

# KIESRAAD

## **Jaarverslag**

april 2000

## 1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 1997 valt de Kiesraad onder de Kaderwet adviescolleges. Op grond van artikel 28, eerste lid, van deze wet brengt de Kiesraad onderstaand zijn verslag uit over het jaar 1999.

De Kiesraad fungeert tevens als centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement. De in het voorjaar van 1999 gehouden verkiezingen voor de Eerste Kamer en het Europees Parlement hebben relatief veel aandacht van de Kiesraad gevraagd. Deze werkzaamheden blijven in dit jaarverslag echter buiten beschouwing, aangezien zij geen betrekking hebben op de adviestaak van de Kiesraad evenals werkzaamheden in het kader van de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen.

## 2. Taak en samenstelling

De instelling van de Kiesraad is geregeld in artikel A 1 van de Kieswet.

Artikel A 2 van de Kieswet bepaalt over de samenstelling en de taak van de Kiesraad het volgende:

1. De Kiesraad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen.
2. De Kiesraad treedt voorts op als centraal stembureau in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft.
3. De Kiesraad bestaat uit zeven leden.

In 1999 was de Kiesraad als volgt samengesteld:

- mr. F.J.W.M. van Dooren, voorzitter;
- mw. drs. I. Günther, ondervoorzitter;
- mr. C. Borman;
- mr. T. Elzenga;
- dr. J.A.O. Eskes;
- mr. T. Nijenkamp;
- R.T.B. Heemskerk, leden.

Mevrouw. mr. drs. A.G. van Dijk fungeerde als secretaris van de Kiesraad, terwijl mr. G.J. Boon (tot 1 augustus), respectievelijk mevrouw mr. C.A.R. de Beus (vanaf 1 augustus) de functie van adjunct-secretaris vervulden. Mevrouw P.J. Samuels-Guérin (tot 1 augustus), respectievelijk mevrouw M.J. Willemse (vanaf 1 oktober) vervulden de functie van ambtenaar van de Kiesraad.

## 3. Werkzaamheden in 1999

In 1999 stonden negen vergaderingen van de Kiesraad mede in het teken van zijn adviestaak.

Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dr. A. Peper, heeft de Kiesraad in 1999 de volgende adviezen uitgebracht:

1. Advies van 5 oktober 1999 inzake de wettelijke mogelijkheden tot verlenging van de termijn tussen kandidaatstelling en de stemming en de wenselijkheid daarvan uit oogpunt van de duur van de verkiezingsprocedure.
2. Advies van 24 november 1999 inzake het ontwerp van de Tijdelijke referendumwet (Trw).

Uit eigen beweging heeft de Kiesraad het volgende advies uitgebracht:

3. Advies van 5 oktober 1999 inzake het overleggen van een kopie van een geldig legitimatiebewijs en het inleveren van kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen.

De Kiesraad heeft naar aanleiding van een adviesaanvraag van 3 juni 1998 van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, in 1998 een commissie ingesteld die zich bezighoudt met geautomatiseerde verkiezingsprocessen. De in 1998 ingestelde subcommissie 'Verkiezingen en Automatisering' heeft onder meer als taakopdracht het huidig gebruik van automatisering in verkiezingsprocessen te inventariseren, de mogelijkheden om verkiezingsprocessen verder te automatiseren, te onderzoeken en waar nodig verbetervoorstellen op dit terrein uit te werken. In paragraaf 7 wordt verder ingegaan op de werkzaamheden van de subcommissie Verkiezingen en Automatisering van de Kiesraad.

Hieronder wordt een korte weergave gegeven van de inhoud van de verschillende adviezen.

#### **4. Advies van 5 oktober 1999 inzake de wettelijke mogelijkheden tot verlenging van de termijn tussen kandidaatstelling en de stemming en de wenselijkheid daarvan uit het oogpunt van de duur van de verkiezingsprocedure**

##### **4.1 Adviesaanvraag**

In de adviesaanvraag van 18 mei 1999 werd de Kiesraad om advies gevraagd over de wettelijke mogelijkheden tot verlenging van de termijn tussen kandidaatstelling en stemming en over de wenselijkheid daarvan uit het oogpunt van de duur van de verkiezingsprocedure. Gevraagd werd aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- De wettelijke beperkte mogelijkheden van verlenging van de termijn in geval van ontbindingsverkiezingen.
- Het verschil in systeem dat ontstaat tussen reguliere en ontbindingsverkiezingen indien bij reguliere verkiezingen gekozen wordt voor een verlenging van de termijn.
- Het feit dat het streven naar verlenging van de termijn ten behoeve van Nederlanders in het buitenland haaks staat op de wens die bij de Tweede Kamer leefde om de termijn tussen kandidaatstelling en stemming te verkorten.

