KIESRAAD

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

KIESRAAD

Datum
17 mei 2018

Ons kenmerk
2018-0000269111

Inlichtingen
mr. M. Bakker
T 070-4266266

Uw kenmerk

Blad
1 van 20

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018

1. Inleiding

Op 21 maart 2018 vonden in 335 gemeenten raadsverkiezingen plaats in combinatie met een raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (verder te noemen Wiv). In de 45 overige gemeenten was enkel sprake van het raadgevend referendum, samenhangend met een (per 1 januari 2019) op handen zijnde of (per 1 januari 2018) reeds gerealiseerde gemeentelijke herindeling.

Zoals te doen gebruikelijk, heeft de Kiesraad beide stemmingen geëvalueerd. De bevindingen doet de Raad u hierbij toekomen. Bijzonder in relatie tot de evaluatie van het raadgevend referendum is dat op dit moment bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal een wetsvoorstel aanhangig is dat strekt tot intrekking van de Wet raadgevend referendum.[1] Dat gegeven is van invloed op aard en inhoud van de onderhavige evaluatie van het referendum over de Wiv. In zijn evaluatie van het Oekraïne-referendum in 2016 heeft de Raad op een aantal belangrijke punten wijziging van de Wet raadgevend referendum bepleit.[2] Die wijzigingen zijn er niet gekomen. De Kiesraad betreurt dit, omdat enkele van deze punten ook nu, in het kader van het referendum over de Wiv, weer ten volle aan het licht kwamen en deels zelfs leidden tot een viertal beroepszaken bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.[3] Er kwamen daarnaast nieuwe verbeterpunten naar voren, vooral samenhangend met de combinatie van stemmingen. Gegeven de realiteit dat de

[1] Kamerstukken I 2018-2019, 34 854.
[2] Advies van 24 mei 2016, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2016/05/24/advies-kiesraad-evaluatie-referendum.
[3] Vgl. uitspraken van 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1376 | 201802799/1/A2, ECLI:NL:RVS:2018:1381 | 201802734/1/A2, ECLI:NL:RVS:2018:1382 | 201802700/1/A2, ECLI:NL:RVS:2018:1383 | 201802638/1/A2, https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=94914&summary_only=&q=raadgevend+referendum.

regering voornemens is de Wet raadgevend referendum in te trekken en dat het hiertoe strekkende wetsvoorstel reeds bij de Eerste Kamer der aanhangig is, heeft de Kiesraad er vanaf gezien om de hier bedoelde punten in dit advies naar voren te brengen. Dit te meer, daar bedoelde punten vrijwel zonder uitzondering wetswijziging zouden behoeven. Mocht het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum evenwel niet de eindstreep halen en tot wet worden verheven, dan zal de Kiesraad zich opnieuw tot de regering wenden met voorstellen tot verbetering van de wet.

Als bijlage bij dit advies is gevoegd de eindrapportage van het Informatiepunt Verkiezingen – een samenwerking tussen de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder te noemen: BZK) – dat in de periode 1 oktober 2017 tot 1 mei in functie was. Het Informatiepunt werd in deze periode 4.541 keer bevraagd. Wederom was het grootste deel van de vragen afkomstig van de gemeenten.

Dit advies wordt tevens aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer en ter kennisneming gezonden naar de voorzitter van de Eerste Kamer.

2. Samenvatting

In dit advies worden op diverse punten beleidsaanbevelingen dan wel concrete voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving gedaan:

Het stembiljet en het tellen ervan
Geadviseerd wordt om op zo kort mogelijke termijn in Nederland te gaan experimenteren met het reeds door kiezers in het buitenland beproefde nieuwe, kleinere stembiljet en het elektronisch tellen ervan, zodra is voorzien in een gedegen wettelijke basis hiervoor.

Sluitingstijdstip stembureaus
Geadviseerd wordt het sluitingstijdstip van de stembureaus in ons land te vervroegen van 21.00 uur naar 20.00 uur, zolang stembiljetten in ons land nog op de dag van stemming handmatig dienen te worden geteld.

Instructie stembureauleden
De Kiesraad adviseert om in overleg met de VNG en de NVVB te komen tot verdere verbetering van de instructie van stembureauleden en in het bijzonder van de voorzitters van de stembureaus.

Stemfie
De Kiesraad adviseert opnieuw om het maken van een stemfie in het stemlokaal te verbieden.

Kiezers met een verstandelijke beperking
Kiezers met een verstandelijke beperking kan de mogelijkheid worden geboden om zich bij het uitbrengen van hun stem in het stemhokje te laten bijstaan door een lid van het stembureau.

Geadviseerd wordt voor kiezers met een lichamelijke beperking dezelfde regeling te laten gelden.

Onderhandse volmachtverlening
Geadviseerd wordt:

1. het maximum aantal volmachten per persoon te verlagen van twee naar één;
2. de strafbepaling inzake het ronselen van onderhandse volmachten te verduidelijken en aan te scherpen en
3. in de Kieswet te bepalen dat de tenaamstelling van een eenmaal verleende onderhandse volmacht niet kan worden gewijzigd.

Verkiezingssoftware OSV en stembureau-app
Medio 2020 zal er nieuwe software moeten zijn. Dit vergt een multidisciplinaire aanpak van de rijksoverheid, met een bijdrage van de Kiesraad, en mogelijk nog van andere instanties. Spoedige totstandkoming van nieuwe (wettelijke) vereisten (qua beveiliging, beheer en verantwoordelijkheden) is geboden. Niet alleen ten behoeve van de ontwikkeling van verkiezingssoftware, maar ook voor verder gebruik en ontwikkeling van de stembureau-app.

Mobiele stembureaus
De Kiesraad staat afwijzend tegenover de inzet van mobiele stembureaus in dorpskernen met een behoorlijke omvang, als alternatief voor de instelling van een gewoon stembureau.
De minister van BZK wordt geadviseerd bij gemeenten onder de aandacht te brengen dat in relatie tot mobiele stembureaus voldoende aandacht moet worden besteed belangen die de Kieswet centraal stelt en garandeert in relatie tot de inrichting van 'gewone' stembureaus, zoals bijvoorbeeld de aspecten privacy en stemgeheim.

Strafbaarstelling van kopen en te koop aanbieden van de stempas
Geadviseerd wordt in het Wetboek van Strafrecht de strafbaarheid van het kopen en te koop aanbieden van stempassen buiten twijfel te stellen.

Controle stemmenaantallen processen-verbaal
De Kiesraad adviseert voor de volgende verkiezingen te garanderen dat de centraal stembureaus tijdig voorafgaand aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag de beschikking krijgen over de digitale bestanden met stemgegevens van de stembureaus.

Wet raadgevend referendum
Gegeven de voorgenomen intrekking van de Wet raadgevend referendum en het stadium waarin het hiertoe strekkende wetsvoorstel zich bevindt, worden in het advies geen concrete voorstellen tot wijziging van de wet gedaan. Mocht dit wetsvoorstel de eindstreep niet halen, dan zal de Kiesraad zich opnieuw tot de regering wenden met voorstellen tot verbetering van de wet.

Hertellingen
In het licht van recente voorstellen van de minister van BZK voor een nieuw proces van uitslagvaststelling bij verkiezingen worden thans – in aanvulling op eerdere voorstellen van de Kiesraad – geen nieuwe voorstellen gedaan tot wijziging van de wettelijke regeling inzake hertellingen.

Algehele modernisering Kieswet
De Kiesraad pleit opnieuw voor een algehele modernisering van de Kieswet. Voorstellen hiertoe dienen wel in samenhang te worden gezien met de besluitvorming omtrent de eind 2018 verwachte voorstellen van de staatscommissie parlementair stelsel.

3. Combinatie raadsverkiezingen – referendum

Combinatie van stemmingen behoort in ons land tot de uitzonderingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de combinatie van provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen, die in 2015 voor het eerst plaatsvond. Op lokaal niveau hebben gecombineerde stemmingen in een aantal gemeenten overigens al een wat langere bestaansgeschiedenis. Zo worden gemeenteraadsverkiezingen soms gecombineerd met verkiezingen voor bestuurscommissies en stads- en wijkraden dan wel met stemmingen voor lokale referenda.

