



Aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Onderwerp

Advies naar aanleiding van het referendum over
de Europese Grondwet

Datum

27 oktober 2005

Ons kenmerk

2005-0000270147

Onderdeel

Kiesraad

Inlichtingen

secretariaat Kiesraad

T 0704268771

F

Uw kenmerk

Blad

1 van 7

Aantal bijlagen

1

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200

2511 EZ Den Haag

Geachte heer Pechtold,

1. Inleiding

Naar aanleiding van het raadplegend referendum over de Europese Grondwet dat op 1 juni jl. plaatsvond, brengt de Kiesraad u onderstaand advies uit. Dit mede met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006, maar ook in verband met overige verkiezingen en eventuele toekomstige regelgeving met betrekking tot referenda. De Raad merkt overigens op dat hij al eerder, namelijk bij de officiële bekendmaking van de uitslag van het referendum op 6 juni 2005, (beknopt) verslag heeft gedaan van het referendum voor zover het de stemming betrof. Dat verslag is opgenomen bij het proces-verbaal tot vaststelling van de uitslag van het referendum. Een afschrift van dit verslag treft u aan als bijlage bij deze brief.

2. De vaststelling van de opkomst

In de Kieswet is geen regeling getroffen voor een officiële vaststelling van de opkomst bij verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen. Vanuit de gedachte dat de opkomst niet van belang is voor de zetelverdeling binnen deze organen, is dat op het eerste gezicht ook logisch. In de media wordt bij elke verkiezing wel een opkomstcijfer gehanteerd. Dit betreft echter een opkomst die door de media zelf wordt vastgesteld.

Bij het referendum bestond voor de Kiesraad ook niet de taak om de opkomst vast te stellen. Niettemin heeft de Kiesraad deze opkomst vastgesteld vanwege het belang dat hieraan in de politiek werd gehecht. Ook bij reguliere verkiezingen bestaat echter een algemeen belang van goede en betrouwbare informatie over de verkiezingen. Vanuit die optiek adviseert de Kiesraad u de Kieswet zodanig te wijzigen dat het centraal stembureau voortaan verplicht is bij verkiezingen de opkomst vast te stellen en hiervan melding te doen in het proces-verbaal. Dit zou naar het oordeel van de Raad zowel voor de nationale verkiezingen, als voor

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 7

provinciale als lokale verkiezingen moeten gelden. Mocht er nieuwe referendumwetgeving worden voorbereid, dan adviseert de Kiesraad u ook voor referenda wettelijk voor te schrijven dat de opkomst officieel door het centraal stembureau wordt vastgesteld. Van belang is dat voor de vaststelling van de opkomst naar het oordeel van de Kiesraad zowel de geldige stemmen, als de blanco en overige ongeldige stemmen meegeteld dienen te worden. Door de media wordt bij de vaststelling van de opkomst alleen rekening gehouden met de geldige stemmen.¹ Dit betekent dat de opkomst bij de verkiezingen in de praktijk in feite hoger is, dan door de media gecommuniceerd.

Een officiële vaststelling van de opkomst betekent uiteraard dat een regeling getroffen dient te worden over de wijze van vaststelling hiervan. Bij het referendum heeft de Kiesraad de opkomst gebaseerd op aantallen kiesgerechtigden die door de gemeenten (officieus) in de programmatuur voor de berekening van de uitslag van het referendum waren ingevoerd. Indien gekozen wordt voor een officiële vaststelling van de opkomst, zal voorzien moeten worden dat op gemeentelijk niveau de aantallen kiesgerechtigden eveneens officieel worden vastgesteld. De Kiesraad en de centrale stembureaus op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn voor deze aantallen immers afhankelijk van de gemeenten. Er zou voor gekozen kunnen worden dat de burgemeester de aantallen vaststelt en opneemt in de verklaring van de burgemeester als bedoeld in artikel N 11, tweede lid, van de Kieswet tot vaststelling van de aantallen stemmen voor de gemeente.

