



Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Onderwerp

Reactie op het rapport 'Stemmen met
vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting
verkiezingsproces

Hierbij doet de Kiesraad u, conform uw mondelinge verzoek van 17 september jl.,
zijn reactie toekomen naar aanleiding van het op het op 27 september jl.
verschenen rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces,
getiteld Stemmen met vertrouwen.

In deze reactie beperkt de Kiesraad zich tot een drietal hoofdpunten: de
voorgestelde nieuwe stemmachines, de voorstellen die zijn gedaan met
betrekking tot de wijze van stemuitbrenging, en de inrichting van het
verkiezingsproces. Bij gelegenheid van de door u aangekondigde consultatie
over het kabinetsstandpunt en voorts in zijn advies over een eventuele wijziging
van de Kieswet zal de Raad in meer detail op het rapport ingaan. De Kiesraad
verzoekt u vriendelijk deze reactie door te geleiden aan de Tweede Kamer der
Staten-Generaal.¹

Algemeen

De afgelopen jaren hebben vooral de meer inhoudelijke onderwerpen op het
terrein van het kiesrecht in het middelpunt van de belangstelling gestaan. De
Kiesraad acht het een goede zaak dat nu ook het verkiezingsproces de aandacht
krijgt die het verdient, en heeft daarom veel waardering voor de inspanningen van
de commissie onder voorzitterschap van de heer mr. F. Korthals Altes om het
verkiezingsproces in kaart te brengen.

De Kiesraad onderschrijft de door de commissie gekozen benadering om de
waarborgen waaraan verkiezingen moeten voldoen, centraal te stellen. Hiermee
wordt naar de mening van de Raad terecht benadrukt dat de
uitvoeringstechnische aspecten van verkiezingen altijd in het licht van belangrijke
rechtsstatelijke waarborgen moeten worden beoordeeld. Het recht op vrije,

¹ Wellicht ten overvloede wijst de Kiesraad erop dat een aantal van de in het rapport en deze reactie
besproken aspecten van het verkiezingsproces mogelijk ook van belang zijn voor de
waterschapsverkiezingen in 2008.

Datum

15 oktober 2007

Ons kenmerk

2007-0000406046

Onderdeel

Kiesraad

Inlichtingen

mw. mr. L. Loeber
T (070) 4268219
F

Uw kenmerk

Blad

1 van 12

Aantal bijlagen

0

Bezoekadres

Herengracht 21
2511 EG Den Haag

eerlijke en geheime verkiezingen – een recht dat ook internationaal is vastgelegd – moet immers daadwerkelijk gestalte krijgen in de uitvoeringspraktijk.

Aan de door de commissie geformuleerde lijst van waarborgen dient nog wel een belangrijke waarborg te worden toegevoegd: de waarborg van onafhankelijkheid. Essentiële beslissingen in het verkiezingsproces, zoals beslissingen omtrent de registratie van politieke partijen of de vaststelling van de verkiezingsuitslag, dienen in onafhankelijkheid te worden genomen.² Dit voorkomt dat zittende politici en bestuurders op deze beslissingen invloed kunnen uitoefenen en beschermt burgers en partijen tegen ongewenste beïnvloeding van de verkiezingsresultaten. Deze waarborg wordt in Nederland al zo lang gegarandeerd en is inmiddels ook zo vanzelfsprekend geworden, dat zij makkelijk over het hoofd wordt gezien.

De Kiesraad onderschrijft voorts het algemene uitgangspunt van de commissie dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen moet zijn. Stemmen op afstand, bij voorbeeld met behulp van internet of per brief, zou – gelet op de extra risico's die deze wijze van stemmen onder de huidige stand der techniek met zich mee brengt – alleen aan de orde moeten zijn, wanneer daar bijzondere redenen voor zijn, zoals in het geval van kiezers die buiten Nederland wonen.

De inzet van de door de commissie voorgestelde stemprinters en stemmentellers leidt naar het oordeel van de Kiesraad tot een grotere controleerbaarheid van het stemproces. Wel signaleert de Kiesraad een aantal aandachtspunten voor de invoering en het gebruik van deze apparaten.

De Kiesraad mist in het rapport aandacht voor (de complexiteit van) de laatste fase van het verkiezingsproces, te weten de vaststelling van de uitslag. Ook de actoren die in de laatste fase van het proces een rol spelen en hun verantwoordelijkheden over en weer moeten als uitermate belangrijk worden gezien, evenals de in die fase in te zetten middelen, zoals software voor de berekening van de uitslag.