Combinatie van stemmingen heeft onmiskenbaar voordelen, vooral in praktisch-organisatorische zin, maar ook in financieel opzicht. Het is ook om deze reden dat in de Wet raadgevend referendum (art. 56) nadrukkelijk is gekozen voor het zo mogelijk combineren van raadgevende referenda met een reguliere verkiezing voor een vertegenwoordigend orgaan. Op 21 maart 2018 vonden aldus in veruit de meeste gemeenten twee stemmingen gelijktijdig plaats: een voor de verkiezing van de gemeenteraad en een voor het raadgevend referendum over de Wiv.

Er zit evenwel ook een andere kant aan een dergelijke combinatie van stemmingen. Reeds in zijn evaluatie-advies met betrekking tot de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen in 2015 [4] wees de Kiesraad op mogelijke effecten die gecombineerde stemmingen kunnen hebben op het stemgedrag van kiezers. Ook bij de stemmingen op 21 maart jl. is volgens de Kiesraad sprake geweest van bijkomende effecten, met name in relatie tot de opkomst bij het raadgevend referendum over de Wiv. Wil in het kader van de Wet raadgevend referendum sprake kunnen zijn van een geldige raadgevende uitspraak over een wet dan wel verdrag, dan is een opkomstpercentage vereist van ten minste 30 procent van het totale aantal kiesgerechtigden. Dat percentage – deze drempel voor het verkrijgen van een geldige referendumuitspraak – werd bij het referendum over de Wiv ruimschoots gehaald, mede vanwege de combinatie met de gemeenteraadsverkiezing. Ter vergelijking: gemeenten waar enkel werd gestemd voor het referendum kenden gemiddeld een veel lagere

[4] Advies Kiesraad van 18 mei 2015, vgl. https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2015/05/21/evaluatie-van-de-eerste-gecombineerde-verkiezingen.

opkomst. Deze bedroeg in die gemeenten 30,5 procent tegenover 53,5 procent gemiddeld in gemeenten met ook een raadsverkiezing.[5]

Er was nog een ander effect van de gecombineerde stemmingen van 21 maart jl., namelijk de verlate beschikbaarheid van de beide uitslagen. Waar het handmatig tellen van de stembiljetten (en soms nog een tweede keer of nog vaker) en het vervolgens invullen van een proces-verbaal voor één verkiezing in de praktijk vaak al leidt tot late uitkomsten, moest dat nu voor twee stemmingen gebeuren. Hierdoor konden in nogal wat gevallen de werkzaamheden niet vóór middernacht worden afgerond.

4. Processen-verbaal raadgevend referendum

Conform het bepaalde in de Wet raadgevend referendum (artikel 74) worden de processen-verbaal (modelformulier N 10) van de stembureaus, tezamen met de gemeentelijke totaaltellingen (modelformulier N 11), door de gemeenten overgebracht naar de (20) hoofdstembureaus. Vervolgens vinden deze, vergezeld van de processen-verbaal van de zittingen van de hoofdstembureaus waarin de kieskringtellingen zijn vastgesteld (modelformulier O 3), hun weg naar het centraal stembureau voor het referendum, de Kiesraad.

De Kiesraad heeft de processen-verbaal van de stembureaus op twee manieren onderzocht. Handmatig vond onderzoek plaats naar klachten, bezwaren en opmerkingen van kiezers, en daarnaast zijn de van de gemeenten ontvangen elektronische uitslagenbestanden[6] geanalyseerd. Helaas werden wat dat aangaat, ondanks een daartoe strekkend verzoek, niet van alle gemeenten tijdig, d.w.z. voorafgaand aan de vaststelling van de uitslag van het referendum, de elektronische bestanden ontvangen. Hierdoor was een effectieve controle van de in de processen-verbaal ingevulde stemmenaantallen niet mogelijk in de korte tijd die de Kiesraad daarvoor had. Geadviseerd wordt daarom voor toekomstige verkiezingen te garanderen dat de centraal stembureaus tijdig de beschikking krijgen over de digitale stemgegevens van de stembureaus. Inmiddels zijn deze overigens wel voor een ieder te raadplegen op de open data website van de overheid (https://www.data.overheid.nl).

Bij de controle van de processen-verbaal van de stembureaus is de Kiesraad gebleken dat in nogal wat gevallen sprake was van opmerkelijke cijfers, duidend op mogelijke, waarschijnlijke of zelfs zekere fouten. Zo kenden vier stembureaus een percentage vóór stemmers groter dan 95 procent. Navraag bij die gemeenten leerde dat in drie gevallen sprake was van verschrijvingen bij het invullen van het proces-verbaal. In één geval waren getallen ingevuld die betrekking hadden op de gemeenteraadsverkiezing. 110 stembureaus telden 0 volmachtstemmen, twee stembureaus kenden een percentage volmachtstemmen van tegen de 40 procent

[5] Opkomst in alle gemeenten: gemiddeld 51,5%.
[6] Stemgegevens van stembureaus, vervaardigd met behulp van OSV (= Ondersteunende Software Verkiezingen).

en één gemeente zelfs van ruim 85 procent.[7] Voorts trof de Kiesraad nog 84 stembureaus aan met 0 ongeldige en blanco stemmen. Bij het referendum van 21 maart jl. heeft de Kiesraad, evenals bij het vorige raadgevend referendum en bij eerdere verkiezingen, telverschillen geconstateerd tussen enerzijds de aantallen stembiljetten die in de stembus zijn aangetroffen en anderzijds de aantallen ingeleverde stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen. Idealiter zou daar geen verschil tussen moeten zijn, maar de praktijk wijst uit dat verschillen er gedurende de verkiezingsdag toch in kunnen sluipen.

De controle van de processen-verbaal van de stembureaus met betrekking tot het referendum leert ook dat in totaal 10.481 telverschillen zijn geconstateerd tussen enerzijds de in de stembus aangetroffen aantallen stembiljetten en anderzijds de aantallen toegelaten kiezers. Er waren stembureaus waar meer stembiljetten in de stembus werden aangetroffen dan toegelaten kiezers – in totaal 2.820 – en er waren stembureaus waar juist minder stembiljetten in de bus werden aangetroffen dan er kiezers waren toegelaten, te weten in totaal 7.661. Op een totaal van 9.623 stembureaus betekent dit ongeveer 1 telverschil per stembureau. Er waren 5.512 stembureaus zonder telverschillen, maar er waren ook 119 stembureaus met een telverschil van 10 of meer.

De Kiesraad benadrukt dat telverschillen niet noodzakelijkerwijs impliceren dat door de stembureaus fouten zijn gemaakt bij het tellen van de stembiljetten. Telverschillen kunnen namelijk door tal van omstandigheden ontstaan. Kiezers kunnen besluiten om een stembiljet niet in de stembus te deponeren. Ook kunnen fouten zijn gemaakt bij de administratie van ingenomen stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen en bij de uitgifte van stembiljetten. In het proces-verbaal wordt van de stembureaus gevraagd een verklaring te geven voor eventuele telverschillen. In 4.726 gevallen is aangegeven dat geen verklaring kon worden gegeven voor het geconstateerde telverschil. Gesteld kan worden dat telverschillen en de daarvoor in het proces-verbaal aangekruiste verklaringen hooguit een indicatie kunnen vormen van de nauwgezetheid waarmee in een concreet stembureau is gehandeld gedurende de dag van stemming. Op gemeentelijk niveau kunnen gegevens hieromtrent waardevol zijn met het oog op opleiding, instructie en (her)benoeming van stembureauleden ten behoeve van toekomstige verkiezingen.

