

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Onderwerp**  
Advies inzake wetsvoorstel Wet inrichting  
verkiezingsproces

## 1. Algemeen

Bij brief van 2 juli 2008, door ons ontvangen op 17 juli 2008, verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces.

De Kiesraad heeft met zeer veel belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Sinds het najaar van 2006 staat de inrichting van het verkiezingsproces in het middelpunt van de politieke en bestuurlijke belangstelling. Aanleiding vormde de discussie over het gebruik van stembalies en andere elektronische hulpmiddelen bij verkiezingen. Er zijn de afgelopen periode twee rapporten van commissies verschenen en verschillende debatten in de Tweede Kamer gevoerd. De Kiesraad geeft in dit advies zijn visie op de plannen ter verbetering van het verkiezingsproces. In dit advies komen alleen de belangrijkste aspecten van het wetsvoorstel aan de orde. De Kiesraad ziet af van een uitputtend commentaar op de voorgestelde wijzigingen. Desalniettemin is er sprake van een advies van behoorlijke omvang.

Sinds het voorjaar is duidelijk dat het gebruik van stembalies en internet bij verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen in ieder geval de eerstkomende jaren niet meer aan de orde is. De directe aanleiding voor een wijziging van de wetgeving is hiermee weggefallen. Alom werd immers de noodzaak gevoeld om de regeling in de Kieswet en de daarop gebaseerde regelgeving van het gebruik van stembalies te moderniseren. De Kiesraad is echter net als de Commissie inrichting verkiezingsproces en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van oordeel dat de inrichting van het verkiezingsproces ook op andere onderdelen moet worden herijkt.

De voorgestelde wijzigingen dienen er naar de opvatting van de Kiesraad aan bij te dragen dat het Nederlandse verkiezingsproces, meer dan tot nu toe het geval is, zal aansluiten bij de internationale normen op dat gebied. Het wetsvoorstel en

**SECRETARIAAT KIESRAAD**

**Datum**  
4 november 2008

**Ons kenmerk**  
2008-0000535308

**Inlichtingen**  
dr. R. de Jong  
mw. mr. R. Hoorweg  
T 070 426 8370  
F 070 426 6489

**Uw kenmerk**  
BPR2008/N56223

**Blad**  
1 van 27

**Aantal bijlagen**  
0

**Bezoekadres**  
Herengracht 21  
2511 EG Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Internetadres**  
[www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)

**Emailadres**  
[kiesraad@kiesraad.nl](mailto:kiesraad@kiesraad.nl)

de daarbij behorende memorie van toelichting stellen deze internationale normen en de daaruit voortvloeiende waarborgen terecht centraal. Het is om deze reden, dat de geldende internationale regelgeving en internationale richtlijnen in dit advies worden gehanteerd als een belangrijk beoordelingskader van de voorgestelde wijzigingen van de regelgeving.<sup>1</sup> Het rapport van de waarnemingsmissie van de OVSE over de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 zal hierbij ook worden betrokken: het bevat immers een op het Nederlandse verkiezingsproces toegespitste vertaling van internationale normen.

Hoewel het streven van het wetsvoorstel om de inrichting van het verkiezingsproces te herijken door de Kiesraad wordt onderschreven, evenals de benadering om het verkiezingsproces aan een aantal waarborgen te toetsen, heeft hij wel fundamentele kanttekeningen bij de uitwerking die daaraan in dit wetsvoorstel is gegeven. Die kanttekeningen hebben betrekking op twee hoofdpunten, te weten de opzet en reikwijdte van het wetsvoorstel (2) en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces (3). Naast deze hoofdpunten zal in dit advies ingegaan worden op een aantal specifieke onderdelen van het voorstel (4). Het advies sluit met een aantal conclusies op hoofdlijnen (5).

## **2. De opzet en reikwijdte van het wetsvoorstel**

Onder de noemer opzet en reikwijdte van het wetsvoorstel brengt de Raad hierna twee punten onder uw aandacht. Deze punten zijn van belang voor de kwaliteit van de wetgeving en daarmee ook voor de toegankelijkheid en transparantie van het regelcomplex en dus voor de goede werking daarvan.

- a. de verhouding van de Wet inrichting verkiezingsproces tot de Kieswet;
- b. de taakverdeling tussen de formele wetgever en de amvb-wetgever.

### *a. Verhouding Wet inrichting verkiezingsproces tot de Kieswet*

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat ervoor is gekozen de nieuwe regelgeving niet te integreren in de Kieswet, omdat de opzet afwijkt van de opzet van de huidige Kieswet. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel uitsluitend ziet op de inrichting van het verkiezingsproces, maar dat blijkt niet uit het wetsvoorstel zelf. Het valt de Kiesraad namelijk op dat de verdeling tussen datgene wat in de Kieswet geregeld blijft en datgene wat in de nieuwe Wet inrichting verkiezingsproces wordt geregeld, een betrekkelijk arbitrair karakter heeft. De verdeling lijkt vooral ingegeven door pragmatische overwegingen: nagenoeg alle onderwerpen die om herziening vragen als gevolg

---

<sup>1</sup> Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen normen met een verbindend karakter en normen die meer de status van een aanbeveling hebben. Een actueel overzicht van alle relevante internationale regelgeving: Compendium of International Standards for Elections (november 2007<sup>2</sup>), uitgegeven in opdracht van de Europese Commissie. De belangrijkste internationale regelingen zijn ook te vinden op [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

3 van 27

van het rapport van de Commissie inrichting verkiezingsproces belanden in de nieuwe Wet op de inrichting van het verkiezingsproces, terwijl het overige grotendeels in de Kieswet geregeld blijft.

Zo bevat de definitie van het verkiezingsproces in artikel 1.2 van het wetsvoorstel enerzijds elementen die daar niets mee van doen hebben - zoals de bepaling van de kiesgerechtigdheid - en laat het anderzijds de regeling van belangrijke delen van - wat tot nu toe - onder het verkiezingsproces werd verstaan, achterwege. Een voorbeeld hiervan betreft de kandidaatstelling, die altijd als een essentieel onderdeel van het verkiezingsproces is beschouwd. De kandidaatstelling fungeert immers als de toegangspoort tot de verkiezing. Ook het sluitstuk van het verkiezingsproces, het onderzoek van de geloofsbrieven en de beslechting van geschillen rond de verkiezing door het vertegenwoordigend orgaan, blijft in de Kieswet geregeld. De Kiesraad heeft geprobeerd, tevens rekeninghoudend met andere aankomende wetsvoorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces<sup>2</sup>, zich een voorstelling te maken van de Kieswet nadat de Wet inrichting verkiezingsproces in werking zal zijn getreden. De Raad signaleert het gevaar van een wet zonder logische opbouw en met weinig onderlinge samenhang. Een Kieswet waaruit alle regels met betrekking tot de stemuitbrenging zijn verwijderd, verdient eigenlijk niet meer de benaming Kieswet. Het gekozen onderscheid kent bovendien een nadeel van wetstechnische aard, nu bijvoorbeeld een wijziging van (beroeps-)termijnen aanpassing van beide wetten vergt.

Een ander, minstens zo belangrijk gevolg van de gekozen benadering is van inhoudelijke aard. De waarborgen in het onderhavige voorstel zijn alleen van toepassing op die onderdelen van het verkiezingsproces die als zodanig gedefinieerd zijn in artikel 1.2, terwijl aan die verdeling dus geen principiële keuze ten grondslag ligt. Deze beperking pakt met name ten aanzien van het geregelde in hoofdstuk II (Waarborgen) en III (Taken en bevoegdheden) wonderlijk uit. Zo zal bijvoorbeeld de kandidaatstellingsfase niet behoeven te voldoen aan de geformuleerde waarborgen. De inlichtingenplicht - waarop in het vervolg verder wordt ingegaan - zal zich ook niet uitstrekken tot datgene wat zich afspeelt in de kandidaatstellingsfase. De Kiesraad vermog niet in te zien hoe dit onderscheid gemotiveerd kan worden.

Hiermee samen hangt het feit dat de Wet inrichting verkiezingsproces niet van toepassing zal zijn op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De Kiesraad realiseert zich dat deze verkiezing, doordat het een indirecte verkiezing betreft, een ander karakter heeft dan de andere verkiezingen. De in hoofdstuk II van het wetsvoorstel genoemde waarborgen kunnen niet onverkort van toepassing zijn op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Tegelijkertijd rijst wel de belangrijke principiële vraag of niet ten minste een deel van die

---

<sup>2</sup> Te denken valt aan de wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam in Nederland en de Wet op de Kiesraad.

waarborgen ook voor deze verkiezing zou moeten gelden. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk III, dat de regeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces bevat. Ten minste een deel van de hier neergelegde voorschriften zal ook van toepassing moeten zijn op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Het is bijvoorbeeld moeilijk voorstelbaar waarom de software die het centraal stembureau bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gebruikt niet aan de technische eisen zou moeten voldoen die wel gesteld worden voor software die bij andere verkiezingen wordt gebruikt.

Verder merkt de Raad hier op dat naast een verdeling van bepalingen over de Wet inrichting verkiezingsproces en de Kieswet er ook nog diverse andere regelingen zien op het verkiezingsproces. Naast het Kiesbesluit en de Tijdelijke experimentenwet Kiezen op Afstand, zullen er op basis van voorliggend wetsvoorstel ook nog de nodige nadere regelingen gaan gelden. Gewaakt moet worden, gelet op het eerder genoemde belang van een goede werking van wetgeving, voor een te grote diversiteit aan en een versnippering van regelingen met bovendien sterk verschillende karakters.

De Kiesraad ziet hoofdzakelijk nadelen in deze aanpak. Zijn voorkeur gaat nadrukkelijk uit naar handhaving van één Kieswet. Aangezien de Kieswet en de Wet inrichting verkiezingsproces in onderlinge afstemming de verkiezingen zullen regelen, ontgaat het de Kiesraad waarom de betreffende regelingen niet in één wet ondergebracht kunnen worden. Bovendien is het verkiezingsproces niet alleen voor de burgers, maar ook voor de uitvoerders inzichtelijker en toegankelijker wanneer alle bepalingen in één Kieswet zijn te raadplegen.

*b. Taakverdeling tussen de formele wetgever en de amvb-wetgever*

Terwijl de noodzaak bestaat onderdelen van het verkiezingsproces meer controleerbaar te maken, is er in het wetsvoorstel voor gekozen niet langer alleen detailpunten op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vast te leggen, maar ook essentiële onderdelen van het verkiezingsproces te delegeren.