Het voorgestelde nieuwe stelsysteem

De commissie kiest voor een systeem waarbij het uitgangspunt is dat er in het stemlokaal gestemd wordt met behulp van apparaten. De commissie heeft dit systeem naast het stemmen met potlood en papier gezet en komt tot de conclusie dat aan het stemmen met potlood en papier vooral uitvoeringstechnische problemen kleven, die door het voorgestelde systeem

² Het belang van onafhankelijkheid wordt ook door het mensenrechtencomité van de Verenigde Naties benadrukt: *“An independent electoral authority should be established to supervise the electoral process and to ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws which are compatible with the Covenant.”* (General Comment No. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (12 juli 1996), § 20).

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 12

mogelijk kunnen worden opgelost. De Kiesraad is het met de commissie eens dat ook het stemmen met potlood en papier beperkingen kent, die vooral te maken hebben met de beoordeling of een stem geldig is, met de snelheid en de precisie van het handmatig tellen en het vervolgens opmaken van de processen-verbaal. Voor deze beperkingen is ook door de hoofdstembureaus aandacht gevraagd.

Stemprinter en stemmenteller

In het nieuwe systeem brengt de kiezer zijn stem uit door middel van een stembiljet dat hij met behulp van een printer invult. Door het gebruik van stembiljetten wordt de controleerbaarheid van het stemproces vergroot. Het stembiljet kan immers door de kiezer worden gecontroleerd voordat het in de stembus wordt gestoken. De kiezer weet op die manier zeker dat het stembiljet zijn keuze correct weergeeft. Bovendien is het mogelijk om de uitgebrachte stemmen achteraf handmatig te tellen. Beide aspecten kunnen het vertrouwen in het verkiezingsproces versterken.

De commissie stelt dat indien op het stembiljet ook een barcode wordt vermeld, deze door de kiezer moet kunnen worden gecontroleerd. Gelet op het grote aantal kandidaten bij de verkiezingen meent de Kiesraad dat dit niet uitvoerbaar en ook niet wenselijk is. De Kiesraad deelt de conclusie van de commissie dat er op het stembiljet geen informatie moet staan die niet direct door de kiezer te verifiëren is.

De stemmenteller en de stemprinter die de commissie voorstelt, zijn computers die software bevatten.³ Om te voorkomen dat problemen met betrekking tot het vertrouwen in het stemproces zich verplaatsen, zal voor deze apparaten een deugdelijke goedkeuringsprocedure moeten komen, waarin de wettelijk verankerde waarborgen waaraan zij moeten voldoen, op transparante wijze worden getoetst.⁴

In deze goedkeuringsprocedure zou in de ogen van de Kiesraad waarborging van het stemgeheim vanzelfsprekend onderdeel van de toetsing moeten zijn. Deze waarborg is neergelegd in diverse internationale verdragen en in de Nederlandse Grondwet.⁵ Dit betekent dat eventuele problemen met straling die bij de stemprinter geconstateerd worden (de TEMPEST problematiek) niet alleen repressief kunnen worden aangepakt door strafbaarstelling van het afluisteren. Hiervoor moet een preventieve oplossing worden gezocht die het stemgeheim zo

³ Dit wordt ook opgemerkt door de OVSE, zie Election Assessment Mission Report van 9 maart 2007 over the Mid-term congressional elections van 7 november 2006 in de Verenigde Staten, p. 26.

⁴ De Commissie besluitvorming stemmachines pleit in haar advies op p. 51 voor een inhoudelijk programma van eisen voor alle in het verkiezingsproces betrokken apparatuur en software. Zie ook aanbeveling 25 van 30 september 2004 van de Raad van Europa (Recommendation Rec(2004) 11 adopted by the Committee of Ministers).

⁵ De Commissie inrichting verkiezingsproces geeft op de blz. 18 en 19 van haar rapport hiervan een overzicht.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 12

vergaand mogelijk beschermt.⁶ Het komt de Kiesraad voor dat een norm waarbij de straling niet verder mag reiken dan enkele meters vanaf het apparaat, in ieder geval gehandhaafd zou moeten worden. Bij een goedkeuringsregeling zou verder aandacht moeten zijn voor het gebruik van open source software waar het de stemmenteller betreft.

