

Vergaderjaar 1983–1984

18 179

Wijziging van de Kieswet en enige andere wetten betreffende het tijdstip van de verkiezing en van de eerste samenkomst van vertegenwoordigende organen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. ALGEMEEN****1.1. Inleiding**

Bij schrijven van 2 juni 1977, heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken de Kiesraad verzocht hem van advies te dienen met betrekking tot een wijziging van de Kieswet strekkende tot verkorting van de termijn tussen de dag van de stemming en het eerste optreden van de nieuw benoemde *Tweede Kamer*. Het bepaalde in de artikelen C 1, tweede lid, F 1, tweede lid, en I 1, der Kieswet leidt ertoe, dat bij periodieke Tweede-Kamerverkiezingen zonder voorafgaande kamerontbinding tussen de dag van de stemming en het eerste optreden van de nieuw benoemde Tweede Kamer een periode van bijna vier maanden ligt. Weliswaar hebben verkiezingen zonder voorafgaande kamerontbinding al tientallen jaren niet meer plaatsgevonden, niettemin is het zeer goed denkbaar, dat zich in de toekomst een periodieke Tweede-Kamerverkiezing zonder voorafgaande kamerontbinding voordoet. In 1977 heeft het bezwaar van de te lange periode tussen de stemming en de eerste samenkomst van de nieuwbenoemde Kamer zelfs de aanleiding gevormd om tot kamerontbinding over te gaan. Een periode van bijna vier maanden tussen de verkiezing en het eerste optreden van de nieuwe Kamer kan bij een voorspoedige kabinetsformatie tot gevolg hebben, dat het nieuwe kabinet zijn plannen presenteert aan een Kamer in oude samenstelling, hetgeen – wanneer de verkiezing bij voorbeeld tot een belangrijke politieke verschuiving heeft geleid – tot een onzuivere situatie kan leiden.

Bovendien is een gevolg hiervan, dat de belangrijke werkzaamheden van de Tweede Kamer in wezen enkele maanden worden stilgelegd. Immers, een Kamer in oude samenstelling zal zich niet gelegitimeerd achten belangrijke wetsontwerpen te behandelen, zeker niet, wanneer de verkiezingen geleid hebben tot een samenstelling van de Kamer, die politiek zeer verschilt van die van de oude Kamer. Een ander argument om tot een verkorting van de termijn tussen de dag der stemming en het eerste optreden van de nieuw benoemde Tweede Kamer te komen, is, dat het gewenst is dat de oude Kamer zo snel mogelijk plaats maakt voor de nieuwe Kamer, opdat het overleg met betrekking tot de vorming van het kabinet zo spoedig mogelijk ook formeel kan plaatsvinden met de nieuwe kamerfracties.

Op grond van het vorenstaande en op grond van het feit, dat gebleken is dat het bij een verkiezing na kamerontbinding wel mogelijk is de nieuw genoemde Kamer veertien dagen na de verkiezing te laten optreden, kwam het de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken juist voor tot een wijziging van de Kieswet over te gaan in die zin, dat ook bij een periodieke verkiezing de termijn tussen de dag der stemming en het eerste optreden van de nieuw benoemde Tweede Kamer tot een minimum wordt beperkt.

Met betrekking tot de wijziging van de tijdstippen van de *gemeenteraadsverkiezingen* en van het eerste optreden van de nieuwe raad zijn in de loop der tijd verschillende suggesties gedaan om het nieuwe college van burgemeester en wethouders ruimschoots in de gelegenheid te stellen de begroting voor het komende jaar voor te bereiden, waarvan de behandeling door de nieuwe raad plaatsvindt. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door de termijn tussen de dag van de stemming en het eerste optreden (thans 90 of 97 dagen) te bekorten. Een andere, verdergaande, mogelijkheid is de gehele procedure een aantal maanden te verschuiven.

Hoewel met betrekking tot de verkiezingen van *provinciale staten* van dergelijke bezwaren niet is gebleken, leek het de Kiesraad juist de tijdstippen van de verkiezingen van de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden in onderlinge samenhang te bezien en aan de band daarvan voorstellen te doen tot wijziging van de hoofdstukken C en F van de Kieswet. Deze voorstellen heeft de Kiesraad neergelegd in zijn advies, uitgebracht in de vorm van een wetsontwerp met toelichting, van 26 juli 1980¹.

Uitgangspunten van de voorstellen van de Kiesraad zijn geweest:

- de wens om de termijn tussen de dag van de stemming en het eerste optreden van de Tweede Kamer bij periodieke verkiezingen aanzienlijk te bekorten;
- de wens om de installatie van de nieuwe gemeenteraad ruimschoots vóór de indiening van de concept-begroting te doen plaatsvinden;
- voorkomen dat verkiezingen te dicht op elkaar volgen, indien zich de situatie zou voordoen, dat verschillende verkiezingen in hetzelfde jaar komen te vallen.

Het door de Kiesraad opgestelde ontwerp is onder meer toegezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Mede naar aanleiding van de hierop ontvangen reacties is het ontwerp op enkele punten bijgesteld. Over één element van het voorstel van de Kiesraad, te weten het tijdstip van de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden, heeft op verzoek van de Tweede Kamer op 28 juni 1983 een mondeling overleg plaatsgevonden met de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken aan de hand van een brief van ondergetekende van 9 mei 1983, kamerstukken zitting 1982–1983, 17 600 hoofdstuk VII, nr. 56.

