

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Inlichtingen
mw. mr. R. Hoorweg
T 070 - 426 6266
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
VenW/DGW 2009/810

Blad
1 van 8

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies wijziging Waterschapsbesluit ter
aanpassing van de voorziening voor het
briefstemmen

1. Inleiding

In de brief van 2 november jongstleden heeft u de Kiesraad gevraagd te adviseren over een wijziging van het Waterschapsbesluit dat als doel heeft het 'envelop in envelop' poststemmen te introduceren voor de waterschapsverkiezingen van 2012. Hierbij treft u het advies aan.

De Kiesraad stelt vast dat u gelet op uitkomsten van verschillende evaluaties van deze verkiezingen¹ wilt bezien op welke wijze de huidige systematiek van poststemmen kan worden geoptimaliseerd. In voorliggend advies zal worden ingegaan op verschillende (uitvoeringstechnische) aspecten van de nu voorgestelde nieuwe stemmethode; over de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van een andere manier van stemmen, spreekt de Raad geen oordeel uit. Verder wordt op een aantal plaatsen in het advies verwezen naar bepalingen van de Kieswet. Ervaring - mede in het buitenland - leert dat het toepassen van verschillende stemprocedures bij verschillende verkiezingen kan leiden tot verwarring bij de kiezer. Het verdient daarom aanbeveling dat bij de waterschapsverkiezingen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen van de Kieswet.

Voor de volledigheid wordt hier nog verwezen naar het eerdere advies van de Kiesraad van 3 juli 2007 waarin voor het eerst is geadviseerd over het Waterschapsbesluit (bijgevoegd). Er is, op een paar punten na, in voorliggend advies voor gekozen niet steeds eerder gemaakte opmerkingen op te nemen: de Raad meent te kunnen volstaan met een algehele verwijzing naar dit eerdere advies. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de andere stemmethode, het stemmen via internet.

¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 986, nr. 1 en Kamerstukken II, 2008-2009, Kamervragen nr. 3572.

Tot slot hier wordt, mogelijk ten overvloede, nog gewezen op een recente wijziging van de Kieswet² waarin ondermeer is bepaald dat de vermelding van de adresgegevens van een kandidaat op de kandidatenlijst facultatief is geworden.

2. Wettelijke grondslag

Artikel 20, derde lid, van de Waterschapswet bepaalt dat het uitbrengen van een stem geschiedt per brief of (...) met behulp van informatie- en communicatietechnologie. Het vierde lid van hetzelfde artikel geeft vervolgens aan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over ondermeer het stemmen per brief en de stemopneming. Deze regels staan vervolgens in het Waterschapsbesluit en in de Regeling waterschapsverkiezingen 2008 (deze regeling kent regels ter zake van de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Waterschapsbesluit, 'de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur'). In deze regeling is vervolgens als bijlage het model stembiljet opgenomen. De Kiesraad herhaalt hier zijn eerdere opmerking³ dat het wenselijk is dat bij alle verkiezingen waarvoor op nationaal niveau regels gesteld worden, de uitgangspunten en de hieruit voortvloeiende regelingen zoveel mogelijk op wettelijk niveau worden vastgelegd. Dit geeft voor de kiezers de beste garantie op een duurzaam en eerlijk verkiezingsproces. Deze opmerking heeft niet alleen betrekking op de voorgestelde wijziging van het Waterschapsbesluit - en de hiermee eerdergenoemde samenhangende Regeling - maar tevens op de hierin genoemde nog op te stellen protocollen. Naast een garantie geeft het de kiezers bovendien duidelijkheid. Uit de diverse regelingen (Waterschapswet, Waterschapsbesluit, Regeling, protocollen etc) kan de kiezer nu niet eenvoudig afleiden welke invulling aan de voorziening van briefstemmen wordt gegeven; de oude of de nieuwe manier van briefstemmen, aldus de formulering in de Nota van toelichting.

3. Envelop in envelop

Uit de Nota van toelichting blijkt dat het doel van voorgestelde wijziging van het Waterschapsbesluit is het 'envelop in envelop' stemmen te introduceren voor de waterschapsverkiezingen. Door op deze manier invulling te geven aan de voorziening van het briefstemmen wordt met het anders inrichten van het stembiljet de procedure eenvoudiger en robuuster gemaakt, aldus de nota. De Raad maakt ten aanzien van de voorgestelde inrichting van het briefstemmen de volgende opmerkingen.

a. Kiezerslijst

In de Nota van toelichting staat dat de voorgestelde stemmethode is geënt op het briefstemmen in hoofdstuk M van de Kieswet dat wordt gebruikt voor kiezers in het buitenland. Als verschil wordt genoemd dat kiezers voor waterschaps-

² Kamerstukken II, 2009-2010, 30569.