Aan de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de aanbeveling van de minister van Buitenlandse Zaken ten grondslag gelegen om de termijn tussen kandidaatstelling en stemming te verlengen om problemen rond de verzending van stembescheiden van en naar het buitenland op te lossen.

##### **4.2 Advies over verlenging termijn**

In het advies is de Kiesraad ingegaan op de wettelijke mogelijkheden voor verlenging van de termijn bij reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement respectievelijk ontbindingsverkiezingen van de Tweede Kamer. Hierbij is aandacht besteed aan bovengenoemde aspecten. Daarnaast is de Kiesraad ingegaan op de wenselijkheid van een verlenging van de termijn.

Een verlenging van de termijn tussen kandidaatstelling en stemming bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement is mogelijk. Vanwege het grondwettelijk vereiste dat na een ontbinding binnen drie maanden de nieuwe kamer moet samenkomen, is in verband met de in de Kieswet voorgeschreven procedures bij Tweede-Kamerverkiezingen een verlenging met maximaal tien dagen mogelijk. Bij verkiezingen voor het Europees Parlement ligt een verlenging met twee weken voor de hand. Een verlenging met meer dan twee weken acht de Kiesraad niet wenselijk enerzijds omdat dan de registratietermijn voor de kiezers in het buitenland te vroeg voor de verkiezingen eindigt en daardoor de kans op niet tijdige registratie te sterk toeneemt en anderzijds omdat het totale verkiezingsproces binnen afzienbare tijd moet zijn afgerond.

Verlenging met tien dagen zou voor reguliere Tweede-Kamerverkiezingen, uitgaande van het handhaven van de huidige verkiezingsdata, betekenen dat de kandidaatstelling plaatsvindt op een vrijdag in de periode van 8 tot en met 14 januari. (Alleen op maandag kunnen dan eventuele verzuimen in de kandidatenlijsten worden hersteld).

De kandidaatstelling voor de verkiezingen van het Europese Parlement kan zoals nu op woensdag vallen, maar wordt vervroegd van eind april naar half april, afhankelijk van de door de Europese Raad van Ministers vastgestelde verkiezingsdag.

De stembiljetten die in 1998 door de gemeente Den Haag te laat zijn ontvangen, zijn blijkens de evaluatienota van deze gemeente doorgaans kort na de dag van de stemming ontvangen. Een verlenging van de termijn met tien tot veertien dagen zou voor die gevallen dus wel voldoende zijn geweest. Of een zodanige verlenging van de termijn ook zou hebben geleid tot tijdige terugzending van stembiljetten die nu niet zijn teruggezonden, kan op grond van de nu bekende gegevens niet worden beoordeeld.

In het geval van een verkiezing na een politieke ontbinding van de Tweede Kamer dient de nieuw gekozen Tweede Kamer binnen drie maanden nadat het ontbindingsbesluit is genomen, samen te komen. Binnen drie maanden dient dus de gehele verkiezingsprocedure inclusief de vaststelling van de uitslag en het onderzoek naar de geloofsbrieven te zijn doorlopen. De Kiesraad geeft aan dat in het recente verleden nog aan de orde is gesteld of er mogelijkheden zijn om na ontbinding *sneller* verkiezingen te houden. De Kiesraad is er daarom van uitgegaan dat er geen behoefte bestaat aan verlenging van de termijn tussen ontbinding en verkiezingen en heeft bij zijn advisering als uitgangspunt genomen de termijn van maximaal drie maanden tussen de datum van het ontbindingsbesluit en de eerste samenkomen van de nieuwe kamer. Een verlenging van de termijn tussen kandidaatstelling en verkiezingen, betekent dan bij ontbindingsverkiezingen een verkorting van de termijn tussen ontbinding en kandidaatstelling.

