Eerste Kamerverkiezing, maar doordat deze handeling ná de verkiezing van de leden van provinciale staten wordt verricht, is dit in overeenstemming met artikel 55 van de Grondwet.

Beroepsmogelijkheid

De Kiesraad merkt op dat in de voorgestelde regeling een beroepsmogelijkheid wordt gecreëerd ten aanzien van het verzoek van politieke groeperingen tot inschrijving van hun verbondenheid in het door het centraal stembureau

2010-0000189335



bijgehouden register. De Kiesraad stelt dat in het verleden op goede gronden is besloten dat tegen een besluit inzake de geldigheid van een lijstencombinatie geen beroep kan worden ingesteld (artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht; hierna: Awb).

Datum
22 maart 2010
Kenmerk
2010-0000189335

Juist op grond van de wetsgeschiedenis hecht ik eraan vast te houden aan deze beroepsmogelijkheid. Artikel 8:4, onderdeel g, Awb is namelijk uitdrukkelijk bedoeld om te voorkomen dat *tijdens een verkiezing* tegen bepaalde besluiten, waaronder een besluit over de geldigheid van verbindingen, beroep wordt ingesteld. Het indienen van beroep tegen dergelijke besluiten zou de verkiezingsprocedure op onaanvaardbare wijze verstoren dan wel een ongewenste rechtsonzekerheid scheppen met betrekking tot de verkiezingsuitslag (Kamerstukken II 1981, 16 945, nrs. 3-4, p. 3-4).

Voor het *verbinden* van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie door het centraal stembureau, bedoeld in artikel 5 8, eerste lid, gaat deze redenering op. Een dergelijk besluit is namelijk gericht op en wordt genomen tijdens een Eerste Kamerverkiezing. Beroep hiertegen blijft daarom uitgesloten.

Voor de *registratie* van de verbondenheid tussen politieke groeperingen, bedoeld in de nieuwe artikelen Q 7 en Q 8, gaat deze redenering echter niet op. Deze registratie is immers niet gericht op een bepaalde verkiezing en wordt ook niet tijdens een verkiezing verricht. Het instellen van beroep hiertegen staat een goed verloop van een verkiezing dan ook niet in de weg. In de Kieswet is ook een beroepsmogelijkheid opgenomen bij een vergelijkbare regeling, namelijk de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen.

Verwarring

De Kiesraad acht de thans voorgestelde regeling op twee onderdelen verwarrend. De eerste bron van verwarring ontstaat volgens de Kiesraad doordat kiezers voorafgaand aan een provinciale statenverkiezing worden geconfronteerd met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk lijstencombinaties voor de provinciale statenverkiezing en lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing. Overigens adviseert de Kiesraad in dit verband ook om verplichte publicatie op te nemen van het gehele register voorafgaand aan een provinciale statenverkiezing, zoals wel het geval is ten aanzien van geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen (het tweede punt bij de wetstechnische opmerkingen).

Een verplichte publicatie van het register op de dag voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing acht ik onwenselijk. In de eerste plaats kan niet worden gesteld dat de lijsten van politieke groeperingen die met elkaar worden geassocieerd, ook daadwerkelijk met elkaar worden verbonden. Op grond van artikel 5 8, vierde lid, komt bijvoorbeeld geen lijstencombinatie tot stand als een politieke groepering voor de Eerste Kamerverkiezing geen (geldige) kandidatenlijst heeft ingeleverd. De publicatie van het register biedt kiezers dus geen zekerheid over de lijstencombinaties die tot stand komen bij de Eerste Kamerverkiezing. In de tweede plaats kan de publicatie juist tot verwarring leiden, doordat de kiezer zou kunnen menen dat de verbinding wordt aangegaan voor de provinciale statenverkiezingen, in plaats van de Eerste Kamerverkiezing. In de derde plaats zou het effect van een publicatie zeer beperkt zijn, omdat de publicatie op zijn vroegst pas kan plaatsvinden op de dag van de stemming van de verkiezing van de leden van provinciale staten. Zoals het register luidt op deze dag is namelijk beslissend voor de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie.



De Kiesraad adviseert een regeling op te nemen voor de situatie dat een geregistreerde aanduiding, die tevens is opgenomen in het register van verbonden politieke groeperingen, wordt gewijzigd.

Uit het stelsel van de wet vloeit reeds voort wat de gevolgen hiervan zijn. In het ene register wordt de aanduiding van politieke groeperingen geregistreerd (register 1). In het andere register wordt de associatie van politieke groeperingen met elkaar geregistreerd (register 2). Mocht een politieke groepering zijn aanduiding wijzigen (register 1), dan heeft dat geen gevolgen voor de associaties van die politieke groepering met andere politieke groeperingen (register 2). Daarbij herkent de Kiesraad een politieke groepering, bij een verzoek tot inschrijving in register 1 of register 2, doordat de gemachtigde, bedoeld in artikel G 1, derde lid, onder d, onderscheidenlijk artikel Q 6, derde lid, deze handelingen namens de "desbetreffende groepering" verricht (zie artikel R 7, eerste lid). Zodoende wordt in register 1 een verband gelegd tussen de politieke groepering en de geregistreerde aanduiding, terwijl in register 2 een verband wordt gelegd tussen de politieke groepering en haar associaties met andere politieke groeperingen. Het wijzigen van een geregistreerde aanduiding heeft daardoor geen invloed op het andere register. Derhalve is het niet noodzakelijk een regeling op te nemen waarmee register 2 wordt gewijzigd als een aanduiding in register 1 wordt gewijzigd.