1.2. Het eerste optreden van de nieuw benoemde Kamer na periodieke verkiezingen

Artikel F 1 van de Kieswet bepaalt, dat de kandidaatstelling voor de verkiezing van de Tweede Kamer plaatsvindt op de tweede dinsdag van april. De stemming vindt ingevolge artikel I 1 plaats op de 43ste dag na die der kandidaatstelling, dat wil zeggen: op de woensdag gelegen in de periode van 21 tot en met 27 mei. Artikel C 1 bepaalt het aftreden van de Oude Kamer, en daarmee het eerste optreden van de nieuwe, op de derde dinsdag van september.

Wellicht dient de ratio van de huidige termijn van vier maanden tussen de stemming en het eerste optreden gezocht te worden in de omstandigheid, dat de maanden juli en augustus vakantiemaanden zijn, alsmede dat er zwaarwegende argumenten waren om de eerste bijeenkomst op de derde

¹ Het advies is tegelijk met het wetsontwerp aan de Tweede Kamer overgelegd.

dinsdag van september te bepalen en de dag der stemming eind mei. Dat de nieuw benoemde Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt op de derde dinsdag van september zal verband houden met artikel 110 van de oude Grondwet, waarin bepaald werd dat de gewone zitting van de Staten-Generaal op de derde dinsdag van september geopend werd. Het is waarschijnlijk, dat het logisch geacht werd om op deze dag dan ook de leden van de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling voor het eerst samen te laten komen.

De wetgever was echter niet verplicht dit tijdstip te kiezen. Hij had de vrijheid in artikel C 1 van de Kieswet een eerder tijdstip voor het bijeenkomen van een nieuw gekozen Tweede Kamer voor te schrijven.

Ook in de nieuwe grondwetsbepalingen wordt niets voorgeschreven over het tijdstip van het bijeenkomen van een nieuw gekozen Tweede Kamer. Voorts vervallen de bepalingen over het jaarlijks openen en sluiten van de zitting der Staten-Generaal en het onderscheid tussen gewone en buitengewone zittingen. Wel wordt bepaald, dat jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting wordt gegeven van het door de regering te voeren beleid.

Vorenstaande overwegende, is er geen reden om vast te houden aan de bepaling, dat de bij periodieke verkiezingen gekozen Tweede Kamer voor het eerst op de derde dinsdag van september bijeenkomt. Het tijdstip van de kandidaatstelling en daarmee tevens dat van de stemming voor de Tweede Kamerverkiezingen is ongewijzigd gelaten. Volstaan is met het vervoegen van de eerste samenkomst van de nieuw benoemde Tweede Kamer. Aan de in de inleiding gememoreerde bezwaren van de huidige regeling kan daardoor volledig tegemoet worden gekomen.

Ten einde te bepalen op welk tijdstip de nieuw benoemde Kamer voor het eerst dient op te treden, is het nodig eerst de na de dag der stemming te verrichten handelingen aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Ingevolge artikel M 1, eerste lid, van de Kieswet dient het hoofdstembureau op de tweede dag na die der stemming zitting te houden tot vaststelling van de uitslag. Er bestaat evenwel geen voorschrift dat bepaalt wanneer het centraal stembureau de uitslag vaststelt. Artikel N 1 van de Kieswet bepaalt, dat het centraal stembureau onmiddellijk nadat de afschriften van de processen-verbaal van alle hoofdstembureaus zijn ontvangen, overgaat tot het verrichten van de werkzaamheden tot vaststelling van de uitslag der verkiezing.

Artikel N 21 van de Kieswet bepaalt, dat de voorzitter van het centraal stembureau de uitslag der verkiezing zo spoedig mogelijk bekend maakt. Het tijdstip van bekendmaking hangt af van de omvang van de te verrichten werkzaamheden. Er kan van worden uitgegaan, dat bij de verkiezingen maximaal acht dagen liggen tussen de dag van de stemming en de vaststelling van de uitslag. De praktijk heeft geleerd, dat het inzenden van de geloofsbrieven en van het bericht van aanneming van de benoeming na verkiezingen van de Tweede Kamer reeds binnen enkele dagen, nadat de kennisgeving inzake de benoeming is verzonden of uitgereikt, kan hebben plaatsgehad.

Gezien het bovenstaande stelde de Kiesraad voor de dag van eerste samenkomst te bepalen op de twintigste dag na die der stemming. Ik ben evenwel van oordeel dat het mogelijk moet zijn de nieuw benoemde Tweede Kamer nog een week eerder bijeen te laten komen.

Bij de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, tot wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer is de periode tussen de verkiezing en de eerste samenkomst van de Eerste Kamer reeds verkort tot 15 dagen (stemming op maandag, eerste samenkomst op dinsdag). In het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld deze periode bij de Tweede Kamerverkiezing te brengen op 13 dagen (stemming op woensdag, eerste samenkomst op dinsdag).

In de praktijk bij verkiezingen die volgden op kamerontbinding is het steeds mogelijk gebleken de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer binnen die termijn te doen plaatsvinden.

1.3. De dag der stemming bij de raads- en de statenverkiezing en de dag van het eerste optreden van de nieuw gekozen gemeenteraad en provinciale staten

De kandidaatstelling voor de provinciale statenverkiezing vindt ingevolge het huidige artikel F 3 van de Kieswet plaats op de tweede dinsdag van februari. Gelet op het bepaalde in artikel I 1 betekent dit dat de stemming plaatsvindt op de woensdag, gelegen in de periode van 23 tot en met 29 maart. De nieuwe staten komen voor het eerst bijeen op de dinsdag in de periode van 3 tot en met 9 mei (artikel C 2, tweede lid, zoals dat luidt na de wetswijziging van 18 mei 1983, Stb. 238).

