

0/4
20-12-74

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

MINISTERIE VAN
BINNENLANDSE ZAKEN
INGEKOMEN
20 DEC. 1974
Onderdeel: *B B/wen¹³*
Agenda: *B 74/3996*
RAPPEL NA 1 WEKEN

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van
21 oktober 1974,
nr. B 74/3250 - *bijzwaagol.*

Ons kenmerk
2893

's-Gravenhage, 20 december 1974.

Onderwerp Ontwerp van een
algemene maatregel van
bestuur ter uitvoering
van artikel 39, derde
lid (nieuw) van de Ruil-
verkavelingswet 1954

Bij schrijven van 21 oktober 1974, nr. B 74/3250 deed U ons toekomen een afschrift van een aan U gerichte brief d.d. 11 oktober 1974 van Uw ambtgenoot van Landbouw en Visserij, waarbij Uw bemiddeling wordt gevraagd het advies van de Kiesraad te ontvangen over een bij de brief gevoegd ontwerp van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 39, derde lid (nieuw) van de Ruilverkavelingswet 1954, met memorie van toelichting.

Wij hebben van het ontwerp en de memorie van toelichting kennis genomen, en zijn als gevolg daarvan gekomen tot de volgende overwegingen.

De wijziging van de Ruilverkavelingswet 1954 geeft onder meer regelen met betrekking tot de stemming over een besluit tot ruilverkaveling. Tot dusverre werd die stemming gehouden in een vergadering; nu stelt men zich voor deze te houden op een wijze, overeenkomstig aan de stemming ter verkiezing van leden van vertegenwoordigende lichamen als in de Kieswet geregeld.

De Ruilverkavelingswet 1954 volstaat te dien aanzien met enige algemene bepalingen, maar verordent in artikel 39, derde lid, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regelen of nadere regelen gesteld onder meer omtrent de instelling, samenstelling en werkwijze van stembureaus en een hoofdstembureau, de oproeping voor de stemming, de aanwijzing en beschikbaarstelling van stemlokalen en de vergoeding van de daaruit voortvloeiende kosten, de stembiljetten en het stemmen.

Onder de bepalingen, welke de wet zelf stelt is onder meer te noemen artikel 37, vijfde lid, waarin wordt bepaald, dat de stemming niet wordt gehouden, dan nadat ten minste drie weken zijn verstreken sedert de verzending van de aangezekende brieven, waarbij de oproeping ter stemming geschiedt; artikel 38, eerste lid, welke bepaalt, dat men in persoon of bij gemachtigde aan de stemming kan deelnemen, met dien verstande, dat ingevolge het tweede lid niemand als gemachtigde van meer dan één persoon kan optreden; dat ingevolge het derde lid als gemachtigde slechts wordt toegelaten hij, die desverlangd aan de voorzitter een schriftelijke volmacht overlegt en van wiens machtiging Gedeputeerde Staten ten minste twee dagen vóór de dag der stemming schriftelijk bericht van de lastgever hebben ontvangen en dat ingevolge het vierde lid de voorzitter van het stembureau kan weigeren personen, die de volle ouderdom van achttien jaren niet hebben bereikt of die onder curatele zijn gesteld, als gemachtigde toe te laten. Artikel 38, vijfde lid, bepaalt dan verder, dat de stemmen geheim worden uitgebracht. In artikel 39 wordt voorts bepaald, dat ten behoeve van de stemopneming en de vaststelling van de uitslag der stemming stembureaus en een hoofdstembureau worden ingesteld, en dat de voorzitter van het hoofdstembureau door Gedeputeerde Staten uit hun midden wordt benoemd.

Binnen het aldus door de wet getrokken kader moet dus de algemene maatregel van bestuur de stemming verder uitwerken. Het ons toegezonden ontwerp-algemene maatregel van bestuur strekt daartoe.