Het tellen van de stemmen vindt plaats met behulp van een scanner, de stemmenteller. Aan het gebruik van deze techniek zit een aantal haken en ogen. De commissie wijst op het rapport van de Britse Electoral Commission over de verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk van mei 2007 waar het onduidelijk ingevulde stembiljetten betreft. In ditzelfde rapport worden overigens ook problemen met de scanners beschreven, die geen verband houden met de manier waarop de kiezer het stembiljet invult. Zo haperden scanners omdat kiezers de stembiljetten, ondanks de instructie om deze niet te vouwen, toch opgevouwen in de stembus staken. Daarnaast kenden de scanners en de software die hierop draaide ook technische problemen.⁷ In een aantal gevallen moest daarom worden overgegaan tot handmatig tellen van de stembiljetten.

De Kiesraad meent dat duidelijk moet worden bepaald in welke gevallen en door wie de stembiljetten handmatig moeten of kunnen worden nageteld. Bij het opstellen van regels hiervoor zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag wat er moet gebeuren, indien er een verschil bestaat tussen de elektronische telling en de handmatige. Ook zou het wenselijk kunnen zijn om, met het oog op het vertrouwen van de kiezer in het nieuwe systeem steekproefsgewijs een aantal stembureaus handmatig te laten hertellen.

Uitslagberekeningssoftware

Het rapport van de commissie heeft betrekking op het uitbrengen van de stem en het tellen hiervan – de zogenaamde stemopneming – in het stembureau. Het gaat niet in op de wijze waarop de stemtotalen van de stembureaus moeten worden verwerkt om te komen tot een totaaluitslag. Hiervoor wordt op dit moment in een parallel proces, naast de handmatige berekeningen, uitslagberekeningssoftware gebruikt. De Commissie besluitvorming stemmachines beveelt in haar rapport aan om voor deze software een wettelijke goedkeuringsprocedure in te stellen. Ook de Kiesraad heeft al eerder aangegeven dit noodzakelijk te vinden.

Bij het vaststellen van de uitslag zijn naast het centraal stembureau ook de hoofdstembureaus en de stembureaus betrokken, die in één keten met elkaar samenwerken. Kiezen voor een specifiek uitslagberekeningsprogramma heeft

⁶ Zie ook aanbevelingen 16 en 17 van 30 september 2004 van de Raad van Europa (Recommendation Rec(2004) 11 adopted by the Committee of Ministers).

⁷ The Electoral Commission, May 2007 electoral pilot schemes, Electronic Counting Summary Paper, te vinden op www.electoralcommission.org.uk.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 12

alleen zin als dat programma ICT-matig aansluit op overige in het proces gebruikte apparaten en software. Om die reden is centrale regie op dit punt noodzakelijk. Mocht het gebruik van dergelijke software niet langer toegestaan of mogelijk zijn in het proces van de uitslagvaststelling, dan wijst de Kiesraad erop dat dit betekent dat de huidige wettelijke termijnen voor de eerste samenkomst van de vertegenwoordigende organen in nieuwe samenstelling moeten worden verlengd om voldoende tijd te bieden voor de vaststelling van de uitslag. Daarnaast wil de Kiesraad erop wijzen dat het huidige programma niet alleen gebruikt wordt voor de uitslagberekening, maar dat deze het hele proces faciliteert. Ook uit de kring van de hoofdstembureaus is hierop gewezen. In deze facilitering van het verkiezingsproces zou op enigerlei wijze moeten worden voorzien. De Raad wordt bij het ontwerpen van de hiervoor benodigde software, ook vanuit zijn rol als centraal stembureau bij landelijke verkiezingen, graag nauw betrokken.

Invoering van het nieuwe stelsysteem

De Kiesraad wijst erop dat de voorgestelde techniek, zoals de commissie ook zelf aangeeft, nieuw is en nog nergens ter wereld wordt toegepast. De Raad meent dat het niet wenselijk is om een onbeproeft techniek direct in te zetten tijdens verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen. Welke techniek ook gekozen wordt, deze zou eerst grondig getest dienen te worden bij stemmingen die niet op de Kieswet zijn gebaseerd, alvorens deze kan worden ingezet.⁸ Op het moment dat de techniek voldoende getest is, zou naar het oordeel van de Raad gekozen moeten worden voor graduele invoering in Nederland en niet voor een landelijke invoering ineens. Op die manier wordt de continuïteit van het verkiezingsproces ook in deze overgangsfase het best gewaarborgd. Overigens is de Raad van mening dat de mogelijkheid om met potlood en papier te stemmen altijd beschikbaar moet zijn – onder andere ingeval van grootschalige technische problemen – en dat de kieswettelijke regelgeving hierin zou moeten voorzien.