Indien het niet wenselijk wordt gevonden de termijn tussen kandidaatstelling en verkiezingen in geval van verkiezingen wegens politieke ontbinding te verlengen, dan kan deze termijn worden gedifferentieerd voor reguliere verkiezingen en ontbindingsverkiezingen wegens grondwetsherziening die samenvallen met reguliere verkiezingen enerzijds en overige ontbindingsverkiezingen anderzijds. Dat hierdoor een verschil ontstaat tussen reguliere en een deel van de ontbindingsverkiezingen, wat betreft de termijn tussen kandidaatstelling en stemming, is naar de mening van de Kiesraad niet per se bezwaarlijk. Langs allerlei kanalen worden belanghebbenden ingelicht over de datum van de kandidaatstelling en de stemming. In de praktijk worden deze data maar door een enkeling zelf aan de Kieswet ontleend. Wel moet rekening worden gehouden met onbegrip bij kiezers in het buitenland dat zij in het geval van verkiezingen als gevolg van politieke ontbinding minder tijd hebben voor terugzending van het stembiljet.

Indien uitsluitend bij reguliere verkiezingen en ontbindingsverkiezingen wegens grondwetsherziening die samenvallen met reguliere verkiezingen tot termijnverlenging wordt overgegaan, ligt een verlenging met veertien dagen meer voor de hand dan een verlenging met tien dagen, omdat dan de kandidaatstelling op dinsdag kan blijven vallen. Deze dag is gunstiger in verband met de termijn voor verzuimherstel dan de vrijdag. De kandidaatstelling vindt dan plaats op de dinsdag in de periode van 4 tot en met 10 januari. In verband met het afleggen van ondersteuningsverklaringen in de week voorafgaand aan de kandidaatstelling is deze periode niet erg gelukkig. De Kiesraad heeft aangegeven dat het aanbeveling verdient in dat geval de kandidaatstelling bij verkiezingen in maart slechts een week naar voren te schuiven en de dag van de stemming een week naar achteren, ten opzichte van de huidige periode.

Een verlenging van de termijn is in de ogen van de Kiesraad alleen wenselijk indien vast staat dat een tamelijk groot aantal stembiljetten niet tijdig is terugontvangen vanwege het ontbreken van voldoende tijd voor heen en weer zending. Indien niet meer dan enkele honderden stembiljetten om die reden te laat zijn ontvangen, staat verlenging van de termijn niet in een redelijke verhouding tot het te bereiken doel. De Kiesraad heeft in dit verband het belang van nader onderzoek naar de redenen van het niet (tijdig) terugzenden van de stembiljetten benadrukt alvorens maatregelen te nemen.

#### **4.3 Advies over meezenden extra enveloppe**

In dit advies is tevens van de gelegenheid gebruikgemaakt advies uit te brengen over het meezenden van een extra enveloppe voor de briefstem aan de kiezers in het buitenland. De minister had in zijn evaluatienota over de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland aangekondigd over dit onderwerp ook advies te vragen.

Het blijkt dat bij elke verkiezing door kiezers wordt geklaagd dat hun stemgeheim onvoldoende is gewaarborgd. Deze klachten vloeien kennelijk voort uit het voorschrift dat de kiezer het briefstembewijs en het stembiljet samen in één envelop moet doen. Naar de mening van de Kiesraad is in hoofdstuk M van de Kieswet het stemgeheim van briefstemmers voldoende gewaarborgd. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de procedurevoorschriften zoals neergelegd in dit hoofdstuk niet worden nageleefd. Dit neemt niet weg dat het niet onbegrijpelijk is, dat het voorschrift dat het briefstembewijs en het stembiljet in één enveloppe moeten worden gedaan, bij sommige kiezers wantrouwen wekt. Indien het stembiljet door de kiezer in een aparte enveloppe wordt gestoken, die vervolgens wordt dichtgeplakt, wordt een extra drempel ingebouwd tegen schending van het stemgeheim. Hierdoor zal het vertrouwen van de kiezer in een goede afhandeling van zijn stem toenemen. Naar de mening van de Kiesraad is dat een goede reden om een aparte enveloppe voor het stembiljet in te voeren, mits daartegen om andere redenen geen overwegende bezwaren zijn.

De Kiesraad geeft aan het eens te zijn met de minister dat de kosten die een extra enveloppe met zich brengt en de extra handeling die het stembureau moet verrichten bij het openen van de extra enveloppe niet zodanig bezwaarlijk zijn dat om die reden van een extra enveloppe moet worden afgezien. Wel adviseert de Kiesraad over de financiële gevolgen van de extra werkzaamheden overleg te voeren met de gemeente Den Haag. In het advies heeft de Kiesraad een aanbeveling gedaan hoe de procedure voor het uitbrengen van de briefstem kan worden gewijzigd bij invoering van een extra enveloppe.