Bij de beschouwing van deze zaak valt als een kenmerkend verschil met de verkiezingen ingevolge de Kieswet - afgezien dat het daar over een verkiezing van personen, hier over stemming over een zaak gaat - op, dat elke stem uit hoofde van tweërlei kwaliteit wordt uitgebracht: als persoon en als eigenaar of pachter van een tot het blok behorend onroerend goed van een bepaalde kadastrale grootte. Het stembiljet moet dan ook (artikel 18, eerste lid, onder c van de maatregel) de oppervlakte, waarvoor de stemgerechtigde stemgerechtigd is vermelden. Terloops zij opgemerkt, dat, terwijl bij de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen met één type stembiljet kan worden volstaan, hier welhaast, mede gelet op het bepaalde in artikel 18, tweede lid, evenveel stembiljetten als stemmers benodigd zullen zijn, wat de taak van het stembureau uiteraard zeer verzwaart.

Moet de lijst van stemgerechtigden, bedoeld in artikel 8 van de ontwerp-maatregel, niet tevens bevatten de oppervlakte, waarvoor de stemgerechtigde stemgerechtigd is? Of dient ter controle daarvan door de voorzitter van het stembureau het formulier, gevoegd bij de oproeping (artikel 9, tweede lid) en het formulier, aangehecht aan het stembiljet bedoeld in artikel 18, tweede lid? Hier speelt blijkbaar de verzekering van het geheim der stemming een rol.

Verder trekt de aandacht de wijze, waarop men zich het depouillement, na afloop van de stemming, heeft voorgesteld.

Bij dit depouillement zal toch ten aanzien van elke stem moeten worden vastgesteld hoe en voor welk oppervlak iemand heeft gestemd. Volgens artikel 40 moet de voorzitter immers bekend maken - artikel 40, eerste lid, onder b, c en d - de oppervlakte, met betrekking waartoe bij het stembureau geldige stemmen zijn uitgebracht; het aantal der onder a bedoelde personen, dat zich vóór de ruilverkaveling heeft uitgesproken en de oppervlakte met betrekking waartoe dezen hun stem hebben uitgebracht en het aantal der onder a bedoelde personen, dat zich tegen de ruilverkaveling heeft uitgesproken en de oppervlakte met betrekking waartoe dezen hun stem hebben uitgebracht. Doch hoe komt de voorzitter aan deze gegevens? Artikel 37 van het ontwerp bepaalt, dat de leden van het stembureau de stembiljetten openen en de stemmen opnemen en dat zij zich bij deze werkzaamheden kunnen doen bijstaan door plaatsvervangende leden. Hier is aan de leden van het stembureau kennelijk het opnemen van de stemmen opgedragen, in afwijking van het bepaalde in artikel L 5 der Kieswet, waarbij de leden van het stembureau de stembiljetten openen en deze lijstgewijze bijeenvoegen (lid 1), terwijl (lid 2) de voorzitter lijstgewijs ten aanzien van elk stembiljet mededeling doet van de naam van de kandidaat, voor wie het stembiljet geldt. Terwijl aldus bij de verkiezing voor de vertegenwoordigende lichamen de openbaarheid van de vaststelling van de uitslag verzekerd is, wordt hier de vaststelling aan de openbaarheid onttrokken en slechts het resultaat ingevolge artikel 40 openlijk bekend gemaakt. Het stembureau - in het openbaar - wordt alleen betrokken bij de ongeldigverklaring van stemmen, waarbij dan geldt de bepaling (artikel 39, vierde lid) dat bij vertoning desgevraagd van het stembiljet aan de in het lokaal aanwezige stemgerechtigden deze moet geschieden op zodanige wijze, dat de op het stembiljet vermelde oppervlakte niet zichtbaar is.

Deze opzet hangt, evenals wij veronderstellen ten aanzien van de lijst en het ontbreken van de oppervlakte-vermelding op de oproepingskaart, kennelijk samen met de waarborg, die men aldus heeft willen scheppen voor het "geheim van de stemming", hetwelk bedreigd zou worden, indien van een stem openbaar wordt voor welke oppervlakte zij geldt: voor ingewijden zou dan gemakkelijk zijn vast te stellen, wie de stemgerechtigde is.