Tenslotte heeft de Kiesraad kennis genomen van uw aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij het rapport van de commissie, waarin u aangeeft af te zien van het instellen van een nieuwe goedkeuringsprocedure voor de huidige stemmachines.⁹ Dit heeft tot gevolg dat bij de Europese verkiezing in 2009 met potlood en papier gestemd zal moeten worden.¹⁰ Gelet op het extra werk dat dit voor gemeenten meebrengt en het feit dat een groot aantal gemeenten geen

⁸ Zie ook aanbeveling 22 van 30 september 2004 van de Raad van Europa (Recommendation Rec(2004) 11 adopted by the Committee of Ministers).

⁹ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces van 27 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 5.

¹⁰ De Kiesraad wijst er in dit verband op dat er in 2008 herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden waarvoor dan ook zal gelden dat met potlood en papier moet worden gestemd. Dit zou ook gelden voor eventuele tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen.

ervaring meer heeft met het stemmen met potlood en papier adviseert de Raad u om hierover tijdig voorlichting en ondersteuning te bieden aan de gemeenten.

Voorgestelde manieren waarop gestemd kan worden

De Kiesraad onderschrijft het uitgangspunt van de commissie dat stemmen in het stemlokaal de hoofdvorm moet blijven. Dit uitgangspunt is ook in overeenstemming met ondermeer de Code of Good Practice in Electoral Matters van de Venice Commission.¹¹ Van deze hoofdregel kan volgens de Code alleen worden afgeweken indien het stemgeheim gewaarborgd blijft en het gebruikte systeem veilig en betrouwbaar is. De Kiesraad heeft de door de commissie voorgestelde afwijkingen van de hoofdregel dan ook aan de hand van deze vereisten beoordeeld.

Kiezers buiten Nederland

Voor kiezers buiten Nederland is het in beginsel niet mogelijk om aan de verkiezingen deel te nemen door in een stemlokaal te stemmen. Om die reden stelt de Commissie voor om de huidige praktijk van het briefstemmen en internetstemmen te handhaven. De Kiesraad heeft hiertegen geen bezwaren. Wel meent hij dat bij definitieve invoering van het internetstemmen in de wet dient te worden vastgelegd aan welke eisen het te gebruiken systeem moet voldoen. Bovendien zou ook voor dit systeem in een goedkeuringsprocedure moeten worden voorzien.

De Raad wijst er verder op dat de toekenning van kiesrecht voor het Europees Parlement aan Nederlanders in de Nederlandse Antillen en Aruba vermoedelijk zal leiden tot een hogere opkomst van kiezers die stemmen buiten Nederland. Wanneer dit inderdaad het geval is, zal in de toekomst het gebruik van internetstemmen voor deze specifieke groep misschien moeten worden heroverwogen. In het advies van de Kiesraad over het wetsvoorstel waarbij dit kiesrecht wordt toegekend, wordt geadviseerd om bij een hoge opkomst bij de Europese verkiezingen in 2009 de keuze voor internetstemmen nogmaals te bezien.¹²

Kiezers met beperkingen

De commissie besteedt in haar rapport veel aandacht aan kiezers met beperkingen. De Kiesraad juicht het toe dat gezocht wordt naar maatregelen die de toegang tot verkiezingen voor deze groep kan vergroten. De Kiesraad heeft echter bedenkingen bij het inzetten van telefoonstemmen voor deze kiezers. Deze bedenkingen zijn voornamelijk van praktische aard. Het afbakenen van de

¹¹ European Commission for democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted 18-19 Oktober 2002.

¹² Advies van de Kiesraad toekenning kiesrecht ingezetenen Nederlandse Antillen en Aruba voor verkiezingen van het EP van 28 september 2007, te vinden op www.kiesraad.nl.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 12

groep van kiezers die gebruik zou mogen maken van telefoonstemmen, is in de ogen van de Kiesraad lastig. Hiervoor is niet alleen een landelijk uniforme toepassing van de WMO op dit punt noodzakelijk, maar ook een koppeling van de WMO-gegevens aan het kiezersregister uit het GBA. Overigens vraagt de Raad zich af of het wenselijk is dat voor verschillende groepen kiezers uiteenlopende stelsystemen in het leven worden geroepen

De Kiesraad ziet meer heil in het inzetten van aangepaste stembureaus en het gebruik van audioapparatuur in het stembureau. Door de landelijke invoering van stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de gemeente kan een kiezer naar dat stemlokaal dat het beste is ingericht voor zijn behoeften. Het breder inzetten van stemapparaten met een audiofunctie verdient naar het oordeel van de Raad om nog een andere reden de voorkeur, omdat dit ook voor analfabete kiezers de toegang tot verkiezingen vergroot.