Bij de gemeenteraadsverkiezing valt de kandidaatstelling op de derde dinsdag van april (artikel F 4), zodat, gelet op artikel I 1, de stemming plaatsvindt op de woensdag, gelegen in de periode van 28 mei tot en met 3 juni. De nieuwe raad komt bijeen op de eerste dinsdag van september (artikel C 3, tweede lid).

Ten aanzien van de verkiezingen van de gemeenteraad en provinciale staten dient allereerst de vraag te worden gesteld, of de sedert 1953 geldende regeling dat beide verkiezingen in hetzelfde jaar plaatsvinden moet worden gehandhaafd. Hierbij bedenke men, dat ten gevolge van tussentijdse kamerontbinding de mogelijkheid kan ontstaan, dat de verkiezingen van de gemeenteraden, de provinciale staten en de Tweede Kamer in hetzelfde jaar plaatsvinden. In 1982 heeft deze situatie zich reeds voorgedaan, zij het dat de Tweede-Kamerverkiezing, die het gevolg was van kamerontbinding, toen in september viel. In 1986 zouden de verkiezingen van de Tweede Kamer en de gemeenteraden zeer kort na elkaar plaatsvinden. Gezien de afwijkende zittingstermijn van het Europese Parlement moet men in de toekomst zelfs rekening houden met vier verkiezingen in hetzelfde jaar.

In zijn advies van 26 juli 1980 stelt de Kiesraad voor de verkiezingen van de gemeenteraad en provinciale staten op dezelfde dag, doch in verschillende jaren te doen plaatsvinden. Bij de bepaling van het tijdstip van die verkiezingen dient er naar het oordeel van de Kiesraad voor te worden gezorgd, dat de tijd tussen deze verkiezingen en de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer, indien deze in hetzelfde jaar zou vallen, voldoende is voor de gemeenten opdat de organisatie van beide verkiezingen op een zorgvuldige wijze kan plaatsvinden. Om die reden is voorgesteld de dag der kandidaatstelling op de eerste dinsdag van februari te bepalen en daarmee de dag der stemming op woensdag in de periode van 16 tot en met 22 maart, dat wil zeggen een week eerder dan het huidige tijdstip van de statenverkiezing. Door deze vervroeging met een week wordt de mogelijkheid uitgesloten dat de verkiezing in de week na Pasen zou vallen. Ten einde de spreiding van staten- en gemeenteraadsverkiezingen over verschillende jaren te realiseren, stelt de Kiesraad voor dat provinciale statenverkiezingen van 1986 te verschuiven naar 1987.

Bij de schriftelijke en monderlinge behandeling in de Tweede Kamer van wetsontwerp 17 319, dat geleid heeft tot de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, zijn naast het voorstel van de Kiesraad enkele andere mogelijkheden geopperd. Naar aanleiding daarvan heb ik in mijn eerderevermelde brief aan de Kamer van 9 mei 1983, kamerstukken 1982-1983, 17 600 hoofdstuk VII, nr. 56, ten aanzien van drie varianten de voor- en nadelen vermeld, te weten:

- a. gemeenteraadsverkiezingen in maart 1986, statenverkiezingen in maart 1987 (het voorstel van de Kiesraad);
- b. gemeenteraadsverkiezingen in maart 1987, statenverkiezingen in maart 1986;
- c. beide verkiezingen op één dag in maart 1986.

Ten behoeve van de afweging van voor- en nadelen zijn de onderscheiden varianten bezien vanuit een zestal gezichtspunten, te weten: de gevolgen voor de kiezer en het effect op de staten- en de gemeenteraadsverkiezingen,

de gevolgen voor de politieke partijen, praktische problemen en kostenaspecten, de gevolgen voor de zittende staten- en raadsleden, de gevolgen voor de verkiezing van de Eerste Kamer en de gevolgen voor samenhangend beleid waarbij provincies en gemeenten beide betrokken zijn. Voor de opsomming van voors en tegens moge ik kortheidshalve verwijzen naar mijn brief van 9 mei 1983.

In die brief heb ik een voorlopige voorkeur uitgesproken voor het voorstel van de Kiesraad. Ik was van oordeel, dat voor het houden van staten- en gemeenteraadsverkiezingen in verschillende jaren met name pleit, dat daardoor de zelfstandige betekenis van beide verkiezingen beter tot haar recht komt. Daarnaast heb ik gewezen op de grote praktische bezwaren, die het houden van beide verkiezingen op één dag zou meebrengen (overbelasting stembureaus en daardoor kans op fouten, problemen in verband met het feit, dat niet-Nederlanders in de toekomst kiesgerechtigd zullen zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen doch niet voor de statenverkiezingen, problemen bij het gebruik van stemmachines).

