

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

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Inlichtingen
mr. M. Bakker
T 070 426 62 66
F 070 426 64 89

Uw kenmerk

Blad
1 van 31

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en
Tweede Kamerverkiezing 2010

1. Inleiding

Dit jaar vonden er twee verkiezingen plaats, te weten de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart en de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010.

Beide verkiezingen en de daarbij opgedane ervaringen geven de Kiesraad aanleiding om zich, zoals te doen gebruikelijk, in de vorm van een ongevraagd advies tot u te wenden. De Raad heeft het advies tevens ter kennis gebracht van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In dit advies wordt in paragraaf 2 nader ingegaan op de navolgende onderdelen van verkiezingsproces, te weten:

- uitoefening kiesrecht Nederlanders in het buitenland (A);
- stembureaus (B);
- identificatieplicht (C);
- stem- en telproces (D);
- stemmen door personen verblijvende in instellingen (E);
- ondersteunende software verkiezingen (F) en
- hertellingen (G).

In paragraaf 3 van het advies worden enkele meer incidentele onderwerpen besproken, terwijl in paragraaf 4 een puntsgewijs overzicht van alle in dit advies opgenomen voorstellen van de Raad is opgenomen.

In het kader van de totstandkoming van dit advies heeft de Raad kennisgenomen van diverse brieven en rapportages¹. Een aantal elementen uit

¹ Onder meer:

- De brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, bevattende een evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen, d.d. 9 maart 2010, Kamerstukken II, 2009/2010, 31 142, nr. 21;

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 31

het advies is voorts besproken met vertegenwoordigers van de hoofdstembureaus tijdens een bijeenkomst op 9 september jl.

Tijdens het algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 13 april 2010 gaf u aan dat naar uw oordeel de gemeenteraadsverkiezingen landelijk goed zijn verlopen. Vanuit zijn positie als centraal stembureau kan naar het oordeel van de Kiesraad datzelfde worden gezegd van de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni jl. Niettemin waren er rond beide verkiezingen wel de nodige incidenten, met name m.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen. Tijdens genoemd AO is hier uitvoerig over gesproken.

De Raad heeft de overtuiging dat op een aantal punten van de ervaringen rond de verkiezingen van maart is geleerd in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van juni. Zo zijn m.n. vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder te noemen: BZK) instructie en voorlichting richting gemeenten sterk geïntensiveerd. Vele gemeenten hebben initiatieven genomen ter voorkoming van eventuele (nieuwe) problemen. Mogelijk mede hierdoor gaf het verloop van de Tweede Kamerverkiezing een wat rustiger beeld te zien dan bij de raadsverkiezingen (vgl. ook hierna, paragraaf 2).

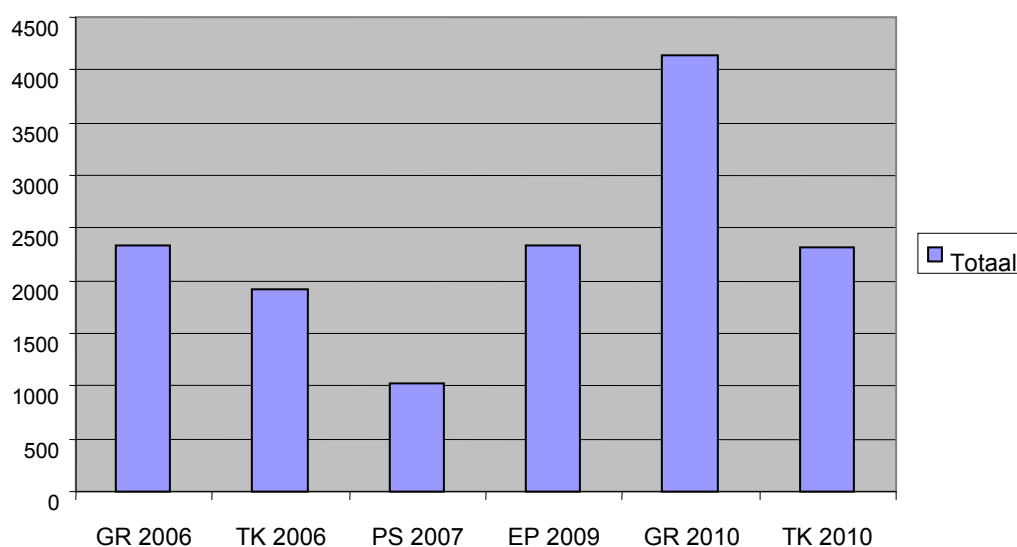
De Kiesraad is van oordeel dat op verschillende punten m.b.t. het verkiezingsproces verdere verbeteringen gerealiseerd kunnen worden. Deels in de vorm van aanpassing van de huidige wetgeving en deels anderszins, bijv. in de vorm van betere communicatie, voorlichting en instructie.

Aangezien u de Kiesraad bij brief van 6 juli jl. hebt gevraagd om te adviseren over een integrale herziening van de hoofdstukken G, H, I en Q, R, S en Y van de Kieswet, zullen de onderwerpen die in deze genoemde hoofdstukken aan de orde komen, in het onderhavige advies buiten beschouwing worden gelaten. De Raad verwacht het gevraagde advies nog dit jaar te kunnen uitbrengen.

-
- Het verslag van het AO met de Vaste Cie. voor BZK n.a.v. genoemde brief, d.d. 13 april 2010, Kamerstukken II, 2009/2010, 31 142, nr. 22;
 - Het rapport van de Rotterdamse Commissie tot Onderzoek van de Geloofsbrieven, getiteld "KiesRaad", d.d. 17 maart 2010, rapport te downloaden v.a. de website van de gemeente Rotterdam;
 - Het rapport van de Rekenkamer Rotterdam, getiteld "Uitgeteld, toezicht hertelling stemmen gemeenteraadsverkiezing Rotterdam 2010", d.d. 16 maart 2010, rapport te downloaden v.a. de website van de Rekenkamer Rotterdam;
 - Het "Zwartboek Verkiezingen 2010", uitgegeven door Radio Nederland Wereldomroep, www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/uw_mening_telt/petitie/index.jsp;
 - De brief van de groepering Heel NL, bevattende een verslag van ervaringen m.b.t. de kandidaatstelling van de partij t.b.v. de Tweede Kamerverkiezing, d.d. 2 juni 2010, zie website www.heelnederland.org;
 - Het rapport van de gemeentelijke Ombudsman Amsterdam inzake de gemeente- en stadsdeelraadsverkiezingen 2010, d.d. 8 juni 2010, zie www.gemeentelijke_ombudsman.nl.
 - Het rapport van de Commissie tot Onderzoek van de Geloofsbrieven Tweede Kamer, 2010, Kamerstukken II, Handelingen, 2009/2010, d.d. 17 juni 2010.

Tot slot van deze Inleiding wijst de Raad korthedshalve nog op het bij dit advies gevoegde evaluatierapport van het Informatiepunt Verkiezingen, dat rond beide verkiezingen heeft gefunctioneerd. Zoals uit onderstaande figuur moge blijken heeft het Informatiepunt m.n. ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen een recordaantal vragen afgehandeld.

Vergelijking totaal aantal vragen Informatiepunt bij afgelopen verkiezingen



Mede op verzoek van het ministerie van BZK ² houdt de Kiesraad zich naast en in het verlengde van zijn wettelijke taken (adviesorgaan van regering en parlement én centraal stembureau voor Eerste en Tweede Kamerverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement) al lange tijd bezig met informatieverstrekking aan burgers, gemeenten, politieke partijen, media en andere organisaties. Deze niet-wettelijke taak is passend bij de rol en functie van de Raad als kennis- en informatiecentrum op het terrein van het kiesrecht en de verkiezingen. De Raad zal zich blijven inspannen om deze taak ook in de toekomst zo goed mogelijk uit te voeren.

2. Verkiezingsproces

In het onderhavige advies besteedt de Raad aandacht aan de navolgende onderwerpen:

- A. uitoefening kiesrecht Nederlanders in het buitenland;
- B. stembureaus;
- C. identificatieplicht;

² Zie o.m. het Organisatie- en Formatierapport van het secretariaat van de Kiesraad d.d. 9 november 2005.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 31

- D. stem- en telproces;
- E. stemmen door personen verblijvende in instellingen.
- F. ondersteunende software verkiezingen en
- G. hertellingen.

ad A. Uitoefening kiesrecht Nederlanders in het buitenland

Al sedert de invoering van het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland in 1985 (Wet van 25 september 1985, *Stb.* 527, ter uitwerking van art. 54 van de Grondwet) wordt gediscussieerd over de ter zake van de uitoefening van dit kiesrecht geldende procedures. De afgelopen decennia zijn verschillende voorstellen gedaan om te komen tot verbetering. Deels zijn die ook gerealiseerd. Toch bestaat hieromtrent m.n. onder in het buitenland woonachtige Nederlanders nog altijd veel onvrede en onbegrip.

Ook bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing bleek dat wederom. De problemen die zich rond deze verkiezing voordeden, betroffen onder meer:

- verwarrende voorlichting omtrent het tijdstip waarop registratieverzoeken uiterlijk door de gemeente Den Haag moesten zijn ontvangen;
- registratieverzoeken werden niet tijdig ontvangen (en moesten om die reden worden afgewezen);
- stembiljetten werden door sommige kiezers niet ontvangen of te laat;
- in een enkel geval (ca. 45-50) werden stembiljetten naar het buitenland gezonden waarop ofwel de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau Den Haag ontbrak ofwel de namen van kandidaten;
- ingevulde stembiljetten werden te laat ontvangen door de burgemeester van Den Haag, het hoofd van de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland dan wel de vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen of in Aruba en
- stembiljetten moesten ongeldig worden verklaard, omdat bij het invullen daarvan niet de wettelijk voorgeschreven kleur 'rood' was gebruikt.

Een 'fraaie' bloemlezing van alles wat fout is gegaan met betrekking tot de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland is te vinden in het ook aan de Tweede Kamer aangeboden 'Zwartboek Verkiezingen 2010' van Radio Nederland Wereldomroep (zie voetnoot 1, p. 2).

De Kiesraad heeft waardering voor de wijze waarop de gemeente Den Haag zich ook dit jaar weer heeft ingespannen om de stroom van registratieverzoeken en stembescheiden goed, zorgvuldig en zo klantvriendelijk mogelijk, af te handelen. De ervaringen lieten ook dit jaar weer zien dat reguliere postverbindingen een proces dat al niet gekenmerkt wordt door ruime termijnen uitermate kwetsbaar maken.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 31

Zoekend naar mogelijkheden ter optimalisering van de regeling inzake de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland, meent de Kiesraad die gevonden te hebben in relatie tot zowel de registratie van kiezers als de stemuitbrenging.