Ook wijst de Raad erop dat het bij telefoonstemmen niet mogelijk is om te garanderen dat een kiezer in vrijheid stemt. Het risico van 'family voting' is daarom bij deze stemwijze een probleem, dat voor de Kiesraad zwaar weegt.¹³ Daarnaast is bij telefoonstemmen niet te controleren dat degene die stemt, degene is die gerechtigd is een stem uit te brengen. De Raad acht de kans op misbruik daarom groot.

Bijstand in het stemlokaal

Grote aarzeling heeft de Kiesraad bij de voorgestelde wijziging van de in artikel J 28 van de Kieswet, waarin het verlenen van bijstand aan hulpbehoevende kiezers is geregeld. De commissie stelt voor om ook de verlening van bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking mogelijk te maken. Dit voorstel raakt echter aan één van de fundamentele uitgangspunten van het kiesrecht, namelijk dat een kiezer zelfstandig in staat moet zijn om zijn wil te kunnen bepalen. Kan hij dit niet, dan wordt hij niet geacht het kiesrecht uit te oefenen. Uit de parlementaire behandeling van het in tweede lezing aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet blijkt dat het niet mogelijk is om de groep wilsonbekwame kiezers zodanig af te bakenen dat deze in geen enkel geval meer opgeroepen worden voor de verkiezingen.¹⁴ Met de commissie is de Raad van oordeel dat het niet wenselijk is dat het stembureau zou kunnen besluiten om een kiezer wegens vermeende wilsonbekwaamheid niet tot de stemming toe te laten. In het huidige systeem is dat ook niet nodig, omdat een daadwerkelijk wilsonbekwame kiezer niet in staat zal zijn om zelfstandig zijn wil te bepalen en een stem uit te brengen. In feite handhaaft het systeem daarmee zichzelf. Naar het oordeel van de Raad zou het onwenselijk zijn om dit systeem te doorbreken. Bovendien is moeilijk te bepalen of de bijstand die aan een kiezer wordt geboden,

¹³ Zie bijvoorbeeld Handelingen II 19 juni 2003, 80-4561, waarin over het probleem van family voting bij telefoonstemmen door TK en minister is gesproken.

¹⁴ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in eerste lezing, Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 3.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 12

zich inderdaad beperkt tot het uitbrengen van de stem en niet ook de daaraan ten grondslag liggende keuze beïnvloedt. De Raad vreest dan ook dat de voorgestelde uitbreiding van artikel J 28 makkelijk tot misbruik zal kunnen leiden.

Legitimatieplicht

De commissie stelt voor om een legitimatieplicht in te voeren voor kiezers. Het verheugt de Kiesraad dat de commissie dit voorstelt. Ook de Kiesraad heeft in een recent advies voor invoering van een legitimatieplicht gepleit.¹⁵

Volmachten

De commissie stelt voor om zowel de schriftelijke als de onderhandse volmacht in stand te houden, maar bij de onderhandse volmacht voor te schrijven dat een kopie van het legitimatiebewijs van de volmachtgever moet worden overgelegd in het stemlokaal. De Kiesraad heeft gelijktijdig met deze reactie advies uitgebracht over de volmachtproblematiek. Zijn advies komt op dit punt overeen met het voorstel van de commissie.

Tevens is de Raad het met de commissie eens dat invoering van een systeem vergelijkbaar met het Zweedse boodschappersysteem geen oplossing biedt voor alle groepen kiezers die anders aangewezen zijn op het stemmen per volmacht. In zijn advies over volmachtstemmen gaat de Kiesraad hier nader op in.

Stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS)

De Kiesraad heeft geen principiële bezwaren tegen het permanent invoeren van SWS binnen de eigen gemeente. In eerdere adviezen over dit onderwerp zijn door de Raad wel enkele aandachtspunten naar voren gebracht. Ook uit evaluaties van de experimenten is gebleken dat er nog enkele praktische problemen zijn die opgelost moeten worden. De Kiesraad adviseert u daarom deze aandachtspunten mee te nemen bij de permanente invoering van SWS.