## **5. Advies van 24 november 1999 inzake het ontwerp van de Tijdelijke referendumwet (Trw)**

### **5.1 Adviesaanvraag**

Bij brief van 2 november 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kiesraad verzocht te reageren op het ontwerp van de Tijdelijke referendumwet (Trw). De Kiesraad heeft, gelet op zijn specifieke deskundigheid, zich geconcentreerd op de kiesrechtelijke aspecten van het ontwerp.

### **5.2 Advies Tijdelijke referendumwet**

De Kiesraad heeft aangegeven dat hij in grote lijnen kan instemmen met de gekozen procedures rond het referendum, die in sterke mate zijn ontleend aan de Kieswet. Een groot voordeel daarvan is dat de uitvoerende instanties, waarbij in de eerste plaats gedacht moet worden aan de gemeenten die het overgrote deel van de werkzaamheden moeten verrichten, min of meer gewend zijn aan de werkzaamheden. De Kiesraad heeft in zijn advies wel aandacht gevraagd voor de niet geringe lasten die op de schouders van de gemeenten zullen rusten, indien geregeld de definitieve fase van de referendumprocedure wordt bereikt.

De Kiesraad is in zijn advies ingegaan op de verschillende onderdelen van de referendumprocedure.

#### **5.2.1 Drempels**

De Kiesraad geeft aan dat in het ontwerp uitsluitend de drempels voor het inleidende en definitieve verzoek van nationale referenda zijn opgenomen. Voor lokale en provinciale referenda voorziet het ontwerp in rekenregels. De Kiesraad is van mening dat vanuit het belang van zekerheid en duidelijkheid het de voorkeur verdient in de wet de drempels als vaste aantallen op te nemen, dan wel drempels op te nemen die zo eenvoudig mogelijk uit de wet afgeleid kunnen worden.

#### **5.2.2 Wijze van indiening en controle verzoeken en ondersteuningsverklaringen**

Wat betreft de wijze van indiening en controle van verzoeken en ondersteuningsverklaringen heeft de Kiesraad het volgende opgemerkt. De voorschriften met betrekking tot het indienen van verzoek, het afleggen van ondersteuningsverklaringen en de controle van verzoeken en verklaringen door gemeenten, komen in sterke mate overeen met die voor het afleggen en controleren van ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten van de Kieswet. Naar de mening van de Kiesraad is de in het ontwerp voorgeschreven regeling alleen goed en efficiënt mogelijk als direct bij de indiening van het verzoek of het afleggen van de verklaring wordt nagegaan of betrokkene als kiesgerechtigde is geregistreerd en of hij nog niet eerder ten aanzien van dezelfde wet of hetzelfde besluit een verzoek heeft ingediend of een ondersteuningsverklaring heeft afgelegd. Om deze controle goed te kunnen uitvoeren, moet het naar de mening van de Kiesraad alleen mogelijk zijn verzoeken af te leggen op plaatsen waar de gemeentelijke basisadministratie (GBA) kan worden geraadpleegd. Om beide controles goed te kunnen uitvoeren, sluit de Kiesraad de noodzaak van aanpassing van het logisch ontwerp GBA niet uit. In de ogen van de Kiesraad is het overigens niet per se noodzakelijk dat alle verzoeken op de in het ontwerp voorgeschreven wijze worden gedaan. Gezien de benodigde aantallen verzoeken en verklaringen had naar de mening van de Raad ook met een minder strenge, bijvoorbeeld een steekproefsgewijze, controle kunnen worden volstaan. Een minder strenge controle heeft als voordeel dat op meer plaatsen in de gemeenten dergelijke verzoeken kunnen worden afgelegd. De Kiesraad is geen voorstander van het verzamelen van handtekeningen op een lijst, met het oog op mogelijk ronselen van handtekeningen.

De Kiesraad geeft aan dat het indienen van een inleidend verzoek of het afleggen van een ondersteuningsverklaring met behulp van elektronische datacommunicatie zou kunnen, indien de beveiliging daarvan voldoende is. Ook heeft de Kiesraad in zijn advies aangegeven dat duidelijk vastgesteld dient te worden dat de kiezer slechts in de gemeente waar hij woonachtig is, een verzoek kan indienen of een ondersteuningsverklaring kan afleggen.