Datum
22 maart 2010
Kenmerk
2010-0000189335

De suggestie van de Kiesraad om de bepaling van het voorgestelde artikel S 8, vierde lid, ook op te nemen in de bepaling over lijstencombinaties bij de andere verkiezingen (artikel I 10), neem ik over.

De Kiesraad merkt op dat in de aan de Raad gepresenteerde regeling abusievelijk niet is voorzien in aanpassing van de tekst van artikel S 9. In die regeling is immers niet langer sprake van een openbare zitting waarin over de geldigheid van lijstencombinaties wordt beslist.

In het wetsvoorstel is hiermee reeds rekening gehouden (onderdeel E), doordat artikel S 9 zodanig wordt aangepast dat niet meer wordt "beslist" in een openbare zitting over de lijstencombinaties, maar daarvan slechts "mededeling" wordt gedaan.

De regeling die is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer kan slechts bij de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing worden toegepast, indien de behandeling van dit wetsvoorstel uiterlijk eind dit jaar door de beide Kamers wordt afgerond. In verband hiermee is het streven erop gericht de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer af te ronden voor het aanstaande verkiezingsreces. Ik zou een spoedige advisering door de Raad van State over de nota van wijziging dan ook zeer op prijs stellen. Met het oog hierop is in de bijlage bij deze brief een overzicht opgenomen van de aanpassingen die ik - naar aanleiding van het advies van de Kiesraad - voornemens ben aan te brengen in de nota van wijziging.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

20100322

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Inlichtingen
mw. mr. J.C.M. Haring
T 070 - 426 8403
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
2010-0000044710

Blad
1 van 7

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies wijziging Kieswet m.b.t. het aangaan van
lijstencombinaties ten behoeve van de Eerste
Kamerverkiezingen

1. Inleiding

Bij brief van 2 februari 2010 (uw kenmerk: 2010-0000044710) heeft u de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer¹.

Met het betreffende wetsvoorstel moeten onder meer de bezwaren die kleven aan de huidige regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties ten behoeve van Eerste-Kamerverkiezingen, worden ondervangen. De huidige regeling biedt politieke groeperingen de mogelijkheid om te berekenen via welke combinatie(s) de meeste (rest-)zetels kunnen worden verworven. Bovendien, zo stelt u in uw adviesaanvraag, zijn in de huidige situatie kiezers bij provinciale-statenverkiezingen onwetend van de te vormen lijstencombinaties bij de daarna plaatsvindende Eerste-Kamerverkiezingen.

Met het thans voorliggende voorstel is de door de Eerste Kamer gedane suggestie om lijstencombinaties voor de Eerste-Kamerverkiezing vast te stellen op basis van verbindingen tussen politieke groeperingen en niet, zoals thans, op basis van kandidatenlijsten, nader uitgewerkt. Een gedachte, die eerder ook al is besproken in het advies van de Kiesraad d.d. 15 juli 2009².

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 191.

² Advies van de Kiesraad van 15 juli 2009 betreffende de voorgestelde wijziging van de Kieswet, houdende verhoging van de voorkeurdrempel, vervroeging van de dag van kandidaatstelling in verband met het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de leden van de Eerste Kamer, zie www.kiesraad.nl.

20100318

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

2. Verbinding tussen politieke groeperingen

In reactie op het thans aan de Kiesraad voorgelegde voorstel merkt de Raad in de eerste plaats op de uitwerking onnodig complex te vinden, mede omdat ingrijpend² van 7 wordt afgeweken van de thans in de Kieswet neergelegde regeling inzake het aangaan van lijstencombinaties. Tevens impliceert de regeling extra uitvoeringslasten voor onder meer de Kiesraad zelf als centraal stembureau voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Zoals uit het navolgende moge blijken, kent de thans voorgestelde regeling daarnaast nog enkele omissies en roept deze op een aantal punten vragen op.

Beroepsmogelijkheid

De Kiesraad merkt op dat ingevolge de huidige Kieswet tegen een besluit inzake de geldigheid van een lijstencombinatie geen beroep kan worden ingesteld (vgl. artikel 8:4 Awb). Naar het oordeel van de Raad is hiertoe in het verleden op goede gronden besloten. In het voorliggende voorstel, waarin het aangaan van een lijstencombinatie wordt opgesplitst in twee fases, wordt echter wél een beroepsmogelijkheid gecreëerd ten aanzien van het verzoek van politieke groeperingen tot inschrijving van hun verbondenheid in het door het centraal stembureau bijgehouden register.