3. Blanco/ongeldige stemmen

Nieuw bij het referendum was dat de Kiesraad als taak had op nationaal niveau het aantal ongeldige stemmen vast te stellen. Het aantal ongeldige stemmen omvat zowel de blanco stemmen, als de stemmen die 'echt' ongeldig zijn, bijvoorbeeld omdat er op één stembiljet twee keuzes zijn gemaakt. Omdat in Nederland meer dan 90% van de kiezers met stemmachines stemt en met een stemmachine niet 'echt' ongeldig gestemd kan worden, mag er van worden uitgegaan dat bij het referendum het merendeel van de ongeldige stemmen is uitgebracht door kiezers die geen keuze wilden maken (blanco stemmen). Bij het referendum bestond bij een groep kiezers verontwaardiging over het feit dat hun blanco stem als ongeldig werd aangemerkt. De Kiesraad acht het ook principieel onjuist de blanco stem als ongeldig aan te merken: de stem is weliswaar niet relevant voor de uitslag, maar betreft in feite wel een geldige wilsverklaring. Een blanco stem heeft dus ook haar betekenis. De blanco stemmen zouden naar het oordeel van de Raad daarom zichtbaar moeten zijn bij de uitslag, zonder dat zij als ongeldig worden aangemerkt. Mocht er nieuwe referendumwetgeving worden voorbereid, dan adviseert de Kiesraad u daarom de blanco stem daarin niet langer als ongeldig aan te merken, maar als een aparte categorie stemmen te

¹ Dit komt bij verkiezingen omdat de blanco en overige ongeldige stemmen niet door het centraal stembureau worden vastgesteld (zie punt 3).

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 7

laten vaststellen. Er ontstaan bij een referendum dan vier categorieën stemmen: a. de stemmen 'voor', b. de stemmen 'tegen', c. de blanco stemmen en d. de ongeldige stemmen. Opgemerkt wordt daarbij, dat zodra elke gemeente in Nederland is overgegaan op het stemmen door middel van stemmachines, de categorie 'ongeldige stemmen' niet meer nodig zal zijn.

Bij reguliere verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen op grond van de Kieswet wordt het aantal ongeldige stemmen uitsluitend op stembureauniveau vastgesteld. Dat bij reguliere verkiezingen het aantal ongeldige stemmen niet door het centraal stembureau wordt vastgesteld, heeft er mee te maken dat deze stemmen niet van belang zijn voor de zetelverdeling. Ook bij reguliere verkiezingen bestaat echter vraag naar het aantal ongeldige/blanco stemmen dat landelijk is uitgebracht. Met name bij de laatste verkiezingen van het Europees Parlement, waarbij ook landelijke actie was gevoerd om blanco te stemmen, is de Kiesraad herhaaldelijk benaderd met de vraag hoeveel blanco stemmen er bij deze verkiezingen waren uitgebracht. Ook al heeft het aantal blanco en ongeldige stemmen geen invloed op de zetelverdeling, niettemin adviseert de Kiesraad u de Kieswet zo aan te passen dat ook bij verkiezingen op grond van de Kieswet het aantal blanco stemmen en het aantal ongeldige stemmen door het centraal stembureau vastgesteld dienen te worden. Van belang daarbij is het aantal blanco stemmen als een aparte categorie stemmen. Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als bij het referendum. Er ligt hier ook een directe relatie met het punt onder 2: de daadwerkelijke opkomst zal uitsluitend vastgesteld kunnen worden, indien ook het aantal blanco en het aantal (overige) ongeldige stemmen centraal is vastgesteld.