### **5.2.3 Kiezers in het buitenland**

Wat betreft de kiezers in het buitenland heeft de Kiesraad het volgende opgemerkt. De Kiesraad geeft aan dat gezien de relatie tussen deelname aan een referendum en deelname aan de verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen het begrijpelijk is dat ook Nederlanders in het buitenland gerechtigd zijn aan de stemming voor een nationaal referendum deel te nemen. De Kiesraad geeft hierbij wel aan dat hun recht op deelname een complicerende factor vormt, gezien de onvoorspelbaarheid van een referendum en de onwenselijkheid van een lange procedure. De Kiesraad geeft aan dat mogelijke problemen rond registratie in belangrijke mate zouden kunnen worden opgelost door de invoering van een permanent register van kiezers in het buitenland. De ontwikkelingen op het terrein van de centrale paspoortregistratie lijken mogelijkheden te bieden voor een redelijk betrouwbaar register van kiezers in het buitenland. De Kiesraad is van opvatting dat zodra de verwachte ontwikkelingen op dit gebied dat mogelijk maken, tot permanente registratie van kiezers in het buitenland moet worden overgegaan.

De Kiesraad geeft in overweging te bepalen dat de Nederlandse kiezers in het buitenland die zich hebben laten registreren voor een referendum, maar niet voorkomen in het semi-permanente register bedoeld in artikel D 3a van de Kieswet, daarin worden opgenomen. Gezien de administratieve rompslomp die de bevoegdheid tot deelname aan de voorfase van een referendum (inleidend verzoek en ondersteuningsverklaring afleggen binnen een korte periode) met zich brengt, geeft de Kiesraad eveneens in overweging Nederlandse kiezers in het buitenland ten aanzien van referenda uitsluitend de bevoegdheid te geven aan de stemming deel te nemen. Tenslotte merkt de Kiesraad op dat informatieverstrekking via internet over een wetsontwerp dat aan een referendum kan worden onderworpen, voor veel Nederlanders in het buitenland een goed alternatief kan vormen, aangezien zij nooit tijdig kunnen beschikken over een samenvatting van dat wetsvoorstel.

### **5.2.4 Taken van het centraal stembureau**

Over de taken van het centraal stembureau bij een referendum heeft de Kiesraad het volgende opgemerkt. De opgenomen termijnen voor beslissingen van het centraal stembureau lijken haalbaar, tenzij zich de omstandigheid voordoet dat het centraal stembureau besluit tot een hernieuwde beoordeling van verzoeken of ondersteuningsverklaringen. In dat geval zal het wellicht niet mogelijk zijn op de tweede dag na ontvangst over de geldigheid van het inleidend of definitieve verzoek te kunnen beslissen. De Kiesraad heeft aangegeven dat hij ervan uit gaat dat zal worden gezorgd voor voldoende extra ondersteuning van het secretariaat van de Kiesraad ten behoeve van de extra werkzaamheden die de Raad zal moeten verrichten op grond van de Trw.

### **5.2.5 Stemmachines**

Ten aanzien van het gebruik van stemmachines heeft de Kiesraad aangegeven dat hij betwijfelt of er een aparte procedure moet komen voor het goedkeuren van een stemmachine bij een referendum.

### **5.2.6 Combinatie van stemmingen**

Wat de combinatie van verkiezingen en referenda betreft heeft de Kiesraad het volgende opgemerkt. De Raad geeft aan dat hij in het midden laat of van een combinatie om principiële reden moet worden afgezien. In praktisch opzicht ziet de raad vooral bezwaren tegen een combinatie als wordt gekozen voor een verdergaande combinatie van verkiezingen. Deze praktische bezwaren houden vooral verband met de thans gebruikte stemmachines. Verder geeft de Kiesraad in zijn advies aan dat stembescheiden alleen gecombineerd kunnen worden als het mogelijk is, met behulp van de GBA, de categorieën kiesgerechtigden voor de onderscheiden stemmingen te koppelen. De Kiesraad geeft aan dat hij ermee kan instemmen dat in het ontwerp niet is voorgeschreven dat referenda, die in dezelfde periode plaatsvinden, gecombineerd dienen te worden.