³ Advies over het Waterschapsbesluit van 3 juli 2007, zie www.kiesraad.nl.

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 8

verkiezingen vooraf geen aanvraag om te mogen stemmen hoeven te doen. Op grond van de Waterschapswet heeft een ingezetene stemrecht. Uit de Nota van toelichting blijkt verder dat de gecodeerde retourenvelop bij het stembureau fungeert als oproepingskaart en als bewijs dat de kiezer éénmaal heeft gestemd. Ook valt te lezen dat door registratie van de code op de retourenvelop de kiesgerechtigde op de kiezerslijst wordt afgevinkt. Gelet op de belangrijke functie van de retourenvelop vraagt de Kiesraad zich af of het echtheidskenmerk zoals genoemd in artikel 2.53, eerste lid, van het Waterschapsbesluit, niet (ook) hierop dient te worden opgenomen.

Het is de Kiesraad uit de voorgestelde aanpassing van het Waterschapsbesluit niet geheel duidelijk geworden hoe een en ander geschiedt. In plaats van het stembiljet wordt in dit voorstel de retourenvelop gescand waarbij, zo blijkt uit de Nota van toelichting, geen sprake meer van een referentiebestand. Gebeurt het afvinken op de kiezerslijst handmatig of geautomatiseerd? De Kiesraad is van mening dat dit alleen onder directe verantwoordelijkheid van het stembureau kan plaatsvinden. Uit het feit dat het dagelijks bestuur ertoe kan besluiten dat de stembiljetten vervolgens handmatig worden geteld en uit de voorgestelde formulering van artikel 2.64, derde lid, sub b, van het Waterschapsbesluit waarin 'het elektronisch geheugen van de voorziening' wordt genoemd, valt af te leiden dat ook stembiljetten worden gescand: hoe gebeurt dit? Is er voor het scannen van zowel de retourenvelop als het stembiljet, overeenkomstig de Kieswet, een goedkeuringsprocedure vastgesteld? Artikel 2.45 Waterschapsbesluit bepaalt dat omtrent toe te passen voorzieningen bij ministeriele regeling nadere regels kunnen worden gesteld: de Kiesraad adviseert u dit ten aanzien van een goedkeuringsprocedure zeker te doen. Overigens roept het in artikel 2.64, derde lid, onder b, van het Waterschapsbesluit bepaalde dat 'het stembureau nagaat of deze handelingen met goed gevolg zijn verricht', vragen op bij de Kiesraad: wat wordt verstaan onder 'met goed gevolg'?

In de Nota van toelichting staat dat door de code van het stembiljet te verwijderen en aan te brengen op de retourenvelop, het anoniem stemmen en het stemgeheim gewaarborgd worden. Waarborging van het stemgeheim vormt één van de fundamenteën van het kiesrecht. De Kiesraad adviseert u om minimaal in het Waterschapsbesluit zelf duidelijke bepalingen op te nemen inzake de stemverwerking en waarborging van het stemgeheim. Er blijft sprake van een situatie waarin, in dit geval een retourenvelop met daarin het stembiljet, een koppeling wordt gelegd met een kiesgerechtigde op de kiezerslijst.

Bij het briefstemmen ingevolge hoofdstuk M van de Kieswet is verder duidelijk bepaald dat wanneer aan een kiezer een briefstembewijs (dit is een aan de kiezer ten bewijze van de voldoening aan zijn verzoek te verstrekken verklaring) is verstrekt, er aan deze kiezer geen oproepingskaart wordt toegezonden en de kiezer slechts op deze briefstemmanier aan de stemming mag deelnemen. Verder geldt dat een briefstembewijs maar éénmaal aan de kiezer wordt

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 8

verstrekt, nu dit een controlemiddel vormt voor de vraag of een kiezer niet vaker dan één keer zijn stem heeft uitgebracht.