In zijn verslag bij het proces-verbaal van de zitting tot vaststelling van de uitslag van het referendum (zie bijlage) is de Kiesraad reeds ingegaan op de verwarring die bij het referendum is ontstaan over het uitbrengen van een blanco stem. Op deze plaats herhaalt de Raad, dat veel kiezers niet wisten dat de mogelijkheid bestond een blanco stem uit te brengen. Ook kwam het voor dat stembureauleden aan kiezers hadden verteld dat het niet mogelijk was om bij het referendum blanco te stemmen. De Kiesraad vindt het daarom van belang dat de handleiding voor de kiezer (model J 16) wordt aangepast zodat duidelijk tot uitdrukking komt dat blanco stemmen eveneens tot de mogelijkheden behoort. Voorts zal in overleg met de stemmachinefabrikanten bezien kunnen worden of de gebruiksaanwijzing voor de stemmachine wijziging behoeft. Ten slotte adviseert de Kiesraad u, indien u overweegt aan de gemeentebesturen ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 een circulaire uit te brengen, er bij de gemeenten op aan te dringen in het kader van hun voorbereidingen op deze verkiezingen de mogelijkheid van het blanco stemmen uitdrukkelijk onder de aandacht van de stembureauleden te brengen.

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 7

4. Overige onderwerpen

-Leesbaarheid en toegankelijkheid van de regelgeving met betrekking tot het referendum

In zijn advies van 31 juli 2003 aan de Tweede Kamer over het initiatiefwetsvoorstel raadplegend referendum Europese Grondwet heeft de Kiesraad erop gewezen dat de systematiek van wetgeving die is gekozen de leesbaarheid van de regelgeving niet ten goede komt. De Wet raadplegend referendum Europese Grondwet verwijst voor wat betreft de stemming veelvuldig naar de Tijdelijke referendumwet, die op haar beurt weer veelvuldig verwijst naar de Kieswet. Er dienden dus drie wetten geraadpleegd te worden om de relevante regels met betrekking tot de stemming te kennen. Bovendien moesten veelal bepalingen anders worden gelezen dan de betreffende wet vermeldde ('van toepassing, met dien verstande dat ...'). In de praktijk is ook gebleken dat de regelgeving als zeer slecht leesbaar is ervaren. Voor gemeenten was bovendien niet duidelijk welke regelgeving in het stemlokaal beschikbaar diende te zijn.² Indien nieuwe regelgeving over referenda wordt voorbereid, adviseert de Kiesraad u rekening te houden met de leesbaarheid en de toegankelijkheid hiervan.

-Kiesrecht wilsonbekwamen

Net als bij reguliere verkiezingen zijn er in de aanloop naar het referendum weer veel vragen bij de Kiesraad binnengekomen over de uitoefening van het kiesrecht door wilsonbekwamen. Het gaat hier om personen die weliswaar niet onder curatele zijn gesteld wegens een geestelijke stoornis, maar desalniettemin hun wil niet kunnen uiten. Als personen hun wil niet kunnen uiten, mogen zij niet aan de stemming deelnemen. Dit betekent ook dat zij evenmin een ander volmacht kunnen geven om voor hen te stemmen. Voor stembureauleden is niet altijd helder hoe zij hier moeten handelen. Wat bijvoorbeeld voorkomt is dat personen trachten via een algemene volmacht voor hun dementerende ouder te stemmen. Dit is echter niet toegestaan.

In zijn advies van 19 juli 2004 heeft de Kiesraad uw ambtsvoorganger geadviseerd gemeenten in een circulaire aan te sporen verzorgingsinstellingen, verpleegtehuizen en psychiatrische inrichtingen regelmatig te benaderen over de uitoefening van het kiesrecht door personen die niet in staat zijn om hun wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen. In deze circulaire zal er onder meer op gewezen kunnen worden dat het aan het initiatief van de betrokken kiezer moet worden overgelaten of hij aan de stemming wenst deel te nemen en dat het niet aan het personeel van de instelling is initiatieven te ontplooiën om voor deze kiezers bij volmacht te stemmen. Ook is van belang dat de oproepingskaarten in een vroegtijdig stadium onder de bewoners van genoemde instellingen wordt

² Op grond van artikel J 17, tweede lid, van de Kieswet dient elk stembureau over de wettelijke voorschriften te beschikken die op de stemming betrekking hebben.