De Raad begrijpt dat het inschrijven van een verbondenheid tussen groeperingen een andere handeling betreft dan het daadwerkelijk verbinden van lijsten tot een lijstencombinatie, maar feitelijk gezien verschillen de handelingen zijns inziens niet wezenlijk. De gronden waaraan het centraal stembureau het verzoek tot het inschrijven van een verbinding toetst, komen immers in overwegende mate overeen met die op basis waarvan hij een oordeel velt over de geldigheid van lijstencombinaties.³

Verwarring

De Kiesraad acht de thans voorgestelde regeling om meerdere redenen verwarrend, niet in de laatste plaats ook voor de kiezer. Indien deze regeling zou worden ingevoerd, zullen de kiezers voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing onder meer langs de weg van een officiële bekendmaking in de Staatscourant worden geconfronteerd met twee, mogelijk onderling verschillende, lijstencombinaties, namelijk lijstencombinaties voor de provinciale-statenverkiezing en lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing. Hierdoor zal de kiezer in verwarring kunnen worden gebracht.

Een tweede bron van verwarring kan zijn gelegen in het voorgestelde gebruik van de term "verbinding" (tussen politieke groeperingen), naast de term "combinatie" (lijstencombinatie). De Raad wijst erop dat de Kieswet reeds thans de term "lijstverbinding", als aanduiding voor de activiteit gericht op de totstandkoming van

³ Er wordt onder andere nagegaan of het voor die verkiezing geregistreeerde aanduidingen betreft en of niet reeds sprake is van een andere verbinding/combinatie.

SECRETARIAAT
KIESRAAD

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 7

ofwel een lijstengroep, ofwel een lijstencombinatie. Het tevens in de Kieswet introduceren van de aanduiding "verbinding van groeperingen" wekt verwarring.

De Raad wijst voorts nog naar de bij het onderhavige advies gevoegde lijst met wetgevingstechnische opmerkingen in relatie tot de door u aan de Raad voorgelegde regeling.

3. Eenvoudiger alternatief

De Kiesraad is bij nadere overweging van oordeel dat het ook door u beoogde effect van de voorgelegde regeling op een eenvoudiger wijze is te realiseren, waarbij tevens nauwer wordt aangesloten bij de huidige Kieswet, hetgeen de Raad van belang voorkomt.

De door de Kiesraad voorgestane regeling komt erop neer dat verklaringen tot het aangaan van lijstencombinaties bij Eerste-Kamerverkiezingen reeds voorafgaand aan provinciale-statenverkiezingen (bijvoorbeeld uiterlijk op de dag voorafgaand aan die verkiezingen) bij de Kiesraad in diens hoedanigheid van centraal stembureau moeten worden ingediend. Een beslissing over de geldigheid van de lijstencombinaties zou de Raad dan evenwel eerst nemen conform de huidige regeling, namelijk in de zitting, bedoeld in art. S2 van de Kieswet. Tegen een dergelijke regeling bestaan naar het oordeel van de Kiesraad niet de grondwettelijke bezwaren die eerder zijn geopperd in relatie tot het verrichten van verkiezingshandelingen voor de Eerste Kamer voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing. De Kiesraad ziet de intevering van een verklaring waar eerst na de statenverkiezing op wordt besloten niet als een dergelijke verkiezingshandeling en ziet in dezen een zekere parallel met de registratie van partijaanduidingen voor de Eerste Kamer, die ook reeds voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing kan plaatsvinden.

Een dergelijke regeling betekent dat politieke groeperingen al voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing moeten besluiten over het aangaan van lijstencombinaties bij de daaropvolgende Eerste-Kamerverkiezing. Daarmee wordt naar het oordeel van de Raad tegemoet gekomen aan de in de adviesaanvraag genoemde bezwaren van de huidige wettelijke regeling, terwijl de afwijking van het systeem van de Kieswet tot een minimum beperkt blijft, hetgeen de Raad, als gezegd, van belang voor komt. Dat in een dergelijke constructie na een provinciale-statenverkiezing opkomende politieke groeperingen niet meer in de gelegenheid zijn om desgewenst eveneens een lijstencombinatie voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing aan te gaan, wordt door de Kiesraad niet als een groot bezwaar gezien, aangezien dit in de praktijk niet of nauwelijks blijkt voor te komen. Overigens geldt dit "bezwaar" ook in relatie tot de door u voorgestelde regeling.

Dat de thans door de Kiesraad voorgestelde regeling zou kunnen impliceren dat na een provinciale-statenverkiezing alsnog negatief zou kunnen worden beslist door de Kiesraad (in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor de Eerste-

2010-0000121561

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Kamerverkiezingen) op de voorafgaand aan de provinciale-statenverkiezing afgelegde verklaringen, ziet de Kiesraad evenmin als een overwegend bezwaar. De gedachte, ^{Blad} dat kiezers zich in hun stemgedrag inzake provinciale-statenverkiezingen zouden laten ^{4 van 7} beïnvloeden door de aan- of afwezigheid van lijstencombinaties voor de daarop volgende Eerste-Kamerverkiezing, is een gedachte, die de Raad niet aannemelijk voorkomt.

4. Afschaffing lijstencombinaties?

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, hecht de Kiesraad waarde aan een zo uniform mogelijk geregelde verkiezing voor de verschillende vertegenwoordigende organen en, zo al voor een bepaalde verkiezing een afwijking noodzakelijk is, deze tot een minimum beperkt blijft.