In de voorgestelde wijziging van het Waterschapsbesluit is geen aanpassing van artikel 2.50 opgenomen dat bepaalt dat de kiezer vervangende stembescheiden kan aanvragen en dat het stembureau aantekening houdt van verstrekte stembescheiden. Het is ook vanwege het kunnen aanvragen van vervangende stembescheiden dat de Kiesraad pleit voor duidelijke bepalingen in het Waterschapsbesluit ten aanzien van het afvinken in de kiezerslijst. Verder kent de Waterschapswet naast het briefstemmen de mogelijkheid van het stemmen via internet; ook dan geldt dat er duidelijke waarborgen moeten worden opgenomen dat niet vaker dan één keer wordt gestemd.

Tot slot hier vraag de Raad zich af of het een bewuste keuze is geweest om de kandidatenlijst geen onderdeel meer te laten uitmaken van de envelop met stembescheiden, zie artikel 2.51, eerste lid, Waterschapsbesluit.

b. Model stembiljet

In de voorgestelde inrichting van de voorziening van briefstemmen, is er voor gekozen alle naar een kiezer te herleiden kenmerken van het stembiljet te halen. De Raad is verheugd te zien dat zijn eerdere advies om geen niet-identificeerbaar gegeven op het stembiljet te plaatsen, nu wordt overgenomen. Verder acht de Raad voorgestelde inrichting van het stembiljet een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stembiljet. De Kiesraad is het eens met de opmerking in de Nota van toelichting dat de kiezers al bekend zijn met deze opmaak van het stembiljet voor andere overheden. De vereenvoudiging en de herkenbaarheid leiden naar verwachting tot minder fouten bij het invullen en daarmee tot minder ongeldige stemmen.

Met het wegvallen van het invullen van het geboortejaar valt echter wel een drempel weg voor het invullen van het stembiljet door een ander dan de kiesgerechtigde. Teneinde risico's van family voting zoveel mogelijk te voorkomen, kent de Kieswet de bepaling dat de kiezer op het eerdergenoemde briefstembewijs een verklaring dient te ondertekenen dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. De Raad mist een dergelijke minimale waarborg in het Waterschapsbesluit.

De Kiesraad heeft gezien dat de voorgestelde formulering van artikel 2.53 Waterschapsbesluit op meerdere punten afwijkt van de bepalingen van de Kieswet over het stembiljet. Verder is niet duidelijk wat gebeurt met gegevens als de naam van het waterschap, het jaartal van de verkiezing en, indien van toepassing, een aanduiding van het kiesdistrict: gegevens die wel worden genoemd in de huidige formulering van artikel 2.53 Waterschapsbesluit. Ook is niet duidelijk of, en zo ja welke, gegevens eventueel op de achterkant van het stembiljet worden opgenomen. Te denken valt aan de handtekening van de voorzitter van het stembureau.

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 8

Het is de Kiesraad verder opgevallen dat, in tegenstelling tot het model stembiljet dat op basis van de Kieswet wordt gehanteerd, het stembiljet voor waterschapsverkiezingen een apart stemvakje voor een blanco stem kent. Volgens het model stembiljet op basis van de Kieswet is een blanco stem het stembiljet waarop door de kiezer helemaal niets is aangegeven; er is dus geen apart stemvakje. De Kiesraad pleit, ook ten aanzien van blanco stemmen, voor zoveel mogelijk uniformiteit van de stembiljetten. Verder mist de Raad een bepaling in het Waterschapsbesluit waaruit blijkt hoe een oningevuld stembiljet dient te worden aangemerkt; naar het oordeel van de Raad is dit een blanco stem.

Voor beide soorten verkiezingen geldt inmiddels dat blanco stemmen niet langer als ongeldig worden aangemerkt: het aantal blanco stemmen worden als aparte categorie in het proces-verbaal opgenomen.

c. Het uitbrengen van een stem

Een belangrijke bepaling in het kiesrecht betreft het uitbrengen van een stem: voorgesteld wordt artikel 2.54 Waterschapsbesluit op een aantal punten te wijzigen. Ook hier wordt duidelijk een andere formulering gebruikt dan in de Kieswet. De Kiesraad kiest er voor niet alle verschillen te benoemen maar adviseert in algemene zin de gekozen formulering van bepalingen nog eens te vergelijken met die van de Kieswet en daar waar wordt afgeweken, dit te motiveren dan wel te heroverwegen.

