

KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL (070) ~~XXXXXX~~ 717911

2500 EA postbus 20011

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van
3 juni 1985,
nr.B85/U625

Ons kenmerk
3783

's-Gravenhage, 29 augustus 1985

Onderwerp
Eventuele uitbreiding
stemmen per brief tot
kiezers in Nederland

Bij uw bovenvermelde brief vraagt u de Kiesraad advies over een eventuele uitbreiding van het stemmen per brief tot (categorieën van) Nederlanders die in Nederland verblijven, dit naar aanleiding van de aanvaarding door de Tweede Kamer van een motie Faber/Wiebenga in september 1983. U zegde de Tweede Kamer toe mede aan de hand van de ervaringen bij de Europese verkiezing van 1984 te bezien of u de motie zou kunnen uitvoeren.

De Kiesraad heeft kennisgenomen van de adviezen die terzake aan u zijn uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken. Deze beide verenigingen stellen zich in haar adviezen zeer terughoudend op met betrekking tot een uitbreiding van het stemmen per brief. De bezwaren die zij naar voren brengen, houden met name verband met het gevaar voor fraude bij verkiezingen en met de verwachte toename van de werklust die uitbreiding van het stemmen per brief voor de gemeenten zou meebrengen. De Kiesraad deelt deze bezwaren ten volle.

Op het gevaar voor fraude dat het stemmen per brief kan meebrengen, indien deze wijze van stemmen ook zou gelden voor Nederlanders die in Nederland verblijven, is door de Raad in het verleden meermalen gegaan. Bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 17 819 is hierop ook door u uitvoerig ingegaan. De ervaringen met het stemmen bij volmacht hebben uitgewezen dat, vooral bij gemeenteraadsverkiezingen in kleinere gemeenten, waarbij de kiezers vaak rechtstreeks worden benaderd door kandidaat-raadsleden en waarbij enkele stemmen vaak doorslaggevend kunnen zijn voor de toekenning van een zetel, ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van beïnvloeding van kiezers.

Deze ervaringen nopen tot grote voorzichtigheid met verdere invoering van het stemmen per brief, een wijze van stemuitbrenging waaraan in dit opzicht nog grotere risico's zijn verbonden.

Indien het stemmen per brief beperkt blijft tot kiezers in het buitenland, die het stembiljet individueel op hun woonadres krijgen toegezonden, behoeft voor georganiseerde vormen van verkiezingsfraude niet direct te worden gevreesd. Geheel anders ligt dit echter bij toezending van stembiljetten naar in Nederland woonachtige kiezers. Met name indien stembiljetten in grote aantallen naar bepaalde adressen worden gezonden (inrichtingen, tehuizen), moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat deze de kiezers niet zullen bereiken doch door kwaadwilligen worden onderschept en valselijk ingevuld. Doch ook indien de stembiljetten in die situaties de kiezers wel bereiken, valt niet na te gaan of deze de biljetten geheel in vrijheid hebben kunnen invullen en of het stemgeheim is gerespecteerd.

Ten aanzien van de werklast voor de gemeenten, die uitbreiding van het stemmen per brief zou meebrengen, merkt de Kiesraad het volgende op. De procedure betreffende een verzoek om per brief te stemmen brengt noodzakelijkerwijze nogal wat administratieve werkzaamheden voor de gemeenten mee, in tegenstelling tot de volmachtverlening door overdracht van de oproepingskaart. Dit zal temeer het geval zijn, indien op enigerlei wijze door het gemeentebestuur dient te worden gecontroleerd of de verzoekers voldoen aan bepaalde voorwaarden om voor het stemmen per brief in aanmerking te komen (bv. door lichamelijke gesteldheid of anderszins niet in staat zijn in persoon in het eigen dan wel een ander stemlokaal de stem uit te brengen). Uitbreiding van het stemmen per brief staat dan ook, naar het oordeel van de Kiesraad, vanuit dit gezichtspunt bezien op gespannen voet met het streven van de regering bij het ontwerpen van regelgeving aandacht te geven aan de beperking van de bestuurlijke lasten.