In het op 28 juni 1983 gehouden mondeling overleg met de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken is mij gebleken, dat de fracties van de P.v.d.A. en V.V.D. na kennisneming van mijn brief van oordeel waren, dat het houden van beide verkiezingen op één dag geen aanbeveling verdient. De C.D.A.-fractie bleek daarvan nog niet overtuigd. Door de P.v.d.A.-fractie werd tijdens het overleg nog gesuggereerd de statenverkiezingen naar 1985 te verschuiven in plaats van naar 1987. Ik zie evenwel niet welke de voordelen daarvan zouden zijn. Een dergelijke vervroeging van de statenverkiezingen zou ook een vervroeging van de Eerste-Kamerverkiezingen meebrengen, waardoor de zittingsduur van de op 31 augustus 1983 gekozen Eerste-Kamerleden minder dan twee jaar zou bedragen. Voorts zouden de leden van de provinciale staten worden geconfronteerd met een verkorting van hun zittingsperiode met een jaar in plaats van een verlenging met een jaar, waarvan tot dusverre sprake was.

Naar aanleiding van het mondeling overleg met de vaste commissie heeft de Kiesraad op 2 augustus 1983 een nader advies uitgebracht. De Raad deelt daarin mede dat hij de bezwaren tegen het houden van beide verkiezingen op één dag, zoals weergegeven in mijn brief van 9 mei 1983, deelt, en dat hij vervroeging van de statenverkiezingen naar 1985 bezwaarlijk acht in verband met de positie van de zittende statenleden. Het advies is bij deze memorie gevoegd (bijlage 1). Na zorgvuldige overweging van de verschillende argumenten en met name ook van hetgeen in het mondeling overleg van 28 juni 1983 naar voren is gebracht, is de regering tot de conclusie gekomen, dat het voorkeur verdient overeenkomstig het voorstel van de Kiesraad de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen te laten plaatsvinden op 19 maart 1986 en de eerstvolgende statenverkiezingen op 18 maart 1987.

Evenals bij de verkiezing van de Tweede Kamer kan ook bij de gemeenteraadsverkiezingen de periode tussen de dag der stemming en de dag waarop de nieuwe raad voor het eerst optreedt, aanzienlijk worden bekort. Thans bedraagt deze periode 90 of 97 dagen. Omdat de gemeentewet voorschrijft dat in de eerste vergadering de wethouders worden gekozen, dienen in die periode tevens de besprekingen over de collegevorming te worden afgerond. Bij de Tweede Kamer doet zich dit uiteraard niet voor. Bovendien moet bij de gemeenteraad, evenals bij provinciale staten, rekening worden gehouden met de mogelijkheid van beroep tegen de toelating van de nieuw benoemde leden. De goedkeuring van de geloofsbrieven van de nieuwe leden is pas onherroepelijk zodra de beroepstermijn van zeven dagen is verstreken. Derhalve zal de oude raad in elk geval tot dat tijdstip zitting moeten houden.

Voor provinciale staten is de termijn tussen verkiezing en eerste samenkomen bij de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, tot wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer reeds verkort tot 41 dagen. Aangezien er geen aanleiding is te veronderstellen, dat de collegevorming bij de gemeenten meer tijd vergt dan bij de provincies wordt in het onder-

havige wetsvoorstel voorgesteld voor de gemeenteraden dezelfde termijn in de wet neer te leggen. In het geval dat de dag der stemming een week is vervroegd om te voorkomen dat deze in de week voor Pasen zou vallen, bedraagt de termijn tussen stemming en eerste samenkomst 48 dagen.

Gezien het bovenstaande wordt voorgesteld de tijdstippen voor de verkiezingen van de gemeenteraden en de provinciale staten de volgende te doen zijn:

- de kandidaatstelling op de eerste dinsdag van februari;
- de stemming op de woensdag in de periode van 16 tot en met 22 maart, en
- het eerste optreden op de dinsdag in de periode van 26 april tot en met 2 mei.

Indien de stemming in de week vóór Pasen zou vallen, vindt de kandidaatstelling – en derhalve ook de stemming – een week eerder plaats. Ten einde deze verkiezingen in een verschillend jaar te doen plaatsvinden is een overgangsbepaling opgenomen, op grond waarvan de zittingsduur van de in 1982 gekozen leden van de provinciale staten met één jaar wordt verlengd.

1.4. Het onderzoek van de geloofsbrieven van de bij een verkiezing gekozen leden (motie-Nijpels)

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van Wet tot wijziging van de bepalingen inzake beroep in de Kieswet en de Wet Europese verkiezingen (17 019), dat geleid heeft tot de wet van 27 januari 1982, Stb. 19, is gebleken dat de Tweede Kamer het wenselijk acht in de Kieswet vast te leggen dat het onderzoek van de geloofsbrieven van de nieuw benoemde leden van de Eerste en Tweede Kamer wordt verricht door de Kamer in oude samenstelling, zoals dat thans reeds in de Kieswet is vastgelegd ten aanzien van de verkiezingen van de gemeenteraad en van provinciale staten. Een door de heer Nijpels e.a. ingediend amendement (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 019, nr. 13) ertoe strekkende een dergelijke bepaling bij genoemde wijziging van de Kieswet in die wet op te nemen, werd door de indieners ingetrokken naar aanleiding van het verhandelde in de vergadering van de Kamer van 15 december 1981. Vervolgens dienden de heer Nijpels e.a. een motie in waarin de regering werd verzocht een dergelijke bepaling voor te stellen bij het aangekondigde wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het tijdstip van de verkiezing en de eerste samenkomst van vertegenwoordigende lichamen (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 019, nr. 14). Deze motie werd met algemene stemmen aangenomen. Een belangrijke reden om de opneming van een bepaling betreffende het geloofsbrievenonderzoek uit te stellen tot een latere wijziging van de Kieswet vormde het feit, dat aldus bereikt kon worden dat de Kiesraad advies ter zake kon worden gevraagd.