Het onderscheid tussen een ongeldig stembiljet en het terzijde leggen van een stembiljet, dient duidelijk te zijn bepaald. En wat gebeurt er bijvoorbeeld met het stembiljet dat niet in de daartoe aangewezen gecodeerde retourenvelop is gedaan maar in een andere envelop? De Raad adviseert u verder om, gelet ook op de voorlichting naar de kiezer, de twee verschillende retourenveloppen in vormgeving en/of kleur voldoende onderscheidend te laten zijn.

Twee zaken wil de Raad hier expliciet noemen:

* Een kiezer brengt bij waterschapsverkiezingen zijn stem uit door het stemvak aan te kruisen of anderszins te markeren terwijl op grond van de Kieswet een wit stipje in het stemvak rood gemaakt moet worden. Naast het feit dat 'anderszins te markeren' tot onduidelijkheid kan leiden, maken deze verschillen dat de beoordeling of een stem geldig is of niet, verschillend kunnen uitpakken bij waterschaps- en overige verkiezingen. De Raad adviseert u dan ook te motiveren waarom op dit punt is besloten af te wijken van de Kieswet. Overigens meent de Kiesraad dat in het eerste lid van artikel 2.54 Waterschapsbesluit bedoeld wordt dat het stemvak geplaatst voor *de naam* van de kandidaat dient te worden aangekruist dan wel anderszins gemarkeerd in plaats van *de aanduiding* van de kandidaat.

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 8

Artikel 2.67 Waterschapsbesluit vormt een belangrijke bepaling: hierin is bepaald wanneer een stem als ongeldig wordt aangemerkt. In tegenstelling tot de Kieswet⁴ valt uit dit artikel niet op te maken wat bedoeld wordt met 'op ondubbelzinnige wijze kenbaar maken op welke kandidaat zijn stem is uitgebracht'. De Kiesraad acht het van groot belang hieraan nadere invulling te geven in het Waterschapsbesluit zelf⁵.

Gelet op de onder artikel 2.67, eerste lid, sub e, van het Waterschapsbesluit voorgestelde bepaling dat als ongeldige stem wordt aangemerkt 'een stem waarvan de code op de gecodeerde retourenvelop (...) niet correspondeert met een kiesgerechtigde (...)', vraagt de Raad zich af hoe een en ander kan worden gecontroleerd. Wat is de oorzaak van het feit dat een code eventueel niet correspondeert en dient daar altijd de consequentie van een niet geldig stembiljet aan verbonden te worden?

* In verband met de waarborging van het stemgeheim wordt geadviseerd de kiesgerechtigde het stembiljet *dicht te laten vouwen* ('op een zodanige wijze dat de namen van de kandidaten niet zichtbaar zijn') en vervolgens om de ongecodeerde retourenvelop *gesloten* te verzenden.

d. Bevoegdheden stembureauleden

In de voorgestelde wijziging van het Waterschapsbesluit staat dat het dagelijks bestuur, ten einde te waarborgen dat voldaan wordt aan de eisen en voorschriften, een protocol opstelt voor de procedure voor scheiden van de retourenveloppen, het deponeren van het stembiljet in de stembus en het handmatig tellen (in het geval het dagelijks bestuur besluit om over te gaan tot het handmatig tellen).

Zoals in het eerdere advies van de Kiesraad van 3 juli 2007 ook is aangegeven, zijn verschillende functies en bevoegdheden van stembureauleden bij verkiezingen op grond van de Kieswet, verdeeld over verschillende stembureaus (stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau). Hoewel er bij waterschapsverkiezingen geen sprake is van het functioneren van stembureaus op verschillende niveaus, adviseert de Kiesraad u om, vanuit een noodzaak van checks and balances, rekening te houden met spreiding van bevoegdheden en het afleggen van verantwoordelijkheid bij de verdere bepaling van de bevoegdheden van de stembureaus en het opstellen van de protocollen. De Kiesraad adviseert in aanvulling hierop om, gelet op de eisen van transparantie en integriteit, handelingen van het stembureau conform de bepalingen van de Kieswet zoveel mogelijk te laten plaatsvinden in een openbare zitting.

⁴ Artikel N 7, tweede en derde lid, van de Kieswet.

⁵ Naar het oordeel van de Kiesraad dient met voorliggend voorstel tot aanpassing van het Waterschapsbesluit ook het laatste deel van artikel 2.67, lid 1, sub b komen te vervallen, evenals het laatste deel van artikel 2.67, lid 1, sub g, beide Waterschapsbesluit. Verder dient in artikel 2.67, lid 1, sub f Waterschapsbesluit 'stembiljet' aangepast te worden in 'retourenvelop'.