De Kiesraad betwijfelt overigens of er bij de in Nederland verblijvende kiezers een grote behoefte bestaat aan de mogelijkheid per brief te stemmen naast de bestaande mogelijkheden om in een stembureau naar eigen keuze en bij volmacht te stemmen. Illustratief is in dit verband dat blijkens het bij het VNG-advies gevoegde overzicht, waarvan de Kiesraad met belangstelling heeft kennisgenomen, bij de Europese verkiezingen van 1984 slechts 129 kiezers die wegens beroep of werkzaamheden op de dag van de stemming in het buitenland verbleven (doch in Nederland woonplaats hadden), hebben verzocht om per brief te stemmen. Aan de in het oorspronkelijke wetsvoorstel 17 819 opgenomen groep kiezers die per brief kan stemmen, was bij nota van wijziging deze categorie toegevoegd.

Het is de Kiesraad ook opgevallen, dat van de zijde van organisaties van lichamelijk gehandicapten wel meermalen is aangedrongen op verbetering van de toegankelijkheid van stemlokalen voor gehandicapten, doch niet op invoering van de mogelijkheid per brief te stemmen voor deze categorie. In zijn advies van 21 maart j.l. betreffende algehele herziening van de Kieswet heeft de Raad dan ook voorgesteld een bepaling in de Kieswet op te nemen die de gemeentebesturen opdraagt ervoor zorg te dragen dat zoveel mogelijk stemlokalen worden aangewezen die geschikt zijn voor lichamelijk gehandicapten en de adressen van die stemlokalen ter openbare kennis te brengen.

Een belangrijk argument voor de toekenning van de mogelijkheid per brief te stemmen aan Nederlanders woonachtig in het buitenland was, dat deze groep in het algemeen over onvoldoende connecties in Nederland beschikt om bij volmacht te kunnen stemmen. Dit argument - het is bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 17 819 meermalen opgemerkt - gaat niet op voor kiezers woonachtig in Nederland. Het moet voor een kiezer in Nederland toch altijd wel mogelijk worden geacht een andere kiezer bereid te vinden namens hem de stem uit te brengen, aan wie hij dit ook kan en wil toevertrouwen. Met name de verlening van volmacht door enkele overdracht van de oproepingskaart, waarbij geen tussenkomst van het gemeentebestuur nodig is en die tot het laatste moment mogelijk is, is een belangrijke mogelijkheid voor vele kiezers die, om welke reden dan ook, niet in staat zijn het stemlokaal te bezoeken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze wijze van stemmen, die voor de kiezer minimale en voor het gemeentebestuur in het geheel geen administratieve werkzaamheden meebrengt, zo'n grote vlucht heeft genomen.

Onder verwijzing naar wat hierover is opgemerkt in de adviezen van de VNG en de VBM merkt de Kiesraad op, dat uitbreiding van het stemmen per brief niet goed te rijmen valt met de ontwikkelingen die plaatsvinden en nog te verwachten zijn op het punt van automatisering. Thans reeds wordt in een aanmerkelijk aantal gemeenten gestemd met behulp van elektronische stemmachines. Het is niet uitgesloten dat zich binnen afzienbare tijd nieuwe technische ontwikkelingen zullen voordoen, die het stemmen met behulp van stembiljetten verder zullen terugdringen. Wellicht kan daarbij ook worden gedacht aan technische voorzieningen, waardoor het voor kiezers die niet in staat zijn zich naar het stemlokaal te begeven, mogelijk wordt in persoon te stemmen. Hoewel hierover op dit moment nog weinig concreets kan worden gezegd, is de Kiesraad toch met de beide door u geraadpleegde verenigingen van oordeel dat een uitbreiding van het stemmen per brief tot kiezers in Nederland niet spoort met de technische ontwikkelingen.

Handhaving van de mogelijkheid per brief te stemmen voor kiezers in het buitenland behoeft in dit opzicht geen problemen op te leveren. Immers het stemmen per brief wordt daarbij alleen toegepast bij de verkiezingen van de Tweede Kamer, waarbij de uitvoeringswerkzaamheden geconcentreerd zijn bij de achttien hoofdstembureaugemeenten. Zelfs indien in een groot aantal gemeenten van een kieskring met behulp van stemmachines wordt gestemd, zullen toch voor de overige gemeenten stembiljetten moeten worden vervaardigd, waarvan een aantal door de hoofdstembureaugemeente kan worden gebruikt ten behoeve van degenen die per brief stemmen.