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 7

verspreid. Daarnaast is evenwel relevant dat stembureauleden geïnformeerd worden over hoe om te gaan met het stemmen (bij volmacht) door wilsonbekwame personen. Indien u voornemens bent een circulaire uit te brengen met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, adviseert de Kiesraad u dit onderwerp eveneens hierin mee te nemen.

- Vernietiging stembescheiden

Bij het referendum waren er na afloop voorts veel vragen over de vernietiging van de stembescheiden. De stembescheiden moeten onderscheiden worden in: a. de pakken met het uittreksel uit het kiezersregister, de kiezerspassen, de volmachtbewijzen, niet-gebruikte stembiljetten, de oproepingskaarten en b. de pakken met stembiljetten (alleen bij stembureaugemeenten).

Artikel N 12 van de Kieswet gaat over de vernietiging van stembescheiden. De pakken met stembiljetten kunnen op grond van dit artikel worden vernietigd nadat de uitslag van het referendum onherroepelijk is vastgesteld. Dat wil zeggen nadat de beroepstermijn is verstreken, dan wel, indien beroep is ingesteld, nadat het beroep is afgewikkeld. De overige pakken kunnen evenwel nog niet meteen na de onherroepelijke vaststelling van de uitslag worden vernietigd. Dit komt doordat er rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid van een strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar het ronselen van volmachtstemmen. De burgemeester moet de pakken dan aan de officier van justitie kunnen overhandigen voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek (zie artikel N 12, derde lid, van de Kieswet en artikel N 13 van de Kieswet.) Punt is echter dat het risico van een strafrechtelijk onderzoek lang boven het hoofd van de gemeenten kan blijven hangen, zodat ze niet weten wanneer ze de overige pakken kunnen vernietigen. Dit is praktisch niet goed werkbaar. Daarom adviseert de Kiesraad u in de Kieswet een vaste termijn op te nemen waarna de pakken met de overige stembescheiden vernietigd kunnen worden. Voorgesteld wordt een termijn van drie maanden te hanteren. De consequentie hiervan is wel dat nadien deze pakken niet meer gebruikt kunnen worden voor een strafrechtelijk onderzoek naar bijvoorbeeld het ronselen van volmachtstemmen. De Kiesraad acht dit niet bezwaarlijk. Voor zover sprake is van een verdenking van ronselpraktijken, zal dit immers doorgaans spoedig na de verkiezingen bekend zijn.

- Propaganda en andere acties in en om het stemlokaal

Ook waren er bij het referendum regelmatig vragen over de (on)mogelijkheden om in of vlakbij het stembureau propaganda te voeren of andere acties te organiseren. Artikel J 36 van de Kieswet stelt dat in het stemlokaal geen activiteiten worden ontplooid die er op gericht zijn de kiezers in hun keuze te beïnvloeden. Daarnaast bepaalt artikel J 14 dat de stembureauleden tijdens de uitoefening van hun functie geen blijk geven van hun politieke gezindheid. Het is de Kiesraad gebleken dat zowel gemeenten en stembureauleden als kiezers hieromtrent meer duidelijkheid wensen. Het gaat hier onder meer om vragen of

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 7

een loting mag worden gehouden, cadeautjes mogen worden gegeven, foldertjes worden uitgereikt bij de ingang van het stemlokaal, etc. Mocht u een circulaire verzenden aan de gemeenten met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, dan adviseert de Kiesraad u hierin ook aan dit onderwerp aandacht te schenken.