Voor wat betreft de registratie is naar het oordeel van de Raad (tijd)winst te boeken door het mogelijk te maken dat in het buitenland wonende kiezers registratieverzoeken voortaan ook langs elektronische weg – per e-mail of per fax – kunnen indienen, rechtstreeks bij de gemeente Den Haag. Formulieren hiertoe kunnen dan worden gedownload vanaf de website van de gemeente Den Haag. Een kiezer, die zich thans per telefoon of e-mail bij deze gemeente meldt, wordt gevraagd om bepaalde gegevens eerst per e-formulier via internet toe te zenden, waarna door diezelfde persoon vervolgens ook nog eens (deels dezelfde) informatie per post moet worden ingezonden (in de vorm van het wettelijk voorgeschreven papieren formulier met daarop geplaatste handtekening). Deze praktijk van diverse handelingen en reguliere postverzendingen kan naar het oordeel van de Kiesraad worden vereenvoudigd tot één handeling (verzending registratieverzoek langs elektronische weg), zonder dat dit ten koste behoeft te gaan van de vereiste zorgvuldigheid.

Ingevolge de huidige regeling dient een in het buitenland woonachtige Nederlander aannemelijk te maken dat hij kiesgerechtigd is. Hij doet dit thans door bij zijn registratieverzoek een kopie te voegen van de bladzijden van een Nederlands paspoort waarop zijn persoonsgegevens voorkomen en waaruit de geldigheid van het paspoort blijkt, dan wel een overeenkomstige kopie van een Nederlandse identiteitskaart. In de door de Kiesraad bepleite systematiek blijft deze eis bestaan. De betreffende persoon kan de stukken immers inscannen (bij verzending registratieverzoek per e-mail) dan wel per fax meesturen met zijn registratieverzoek³. Overigens benadrukt de Raad dat hij er voorstander van is om naast registratie per e-mail of per fax ook de thans gebruikelijke wijze van registratie (door inzending per post van een hiertoe strekkend formulier) nog te laten voortbestaan. Dit, voor personen die niet beschikken over e-mail- of faxfaciliteiten. De Raad verwacht overigens dat hiervan nog slechts sporadisch gebruik zal worden gemaakt en dat deze mogelijkheid mogelijk op termijn zelfs zou kunnen komen te vervallen.

Verdere (tijd)winst kan als volgt worden geboekt. Zodra registratie heeft plaatsgevonden, wordt de kiezer direct (per post) toegezonden:

- een aan de burgemeester van Den Haag, het hoofd van de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland⁴ dan

³ De Kiesraad stelt zich op het standpunt dat een langs elektronische weg verzonden registratieformulier met daarop geplaatste handtekening in dezen van gelijke waarde kan worden geacht als een schriftelijke verklaring.

⁴ Duidelijk moge zijn dat dit, anders dan in 2010 het geval was, een tijdige beslissing vergt tot instelling van briefstembureaus op Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 31

- wel de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao of Sint Maarten geadresseerde retourenveloppe;
- een op naam gesteld briefstembewijs, bevattende een door de kiezer te ondertekenen verklaring dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld;
 - een enveloppe voor het stembiljet en
 - een handleiding voor de kiezer.

De Raad ziet voor deze groep kiezers grote voordelen in het downloadbaar maken van een stembiljet van de website van de gemeente Den Haag, in plaats van het, zoals thans, per post toe te sturen. De kiezer wordt er dan op gewezen dat hij het stembiljet in pdf-formaat vanaf een bepaalde datum, nl. zodra de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn komen vast te staan, kan afdrucken. De Kiesraad benadrukt dat aldus de kiezer zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor het tijdig verkrijgen van een stembiljet, maar de Raad acht dit principieel verdedigbaar.

In dit verband is het overigens wel van belang om het model voor het stembiljet aan te passen. Immers, het huidige formaat is te groot om nog lees- en hanteerbaar op A-4 formaat te kunnen worden afgedrukt. Dit is een van de lessen geleerd uit de – noodgedwongen – toepassing van deze methodiek in Guatemala ten tijde van de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni jl.⁵. Mogelijk kan volstaan worden met het enkel afdrucken van de lijst van de politieke partij waarop gestemd zal worden. De Raad heeft wat dit aangaat met waardering kennis genomen van uw voornemen om de mogelijkheden tot aanpassing van het huidige model voor het stembiljet nader te gaan onderzoeken⁶. In zijn eind dit jaar uit te brengen advies over de hoofdstukken G, H, I en Q, R, S en Y van de Kieswet⁷ zal de Raad hier nader op terugkomen.

Op de hiervóór geschetste wijze kan toezending van stembiljetten naar het buitenland vermoedelijk in veruit de meeste gevallen worden voorkomen, nl. uitgezonderd die gevallen, waarin kiezers bij registratie aan de gemeente Den Haag hebben laten weten dat men het stembiljet 'gewoon' per post wenst te ontvangen⁸.

De Kiesraad is er voorstander van dat wat betreft de registratie nog een stap verder wordt gegaan, nl. door af te stappen van het huidige systeem van incidentele registratie per verkiezing en te kiezen voor een systeem van permanente registratie. Een dergelijk systeem zou grote voordelen hebben voor

⁵ Door een vulkaanuitbarsting was enige tijd geen luchtverkeer met dit land mogelijk, waarna is besloten tot toepassing van deze "noodmaatregel". Aangezien het stembiljet niet lees- en hanteerbaar kon worden afgedrukt, heeft de Nederlandse ambassade het pdf-document bij een plaatselijke drukkerij alsnog op het juiste stembiljetformaat laten afdrucken en dit vervolgens per post toegezonden aan de kiesgerechtigden aldaar.

⁶ Zie AO Vaste Kamercommissie voor BZK d.d. 13 april 2010.

⁷ Zie paragraaf 1 Inleiding.

⁸ Van de zijde van de gemeente Den Haag is opgemerkt dat men op dit moment reeds beschikt over een e-mailadres van 80-90% van de geregistreerde kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 31

de kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland. Tot op heden is daar nooit voor gekozen, vanuit de vrees dat adressenbestanden snel kunnen verouderen, waardoor toegezonden stembiljetten over de wereld zouden kunnen gaan 'zwerven'. Wel is in de Kieswet (art. D 3a) gekozen voor een systeem van semi-permanente registratie van personen aan wie voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zonder een afzonderlijk daartoe strekkend verzoek een registratieformulier wordt toegezonden.

De Kiesraad is van oordeel dat deze bezwaren niet langer doorslaggevend zouden behoeven te zijn. In de eerste plaats merkt de Raad op dat, gegeven de grote voordelen van permanente registratie, van kiezers in het buitenland kan en mag worden verwacht dat zij zorgen voor actuele, kloppende adresgegevens. De Raad zou het risico van het niet of niet tijdig doorgeven van nieuwe adresgegevens – te weten het niet kunnen deelnemen aan een bepaalde verkiezing – dan ook nadrukkelijk bij die kiezer zelf willen leggen.

Inderdaad kan bij hantering van een systeem van permanente registratie nooit geheel en al worden uitgesloten dat briefstembescheiden worden toegezonden naar een niet meer actueel zijnd adres, maar naar het oordeel van de Raad kan er betrekkelijk eenvoudig voor worden gezorgd dat in geval van foutieve adressering de ontvanger niets met de hem toegezonden briefstembescheiden kan doen, door bijv. in de Kieswet voor te schrijven dat deze persoon een afschrift van een geldig ID-bewijs dient bij te voegen bij de door hem te retourneren stukken. Bij controle daarvan aan de hand van het gepersonaliseerde briefstembewijs zal eenvoudig kunnen worden vastgesteld dat de stukken afkomstig zijn van een andere persoon dan van de eigenlijke kiesgerechtigde. Overigens zou dit ook al kunnen blijken bij controle van de op het stembewijs voorkomende handtekening (dat de kiezer zijn stembiljet zelf heeft ingevuld) aan de hand van de handtekening op dat oorspronkelijke registratieverzoek.

Langs vorengeschetste weg kan naar het oordeel van de Raad de regeling inzake de uitoefening van het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland op een verantwoorde wijze aanmerkelijk worden verbeterd. Met het oog hierop volgt de Kiesraad ook met belangstelling de ontwikkelingen die – mogelijk reeds eind 2011 en derhalve nog tijdig vóór de eerstvolgende reguliere Tweede Kamer-verkiezing – moeten leiden tot een 'Register van Niet Ingezetenen' (RNI), dat mogelijk als basis kan gaan dienen voor de registratie van de kiesgerechtigdheid van in het buitenland wonende Nederlanders.

De Raad wijst in dit verband tot slot nog op het volgende. Thans is ten aanzien van alle verkiezingen de kleur 'rood' voorgeschreven voor wat betreft het uitbrengen van de stem. Hiervoor is destijds gekozen vanwege het goede onderscheidende karakter van deze kleur, hetgeen snelheid en zorgvuldigheid

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 31

van het telproces ten goede komt. De Raad stelt zich voor dat deze rode kleurverplichting in relatie tot het stemmen door Nederlanders in het buitenland wordt losgelaten. Hiertoe wijst de Raad er allereerst op, dat velen van hen ook aan lokale verkiezingen in het buitenland zullen meedoen en voor die verkiezingen zullen mogelijk andere (of geen) kleurverplichtingen gelden. Voor Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen vasthouden aan de kleur 'rood' kan aldus bij deze kiezers tot verwarring leiden. Bovendien moet hierbij nog worden bedacht dat in ons land bij verkiezingen het rode potlood van overheidswege ter beschikking wordt gesteld – nl. in de stemhokjes – , terwijl niet iedere kiezer in het buitenland thuis zal beschikken over een dergelijk rood potlood. De Kiesraad acht het in relatie tot Nederlanders in het buitenland loslaten van de verplichting tot het gebruik van de rode kleur ook aanvaardbaar, gelet op het minder grote aantal stemmen vanuit het buitenland. Hierdoor kan het gebruik van ook andere kleuren dan rood minder bezwaarlijk worden geacht voor het telproces. Zeker zal dit het geval zijn bij gebruik van elektronische scanapparatuur bij de stemopneming (zie hierna, ad D).

Mogelijk kan langs de hiervóór aangegeven weg ook een vermindering worden gerealiseerd van het aantal ongeldige stemmen vanuit het buitenland. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 bedroeg dit aantal 1.270, zijnde 3,6% van het totaal per brief uitgebrachte aantal stemmen (35.157)⁹, waar dit percentage 0,2 (18.147) bedroeg in relatie tot het in totaal in binnen- en buitenland uitgebrachte aantal ongeldige stemmen.

ad B. Stembureaus

Zoals al in eerdere adviezen van de Kiesraad aan de orde kwam, zou de Raad nogmaals willen wijzen op het grote belang van het werk van stembureauleden voor de daadwerkelijke uitvoering van verkiezingen¹⁰. Stembureauleden dragen een zware verantwoordelijkheid voor het verloop van de verkiezing. Het spreekt dan ook voor zich dat het selectie- en vervolgens instructieproces van de (plv.) leden van stembureaus serieus en nauwgezet ter hand dient te worden genomen.