Op verzoek van mijn toenmalige ambtsvoorganger bracht de Kiesraad op 4 mei 1982 over deze kwestie advies uit. Het advies is bij deze memorie gevoegd (bijlage 2). De Kiesraad concludeert dat er geen belangrijke staatsrechtelijke bezwaren zijn tegen opneming van een bepaling in de Kieswet als door de heer Nijpels c.s. voorgesteld. Anderzijds is opneming van een dergelijke bepaling in de wet naar het oordeel van de Kiesraad uit staatsrechtelijk oogpunt ook geenszins geboden en is het ook goed verdedigbaar de regeling van het onderzoek van de geloofsbrieven aan de Kamers zelf over te laten, zodat deze bepalingen in het Reglement van Orde een plaats krijgen. De Kiesraad geeft mijn toenmalige ambtsvoorganger in overweging, indien beide Kamers regeling van deze kwestie door de wetgever wenselijk achten, aan die wens tegemoet te komen, waarbij de raad aantekent twijfels te hebben aan de praktische betekenis van het voorstel, aangezien, gelet op de korte termijn tussen de stemming en de eerste samenkomst, juist in gevallen waarbij zich problemen voordoen, het onderzoek van de geloofsbrief veelal zal moeten worden voortgezet door

de nieuwe Kamer. Naar aanleiding van de opmerking van de Kiesraad in zijn advies, dat het van belang zou zijn het oordeel van de Eerste Kamer over deze kwestie te kennen, alvorens een bepaling van bedoelde strekking op te nemen in het onderhavige wetsontwerp, heeft mijn toenmalige ambtsvoorganger zich bij brief van 17 mei 1982 tot de voorzitter van de Eerste Kamer gewend. Op 2 juni 1982 ontving mijn ambtsvoorganger bericht, dat het college van senioren van oordeel was, dat een bepaling betreffende het onderzoek van de geloofsbrieven niet in de wet doch in het reglement van orde van de Kamer behoort te worden opgenomen.

Nu de wens van de Tweede Kamer blijkbaar niet door de Eerste Kamer wordt gedeeld, acht ik het, mede gelet op het advies van de Kiesraad, onjuist een bepaling betreffende het onderzoek van de geloofsbrieven in het onderhavige wetsontwerp op te nemen.

Ik acht dit bovendien onwenselijk, aangezien dit het risico zou meebrengen dat het gehele wetsontwerp door de Eerste Kamer wordt verworpen.

Gelet op het vorenstaande komt het mij voor dat, indien de Tweede Kamer eraan hecht de procedure met betrekking tot het onderzoek van de geloofsbrieven van de leden der beide Kamers in de wet te regelen, dit beter aanhangig kan worden gemaakt door de Tweede Kamer zelf, door de indiening van een initiatief-ontwerp van wet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Artikel C 1

Het aftreden van de leden van de Tweede Kamer, en daarmee het eerste optreden van de nieuw benoemde leden, vindt volgens dit nieuwe voorschrift plaats op de dertiende dag na de dag der stemming. De stemming valt op de 43ste dag na die der kandidaatstelling. De kandidaatstelling vindt plaats op de tweede dinsdag van april, hetgeen betekent, dat het aftreden ingaat op de dinsdag, gelegen in de periode van 3 tot en met 9 juni.

De derde volzin van het huidige tweede lid kan vervallen, aangezien deze overbodig is; in de nieuwe grondwetsbepaling komt deze bepaling om dezelfde reden niet meer voor. Dat de aftredenden dadelijk herkiesbaar zijn is zo vanzelfsprekend, dat het niet meer in de betreffende artikelen is opgenomen.

Artikel C 2

Deze bepaling – thans de tweede volzin van artikel C 1, tweede lid – heeft een redactionele verbetering ondergaan. Gebleken is, dat in de huidige tekst niet duidelijk is vanaf welk tijdstip moet worden gerekend, indien gesproken wordt van «de eerstvolgende derde dinsdag van september». De nieuwe redactie geeft dit tijdstip uitdrukkelijk aan. Daarbij is niet gekozen voor de dag van de eerste samenkomst van de nieuw gekozen kamer, maar voor de kort daarvóór gelegen dag waarop het centraal stembureau de uitslag van de verkiezing bekend maakt. Dit heeft het voordeel, dat ontbinding van de kamer met ingang van het tijdstip van periodieke aftreding, zoals bij grondwetsherziening gebruikelijk is, kan plaatsvinden, zonder dat dit een zittingsduur van vijf jaar voor de nieuwe kamer tot gevolg heeft.

Artikel C 3

In de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, tot wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer is reeds bepaald, dat de eerste samenkomst van de nieuw gekozen provinciale staten plaatsvindt op de 41ste dag na die der stemming, ten einde het mogelijk te maken dat de verkiezing van de Eerste Kamer in overeenstemming met de nieuwe Grondwet binnen drie maanden na de provinciale statenverkiezingen plaatsvindt. Aangezien in het onderhavige wetsontwerp de kandidaatstelling voor de statenverkiezing (en derhalve de stemming) een week is vervroegd, treden de staten ook een week eerder af, te weten met ingang van de dinsdag, gelegen in de periode van 26 april tot en met 2 mei. Voor de gemeenteraadsverkiezing gelden in dit voorstel dezelfde termijnen en tijdstippen, reden waarom dit in hetzelfde artikel is geregeld.