In het navolgende zal de Kiesraad nog nader ingaan op de door u in de advies-aanvraag opgeworpen vraagpunten a tot en met e.

Ad a: beperking tot bepaalde categorieën kiezers

De VNG ziet blijkens haar advies niet de zin in van een beperking tot bijvoorbeeld kiezers die wegens hun lichamelijke gesteldheid niet in staat zijn in het stemlokaal te stemmen. Zij acht controle op dit punt door de gemeenten onuitvoerbaar, zodat feitelijk aan iedere kiezer de mogelijkheid zou worden gegeven per brief te stemmen. Dit zou dan weer een aanmerkelijke verzwaring van de werklust voor de gemeenten meebrengen.

gen. De VBM pleit in haar advies juist met het oog op beperking van de werklust, voor beperking tot een aantal categorieën, waarbij overigens afgegaan zou moeten worden op de eigen verklaring van de verzoeker. Dit laatste komt in zekere zin overeen met de regeling die de Kiesraad in het op 21 maart j.l. aan u aangeboden voorontwerp tot algehele herziening van de Kieswet voorstelt met betrekking tot het stemmen bij volmacht. De Raad is van oordeel dat indien uitbreiding van het stemmen per brief overwogen zou worden, deze wijze van stemuitbrenging alleen zou moeten openstaan voor kiezers die verwachten niet in staat te zullen zijn in persoon - al dan niet met behulp van een kiezerslegitimatiekaart - aan de stemming deel te nemen. Het verzoek zal in dat geval met redenen omkleed moeten zijn en kunnen worden afgewezen indien aannemelijk is dat de verzoeker wel in persoon aan de stemming kan deelnemen.

Ad b: maatregelen tegen fraude

Met de VNG en de VBM is de Kiesraad van oordeel dat het geen aanbeveling verdient ter voorkoming van fraude te bepalen dat het stembiljet in persoon of door een gemachtigde dient te worden afgehaald. De eerste mogelijkheid zou geen oplossing bieden voor de groep waarvoor een eventuele uitbreiding in het bijzonder bedoeld zou zijn, de lichamelijk gehandicapten. De tweede mogelijkheid zou een nadere regeling vergen van de procedures en formaliteiten betreffende de volmachtverlening, vergelijkbaar met die welke thans in hoofdstuk K van de Kieswet is neergelegd. In de praktijk zou dit betekenen dat twee procedures gevolgd moeten worden: eerst de volmachtverlening en vervolgens de indiening van het verzoek om per brief te stemmen. Dit zou naar het oordeel van de Kiesraad een te grote belasting meebrengen voor de gemeenten, die de regeling moeten uitvoeren. Het voorstel van de VNG en de VBM de briefstembiljetten een afwijkende kleur of vorm te geven zou wellicht bepaalde vormen van verkiezingsfraude kunnen tegengaan. Daarmede kan echter niet worden voorkomen dat stembiljetten door kwaadwilligen worden onderschept en, na valselijk te zijn ingevuld, worden teruggezonden. Ook sluit deze suggestie niet de mogelijkheid van beïnvloeding van kiezers uit.

Ad c: beperking tot de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten

Hoewel de Kiesraad de indruk heeft dat de kans op fraude bij de verkiezingen van de raden van kleinere gemeenten het grootst is en hoewel bij die verkiezingen tengevolge van de lagere kiesdeler ook de kans dat onregelmatigheden tot een herstemming zullen leiden het grootst is, zou de Raad het onjuist vinden de mogelijkheid per brief te stemmen om die reden alleen te laten gelden voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten. Indien de regering van oordeel zou zijn dat het stemmen per brief ook mogelijk moet worden gemaakt voor bepaalde kiezers in Nederland en de bezwaren die daartegen zijn ingebracht niet onoverkomelijk zou achten, zou het niet goed verdedigbaar zijn een uitzondering te maken voor bijvoorbeeld de verkiezingen van de gemeenteraden.