De Kiesraad onderschrijft het standpunt van de commissie dat invoering van SWS buiten de eigen gemeente op korte termijn niet wenselijk is. Op dit voorstel zal de Kiesraad op een later moment inhoudelijk uitgebreider reageren.

Stemplaatsen

De commissie stelt voor om in gevangenissen en ziekenhuizen 'stemplaatsen' in te richten waar gedetineerden, zieken en personeel kunnen stemmen. De Kiesraad wil erop wijzen dat veel gevangenen waarschijnlijk niet ingeschreven staan in de gemeente waar de gevangenis gevestigd is. Dit betekent dat het gebruik van deze stemplaatsen er feitelijk toe leidt dat al een vorm van SWS buiten de eigen gemeente ingevoerd wordt. De Raad is van mening dat dit niet wenselijk is. Indien besloten wordt om over te gaan tot invoering van SWS buiten

¹⁵ Advies van de Kiesraad over legitimatieplicht in het stemlokaal van 22 juni 2007, te vinden op www.kiesraad.nl.

de gemeente, zou dit kunnen worden herbezien. Ook zet de Raad vraagtekens bij het inzetten van stembureaus die niet algemeen toegankelijk zijn. Dit komt immers de transparantie en controleerbaarheid van de verkiezingen niet ten goede.

Taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces

Inleiding

De Kiesraad heeft met belangstelling kennis genomen van de in het rapport opgenomen aanbevelingen met betrekking tot de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces. De Raad deelt de visie van de commissie dat de markt bij de inrichting van het verkiezingsproces geen bepalende rol behoort te hebben, evenals haar constatering dat de bestaande wet- en regelgeving de minister van BZK onvoldoende instrumenten biedt om – met name in de voorbereidende fase – naar behoren inhoud te geven aan zijn ketenverantwoordelijkheid voor het verkiezingsproces. Hij onderschrijft dan ook de wenselijkheid van een sterkere regierol voor de minister.

Eén aspect mist de Kiesraad in de beschouwingen van de commissie: de vraag welke taken in het verkiezingsproces onder ministeriële verantwoordelijkheid of juist in onafhankelijkheid moeten worden verricht. De Raad acht deze vraag van wezenlijker belang dan de in het rapport gekozen benadering om in abstracto een vijftal typen taken te onderscheiden, waaraan vervolgens conclusies met betrekking tot hun verenigbaarheid of onverenigbaarheid worden verbonden.¹⁶

Onafhankelijkheid als waarborg

Naar het oordeel van de Kiesraad dient naast de door de commissie geformuleerde waarborgen ook de onafhankelijkheid van verkiezingsorganen als belangrijke randvoorwaarde voor de inrichting van het verkiezingsproces te worden genoemd. Door organisaties als de OVSE en de Raad van Europa wordt er groot belang aan gehecht dat in elk geval de essentiële beslissingen in het verkiezingsproces in onafhankelijkheid zijn belegd.¹⁷ Bijzondere nadruk wordt bovendien gelegd op de wenselijkheid van rechterlijke toetsing. In beginsel zouden alle essentiële beslissingen in het verkiezingsproces aan een rechter voorgelegd moeten kunnen worden, inclusief de vaststelling van de verkiezingsuitslag. In de Nederlandse kies- en staatsrechtelijke traditie wordt deze laatste vorm van rechterlijke toetsing onwenselijk geacht, omdat daarmee

¹⁶ Voor een evenwichtige beschouwing is het bovendien wenselijk om niet alleen de taken van de Kiesraad, maar ook de taken van andere actoren in beeld te brengen. Overigens moet worden geconstateerd dat aan de beschrijving van taken een aantal onjuistheden ten grondslag ligt, zoals de aannames dat de Kiesraad budgetten verdeelt en met de afhandeling van alle klachten betreffende verkiezingen is belast.

¹⁷ International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A practical Guide to Democratic Elections Best Practice, OSCE / ODIHR, Warschau 20 november 2002, p. 21; European Commission for democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Oktober 2002, p. 26.

de scheiding der machten zou worden doorbroken. Dit betekent dan wel dat de onafhankelijke besluitvorming op andere wijze moet zijn geborgd, bijvoorbeeld door in het verkiezingsproces voldoende checks and balances aan te brengen.