Uit de controles van de processen-verbaal van de stembureaus is voorts gebleken dat de meeste opmerkingen, klachten en bezwaren van kiezers betrekking hadden op de navolgende onderwerpen:

- opening stembureaus (verlaat in verband met ontbreken sleutel), toegankelijkheid en inrichting stemlokalen (onvoldoende bewegwijzering, verlichting en waarborging stemgeheim);
- soort stemming (onduidelijkheid over het in sommige gemeenten enkel kunnen stemmen voor het referendum);
- stempas (niet ontvangen);

[7] Waar een percentage van tegen de 40 procent in theorie nog mogelijk zou kunnen zijn – maar vermoedelijk eerder ook een verschrijving betreft – is laatstgenoemd percentage onmogelijk (het maximaal mogelijke percentage ligt rond de 66 procent, nl. op 2/3).

- stemmen bij volmacht (niet volledig ingevulde stempassen) en
- vormgeving en papier referendum (afwijkend van gebruikelijk stembiljet en papier was erg dun.

5. Hertellingen

De gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart lieten, evenals in 2014, weer zo'n 25 gevallen van hertelling van stembiljetten zien.[8] Soms na een daartoe strekkend besluit van de centraal stembureaus en in andere gevallen na besluitvorming door de gemeenteraad.

Hertelling van stembiljetten in een of meer stembureaus/gemeenten bij het raadgevend referendum heeft zich niet voorgedaan. De enige instantie die hiertoe de wettelijke bevoegdheid heeft, is de Kiesraad in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor het raadgevend referendum. Hoewel in nogal wat processen-verbaal van stembureaus cijfers voorkwamen waarbij op zijn minst vraagtekens waren te stellen, heeft de Raad er vanaf gezien om voor die betreffende stembureaus tot een hertelling te besluiten. De belangrijkste overwegingen daarbij waren (1) het ontbreken van een objectief criterium in de Wet raadgevend referendum (vergelijkbaar met bijv. artikel P 21 Kieswet) aan de hand waarvan de Kiesraad had kunnen besluiten om wel of niet te gaan hertellen en (2) het feitelijk gegeven dat hertellingen in bedoelde stembureaus geen doorslaggevend effect zouden kunnen hebben op de uitslag van het referendum. Daarvoor was het verschil tussen voor- en tegenstemmers van de Wiv (194.868 stemmen) eenvoudigweg te groot.

De hertellingen die hebben plaatsgevonden, zijn, voor zover de Kiesraad dat heeft kunnen nagaan, in praktisch-organisatorische zin over het algemeen goed verlopen. Een punt van aandacht vormde wel de wettelijk (artikel 17 Besluit raadgevend referendum) voorgeschreven aanwezigheid van het centraal stembureau voor het referendum (de Kiesraad) bij een hertelling van de stembiljetten voor de gemeenteraadsverkiezingen. Hoewel gemeenten hierop in de aanloop naar 21 maart door het ministerie van BZK waren gewezen, bleken zij hiervan veelal niet of niet goed op de hoogte te zijn. De Kiesraad moest goeddeels uit de media opmaken in welke gemeenten werd besloten tot een hertelling. De Kiesraad is uiteindelijk bij nagenoeg alle hertellingen aanwezig geweest in de persoon van een vertegenwoordiger. Deze vertegenwoordigers dienden erop toe te zien dat zorgvuldig werd omgegaan met eventueel bij de hertelling aangetroffen stembiljetten voor het referendum.

De uitkomst van de hertellingen onderstreept in de ogen van de Kiesraad de noodzaak te komen tot verbetering van het telproces (zie hiervoor par. 6).[9]

---

[8] De gemeenten Amersfoort, Almelo, Beek, Bergen op Zoom, Bernheze, Berkelland, Dalfsen, Deurne, Hoogeveen, Loon op Zand, Maastricht, Medemblik, Oost Gelre, Ouder Amstel, Rijswijk, Stein, Veenendaal, Venray, Velsen, Wageningen, Westvoorne, Zaanstad, Zaltbommel, Zeewolde en Zoeterwoude.

[9] De NOS maakte bekend dat ca. 80% van de politieke partijen na hertelling een ander stemaantal had,

Aandacht verdient voorts het volgende. Bij gelegenheid van de algehele herziening van de Kieswet van 1989 is in de wet een artikel opgenomen (artikel P 21), waarmee de wetgever beoogde een drempel op te werpen tegen lichtvaardige hertellingen, enkel vanwege kleine verschillen. Dit artikel bepaalt dat voor een besluit van het centraal stembureau tot hertelling slechts reden is 'indien een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn'. De reden om dit criterium in de Kieswet op te nemen was gelegen in vele hertellingen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986, goeddeels enkel vanwege het bestaan van kleine verschillen tussen de stemmenaantallen van de partijen.[10]

Bij gemeenteraadsverkiezingen heeft ook de gemeenteraad de wettelijke bevoegdheid om te besluiten tot een hertelling. Van belang is op te merken dat deze bevoegdheid niet door de wetgever is geclausuleerd. Het staat de raad vrij om hierin eenzelfde lijn te volgen als geldt voor het centraal stembureau, maar een verplichting daartoe kent de wet niet.[11]

Geconstateerd moet worden dat net als in 2014 ook dit jaar weer in een aantal gevallen door centraal stembureaus is besloten tot een hertelling zonder dat was voldaan aan de daarvoor in artikel P 21 gestelde cumulatieve voorwaarden. Het vereiste 'ernstig vermoeden van fouten bij de stemopneming' werd soms gezocht in de geconstateerde telverschillen tussen aantal toegelaten kiezers en het in de stembus aangetroffen aantal stembiljetten. Dit is echter niet overeenkomstig de Kieswet. De hier bedoelde telverschillen zijn namelijk niet noodzakelijkerwijs te bestempelen als fouten gemaakt bij het tellen van de stembiljetten. Als in relatie tot telverschillen al gesproken kan worden van fouten die zijn toe te rekenen aan de leden van de stembureaus, dan zijn dat naar alle waarschijnlijkheid administratieve fouten bij de inname van stempassen en volmachtbewijzen enerzijds en bij de uitgifte van stembiljetten anderzijds. Dat zijn evenwel niet de fouten waarop in artikel P 21 van de Kieswet wordt gedoeld.

De Kiesraad heeft ook geconstateerd dat in een enkel geval door een centraal stembureau werd besloten tot een hertelling 'omdat anders de raad daartoe zeker zal besluiten; we kunnen dat beter nu doen want anders zitten we straks vlak voor het moment van aantreden van de nieuwe raad'. Het behoeft geen betoog dat ook dat een oneigenlijke argumentatie is, die de wettelijke verantwoordelijkheids-verdeling tussen centraal stembureau en gemeenteraad onvoldoende onderkent.

De vraag is of de aldus geschetste praktijk reden zou moeten vormen voor aanpassing van de Kieswet. In zijn evaluatieadvies betreffende de gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing van 2010 toonde de Kiesraad zich een voorstander van een meer verplichtend karakter aan de tekst

---

https://nos.nl/artikel/2224941-na-hertelling-krijgt-80-procent-van-de-partijen-een-ander-stemaantal.html. Zie in dit verband ook de beantwoording door de minister van BZK van de schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Arissen, d.d. 15 mei 2018, Kamerstukken II 2017-2018, Aanhangsel Handelingen nr. 2075.

[10] Vgl. Kamerstukken II 1988-1989, 20 264, nr. 8, p. 69-70.

[11] Vgl. uitspraak Afd. rechtspraak RvS 26 april 1990, no. R03.90.2406/Sp133).

van het eerste lid van artikel P 21 van de Kieswet.[12] Dit advies is door de toenmalige minister van BZK niet overgenomen. De Raad heeft overwogen het voorstel opnieuw te doen, maar ziet hiervan af in het licht van het volgende.