De Kiesraad wil te dezen opmerken, dat in de Ruilverkavelingswet 1954 (artikel 38, vijfde lid) alleen wordt bepaald, dat de stemmen geheim worden uitgebracht. Dit nu wordt verzekerd door artikel 17 van het ontwerp. Voor het overige is de uitvoeringsmaatregel vrij.

Uit de behandeling van het ontwerp van wet tot wijziging van de Ruilverkavelingswet 1954 is echter duidelijk de bedoeling gebleken ook overigens het geheim van de stemming te verzekeren, al is de vraag open gebleven, op welke wijze dit zou kunnen geschieden.

De Kiesraad vindt hetgeen de algemene maatregel van bestuur ter verzekering van het geheim van de stemming bepaalt enerzijds

niet aannemelijk (inbreuk op de openbaarheid van de vaststelling van de stemming), anderzijds weinig afdoend, omdat de maatregel voor de leden en plaatsvervangende leden van het stembureau, voorzover behorend tot de kring van de bij de ruilverkaveling betrokkenen, geen oplossing geeft.

De Kiesraad heeft bij zijn overweging, hoe te dezen een betere oplossing is te verkrijgen, in aanmerking genomen, dat ingevolge het bepaalde in artikel 42, eerste lid, van de Ruilverkavelingswet 1954, de vraag, of gezamenlijk meer dan de helft van de totale kadastrale grootte toestemming voor het nemen van het besluit tot ruilverkaveling heeft verleend, eerst aan de orde behoeft te komen, indien de meerderheid van de eigenaren en pachters niet die toestemming heeft verleend.

Daarvan uitgaande schijnt ons een oplossing mogelijk in deze zin:

- 1) dat - dit ter betere bescherming van het geheim der stemming wat betreft het hoofdstembureau en de stembureaus - betrokkenen bij de ruilverkaveling van het lidmaatschap van die bureaus worden uitgesloten; de leden zouden dan o.a. uit burgemeesters, provinciaal en gemeentelijk personeel kunnen worden gekozen. Te overwegen valt, indien aldus de stembureaus meer "deskundig" worden bezet, of wellicht het administratief bureau, bedoeld in artikel 6 van het ontwerp, nog nodig is;
- 2) het depouillement in het openbaar bij de stembureaus betreft alleen de opneming van het vóór en tegen der uitgebrachte stemmen. De oppervlakte blijft buiten beschouwing. Artikel 39, vierde lid, kan voor de stembureaus worden behouden.
- 3) blijkt aan het hoofdstembureau bij de vaststelling van de uitslag aan de hand van de processen-verbaal van de uitslagen bij de stembureaus, dat een meerderheid als bedoeld in artikel 46, eerste lid, onder a, niet is verkregen, dan - en ook alleen dan - gaat het hoofdstembureau over tot een depouillement van de uitgebrachte stemmen naar de oppervlakte. Dit moet dan op de in de Kieswet gebruikelijke wijze in het openbaar geschieden. Overigens is uit een oogpunt van verzekering van het geheim van de stemming dit minder bezwaarlijk dan bij de stembureaus, aangezien het depouillement dan niet over een gedeelte van het blok, maar over het gehele blok geschiedt.

Meent de Kiesraad een oplossing in vorenstaande zin in overweging te moeten geven, zo wil hij ten aanzien van het ontwerp nog de volgende detailopmerkingen maken.

1. Volgens de Ruilverkavelingswet 1954 kan ook op een bepaalde wijze stemming bij volmacht geschieden. Ofschoon artikel 39 van de wet dat onderwerp als voorwerp voor nadere regeling niet noemt (artikel 39 spreekt trouwens slechts van "onder meer") schijnt hier toch een nadere bepaling in de ontwerpmaatregel wel vereist. De gemachtigde moet ingevolge artikel

38, derde lid, van de wet de schriftelijke volmacht aan de voorzitter van het stembureau overleggen en Gedeputeerde Staten moeten van die volmacht ten minste twee dagen vóór de dag der stemming schriftelijk bericht van de lastgever ontvangen. Te bepalen zal dus in het ontwerp zijn, dat Gedeputeerde Staten vóór de dag der stemming van dit schriftelijk bericht mededeling doen aan het stembureau en het stembureau bij het overleggen van de volmacht verifieert, of een bericht van Gedeputeerde Staten als vorenbedoeld bij het stembureau is binnengekomen.