De Raad meent dat een onafhankelijke inrichting van het verkiezingsproces, waar het gaat om de essentiële elementen van dat proces, ook tegemoet komt aan een maatschappelijke behoefte. Het vertrouwen in de overheid is, zoals ook de Commissie besluitvorming stemmachines in haar rapport¹⁸ opmerkt, geen vanzelfsprekendheid meer. De burger is kritischer geworden jegens de overheid en stelt hogere eisen aan de transparantie en controleerbaarheid van het overheidshandelen. Voor vertrouwen is echter ook nodig dat het overheidshandelen onpartijdig is en door de burger ook als zodanig wordt ervaren. Om (de schijn van) belangenverstremgeling te vermijden is het daarom wenselijk bepaalde taken aan onafhankelijke organen op te dragen. In het kiesrecht komt daar nog een dimensie bij: daar is in de uitvoering ook een zekere afstand tot het vertegenwoordigend orgaan wiens verkiezing het betreft op zijn plaats, temeer daar het aan het vertegenwoordigend orgaan is voorbehouden om in eerste en enige instantie over geschillen met betrekking tot verkiezingen te beslissen.

In het Nederlandse verkiezingsproces is slechts een beperkt aantal taken principieel op afstand van de uitvoerende macht geplaatst. Het gaat daarbij onder andere om taken met betrekking tot de registratie van politieke partijen en de vaststelling van de uitslag. De voorbereiding van de stemming en de uitvoering van de stemopneming hebben een sterk gouvernementeel karakter, in die zin dat daarbij vooral een rol is weggelegd voor gemeentelijke overheden. Het gouvernementele karakter van deze onderdelen van het verkiezingsproces zal verder toenemen, wanneer de aanbeveling van de commissie om de ketenverantwoordelijkheid van de minister van BZK te versterken, wordt overgenomen. Om aan deze – op zichzelf door de Kiesraad onderschreven – ontwikkeling in het kader van de checks and balances tegenwicht te bieden, komt het de Kiesraad wenselijk voor om in het verkiezingsproces tevens meer ruimte voor onafhankelijke oordeelsvorming in te bouwen. Dat geldt in het bijzonder voor de stappen in het verkiezingsproces die betrekking hebben op de stemming zelf, waar – bijvoorbeeld gelet op de korte termijnen – rechterlijke toetsing minder voor de hand ligt. Hij onderschrijft dan ook de aanbeveling van de commissie om als waarborg voor een correct verloop van verkiezingen in een vorm van onafhankelijk toezicht – de commissie spreekt in dat verband van audits – te voorzien. Wel zal naar het oordeel van de Raad nog nader moeten worden nagedacht over de wijze waarop dit toezicht in de praktijk kan worden geconcretiseerd.

¹⁸ Stemmachines, een verweesd dossier - Rapport van de Commissie besluitvorming stemmachines, april 2007.

De plaats van het toezicht in het verkiezingsproces

Uit het rapport wordt niet geheel duidelijk hoe het toezicht in het verkiezingsproces moet worden ingepast. In het kader van de beschrijving van de taken van de Kiesraad wordt gesuggereerd dat het toezicht ook betrekking zou hebben op de vaststelling van de uitslag – reden waarom naar het oordeel van de commissie een toezichtstaak voor de Kiesraad minder voor de hand zou liggen –, terwijl bij de beschrijving van de auditfunctie wordt gesteld dat de auditors hun incidentenrapport nog vóór de vaststelling van de uitslag aan het centraal stembureau sturen. De Kiesraad gaat er vanuit dat de commissie het laatste voor ogen heeft gehad, omdat het logisch is bij de vaststelling van de uitslag (en bij besluiten tot hertelling) ook de bevindingen uit de audits te betrekken. Zou dat niet kunnen, dan rijst de vraag wat nog de functie van de vaststelling van de verkiezingsuitslag is. De vaststelling dreigt dan te verworden tot een simpele optelsom van de stemtotalen van de verschillende (hoofd)stembureaus, die niet meer het gezag van de vaststelling van een officiële uitslag heeft. De Raad is dan ook van mening dat de vaststelling van de uitslag niet los kan worden gezien van het toezicht, maar juist de fase moet zijn waarin de meer cijfermatige berekeningen van de uitslag en de bevindingen omtrent het verloop van de verkiezingen tezamen komen.