Recent heeft de minister van BZK de Kiesraad ter advisering voorstellen voorgelegd voor een nieuw proces van uitslagvaststelling bij verkiezingen.[13] Een van de elementen daarin is een verruiming van de termijn tussen de dag van stemming en de eerste samenkomst van de nieuw gekozen vertegenwoordigende organen. Daardoor zal meer tijd ontstaan voor controle van de processen-verbaal van de stembureaus en gemeentelijke totaaltellingen. In combinatie daarmee wordt voorzien in de mogelijkheid voor centraal stembureaus om in geval van twijfel te vragen om een nieuwe beoordeling van de juistheid van de aangeleverde cijfers. De Kiesraad heeft met dit voorstel ingestemd.[14] In het verleden heeft de Raad al vaker aangegeven het van belang te achten dat eventuele fouten in de tellingen in een zo vroeg mogelijk stadium dienen te worden opgespoord en hersteld.[15] Het middel van de hertelling achteraf – op een laat moment in het proces van uitslagvaststelling – is daartoe minder geschikt. De Kiesraad verwacht dat, wanneer bedoeld voorstel in de Kieswet wordt opgenomen, hertellingen, zoals wij die nu nog kennen, minder zullen voorkomen.

6. Lastenverlichting

De Kiesraad heeft de overtuiging dat de belasting van met name de stembureauleden in de praktijk fouten in de hand werkt. Fouten bij de (administratie van de) inname van stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen en de uitgifte van stembiljetten. Fouten ook bij het tellen van de stembiljetten en bij de administratie van de uiteindelijke resultaten in de processen-verbaal.

Willen wij naar de toekomst toe gebruik kunnen blijven maken van vrijwilligers als lid van het stembureau en willen wij tegelijkertijd bij verkiezingen (en referenda) betrouwbare uitslagen kunnen blijven garanderen, dan is het in de ogen van de Kiesraad noodzakelijk om een aantal maatregelen te nemen die gericht zijn op lastenverlichting van met name stembureauleden.

Een eerste maatregel zou kunnen zijn de inzet van technische hulpmiddelen – elektronische scanapparatuur – bij het tellen van de stemmen. Enkele jaren geleden was sprake van voorzichtige initiatieven in deze richting (in combinatie met een nieuw te ontwikkelen stembiljet). Zo verklaarde de toenmalige minister van BZK bereid te zijn te willen nadenken over een mogelijk gebruik van

---

[12] Advies van 22 september 2010, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2010/09/22/advies-verkiezingen-gemeenteraden-en-tweede-kamer-2010.
[13] Vgl. internetconsulatie wetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag, https://www.internetconsultatie.nl/verkiezingsuitslag.
[14] Advies van 1 februari 2018, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/2/1/advies-over-het-conceptwetsvoorstel-aanpassing-procedure-vaststelling-verkiezingsuitslag.
[15] Zie voetnoot 12.

elektronische hulpapparatuur (scanapparatuur) bij het tellen van stembiljetten.[16] Van daadwerkelijke stappen in die richting is evenwel afgezien toen een mogelijke herinvoering van het elektronisch stemmen in discussie kwam.

De Kiesraad heeft verschillende keren aangedrongen op de totstandkoming van een nieuw stembiljet voor kiezers binnen Nederland – voor Nederlanders in het buitenland is dat er al, zij het tot nu toe enkel als experiment – dat bij voorkeur ook elektronisch te tellen is.[17] De Kiesraad herhaalt thans dit pleidooi en adviseert hiermee te gaan experimenteren, nadat hiervoor een wettelijke basis is gecreëerd. De Raad heeft er in dit verband met instemming kennis van genomen dat ook de VNG en de NVVB in hun op 11 april 2018 gepresenteerde Verkiezingsagenda 2021 zich hiervan voorstander tonen.[18]

Een tweede maatregel in dezen zou een bekorting van de openingstijden van de stembureaus kunnen zijn. De openingstijden zijn in de loop der jaren geleidelijk uitgebreid. Het huidige openingstijdstip en sluitingstijdstip dateert van eind 2001, een tijd waarin in meer dan 80 procent van de gemeenten met stemcomputers werd gestemd en geteld. Nadat de stemcomputers in 2007 werden afgeschaft, heeft de Kiesraad in 2010 geadviseerd om het sluitingstijdstip van de stembureaus weer terug te brengen tot acht uur 's avonds[19], maar dat advies is niet opgevolgd.

Zolang in ons land op de dag van stemming stembiljetten nog handmatig dienen te worden geteld, blijft de Raad voorstander van vervroeging van het sluitingstijdstip van stembureaus tot 20.00 uur. Een sluitingstijdstip van acht uur 's avonds biedt, in combinatie met de in de loop der jaren verruimde mogelijkheden voor kiezers om hun stem uit te brengen (denk aan het stemmen in een willekeurig stembureau, stembureaus op bijzondere plaatsen met afwijkende openingstijden en mobiele stembureaus), voldoende mogelijkheden tot het tijdig uitbrengen van een stem. Een vervroeging van het sluitingstijdstip met een uur zal minder belastend zijn voor de leden van de stembureaus en daarmee de totstandkoming van meer betrouwbare uitslagen bevorderen, zo verwacht de Raad.

De Kiesraad wijst er tot slot op dat ook een keuze voor de mogelijkheid van centraal tellen als een substantiële lastenverlichting kan worden gezien voor de leden van de stembureaus. Bij de recente stemmingen hebben 22 gemeenten er voor gekozen om de dag na de dag van stemming, op een centrale locatie in de gemeente, de stembiljetten officieel te gaan tellen. Stembureauleden in deze gemeenten behoefden de stembiljetten op de dag van stemming nog enkel op partijniveau te tellen ten behoeve van een eerste, voorlopige uitslag. Centrale

---

[16] Zie verslag overleg met de Vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer op 13 april 2010.
[17] Vgl. de adviezen van 22 september 2010, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2010/09/22/advies-verkiezingen-gemeenteraden-en-tweede-kamer-2010, van 22 juli 2011, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties?trefwoord=&periode-van=01-07-2011&periode-tot=01-08-2011&type=Advies, van 30 mei 2017, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2017/06/02/evaluatieadvies-tweede-kamerverkiezing-2017 en van 5 februari 2018, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/2/5/advies-wijziging-kieswet-ter-vereenvoudiging-stemmen-vanuit-het-buitenland.
[18] Verkiezingsagenda 2021: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2018/verkiezingsagenda_2021_20180410.pdf.
[19] Zie voetnoot 12.

telling is mogelijk gemaakt in specifieke experimenteerwetgeving.[20] De Kiesraad adviseert om in de evaluatie richting Tweede Kamer de gemeentelijke ervaringen met deze wijze van tellen mee te nemen.

De geschetste maatregelen – al dan niet in combinatie – zouden de werkzaamheden van de stembureauleden kunnen verlichten en verdienen daarom in de ogen van de Kiesraad overweging. Dit, naast – uiteraard – voortgezette en bij voorkeur nog verbeterde instructie van stembureauleden en in het bijzonder de voorzitters van de stembureaus. De Kiesraad adviseert hiertoe in overleg met de NVVB en VNG verdere stappen te zetten.

7. Onderhandse volmachtverlening

De Kiesraad heeft er kennis van genomen dat de VNG en de NVVB in hun Verkiezingsagenda 2021 bepleiten om de mogelijkheid van onderhandse volmachtverlening te schrappen.[21]

Het totale percentage volmachtstemmen bij verkiezingen schommelt al vele jaren zo rond de 10. Veruit het grootste deel daarvan wordt gevormd door de onderhandse volmacht, door middel van overdracht van de stempas. Afschaffing van de onderhandse volmacht zou weliswaar ten dele tegemoet komen aan de internationale kritiek op het bestaan van de volmachtregeling[22], maar toch ziet de Kiesraad dit niet als een wenselijke optie. De onderhandse volmacht voorziet in een duidelijke behoefte en is voor sommige mensen zelfs de enige mogelijkheid om deel te nemen aan de verkiezingen.[23] Wel moet de inzet er naar het oordeel van de Raad op zijn gericht om misbruik zoveel mogelijk te voorkomen c.q. tegen te gaan.

