



> 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
2010-0000044710

Bijlagen
1

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

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.



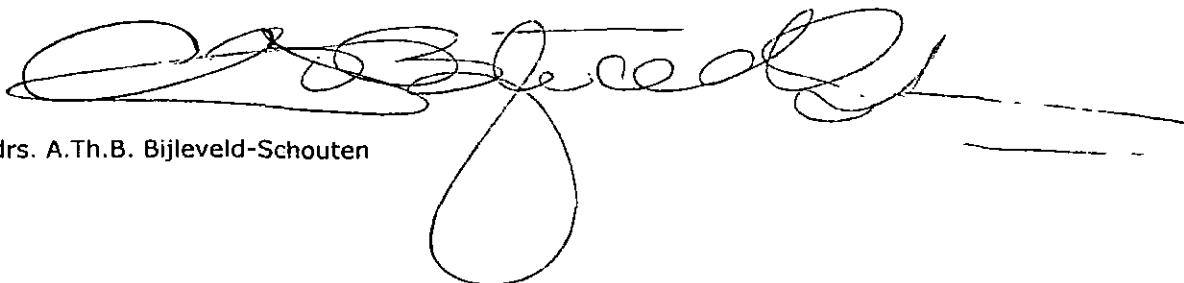
Het kabinet deelt de bezwaren van de vaste commissie die kleven aan de regeling in het wetsvoorstel. Daarom neemt het de suggestie van de Eerste Kamer over om verbindingen van kandidatenlijsten te baseren op een verbinding die is aangegaan tussen *politieke groeperingen*. Iedere politieke groepering 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

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 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.

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 binnekomt 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