De Kiesraad is van mening dat de constatering in de memorie van toelichting dat de Kieswet het grondwettelijke voorschrift van artikel 59 Grondwet ("Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld".) "letterlijk opneemt", een onvoldoende onderbouwing is van deze breuk met de kieswettelijke traditie om terughoudend te zijn met vergaande delegatie. Tot nu toe bestond hierop eigenlijk maar een belangrijke uitzondering en dat betrof de stemb machines. Om snel te kunnen inspelen op technologische ontwikkelingen achtte de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het bij de totstandkoming van de Kieswet van 1989 namelijk van belang dat de normstelling op flexibele wijze moest kunnen plaatsvinden. Volgens de staatssecretaris was dit waarschijnlijk een tijdelijke uitzondering. Ze sloot het niet uit dat wanneer de experimentele fase voorbij was, het stemmen met stemb machines op dezelfde wijze in de Kieswet zou

**Datum**  
4 november 2008

**Ons kenmerk**  
2008-0000535308

**Onderdeel**  
Secretariaat Kiesraad

**Blad**  
5 van 27

worden geregeld als het stemmen met stembiljetten.<sup>3</sup> Dat dit niet heeft plaatsgevonden, heeft er ongetwijfeld aan bijgedragen dat de stemmachines, om de woorden van de Commissie besluitvorming stemmachines aan te halen, een verweesd dossier zijn geworden.<sup>4</sup> Volledigheidshalve zij erop gewezen, dat delegatie van de regels rond de stemmachines destijds op ruime instemming kon rekenen. Ook de Kiesraad stemde er mee in.<sup>5</sup>

De Kiesraad vindt dat alle essentiële onderdelen van het verkiezingsproces op het niveau van de wet in formele zin moeten worden vastgelegd, onder andere om te verzekeren dat de Staten-Generaal bij de vaststelling ervan als medewetgever zijn betrokken. Delegatie aan de uitvoerende macht moet, om hierna genoemde redenen, tot detailpunten worden beperkt. Kieswettelijke procedures hebben namelijk tot doel de waarborgen te concretiseren waaraan het verkiezingsproces moet voldoen. Voorschriften die de concretisering van deze waarborgen betreffen, dienen op het niveau van de wet in formele zin te worden vastgelegd. Bij de behandeling van de Kieswet van 1989 werd door de regering in dit verband opgemerkt: "Het belang van dit recht [lees het kiesrecht] brengt een vrij grote mate van detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf mee. [...] Voor regeling in het Kiesbesluit en bij ministeriële regeling blijven dan alleen punten over die als detailpunten van administratieve en procedurele aard zijn te beschouwen."<sup>6</sup>

De Kiesraad is van mening dat door een aantal delegatiebepalingen de regeling van essentiële onderdelen van het verkiezingsproces in het ongewisse wordt gelaten. Het meest sprekende voorbeeld bieden de artikelen 3.2 en 7.2.2., waarin voor de wijze van stemmen - met stemmachines of met potlood en papier - naar een algemene maatregel van bestuur wordt verwezen. Dit acht de Kiesraad een wonderlijke uitkomst van het debat over de stemmachines. De vraag of een stem door middel van een stembiljet, een stemmachine of via internet wordt uitgebracht, moet naar de mening van de Kiesraad in een formele wet worden vastgelegd. De Kiesraad stelt vast dat het in het wetsvoorstel gekozen uitgangspunt van techniekonafhankelijke regeling<sup>7</sup> ertoe leidt dat er meer dan voorheen op het niveau van de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt geregeld. Techniekonafhankelijkheid is natuurlijk nastrevenswaardig – zeker als het bij voorbeeld gaat om het bereik van strafbepalingen - maar als dat uitgangspunt ertoe leidt dat de waarborg van de formele wet afneemt, geeft de Kiesraad de voorkeur aan techniekafhankelijke kieswetgeving waarin alle essentiële zaken met betrekking tot de wijze van stemmen wel vastgelegd kunnen worden, hetgeen delegatie op detailpunten overigens niet in de weg staat. Dit is tevens meer in lijn met datgene wat de

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p.6-7, 95; Kamerstukken II 1988-1989, 20 264, nr. 18, p. 2-3.

<sup>4</sup> Commissie Besluitvorming Stemmachines, Stemmachines, een verweesd dossier (april 2007).

<sup>5</sup> Kiesraad, Advies inzake een algehele herziening van de Kieswet (21 maart 1985) p. 7.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1988-1989, 20 264, nr. 18, p.2.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, p. 5.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

6 van 27

OVSE in zijn rapport heeft aanbevolen.<sup>8</sup> Een ander nadeel van een techniekonafhankelijke regeling is bovendien dat de geformuleerde verplichtingen daardoor soms ruimer worden dan noodzakelijk.<sup>9</sup> Ten aanzien van de meeste onderwerpen die ingevolge het voorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader kunnen worden geregeld geldt bovendien dat de maatvoering van groot belang is. Tegen gedeeltelijke regeling bij lagere regelgeving bestaat over het algemeen geen bezwaar, zolang de kern maar in de wet zelf wordt geregeld. Dat is naar het oordeel van de Kiesraad op veel onderdelen niet het geval. Een andere bepaling die volgens de Kiesraad tot de essentiële onderdelen van het verkiezingsproces behoort, betreft de inrichting van de stemlokalen (artikel 6.1.2). Dat geldt ook voor het stemmen bij volmacht. Stemmen bij volmacht, hoe wenselijk ook, is een principiële inbreuk op het geheim der stemming en dient daarom in de Kieswet geregeld te zijn. Verder is de Kiesraad van mening dat de onafhankelijkheid van belangrijke nieuwe instrumenten als de nationale waarnemers (art. 2.3) en het onafhankelijk onderzoek (art. 3.5) niet voldoende zijn gegarandeerd wanneer ze bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Die onafhankelijkheid moet in de wet worden gewaarborgd. In een volgend onderdeel van dit advies wordt daarop teruggekomen.

Het voorschrift dat in het nieuwe artikel V 4 van de Kieswet is opgenomen is de meest vergaande vorm van nadere regelingsbevoegdheid voor de Kroon respectievelijk de minister. Op grond van het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel V 4 van de Kieswet dient het vertegenwoordigend orgaan nadere regels van de minister of de Kroon in acht te nemen bij het besluiten over een eventuele hertelling. De Tweede Kamer wordt zodoende bij de uitoefening van een grondwettelijke taak - het geloofsbriefonderzoek - onder de instructies van de Kroon c.q. de minister geplaatst. De Kiesraad vraagt zich ten eerste af of deze bepaling zich verdraagt met de strekking van artikel 58 van de Grondwet. Blijkens de regeling in hoofdstuk V van de huidige Kieswet en de regelingen in voorgaande kieswetten is in ieder geval duidelijk dat de wetgever de in artikel 58 van de Grondwet besloten bevoegdheid beperkingen aan te brengen niet eerder zo heeft geïnterpreteerd dat een regulerende rol van de Kroon of de minister jegens het vertegenwoordigend orgaan bij het geloofsbriefonderzoek was toegestaan.

---

<sup>8</sup> "Though the reasons are clear for the existing variable structure of regulation of the different methods of voting, it would appear to be useful to review and consolidate the legal provisions by amendments to primary legislation, whilst still allowing developing technologies to be regulated by secondary legislation.", OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 2007), p. 3 en p. 9, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

<sup>9</sup> Verwezen zij naar artikel 3.3 van het wetsvoorstel dat het centraal stembureau verplicht voor iedere verkiezing een onafhankelijk onderzoek te verrichten naar de vraag of de ingezette middelen bij de vaststelling van de uitslag voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Deze eisen en de onderzoeksverplichting doelen primair op de in te zetten ondersteunende software, maar de verplichting is door de techniekonafhankelijke formulering veel breder.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

7 van 27

In het licht van de eerder gememoreerde voorgeschiedenis van de Kieswet is de Kiesraad dan ook van oordeel dat in dit wetsvoorstel de betekenis en het belang wordt miskend van gedetailleerde voorschriften inzake verkiezingen op het niveau van de wet in formele zin. Kieswetgeving is niet vergelijkbaar met willekeurig welke andere wetgeving. De Kieswet geeft immers vorm aan het grondwettelijk recht van de burgers om de leden van vertegenwoordigende organen te kiezen. Uitvoeringstechnische aspecten hebben als het om verkiezingen gaat bovendien al snel een rechtsstatelijke betekenis. Het gaat hier niet alleen om een verdeling tussen twee vormen van regelingen, maar ook om de waarborg dat de uitvoerende macht niet zonder actieve betrokkenheid van het parlement als medewetgever essentiële aspecten van het verkiezingsproces naar eigen inzicht kan vormgeven. Het betreft hier een principieel aspect van de inrichting van het proces: heeft de minister c.q. de Kroon hier de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid, of heeft het parlement als medewetgever zeggenschap?

De keuze voor delegatie op belangrijke onderdelen kent een relatie met artikel 15.1 van het wetsvoorstel, de voorhangbepaling. De Kiesraad is van oordeel dat (gecontroleerde) delegatie gelet op eerdergenoemde overwegingen in casu geen alternatief kan zijn voor regeling bij wet in formele zin, nog los van het feit dat gecontroleerde delegatie in het algemeen alleen aangewezen wordt geacht als daar bijzondere redenen voor bestaan.<sup>10</sup>

De Kiesraad wijst op nog een andere consequentie van de gemaakte keuze. De voorschriften die in lagere regelgeving zijn vastgelegd (en de besluiten die op basis van de regelgeving worden genomen) zullen door de rechter kunnen worden getoetst aan de in de wet geformuleerde waarborgen. De Kiesraad vraagt zich af of deze aanpak niet zal leiden tot een in het verkiezingsproces onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Vooral omdat de waarborgen van een hoog abstractieniveau zijn, waardoor er ruimte bestaat voor interpretatieverschillen. Het streven van de wetgever moet erop gericht zijn om het verkiezingsproces zodanig in te richten dat de legitimiteit van de verkiezingsuitslag onomstreden is en dat het proces tot vaststelling van de uitslag zo snel mogelijk, volgens vaste, formeel ingerichte procedures, kan worden afgewikkeld.<sup>11</sup> Uitgangspunt bij de vraag wie geschillen beslecht is bovendien de regel van artikel 58 Grondwet; geschillen over de verkiezing worden beslecht door het vertegenwoordigend

---

<sup>10</sup> Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 35 en 36; Brief van 16 juli 2008 van de griffier van de Eerste Kamer aan het ministerie van BZK over de inzet van dit instrumentarium. De voorgestelde gecontroleerde delegatie kent overigens twee varianten waarvan de hier gekozen variant de lichtste is.