Naar aanleiding van geconstateerde misstanden is de volmachtregeling in het verleden enkele keren aangescherpt (thans: maximaal twee volmachten per gemachtigde, stemuitbrenging tegelijk met het uitbrengen van de eigen stem door de gemachtigde en strafbaarstelling van het ronselen van volmachten). Desondanks steken in de praktijk met name bij gemeenteraadsverkiezingen nog met enige regelmaat geruchten over vermeend ronselen van onderhandse volmachten de kop op. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart is het Informatiepunt Verkiezingen hier ook een enkele maal over benaderd. De repressieve mogelijkheden in dezen zijn, kijkend naar de strafrechtpraktijk tot op heden, veelal van beperkte aard gebleken. Dit, vooral doordat een aantal begrippen uit de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet – de huidige strafbepaling inzake het ronselen van onderhandse volmachten – vragen oproepen omtrent, en beperkingen stellen aan, de reikwijdte van het ronselen van volmachten. De huidige delictsomschrijving is zo ruim dat het mogelijk is om

[20] Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Wet van 19 juni 2013, Stb. 240) en Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (Besluit van 23 september 2013, Stb. 368).
[21] Zie voetnoot 18.
[22] Vgl. het rapport van de OVSE-waarnemingsmissie bij de Tweede Kamerverkiezing van 12 september 2012, gevoegd als bijlage vij Kamerstukken II 2012-2013, 31 142, 34.
[23] Zie ook advies Kiesraad van 15 oktober 2007, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2007/10/15/advies-ronselen-volmachtstemmen-en-ondersteuningsverklaringen

stempassen in te zamelen op een manier die niet overeenkomstig de bedoeling van de wetgever was. In de delictsomschrijving van dit artikel komt voorts onvoldoende tot uiting dat het initiatief tot volmachtverlening bij de volmachtgever dient te liggen.[24] Reden voor de Kiesraad om eerder aan te dringen op aanpassing van de delictsomschrijving van dit artikel.[25] Tot op heden is deze aanpassing er niet gekomen. De Kiesraad blijft evenwel onverminderd voorstander hiervan.[26] Ook adviseert de Raad u in dezen om het maximum aantal te verlenen volmachten per persoon te beperken van twee tot één. Met een dergelijke maatregel zal het ronselen van volmachten verder worden bemoeilijkt.

In de aanloop naar de beide stemmingen van 21 maart is de vraag opgekomen of de tenaamstelling van een verleende ondershandse volmacht mag worden gewijzigd. Ten einde fraude tegen te gaan, stelt de Kiesraad zich op het standpunt dat dit niet mogelijk zou moeten zijn. Voorkomen moet worden dat de volmachtgever (A) volmacht verleent aan de gemachtigde (B), hem vervolgens zijn in een volmachtbewijs omgezette stempas meegeeft, waarna die gemachtigde zijn eigen gegevens op de stempas doorhaalt en vervangt door die van een nieuwe gemachtigde (C). Ondershandse volmachtverlening gaat uit van een persoonlijk contact tussen volmachtgever en gemachtigde en in de geschetste casus is dat contact tussen A en C niet gegarandeerd.

Tot slot van deze paragraaf merkt de Kiesraad nog op dat hij de door VNG en NVVB aangedragen mogelijkheid van 'early voting' niet ziet als een eventueel realistisch alternatief voor de onderhandse volmacht. In het meest gunstige geval zal een dergelijke mogelijkheid kiezers aanzetten tot het uitbrengen van een stem, die anders verloren zou zijn geweest, maar ervaringen uit andere landen laten toch vooral een verschuiving zien in het moment van stemmen van de dag van stemming naar een eerdere dag.[27]

8. Opkomstbevordering

In een aantal gemeenten vonden in de aanloop naar 21 maart activiteiten plaats gericht op opkomstbevordering in relatie tot de gemeenteraadsverkiezingen. Het initiatief hiertoe werd soms genomen door gemeenten zelf, vaker door politieke partijen en in een enkel geval door derden. Opkomstbevordering bij verkiezingen acht de Kiesraad een goede zaak, ook al is stemmen een recht en geen plicht. In een circulaire d.d. 5 januari 2006 wees de toenmalige minister van BZK de gemeentebesturen en de VNG erop dat terughoudendheid geboden is wat betreft

---

[24] Ron de Jong (red.), Strafbepalingen in het verkiezingsproces, Ontstaan, functioneren en toekomst, (Kiesraad, Den Haag 2015) p. 5, 27-33, 71-74, 81-82, 84, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2015/06/12/effectievere-bestrijding-misbruik-volmachtregeling.
[25] Advies van 12 juni 2015, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2015/06/12/effectievere-bestrijding-misbruik-volmachtregeling.
[26] Advies van 12 juni 2015, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2015/06/12/effectievere-bestrijding-misbruik-volmachtregeling.
[27] 'Early Voting and Turnout', Paul Gronke, Eva Galanes-Rosenbaum en Peter A. Miller, Political Science and Politics, vol. 40, no. 4 (oct. 2007), p. 639-645, 'Early voting: Do More Sites Lead to Higher Turnout?', Fullmer Elliott B., Election Law Journal, vol. 14, no. 2, 2015, en 'The dynamic Election: Patterns of Early Voting Across Time, State, Party, and Age', Vivekinan Ashok, Daniel Feder, Mary McGrath en Eitan Hersh, Election Law Journal, vol. 15, no. 2, 2016.

het toepassen van (innovatieve) methodes om de opkomst te bevorderen. Kiezers moeten zelf besluiten om wel of niet te gaan stemmen. Het onevenredig bevoordelen van stemmers ten opzichte van niet-stemmers door de overheid is om die reden ongewenst, aldus de minister. Dit standpunt geldt naar de mening van de Kiesraad in algemene zin en derhalve ook in relatie tot opkomst bevorderende initiatieven van anderen dan de overheid. Recente voorbeelden van door politieke partijen georganiseerde verlotingen onder stemmers – met soms fraaie prijzen – roepen wat dit aangaat wel vragen op, met name wanneer die gepaard gaan met het aan kiezers vragen van een bewijs aangaande het concrete stemgedrag in de vorm van bijvoorbeeld een stemfie, een foto van de kiezer met daarop tevens zichtbaar zijn stemkeuze.

De Kiesraad heeft eerder geadviseerd om te komen tot een verbod op het maken van een stemfie, 'omdat de waarborgen stemvrijheid en stemgeheim vereisen dat iedere mogelijkheid dat kiezers onder druk worden gezet of zich onder druk gezet voelen om op een bepaalde partij en/of kandidaat te stemmen en daarvan ook het bewijs te moeten leveren, dient te worden voorkomen.'[28] De toenmalige minister van BZK nam dit advies niet over, ook al oordeelde de Haagse rechter in kort geding in een hem voorgelegde zaak aan het maken van een stemfie meer nadelen dan voordelen te zien. Wel gaf de minister aan dat hij het maken van stemfies bij volgende verkiezingen nadrukkelijk zou volgen en daar in de evaluaties van die verkiezingen aandacht aan zou besteden: 'Zouden ongewenste ontwikkelingen worden geconstateerd, dan kunnen wettelijke maatregelen alsnog worden overwogen'.[29]

In het licht van bedoelde voorvallen rond de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart jl. adviseert de Kiesraad opnieuw te komen tot een verbod op het maken van stemfies. Bescherming van de ook internationaal erkende waarborgen van 'stemvrijheid' en 'stemgeheim' vraagt hierom. [30] Wat betreft de handhaafbaarheid van een dergelijk verbod merkt de Raad nog het volgende op. In de eerste plaats zal van een verbod een preventieve werking uitgaan. Wanneer een kiezer toch initiatieven neemt tot het maken van een stemfie, dan kan een lid van het stembureau wijzen op het strafwaardig karakter daarvan. Mocht desondanks een stemfie wordt gemaakt, dan kan daarvan aantekening worden gemaakt in het proces-verbaal van het stembureau. De identiteit van de persoon is te bepalen aan de hand van de ingeleverde stempas of kiezerspas dan wel het ingeleverde volmachtbewijs. Hiermee acht de Kiesraad de handhaafbaarheid in voldoende mate gewaarborgd. Ongeldigverklaring van de desbetreffende stem, zoals bepleit