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 8

Eén bevoegdheid van het stembureau wil de Raad hier in het bijzonder noemen; die van de stemopneming. Artikel 2.64 Waterschapsbesluit kent een nieuw derde lid dat gedetailleerd bepaalt hoe het stembureau met de verschillende enveloppen om dient te gaan. De Raad vraagt zich af waar andere hiermee samenhangende werkzaamheden zijn opgenomen. Te denken valt aan de controle door het stembureau dat de stembus leeg is.

Artikel 2.67 Waterschapsbesluit somt limitatief de gronden voor ongeldigheid van de stem op. In de Nota van toelichting staat vervolgens dat 'uiteraard bij een envelop die leeg blijkt te zijn, de stem ongeldig wordt verklaard en de stem als zodanig wordt geregistreerd'. Dit acht de Kiesraad niet juist; een dergelijke lege envelop dient door de voorzitter van het stembureau, na haar te hebben verzegeld, terzijde te worden gelegd nu er geen sprake is van het uiten van de wil door de kiezer.

Ook hier adviseert de Kiesraad in algemene zin om de gekozen formulering van bepalingen met betrekking tot de stemopneming te leggen naast die van de Kieswet en daar waar wordt afgeweken dit te motiveren dan wel te heroverwegen.

e. Communicatie en evaluatie

Nu de kiezers van waterschapsverkiezingen in de afgelopen periode bij vrijwel iedere verkiezing te maken hebben gehad met nieuwe bepalingen en/of methoden van stemmen, adviseert de Kiesraad om duidelijk te communiceren naar de kiezer over deze voor de waterschappen nieuwe manier van briefstemmen. Ook het feit dat – en de reden waarom - niet meerdere stembiljetten in één retourenvelop verzonden kunnen worden, is, zo blijkt uit de evaluaties, niet bij alle kiezers bekend.

Verder adviseert de Raad om de ervaringen met deze nieuwe manier van briefstemmen bij de Zeeuwse waterschapsverkiezingen in 2010 te evalueren, alvorens nu al te besluiten dat deze manier van briefstemmen ook zo gebruikt zal gaan worden bij de reguliere waterschapsverkiezingen van 2012. Overigens heeft de Raad uit het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 1 december jongstleden begrepen, dat u dit laatste ook al voornemens bent.

4. Conclusie

De belangrijkste opmerkingen uit dit advies kunnen als volgt worden samengevat:

- Het verdient aanbeveling dat bij de waterschapsverkiezingen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen van de Kieswet;
- Het is wenselijk dat bij alle verkiezingen waarvoor op nationaal niveau regels worden gesteld, uitgangspunten en hieruit voortvloeiende regels zoveel mogelijk op wettelijk niveau worden vastgelegd;

Datum
18 december 2009

Ons kenmerk
2009-0000702316

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 8

- De Kiesraad adviseert om duidelijke regels te stellen ten aanzien van de verwerking van de retourenvelop en het stembiljet, ondermeer om te voorkomen dat vaker dan één keer kan worden gestemd en om het stemgeheim te waarborgen;
- De Raad is verheugd te zien dat op het stembiljet geen niet-identificeerbaar gegeven staat en verwacht dat de vereenvoudiging en herkenbaarheid bij de kiezer zullen leiden tot minder fouten bij het invullen en daarmee tot minder ongeldige stemmen. De Raad mist hierbij een bepaling waarin is geregeld dat een kiezer zijn stembiljet persoonlijk heeft ingevuld;
- Geadviseerd wordt om in het Waterschapsbesluit zelf duidelijke bepalingen op te nemen over geldige en ongeldige stemmen en stembiljetten die ter zijde dienen te worden gelegd;
- Gewezen wordt op het belang van checks and balances bij de bepaling en verdeling van bevoegdheden in het verkiezingsproces; in het kader van transparantie en integriteit wordt geadviseerd handelingen van het stembureau zoveel mogelijk in het openbaar te laten plaatsvinden;
- Tot slot adviseert de Kiesraad om duidelijk te communiceren over deze manier van briefstemmen en om deze stemmethode volgend jaar bij de Zeeuwse waterschapsverkiezingen te evalueren alvorens een besluit te nemen voor de reguliere waterschapsverkiezingen van 2012.

Een afschrift van dit advies zal aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties worden gezonden.

Plaats: Den Haag

Datum: 18 december 2009

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

w.g. R. Hoorweg