De Kiesraad onderkent in dit verband ook het belang van goede wetgeving. Heldere, begrijpelijke formuleringen helpen de leden van stembureaus bij hun werkzaamheden. Onduidelijkheid hierover leidt mogelijk tot verschillende wetstoepassingen en die leiden op hun beurt weer tot onrust en onbegrip bij bevolking, media e.a.

⁹ Bij de Europese Parlementsverkiezing van 2009 bedroeg het aantal ongeldige briefstemmen zelfs 4,4% (1.262).

¹⁰ Zie o.m.:

- Advies Kiesraad d.d. 7 december 2009 (kenmerk 2009-0000715074);
- Advies Kiesraad d.d. 4 november 2008 (kenmerk 2008-0000535308);
- Advies Kiesraad d.d. 22 januari 2008 (kenmerk 2008-0000029085);
- Advies Kiesraad d.d. 16 november 2007 (kenmerk 2007-0000489923).

Al deze adviezen zijn te raadplegen via de website van de Kiesraad www.kiesraad.nl.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
9 van 31

De Kiesraad merkt op dat de gang van zaken in het stembureau ook een onderdeel van het verkiezingsproces is waarover kiezers opmerkingen maken, zo bleek de Raad na controle van alle processen-verbaal van stembureaus waarin kiezers bezwaren hadden laten aantekenen bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni jl.

De Kiesraad zou in deze paragraaf kort willen ingaan op de navolgende punten:

1. benoeming en instructie (plv.) stembureauleden;
2. stemgeheim;
3. overvolle stembussen;
4. meerdere stembureaus op één locatie;
5. instructie aan kiezers.

ad B.1. Benoeming en instructie (plv.) stembureauleden

De huidige Kieswet bepaalt dat de colleges van Burgemeester en Wethouders tijdig voor iedere verkiezing de leden en een voldoende aantal plaatsvervangers dienen te benoemen. De wet stelt geen verdere eisen aan deze benoeming, noch aan de instructie van stembureauleden en hun plaatsvervangers.

De Raad liet u eerder, nl. in zijn advies van 4 november 2008 ¹¹, weten vooralsnog niet overtuigd te zijn van de noodzaak om in de Kieswet een onverenigbaarheid op te nemen wat betreft de combinatie stembureaulid en kandidaat voor een bepaalde verkiezing. De Raad onderschrijft dit standpunt nog onverminderd en blijft er voldoende vertrouwen in houden dat de gemeentebesturen hier in de praktijk verstandig mee om zullen gaan.

In dit verband merkt de Raad ook op de indruk te hebben dat scholing en instructie van stembureauleden – en niet te vergeten van de thans in veel gevallen speciaal ingezette tellers – onder invloed van de afgelopen twee verkiezingen een nieuwe impuls heeft gekregen. De Kiesraad spreekt zijn waardering uit voor de tijd en energie die gemeenten hebben besteed aan de instructie van stembureauleden. Ook het van rijkszijde ontwikkelde voorlichtings- en instructiemateriaal, dat de gemeenten kosteloos is aangereikt, en dat nader is uiteengezet tijdens samen met het secretariaat van de Kiesraad georganiseerde instructiebijeenkomsten voor gemeenten, zal hieraan hebben bijgedragen.

De Raad dringt er bij u op aan om ten behoeve van toekomstige verkiezingen in gezamenlijkheid met de Kiesraad voorlichtings- en instructieactiviteiten richting gemeenten te blijven ondernemen.

11 Zie voetnoot 10.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
10 van 31

ad B.2. Stemgeheim

Het stemgeheim, verankerd in onze Grondwet en nader uitgewerkt in wet- en regelgeving, is misschien wel de belangrijkste waarborg in het verkiezingsproces. Dit neemt niet weg, dat zo af en toe toch bij verkiezingen wordt geklaagd over het niet voldoende gewaarborgd zijn van het stemgeheim. Zo ook bij de in 2010 gehouden verkiezingen.

Klachten m.b.t. het niet of niet voldoende waarborgen van het stemgeheim deden zich voor m.b.t. de navolgende punten:

- a. grootte van het stembiljet in combinatie met de opstelling van de stemhokjes;
- b. meerdere personen in één stemhokje;
- c. stemmen per brief;
- d. volmachtstemmen.

ad B.2.a. Grootte stembiljet en opstelling stemhokjes

Ook bij de afgelopen verkiezingen – en m.n. bij de Tweede Kamerverkiezing – hebben kiezers zich erover beklagd dat aanwezige stembureauleden en andere kiezers soms een globale indruk konden krijgen van de stemvoorkeur van een kiezer, m.n. wanneer deze een stem ter rechter- of linkerzijde van het – breed uitgevouwen – stembiljet uitbracht. Ook werd er in een enkel geval op gewezen dat vanaf een hoger gelegen niveau soms zicht bestond op hetgeen zich in de stemhokjes voordeed.

In een onlangs verschenen rapport van een waarnemingsmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR)¹² wordt ook gewezen op de omvang van het stembiljet. In overweging wordt gegeven het formaat van het stembiljet te herzien zodat het voor de kiezer makkelijker wordt om de kandidaat van zijn keuze te vinden en voor de stembureauleden om de stembiljetten te tellen.

Eerder – o.m. in zijn advies van 16 november 2007¹³ – wees de Raad erop dat er spanning kan ontstaan tussen ‘een zodanige inrichting van het stemlokaal dat het stemgeheim is gewaarborgd’ en ‘het voor het publiek zichtbaar moeten zijn van de toegang tot het stemhokje’.

De Raad adviseert een opstelling van het stemhokje voor te schrijven die het stembureau volledig zicht geeft op het stemhokje zodat het zijn taak naar behoren kan uitoefenen en indien nodig handelend op kan treden in geval van ongewenste situaties (bijv. meerdere personen in één stemhokje dan wel ter handhaving van de orde). Hierbij is het niet noodzakelijk dat het stembureau zicht heeft op de opening van het stemhokje. Tegelijkertijd kan naar het oordeel van de

¹² Zie www.osce.org.

¹³ Zie voetnoot 10.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
11 van 31

Raad de huidige bepaling dat de toegang tot het stemhokje zichtbaar moet zijn voor het publiek, geschrapt worden (art. J 16). Hierdoor zal het in de praktijk mogelijk worden de stemhokjes zodanig te draaien dat het publiek geen inkijk meer wordt gegund en degenen die hun stem uitbrengen zich niet langer 'in de rug bespied voelen'.

De Raad zou in dit verband voorts nog een opmerking willen maken over gordijntjes. Een onderwerp, dat ook rond de verkiezingen van dit jaar wederom in de publieke belangstelling stond. Verplichte invoering van gordijntjes in stemhokjes is ooit – in 1951, in het ontwerp voor een nieuwe Kieswet – overwogen, maar uit het wetsvoorstel geamendeerd vanwege vooral het kostenaspect. Inmiddels wordt alom aangenomen dat uit het ontbreken van een hiertoe strekkende bepaling in de Kieswet moet worden afgeleid dat gordijntjes niet tot de mogelijkheden behoren. De Kiesraad hecht aan een uniforme bepaling voor alle gemeenten en voelt niet voor een evt. invoering van gordijntjes, te meer nu naar zijn mening met de hierboven voorgestelde opstelling van een stemhokje, voorkomen wordt dat anderen 'meekijken'.

ad B.2.b. Meerdere mensen in één stemhokje

Met name bij de gemeenteraadsverkiezingen deden zich in diverse gemeenten ter zake problemen voor. De Kiesraad is van mening dat de wetgeving (art. J 28) op dit punt voldoende helder is: kiezers mogen zich in een stemhokje alleen dan laten bijstaan, indien zij vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven bij het uitbrengen van hun stem. Het is de verantwoordelijkheid van de stembureaus om toe te zien op de naleving van deze bepaling. De Kiesraad heeft tot zijn genoegen geconstateerd dat in het door het ministerie van BZK ontwikkelde instructiemateriaal hier thans ook de nodige aandacht aan wordt geschonken.

Minder enthousiast is de Raad over het in zijn ogen te rigide standpunt dat ook jonge kinderen hun ouders of andere familieleden niet mogen vergezellen in een stemhokje. Uitgangspunt dient te zijn dat geen ongewenste beïnvloeding bij het uitbrengen van de stem behoort plaats te vinden. Het is evident dat om die reden niet kan worden toegestaan dat meerdere kiesgerechtigden één stemhokje binnengaan. Naar het oordeel van de Kiesraad is echter even evident dat van ongewenste beïnvloeding evenmin sprake kan zijn bij aanwezigheid van jonge kinderen in een stemhokje. De Raad zou het voor het overige aan de praktijk – het oordeel van het stembureau – willen overlaten om hiermee in voorkomende gevallen verstandig om te gaan.

ad B.2.c. Stemmen per brief

De Kiesraad is ter ore gebracht dat in een enkel geval het stemgeheim niet afdoende is gewaarborgd bij het stemmen per brief. Dit zou het geval zijn wanneer een kiezer zijn stembescheiden (stembiljet en briefstembewijs) retourneert in één enveloppe dan wel in twee, maar daarbij nalaat de enveloppe

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
12 van 31

met het stembiljet dicht te plakken. Een ambtenaar op de ambassade dan wel bij de gemeente Den Haag zou alsdan kunnen nagaan hoe er door een kiezer is gestemd.

De Kiesraad is van mening dat, wanneer door kiezers niet wordt gehandeld op een wijze als in de wet voorgeschreven, het risico op het niet gewaarborgd zijn van diens stemgeheim (en het risico van het terzijde leggen van de stembescheiden ingevolge art. M 11) bij die kiezer zelf ligt.

Een tweede geval dat de Raad in dit verband ter ore kwam betrof de – kennelijke – omstandigheid dat in een enkel geval een briefstembureau in het buitenland slechts één briefstem ontving. Ook in dat geval komt het stemgeheim in gevaar.