Niettemin heeft de Raad overwogen of specifiek voor Eerste-Kamerverkiezingen niet zou kunnen overwogen de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties af te schaffen. De wetenschap dat bij invoering van lijstencombinaties werd verondersteld dat hiermee een samenbundeling van bestaande partijen zou worden bevorderd en de stem van de kiezer geoptimaliseerd zou worden én het feit dat deze veronderstelling goeddeels onjuist is gebleken – het al dan niet aangaan van lijstencombinaties bij deze verkiezingen blijkt immers vooral te worden ingegeven door mogelijke zetelwinst – zou mogelijk tot een dergelijke conclusie kunnen leiden.

De Raad heeft evenwel gemeend hiertoe in het onderhavige geval niet te moeten adviseren, in de eerste plaats vanwege de mogelijke directe consequenties hiervan voor de zetelverdeling (m.n. ook voor kleinere partijen) en in de tweede plaats aangezien de Kamer zelf bij een recente bespreking inzake het onderhavige wetsvoorstel te kennen heeft gegeven een dergelijke optie niet te prefereren.

5. Conclusie

De Kiesraad acht de voorgestelde regeling onnodig complex en afwijkend van het systeem van de Kieswet. Voorts bevat de regeling extra uitvoeringslasten, kent zij enkele omissies en roept op een aantal punten vragen op.

De Raad geeft de voorkeur aan een eenvoudiger regeling, waarbij in hoge mate wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de Kieswet. In de door de Kiesraad voorgestelde regeling dienen verklaringen van politieke partijen tot het aangaan van een lijstencombinatie bij een Eerste-Kamerverkiezing reeds te worden ingediend voorafgaand aan de daarvoor te houden provinciale-statenverkiezing. Over de geldigheid daarvan wordt vervolgens beslist op de reeds thans gebruikelijke wijze.

Hierdoor zal het voor partijen niet mogelijk zijn om, zoals thans, na bekendwording van

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

de uitslag van een provinciale-statenverkiezing uit te rekenen of en in hoeverre het
aangaan van een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezing zinvol kan zijn.

Blad
5 van 7

DE KIESRAAD,
voor deze,

w.g.
G.J. Schutte,
ondervoorzitter

w.g.
M. Bakker,
secretaris-directeur

Bijlage

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 7

Wetstechnische opmerkingen

1. In de voorgestelde regeling ontbreekt een bepaling over wie bevoegd is namens de politieke groepering *een verzoek in te dienen* tot inschrijving van hun verbondenheid met een andere groepering. In het huidige stelsel van het aangaan van lijstencombinaties beslist het centraal stembureau over de geldigheid van de lijstencombinatie en gaat na of de verklaring die hiertoe door de deelnemende politieke groeperingen is ingeleverd, is ondertekend door de daartoe aangewezen gemachtigde. Deze gemachtigde wordt door de groepering aangewezen op de kandidatenlijst. Hoewel de Kieswet voor bijvoorbeeld het wijzigen van een aanduiding ook niet bepaalt wie bevoegd is een verzoek daartoe in te dienen, heeft de Raad in de praktijk geconstateerd dat hieraan behoefte bestaat. De Raad heeft al eerder bij u aangedrongen om in deze omissie in de Kieswet te voorzien (advies van de Raad van 28 juni 2007) en zou dit thans willen herhalen.
2. Ingevolge de voorgestelde regeling wordt van iedere registratie apart mededeling gedaan in de Staatscourant, maar ontbreekt ten onrechte een verplichte publicatie van het gehele register voorafgaand aan een provinciale-statenverkiezing, zoals wél het geval is t.a.v. geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen.
3. Hetzelfde geldt voor een bepaling met betrekking tot de overlegging van stukken ten behoeve van een verzoek tot verbinding.
4. De regeling geeft geen antwoord op de vraag wat er moet gebeuren, wanneer twee verzoeken op dezelfde dag bij het centraal stembureau zouden binnenkomen.
5. In de regeling ontbreekt voorts een bepaling die stelt wanneer een verzoek om registratie uiterlijk dient te zijn ontvangen ¹.
6. In het voorliggende voorstel ontbreekt eveneens een regeling voor de situatie dat een geregistreerde aanduiding, die tevens is opgenomen in het register van verbonden politieke groeperingen, wordt gewijzigd.
7. De Kiesraad merkt op dat als gevolg van het voorliggende voorstel *model R 1*, het model voor de kandidatenlijst voor de Eerste-Kamerverkiezingen, zou moeten worden aangepast. Voorts zou model S 8, het model voor de verklaring betreffende het verbinden van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie voor de Eerste-Kamerverkiezingen, vervallen moeten worden verklaard.
8. Indien, zoals in het voorgestelde artikel S8, vierde lid, expliciet is bepaald dat, indien een politieke groepering, die is verbonden met twee of meer andere politieke groeperingen, geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, de

¹ De Kiesraad heeft in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen geconstateerd dat er ook behoefte bestaat aan een dergelijke terugrekenbepaling waar het gaat om de doorwerking van bij het centraal stembureau voor de Tweede-Kamerverkiezingen en provinciale statenverkiezingen geregistreerde aanduidingen naar de gemeenteraadsverkiezingen.