De Kiesraad wijst er wel op dat bij toepassing van het stemmen per brief bij gemeenteraadsverkiezingen in die gemeenten waar alleen met behulp van stemmachines wordt gestemd, speciaal voor de briefstemmers stembiljetten zullen moeten worden vervaardigd. Een aantal voordelen verbonden aan het stemmen met stemmachines zal daardoor tenietgaan.

Ad d: uitvoering door de hoofdstembureaugemeenten

Zowel de VNG als de VBM zijn van oordeel dat een uitbreiding van het stemmen per brief tot kiezers in Nederland als consequentie moet meebrengen, dat de uitvoering niet langer bij de hoofdstembureaugemeenten geconcentreerd wordt. Deze concentratie van werkzaamheden is indertijd bij nota van wijziging in wetsvoorstel 17 819 opgenomen.

De Kiesraad deelt dit standpunt. Hij wijst erop dat van concentratie bij de hoofdstembureaugemeenten geen sprake kan zijn bij de verkiezingen van de gemeenteraden. Of de uitvoering van de regeling betreffende het stemmen per brief problemen zal opleveren in kleine gemeenten, die veelal over een geringere verkiezingstechnische deskundigheid beschikken, zal, indien tot uitbreiding van het stemmen per brief zou worden overgegaan, in de praktijk moeten blijken. Indien de regeling ook zou gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen, kan dit echter niet als argument worden gebezigd voor concentratie van de uitvoeringswerkzaamheden bij de hoofdstembureaugemeenten.

De Kiesraad wijst er overigens nog op, dat uitvoering van de regeling betreffende het stemmen per brief door de hoofdstembureaugemeenten, bij een uitbreiding als door de Tweede Kamer geopperd, ertoe zou kunnen leiden dat er geen duidelijk beeld meer zou zijn van de uitslag per gemeente van de verkiezingen van de Tweede Kamer en provinciale staten. De briefstemmers brengen dan immers hun stem niet uit in hun eigen gemeente, maar in de gemeente waar het hoofdstembureau is gevestigd. Voorts merkt de Raad op dat, indien de uitvoeringswerkzaamheden over alle gemeenten worden gespreid, zoals ook was voorzien in het oorspronkelijke wetsvoorstel 17 819, de vraag rijst of er een regeling moet worden getroffen (en zo ja, welke) ter voorkoming van aantasting van het stemgeheim in kleinere gemeenten met een gering aantal briefstemmers. Zoals uit het gestelde in de memorie van toelichting bij genoemd wetsontwerp blijkt, bood de aanvankelijk in dat wetsvoorstel voorgestelde regeling geen volledige bescherming op dit punt. De Kiesraad verwijst kortheidshalve naar het betreffende Kamerstuk (Tweede Kamer 1982-1983, 17 819, nr. 3, blz. 16).

Ad e: afschaffing stemmen bij volmacht door tussenkomst van het gemeentebestuur

De VNG en de VBM stellen zich op het standpunt dat bij een uitbreiding van het stemmen per brief, de mogelijkheid om door tussenkomst van het gemeentebestuur bij volmacht te stemmen (§ 2 van hoofdstuk K van de Kieswet) zou kunnen vervallen. De Kiesraad deelt dit standpunt niet. De mogelijkheid te allen tijde een schriftelijk verzoek om bij volmacht te stemmen te kunnen indienen zal in elk geval gehand-haafd moeten worden voor kiezers die gedurende langere tijd vóór de verkiezing in het buitenland verblijven doch daar geen vast adres hebben (b.v. zeevarenden). De Kiesraad wijst erop dat uw toenmalige ambtsvoorganger, Wiegel, zich in 1981 in een circulaire tot de gemeentebesturen heeft gewend naar aanleiding van moeilijkheden bij de verstrekking van aanvraag-

formulieren om bij volmacht te stemmen aan zeevarenden. Bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 17 819 is meermalen van regeringszijde gesteld, dat het stemmen per brief voor de meeste zeevarenden geen oplossing zou bieden.

Ook de afschaffing van de mogelijkheid om met een kiezerslegitimatiekaart in een ander stembureau te stemmen zou de Kiesraad niet willen bepleiten. Deze wijze van stemuitbrenging gaat, evenals het stemmen bij volmacht, met minder administratieve formaliteiten gepaard dan het stemmen per brief, terwijl het verzoek (mondeling) tot vijf dagen voor de stemming kan worden ingediend. Vele kiezers zullen om die redenen de voorkeur geven aan deze wijze van stemmen boven het stemmen per brief.