Artikel C 4

De derde leden van de artikelen C 1, C 2 en C 3 komen te vervallen. Artikel C 4, dat hiervoor in de plaats is gekomen, bevat een algemene regeling inzake het tijdstip van aftreden van tussentijds benoemde leden.

B

Artikel F 1

Het tijdstip van de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen wordt niet gewijzigd. Het tweede lid komt te vervallen, aangezien dit een vanzelfsprekende en derhalve overbodige bepaling bevat.

Artikel F 2

Dit artikel heeft slechts een redactionele wijziging ondergaan.

Artikel F 3

Dit artikel komt in de plaats van de oude artikelen F 3 en F 4. Om redenen die hierboven reeds zijn vermeld wordt de dag der kandidaatstelling voor de raads- en statenverkiezingen verschoven naar de eerste dinsdag van februari.

Het oude tweede lid is vervallen om dezelfde reden als het tweede lid van artikel F 1. Aangezien het minder juist wordt geacht dat in de week, voorafgaande aan Pasen, verkiezingsactiviteiten plaatsvinden en dat de werkzaamheden van het centraal stembureau in het Paasweekeinden geschieden, wordt de kandidaatstelling een week vervroegd, wanneer de dag der stemming – dat is de woensdag, gelegen in de periode van 16 tot en met 22 maart – zou vallen in de week vóór Pasen. Een zelfde bepaling is opgenomen in artikel F 3, eerste lid (oud).

C en D

De aanpassingen in de artikelen O 1 en O 2 vloeien voort uit de gewijzigde indeling van de hoofdstukken C en F.

E en F

De wijziging van het tijdstip van aftreden van de gemeenteraad en provinciale staten brengt ook een wijziging mee van de artikelen O 8 en O 9, die betrekking hebben op de verlengde zittingsduur van die organen in het geval de goedkeuring van de helft van de nieuwe leden niet tijdig onherroepelijk is geworden.

G en H

In de wet van 18 mei 1983, Stb. 238, is bepaald dat de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezing plaatsvindt op de dinsdag in de periode van 10 tot en met 16 mei. Aangezien in het onderhavige wetsontwerp de provinciale statenverkiezing een week wordt vervroegd, zou in het geval, bedoeld in het voorgestelde artikel F 3, tweede lid, (vervroeging van de statenverkiezing indien deze in de week vóór Pasen zou vallen) de periode tussen de staten-verkiezing en de Eerste-Kamerverkiezing in strijd met de nieuwe Grondwet meer dan drie maanden bedragen. Daarom wordt er in voorzien, dat de kandidaatstelling en derhalve ook de stemming voor de Eerste-Kamerverkiezing een week wordt vervroegd. In aansluiting daarop wordt ook de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Eerste Kamer een week vervroegd.

Artikel II

Door wijziging van artikel 89 van de gemeentewet wordt het tijdstip van de verkiezing van de wethouders in overeenstemming gebracht met het nieuwe tijdstip van aftreden van de gemeenteraad.

Artikel III

Ook het tijdstip van aftreden van de leden van de raad van Rijnmond is gewijzigd. Evenals in de huidige Wet openbaar lichaam Rijnmond is dit tijdstip zo gekozen, dat het niet samenvalt met dat van het aftreden van de leden van de gemeenteraden. Het tijdstip van de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur is op overeenkomstige wijze gewijzigd.

Artikel IV

Het tijdstip van de eerste samenkomst van de nieuwe raad van de agglomeratie Eindhoven is in overeenstemming met het nieuwe tijdstip van de eerste samenkomst van provinciale staten.

Artikelen V en VI

In de Wet tot gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg en de Wet tot gemeentelijke herindeling van het Land van Maas en Waal en een deel van het Rijk van Nijmegen is bepaald, dat de eerste zittingsperiode van de op grond van die Wetten gekozen gemeenteraden eindigt op de eerste dinsdag in september 1986. Deze bepalingen behoeven uiteraard eveneens aanpassing.

Artikelen VII, VIII en IX

In deze artikelen is een drietal overgangsbepalingen opgenomen. Ten einde te bereiken, dat de verkiezingen van de gemeenteraad en provinciale staten in verschillende jaren plaatsvinden, is de zittingsduur van de provinciale staten, die voor het eerst zijn bijeengekomen op 2 juni 1982 en van de daaruit gekozen leden van gedeputeerde staten, met iets minder dan een jaar verlengd. De zittingsduur van de gemeenteraden die voor het eerst bijeen zijn gekomen op 7 september 1982 en van de daaruit gekozen wethouders, is met ongeveer vier maanden verkort in verband met de wijziging van het tijdstip van aftreden van de leden van de raad (artikel C 4, tweede lid, nieuw). Het laatste is ook geschied met betrekking tot de raad van Rijnmond, die voor het eerst is bijeengekomen op 28 september 1982.

De minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

KIESRAAD

Aan de minister van Binnenlandse Zaken

's-Gravenhage, 2 augustus 1983

De Kiesraad heeft kennisgenomen van uw brief van 9 mei 1983 (kamerstukken 1982-1983 - 17 600 hoofdstuk VII, nr. 56) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over het tijdstip van de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden alsmede van het verhandelde in de vergadering van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van 28 juni jl. In hetgeen door enkele fracties in de commissievergadering naar voren is gebracht heeft de Kiesraad aanleiding gezien het volgende op te merken.