De Kiesraad adviseert u bij volgende Tweede Kamerverkiezingen het aantal in te richten briefstembureaus nog eens te bezien. Met name in niet-EU landen waar slechts (zeer) weinig kiesgerechtigde Nederlanders woonachtig zijn, bestaat naar de overtuiging van de Kiesraad geen behoefte aan inrichting van een briefstembureau op de ambassade. De Raad roept in dezen ook in herinnering de voorstellen die hij hiervóór in dit advies heeft gedaan ter optimalisering van de procedure van stemuitbrenging vanuit het buitenland.

ad B.2.d. Volmachtstemmen

In het eerdergenoemde rapport van OVSE/ODIHR wordt opnieuw¹⁴ aandacht gevraagd voor het stemmen d.m.v. de zgn. onderhandse volmachtverlening. In het rapport wordt, onder verwijzing naar het rapport 'Stemmen met vertrouwen'¹⁵, opgemerkt dat het stemgeheim niet verzekerd is bij het volmachtstemmen.

De Kiesraad deelt de kritiek vanuit de OVSE niet. Uitgangspunt bij onderhandse volmachtverlening is dat de kiezer die verhinderd is op de dag van stemming zelf te gaan stemmen een persoon zoekt die hij voldoende vertrouwt om voor hem te stemmen op een door hem aangeduide kandidaat en partij. Als dit al te zien is als een inbreuk op het stemgeheim – de kiezer geeft zijn stemgeheim a.h.w. vrijwillig af – dan acht de Raad dit een in de Nederlandse context aanvaardbare inbreuk.

Wél dient ter zake natuurlijk te worden gezorgd voor een zorgvuldige, met waarborgen omklede, procedure, ter voorkoming van onrechtmatigheden en ongewenste effecten. De Raad is van mening dat de huidige wettelijke regeling hieraan voldoet.

¹⁴ Al eerder werd hiervoor van de zijde van de OVSE/ODIHR aandacht gevraagd, nl. in het 'Election Assessment Mission Report' d.d. 12 maart 2007, opgesteld n.a.v. de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2006.

¹⁵ Het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces van 27 september 2007, ook te raadplegen via www.kiesraad.nl

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
13 van 31

De Kiesraad heeft kennis genomen van het rapport van de gemeentelijke Amsterdamse Ombudsman van 8 juni 2010¹⁶. Hieruit blijkt dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de vraag of er in het stemlokaal een onderhandse volmacht kan worden verleend. De Kieswet verbiedt dit niet. Wellicht kan worden gesteld dat het in strijd is met de geest van de wet. Het verlenen van een volmacht is bedoeld voor die kiezers die op de dag van stemming niet zelf in persoon hun stem kunnen uitbrengen en bij een onderhandse volmachtverlening in het stemlokaal bevindt de volmachtgever zich al in het stemlokaal. Echter, er zijn ook andere redenen waarom een kiezer een volmacht wenst af te geven, bijvoorbeeld omdat in het stemlokaal blijkt dat het niet is toegestaan dat hij zich bij het uitbrengen van de stem laat bijstaan. De Raad hecht voor de praktijk aan duidelijkheid op dit punt en geeft u in overweging na te gaan of de huidige wettelijke bepaling aanpassing behoeft.

Tot slot maakt de Kiesraad hier een aantal opmerkingen over het ronselen van volmachten (art. Z 8). Waar hierbij aanvankelijk werd gedacht aan het huis aan huis inzamelen van volmachten, zien we nu dat kiezers met behulp van moderne communicatiemiddelen als internet en e-mail worden benaderd om een volmacht te verlenen. Politieke partijen plaatsen via hun website een algemene oproep aan kiezers om contact op te nemen met het partijsecretariaat indien zij geen (geschikte) potentiële gemachtigde kennen. Het is voor de praktijk van belang dat duidelijk wordt wat wel en niet geoorloofd is. De Raad verzoekt u dit te onderzoeken en is bereid aan dit onderzoek zijn medewerking te verlenen.

ad B.3. Overvolle stembussen

Bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 is melding gemaakt van (te) volle stembussen in een aantal stembureaus. In goede samenspraak met het ministerie van BZK is direct een oplossingsrichting geformuleerd en in een Nieuwsbrief (13) van het ministerie aan de gemeenten bekend gemaakt.

De Kiesraad ziet geen reden voor het treffen van nadere maatregelen ter zake. Genoemde gebeurtenissen hebben er ongetwijfeld aan bijgedragen dat gemeenten doordrongen zijn van het belang van het beschikbaar hebben van extra stembuscapaciteit.

ad B.4. Meerdere stembureaus op één locatie

In de eerder genoemde rapportage wijst de Amsterdamse Ombudsman op enkele mogelijke problemen bij inrichting van meerdere stembureaus op één locatie: krappe ruimtes, onoverzichtelijk, te veel kiezers in één ruimte, te weinig ruimte voor het tellen van stembiljetten.

¹⁶ Zie voetnoot 1.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
14 van 31

De Kiesraad heeft begrip voor deze bezwaren en geeft u in overweging hieraan aandacht te besteden in de voorlichting en instructie richting gemeenten. In de wetenschap dat het vinden van geschikte locaties voor stembureaus veelal niet een eenvoudige zaak is, en gelet ook op de praktische voordelen van meerdere stembureaus op één locatie, voelt de Raad vooralsnog niet voor beperkende maatregelen ter zake. De Raad heeft vernomen dat er positieve ervaringen zijn met het inzetten van bodes die de kiezers waar nodig begeleiden naar het stemhokje.

ad B.5. Instructie aan kiezers

In de Kieswet is in art. J 16, derde lid, voorgeschreven dat zich in ieder stemhokje een handleiding voor de kiezer dient te bevinden. Het is de Kiesraad bekend dat dit voorschrift in de praktijk niet steeds letterlijk wordt nageleefd. In de plaats daarvan wordt thans in veel stembureaus gebruik gemaakt van het instructiemateriaal dat het ministerie van BZK heeft laten ontwikkelen. Dat dit instructiemateriaal zich in de regel niet in de stemhokjes, maar elders, in het lokaal pleegt te bevinden zodat de kiezer terwijl hij wacht dit kan bekijken, komt de Raad alleszins begrijpelijk voor. Stemhokjes zijn ook een minder geschikte plek voor bestudering van stemprocedures door een kiezer. Dit zo zijnde, geeft de Raad u in overweging de tekst van dit artikel aan te passen en meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk.

ad C. Identificatieplicht

Bij de dit jaar gehouden verkiezingen bleek dat het thema 'identificatieplicht' in relatie tot stemuitbrenging een issue is waar een deel van de kiezers moeite mee blijft houden. Ongeveer een vijfde deel van de bezwaren die kiezers bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni jl. in het proces-verbaal van het stembureau lieten aantekenen, had hier betrekking op.

De van regeringszijde afgekondigde – tijdelijke – maatregel, dat kiezers zich bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni ook konden legitimeren met een max. vijf jaar verlopen paspoort, rijbewijs of identiteitskaart, zal er mogelijk toe hebben bijgedragen dat meer kiezers daadwerkelijk in persoon hun stem hebben uitgebracht. De Raad wacht met belangstelling de resultaten af van het in de brief van de minister van Justitie en u aan de Tweede Kamer, d.d. 9 april 2010, aangekondigde onderzoek naar een meer permanente voorziening.

De Raad merkt voorts nog op dat het in de voorlichting van de zijde van het ministerie én op de stempas hanteren van de bewoordingen 'geldig identiteitsdocument' in de praktijk in relatie tot een max. vijf jaar verlopen document bij kiezers voor de nodige verwarring heeft gezorgd. De Raad geeft u in overweging deze formulering aan te passen met het oog op de provinciale statenverkiezingen van 2011.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
15 van 31

ad D. Stem- en telproces

Een van de meest wezenlijke elementen van het gehele verkiezingsproces is het tellen der stemmen. Tegelijkertijd is het een onderwerp dat niet altijd die aandacht heeft gekregen die het eigenlijk verdient. Dat zal mogelijk te maken hebben gehad met de omstandigheid dat de stemopneming de afgelopen decennia in veruit de meeste gemeenten plaatsvond langs geautomatiseerde weg, nl. met behulp van een druk op de knop (van de elektronische stemmachine). Handmatige telling van stemmen door stembureauleden vond in de praktijk niet of nauwelijks nog plaats. Dit beeld veranderde drastisch toen in 2006 en 2007 werd besloten de goedkeuring van de verschillende soorten op dat moment in gebruik zijnde elektronische stemmachines in te trekken. Vanaf dat moment moest er weer met stembiljetten en met het rode potlood worden gestemd en moesten die stembiljetten ook weer met de hand worden geteld.

Bij gelegenheid van het overleg met de Vaste Commissie voor BZK van de Tweede Kamer d.d. 13 april 2010 verklaarde u zich onverminderd tegenstander van een spoedige herinvoering van de elektronische stemmachine in ons land. Wél gaf u aan bereid te zijn evt., namelijk wanneer de Kamer dat ook zou vinden, te willen nadenken over (1) een mogelijk gebruik van elektronische hulpapparatuur bij het tellen van stembiljetten en (2) mogelijke centralisatie van het tellen van stembiljetten.

De Kiesraad zou in relatie tot het vorenvermelde allereerst willen opmerken dat de afgelopen twee verkiezingen hebben laten zien dat aan de huidige wijzen van stemuitbrenging en stemopneming bepaaldelijk bezwaren zijn verbonden.

Onderzoek dat u n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen heeft laten uitvoeren naar de duur van het telproces in stembureaus laat zien dat handmatige telling van stembiljetten gemiddeld 16 minuten per 100 stemmen duurde. Datzelfde onderzoek laat zien dat 15% van de gemeenten er niet in slaagde om op de verkiezingsdag voor 24.00 uur de uitslag bekend te hebben. De Kiesraad beschikt niet over cijfers t.a.v. de Tweede Kamerverkiezing, maar acht het, gegeven de grotere opkomst bij die verkiezing en het grotere aantal kandidaten, niet onwaarschijnlijk dat dit percentage bij die verkiezing nog hoger lag. Van belang is voorts op te merken dat de ervaring leert dat de kans op het maken van (tel)fouten toeneemt naarmate mensen vermoeider raken.

Kijkend naar de gang van zaken bij de dit jaar gehouden verkiezingen, komt het de Kiesraad wenselijk voor om op zo kort mogelijke termijn over te gaan tot introductie van elektronische hulpmiddelen (scanapparatuur) bij de stemopneming. De Raad biedt gaarne zijn deskundigheid aan bij het ten aanzien van dergelijke hulpmiddelen formuleren van vereisten en randvoorwaarden. De werkzaamheden van de stembureaus kunnen hiermee sterk worden vereenvoudigd. Voor het geval invoering van het gebruik van elektronische

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
16 van 31

scanapparatuur eerst op langere termijn te realiseren is, roept de Raad in herinnering zijn eerdere advies aan u om de sluitingstijden van stembureaus terug te brengen van 21.00 uur tot 20.00 uur¹⁷.