- Aanplakborden voor campagneposters

Bij het referendum zijn door gemeenten ook veel vragen gesteld over de aanplakborden voor campagneposters. De vraag was of deze aanplakborden ook bij het referendum in de gemeenten geplaatst moesten worden, zoals bij verkiezingen gebruikelijk was. Daarbij kwam bij gemeenten tevens de vraag op, waaruit eigenlijk voortvloeit dat deze aanplakborden bij verkiezingen geplaatst moeten worden. Het plaatsen van aanplakborden is echter niet wettelijk voorgeschreven. Dat gemeenten hiertoe bij verkiezingen dienen over te gaan, vloeit in feite voort uit artikel 7 van de Grondwet met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting. Over het algemeen gelden in gemeenten zogenaamde plakverboden, die inhouden dat men geen posters mag plakken op gebouwen of anderszins. Die plakverboden mogen niet zo ver gaan, dat de vrijheid van meningsuiting in gevaar komt. Juist bij verkiezingen is die vrijheid van meningsuiting van groot belang. Daarom dienen gemeenten er middels aanplakborden voor te zorgen dat kiezers deze mening ook kunnen uiten. Dit is over het algemeen geregeld in plaatselijke verordening. Het lijkt van belang bij een mogelijk volgende referendum aan dit onderwerp aandacht te besteden in de informatievoorziening richting gemeenten.

- Briefstembureaus op consulaire posten

De controle van de processen-verbaal van de zeven briefstembureaus op diplomatieke of consulaire posten³ heeft opgeleverd dat onder deze posten nog maar weinig animo bestaat voor het uitoefenen van hun briefstembureautaak. Ook via het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben dergelijke signalen de Kiesraad bereikt. Dit kan worden verklaard door de lage aantallen stemmen die op deze manier worden uitgebracht: dit varieerde van 719 tot 20 geldig uitgebrachte stemmen per briefstembureau. De Kiesraad ziet het als zijn taak om dit aan u door te geven. De briefstembureaus op de consulaire posten worden ingesteld bij besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, handelend in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel M 12 Kieswet). Oorspronkelijk had de wetgever hier voor ogen dat waar bijvoorbeeld een tijdige postbezorging van stembescheiden niet kon worden gegarandeerd, briefstemmen via een consulaire post uitkomst zou kunnen bieden. De Kiesraad adviseert u de instelling van de briefstembureaus bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 2007 te heroverwegen. Waar de postbezorging inmiddels is verbeterd, zou thans kunnen worden besloten niet tot instelling over

³ Washington, Tel Aviv, Rome, Pretoria, Jakarta, Canberra en Sao Paulo (zie Staatscourant nr. 91 van 13 mei 2005).

Datum
27 oktober 2005

Ons kenmerk
2005-0000270147

Onderdeel
Kiesraad


Blad
7 van 7

te gaan. Wellicht dat u in het door u nader te ontwikkelen beleid inzake stemmen via internet voor Nederlanders in het buitenland reden ziet om de briefstembureaus in het buitenland in het geheel af te schaffen.

5. Conclusie

Concluderend adviseert de Kiesraad u in de Kieswet een regeling op te nemen over de vaststelling van de opkomst en over de vaststelling van het aantal blanco stemmen. Mocht nieuwe regelgeving met betrekking tot referenda worden voorbereid, dan adviseert de Kiesraad u hierin een overeenkomstige regeling op te nemen. Daarnaast adviseert hij u de regeling in de Kieswet over de vernietiging van stembescheiden te verbeteren. Voorts adviseert de Kiesraad u, mocht u de gemeentebesturen een circulaire zenden met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, in deze circulaire aandacht te besteden aan de mogelijkheid blanco te stemmen, de uitoefening van het kiesrecht door wilsonbekwamen en de propaganda in en om het stemlokaal. Ten slotte adviseert de Kiesraad u de instelling van briefstembureaus in het buitenland bij de Tweede-Kamerverkiezingen 2007 te heroverwegen.

Hoogachtend,



H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter



E.B. Pronk,
secretaris