<sup>11</sup> Verwezen zij in dit verband ook naar de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de Afdeling het belang van formele en snelle procedures in de Kieswet onderstreept. Zie o.a. Partij van de Waarheid/Kiesraad uitspraak d.d. 4 oktober 2006, AB 2006, 401 (onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht om die reden niet van toepassing op kiesrechtelijke procedure), H.H. Poortman/hoofdstembureau Zwolle uitspraak d.d. 23 oktober 2006, nr. 200607575/1 (keuze van de wetgever voor een strikte regeling in de Kieswet heeft als achtergrond een voor ieder gelijke, eerlijke verkiezing te waarborgen, zie ook eerder uitspraak van 2 februari 2006, AB 2006, 73).

orgaan zelf, in het kader van het geloofsbrievenonderzoek. Op dit uitgangspunt kunnen bij of krachtens wet beperkingen worden aangebracht<sup>12</sup>, maar dan moet daar wel een bijzondere reden voor zijn.

De waarborgen voor kiezers zullen niet primair gelegen kunnen zijn in de mogelijkheid ieder besluit aan het oordeel van de rechter te onderwerpen.<sup>13</sup> Dit betekent niet dat burgers in het verkiezingsproces rechteloos zijn. Er rust een extra zware taak op de schouders van de wetgever en op de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wettelijke voorschriften. Ook zijn aanvullende voorzieningen, zoals een goed stelsel van toezicht, noodzakelijk. De waarborgen dienen er primair uit te bestaan dat de voorschriften inzake het verkiezingsproces zo precies in de wet zijn vastgelegd, dat de normen die daaraan ten grondslag liggen al in die voorschriften zijn verankerd. Hoe bijvoorbeeld de waarborg van het voorgestelde artikel 2.1 onder h (ieder kiesgerechtigde wordt zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld in persoon aan de verkiezing deel te nemen) concreet in wettelijke voorschriften moet worden omgezet, is niet op voorhand duidelijk. Vele voorschriften in de lagere regelgeving en vele besluiten ter uitvoering van de wet – denk bij voorbeeld aan het aantal stembureaus dat in de gemeente wordt gevestigd – zullen door kiezers met deze wettelijke waarborg in de hand kunnen worden betwist. De Kiesraad voorziet dat met de nu gekozen benadering veel rechtsonzekerheid kan ontstaan, met alle mogelijke gevolgen van dien voor het aanzien en de legitimiteit van de vertegenwoordigende organen en zijn leden.

### **3. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces**

In deze paragraaf wordt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces vanuit twee perspectieven beschreven. Deze invalshoeken zijn:

- a. de verdeling van de taken en bevoegdheden in het licht van de internationale waarborgen;
- b. de voorgestelde verdeling van taken en bevoegdheden in het Nederlandse verkiezingsproces.

#### *a. Verdeling van taken en bevoegdheden in het licht van de internationale waarborgen*

De Kiesraad onderschrijft het uitgangspunt van het wetsvoorstel om uit te gaan van de internationaal erkende ijkpunten vrije, geheime, betrouwbare en eerlijke

---

<sup>12</sup> Gedacht kan worden aan de regel van artikel V 4, tweede lid, van de Kieswet dat het onderzoek van de geloofsbrief zich niet uitstrekt tot de geldigheid van kandidatenlijsten en van lijstverbindingen.

<sup>13</sup> Zie in dit verband art. 8.4 onder h van de Algemene wet bestuursrecht (uitsluiting van mogelijkheid van bezwaar en beroep van een aanzienlijk deel van de kieswettelijke besluiten).



verkiezingen. Ook stemt de Raad in met de door de Commissie inrichting verkiezingsproces opgestelde waarborgen of beginselen die ten grondslag zullen liggen aan de wet- en regelgeving inzake het verkiezingsproces.<sup>14</sup> Naar het oordeel van de Kiesraad dient de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces, gelet op de noodzaak van 'checks and balances', uitdrukkelijk geplaatst te worden in het kader van deze waarborgen.

De Kiesraad heeft met instemming kennisgenomen van de ruime aandacht die in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting aan onafhankelijkheid van het verkiezingsproces wordt gegeven als waarborg voor vrije, geheime, eerlijke en betrouwbare verkiezingen. De Raad stelt daarom voor om onafhankelijkheid als waarborg toe te voegen aan de waarborgen en beginselen die ten grondslag komen te liggen aan de wet- en regelgeving in het verkiezingsproces.<sup>15</sup> Mogelijk kan het ontbreken van de waarborg van onafhankelijkheid verklaard worden uit het feit dat in het wetsvoorstel, net als in het rapport van de Commissie inrichting verkiezingsproces, zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de aanbevelingen van de Raad van Europa inzake juridische, operationele en technische standaarden voor e-voting.<sup>16</sup> Uit dit document zijn in het rapport van de Commissie inrichting verkiezingsproces die waarborgen overgenomen dan wel daaruit afgeleid die van belang zijn voor het elektronisch stemmen, hetgeen gelet op de onderzoeksopdracht van de eerder genoemde commissie niet onlogisch is.<sup>17</sup> Uit de toelichting op de aanbevelingen blijkt echter dat deze waarborgen (gesproken wordt van 'standards') ervoor zorgen dat het *elektronisch* stemmen plaats vindt in overeenstemming met de principes van democratische verkiezingen, maar dat deze waarborgen helemaal niet het democratische gehalte van een verkiezing garanderen: dit laatste kan alleen beoordeeld worden in het geheel van het verkiezingsproces, aldus de toelichting.<sup>18</sup> Het lijkt er dus op dat zodoende in het onderhavige wetsvoorstel alleen die waarborgen zijn opgenomen die van belang zijn voor het democratische gehalte van een e-votingsysteem, maar dat er voor de beoordeling van het gehele verkiezingsproces nog andere waarborgen (standaarden) zijn, die nu in het wetsvoorstel ontbreken. Temeer nu het elektronisch stemmen in Nederland

---

<sup>14</sup> Zie reactie Kiesraad van 15 oktober 2007 op het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, reactie Kiesraad op het Kabinetsstandpunt inrichting verkiezingsproces (18 januari 2008), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>15</sup> De Kiesraad heeft hier ook voor gepleit in zijn reactie op het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces van 15 oktober 2007, p. 2, [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>16</sup> 'Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, Recommendation Rec(2004)11, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum (Strasbourg april 2005), [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

<sup>17</sup> Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, 'Stemmen met vertrouwen' (september 2007), p. 13-20.

<sup>18</sup> 'Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 september 2004 and explanatory memorandum (Strasbourg april 2005), p. 26 (punt 11 en 12), [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

10 van 27

vooral nog geen doorgang vindt, acht de Raad een beperking tot deze waarborgen dan ook ongelukkig.

Wanneer vervolgens in de memorie van toelichting de visie van het kabinet uiteen wordt gezet op de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces en het begrip onafhankelijkheid invulling wordt gegeven, valt het de Kiesraad op dat de Venice Commission niet volledig wordt geciteerd. Het is juist dat de Venice Commission constateert dat de grote betrokkenheid in de meeste gevestigde West-Europese democratieën van het bestuur bij het verkiezingsproces geen gevolgen heeft voor de onafhankelijkheid van datzelfde proces. Maar dat betekent niet, zoals de memorie van toelichting lijkt te veronderstellen, dat deze grote betrokkenheid van het bestuur door de Venice Commission als ideaal wordt gezien. Integendeel, in de daadwerkelijke Guidelines on Elections hanteert de Venice Commission als uitgangspunt dat de verkiezingen door een onafhankelijk orgaan dienen te worden georganiseerd.<sup>19</sup> Ook de OVSE adviseert in deze richting. De OVSE beveelt in haar rapport immers een vergroting aan van de onafhankelijkheid en transparantie in het verkiezingsproces.<sup>20</sup>

Verder is de Kiesraad van oordeel dat de waarborgen van het verkiezingsproces beoordeeld moeten worden in het kader van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR), een door Nederland geratificeerd verdrag en daardoor een minstens zo belangrijk document als de Code of good practice van de Venice Commission. In 1996 is door de UN Human Rights Committee het General Comment 25 aangenomen, een – algemeen aanvaarde – interpretatie van de bepalingen van het IVBPR. In dit General Comment wordt in artikel 20 over de onafhankelijkheid van en het toezicht op het verkiezingsproces, het volgende gesteld:

‘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.’

Samenvattend mist het wetsvoorstel naar de oordeel van de Kiesraad op het belangrijke onderwerp van onafhankelijkheid de aansluiting bij de internationale standaarden en normen die, zo blijkt uit de memorie van toelichting, juist uitdrukkelijk als kader voor de wetgeving en lagere regelgeving worden gehanteerd.

<sup>19</sup> De tekst in de Guidelines luidt: “An impartial body must be in charge of applying electoral law.”, Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory Report (Venice 2002), p. 10, punt 3.1, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

<sup>20</sup> OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 12 March 2007), p. 3 en 12, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

*b. Voorgestelde verdeling van taken en bevoegdheden in het Nederlandse verkiezingsproces*

Bij de voorgestelde verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces heeft de Kiesraad ernstige bedenkingen. De Kiesraad onderschrijft de wenselijkheid van een sterkere regierol van de Minister: de bestaande wetgeving biedt de minister onvoldoende instrumenten om naar behoren inhoud te geven aan zijn ketenverantwoordelijkheid voor de organisatie van het verkiezingsproces.<sup>21</sup> De Kiesraad ziet in dit wetsvoorstel echter een sterkere regierol voor de minister voor het gehele verkiezingsproces, terwijl zijn eerder verwoorde opvatting met name gericht was op de voorbereidende fase: de organisatie van de verkiezingen. De regierol strekt zich nu ook uit tot die onderdelen van het verkiezingsproces die ten principale bij een onafhankelijk orgaan moeten worden belegd, zoals de vaststelling van de uitslag.