[28] Advies van 24 juli 2014, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2014/07/24/aanbevelingen-kiesraad-na-verkiezingen-gemeenteraden-en-europees-parlement-2014.
[29] Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 12 september 2014, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/kamerstukken/2016/5/kamerbrieven/kamerbrief-evaluatie-gemeenteraads--en-ep-verkiezingen-2014.
[30] Vgl. ook de 'Code of Good Practice in Electoral Matters, Explanatory Remarks', Venice Commission, 2002, p. 52: 'Secrecy of the ballot is one aspect of voter freedom, its purpose being to shield voters from pressures they might face if others learned how they had voted. Secrecy must apply to the entire procedure – and particularly the casting and counting of votes. Voters are entitled to it, but must also respect it themselves, and non-compliance must be punished by disqualifying any ballot paper whose content has been disclosed.' En OSCE/ODIHR, 'Guidelines for reviewing a legal framework for elections', p. 28: 'The principle of secrecy of the vote requires that election regulations underline that secret voting is not only a right of the voter, but an absolute obligation.'

in de 'Explanatory Remarks' van de 'Code of Good Practice in Electoral Matters' van de Venice Commission[31], gaat de Kiesraad te ver.

9. Verkiezingssoftware

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van 2017 werd kritiek geuit op de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV), die al vele jaren wordt gebruikt door gemeenten, hoofdstembureaus en centraal stembureaus. Mede naar aanleiding hiervan verbood de toenmalige minister van BZK aanvankelijk het gebruik van de software bij de vaststelling van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing, maar uiteindelijk mocht de software toch gebruikt worden, zij het onder een aantal condities. Bij de gemeenteraadsverkiezingen en het raadgevend referendum over de Wiv is OSV opnieuw gebruikt. Wel was de software op een aantal punten aangepast naar aanleiding van onder meer advisering door de bedrijven Fox-it.[32] De Kiesraad zal blijven investeren in verdere verbetering van de huidige verkiezingssoftware. Voor de toekomst – vanaf medio 2020 – zal evenwel nieuwe software moeten worden ontwikkeld, zoals de Raad ook al eerder heeft aangegeven.[33] Nieuwe software, op basis van aangescherpte (wettelijke) vereisten, die niet enkel betrekking hebben op de veiligheid van de software, maar die ook duidelijkheid moeten bieden wat betreft verantwoordelijkheden voor ontwikkeling, gebruik en beheer. De Kiesraad is van oordeel dat de ontwikkeling en het beheer van verkiezingssoftware een breed opgezette multidisciplinaire aanpak vergen. Een visie, die in lijn is met de op 27 juni 2017 door de Tweede Kamer Kamerbreed aanvaarde motie Bruins Slot en Van Engelshoven[34] en die inmiddels ook door verschillende internationale gremia wordt bevestigd.[35] De Kiesraad acht het van belang dat de nieuwe software medio 2020 operationeel is en de haalbaarheid hiervan dwingt tot een spoedige start en een strakke tijdplanning van dit traject. Gegeven het grote aantal bestuurlijke actoren, de complexiteit van het traject en het noodzakelijke politieke draagvlak ervoor, komt het de Kiesraad wenselijk voor dat het ministerie van BZK in dezen het voortouw neemt.

10. Stembureau-app

Evenals in 2017 bij de Tweede Kamerverkiezing het geval was, hebben op 21 maart de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Groningen, Utrecht en Zoetermeer de stembureau-app gebruikt.

In 2012 deed de stembureau-app zijn intrede in de gemeente Rotterdam. Deze app stelt de stembureaus in staat om met behulp van een iPad op een eenvoudige wijze de geldigheid van de stempassen te kunnen vaststellen. Voorts biedt de app

---

[31] Zie voetnoot 33.
[32] Vgl. https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/rapporten/2017/12/15/follow-up-bevindingen-fox-it-en-aanpassingen-osv-gemeenteraadsverkiezingen-en-raadgevend-referendum2018.
[33] Advies van 30 mei 2017, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2017/06/02/evaluatieadvies-tweede-kamerverkiezing-2017.
[34] Kamerstukken II, 2016-2017, 31 142, nr. 64.
[35] . Zie bijvoorbeeld de door de Venice Commission van de Raad van Europa ongestelde conclusies en aanbevelingen van in april 2018 in Oslo gehouden 15e EMB conferentie: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2018)001syn-e.

de centrale verkiezingsorganisatie op het stadhuis de mogelijkheid om snel een goed en actueel beeld te hebben van de stand van zaken in de stemlokalen wat betreft opening en sluiting, aanwezigheid stembureauleden, opkomst, voorraad stembiljetten en eventuele ordeverstoringen.

In zijn evaluatie-advies met betrekking tot de Tweede Kamerverkiezing van 2017 oordeelde de Kiesraad positief over deze ontwikkeling.[36] De Kiesraad wees er wel op het wenselijk te vinden dat de rijksoverheid zich over deze techniek zou uitlaten 'gegeven ook het uitgangspunt dat besluitvorming aangaande belangrijke aspecten van ons verkiezingsproces feitelijk op het niveau van de wetgever behoort plaats te vinden.'[37] De toenmalige minister van BZK deelde dat standpunt. Hij onderstreepte dat de app transparant en controleerbaar dient te zijn, dat de documentatie over de app, en waar mogelijk ook de broncode, openbaar moeten zijn en dat de aan de app te stellen eisen een basis moeten vinden in wet- en regelgeving.[38]

Voorstellen tot aanpassing van de wet- en regelgeving – in welk verband een link is te leggen met de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkeling van nieuwe verkiezingssoftware – hebben de Kiesraad tot dusver niet bereikt. De Raad betreurt dit, in het licht van enerzijds de goede ervaringen die zijn opgedaan met het gebruik van de app en anderzijds de mogelijkheden tot doorontwikkeling ervan.

11. Hulp aan kiezers met een beperking

Ingevolge artikel J 28 van de Kieswet kunnen kiezers met een fysieke beperking zich bij het uitbrengen van hun stem laten bijstaan. De Kieswet van 1918 kende reeds een dergelijke voorziening. In de loop der jaren is voor deze groep kiezers af en toe op ad hoc basis sprake geweest van initiatieven die erop gericht waren het zelfstandig uitbrengen van de stem te vergemakkelijken. Bij de recente stemmingen van 21 maart was dat ook het geval. In Den Haag, Veldhoven, Zeist en Utrechtse Heuvelrug waren stembureaus ingericht waar visueel gehandicapte kiezers met een mal en met een soundbox zelfstandig hun stem konden uitbrengen. De Kiesraad juicht dit initiatief toe en bij positieve evaluatie in de betreffende gemeenten zou de Raad graag zien dat deze voorziening bij toekomstige verkiezingen in meer gemeenten wordt beproefd. Zeker zo lang in ons land niet elektronisch kan worden gestemd, want voor een groot deel van de hier bedoelde kiezers – kiezers met een visuele beperking – is elektronisch stemmen met audio-ondersteuning toch de meest aantrekkelijke optie.