Datum
18 maart 2010

Ons kenmerk
2010-0000121561

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen wel tot een
lijstencombinatie worden verbonden, ware aan te bevelen die lijn door te
trekken naar ook de reguliere bepaling over lijstencombinaties (artikel 110 van 7
de Kieswet).

9. In de thans door u aan de Raad gepresenteerde regeling is abusievelijk niet
voorzien in aanpassing van de tekst van art. S9. Immers, in die regeling is niet
langer sprake van een openbare zitting waarin over de geldigheid van
lijstencombinaties wordt beslist.

Tot slot merkt de Kiesraad nog op dat hij, gelet op de benodigde aanpassingen in de
Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) en de eventuele werkzaamheden
verband houdende met invoering van een systeem van registratie van verbindingen
van politieke groeperingen, tijdig op de hoogte gebracht dient te worden van een
eventuele inwerkingtreding van de onderhavige wettelijke regeling. Uiteraard dienen
voor deze aanpassingen tevens de nodige financiële middelen beschikbaar te worden
gesteld.

SECRETARIAAT KIESRAAD

BIJLAGE

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I wordt voor onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

QA

Onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid wordt in artikel I 10 een lid ingevoegd, luidende:

5. Indien een in een verklaring als bedoeld in het eerste lid, genoemde politieke groepering geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, worden de kandidatenlijsten van de andere in die verklaring genoemde politieke groeperingen tot een lijstcombinatie verbonden.

B

Artikel I, onderdeel A, komt te luiden:

A

Na artikel Q 6 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel Q 7

1. De gemachtigden van politieke groeperingen, bedoeld in artikel G 1, derde lid, onderdeel d, onderscheidenlijk artikel Q 6, derde lid, kunnen het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer verzoeken dat de politieke groeperingen met elkaar worden geassocieerd door inschrijving van hun associatie met elkaar in een register dat door het centraal stembureau wordt bijgehouden.
2. Het centraal stembureau beschikt slechts afwijzend op het verzoek, bedoeld in het eerste lid, indien:
 - a. de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de verkiezingen van de leden van de Eerste of Tweede Kamer ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1;
 - b. een van de politieke groeperingen reeds wordt geassocieerd met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient; of
 - c. het verzoek bij het centraal stembureau is ingekomen op dezelfde dag als of later dan een ander verzoek dat strekt tot het associëren van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen, tenzij in het verzoek is aangegeven dat het andere verzoek vervalt of het andere verzoek op de onder a of b genoemde gronden moet worden afgewezen.
3. Het centraal stembureau beslist binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen.
4. De beslissing van het centraal stembureau wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden, bedoeld in artikel G 1, derde lid, onderdeel d, onderscheidenlijk artikel Q 6, derde lid. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

130042010
130057010

5. Het register wordt bijgewerkt met ingang van de dag dat de beschikking van het centraal stembureau onherroepelijk is geworden.
6. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een model vastgesteld.

Artikel Q 8

1. Het centraal stembureau schrapt in het register, bedoeld in artikel Q 7, eerste lid, de associatie van een politieke groepering met een andere politieke groepering of, indien zij met meer politieke groeperingen wordt geassocieerd, de associatie met deze politieke groeperingen, indien:
 - a. de politieke groepering daartoe een verzoek heeft gedaan; of
 - b. de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.
2. Artikel Q 7, derde tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat ingeval de associatie van een politieke groepering in het register wordt geschrapt op grond van het eerste lid, onderdeel b, het centraal stembureau beslist op dezelfde dag als het beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q 6, onderscheidenlijk artikel G 1.
3. Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, een model vastgesteld.

Artikel Q 9

1. Tegen een beschikking als bedoeld in de artikelen Q 7 en Q 8 kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroepschrift ingevolge die wet uiterlijk ingediend op de zesde dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin de beschikking is opgenomen, dan wel na de dag waarop de beschikking geacht wordt te zijn geweigerd.
3. Artikel D 9, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel I, onderdeel D, komt te luiden:

D

Artikel S 8 komt te luiden:

Artikel S 8

1. De kandidatenlijsten van verschillende politieke groeperingen worden door het centraal stembureau tot een lijstencombinatie verbonden overeenkomstig het register, bedoeld in artikel Q 7, eerste lid, zoals dat luidde op de dag van de stemming van de voorafgaande verkiezing van de leden van provinciale staten.
2. De combinatie heeft betrekking op alle in de onderscheidene provincies vanwege een groepering ingediende lijsten.
3. De combinatie geschiedt in alle provincies met dezelfde politieke groepering of groeperingen.
4. Indien een politieke groepering die wordt geassocieerd met twee of meer andere politieke groeperingen geen geldige kandidatenlijst heeft ingeleverd, worden de

1204103
030303

kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbonden.

5. Het eerste lid is mede van toepassing, indien politieke groeperingen die worden geassocieerd met een of meer andere politieke groeperingen, hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten.

D

In artikel I wordt na onderdeel G een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

H

In artikel V 4, tweede lid, wordt "lijstverbindingen" vervangen door: lijstencombinaties.