*Het verslag van de burgemeester*

Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor de burgemeester om na iedere verkiezing een verslag te maken over het verloop van de verkiezing in zijn gemeente. Dit verslag dient de burgemeester aan de gemeenteraad en aan de minister te sturen. De gedachte van een gestructureerde verslaglegging spreekt de Kiesraad aan. Hij ziet echter niet in dat dat verslag per definitie in alle gevallen aan de minister zou moeten worden gezonden. Het komt hem voor dat de gemeenteraad ook zeer wel in staat moet worden geacht in het kader van de horizontale verantwoording conclusies te verbinden aan de bevindingen van de burgemeester.<sup>22</sup>

*Het onderzoek door het centraal stembureau*

Het centraal stembureau - bij landelijke verkiezingen de Kiesraad, bij statenverkiezingen de 12 provinciale centrale stembureaus en bij gemeenteraadsverkiezingen de ruim 400 gemeentelijke centrale stembureaus - dient voorafgaand aan elke verkiezing een onafhankelijk onderzoek te verrichten naar de vraag of de middelen die worden ingezet bij de berekening van de uitslag, voldoen aan de eisen die bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling aan die middelen zullen worden gesteld. Bedoeld zal zijn om regels te stellen over de software die gebruikt wordt ter ondersteuning van de berekening van de uitslag. De grondslag voor nadere regels én de verplichting om een onderzoek te verrichten zijn echter zo ruim geformuleerd dat hieronder nu ook alle andere hulpmiddelen – van personal computers tot rekenmachines en potloden – kunnen vallen. Praktisch gezien is het tenslotte onhandig deze

<sup>21</sup> Zie reactie Kiesraad van 15 oktober 2007 op het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, p. 9, te vinden op [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>22</sup> Vgl. in dit verband ook het kabinetsstandpunt uit mei 2008 ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen in het rapport 'Van specifiek naar generiek', Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 VII, nr. 61, p. 1-2.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

12 van 27

verplichting op te leggen aan alle individuele centrale stembureaus en niet aan één centrale instantie die ook kan spreken voor de andere betrokken organisaties. Verwezen zij naar de recente aanbesteding van de software ter ondersteuning van het verkiezingsproces, waar bij gebrek aan wettelijke regeling nu op basis van een convenant tussen VNG en Kiesraad is afgesproken dat de Kiesraad als centraal stembureau ook ten behoeve van alle andere centrale stembureaus deze software inkoop.<sup>23</sup>

#### *Onafhankelijk onderzoek in opdracht van de minister*

De minister wordt verantwoordelijk voor het regelen van een onafhankelijk onderzoek, op basis van de processen-verbaal van de gemeentelijke en de centrale stembureaus, de verslagen van de burgemeesters en de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere bescheiden die bij de verkiezing zijn gebruikt. Deze bescheiden – die in theorie alle door de betrokkenen gebruikte stukken kunnen betreffen - dienen eerst bij de minister te worden ingeleverd (vgl. artikel 3.5) waarna vervolgens een onafhankelijk onderzoek dient plaats te vinden. Waaruit de onafhankelijkheid van dit onderzoek, waarvoor de minister opdrachtgever zal zijn, precies zal bestaan, is onduidelijk. Ook is onduidelijk op welke wijze de deskundigheid van de onderzoekers kan worden gegarandeerd, nu geen sprake lijkt te zijn van onderbrenging van dit onderzoek bij een orgaan dat door een continu takenpakket deskundigheid op dit gebied heeft opgebouwd. De Kiesraad verwijst in dit verband naar zijn eerdere opmerkingen in reactie op het rapport van de commissie inrichting verkiezingsproces.<sup>24</sup>

Toezicht op het verkiezingsproces zou uit meer moeten bestaan dan het nagaan of de wettelijk voorgeschreven procedures zijn nageleefd: uiteindelijk gaat het immers om de vraag of de verkiezing voldoet aan de algemene beginselen van vrije geheime en eerlijke verkiezingen. Het komt de Kiesraad niet juist voor de beantwoording van deze wezenlijke vraag - die de kern van het functioneren van de democratische rechtsstaat kan raken - bij een op ad hoc basis extern ingehuurde partij neer te leggen. De Kiesraad acht het gewenst dat het toezicht op het verkiezingsproces bij een onafhankelijke instantie wordt belegd en niet bij een onderdeel van het bestuur. Dat is ook meer in lijn met de aanbevelingen van de OVSE.<sup>25</sup>

Verder geeft de Kiesraad er de voorkeur aan om te spreken van een evaluatie in plaats van een onderzoek. Een evaluatie is gericht op het naar boven halen van fouten, onregelmatigheden en andere incidenten met het oog op verbeteringen in de toekomst, terwijl een onderzoek naar het oordeel van de Kiesraad meer aan de orde zou zijn bij vermeende misstanden waarvan de resultaten nog van invloed zouden kunnen zijn op de uitslag. Het laatste is echter niet goed voorstelbaar, omdat het onderzoek zal plaatsvinden na de vaststelling van de

<sup>23</sup> Zie over deze aanbesteding en de achtergrond ervan [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>24</sup> Reactie Kiesraad van 15 oktober 2007 op het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>25</sup> OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 2007)p. 3, 12, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

13 van 27

uitslag. Door te spreken van een onderzoek kunnen in dit opzicht echter verkeerde verwachtingen worden gewekt, met als mogelijk gevolg dat de legitimiteit van de verkiezingen en de uitslag eerder ter discussie komt te staan.<sup>26</sup> Verder adviseert de Kiesraad de evaluatie steekproefsgewijs uit te voeren.

### *Inlichtingenplicht en aanwijzingsbevoegdheid*

In het voorgestelde artikel 3.1 wordt de toezichthoudende rol op het verkiezingsproces belegd bij de minister. In de andere bepalingen van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden nadere instrumenten gecreëerd waarmee de minister deze toezichthoudende rol kan invullen. Zo worden alle organisaties of personen die belast zijn met de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van de Wet inrichting verkiezingsproces verplicht de minister alle benodigde inlichtingen te verschaffen. Deze inlichtingenplicht strekt zich niet alleen uit tot diegenen die bij de voorbereiding van de verkiezing zijn betrokken, maar ook tot degenen die de uitslag vaststellen, zoals (individuele leden van) (centrale) stembureaus.<sup>27</sup>

Verder krijgt de minister de bevoegdheid de burgemeester aanwijzingen te geven met betrekking tot diens verantwoordelijkheid inzake de voorbereiding van de stemming, de stemming zelf en de stemopneming. Zo kan de minister via de burgemeester, die op zijn beurt de stembureaus aanwijzingen kan geven, invloed uitoefenen op de manier waarop de stemmen worden geteld - de basis voor de vaststelling van een onafhankelijke uitslag.<sup>28</sup> De nuancering die in de memorie van toelichting op dit punt wordt gemaakt<sup>29</sup> bij artikel 3.1 is in de wettekst niet terug te vinden, terwijl de tekst van de wet natuurlijk doorslaggevend is. Alle betrokkenen in het verkiezingsproces, inclusief de Kiesraad zelf, krijgen een inlichtingenplicht opgelegd.

De Kiesraad heeft ernstige bedenkingen tegen dit samenstel van bepalingen. Hij werkt graag mee aan het verstrekken van informatie over zijn taakvervulling, bij voorbeeld ingeval van vragen vanuit de Kamer, maar heeft er bezwaar tegen dat de minister in het kader van zijn regierol beschikt over een algemeen inlichtingenrecht jegens het centraal stembureau. Hij meent dat door de voorstellen de onafhankelijkheid van de vaststelling van de verkiezingsuitslag in het gedrang kan komen. Het feit dat de huidige wetgeving niet voorziet in een inlichtingenplicht voor het centraal stembureau jegens de minister – laat staan een aanwijzingsbevoegdheid – is niet voor niets. In de staatsrechtelijke

<sup>26</sup> In de toelichting op het wetsvoorstel worden de begrippen onderzoek en evaluatie op verwarrende wijze door elkaar gebruikt, memorie van toelichting, p. 24.

<sup>27</sup> Door de verdeling van de bepalingen over twee wetten is de inlichtingenplicht echter niet van toepassing op de taken die deze organen in de kandidaatstellingsfase uitoefenen, zie eerder in dit advies onder 2a.

<sup>28</sup> In het kader van de herziening van de Kieswet in 1989 achtte de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het niet wenselijk de burgemeester een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid te geven, omdat het stembureau onafhankelijk van de gemeentelijke autoriteiten zijn taak vervult, Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 7, p. 31 en nr. 8, p. 53.

<sup>29</sup> Te weten: 'dat de bevoegdheid om aanwijzingen te geven zich uiteraard niet strekt tot berekening en bepaling van de uitkomst van de stemopneming en van de uitslag van de verkiezing', memorie van toelichting, p. 8.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

14 van 27

literatuur<sup>30</sup> wordt er vanuit gegaan dat beïnvloedingsmogelijkheden voor het bestuur jegens het centraal stembureau ongewenst zijn. Via een inlichtingenplicht die in iedere fase en op elk moment van het verkiezingsproces kan worden geactiveerd kan een situatie ontstaan waarin het centraal stembureau in een permanente verantwoordingsrelatie lijkt te staan met de minister. Dat is ongewenst zowel uit het oogpunt van het feitelijk inhoudelijk functioneren van het centraal stembureau, maar ook vanuit het oogpunt van het vertrouwen van het brede publiek in het functioneren van het centraal stembureau. De positie van het centraal stembureau is in dit opzicht immers niet vergelijkbaar met een 'gemiddeld' zelfstandig bestuursorgaan, mede omdat het motief op grond waarvan de Kiesraad is ingesteld – onafhankelijke oordeelsvorming – een ander is dan het motief dat bij veel andere zelfstandige bestuursorganen geldt, evenals de mate waarin dat motief relevant is.<sup>31</sup> Een en ander neemt overigens niet weg dat de Kiesraad van oordeel is dat centrale stembureaus verantwoording dienen af te leggen over en transparant te zijn in hun handelen. Middelen als een openbaar jaarverslag, actieve openbaarmaking van relevante stukken op een website en het meewerken aan verzoeken om informatie acht de Kiesraad hiervoor geëigend.<sup>32</sup> Ook zou de Kiesraad geen bezwaar hebben tegen een verplichting voor centrale stembureaus om de minister desgevraagd van bericht en raad te voorzien, vergelijkbaar met het geregelde in artikel 118 van de Gemeentewet.