Verdere automatisering van het stemproces acht de Kiesraad op termijn zeker denkbaar. In het eerdergenoemde rapport van OVSE/ODIHR oordeelt de waarnemingsmissie dat de beslissing om het gebruik van stemmachines niet meer toe te staan een passende maatregel was in het licht van de risico's voor de integriteit van het verkiezingsproces die in 2006 werden geïdentificeerd. De waarnemingsmissie laat zich in haar rapport niet uit over een eventueel gebruik van stemmachines in de toekomst.

De Raad heeft er kennis van genomen dat vanuit gemeentelijke kring – onder meer vanuit de VNG en het Genootschap van Burgemeesters – is aangedrongen op spoedige herinvoering van elektronische stemmachines in ons land. De Raad begrijpt de hieraan ten grondslag liggende argumentatie en wijst op het belang van het garanderen van de voor een zuiver en integer verkiezingsproces noodzakelijke waarborgen als transparantie en controleerbaarheid. Het zijn naar de overtuiging van de Kiesraad deze waarborgen, die het toetsingskader dienen te vormen voor een evt. hernieuwde invoer van elektronische stemmachines in ons land. Zaken als snelheid en gemak van stemuitbrenging en uitslagberekening, alsmede efficiency, acht de Kiesraad in dezen zeker van belang, maar hieraan kan en mag nooit doorslaggevend betekenis toekomen, net zo min als het aanbod van de markt leidend kan zijn.

Met het oog hierop, geeft de Raad u in overweging om op korte termijn over te gaan tot vaststelling van kwaliteitseisen waaraan eventuele elektronische stemmachines en hiervoor (en voor elektronische scanapparatuur) geldende software dienen te voldoen. Ook voor dit onderwerp geldt dat de Raad u zijn kennis en deskundigheid aanbiedt en gaarne bij verdere ontwikkelingen ter zake wordt betrokken.

Wat betreft de door u geopperde gedachte om mogelijk over te gaan op een vorm van centrale telling van stembiljetten, merkt de Raad reeds thans op vooralsnog niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid hiervan. Tegenover de vermoedelijk te behalen efficiencywinst staan ook mogelijke bezwaren, zoals:

- veiligheidsrisico's bij vervoer van stembiljetten en
- verminderde controlemogelijkheden (incl. mogelijkheden tot het indienen van bezwaren) voor kiezers.

¹⁷ Advies Kiesraad d.d. 28 augustus 2009 (kenmerk 0000429019), zie www.kiesraad.nl.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
17 van 31

Een volgende opmerking hier gaat over (totaal)tellingen die niet kloppen bij de stemopneming. In de praktijk komt het nogal eens voor dat bij controle van de processen-verbaal N 10 blijkt dat een of meer van de vele (totaal)tellingen niet kloppen. Dit stelt – uiteraard – de ambtenaren die zijn belast met de invoer van gegevens in de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV, zie hierna, ad F) voor problemen. Immers, van welke getallen moeten zij daarbij uitgaan? Soms is het in overleg met de stembureauvoorzitters alsnog mogelijk om de juiste getallen te achterhalen. Soms ook is het duidelijk dat het om evidente rekenfouten gaat. De Kiesraad heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat in laatstgenoemd geval de aantallen genoemd in het proces-verbaal ambtshalve moeten kunnen worden gecorrigeerd, maar dat daarvoor in feite wel een wettelijke basis noodzakelijk is¹⁸. Immers, het corrigeren van processen-verbaal van stembureaus is een ingrijpende zaak, waartoe niet lichtvaardig dient te worden overgegaan. De Raad onderschrijft dit standpunt nog onverminderd en dringt derhalve opnieuw bij u aan op het creëren van een wettelijke basis hiervoor. In een aantal restgevallen gaat het evenwel om onverklaarde telverschillen, waarvoor thans eigenlijk geen adequate wettelijke oplossing voor handen is.

Het is de Kiesraad bekend dat ‘de praktijk’ dit probleem nogal eens meent te moeten oplossen door het openmaken van de verzegelde pakken met stembiljetten en door het opnieuw tellen daarvan. De Kiesraad heeft zich steeds tegen een dergelijke praktijk uitgesproken, aangezien een wettelijke basis hiervoor ontbreekt en het zonder wettelijke waarborgen openen van pakken met stembiljetten bepaald niet zonder risico’s is.

Tijdens de in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni gehouden instructiebijeenkomsten voor gemeenten is van de zijde van de Kiesraad en het ministerie van BZK aangegeven dat in geval van onverklaarde telverschillen bij de invoer van gegevens in OSV een keuze zal moeten worden gemaakt voor de meest voor de hand liggende data. Een keuze, die vervolgens nader ware toe te lichten in een bijlage bij het model N 11 (= gemeentelijke totaaltellingen, te zenden aan de hoofdstembureaus). Dat is door sommige gemeenten ook gedaan, zoals de Kiesraad heeft kunnen constateren na bestudering van deze bijlagen, opgevraagd bij de hoofdstembureaugemeenten.

De Raad stelt voor om juist met het oog op die onverklaarde telverschillen een wettelijke voorziening te creëren voor het op gemeentelijk niveau – onder verantwoordelijkheid van de burgemeester – in uitzonderingsgevallen, nl. uitsluitend indien en voor zover dat met het oog op de uitslagberekening noodzakelijk voor komt, openen van verzegelde pakken met stembiljetten en het opnieuw tellen daarvan. Onderstreept dient te worden dat het openen van verzegelde pakken met stembiljetten een absolute uitzondering dient te blijven en

¹⁸ Advies van de Kiesraad d.d. 7 december 2009 (zie voetnoot 10).

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
18 van 31

dat telverschillen in beginsel op een 'normale' manier tot een oplossing dienen te worden gebracht. Voor de 'restcategorie' onverklaarde telschillen acht de Raad het belangrijk om die in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces van uitslagberekening te constateren en te herstellen. Het vermelden van 'onverklaarde telverschillen' in een bijlage bij het gemeentelijk proces-verbaal N 11, het toezenden daarvan aan de hoofdstembureaus en vervolgens het kennis nemen daarvan door het centraal stembureau ten behoeve van het uit te spreken oordeel over de regelmatigheid van de verkiezing, heeft de Raad als een tijdelijke – informele – 'oplossing' gezien, in afwachting van het treffen van een adequate wettelijke voorziening ter zake.

Het moge tot slot duidelijk zijn dat een snelle, zorgvuldige wijze van herstel van onduidelijkheden en fouten op gemeentelijk niveau ook van belang kan worden geacht ter voorkoming van evt. hertellingen achteraf (zie hierna, ad G).

Een laatste korte opmerking hier gaat over de turflijst. Deze lijst vormt een hulpmiddel bij het tellen. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of de turflijst onderdeel uitmaakt van het model N 10-1 en om die reden ook samen met het proces-verbaal overgebracht dient te worden naar het hoofdstembureau (art. N 12). Naar het oordeel van de Raad dienen beide vragen ontkennend beantwoord te worden en hij verzoekt u om hieraan in het instructiemateriaal aandacht te besteden.

ad E. Stemmen door personen verblijvende in instellingen

(1) Een onderwerp dat rond beide verkiezingen in 2010 speelde, betref de uitoefening van het kiesrecht door m.n. mensen met een verstandelijke beperking. Berichten in de pers over het door medewerkers van zorginstellingen weggooien van stempassen van bewoners van deze instellingen leidden tot verschillende kamervragen¹⁹. De Kiesraad heeft kennisgenomen van uw beantwoording van de verschillende vragen en van door u ter zake genomen nadere initiatieven en meent dat de praktijk hiermee thans voldoende duidelijkheid is geboden wat betreft interpretatie en praktische uitwerking van de huidige regeling.

Wél acht de Raad het wenselijk dat vanuit strafrechtelijk oogpunt nog eens goed wordt nagegaan of op dit moment een voldoende wettelijk instrumentarium voor handen is om een evt. geval van het zich oneigenlijk toe-eigenen van stempassen adequaat strafrechtelijk te kunnen aanpakken²⁰. De Raad geeft u in overweging ter zake in overleg te treden met de Minister van Justitie.

19 Vgl. vragen van de leden der Tweede Kamer Sap (Kamervragen <Aanhangsel> 2009-2010, 2032), Smilde (Kamervragen <Aanhangsel> 2009-2010, 2496), Anker (Kamervragen <Aanhangsel> 2009-2010, 2497) en Thieme (Kamervragen <Aanhangsel> 2009-2010, 2498).

²⁰ De Raad vraagt zich in dit verband onder meer af of het algemene artikel in het Wetboek van Strafrecht dat ziet op vernieling (art. 350) in dezen als een adequate voorziening kan worden gezien.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
19 van 31

(2) Een zaak die rond de Tweede Kamerverkiezing van juni ook speelde, betrof de inrichting van een stembureau in een tbs-inrichting. De Kiesraad is van oordeel dat stembureaus in beginsel algemeen toegankelijk dienen te zijn en heeft zich om die reden altijd uitgesproken tegen de inrichting van speciale stembureaus in (straf)inrichtingen of tehuizen. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni jl. is door de gemeente Albrandswaard bij wijze van proef een stembureau ingericht in tbs-kliniek 'De Kijvelanden', toegankelijk voor ingezetenen van dit forensisch psychiatrisch centrum én voor overige kiezers.

De Raad gaat ervan uit dat dit gemeentelijk initiatief in uw evaluatie n.a.v. de Tweede Kamerverkiezing wordt betrokken en is benieuwd naar uw oordeel over deze proef ²¹.

ad F. Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV)

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart en de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 is de in opdracht van de Kiesraad ontwikkelde software voor geautomatiseerde vaststelling van verkiezingsuitslagen "Ondersteunende Software Verkiezingen" (OSV) gebruikt door politieke partijen, (hoofd)stembureaus en de centrale stembureaus. Dit zowel ter ondersteuning van de kandidaatstelling als ter berekening en vaststelling van de uitslag. Na afloop van de gemeenteraadsverkiezingen is onder de gebruikers een evaluatie uitgevoerd. Verbeterpunten, die zich met name richtten op de gebruiksvriendelijkheid, konden vóór de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni nog slechts in zeer beperkte mate in de software worden doorgevoerd. Een grondiger aanpassing wordt momenteel – met het oog op de in 2011 te organiseren verkiezingen – uitgevoerd.

Inmiddels zijn we sinds de formulering van eisen aan verkiezingssoftware ²² ruim twee jaar en drie verkiezingen verder. De Kiesraad heeft, gelet op de ervaringen met het gebruik van de software, maar ook gezien de mogelijkheid dat op niet al te lange termijn andere aanbieders van dergelijke software zich eveneens op deze markt gaan bewegen, nog eens kritisch gekeken naar de eisen en de software.