De raad deelt de in uw brief vermelde bezwaren tegen het houden van de verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten op één dag volledig. Hij meent u ernstig te moeten ontraden alsnog tot een dergelijke koppeling van beide verkiezingen te besluiten. Met betrekking tot de in het mondeling overleg gedane suggestie de statenverkiezingen te verschuiven naar 1985 in plaats van naar 1987, merkt de Kiesraad op, dat dit ten aanzien van de zittende statenleden weinig zorgvuldig zou zijn. Deze leden zouden dan worden geconfronteerd met een verkorting van hun zittingsperiode met een jaar in plaats van de hun in het vooruitzicht gestelde verlenging met een jaar. Een verkorting van de zittingsduur van de leden van provinciale staten of de gemeenteraad acht de Kiesraad in het algemeen slechts aanvaardbaar, indien de daartoe strekkende wettelijke regeling tot standgekomen is vóór de aanvang van die zittingsperiode, of indien de betreffende wetwijziging althans vóór dat tijdstip bij de Staten-Generaal aanhangig is gemaakt.

Overigens merkt de Kiesraad op dat hij niet inziet welke de voordelen zouden zijn van het houden van statenverkiezingen in 1985 in plaats van in 1987.

De Kiesraad,
H. M. Framssen, voorzitter

W. K. J. J. van Ommen Kloeke, secretaris

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken

's-Gravenhage, 4 mei 1982

Naar aanleiding van Uw brief van 24 februari jl., nr. B82/U422, waarin u de Kiesraad verzoekt advies uit te brengen over een wijziging van artikel U 5 van de Kieswet, bericht de Kiesraad u het volgende.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen inzake beroep in de Kieswet en de Wet Europese Verkiezingen (17019), welke wijziging inmiddels in werking is getreden (Stb. 1982, nrs. 19 en 20), is gebleken dat die Kamer er een voorstander van is in de wet een bepaling op te nemen dat het onderzoek van de geloofsbrieven van de bij een verkiezing gekozen leden van de Eerste en de Tweede Kamer geschiedt door de Kamer in oude samenstelling. Aanleiding hiervoor is geweest het feit dat genoemde wijziging van de Kieswet een soortgelijke regeling bevat voor provinciale staten en de gemeenteraad. Aanvankelijk werd op dit punt een amendement ingediend door de heer Nijpels e.a., doch later werd dit vervangen door een – met algemene stemmen aanvaarde – motie, waarin de regering werd verzocht een bepaling als in dit amendement geformuleerd voor te stellen bij het aangekondigde wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het tijdstip van de verkiezing en de eerste samenkomst van vertegenwoordigende lichamen.

Het – later – ingetrokken – amendement van de heer Nijpels luidde als volgt:

«Aan artikel U 5, eerste lid, wordt een tweede volzin toegevoegd, luidende:

Betreft het de geloofsbrieven van de bij een verkiezing gekozen leden, dan verricht, voor zover mogelijk, het vertegenwoordigend lichaam in oude samenstelling het onderzoek.»

De bij het amendement gevoegde motivering is summier. De indieners achtten het, afgezien van principiële redenen, wenselijk dat het onderzoek van de geloofsbrieven van de nieuw benoemde Kamerleden op dezelfde wijze geschiedt als bij provinciale staten en de gemeenteraad. De Kiesraad wijst er echter op dat de reden waarom de Kieswet regelt, dat het geloofsbrievenonderzoek bij provinciale staten- en raadsverkiezingen door het zittend vertegenwoordigend orgaan moet geschieden, is gelegen in het bestaan van een beroepsmogelijkheid met opschortende werking. Daarom ook is in de artikelen 0 8 en 0 9 voor die colleges een regeling getroffen voor een eventueel langer aanblijven van de zittende raad en staten. Voor de beide Kamers geldt dit argument echter niet.

De principiële redenen, waarop de indieners doelen, worden nader uiteengezet in het betoog van de heer Nijpels bij de mondelinge behandeling (Tweede Kamer 15 december 1981, blz. 1107). Kort samengevat komen deze op het volgende neer:

- a. het is minder juist dat de nieuwe Kamers hun eigen verkiezing goedkeuren, omdat zij zelf immers belanghebbend zijn;
- b. het is vreemd, dat een vergadering van nog niet toegelaten Kamerleden beslissingen neemt (i.c. over de toelating van die leden).

Ten aanzien van de Tweede en de Eerste Kamer bevat de Kieswet op dit punt geen voorschriften. Wel zijn bepalingen opgenomen in de reglementen van orde van de beide Kamers. Deze reglementen zouden tengevolge van een wijziging van de Kieswet, als thans wordt voorgesteld, dan ook moeten worden aangepast. De thans geldende regelingen zijn als volgt:

Tweede Kamer: zodra meer dan 75 leden hun geloofsbrieven hebben ingezonden, benoemt de voorzitter een commissie uit vijf (benoemde, nog niet toegelaten) leden voor het onderzoek van de geloofsbrieven. De

commissie brengt verslag uit aan de (nieuw benoemde) Kamer, welke beslist over de toelating. Leden tegen wier toelating bezwaren bestaan, nemen geen deel aan de besluitvorming over de geloofsbrieven. (artikel 4 Reglement van Orde).