#### *Plaats, rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten in het verkiezingsproces*

De Kiesraad is van mening dat de bijdragen van de gemeente aan de verkiezingen meer gewaardeerd moeten worden dan in het wetsvoorstel het geval is. De gemeenten hebben bij de voorbereiding van de verkiezingen steeds een niet te onderschatten rol gespeeld. Deze rol hebben zij altijd zelfstandig en naar behoren kunnen uitvoeren, omdat juist zij goed op de hoogte zijn van de

---

<sup>30</sup> In de literatuur wordt de Kiesraad vaak genoemd als voorbeeld van een orgaan dat zelfstandig dient te zijn vanuit een oogpunt van machtenscheiding, zie onder meer S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (1997), p. 153, die in dit verband stelt "[...]de taak van dit orgaan [lees: de Kiesraad] kan slechts adequaat worden behartigd indien elke mogelijkheid van interventie door politici is uitgesloten. Inderdaad is de zelfstandigheid van de Kiesraad rechtstreeks met machtenscheiding in verband te brengen." Dat het toezicht op de Kiesraad door BZK beperkt dient te zijn, is ook terug te vinden in verschillende stukken van BZK zelf. De Kiesraad stelt namelijk als centraal stembureau de verkiezingsuitslag vast en daarmee de politieke krachtsverhoudingen waarvan ook de minister afhankelijk is, vergelijk: 'Toezicht bij BZK. De manier waarop het ministerie van BZK toezicht houdt op zelfstandige organisaties', (juli 2007) p. 6. Zie ook Kamerstukken II 27 831 nr. 21 bijlage Departementale voortgangsrapportage toezicht 2006, p. 2: "Zo hebben zowel de Kiesraad als de Onderzoeksraad voor Veiligheid een specifieke onafhankelijke positie wat maakt dat de toezichtrelatie met deze zelfstandige bestuursorganen beperkt is."

<sup>31</sup> Zie ook de grondwetsherziening 1983, waar - in een nu niet langer terzake doend verband - werd uitgegaan van de opvatting dat de Kiesraad beschouwd moest worden als een niet tot het bestuur behorende instantie. Vgl. Kamerstukken II 1980-1981, 16 162, nr. 8, p. 7, te vinden in de reeks *Algehele grondwetsherziening 1983, deel VI Rechtspraak*, p. 80.

<sup>32</sup> Daarnaast bestaat natuurlijk de specifieke noodzaak om inzage te geven in (financiële) bescheiden in verband met de besteding van openbare middelen door de Kiesraad, maar dat is meer een kwestie van hoe de beheersverantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende financiële verantwoordingsrelatie wordt geregeld, hetgeen hier buiten beschouwing wordt gelaten.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

15 van 27

uitvoeringspraktijk. Op grond van de voorstellen dienen de gemeenten voortaan, naast het verschaffen van inlichtingen en het opvolgen van aanwijzingen, ook voor bijna elke verrichting verantwoording af te leggen aan het nationale niveau. De gemeenten moeten volgens het wetsvoorstel de processen-verbaal, het verslag van de burgemeester en andere, nader vast te stellen, bescheiden aan de minister opsturen. De Kiesraad acht het niet realistisch om te veronderstellen dat het gehele verkiezingsproces in alle aspecten vanuit Den Haag beheerst zou kunnen worden. De Raad adviseert om meer gebruik te maken van horizontaal toezicht waarbij de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In aanvulling hierop zou – maar dan achteraf en geactiveerd op basis van specifieke indicaties – een toezichhoudende rol op centraal niveau kunnen worden belegd. Ook zullen gemeentelijke instanties de minister van BZK vanzelfsprekend op basis van de reguliere gemeentewettelijke instrumenten bericht en raad kunnen geven.<sup>33</sup> Mocht er toch behoefte bestaan aan een specifieke inlichtingenplicht jegens de decentrale organen in de Wet inrichting verkiezingsproces, dan rijst de vraag of een vergelijkbare inlichtingenplicht niet ook moet worden opgenomen voor de relaties tussen centraal stembureau, hoofdstembureau en stembureau. In algemene zin is de Kiesraad van mening dat een zodanig complexe organisatie als het organiseren van verkiezingen alleen vanuit Den Haag kan worden uitgevoerd met medewerking van de gemeenten, die hun rol bovendien alleen goed zullen kunnen vervullen als zij daarbij ook eigen verantwoordelijkheden dragen.

#### *Plaats en rol van de hoofdstembureaus in het verkiezingsproces*

Het is de Kiesraad opgevallen dat het hoofdstembureau in het kader van de vaststelling van de uitslag geen rol meer heeft. Het is hem bekend dat er al langer over wordt gedacht de rol van de 19 hoofdstembureaus terug te dringen. Tot nu toe hadden deze gedachten echter altijd betrekking op de kandidaatstelling. Het centraal stembureau zou de taken rond de kandidaatstelling van de hoofdstembureaus eenvoudig kunnen overnemen. Het wetsvoorstel laat dit evenwel intact, maar wijzigt de taakverdeling bij de voorbereiding van de vaststelling van de uitslag. In de korte tijdspanne die beschikbaar is voor de voorbereiding van de vaststelling van de uitslag aggregeren de 19 hoofdstembureaus de cijfermatige gegevens vanuit de verschillende gemeenten, leggen dit vast in een proces-verbaal en brengen dit vervolgens over naar het centraal stembureau. Met het wegvallen van het niveau van het hoofdstembureau zou het centraal stembureau bij Tweede Kamerverkiezingen niet de gegevens van 19 hoofdstembureaus, maar van meer dan 400 gemeenten moeten verwerken. De Kiesraad acht dit niet onmogelijk, maar wel onpraktisch en dus onwenselijk. Ook zou de periode die de Kiesraad

---

<sup>33</sup> Zie artikel 118 Gemeentewet, dat de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders regelt om de minister van BZK over een concrete zaak inlichtingen te verschaffen. Het verschil schuilt erin dat de gemeentewettelijke bepaling alleen ziet op concrete gevallen en dus als aanvullend op het reguliere gemeentelijke verantwoordingsstelsel moet worden beschouwd.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

16 van 27

nodig heeft voor het voorbereiden van de vaststelling van de uitslag (nu van vrijdag einde middag tot maandagochtend) niet langer toereikend zijn, als gevolg waarvan de tijd tussen de dag van de stemming en de toelating van nieuwe leden tot het vertegenwoordigend orgaan ook verlengd zou moeten worden. Daarnaast miskent het voorstel de belangrijke ondersteunende rol die het hoofdstembureau in de praktijk heeft voor de gang van zaken bij de totalisering van de uitslag binnen de onder hem ressorterende gemeenten. Deze vorm van bijstand, die nergens is vastgelegd, zou met het wegvallen van deze taak ook komen te vervallen, hetgeen de goede werking van het verkiezingsproces zou kunnen schaden. Een toezichthoudende rol voor de minister zou dit gat overigens niet kunnen opvullen.

#### *Rol minister op het terrein van Nederlandse kiezers in het buitenland*

Ten slotte is opmerkelijk dat de minister, waar het de kiezers in het buitenland betreft, een dubbelrol heeft. Alle handelingen die voor Nederlandse kiezers in het buitenland moeten worden verricht - registratie van kiezers, verzenden stembescheiden, tellen van de stemmen die zijn uitgebracht - worden straks immers niet langer door de gemeente respectievelijk hoofdstembureau Den Haag verricht, maar zijn in het voorstel ofwel toebedeeld aan de minister zelf ofwel aan door de minister in te stellen stembureaus. De Kiesraad acht dit een verstoring van de noodzakelijke checks and balances bij verkiezingen. De minister wordt zodoende immers direct of indirect verantwoordelijk voor deze handelingen.

#### *Conclusie*

Het wetsvoorstel maakt regie van de minister over nagenoeg alle aspecten van het - althans in deze wet geregelde deel van - het verkiezingsproces mogelijk en belegt de toezichthoudende rol bij de minister. De Kiesraad meent dat het noodzakelijke evenwicht tussen gouvernementele en onafhankelijke elementen in het verkiezingsproces hierdoor zal worden verstoord.<sup>34</sup> Hij bepleit het instellen van onafhankelijk toezicht en het handhaven van een onafhankelijke rol voor de centrale en de hoofdstembureaus. In algemene zin pleit de Kiesraad verder handhaving van het uitgangspunt van een decentrale organisatie van de verkiezingen met een daarbij behorend horizontale verantwoording, aangevuld met een stelsel van centraal, onafhankelijk toezicht.

Verwezen zij in dit verband nogmaals naar de bevindingen van de OVSE, die van oordeel was dat het ministerie van BZK onder het huidige kieswettelijke regime al een behoorlijke "executive authority" over de verkiezingen had en dat het het overwegen waard zou zijn de onafhankelijke elementen te versterken.<sup>35</sup> De Raad pleit ervoor om aansluiting te zoeken bij het tot nu toe functionerende geheel van organisaties in het verkiezingsproces en daar op onderdelen aanvulling of

<sup>34</sup> Voor de begrippen onafhankelijk en gouvernementeel, Alan Wall e.a., Electoral Management Design. The International IDEA handbook (Stockholm 2006)p. 6-10.

<sup>35</sup> OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 november 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 12 maart 2007)p. 3 en 12, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).



**Datum**  
4 november 2008

**Ons kenmerk**  
2008-0000535308

**Onderdeel**  
Secretariaat Kiesraad

**Blad**  
17 van 27

verbetering in aan te brengen, mede in navolging van de verschillende aanbevelingen die de OVSE heeft gedaan.

#### **4. Specifieke onderdelen van het wetsvoorstel**

Aan de hand van de indeling in de memorie van toelichting wordt hierna kort ingegaan op een aantal onderdelen van het voorstel.

##### *a. Internationale en nationale waarnemers*

De Kiesraad stemt in met het toelaten van internationale waarnemers zoals dat in 2006 vanuit de OVSE heeft plaatsgevonden. Wel bevreemdtd het de Raad dat de minister blijkens artikel 2.3 lid 1 beslist over de toelating van waarnemers zonder dat daarbij duidelijke criteria worden gehanteerd. De Kiesraad geeft de voorkeur aan heldere uitsluitingsgronden op grond waarvan voorgedragen internationale waarnemers al dan niet worden toegelaten.