De Kiesraad herhaalt allereerst het belang van een wettelijke grondslag voor het gebruik van verkiezingssoftware dat voldoet aan de door u gestelde eisen, eerder aan u kenbaar gemaakt bij advies van 4 november 2008 ²³. Met name in de

²¹ De Raad heeft er kennis van genomen dat zich in de praktijk bij de uitvoering geen problemen van welke aard dan ook hebben voorgedaan. Bij deze proef hebben 55 personen uit de kliniek hun stemrecht in persoon kunnen uitoefenen. Voorts hebben nog 14 personen van buiten de kliniek het (openbare) stembureau bezocht. De geringe opkomst wordt deels verklaard uit de terughoudende communicatie in de aanloop naar de verkiezingen.

²² Zie Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VII, nr. 55.

²³ Zie voetnoot 10.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
20 van 31

aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing bleek – wederom – onduidelijkheid te bestaan bij een aantal gebruikers (gemeenten) over de vraag of men evt. ook software zou mogen gebruiken die niet (volledig) voldeed aan de gestelde eisen. Naar aanleiding van deze signalen is, mede op verzoek van de Raad, door het ministerie van BZK begin juni 2010 aan de gemeenten een Nieuwsbrief (12) gezonden. De Raad is op de hoogte van het feit dat een grondslag voor het gebruik was opgenomen in het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces, maar dit wetsvoorstel is nog altijd niet bij het parlement aanhangig gemaakt. Wat hiervan ook de reden moge zijn, de Raad geeft u in ieder geval in overweging om thans met spoed te zorgen voor een wettelijke basis. Een dergelijke basis is noodzakelijk om problemen en vragen in de (nabije) toekomst te voorkomen.

Met het ontbreken van een wettelijke grondslag hangt samen de op dit moment bestaande onduidelijkheid over de vraag wie kan beslissen over de daadwerkelijke ingebruikname van de software. Eén van de door u geformuleerde eisen (eis 10) luidt dat *'de programmatuur in opdracht van de centrale stembureaus door een of meer onafhankelijke instanties wordt getoetst voordat de centrale stembureaus de programmatuur accepteren en gebruiken'*. Hoewel het een logische conclusie lijkt, dat een centraal stembureau alleen kan besluiten tot het gebruik van *volledig* goedgekeurde software, adviseert de Raad u dit expliciet te bepalen.

Voorts kan de Raad zich voorstellen dat er, vanwege het belang van het voldoen aan de eisen die nauw samenhangen met de verschillende waarborgen in het verkiezingsproces, toezicht wordt gehouden op het gebruik van goedgekeurde software. Op dit moment zien de eisen hier nog niet op. De Raad geeft u in overweging hierin alsnog te voorzien.

De huidige eisen gelden ten behoeve van de vaststelling van de uitslag van de verschillende verkiezingen. De Kiesraad heeft, als opdrachtgever van de ontwikkeling van OSV, al in 2008 besloten om ook software ter ondersteuning van de kandidaatstelling te laten ontwikkelen²⁴. Hierbij achtte de Raad het noodzakelijk dat ook die software voldoet aan de door u gestelde eisen, gelet op de praktische samenhang tussen kandidaatstelling en uitslagvaststelling. In verband hiermee adviseert de Kiesraad u de eisen aan te passen, in die zin, dat deze ook van toepassing worden verklaard op software die de kandidaatstellingsprocedure ondersteunt.

Hiervóór is al genoemd de mogelijkheid dat op niet te lange termijn ook andere aanbieders op de markt gaan komen met geautomatiseerde verkiezingssoftware die op zich voldoet aan de huidige, door u geformuleerde, eisen. Een eventuele

²⁴ OSV is opgebouwd uit zes programma's: de programma 0 t/m 3 ondersteunen de kandidaatstelling en de programma's 4 en 5 hebben betrekking op de berekening en vaststelling van de uitslag.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
21 van 31

situatie met meerdere goedgekeurde softwarepakketten naast elkaar vraagt bijzondere aandacht, m.n. in relatie tot provinciale statenverkiezingen en Tweede Kamerverkiezingen. Duidelijk moge zijn, dat een proces van berekening en vaststelling van een verkiezingsuitslag op geen enkele wijze in gevaar mag komen, doordat bijv. een bestand afkomstig uit softwarepakket A niet zou kunnen worden ingelezen in pakket B. Met het oog hierop adviseert de Kiesraad u om een nieuwe eis op te nemen, inhoudende dat systemen (en bestanden) compatibel dienen te zijn, waarbij de Raad de thans bij alle verkiezingen in gebruik zijnde – en aan alle eisen voldoende – software OSV tot uitgangspunt zou willen nemen.

Onduidelijkheid bestaat voorts met betrekking tot het volgende. In opdracht van het centraal stembureau voor de Tweede Kamerverkiezingen is ten behoeve van de vaststelling van de uitslag van deze verkiezingen software ontwikkeld (OSV). Deze software is – kosteloos – ter beschikking gesteld aan de centrale stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen en is ook door deze organen gebruikt bij de dit jaar gehouden gemeenteraadsverkiezingen. De Raad signaleert dat de huidige eisen niet voorzien in een situatie van ‘doorwerking van goedkeuring’ naar andere verkiezingen. Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel dat in opdracht van een centraal stembureau voor de gemeenteraadsverkiezingen software wordt getoetst en het blijkt dat die aan de gestelde eisen voldoet, zou deze software dan ook ‘automatisch’ mogen worden toegepast bij bijvoorbeeld Tweede Kamerverkiezingen, zoals OSV thans (in, in opdracht van de Kiesraad, aangepaste vorm) ook wordt toegepast bij gemeenteraadsverkiezingen? De Raad zou deze vraag ontkennend willen beantwoorden, maar acht het van belang dat op dit punt volstrekke duidelijkheid wordt geboden.

De Kiesraad verwijst voorts nog naar zijn eerdere advies van 28 augustus 2009²⁵ waarin de Raad aangaf dat het wenselijk moet worden geacht om twee van de door u geformuleerde eisen aan te passen c.q. te verduidelijken. Het betreft in de eerste plaats eis 4c, de eis van de ‘open source’. Verzocht wordt de eis zo aan te passen, dat ook gekozen kan worden voor een licentiemodel anders dan die, welke zijn opgenomen in het ‘Aktieplan Nederland in Open Verbinding’. Dit, omdat de Kiesraad het niet wenselijk acht dat een derde de broncode aanpast voor andere verkiezingen dan die op basis van de Kieswet worden gehouden en de op basis van die aangepaste broncode gecompileerde software (commercieel) op de markt gaat distribueren. In de tweede plaats gaat het om eis 9, de eis van de formele methoden. De Kiesraad herhaalt hier zijn verzoek de eis aan te passen door te kiezen voor een methode die beter aansluit bij de soort software, zonder afbreuk te doen aan het doel van deze eis, namelijk de werking van de

²⁵ Advies Kiesraad d.d. 28 augustus 2009 (kenmerk: 2009-0000429019), zie www.kiesraad.nl.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
22 van 31

software, met behulp van onderliggende documentatie, transparant en controleerbaar maken.

Tot slot merkt de Kiesraad in relatie tot OSV – aanvullend – nog op dat de Raad inmiddels heeft besloten zich meer ten principale te moeten buigen over de vraag of, in het licht van de mogelijke komst van andere aanbieders van software als hier bedoeld, in de verdere ontwikkeling en het beheer van OSV ook in de toekomst een rol voor de Raad is weggelegd. De Raad zal u hierover te gelegener tijd nader informeren.

ad G. Hertellingen

De gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart jl. gingen gepaard met hertelling van stemmen in een vijftiental gemeenten ²⁶.

Uit deze hertellingen zijn onder meer de navolgende conclusies te trekken:

1. de hertellingen vonden plaats om uiteenlopende redenen, waarvan de belangrijkste toch waren kleine verschillen in stemmenaantallen tussen partijen al dan niet in combinatie met mogelijke onregelmatigheden bij de stemopneming dan wel anderszins;
2. niet in alle gevallen lijken bij de hertellingen de Kieswettelijke procedures goed te zijn toegepast en
3. de kieswettelijke ruimte voor het uitvoeren van hertellingen is in de praktijk zeer beperkt.

ad G.1. Redenen hertelling

Bij gelegenheid van de algehele herziening van de Kieswet in 1989 werd een beperkend criterium voor hertellingen wel opgenomen in art. P 21 (bevoegdheid centraal stembureau te besluiten tot hertelling), maar niet tevens ook in art. V 4 (bevoegdheid vertegenwoordigend orgaan te besluiten tot hertelling). Er zijn niettemin gevallen bekend waarbij vertegenwoordigende organen toch aansluiting hebben gezocht bij voornoemd criterium ²⁷, hetgeen op zich niet-onbegrijpelijk voor komt. Immers, in geen enkel geval dient lichtvaardig tot hertelling te worden besloten.

De Raad heeft zich in relatie tot het vorenstaande twee vragen gesteld:

- a. is er, kijkend naar de gang van zaken rond de dit jaar gehouden verkiezingen, reden voor aanpassing van het criterium, opgenomen in art. P 21 van de Kieswet?
- b. is er reden om de bevoegdheid van vertegenwoordigende organen om te besluiten tot een hertelling aan een(zelfde) criterium te binden?

²⁶ Het onderwerp 'herstemming' valt buiten het bereik van dit advies. Wel ziet de Kiesraad aanleiding hierover op een later moment nader met u van gedachten te wisselen.

²⁷ Zo oordeelde de Afd. rechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 26-4-1990 een dergelijke handelwijze door een gemeente 'niet in strijd met de Kieswet noch kennelijk onredelijk' (nr. R03.90.2406/Sp133).

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
23 van 31

ad G.1.a. Aanpassing criterium hertelling art. P 21?

De reden voor het in art. P 21 opgenomen criterium voor hertelling werd in de memorie van antwoord door de regering als volgt toegelicht:

“In het verleden werd in verschillende gevallen waarin tot een hertelling werd besloten, de aanleiding daartoe niet gevormd door een ernstig vermoeden van fouten bij de stemopneming, maar door het feit dat tussen de stemmenaantallen van partijen slechts kleine verschillen bestonden. Aangenomen mag worden dat de voorgestelde bepaling de hoofdstembureaus²⁸ ertoe zal brengen niet meer op grond van alleen het bestaan van kleine verschillen in stemmenaantallen tot een hertelling te besluiten.”²⁹

In relatie tot de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 was in een enkel geval het bestaan van kleine verschillen in stemmenaantal tussen partijen de belangrijkste factor om te besluiten tot een hertelling. Dat zo zijnde, rijst de vraag of er niet wellicht reden is voor aanscherping van het criterium.