E

Onder vernummering van artikel II tot artikel III wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel II

In artikel 8:4, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt "lijstverbindingen" vervangen door: lijstencombinaties.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

Toelichting

Met deze nota van wijziging worden aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht met betrekking tot de verbinding van kandidatenlijsten van de Eerste Kamer tot een lijstencombinatie.

Aanleiding voor deze nota van wijziging

Op grond van de huidige regeling kunnen na afloop van de provinciale statenverkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. De regering deelt de mening van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) dat dit een onwenselijke situatie is, omdat het mogelijk is op grond van de resultaten van de provinciale statenverkiezingen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen door het al dan niet aangaan van een lijstencombinatie.

In het wetsvoorstel is daarom met betrekking tot het aangaan van lijstencombinaties bepaald dat de kandidatenlijsten bij de Eerste Kamerverkiezing automatisch tot een lijstencombinatie worden verbonden indien in meer dan de helft van de provincies zodanige lijstencombinatie is aangegaan tijdens de laatstgehouden verkiezingen van de leden van provinciale staten. Ik heb de Eerste Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 28 september 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, A). Naar aanleiding van deze brief heeft op 1 december 2009 een mondeling overleg plaatsgevonden met de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, C). Daarbij zijn de bezwaren besproken die naar het oordeel van deze commissie kleven aan de oplossing die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Deze bezwaren spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste kunnen politieke partijen die zijn georganiseerd als federatief samenwerkingsverband van provinciale politieke partijen geen lijstverbinding aangaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Ten tweede is er geen sprake meer van keuzevrijheid voor politieke partijen om al dan niet een lijstencombinatie aan te gaan. Vervolgens heeft deze commissie medegedeeld dat zij een alternatieve regeling preferereert boven de regeling in het wetsvoorstel (Korte aantekening van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van 8 december 2009; kenmerk 40483/HM/LD). Zij denkt hierbij in eerste instantie aan het verbinden van kandidatenlijsten op basis van een verbinding die is aangegaan tussen politieke groeperingen.

Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. Daarom heeft de regering besloten het wetsvoorstel aan te passen door verbindingen van kandidatenlijsten te baseren op geregistreerde associaties van politieke groeperingen met elkaar. Iedere politieke groepering heeft dan de keuzevrijheid om een lijstencombinatie aan te gaan, zonder dat het mogelijk is de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing te sturen op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen. Het wetsvoorstel is met deze nota van wijziging dienovereenkomstig aangepast.

Lijstencombinatie op basis van associaties tussen politieke groeperingen

Het kabinet heeft als uitgangspunt genomen dat op grond van artikel 55 van de Grondwet de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden na de verkiezingen van de leden van provinciale staten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat "het totaal der verkiezingshandelingen" van de Eerste Kamerverkiezing moet plaatsvinden na de provinciale statenverkiezingen (Kamerstukken II 1976/77, 14 233, nr. 3, blz. 13). Het is daardoor niet mogelijk dat politieke groeperingen enige verkiezingshandeling voor een bepaalde Eerste Kamerverkiezing verrichten voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen. Het aangaan van een lijstencombinatie is een verkiezingshandeling en kan als gevolg daarvan dus niet geschieden voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen.

Op basis van dit uitgangspunt stelt het kabinet voor dat verschillende politieke groeperingen in een register samen hun associaties met elkaar kunnen laten opnemen. Deze registratie geldt voor onbepaalde tijd. Het register wordt beheerd door de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. De registratie wordt geschrapt ofwel op verzoek

van een politieke groepering ofwel vanwege schrapping van de aanduiding van de politieke groepering.

De registratie heeft uitsluitend gevolgen voor de lijstencombinaties bij Eerste Kamerverkiezingen. Bij iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving in het register zal het centraal stembureau kandidatenlijsten van politieke groeperingen tot een lijstencombinatie verbinden overeenkomstig dat register. Bij de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt het register gevolgd zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen. Het stellen van dit ijkpunt is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen bepalen welke verbinding een gunstig effect heeft voor de komende Eerste Kamerverkiezing en op grond daarvan hun kandidatenlijst laten verbinden tot een lijstencombinatie.

De voorgestelde regeling is naar het oordeel van het kabinet in overeenstemming met de tekst en de uitleg van artikel 55 van de Grondwet. Het registreren van de associaties van politieke groeperingen met elkaar is geen verkiezingshandeling omdat de registratie voor onbepaalde tijd geldt en niet op een bepaalde Eerste Kamerverkiezing is gericht.

Hieronder volgt een toelichting per onderdeel waarin de werking van het register en de verbinding van kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie wordt toegelicht.

A

De wijziging van artikel 1 10 strekt ertoe de regeling die voor de Eerste Kamerverkiezing is neergelegd in het voorgestelde artikel 5 8, vierde lid, door te trekken naar de reguliere bepaling over lijstencombinaties.

B

In de nieuwe artikelen Q 7 tot en met Q 9 wordt geregeld hoe politieke groeperingen hun associaties met elkaar in een register kunnen laten inschrijven.

Artikel Q 7

Twee of meer politieke groeperingen worden met elkaar geassocieerd door in een register hun associatie met elkaar te laten opnemen. De gemachtigden van de politieke groeperingen dienen daartoe een verzoek te doen bij de Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. In een ministeriële regeling wordt voor het verzoek een model opgesteld.