### **5.2.7 Vaststellen aantallen kiesgerechtigden**

Ten aanzien van de vaststelling van het aantal kiesgerechtigden heeft de Kiesraad het volgende opgemerkt. De Kiesraad adviseert de stembureaus te ontlasten van de taak het aantal kiesgerechtigden dat bevoegd is in een district aan de stemming deel te nemen, vast te stellen en de burgemeester daarmee te belasten. De kans op fouten wordt daarmee verkleind. Een verder voordeel van het toekennen van deze bevoegdheid is dat er dan, anders dan bij de vaststelling van de aantallen door de stembureaus, geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen in verband met kiezerspassen en volmachten. Gegevens omtrent de aantallen kunnen worden ontleend aan de publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

## **6. Advies van 5 oktober 1999 inzake het overleggen van een kopie van een geldig legitimatiebewijs en het inleveren van kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen**

### **6.1 Advies uit eigen beweging**

Bij zijn werkzaamheden als centraal stembureau voor de verkiezing van de Eerste Kamer in mei 1999 is de Kiesraad gestuit op een tweetal problemen bij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer. Uit eigen beweging heeft de Kiesraad de minister over deze twee punten geadviseerd.

#### **6.1.1 Overleggen kopie geldig legitimatiebewijs**

Het eerste punt betreft het overleggen van een kopie van een geldig legitimatiebewijs bij de inlevering van een kandidatenlijst. In 1997 is het vereiste ingevoerd dat bij een kandidatenlijst een kopie van een geldig legitimatiebewijs moet worden overgelegd van iedere kandidaat die geen zitting heeft in de Eerste Kamer. Bij alle andere in de Kieswet geregelde verkiezingen is bepaald dat bij het ontbreken van een kopie van het legitimatiebewijs, de instemmingsverklaring geacht wordt te ontbreken. Dit heeft schrapping van de naam van betrokken kandidaat tot gevolg. Bij de Eerste-Kamerverkiezingen is, naar de Kiesraad aanneemt, per abuis niet geregeld dat het ontbreken van een geldig legitimatiebewijs ertoe leidt dat de instemmingsverklaring geacht wordt te ontbreken. Dit betekent dat het ontbreken van een kopie van een geldig legitimatiebewijs geen gevolgen heeft voor de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezingen. De Kiesraad stelt in zijn advies voor bij een volgende wijziging van de Kieswet een bepaling op te nemen die het ontbreken van een kopie van een geldig legitimatiebewijs sanctioneert.



### **6.1.2 Inleveren kandidatenlijst voor Eerste-Kamerverkiezingen**

Het tweede punt betreft het inleveren van de kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen. De tekst van artikel R 1 van de Kieswet, waar wordt bepaald op welke wijze kandidatenlijsten voor de Eerste-Kamerverkiezingen kunnen worden ingeleverd, kan naar de mening van de Kiesraad verwarring wekken. In het artikel is namelijk niet opgenomen dat inlevering in persoon dient te geschieden, terwijl dit volgens de Kiesraad wel op deze wijze geïnterpreteerd zou moeten worden. Bij laatstgehouden verkiezingen is de gangbare interpretatie van dat artikel bestreden. In verschillende provincies werd een lijst niet persoonlijk ingeleverd, maar per post. De Kiesraad heeft deze lijsten ongeldig verklaard. Tegen deze beslissing is beroep aangetekend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de interpretatie van de Kiesraad gevolgd. De Kiesraad hecht, gelet op het proces van kandidaatstelling, aan een inlevering van de kandidatenlijsten in persoon. De Kiesraad heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geadviseerd bij een volgende wijziging van de Kieswet duidelijk tot uitdrukking te brengen dat inlevering in persoon dient te geschieden.

## **7. Werkzaamheden van de subcommissie Verkiezingen en Automatisering van de Kiesraad**

### **7.1 Inleiding**

Bij brief van 5 oktober 1998, nr. KR98/163, heeft de Kiesraad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tussentijds advies uitgebracht over een aantal onderwerpen op het terrein van de verkiezingen. Het bedoelde advies was een eerste reactie op de door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, op 3 juni 1998 gedane adviesaanvraag naar aanleiding van enkele bezwaren en problemen die waren gerezen bij de in 1998 gehouden gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen.