De situatie met betrekking tot kiezers met een verstandelijke beperking is een andere. Tot aan de grondwetsherziening van 2008 en de uitvoeringswetgeving ter zake[39] waren kiezers met een geestelijke stoornis van rechtswege uitgesloten van het kiesrecht. Sindsdien komt ook aan hen kiesrecht toe, maar de Kieswet staat

[36] Advies van 14 november 2012, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2012/11/14/advies-tweede-kamerverkiezing-2012.
[37] Zie voetnoot 36.
[38] Evaluatiebrief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2017, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/19/kamerbrief-evaluatie-verkiezingen-tweede-kamer-2017.
[39] Wet van 25 september 2008, Stb. 405.

niet toe dat zij zich bij het uitbrengen van hun stem in het stemhokje kunnen laten bijstaan door een ander. De wetgever gaat ervan uit dat kiezers tot zelfstandige oordeelsvorming in staat moeten zijn. Bij kiezers met enkel een fysieke beperking is geen reden om eraan te twijfelen of zij wel in staat zijn om hun wil zelfstandig te bepalen. Bij kiezers met een verstandelijke beperking ligt dit anders en bestaat er een kans op ongewenste beïnvloeding van de stemkeuze, waardoor niet gegarandeerd is dat de stem ook daadwerkelijk overeenkomstig de wil van de kiezer wordt uitgebracht.

Op grond van het VN-verdrag 'Rechten voor personen met een handicap' dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat kiezers met een handicap bij het (in vrijheid) uitbrengen van hun stem kunnen worden bijgestaan door een persoon van hun eigen keuze. Het verdrag maakt hierbij geen onderscheid tussen kiezers met een fysieke beperking en kiezers met een verstandelijke beperking. De regering heeft de huidige praktijk, waarin dit onderscheid wel wordt gemaakt, overeind gehouden door middel van een 'interpretatieve verklaring' inzake artikel 29a, onder iii, van het verdrag. In een aan de Tweede Kamer (vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport) uitgebracht 'position paper' inzake ratificatie van het VN-verdrag [40] verklaarde de Kiesraad van oordeel te zijn dat in het verleden op goede gronden is besloten om slechts kiezers met een fysieke beperking de mogelijkheid van ondersteuning te bieden, op de gronden hiervoor reeds genoemd.[41]

In de aanloop naar 21 maart trad de burgemeester van de gemeente Woerden in het nieuws met de mededeling dat hij van oordeel was dat de Kieswet op dit punt sedert de totstandkoming van het VN-Gehandicaptenverdrag als verouderd mocht worden beschouwd. Hij maakte om die reden afspraken met een zorgorganisatie in zijn gemeente op grond waarvan kiezers met een verstandelijke beperking zich toch mochten laten bijstaan tot in het stemhokje. Nadat de Kiesraad en later ook het ministerie van BZK de burgemeester hadden gewezen op het geldend wettelijk regime in dezen, maakte hij bedoelde afspraken ongedaan.

De Kiesraad heeft het oordeel van de burgemeester en van tal van organisaties die zich inzetten voor de belangen van mensen met een verstandelijke beperking[42] gezien als een belangrijk signaal dat serieuze overweging verdient. Ook de rapportage van de verkiezingswaarnemingsmissie van de OVSE/ODIHR naar aanleiding van de in 2017 gehouden Tweede Kamerverkiezing dient in deze afweging te worden betrokken.[43] Dat geldt evenzeer voor de brief van 16 april jl. die de Kiesraad ontving van het College voor de rechten van de Mens. In deze brief wordt melding gemaakt van de bevindingen van het tijdelijk door het College ingestelde Meldpunt toegankelijkheid verkiezingen 21 maart 2018. Het College merkt in zijn brief op dat in totaal 148 meldingen zijn binnengekomen, waarvan 40

---

[40] Brief van 27 januari 2015. Zie ook de brief van minister van BZK aan de Tweede Kamer van 20 maart 2018, inzake toegankelijkheid verkiezingsproces.
[41] De Kiesraad had dit standpunt in het verleden al eerder ingenomen, vgl. advies van 22 januari 2008, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2008/01/22/advies-hulp-aan-kiezers-in-het-stemlokaal.
[42] Onder meer de koepelorganisatie Ieder(in), de vereniging MEE NL, die zich inzet voor een inclusieve samenleving, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de belangenvereniging Sien, voor mensen met een verstandelijke beperking, en de landelijke belangenorganisatie LFB, door en voor mensen met een verstandelijke beperking.
[43] Rapport van 7 juni 2017, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D17902&did=2017D17902.

betrekking hadden op hulp in het stemhokje. De brief maakt duidelijk dat de groep kiezers met een verstandelijke beperking ook kiezers omvat die op zich wel in staat zijn om zelfstandig hun wil te bepalen, maar die vanwege uiteenlopende redenen er toch niet in kunnen slagen hun stem geheel en al zonder hulp uit te brengen. De Kiesraad wil deze groep kiezers tegemoet komen.

De Raad wijst er tot slot nog op dat voor het stemmen in het stemlokaal een nieuw type stembiljet in discussie is, waarop naar verwachting – en voor zover geregistreerd – ook logo's van politieke partijen zullen worden afgedrukt. Dat zal kunnen bijdragen aan de toegankelijkheid van het stemmen door kiezers met een licht verstandelijke beperking. Mogelijk in een aantal gevallen zelfs in die mate, dat sommigen van de hier bedoelde kiezers geen hulp meer behoeven bij het uitbrengen van hun stem.

Het vorenstaande brengt de Kiesraad tot het standpunt dat hulp bij het uitbrengen van de stem in het stemhokje kan worden toegestaan aan kiezers met een verstandelijke beperking. De Raad zou daaraan wel de voorwaarde willen verbinden dat die hulp geboden dient te worden door leden van de stembureaus. De Raad ziet dit als een waarborg tegen ongewenste beïnvloeding. Immers, stembureauleden dienen absolute neutraliteit en onpartijdigheid te betrachten bij het uitoefenen van hun taken en er mag van worden uitgegaan dat zij mede hierop zijn geselecteerd door de colleges van burgemeester en wethouders. De Kiesraad wijst erop dat de in dezen gewenste neutraliteit en onafhankelijkheid nog verder kunnen worden versterkt door wettelijk uit te sluiten dat kandidaten en zittende leden van vertegenwoordigende organen kunnen worden benoemd tot lid van het stembureau. In het recent aan de Kiesraad ter advisering voorgelegde wetsvoorstel betreffende een nieuwe procedure van vaststelling van verkiezingsuitslagen[44] wordt een dergelijk verbod voorgesteld voor kandidaten. In zijn advies over dit wetsvoorstel heeft de Kiesraad voorgesteld dit verbod uit te breiden tot ook zittende leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt georganiseerd.[45] Wanneer deze beide voorstellen worden gerealiseerd, zal dat zeker ook in de ogen van kiezers de in dezen gewenste neutraliteit en onafhankelijkheid van stembureauleden ten goede komen. De Kiesraad is er voorstander van om deze wijze van hulpverlening bij het uitbrengen van de stem in het stemhokje ook te laten gelden voor kiezers met een lichamelijke beperking. Gelijke behandeling van kiezers met een beperking, ongeacht de aard daarvan, weegt voor de Raad zwaarder dan de keuzevrijheid die artikel J 28 van de Kieswet kiezers met een lichamelijke beperking thans nog geeft.

De Kiesraad tekent hierbij nog het volgende aan. Waar het stembureauleden over het algemeen weinig tot geen moeite zal kosten om objectief te kunnen vaststellen dat sprake is van een lichamelijke handicap – waarna de betreffende kiezer hulp bij het uitbrengen van zijn stem kan worden toegestaan – , zal een verstandelijke beperking veelal niet zo eenvoudig zijn vast te stellen. Dat zo zijnde, komt het voorstel van de Raad om aan kiezers met een verstandelijke beperking hulp toe te staan bij het uitbrengen van de stem in het stemhokje, in de praktijk neer op het

[44] Zie voetnoot 13.
[45] Zie voetnoot 14.

geheel vrijgeven van deze mogelijkheid van hulpverlening aan iedere kiezer die daarom verzoekt. De Kiesraad acht dit aanvaardbaar, waarbij de Raad erop wijst dat het ten principale gaat om de afweging tussen enerzijds het belang van kiezers om zoveel mogelijk zelf in persoon met een beetje hulp in het stemhokje te stemmen, en anderzijds het belang van het waarborgen van de stemvrijheid en het stemgeheim. De Kiesraad is van oordeel dat deze afweging slechts de kiezer toekomt en niemand anders. Verwacht mag worden dat een kiezer niet zonder reden aan de leden van een stembureau kenbaar zal maken dat hij vanwege een beperking – lichamelijk dan wel verstandelijk – hulp nodig heeft bij het uitbrengen van zijn stem. Indien een kiezer vanuit vorenbedoelde afweging daarom verzoekt, zal een lid van het stembureau die hulp moeten bieden.