2. In het ontwerp is geen bepaling opgenomen omtrent de in artikel 39 van de wet als voorwerp van regeling opgenomen "beschikbaarstelling van stemlokalen en de vergoeding van de daaruit voortvloeiende kosten". Kennelijk heeft de wetgever hier bedoeld op de bepaling van artikel I 4, tweede lid, der Kieswet omtrent de lokalen van bijzondere scholen. Uit onderhandse inlichtingen is ons gebleken, dat een met artikel I 4, tweede lid, overeenkomende bepaling is weggelaten, omdat men twijfelde, of een regeling te dezen, als betreffende een onderwerp van burgerrechterlijke aard, wel bij algemene maatregel van bestuur kan geschieden. Wij zouden van oordeel zijn, dat hier kennelijk een delegatie van de wetgever aanwezig moet worden geacht, die, wanneer men mocht twijfelen, of de wetgever daartoe bevoegd was, door de onschendbaarheid van de wet wordt gedekt. Indien dus aan lokalen van bijzondere scholen behoefte bestaat, zou naar ons oordeel tevens een regeling terzake, overeenkomende met het bepaalde in artikel I 4, tweede lid, der Kieswet in het ontwerp kunnen worden opgenomen.

3. In artikel 9, eerste lid van het ontwerp is de vermelding op de oproeping van de inhoud van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht, als geschied in artikel I 6, eerste lid, onder g, der Kieswet weggelaten. Blijkens onderhandse informatie is dat geschied, omdat men twijfelt, of artikel 128, hetwelk spreekt van een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing, wel op een stemming van toepassing kan worden geacht. Wij delen die twijfel en menen dus, dat de vermelding van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht niet ware op te nemen. Wel zou men kunnen overwegen, om indien te eniger tijd bij een stemming het geval zich voordoet, dat iemand zich opzettelijk voor een ander uitgeeft en aldus aan de stemming deelneemt, een vervolging terzake op grond van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht in te stellen ter verkrijging van een beslissing - in hoogste instantie - of ook in dat geval artikel 128 van toepassing is. Blijkt de rechter die toepasselijkheid aan te nemen, dan kan te zijner tijd alsnog de vermelding op de oproeping van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

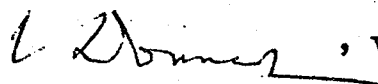
4. Hoe verdraagt zich de bepaling van artikel 7 van het ontwerp - kennelijk samenhangend met het bepaalde in artikel 42, zesde lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 - met de bepaling

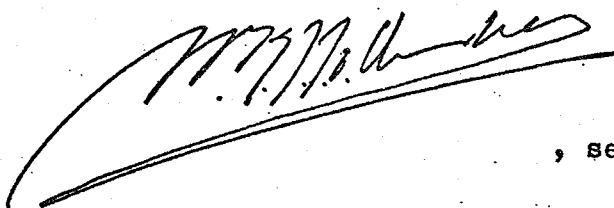
van artikel 37, vijfde lid, dier wet, dat de oproepingen ten minste drie weken vóór de dag der stemming moeten worden verzonden? Een oproeping kan in dat geval ten onrechte blijken te zijn geschied en zal alsnog door een andere, maar dan niet meer tijdige, moeten worden vervangen. Een voorziening bij algemene maatregel van bestuur in dit conflict van twee wetsbepalingen schijnt niet eenvoudig.

5. Waarom zijn in de algemene maatregel van bestuur - na artikel 22 - niet bepalingen opgenomen, overeenkomende met de artikelen I 33 en I 34 der Kieswet?

In afwachting van het aan deze brief te geven gevolg menen wij ons van een bespreking van de memorie van toelichting te mogen onthouden. Ook enkele stylistische opmerkingen met betrekking tot bepalingen van het ontwerp, kunnen in een later stadium - c.q. onderhands - nog worden aangegeven.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter



, secretaris.