De Kiesraad heeft in zijn advies geconstateerd dat de verschillende onderwerpen waarover advies was gevraagd, alle - direct of indirect - te maken hadden met de inmiddels sterk voortgeschreden automatisering van het verkiezingsproces. De Kiesraad heeft geadviseerd, de huidige stand van de automatisering bij verkiezingen door de subcommissie (zo nodig bijgestaan door externe deskundigheid op het gebied van automatisering) integraal tegen het licht te laten houden en te laten nagaan of de bestaande waarborgen voor een vlekkeloos verloop van het verkiezingsproces in de verschillende fasen voldoende zijn, dan wel voor versterking in aanmerking komen. Voorts heeft de Kiesraad de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overweging gegeven de adviesaanvraag in die zin uit te breiden, dat daaronder tevens de bestudering van mogelijkheden tot verdere automatisering van het verkiezingsproces zou vallen. Daarbij zou aan een gefaseerde aanpak kunnen worden gedacht, waarbij in eerste instantie de aandacht zou worden gericht op maatregelen op korte termijn ter voorziening in oplossingen voor de in de adviesaanvraag van 3 juni 1998 aangegeven problemen.

De minister heeft de Kiesraad bij brief van 30 oktober 1998, nr. CW98/51944, meegedeeld in te stemmen met de voorstellen van de Kiesraad. Wel heeft de minister aangegeven, het op prijs te stellen als de beide onderdelen van de adviesaanvraag betreffende de bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen opnieuw in het onderzoek zouden worden betrokken. Zulks mede gelet op de staatsrechtelijke praktijk om op de dag na de stemming op basis van de officieuze uitslag te starten met de kabinetsinformatie.

## 7.2 Taak en samenstelling van de subcommissie

Naar aanleiding van de adviesaanvraag heeft de Kiesraad een subcommissie 'Verkiezingen en Automatisering' ingesteld. Deze commissie heeft de volgende taakopdracht gekregen:

1. De commissie heeft tot taak de advisering door de Kiesraad over het onderwerp automatisering en verkiezingen voor te bereiden.
2. Tot de werkzaamheden van de commissie behoren:
  - a. het inventariseren van het huidige gebruik van automatisering in het verkiezingsproces en het waar nodig doen van voorstellen tot verbetering en nadere regulering daarvan, waarbij mede wordt betrokken het vertrouwen van de kiezer in het geautomatiseerd proces;
  - b. het onderzoeken van de mogelijkheden verkiezingsprocessen verder te automatiseren, zodanig dat er voor de kiezers minder drempels zijn om een stem uit te brengen, het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.
3. De in punt 2, onder a, vermelde werkzaamheden omvatten tevens bestudering van de onderwerpen, vermeld in de adviesaanvraag van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 3 juni 1998 naar aanleiding van de recente verkiezingen.
4. De commissie zal, voor zover mogelijk, voorrang geven aan de werkzaamheden, vermeld in punt 2, onder a.
5. De commissie heeft tevens tot taak de onderzoeksopdracht voor de ten behoeve van de werkzaamheden, bedoeld onder 2, in te schakelen externe deskundige(n) voor te bereiden en het bedoelde onderzoek te begeleiden.

Aan de beraadslaging in de commissie wordt tevens deelgenomen door mevrouw C.H.M. van Groningen-Schuitemaker (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) en de heer mr. P.J. Stolk (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

## 7.3 Inschakeling van Het Expertise Centrum

De commissie heeft Het Expertise Centrum ingeschakeld voor het begeleiden van de subcommissie 'Verkiezingen en Automatisering' bij de aanbestedingsprocedure voor een vooronderzoek van de mogelijkheden verkiezingsprocessen verder te automatiseren. Voorts heeft hij Het Expertise Centrum opdracht gegeven in het kader van deze begeleiding het huidige gebruik van automatisering in het verkiezingsproces te inventariseren en waar nodig voorstellen tot verbetering en nadere regulering daarvan te doen.

De subcommissie 'Verkiezingen en Automatisering' is in 1999 zeven maal bij elkaar geweest. Op 9 juni 1999 heeft de Kiesraad het onderzoeksrapport van Het Expertise Centrum aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek heeft de Kiesraad op 18 februari 1999 een brief met praktische aanbevelingen aan de gemeenten gezonden, met het oog op de verkiezingen van het Europees Parlement.