Slechts in drie gevallen beslist de Kiesraad afwijzend op een verzoek.

Ten eerste als de aanduiding van een van de politieke groeperingen niet is geregistreerd voor de Tweede Kamer- dan wel Eerste Kamerverkiezing. Deze voorwaarde bestaat reeds in het huidige artikel 5 8.

Ten tweede als een van de politieke groeperingen reeds wordt geassocieerd met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient. Deze voorwaarde is gesteld om het scenario te voorkomen dat politieke groepering A met politieke groepering B wordt geassocieerd, maar politieke groepering A zich vervolgens ook laat associëren met politieke groepering C, terwijl de politieke groeperingen B en C niet met elkaar worden geassocieerd. In dit geval leveren de twee afzonderlijke associaties A-B en A-C een conflict met elkaar op. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering A tot een lijstencombinatie moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering B of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Deze voorwaarde is overigens geen beperking ingeval wordt verzoekt om een reeds ingeschreven associatie tussen X en Y uit te breiden met Z, door een verzoek bij de Kiesraad te doen om de associatie tussen X, Y én Z in te schrijven. In dat geval dienen namelijk de reeds met elkaar geassocieerde politieke groeperingen het verzoek mede in.

Ten derde wordt het verzoek afgewezen indien op dezelfde dag of eerder een ander verzoek bij de Kiesraad is binnengekomen dat strekt tot het associëren van eenzelfde politieke groepering met een of meer andere politieke groeperingen. Hiermee wordt op de situatie gedoeld dat de Kiesraad het verzoek ontvangt dat A en B zich met elkaar willen associëren, terwijl op dezelfde dag of enige tijd later een verzoek binnenkamt dat A en C zich met elkaar willen associëren. In deze situatie is onduidelijk op welk verzoek de Kiesraad positief moet beschikken. Het is in geen geval mogelijk dat de Kiesraad op beide verzoeken positief beschikt, omdat A dan geassocieerd wordt met zowel B als met C, terwijl B en C niet met elkaar worden geassocieerd. In dit geval beschikt de Kiesraad positief op het verzoek dat als eerste is binnengekomen. De Kiesraad beschikt afwijzend op het verzoek dat later is binnengekomen dan het andere verzoek of beschikt afwijzend op beide verzoeken indien ze op dezelfde dag zijn binnengekomen. De Kiesraad beschikt echter niet afwijzend als in een van de verzoeken is aangegeven dat het andere verzoek vervalft of het andere verzoek moet worden afgewezen op grond van onderdeel a of b van dat lid.

Artikel Q 7 bepaalt voorts dat de Kiesraad binnen twee weken beslist na de dag waarop het verzoek is ontvangen. De beslissing wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Op grond van het vijfde lid van artikel Q 7 wordt het register bijgewerkt met ingang van de dag dat een beschikking onherroepelijk is geworden. Deze procedure is neergelegd omdat anders verwarring kan ontstaan of politieke groeperingen met elkaar worden geassocieerd voor de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. Ingevolge het voorgestelde artikel S 8 is namelijk beslissend het register zoals dat luidde op de dag van de stemming van de provinciale statenverkiezingen. Indien op de dag van stemming een beschikking door de Kiesraad is genomen, strekkende de associatie tussen twee politieke groeperingen, maar vervolgens wordt na de stemming hiertegen succesvol beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan kan de vraag rijzen of deze associatie nu wel of niet meetelt voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Indien de associatie mee zou tellen, ontstaat de ongewenste situatie dat een onrechtmatig besluit, dat door de rechter zal worden vernietigd, de restzetelverdeling beïnvloedt. Indien de associatie toch niet mee zou tellen is eventuele beïnvloeding van de restzetelverdeling na stemming van de provinciale statenverkiezingen niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld als een politieke groepering na de stemming erachter komt dat een associatie onrechtmatig tot stand is gekomen. Afhankelijk van de uitslag van de stemming van de provinciale statenverkiezing kan deze politieke groepering beslissen om al dan niet beroep in te stellen. Om deze problemen te voorkomen is bepaald dat het register wordt bijgewerkt op het moment dat een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk is geworden.

Artikel Q 8

De inschrijving van de associatie tussen politieke groeperingen in het register is in beginsel voor onbepaalde tijd en heeft betrekking op iedere Eerste Kamerverkiezing die volgt op de inschrijving. Er zijn desalniettemin twee situaties waarin de Kiesraad een associatie tussen politieke groeperingen schrapt.

Ten eerste als de aanduiding van een politieke groepering is geschrapt, ingevolge artikel Q 6, tweede lid onderscheidenlijk G 1, zevende lid. Dat gebeurt als een politieke groepering heeft opgehouden te bestaan, daartoe een verzoek heeft gedaan, als vereniging bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden of als voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Eerste Kamer geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd. Ten tweede als een politieke groepering daarom verzoekt, bijvoorbeeld omdat zij zich niet meer associeert met de andere politieke groeperingen.