12. Diverse onderwerpen

Waarnemingsmissies

De gemeenteraadsverkiezingen en het raadgevend referendum zijn bijgewoond door een tweetal waarnemingsmissies, te weten delegaties van het 'Congress of Local and Regional Authorities', van de Raad van Europa, en van 'Democracy Volunteers', een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde organisatie die zich onder meer bezighoudt met verkiezingswaarneming. De Kiesraad is voorstander van waarnemingsmissies en een delegatie van de Raad heeft met beide delegaties gesproken. Op het moment van verzenden van dit advies waren de rapportages van de missies nog niet beschikbaar. De Raad gaat ervan uit dat u bij uw evaluatie van de beide stemmingen deze rapportages zal betrekken. Op uitnodiging van de Kiesraad waren voorts vertegenwoordigers van zusterorganisaties uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten rond de dag van stemming aanwezig, met als primaire doel uitwisseling van kennis en ervaring met betrekking tot verkiezingen.

Kiezers buitenland

Aan het raadgevend referendum over de Wiv kon ook worden deelgenomen door in het buitenland woonachtige kiesgerechtigde Nederlanders. Waar die zich in het verleden voor iedere Tweede Kamerverkiezing en Europese Parlementsverkiezing separaat moesten laten registreren, is dat niet meer nodig sinds de invoering van het systeem van permanente registratie. Het voor verkiezingen en raadgevende referenda ingevolge de Wrr geregistreerde aantal kiezers in het buitenland bedroeg op 21 maart 57.290. Van dit aantal hebben 25.857 per brief gestemd. Dit aantal correspondeert met een percentage van 45,13. Het percentage ongeldige stemmen vanuit het buitenland was zeer gering, namelijk 0,14.

Het aantal van 57.290 geregistreerde kiezers is opmerkelijk veel lager dan het aantal geregistreerde kiezers ten tijde van de Tweede Kamerverkiezing van maart 2017, te weten 80.660. In 2017 was nog geen sprake van een systeem van permanente registratie. Kennelijk heeft van laatstgenoemd aantal een substantieel deel zich nog niet permanent als kiezer laten registreren. De Kiesraad adviseert u om in de aanloop naar de Europees Parlementsverkiezing in samenspraak met de gemeente Den Haag de communicatie richting kiezers in het buitenland te intensiveren.

Inzet mobiele stembureaus

Bij de recente stemmingen hebben meer gemeenten dan te voren gekozen voor een inzet van mobiele stembureaus. In bepaalde situaties kan de inzet van mobiele stembureaus voordelen hebben, bijvoorbeeld om een kleine groep kiezers met een beperkte mobiliteit in de gelegenheid te stellen om te stemmen. Ook bij gebeurtenissen van tijdelijke duur valt inzet van mobiele stembureaus te overwegen. Het is de Kiesraad gebleken dat op 21 maart in een enkel geval ook is besloten tot inzet van een mobiel stembureau in dorpskernen met een behoorlijke omvang, als alternatief voor de instelling van een gewoon stembureau.[46] De Raad staat afwijzend tegenover een dergelijke inzet van een mobiel stembureau, omdat inwoners van die kernen daarmee de facto worden beperkt in hun mogelijkheden om een stem uit te brengen.

De Raad adviseert voorts bij gemeenten onder de aandacht te brengen dat in relatie tot mobiele stembureaus voldoende aandacht dient te worden besteed aan belangen die de Kieswet centraal stelt en garandeert in relatie tot de inrichting van 'gewone' stembureaus, zoals bijvoorbeeld de aspecten privacy en stemgeheim.

Strafbaarstelling van kopen en te koop aanbieden stempas

In de aanloop naar de stemmingen van 21 maart heeft zich wederom de casus voorgedaan dat een kiezer zijn stempas op Marktplaats te koop aanbood. Over de huidige strafbaarheid van een dergelijk handelen – genoemd wordt in dit verband art. 126, tweede lid, Wetboek van Strafrecht – is twijfel mogelijk, terwijl de strafwaardigheid ervan buiten kijf staat.[47] Dat geldt naar het oordeel van de Kiesraad evenzeer voor het kopen van een stempas. De Raad adviseert het strafbare karakter van het hier bedoelde handelen buiten twijfel te stellen in het Wetboek van Strafrecht en adviseert ter zake contact op te nemen met de minister van Justitie en Veiligheid.

Algehele modernisering Kieswet

De Kiesraad heeft in het verleden meerdere malen gepleit voor een algehele modernisering van de Kieswet.[48] De laatste algehele herziening van de wet vond plaats in 1989 en sindsdien is de wet bijna 50 keer incidenteel gewijzigd. Soms gebeurde dit op voorstel van de Kiesraad. Ook thans doet de Raad wederom voorstellen om te komen tot wetswijziging. Tegelijkertijd werkt het ministerie van BZK aan een wetsvoorstel tot wijziging van een essentieel onderdeel van de Kieswet, namelijk het proces van uitslagvaststelling. De Raad zou het betreuren wanneer het beleid van alsmaar incidentele wijzigingen van de Kieswet ook naar

---

[46] Zo bijvoorbeeld in de dorpskernen Hei- en Boeicop, Nieuwland en Leerbroek in de gemeente Zederik. De opkomst in deze drie kernen bedroeg 18,67 procent.

[47] *Artikel 126 Wetboek van Strafrecht* 1. Hij die bij gelegenheid van een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing door gift of belofte iemand omkoopt om zijn of eens anders kiesrecht hetzij niet, hetzij op bepaalde wijze uit te oefenen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. 2 Dezelfde straf wordt toegepast op de kiezer of de gemachtigde van een kiezer die zich door gift of belofte tot een of ander laat omkopen.

[48] Vgl. bijv. het advies van 14 oktober 2011, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2011/10/14/advies-wetsvoorstel-wijzigingen-kieswet en het advies van 18 april 2014, https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2014/04/18/kiesraad-bepleit-modernisering-kieswet.

de toekomst toe zou worden voortgezet. De Kieswet heeft reeds nu het karakter van een lappendeken, waarbij de interne samenhang steeds problematischer wordt. Daar komt bij dat de verouderde Kieswet weinig ruimte biedt voor het toepassen van moderne technieken in het verkiezingsproces, dat thans nog altijd vooral een papieren proces is. Een proces, waarmee politieke partijen en verkiezingsinstanties in toenemende mate moeite hebben. Het is om deze redenen dat de Kiesraad opnieuw aandringt om te komen tot een algehele modernisering van de Kieswet.

Zoals bekend, komt de staatscommissie parlementair stelsel tegen het eind van het jaar met zijn adviezen. In het regeerakkoord is de staatscommissie gevraagd ook te rapporteren over het kiesstelsel.[49] Afhankelijk van advisering en besluitvorming hieromtrent ligt het voor de hand om voorstellen tot modernisering van de kieswetgeving in samenhang hiermee in beschouwing te nemen.

DE KIESRAAD,

voor deze,

J.G.C. Wiebenga,
Voorzitter

M. Bakker,
Secretaris-directeur

[49] Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' 2017-2021, par. 1.2. Bestuur en Koninkrijksrelaties, onderdeel Kiesstelsel:
'De Staatscommissie Parlementair stelsel adviseert over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. De Staatscommissie wordt ook gevraagd om advies uit te brengen over opties voor een wijziging van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, mede in het licht van de regionale functie van kiesstelsels in de omringende landen en over het initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing inzake artikel 120 Grondwet, mede in relatie tot de positie van de Eerste Kamer.',
vgl. https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/Regeerakkoord20172021.pdf.