De Kiesraad veroorlooft zich nog in te gaan op de opmerking in het advies van de VNG van 20 maart 1985, dat de procedure betreffende het stemmen per brief vereenvoudiging behoeft. De Raad ziet vooralsnog weinig mogelijkheden tot vereenvoudiging. Het advies van de VNG is op dit punt ook onvoldoende geconcretiseerd om als aanzet te dienen. Wellicht zou het mogelijk zijn het registratieverzoek en het verzoek om per brief te stemmen in één formulier op te nemen, zoals de VNG voorstelt. Dit geldt dan echter alleen voor de in het buitenland woonachtige kiezers, terwijl er bovendien rekening mee moet worden gehouden, dat deze kiezers desgewenst ook bij volmacht of in een stembureau naar keuze in Nederland kunnen stemmen. De Raad ziet dit voorstel niet als een belangrijke vereenvoudiging, temeer niet omdat het Kiesbesluit reeds voorschrijft dat beide formulieren aan elkaar zijn gehecht. De suggestie van de VNG de controle van de handtekeningen op de briefstembewijzen aan de hand van de verzoekschriften over enkele dagen te spreiden, verdient wellicht nadere overweging. Daarbij dient wel in het oog te worden gehouden dat het bezwaarlijk zou zijn indien retourenveloppen, bevattende een stembiljet, vóór de dag der stemming geopend worden.

Tenslotte merkt de Kiesraad op dat betwijfeld moet worden of alle gegevens die zijn opgenomen in het door de VNG bij haar advies overgelegde overzicht, juist zijn.

De Raad plaatst met name een vraagteken bij:

- het feit dat in kolom 1 ten aanzien van de kieskring Leiden een aantal is ingevuld dat veel kleiner is dan dat vermeld in kolom 3;
- het feit dat in kolom 4 ten aanzien van de kieskringen Dordrecht en Maastricht geen aantal is ingevuld;
- het aanvangstijdstip van de zitting van het briefstembureau in Middelburg.


Onjuistheden in de genoemde aantallen zullen meebrengen dat ook de totaal-aantallen moeten worden bijgesteld. Op grond hiervan moet worden aangenomen dat het totale aantal kiezers dat per brief heeft gestemd bij de Europese verkiezingen niet 12 863 heeft bedragen, maar ruim 14 000.

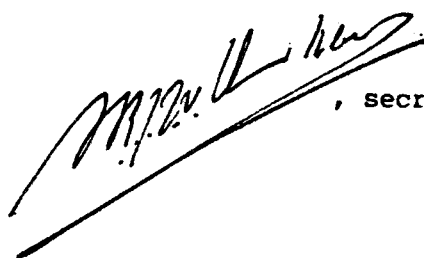
Resumerend merkt de Kiesraad op, dat de voordelen van invoering van het stemmen per brief voor kiezers die in Nederland woonachtig zijn, naar zijn oordeel niet opwegen tegen de bezwaren die daaraan zijn verbonden. Aan het toekennen van de mogelijkheid per brief te stemmen aan kiezers in Nederland zijn, kort samengevat, de volgende bezwaren verbonden:

- het brengt aanmerkelijke gevaren voor verkiezingsfraude en beïnvloeding van kiezers mee;

- het betekent een belangrijke toename van de werkbelasting voor de gemeenten;
 - het levert problemen op in gemeenten waar met behulp van stemmachines wordt gestemd;
 - het kan de ontwikkeling van nieuwe stemtechnieken bemoeilijken.
- Daar staat tegenover dat de Kiesraad de indruk heeft dat de behoefte bij kiezers in Nederland aan invoering van de mogelijkheid per brief te stemmen gering is. De bestaande mogelijkheden, te weten het stemmen in een stembureau naar keuze en vooral het stemmen bij volmacht bieden voor deze kiezers voldoende soelaas, terwijl de daartoe te verrichten formaliteiten aanzienlijk eenvoudiger zijn dan die welke vervuld moeten worden voor het stemmen per brief.

De Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.