De Kiesraad stemt in met het voornemen om het hele verkiezingsproces open te stellen voor internationale waarneming. Om het belang van internationale waarneming te benadrukken, kan de Kiesraad zich voorstellen dat er in de wet een verplichting wordt opgenomen voor kieswettelijke instanties die uitvoering geven aan de verkiezingen tot medewerking aan internationale waarnemers. In internationale electorale standaarden komen naast internationale waarnemers ook nationale waarnemers ter sprake.<sup>36</sup> In lijn hiermee introduceert het wetsvoorstel nationale waarnemers. Nu het verkiezingsproces grotendeels openbaar is doordat het voor een ieder toegankelijk is, is het de vraag wat de toegevoegde waarde van nationale waarnemers is en vooral wat hun bijzondere status is. De toelating van waarnemers en hun bevoegdheden moeten geen omstreden zaak worden. Dat zou de legitimiteit van het verkiezingsproces kunnen ondermijnen. Daarom adviseert de Raad heldere en objectieve criteria voor het verkrijgen van de waarnemerstatus en de daarmee gepaard gaande bevoegdheden op het niveau van de wet vast te leggen.

##### *b. Stemmen in een willekeurig stemlokaal*

Het wetsvoorstel voorziet in de landelijke invoering van Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal (SWS) binnen de eigen gemeente. In eerdere adviezen heeft de Kiesraad hieraan al uitgebreid aandacht besteed.<sup>37</sup> De Raad volstaat hier dan ook met de opmerking dat hij zich kan vinden in de gemaakte keuze om alleen SWS binnen de eigen gemeente toe te staan en verwijst voor het overige,

---

<sup>36</sup> De belangrijkste zijn: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, artikel 8; Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report (Venice 2002), punt 3.2, p.11, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

<sup>37</sup> Reactie Kiesraad van 15 oktober 2007 op het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces; Advies over stempassen (21 december 2006); Advies over voorstel van wet houdende invoering van het stemmen in een lokaal naar keuze binnen de eigen gemeente (9 december 2005), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

bijvoorbeeld waar het gaat om het bepalen van de kring van kiesgerechtigden bij een herstemming en het mogelijke gevolg van het afschaffen van stemdistricten op de hoeveelheid stembureaus, naar deze eerdere adviezen.<sup>38</sup>

c. *Stemlokalen*

De Kiesraad onderschrijft de voorgestelde mogelijkheid van afwijkende openingstijden van stemlokalen.<sup>39</sup> Wel benadrukt de Raad dat, om onzekerheid bij de kiezers te voorkomen, zo min mogelijk van de hoofdregel met betrekking tot de openingstijden dient te worden afgeweken. Verder geldt dat waar nu in de Kieswet in artikel K 13 een bepaling is opgenomen over de wijze van stemopneming bij mobiele stembureaus, het wetsvoorstel uitgaat van een bepaling in lagere regelgeving. De Kiesraad is van mening dat juist het onderdeel stemopneming zowel voor reguliere- als mobiele- en stembureaus met afwijkende openings- of sluitingstijden, zich, gelet op de waarborg van betrouwbare en eerlijke verkiezingen, niet leent voor regeling van de hoofdzaak bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De Kiesraad gaat er bovendien vanuit dat de stemopneming door de stembureaus met afwijkende openingstijden gelijk aanvangt met andere stembureaus met het oog op het voorkomen van potentiële beïnvloeding van kiezers die nog niet hebben gestemd.

Wat betreft de afschaffing van de stemdistricten verwijst de Kiesraad naar zijn eerdere advies over SWS van 9 december 2005.<sup>40</sup> Het afschaffen van een vaste stemdistrictindeling zou niet moeten leiden tot minder stembureaus of meer mobiele stembureaus. De Kiesraad is van mening dat de gemeenten opgeroepen moeten worden hier bij het instellen van stembureaus rekening te houden.

Als het gaat om de inrichting van stemlokalen is de Kiesraad vanuit het oogpunt van controleerbaarheid en transparantie van mening dat de eisen die hieraan gesteld worden, op wettelijk niveau geregeld dienen te blijven (vgl. de huidige artikelen J 15 tot en met J 18 van de Kieswet). De Raad verwijst hierbij naar recente incidenten, zoals de fraude door een stembureau lid in de gemeente Landerd.<sup>41</sup>

Nieuw is de bepaling in artikel 7.2.4 dat bijstand aan een kiezer bij het uitbrengen van zijn stem niet meer is toegestaan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het kabinet voorrang geeft aan het stemgeheim ten opzichte van de toegankelijkheid. De memorie geeft verder aan dat het schrappen van deze regeling gecompenseerd wordt met de bepaling dat 25% van de stemlokalen zo moet worden ingericht dat zij voor kiezers met een lichamelijke beperking toegankelijk

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Kiesraad, Advies over voorstel van wet houdende invoering van het stemmen in een lokaal naar keuze binnen de eigen gemeente (9 december 2005) [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Uitspraak van 18 januari 2008 van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch, LJN BC2171.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

19 van 27

is plus de mogelijkheid die de kiezer heeft om het stembureau om uitleg omtrent de werking van de middelen te vragen. Deze laatste maatregel wordt van harte ondersteund door de Kiesraad. Ten aanzien van het niet meer toestaan van het verlenen van bijstand vraagt de Raad zich af of de bedoelde groep kiezers gebaat is met de mogelijkheid van uitleg. Het gaat immers niet zozeer om uitleg over het middel maar om fysieke hulp bij het gebruik van het middel. In de praktijk zal dit betekenen dat bijvoorbeeld blinde en slechtziende kiezers niet in staat zullen zijn hun stem in persoon uit te brengen, hetgeen zich niet verhoudt met het voornemen in het wetsvoorstel om het voor gehandicapten makkelijker te maken om in persoon de stem uit te kunnen brengen.

Afgezien hiervan is de Kiesraad echter van mening dat artikel 7.2.4 in strijd is met de Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)<sup>42</sup>, een verdrag dat Nederland op 30 maart 2007 heeft ondertekend. Hierin staat ondermeer: 'Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice'. De Kiesraad adviseert u dan ook de huidige bepaling van artikel J 28 Kieswet te handhaven.

Tot slot hier een aantal opmerkingen ten aanzien van de voorgestelde bepalingen inzake de stembureauleden. Zij dragen een zware verantwoordelijkheid voor het verloop van de verkiezingen. De Kiesraad heeft in dit licht eerder dit jaar nog gepleit voor tijdige en heldere instructie van stembureauleden.<sup>43</sup> De Kiesraad vindt het daarom een goede zaak dat het wetsvoorstel inzet op de opleiding en scholing van stembureauleden, waarbij naast kennis van het kiesrecht ook aandacht besteed kan worden aan de bevoegdheden die de leden hebben. Het lijkt op zijn plaats om na implementatie van de opleiding te bezien of deze inderdaad voldoet. Wel moet worden bezien of een dergelijke (verplichte?) opleiding, gecombineerd met de verplichting tot het ondertekenen van een verklaring, het werven van stembureauleden niet lastiger maakt dan het nu al blijkt te zijn. De Kiesraad ziet niet direct aanleiding om stembureauleden te verplichten een verklaring te ondertekenen waarin ze beloven integer en onpartijdig op te zullen treden en de wet- en regelgeving te zullen toepassen. De Kiesraad stemt in met de in de memorie van toelichting uitgesproken wenselijkheid van een evenwichtige samenstelling van de stembureaus. Alleen heeft de Raad wel bedenkingen bij het daarbij vermelde criterium van verschillende politieke achtergronden. Weliswaar wordt daarbij opgemerkt dat dit niet zo ver mag gaan dat een stembureau lid zijn of haar politieke voorkeur aangeeft, maar de Kiesraad vraagt zich wel af hoe een evenwichtige politieke

<sup>42</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 29a, lid 3, aangehaald in: Compendium of International Standard for Elections, p. 49.

<sup>43</sup> Kiesraad, Advies inzake Bijstandverlening in het stemlokaal (22 januari 2008), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen). Ook de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam onderschrijft dit belang in zijn rapporten 'Verkiezingen in Stadsdeel Bos en Lommer Gemeente Amsterdam' (4 september 2006) en 'Evaluatie stemprocedure, Stadsdeel- en gemeenteraadsverkiezingen 2006 (2 oktober 2007)'.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

20 van 27

samenstelling bereikt kan worden als die politieke voorkeur niet bekend is. In algemene zin wil de Kiesraad hier wijzen op het gevaar dat het introduceren van dergelijke criteria juist kan leiden tot een politisering van (de werkzaamheden van) het stembureau. Tot nu toe heeft de politieke kleur van de leden van het stembureau geen overheersende rol gespeeld. Een situatie die de Kiesraad niet graag gewijzigd zou zien. Hij meent dan ook dat het wettelijke voorschrift dat de leden van het stembureau tijdens de uitoefening van hun functie geen blijk geven van hun politieke gezindheid (artikel J 14 van de Kieswet) volstaat.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de mogelijkheid om tegelijkertijd lid te zijn van een stembureau en (kandidaat)-lid voor het te verkiezen orgaan. Doel hiervan is het risico van belangenverstremgeling te vermijden. De Kiesraad tekent hierbij allereerst aan dat niet alleen stembureauleden die tevens (kandidaat-)lid zijn, belanghebbende kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor stembureauleden die een bestuurlijke functie bij een politieke partij bekleden. Dit voorstel gaat verder dan een eerder advies van de Kiesraad, waarin hij een advies aan gemeenten om bij de benoeming van stembureauleden voldoende rekening te houden met het belang van neutrale en objectieve stembureauleden en waarin hij ontraadt kandidaten als stembureau lid te benoemen, vooralsnog afdoende acht. De Kiesraad heeft daarbij aangegeven de praktijk op dit punt de komende jaren nauwlettend te zullen volgen en indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft, nadere regels goed voorstelbaar te achten. De Raad acht - mede gelet op het feit dat gemeenten in de praktijk moeite hebben voldoende mensen bereid te vinden om als stembureau lid op te treden - zijn eerdere, minder vergaande advies afdoende.

Om dezelfde reden ziet de Kiesraad nu ook geen aanleiding om, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, te bepalen dat iemand niet langer lid kan zijn van bijvoorbeeld het stembureau en het gemeentelijk stembureau.