### 7.3.1 Inhoud rapport van Het Expertise Centrum

Uit de inventarisatie van Het Expertise Centrum komt naar voren, dat inmiddels circa 75 procent van de gemeenten, met in totaal ongeveer 80 procent van de kiezers, gebruik maakt van stemmachines of stem-pc's. Er zijn momenteel twee leveranciers van verkiezingsssystemen, die beide zowel stemapparatuur en -programmatuur, als programmatuur voor het berekenen van de uitslag aanbieden. Daarnaast maken enkele gemeenten gebruik van zelf ontwikkelde programmatuur voor het verwerken van uitgebrachte stemmen.

Als onderdeel van het onderzoek heeft Het Expertise Centrum een telefonische enquête gehouden onder 47 gemeenten. Daaruit is gebleken dat de gemeenten over het algemeen tevreden zijn over het gebruik van stemmachines en stem-pc's en over de ondersteuning die door de leveranciers wordt verleend. Storingen blijken zich weinig voor te doen. Voor zover de gemeenten konden nagaan, zijn ook de kiezers over het algemeen tevreden over het stemmen door middel van een stemmachine/stem-pc. Van groot belang daarbij is een goede voorlichting aan de kiezers over het gebruik ervan. Wel blijken er soms problemen te zijn bij het gebruik van stemmachines door lichamelijke gehandicapten.

Ook over de programmatuur voor het berekenen van de uitslag en over de ondersteuning door de leverancier daarbij, zijn de ondervraagde gemeenten over het algemeen tevreden. Wel wordt door enkele gemeenten melding gemaakt van fouten in de uitslagberekening. De geconstateerde fouten werden overigens door de leveranciers op bevredigende wijze verholpen.

Het Expertise Centrum formuleert in zijn rapport een aantal aandachtspunten.

In de eerste plaats wordt erop gewezen dat, anders dan ten aanzien van stemmachines en stem-pc's, de geautomatiseerde uitslagverwerking niet wettelijk is gereguleerd. Er bestaat geen test- en goedkeuringsprocedure voor de programmatuur die hiervoor op de markt is. In feite gaat de Kieswet er nog steeds van uit, dat de uitslagverwerking geheel handmatig geschiedt. Uit de enquête is gebleken dat de programmatuur soms fouten bevatte, die tot een onjuiste uitslagverwerking en/of zetelverdeling zouden kunnen leiden.

Weliswaar konden deze fouten door narekenen worden geconstateerd en hersteld, maar in de praktijk zal de mogelijkheid tot narekenen steeds verder afnemen. Het gebruik van geautomatiseerde systemen leidt ertoe, dat de deskundigheid bij het gemeentepersoneel met betrekking tot de wijze van berekenen minder wordt. Verder leidt een toename van het aantal gelijktijdig gehouden verkiezingen (zoals gemeenteraads- en deelgemeenteraadsverkiezingen) ertoe, dat er minder tijd is om handmatig na te rekenen. Ook de verruiming van de openingstijden van de stemlokalen en de druk om zo snel mogelijk de uitslagen te kunnen presenteren, spelen hierbij een rol. In overweging wordt gegeven, wettelijke eisen te stellen aan deze systemen voor de verwerking van uitslagen en te bezien of ook hiervoor een test- en goedkeuringsprocedure zou kunnen worden opgesteld.

Een tweede punt van aandacht is de zorg voor de betrouwbaarheid en de continuïteit van de systemen voor de uitslagverwerking. De leverancier is daarbij nu de bepalende factor. Ook hiervoor wordt in het rapport een wettelijke regulering in overweging gegeven.

Tenslotte wordt door Het Expertise Centrum gewezen op de beperkingen van de hardware van stemmachines, die kunnen optreden als in de toekomst het aantal gelijktijdige verkiezingen zal toenemen of het kiesstelsel ingrijpend zal worden gewijzigd. Stem-pc's kennen deze beperkingen niet. Hier staat echter tegenover dat de kosten van stem-pc's ten opzichte van stemmachines kunnen oplopen, als in piekuren extra stem-pc's moeten worden ingezet om wachtrijen te voorkomen.

### **7.3.2 Vervolgonderzoek**

Het rapport van Het Expertise Centrum moet worden beschouwd als een tussenrapportage en dient als basisdocument voor een vervolgonderzoek naar de mogelijkheden verkiezingsprocessen verder te automatiseren.

In september 1999 is de Kiesraad een offerteprocedure gestart. De Kiesraad heeft verschillende bedrijven verzocht een offerte uit te brengen voor het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheden verkiezingsprocessen verder te automatiseren, zodanig dat er voor de kiezers minder drempels zijn om een stem uit te brengen, het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.