Meer specifiek staat hem daarbij voor ogen dat het centraal stembureau voor een bepaalde verkiezing zich zowel op basis van de processen-verbaal van de (hoofd)stembureaus als op basis van de bevindingen uit het toezicht een beeld vormt van het al dan niet regelmatige verloop van een verkiezing. Indien er onregelmatigheden zijn geconstateerd met betrekking tot de telling van de uitgebrachte stemmen, dan kan het centraal stembureau deze zelf – zo nodig na hertelling – corrigeren in het kader van de vaststelling van de uitslag. Zijn er onregelmatigheden van andere aard geconstateerd, dan brengt het centraal stembureau daarover in het proces-verbaal van de openbare zitting waarin de uitslag wordt bekendgemaakt, rapport uit aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.¹⁹ Het proces-verbaal gaat in dat geval vergezeld van een (eveneens openbaar) advies, waarin het centraal stembureau aangeeft of de geconstateerde onregelmatigheden naar zijn oordeel aanleiding geven tot een (gehele of gedeeltelijke) ongeldigverklaring en herstemming. De bevoegdheid om daarover een definitief oordeel te geven blijft evenwel voorbehouden aan het betrokken vertegenwoordigend orgaan: het centraal stembureau signaleert, het vertegenwoordigend orgaan beslist.

Met de commissie is de Kiesraad van mening dat het niet raadzaam is om een nieuw toezichtorgaan in het leven te roepen. De vraag is evenwel of de door de commissie voorgestelde constructie, waarzin zowel de Tweede Kamer als de minister van BZK auditors aanstellen, de facto niet eveneens tot de introductie

¹⁹ Bij Europese verkiezingen wordt in dat geval aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000406046

Onderdeel
Kiesraad

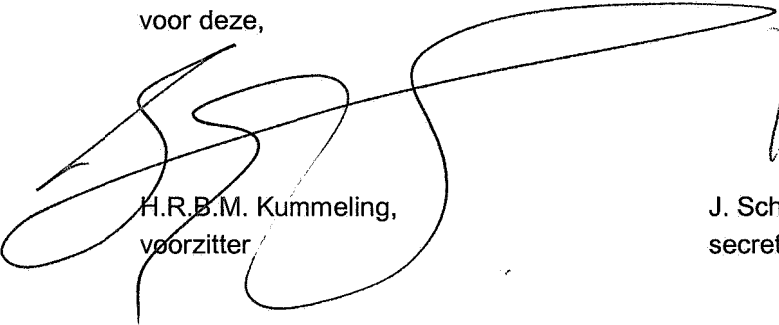
Blad
12 van 12

van een toezichtsorganisatie leidt, zij het met een meer informeel en niet-permanent karakter. De Raad is hier, mede gelet op de waarborgen waarmee het verkiezingsproces behoort te zijn omkleed, geen voorstander van.

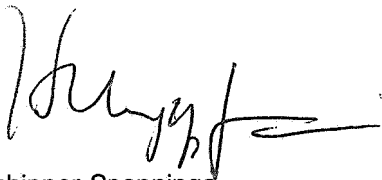
Toetsingskader

Tot besluit merkt de Kiesraad nog op dat naar zijn mening de algemene beginselen van vrije, eerlijke en geheime verkiezingen als toetsingskader voor het uit te oefenen toezicht moeten dienen. Dit gaat verder dan de vraag of aan de geldende wet- en regelgeving is voldaan. Het enkele feit dat aan bepaalde wet- en regelgeving is voldaan, is op zichzelf immers geen garantie dat ook aan de algemene beginselen wordt voldaan. De Raad realiseert zich dat dit van de bij het toezicht betrokken personen een zekere kennis van het kiesrecht vergt. Daarnaast zal vermoedelijk ook technische kennis nodig zijn om het goed functioneren van de bij verkiezingen gebruikte stemapparatuur te kunnen beoordelen. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat het goed functioneren van die apparatuur en de controle daarop natuurlijk in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de rechtstreeks bij de organisatie en uitvoering van verkiezingen betrokken overheden. De Raad kan zich voorstellen dat de minister van BZK vanuit zijn nieuwe verantwoordelijkheid voor de bij verkiezingen te gebruiken stemapparatuur een controleprotocol ontwikkelt, waarin is geregeld dat stemapparaten direct voorafgaande aan hun gebruik op hun goede werking worden gecontroleerd. Een dergelijk controlesysteem moet evenwel niet worden verward met onafhankelijk toezicht. Onafhankelijk toezicht moet ertoe strekken om na te gaan of het controleprotocol correct is nageleefd en of de gebruikte apparatuur niet desondanks gebreken heeft vertoond.

DE KIESRAAD,
voor deze,



H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter



J. Schipper-Spanninga,
secretaris-directeur