Meer in het algemeen acht de Kiesraad het raadzaam nadere voorzieningen te treffen die het vinden van voldoende stembureauleden kunnen vergemakkelijken. De Kiesraad beveelt u aan om in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van artikel 33 van het ARAR aan te kondigen, die ertoe strekt dat ambtenaren die lid willen worden van een stembureau hiervoor een dag bijzonder verlof wordt verleend. Het is de Kiesraad bekend dat ambtenaren van sommige overheidsorganisaties voor het vervullen van deze taak regulier verlof moeten opnemen. In sommige gemeenten is een dergelijke bepaling al opgenomen in een eigen regeling.<sup>44</sup>

#### *d. Toelating tot de stemming*

Voor het advies van de Kiesraad ten aanzien van de uniforme termijn voor het aanvragen van een vervangende stempas en ten aanzien van de invoering van

---

<sup>44</sup> Zoals de gemeente Rotterdam, artikel 3, lid 5 van de Vakantie- en verlofregeling, [www.bds.rotterdam.nl](http://www.bds.rotterdam.nl), waarin wordt bepaald dat voor het zitting nemen in een stembureau binnen de gemeente Rotterdam extra verlof met behoud van bezoldiging wordt verleend.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

21 van 27

de legitimatieplicht bij het stemmen in een willekeurig stemlokaal, verwijst hij naar zijn recente advies inzake de wijziging van het Tijdelijk Experimentenbesluit Kiezen op Afstand.<sup>45</sup>

Het wetsvoorstel voorziet in een handhaving van het systeem van volmachtstemmen, onder de aanscherping dat de volmachtgever in het stembureau een kopie van het legitimatiebewijs van de volmachtgever dient over te leggen. De Kiesraad ondersteunt deze aanscherping die het frauderen met volmachtstemmen moet terugdringen en die overigens ook in lijn is met een eerdere aanbeveling van de Kiesraad.<sup>46</sup> Ook een bepaling dat een onderhandse volmacht niet in het stembureau zelf kan worden afgegeven, draagt bij aan het terugdringen van het frauderen met volmachtstemmen. De Kiesraad adviseert u deze bepaling op te nemen. Deze aanscherpingen nemen niet weg dat het geboden is en blijft om kritisch toe te zien op de praktijk van de volmachtstemmen. De Kiesraad heeft er al eens op gewezen dat deze regeling kwetsbaar is voor misbruik, met name in de zin van het ronselen van volmachtstemmen. Genoemde aanscherpingen zullen deze kwetsbaarheid niet geheel ondervangen. Het Nederlandse systeem van volmachtstemmen is in internationaal perspectief immers tamelijk ruimhartig en niet onomstreden, mede getuige de kritische opmerkingen hierover in het rapport van de waarnemingsmissie van de OVSE.<sup>47</sup>

Ook kan de Kiesraad zich vinden in een tweede voorgestelde wijziging ten aanzien van volmachtstemmen, betreffende het opnemen in het proces-verbaal van de aantallen uitgebrachte volmachtstemmen. Deze wijziging spoort met een aanbeveling van de OVSE-waarnemingsmissie. De Kiesraad vindt het zinvol om zodoende inzichtelijk te maken hoeveel volmachtstemmen feitelijk zijn uitgebracht. Deze informatie kan worden betrokken in evaluaties van het volmachtstemmen. Daarbij wordt gehecht aan het uitgangspunt dat kiezers hun stem bij voorkeur persoonlijk uitbrengen. In die zin waardeert de Kiesraad het dat het kabinet het voor bepaalde groepen makkelijker wil maken om zelf hun stem uit te brengen.

*e. De wijze van stemmen*

Gelet op de huidige stand van de techniek en de discussie daarover onderschrijft de Kiesraad de keuze om met papieren stembiljetten te stemmen. Nu vermoedelijk wordt afgezien van hulpmiddelen bij het tellen, roept deze keuze wel de vraag op of de openingstijden van de stemlokalen gehandhaafd kunnen

---

<sup>45</sup> Kiesraad, Legitimatieplicht in het stemlokaal (22 juni 2007); Advies over het wetsvoorstel tot verlenging van de werkingsduur van de Experimentenwet Kiezen op Afstand (3 juli 2007), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>46</sup> Kiesraad, Advies over ronselen volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen (15 oktober 2007), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>47</sup> OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 2007), p. 3, 9-10, [www.kiesraad.nl/internationaal](http://www.kiesraad.nl/internationaal).

worden. Het handmatig tellen van de stemmen is immers een tijdrovende bezigheid. De verlenging van de openingstijden van de stemlokalen van 20.00 uur tot 21.00 uur in 2001 werd juist mogelijk gemaakt door de sterke toename van het aantal stemmachines in de voorafgaande jaren. Alleen op deze wijze wordt de kans kleiner dat leden van het stembureau na een lange dag zitting ook nog tot diep in de nacht bezig zijn met het tellen van de stemmen, hetgeen bovendien een extra obstakel bij het vinden van voldoende leden zal zijn. Ook wordt vermeden dat de uitslagen pas ver na middernacht bekend zijn.<sup>48</sup> De Kiesraad adviseert daarom om de openingstijden terug te brengen tot 20.00 uur.

*f. Stemmen vanuit het buitenland*

Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de kiezers in het buitenland bijna volledig bij de minister neer. Hij voert de regie over de verkiezing, de registratie van de kiezers en benoemt de leden van het stembureau dat belast is met de werkzaamheden ter voorbereiding van de vaststelling van de uitslag. De Kiesraad vindt dit een ongewenste belangenverstrengeling. Voor een verdere motivering verwijst hij naar paragraaf 3b over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces. De Kiesraad vraagt zich af waarom deze taken niet gewoon door het hoofdstembureau Den Haag kunnen worden uitgeoefend, net zoals thans het geval is.

De Kiesraad ondersteunt het voornemen van het kabinet om te bezien in hoeverre de registratieprocedure voorafgaand aan de verkiezingen voor de kiezers in het buitenland kan worden vereenvoudigd. Door het ontbreken van een meer concrete uitwerking kan hij hier nog geen gespecificeerd oordeel over geven.

*g. Proces ter voorbereiding van de vaststelling uitslag<sup>49</sup>*

Het valt de Kiesraad op dat de voorgestelde bezwaarbepalingen aanzienlijk ruimer zijn geformuleerd dan de huidige bepalingen: zowel ruimer als het gaat om het criterium op grond waarvan bezwaar kan worden gemaakt ('indien naar zijn oordeel een of meer onderdelen van het verkiezingsproces (...) niet overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde zijn verlopen') als ruimer als het gaat om de voorgeschreven manier hoe het centraal stembureau hiermee om dient te gaan. Bovendien is ook de groep van bezwaarmakers verruimd: waar nu 'een kiezer' bezwaar kan maken, bestaat deze mogelijkheid volgens het voorstel voor 'een ieder'. Overigens geldt deze verruiming op basis van het voorgestelde wetsvoorstel niet voor Eerste Kamerverkiezingen; daar blijft de mogelijkheid van het maken van bezwaar beperkt tot een kiezer.

De Kiesraad onderschrijft de verruiming van de bezwaargronden, maar heeft aarzelingen bij het overige. Hij verwijst daarvoor in de eerste plaats naar de in dit

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2000-2001, 27 673, nr. 3, p. 2-5.

<sup>49</sup> In afwijking van de voorgaande paragrafen is het kopje van deze paragraaf niet ontleend aan de indeling van de memorie van toelichting.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

23 van 27

verband in paragraaf 2b gemaakte opmerkingen over de verhouding tussen de geschillenbeslechting door het vertegenwoordigend orgaan en artikel 58 van de Grondwet.

In de voorstellen zal het door een kiezer gemaakte bezwaar veeleer het karakter krijgen van een bezwaar in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waarop een gemotiveerde beslissing moet volgen. Een dergelijk besluit behoort naar het oordeel van de Kiesraad onder het huidige grondwettelijke regime echter door het vertegenwoordigend orgaan te worden genomen. Bezwaren van kiezers dienen in het proces-verbaal te worden opgenomen, opdat het vertegenwoordigend orgaan zich daarover in het kader van het geloofsbrievenonderzoek uiteindelijk een oordeel kan vellen. "Tussentijdse" gemotiveerde beslissingen verdragen zich hier niet mee, nog afgezien van het feit dat het in sommige gevallen moeilijk zou blijken te zijn om zonder nader onderzoek gemotiveerd te besluiten en dat de gekozen systematiek, waarbij in het ene geval wel en in het andere geval niet gemotiveerd behoeft te worden besloten, ondoorgrondelijk is.

Verder heeft de Kiesraad geconstateerd dat op alle niveaus – stembureau, gemeentelijk stembureau, centraal stembureau, vertegenwoordigend orgaan – besloten kan worden tot een gehele of gedeeltelijke hertelling van de stemmen. Het komt de Kiesraad onwenselijk voor deze bevoegdheid bij ieder gemeentelijk stembureau afzonderlijk neer te leggen. Als een gemeentelijk stembureau van oordeel is dat hertelling aangewezen is, kan hij dat opmerken in het proces-verbaal. Het centraal stembureau respectievelijk het vertegenwoordigend orgaan kan hierover een besluit nemen. Het is zeer wel denkbaar dat de mogelijke aanleiding voor een hertelling niet alleen in de ene gemeente speelt, maar ook in een andere. Het is, gelet op de noodzaak snel een uitslag vast te stellen, niet werkbaar dat hier per gemeente een apart besluit kan worden genomen. De Kiesraad voorziet dat hij in de voorgestelde constructie lang niet altijd meer in staat zal zijn tijdig een uitslag vast te stellen, omdat er altijd wel in een gemeente tot hertelling kan worden besloten. Dit gevolg lijkt hem onwenselijk. Overigens staat een en ander vanzelfsprekend los van de nu ook al bestaande, maar niet geregelde mogelijkheid om na het sluiten van de stembussen in het stembureau de telling nog eens over te doen.

De Kiesraad onderschrijft het voornemen van de minister om de beroepsmogelijkheden uit de Kieswet ongewijzigd te laten evenals de beroepsprocedure. De Raad heeft er begrip voor dat de voorgestelde hervormingen in het rapport van de waarnemingsmissie van de OVSE – waardoor een beroep op de rechter mogelijk zou worden voor praktisch alle onderdelen van verkiezingsproces – niet worden overgenomen.<sup>50</sup> Deze voorstellen sluiten immers niet aan bij het Nederlandse constitutionele bestel.

---

<sup>50</sup> OSCE/ODIHR, The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warsaw 12 March 2007), p. 26, [www.kiesraad.nl/thema's/internationaal](http://www.kiesraad.nl/thema's/internationaal).