De Raad ziet geen reden om te komen met een geheel nieuw criterium voor hertellingen. Wél zou naar het oordeel van de Raad kunnen worden overwogen om de tekst van het eerste lid een meer verplichtend karakter te geven en in de tekst expliciet tot uitdrukking te brengen dat een besluit tot hertelling uitsluitend en alleen kan worden genomen in geval van genoemde omstandigheden (en derhalve niet ook nog om andere redenen).

Voorts acht de Raad het wenselijk om, tijdens gezamenlijk door het ministerie van BZK en de Kiesraad te organiseren voorlichtings- en instructiebijeenkomsten, gemeenten te (blijven) wijzen op de juiste interpretatie van art. P 21.

ad G.1.b. Aanpassing art. V 4?

De hiervóór als tweede genoemde vraag beantwoordt de Kiesraad ontkennend. De Kieswetgever heeft in 1989 de algemene beoordelingsvrijheid van het vertegenwoordigend orgaan over de geldigheid van de stemming en de juistheid van de uitslag in het kader van het geloofsbrievenonderzoek niet willen inperken. De Raad respecteert deze opvatting. Vertegenwoordigende organen komt het eindoordeel over een verkiezing toe, waarbij rekening moet kunnen worden gehouden met alle feiten en omstandigheden van het concrete geval. Bij een dergelijke algemene bevoegdheid past naar het oordeel van de Kiesraad niet een deze bevoegdheid beperkend criterium.

ad G.2. Procedure hertelling

De Kieswet gaat ervan uit dat hertellingen plaatsvinden onderscheidenlijk tijdens de zitting van het centraal stembureau tot vaststelling van de verkiezingsuitslag

28 Als gevolg aanvaarding van het amendement Van Otterloo – Rienks (TK 1988-1989, 20 264, nr. 36) kwam de bevoegdheid om evt. te besluiten tot een hertelling bij het centraal stembureau te liggen.
29 Zie Kamerstukken II, 1988-1989, 20 264, nr. 8, p. 69 en 70.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
24 van 31

dan wel tijdens de zitting van het vertegenwoordigend orgaan waarin wordt besloten over de toelating van de benoemd verklaarde leden. Dit betekent derhalve dat de Kieswet niet toestaat dat al op een eerder moment of dat door een ander orgaan wordt besloten tot een hertelling.

Onder verwijzing naar hetgeen hiervóór in dit advies, onder ad D 'Stem- en telproces' is opgemerkt, stelt de Kiesraad thans voor om voor een specifieke uitzonderingssituatie, nl. alleen indien en voor zover dat met het oog op de uitslagberekening noodzakelijk voor komt, in de Kieswet tevens een met waarborgen omklede voorziening te creëren voor het op gemeentelijk niveau – onder verantwoordelijkheid van de burgemeester – openen van verzegelde pakken met stembiljetten en het opnieuw tellen daarvan. De Raad ziet, als gezegd, tevens als een voordeel hiervan dat aldus mogelijk ook hertelling in een latere fase van het proces van uitslagvaststelling kan worden voorkomen.

ad G.3. Tijdsperiode voor hertellingen

Hoofdstuk C van de Kieswet regelt de zittingsduur van de leden van de Tweede Kamer, van provinciale staten en van de gemeenteraden. De regeling komt er op neer dat de "oude" vertegenwoordigende organen aftreden – en de nieuwe aantreden – op donderdag, de achtste dag, na de dag van stemming. In de wetenschap dat de hoofdstembureaus na een verkiezing bijeenkomen op de vrijdag na de dag van stemming, waarna nog de officiële vaststelling en bekendmaking van de verkiezingsuitslag door de centrale stembureaus moet volgen – bij gemeenteraads- en provinciale statenverkiezingen aansluitend in dezelfde zitting en bij Tweede Kamerverkiezingen op de daarop volgende dinsdag – resteren voor het centraal stembureau in de regel slechts enkele dagen voor het uitvoeren van een evt. hertelling. Een kleine hertelling – in slechts één of in enkele stembureaus – zal binnen de huidige Kieswettelijke termijnstelling nog wel kunnen worden uitgevoerd, maar bij omvangrijkere hertellingen zal dit al snel problematisch worden. Dit geldt met name ten aanzien van Tweede Kamerverkiezingen.

De Kiesraad acht dit onaanvaardbaar. Hertellingen moeten, indien noodzakelijk, bij alle verkiezingen kunnen plaatsvinden. Onderstaand doet de Raad enkele voorstellen om dit te realiseren.

In de eerste plaats denkt de Kiesraad aan het treffen van een wettelijke voorziening krachtens welke de eerste samenkomst van vertegenwoordigende organen als uitgangspunt weliswaar gehandhaafd blijft op de achtste dag na de dag van stemming, maar verschuift naar een latere dag, indien en voor zover dat in verband met een uit te voeren hertelling noodzakelijk moet worden geacht.

De Raad wijst erop dat tot 2002 (Wet van 20 december 2001, *Stb.* 705) de termijn tussen dag van stemming en dag van eerste samenkomst 'standaard'

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
25 van 31

dertien dagen bedroeg. In dat jaar werd deze termijn teruggebracht tot acht dagen, omdat regering en parlement het wenselijk oordeelden dat het politieke proces zo spoedig mogelijk na een verkiezing weer zijn gewone gang kan nemen.

In het licht hiervan acht de Kiesraad het een weinig reële gedachte om thans te pleiten voor een algehele terugkeer naar de situatie van vóór 2002. Bovendien is dat ook niet nodig, in de wetenschap dat hertellingen – gelukkig – tot de absolute uitzonderingen behoren. Het creëren van de mogelijkheid van incidentele termijnverlenging tot max. 13 dagen – alleen indien en voor zover naar het oordeel van het centraal stembureau noodzakelijk met het oog op een hertelling – ziet de Kiesraad echter wél als een reële mogelijkheid tot verbetering van de huidige regeling. De Raad adviseert u mitsdien een dergelijke voorziening in de Kieswet op te nemen.

Een tweede mogelijkheid ziet de Raad gelegen in een keuze voor een decentrale opzet van hertellingen. Thans dienen na een besluit tot hertelling de stembiljetten door de burgemeester die de stembiljetten onder zich heeft, onverwijld naar dat centraal stembureau te worden overgebracht.

De huidige regeling houdt naar het oordeel van de Kiesraad onvoldoende rekening met het feit dat hertellingen niet slechts één of slechts enkele stembureaus kunnen omvatten, maar eventueel het grondgebied van een hele gemeente, een hele kieskring en in theorie zelfs het gehele land³⁰. Met het oog hierop adviseert de Raad u de Kieswet zodanig aan te passen dat hertellingen voortaan decentraal plaatsvinden in de gemeente(n) die het betreft, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester(s) van die gemeente(n) en in aanwezigheid van een of meer leden van het centraal stembureau.

Met deze (twee) voorstellen denkt de Kiesraad dat een goed werkbare voorziening wordt getroffen voor evt. noodzakelijke hertellingen. Dat geldt in ieder geval voor hertellingen na besluitvorming door het centraal stembureau.

Anders ligt dit voor wat betreft hertellingen na een daartoe strekkend besluit van een vertegenwoordigend orgaan. In de praktijk zal de termijn daarvoor nog korter zijn dan na besluitvorming door het centraal stembureau. Voor gemeenteraads- en provinciale statenverkiezingen kan in het uiterste geval art. V 15 van de Kieswet nog een oplossing bieden, door een verlengde zittingsduur van de oude vertegenwoordigende organen. Voor Tweede Kamerverkiezingen bestaat echter

³⁰ De omstandigheid, dat in maart 2010 in Rotterdam wél een hertelling kon worden gerealiseerd van stembiljetten uit de gehele gemeente nog vóór het wettelijk bepaalde moment van aantreden van de nieuwe raad, vond voornamelijk zijn oorzaak in het feit dat het daarbij ging om een herindelingsverkiezing met een langere termijn (vijftien dagen) tussen dag van stemming en dag van eerste samenkomst.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
26 van 31

niet een vergelijkbare bepaling vanwege mogelijke grondwettelijke bezwaren (artikelen 52 en 64 Grondwet). Zolang dat het geval is, zal een situatie, waarin de Tweede Kamer een hertelling noodzakelijk acht, slechts langs de weg van “ongeschreven staatsnoodrecht” tot een oplossing kunnen worden gebracht.

3. Meer incidentele voorstellen

Datum gemeenteraadsverkiezingen 2014

De Kiesraad heeft gezien dat de datum voor de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2014, ingevolge het bepaalde in de Kieswet (art. F 1), woensdag 5 maart (Aswoensdag) is, de dag na carnaval. De Raad vraagt u om, met inachtneming van de Kieswettelijke mogelijkheden, na te gaan of deze datum van de dag van stemming kan worden vervroegd.

Datum Tweede Kamerverkiezing 2015

De eerstvolgende reguliere Tweede Kamerverkiezing zou moeten plaatsvinden op woensdag 13 mei 2015. De kandidaatstelling voor deze verkiezing zou alsdan dinsdag 31 maart zijn. Deze data moeten als minder gelukkig worden beschouwd, aangezien het vlak na de dag van kandidaatstelling Goede Vrijdag en Pasen zal zijn en de dag van stemming zou vallen op de woensdag voor Hemelvaartsdag. In 2007 deed zich een vergelijkbare situatie voor. Toen is besloten de dag van kandidaatstelling (en daarmee ook de dag van stemming) te vervroegen ³¹. De Raad adviseert u thans hiertoe voor wat betreft de Tweede Kamerverkiezing van 2015 opnieuw te besluiten.

Gebruik kiezerspas

Indien een kiezer op zijn verzoek een kiezerspas is verstrekt, wordt diens stempas ingevolge art. J 7a van de Kieswet ongeldig verklaard, door opneming in het ‘Register van Ongeldige Stempassen’ (ROS). Deze ongeldigverklaring betekent thans volgens de letter van de wet dat de betreffende kiezer niet alsnog op de dag van stemming zijn stem zou kunnen uitbrengen in zijn eigen gemeente. De Raad verzoekt u om dit, in zijn ogen niet bedoelde, effect van de huidige regeling te redresseren.

Gemeentelijke totaalstellingen

In art. N 11 van de Kieswet is voorzien in de vaststelling door de burgemeester van de gemeentelijke totaalstellingen. Het komt de Kiesraad wenselijk voor deze totaalstellingen te beperken tot provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen. In geval van gemeenteraadsverkiezingen (en eilandsraadverkiezingen) voegen zij niets toe aan de reeds door het centraal stembureau vastgestelde uitslag. De hier bedoelde taak van de burgemeester kan in dat verband slechts tot verwarring en misverstand aanleiding geven.