Eerste Kamer: na de verkiezing (van een gehele of een halve Kamer) wordt de eerste vergadering van de nieuw samengestelde Kamer begonnen met het onderzoek van de geloofsbrieven. Hieraan nemen niet deel de leden tegen wier toelating bezwaren zijn gerezen. De voorzitter benoemt twee commissies van drie leden. Bij gedeeltelijke vernieuwing van de Kamer bestaan deze commissies uit leden die niet nieuw zijn gekozen. Bij gehele vernieuwing – er zijn dan nog geen toegelaten leden – geschiedt het onderzoek van de geloofsbrieven door deze commissies met dien verstande, dat de geloofsbrieven van elke commissie worden onderzocht door de andere commissie (artikelen 2 en 3 Reglement van Orde).

In uw adviesaanvraag verzoekt u het voorstel mede te bezien in het licht van artikel 3.1.9 van het ontwerp van de nieuwe Grondwet, dat luidt: «Elke Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist met inachtneming van bij de wet te stellen regels de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen».

Geeft deze bepaling een aanwijzing of het onderzoek na een verkiezing door de oude of door de nieuwe Kamer dient te geschieden? Hoewel van deze bepaling wellicht de suggestie zou kunnen uitgaan, dat het onderzoek door de nieuwe Kamer dient te geschieden, behoeft deze bepaling, naar het oordeel van de Kiesraad, niet zo te worden uitgelegd. Ook de kamerstukken bij de betreffende grondwetsbepaling (die op dit punt niet afwijkt van de oude bepaling, artikel 108), geven geen enkele aanwijzing dat zij aldus zou moeten worden uitgelegd. Naar het voorkomt bedoelt de bepaling slechts te regelen, dat het onderzoek door de Kamer geschiedt en niet door enige andere instantie. De mogelijkheid van beroep, zoals die bij de gemeenteraad en provinciale staten bestaat, is hier dan ook uitgesloten.

De nieuwe Grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet een regeling te treffen ten aanzien van het onderzoek van de geloofsbrieven. Wel bepaalt het artikel dat de Kamer – met inachtneming van bij de wet te stellen regels – de geschillen beslist, welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen. Zodanige regels zijn gesteld in de artikelen U 5, tweede en derde lid, en U 6 tot en met U 11 van de Kieswet.

De wetgever behoeft derhalve niet te bepalen of het geloofsbrievenonderzoek door de oude of door de nieuwe Kamer moet worden verricht. Uit staatsrechtelijk oogpunt lijkt er zelfs veel voor te zeggen het aan de Kamers zelf over te laten dit te regelen. Nu blijkt dat een meerderheid van de Tweede Kamer eraan hecht dat hieromtrent regels worden gesteld door de wetgever, bestaat daartegen uiteraard geen bezwaar. De Kiesraad wijst er echter op dat het van belang zou zijn ook het oordeel van de Eerste Kamer hierover te kennen.

Zijn er voor de voorgestelde wijziging wel plausibele principiële argumenten aan te voeren, de materiële betekenis ervan is, naar het oordeel van de Kiesraad, gering. Het ligt in de bedoeling de termijn tussen verkiezing en eerste samenkomst van de Kamer aanzienlijk te bekorten (advies van de Kiesraad van 26 juli 1980, nr. 3124). Op het ogenblik pleegt deze termijn voor de Tweede-Kamerverkiezingen in de praktijk al steeds zeer kort te zijn, omdat sinds de twintiger jaren alle verkiezingen ontbindingsverkiezingen zijn geweest, hetzij om politieke redenen, hetzij wegens grondwetsherziening. Gezien deze korte termijn zal, indien zich rond de toelating van een of meer leden problemen voordoen die tot nader onderzoek nopen, het onderzoek toch moeten worden voortgezet door de nieuwe Kamer. Indien zich géén problemen voordoen, zullen de bezwaren tegen het verrichten van het onderzoek door de nieuwe Kamer niet zo groot zijn.

Over de tekst van de voorgestelde bepaling merkt de Kiesraad nog het volgende op. Het eerste lid van artikel U 5 spreekt van «het lichaam, waarvoor de benoeming is geschied». Het komt de Kiesraad voor dat in de nieuw voorgestelde tweede volzin dan ook beter kan worden gesproken van «het lichaam» en niet van «het vertegenwoordigend lichaam».

De conclusie uit het vorenstaande is, dat er geen belangrijke staatsrechtelijke bezwaren zijn tegen opneming van een bepaling in de Kieswet als voorgesteld. Anderzijds is opneming van een dergelijke bepaling in de wet uit staatsrechtelijk oogpunt ook geenszins geboden. Indien bij beide Kamers de behoefte lijkt te bestaan dat terzake een regeling wordt getroffen door de wetgever, verdient het, naar het oordeel van de Kiesraad, overweging aan die wens tegemoet te komen. De Kiesraad wijst er wel op, dat het oordeel van de Eerste Kamer over deze kwestie nog niet bekend is. Overigens heeft de Kiesraad twijfels aan de praktische betekenis van het voorstel, aangezien, gelet op de korte termijn tussen de stemming en de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer, juist in gevallen waarbij zich problemen voordoen het onderzoek veelal zal moeten worden voortgezet door de nieuwe Kamer. Ten aanzien van de voorgestelde tekst van de nieuwe tweede volzin van artikel U 5, eerste lid, adviseert de Kiesraad u het woord «vertegenwoordigend» te schrappen.

De Kiesraad,
H. M. Franssen, voorzitter

W. K. J. J. van Ommen Kloeke, secretaris