In geval een politieke groepering wordt geassocieerd met twee of meer andere politieke groeperingen heeft het schrappen van de verbinding tot gevolg dat zij met geen van deze politieke groeperingen meer wordt geassocieerd. Als bijvoorbeeld A, B en C met elkaar worden geassocieerd en C besluit dat zij niet langer geassocieerd wil worden met A, dan kan zij dus niet de associatie met alleen A opzeggen. Zou zij dat wel kunnen dan ontstaat een conflict omdat dan een associatie overblijft tussen A en B en een associatie tussen B en C. Daardoor kan bij de Eerste Kamerverkiezing

niet worden bepaald of de kandidatenlijst van politieke groepering B tot een lijstencombinatie moet worden verbonden met de kandidatenlijst van politieke groepering A of met de kandidatenlijst van politieke groepering C. Op grond van de voorgestelde regeling wordt C, in geval haar associatie wordt geschrapt, niet langer geassocieerd met A en B. Daarbij worden A en B nog steeds met elkaar geassocieerd. Als B van mening is dat zij liever met C dan met A wordt geassocieerd, dan dient zij eerst haar associatie, in dit geval de (resterende) associatie met A, te schrappen middels een verzoek bij de Kiesraad. Daarna kan zij een associatie met C laten inschrijven.

Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt dat de Kiesraad binnen twee weken beslist op een verzoek van een politieke groepering tot het schrappen van haar associatie met andere politieke groeperingen in het register. Ingeval de associatie van een politieke groepering met andere politieke groeperingen wordt geschrapt omdat haar aanduiding voor de verkiezing is geschrapt, beslist de Kiesraad op dezelfde dag als dat zij heeft beslist dat de aanduiding van de politieke groepering is geschrapt ingevolge artikel Q6, onderscheidenlijk artikel G 1. Artikel Q 8, tweede lid, bepaalt voorts dat de beslissing tot schrappen van een associatie door de Kiesraad wordt bekendgemaakt aan de gemachtigden van de politieke groeperingen. Van de beslissing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Bij ministeriële regeling wordt voor het verzoek tot schrappen van de associatie een model vastgesteld.

Artikel Q 9

In artikel Q 9 is neergelegd welke beroepsprocedure van toepassing is. Belanghebbenden kunnen rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een snelle afhandeling van het beroep kan gewenst zijn omdat voor de stemming van de provinciale statenverkiezingen een beschikking van de Kiesraad onherroepelijk moet zijn, wil zij effect hebben voor de komende Eerste Kamerverkiezing. Om in een snelle afhandeling van een beroep te kunnen voorzien, geldt een beroepstermijn van 6 dagen. Daarnaast is artikel D 9, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstige toepassing, dat eveneens toeziet op versnelde behandeling van het beroep.

C

In het nieuwe artikel S 8 is geregeld dat het centraal stembureau de kandidatenlijsten van politieke groeperingen verbindt tot een lijstencombinatie overeenkomstig het register van artikel Q 7. *Belangrijk is hierbij dat het centraal stembureau als ijkpunt neemt het register zoals dat luidde op de dag van de stemming van de voorafgaande provinciale statenverkiezingen.* Dit is noodzakelijk omdat politieke groeperingen anders met de uitslag van de provinciale statenverkiezingen kunnen uitrekenen welke registratie een restzetel oplevert en op grond daarvan een associatie met andere politieke groeperingen laten registreren.

In het tweede, derde en vijfde lid is neergelegd wat krachtens het huidige artikel S 8 reeds geldt. Op grond van het tweede lid heeft de lijstencombinatie betrekking op alle in de onderscheidene provincies vanwege een groepering ingediende lijsten. Krachtens het derde lid geschiedt de lijstencombinatie in alle provincies met dezelfde politieke groepering of groeperingen. Op grond van het vijfde lid komt een lijstencombinatie tussen kandidatenlijsten van politieke groeperingen ook tot stand indien twee of meer van de – met elkaar associërende – politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Hiermee wordt bedoeld op de situatie dat op grond van het register de politieke groeperingen A, B en C worden geassocieerd en vervolgens A en B voor een Eerste Kamerverkiezing hun aanduidingen samenvoegen tot "A/B". In dat geval komt er voor die Eerste Kamerverkiezing een lijstencombinatie tot stand tussen de kandidatenlijsten "A/B" en C.

In het vernieuwde vierde lid is opgenomen dat als een politieke groepering krachtens het register wordt geassocieerd met twee of meer andere politieke groeperingen, maar deze groepering heeft geen geldige kandidatenlijst ingeleverd voor de Eerste Kamerverkiezing, een verbinding tot stand komt tussen de kandidatenlijsten van de andere politieke groeperingen die krachtens het register met elkaar worden geassocieerd. Deze associatie gaat aldus niet verloren indien een andere politieke

groepering, waarmee zij eveneens werden geassocieerd, niet meedoet aan de Eerste Kamerverkiezing. Overigens zal deze politieke groepering op grond van artikel G 1, onderdeel d, haar aanduiding voor de volgende Eerste Kamerverkiezing verliezen waardoor tevens haar associatie met de andere politieke groeperingen wordt geschrapt op grond van het voorgestelde artikel Q 8, eerste lid, onderdeel b.

D en E

Dit betreffen twee terminologische verbeteringen.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Th. B. Bijleveld-Schouten

2008-08-20