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

24 van 27

Verder is het de Kiesraad opgevallen dat artikel 2.2, negende lid, van het wetsvoorstel verplicht tot het integraal voorlezen van het proces-verbaal in de openbare zitting. De Kiesraad wijst erop dat het proces-verbaal van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing 178 pagina's besloeg, met vele tabellen en cijfers. Hij acht dit voorschrift dan ook niet uitvoerbaar en overigens ook niet dienstig aan de noodzakelijke transparantie. De gebruikelijke weergave van de belangrijkste bevindingen tijdens de openbare zitting in combinatie met publicatie van het volledige proces-verbaal in de Staatscourant en op de website van de Kiesraad c.q. in de provinciale of gemeentelijke bladen en/of websites volstaat naar het oordeel van de Kiesraad.

Ten slotte is de Kiesraad opgevallen dat de software ter ondersteuning van het verkiezingsproces, die met name in de fase van de vaststelling van de uitslag van grote betekenis is, geen duidelijke plaats heeft gekregen in het wetsvoorstel. De Kiesraad heeft verschillende malen gevraagd om een goedkeuringsprocedure voor deze software. Inmiddels heeft de Staatssecretaris van BZK technische eisen vastgesteld waaraan de software moet voldoen. Deze eisen zullen straks gebaseerd zijn op artikel 3.2 van het wetsvoorstel. De Kiesraad kan zich vinden in het volgen van deze systematiek, maar betreurt het dat niet wettelijk wordt voorgeschreven dat de andere actoren in het verkiezingsproces de software die door het landelijk centraal stembureau is ontwikkeld, verplicht dienen te gebruiken. Voor de werking van de complete keten die betrokken is bij de voorbereiding van de uitslag en de compatibiliteit van de uitgewisselde bestanden is dit namelijk van groot belang. De Kiesraad beveelt aan het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

#### *h. Voorlichting*

De Kiesraad onderschrijft het belang van goede, uitvoerige en tijdige voorlichting over de nieuwe wijze van stemmen aan de kiezers. De Raad wil er daarbij, wellicht ten overvloede, op wijzen dat de verkiezingen voor het Europees Parlement zullen plaatsvinden voordat de nieuwe wet van kracht wordt. Voorlichting over de nieuwe manier van stemmen zal daarom al ruim van tevoren ter hand moeten worden genomen.

#### *i. Strafbepalingen*

Met het kabinet is de Kiesraad van mening dat, hoewel overtredingen en inbreuken op de waarborgen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden door preventieve maatregelen, ook een solide stelsel van strafbepalingen noodzakelijk is. Het gaat hierbij om zowel gedragingen van kiezers als ook anderen, bijvoorbeeld degenen die verantwoordelijk zijn voor en/of betrokken zijn bij de organisatie van de verkiezingen, zoals kandidaten, bestuursleden van een politieke partij en stembureauleden.



**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

25 van 27

Waar eerder door de wetgever bewust is gekozen voor het expliciet in de Kieswet opnemen van strafbepalingen, wordt nu in het voorstel een aantal bepalingen uit de Kieswet geschrapt onder de motivering dat het doel van deze bepalingen ook kan worden bereikt door middel van de toepassing van het commune strafrecht, met name door de artikelen 226 (valsheid in geschrifte) en 126 (omkoping bij uitoefening van het kiesrecht) van het Wetboek van Strafrecht. De Kiesraad kan zich hierin vinden, ervan uitgaande dat het materiële bereik van de verschillende strafbepalingen niet afneemt. Eerder is ook van de kant van het Openbaar Ministerie opgemerkt dat de huidige artikelen Z 1 en Z 2 van de Kieswet sterk verouderd zijn.<sup>51</sup>

De Kiesraad wijst er op dat de strafmaat niet alleen een preventief signaal naar de rechtsorde afgeeft maar ook van belang is voor het strafvorderlijk optreden. Doorgaans geldt dat wanneer er vier jaar of meer gevangenisstraf staat op een strafbaar feit, er strafvorderlijke dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Hierbij valt te denken aan telefoontap, aanhouding buiten heterdaad of voorlopige hechtenis.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting zullen twee zaken waarover de Kiesraad eerder heeft geadviseerd<sup>52</sup>, te weten de aard en de zwaarte van het delict als uitgangspunt nemen voor een eventuele uitsluiting uit het kiesrecht (in plaats van nu de lengte van de op te leggen gevangenisstraf) en het niet loskoppelen van de ontzetting uit het passieve respectievelijk actieve kiesrecht, worden meegenomen in de beoordeling van de Staatscommissie die de herziening van de Grondwet tot opdracht zal krijgen. De Kiesraad juicht dit toe en ziet deze beoordeling met belangstelling tegemoet.

De Kiesraad herhaalt hier tot slot zijn advies om in overleg met het Openbaar Ministerie vervolgingsrichtlijnen op te stellen en wijst nogmaals op het belang van het bij een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit doen van aangifte.<sup>53</sup>

## **5. Conclusies op hoofdlijnen**

De conclusies in deze slotparagraaf zijn beperkt tot de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Ten aanzien van concrete voorstellen over afzonderlijke onderwerpen, zoals dat over het verlenen van bijstand in het stemlokaal, wordt de lezer verwezen naar de betreffende passage in het advies zelf.

---

<sup>51</sup> Serge Lukowsky, 'Verkiezingsfraude vanuit strafrechtelijk perspectief', in: J.G. van Eerden en R. de Jong (red.), Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad (Den Haag 2008), p. 29-41.

<sup>52</sup> Advies inzake ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen (15 oktober 2007), [www.kiesraad.nl/adviezen](http://www.kiesraad.nl/adviezen).

<sup>53</sup> Ibidem.

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

26 van 27

- a. De Kiesraad acht het zeer ongewenst de regeling inzake het kiesrecht te verdelen over twee wetten en ziet daartoe geen noodzaak. De Raad is daarbij van oordeel dat de verdeling tussen de Kieswet en de Wet inrichting verkiezingsproces in opzet en uitwerking betrekkelijk willekeurig lijkt te zijn. Wanneer alle bepalingen betreffende de verkiezingen in één Kieswet zijn ondergebracht, is het verkiezingsproces niet alleen voor de burgers maar ook voor uitvoerders meer inzichtelijk. De Raad pleit daarom voor één algemene Kieswet.
- b. De Kiesraad adviseert af te zien van delegatie van wetgeving op essentiële onderdelen van het verkiezingsproces aan de uitvoerende macht (regering of minister) vanwege het bijzondere karakter van de Kieswet. Essentiële onderdelen van het verkiezingsproces mogen niet worden vormgegeven zonder een actieve medewetgevende rol van de Staten-Generaal, leidend tot wetgeving in formele zin. De Raad is daarom van mening dat delegatie dient te worden beperkt tot detailpunten.
- c. De Kiesraad stemt in met het uitgangspunt van het wetsvoorstel om het Nederlandse verkiezingsproces te laten aansluiten bij de internationale electorale standaarden. De Raad acht de uitwerking daarvan echter tamelijk onevenwichtig. De Kiesraad adviseert met nadruk om het beginsel van de onafhankelijkheid onder de waarborgen op te nemen en deze uitdrukkelijker mee te nemen bij de inrichting van het verkiezingsproces.
- d. De Kiesraad onderschrijft de wenselijkheid van een grotere invloed van de minister op het verkiezingsproces, maar is van mening dat het wetsvoorstel de balans te veel laat doorslaan in de richting van het gouvernementele model waardoor de noodzakelijke onafhankelijkheid onder druk komt te staan. Zo ziet de Raad geen duidelijke noodzaak voor het goeddeels verdwijnen van de eigen verantwoordelijkheid in het optreden van de gemeenten. De Raad is van oordeel dat op gemeentelijk niveau veel zaken door middel van horizontaal toezicht kunnen worden afgedaan en betwijfelt de noodzaak van inlichtingenplicht en aanwijzingsbevoegdheden. In algemene zin acht de Kiesraad het bovendien niet realistisch om te veronderstellen dat bijna het gehele verkiezingsproces vanuit Den Haag beheerst zou kunnen worden worden.
- e. Ook bepleit de Kiesraad handhaving van de rol van de hoofdstembureaus bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag.
- f. De Kiesraad acht het wenselijk dat centrale stembureaus transparant zijn over hun functioneren en doet daarvoor verschillende suggesties. De Raad heeft echter ernstige bedenkingen bij de introductie van een algemene inlichtingenplicht voor centrale stembureaus die in alle fases van het verkiezingsproces en op elk moment geactiveerd kan worden, zeker waar die inlichtingenplicht in het teken staat van de regierol van de

**Datum**

4 november 2008

**Ons kenmerk**

2008-0000535308

**Onderdeel**

Secretariaat Kiesraad

**Blad**

27 van 27

minister. Het vertrouwen in het noodzakelijk onafhankelijk functioneren van de centrale stembureaus kan daarmee onder druk komen te staan. De Kiesraad heeft geen bezwaar tegen een verplichting voor centrale stembureaus om de minister desgevraagd van bericht en raad te voorzien (vergelijkbaar met de verplichting voor gemeentebesturen die is neergelegd in artikel 118 van de Gemeentewet).

- g. De Kiesraad is van oordeel dat een onderzoek zoals voorgesteld in het wetsvoorstel risico's met zich brengt voor (het ervaren van) de legitimiteit van de uitslagen en van de verkiezingen zelf. Het instrument onderzoek wordt doorgaans ingezet bij vermeende misstanden en kan de verwachting wekken dat de resultaten nog invloed zouden kunnen hebben op de uitslag, terwijl die dan al is vastgesteld. De Raad geeft daarom de voorkeur aan het begrip evaluatie gericht op het aanbrengen van verbeteringen in het verkiezingsproces. Ook adviseert de Kiesraad het toezicht bij een onafhankelijke instantie te beleggen in plaats van uitbesteding van onderzoek aan extern ingehuurd.

Alles overwegende adviseert de Kiesraad de keuze voor en de opzet van de Wet inrichting verkiezingsproces te heroverwegen. De Kiesraad is vanzelfsprekend ten volle bereid verder mee te denken bij het tot stand brengen van een nieuwe inrichting van het verkiezingsproces.

Plaats: Den Haag

Datum: 4 november 2008

w.g. H.R.B.M. Kummeling

w.g. J. Schipper-Spanninga