³¹ Dit besluit is uiteindelijk niet tot uitvoering gekomen door de plotselinge val van het kabinet Balkenende-III in februari 2007.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
27 van 31

Publicatie verkiezingspeilingen op dag van stemming

Het is in ons land een goed gebruik om op de dag van stemming geen peilingen en prognoses over de mogelijke uitkomst van verkiezingen te publiceren, zolang er nog kan worden gestemd. De Kiesraad ondersteunt dit gebruik. Van het publiceren van mogelijke uitkomsten op de dag van stemming kan beïnvloeding van kiezers uitgaan en dat dient te worden voorkomen.

De Kieswet zwijgt op dit punt, in tegenstelling tot de wetgeving in sommige andere Europese landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, alwaar een verbod op het publiceren van dergelijke peilingen bestaat. De Raad heeft zich de vraag gesteld of niet ook voor ons land een dergelijk verbod zou moeten worden overwogen. Vooralsnog ziet de Raad hiervoor onvoldoende aanleiding, in de hoop en verwachting dat de media op dit punt terughoudendheid zullen blijven betrachten.

Stempassen van verschillende kleur

Het is de Kiesraad gebleken dat het huidige gebruik van één kleur stempassen voor alle verkiezingen tot verwarring bij kiezers aanleiding kan geven, met name bij gecombineerde verkiezingen (gemeente- en stadsdeelraadsverkiezingen), maar ook bij elkaar redelijk snel opvolgende verkiezingen, zoals in 2010. Ter voorkoming hiervan stelt de Raad voor om bij verschillende (al dan niet gecombineerde) verkiezingen in één jaar te werken met stempassen van verschillende kleur.

Vervangende stempas

In art. J 8, eerste lid, is bepaald dat door de burgemeester een nieuwe stempas kan worden "uitgereikt". De vraag is gerezen of de keuze van de wetgever voor het woord "uitgereikt" impliceert dat een nieuwe stempas niet evt. ook zou kunnen worden verzonden. Voor een dergelijke interpretatie zou – a contrario – enige grond ontleend kunnen worden aan de tekst van art. K 4, derde lid, waar staat dat een nieuwe kiezerspas kan worden 'uitgereikt of verzonden'³².

De Kiesraad stelt zich op het standpunt dat het mogelijk dient te zijn om nieuwe stempassen ook per post te verzenden, zoals dat thans in de praktijk overigens ook al wel gebeurt. Teneinde hierover geen enkel misverstand te laten voortbestaan, adviseert de Kiesraad u om dit expliciet in de Kieswet op te nemen.

Vernietiging stukken

In de praktijk wordt verschillend omgegaan met bewaring (en vernietiging) van verkiezingsdocumentatie als ingeleverde kandidatenlijsten en verzegelde pakken met stembiljetten, stempassen e.d. In art. N 12, tweede lid, is bepaald dat de

³² Vgl. ook Afd. bestuursrechtspraak R.v.S. d.d. 20 januari 2003, nr. 20030039811.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
28 van 31

verzegelde pakken dienen te worden vernietigd 'nadat het centraal stembureau de uitslag heeft bekend gemaakt en over de toelating van de gekozenen is beslist'. In sommige gemeenten worden deze stukken direct na de toelating vernietigd. In andere gemeenten worden de stukken na verloop van drie maanden vernietigd en in weer andere gemeenten worden de stukken bewaard gedurende de gehele zittingsperiode van het betreffende orgaan.

De Kiesraad stelt voor om voor alle verkiezingen een uniforme regeling te treffen in de Kieswet inzake de vernietiging van stembescheiden (wie, welke stukken, hoe en wanneer). De Raad stelt voor om de verplichte bewaartermijn te stellen op drie maanden na het aantreden van het nieuwe vertegenwoordigend orgaan. De Raad adviseert u de tekst van de artikelen N 12, O 5 en P 25 in deze zin aan te passen.

4. Puntsgewijs overzicht voorstellen Kiesraad ³³

Kiesrecht Nederlanders in het buitenland

- Downloaden van registratieformulieren vanaf de website van de gemeente Den Haag (**);
- Indiening van registratieverzoeken voortaan ook elektronisch, per e-mail of fax (**);
- Aanpassing van het model voor het stembiljet (**);
- Downloaden van het stembiljet vanaf de website van de gemeente Den Haag, zodra de kandidatenlijsten definitief vaststaan (**);
- Tijdige besluitvorming over de instelling van briefstembureaus in het buitenland;
- Invoering van de mogelijkheid van permanente registratie (**);
- Niet langer verplichting tot gebruik van de kleur 'rood' bij het stemmen vanuit het buitenland (**).

Stemgeheim

- Opneming in de Kieswet van een bepaling dat het stembureau zicht moet hebben op de stemhokjes (**).
- Schrapping van de bepaling dat de toegang tot de stemhokjes zichtbaar dient te zijn voor het publiek (**);
- Meerdere kiesgerechtigden mogen elkaar niet vergezellen in één stemhokje; jonge kinderen mogen dat – uiteraard – wel; voor het overige aan de praktijk overlaten om hiermee in voorkomende gevallen verstandig om te gaan;
- Nader bezien aantal in te richten briefstembureaus in het buitenland.

³³ De voorstellen die wijziging van wet of nadere regelgeving vereisten, zijn voorzien van een asterisk (**).

Ronselen van volmachten

- De huidige strafbaarstelling van het ronselen van volmachten nader bezien;
- Duidelijkheid bieden over de vraag of het verlenen van een onderhandse volmacht in het stemlokaal is toegestaan en bezien of de huidige wettelijke bepaling aanpassing behoeft.

Stembureaus

- In voorlichting en instructie richting gemeenten aandacht besteden aan mogelijke problemen bij inrichting van meerdere stembureaus op één locatie;
- Instructie van kiezers in het stemlokaal i.p.v. in stemhokje (**).

Identificatieplicht

- In de voorlichting en op de stempas kiezen voor een voor de kiezers minder verwarrend woordgebruik wat betreft het kunnen gebruiken van een max.vijf jaar verlopen identiteitsbewijs.

Electronische hulpmiddelen bij stemmen en tellen

- Snelle introductie van elektronische hulpmiddelen (scanapparatuur) bij de stemopneming (**);
- Bij vertraagde introductie van elektronische scanapparatuur: verkorting openingstijden van stembureaus van 21.00 uur tot 20.00 uur (**);
- Op korte termijn overgaan tot vaststelling van kwaliteitseisen voor elektronische stemmachines (**).

Centralisering van het tellen van stembiljetten

- Vooralsnog niet overtuigd van de wenselijkheid hiervan.

Gemeentelijke tellingen

- Beperking van de zgn. verplichte gemeentelijke tellingen tot provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen (**);
- Opneming in de Kieswet van de mogelijkheid tot het – onder verantwoordelijkheid van de burgemeester – in uitzonderingsgevallen, nl. uitsluitend indien en voor zover dat met het oog op de uitslagberekening noodzakelijk voor komt, openen van verzegelde pakken met stembiljetten en het opnieuw tellen daarvan (**).

Uitoefening kiesrecht personen in inrichtingen

- In overleg met de Minister van Justitie nagaan of een oneigenlijk toe-eigenen van stempassen thans adequaat strafrechtelijk kan worden aangepakt.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
30 van 31

OSV

- Creëren van een wettelijke grondslag voor het gebruik van verkiezingssoftware die voldoet aan de door de staatssecretaris van BZK gestelde eisen (*);
- Expliciete opneming in deze eisen dat een centraal stembureau alleen kan besluiten tot het gebruik van volledig goedgekeurde software (*);
- Voorzien in toezicht op het gebruik van goedgekeurde software (*);
- Aanpassing van de eisen, zodat die ook van toepassing zijn op de kandidaatstellingsprocedure (*);
- Opneming van een nieuwe eis, inhoudende dat te hanteren systemen (en bestanden) compatibel dienen te zijn met OSV (*);
- Het in de eisen treffen van een voorziening wat betreft het gebruik van goedgekeurde software voor andere verkiezingen dan waarvoor deze is goedgekeurd (*);
- Aanpassing van eis 4c ('open source'), zodat ook gekozen kan worden voor een licentiemodel anders dan die, welke zijn opgenomen in het 'Aktieplan Nederland in Open Verbinding' (*);
- Aanpassing van eis 9 ('formele methoden') door te kiezen voor een methode die beter aansluit bij de soort software (*).

Hertellingen

- Het geven van een meer verplichtend karakter aan de tekst van het eerste lid van art. P 21 en hierin expliciet tot uitdrukking te brengen dat een besluit tot hertelling uitsluitend en alleen kan worden genomen in geval van genoemde omstandigheden (en derhalve niet ook nog om andere redenen) (*);
- Het treffen van een wettelijke voorziening krachtens welke de eerste samenkomst van vertegenwoordigende organen als uitgangspunt gehandhaafd blijft op de achtste dag na de dag van stemming, maar verschuift naar een latere dag (tot uiterlijk de dertiende dag na de dag van stemming), indien en voor zover dat door het centraal stembureau in verband met een uit te voeren hertelling noodzakelijk wordt geacht (*);
- Introductie van een systematiek van decentrale hertellingen in de gemeente(n) die het betreft, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester(s) van die gemeente(n) en in aanwezigheid van een of meer leden van het centraal stembureau (*);
- Tijdens voorlichtings- en instructiebijeenkomsten gemeenten wijzen op de juiste interpretatie van art. P 21.

Datum gemeenteraadsverkiezingen 2014

- Nagaan of de dag van stemming voor de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2014 - binnen de Kieswettelijke mogelijkheden - vervroegd dient te worden.

Datum
22 september 2010

Ons kenmerk
2010-0000569668

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
31 van 31

Datum Tweede Kamerverkiezing 2015

- Vervroeging van de datum van kandidaatstelling (en daarmee ook van de dag van stemming) voor de Tweede Kamerverkiezing in 2015.

Gebruik kiezerspas

- Het mogelijk maken dat verlening van een kiezerspas niet (langer) impliceert dat de persoon in kwestie niet meer in zijn eigen gemeente kan stemmen (*).

Stempassen

- Werken met stempassen van verschillende kleur bij verschillende (al dan niet gecombineerde) verkiezingen in één jaar (*);
- Expliciteren in de Kieswet dat het mogelijk is om nieuwe stempassen ook per post te verzenden (*).

Vernietiging verkiezingsbescheiden

- Het treffen van een uniforme regeling in de Kieswet ter zake van bewaring en vernietiging van verkiezingsbescheiden (wie, welke stukken, hoe en wanneer), waarbij de verplichte bewaartermijn wordt gesteld op drie maanden na het aantreden van het nieuwe vertegenwoordigend orgaan (*).

Plaats: Den Haag

Datum: woensdag 22 september 2010

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

w.g. R. Hoorweg