

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

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000404954

Inlichtingen
mw. mr. J.C.M. Haring
T 070 426 62 66
F 070 345 08 79

Uw kenmerk

Blad
1 van 11

Aantal bijlagen
2

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en
verkiezing Europees parlement 2014

1. Inleiding

Eerder dit jaar vonden er twee verkiezingen plaats, te weten de verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad op 19 maart 2014 en de verkiezing voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement op 22 mei 2014. De Kiesraad heeft deze beide verkiezingen geëvalueerd en legt zijn conclusies, zoals gebruikelijk, in de vorm van een advies aan u voor. Als bijlage bij het advies is een aantal wetstechnische suggesties van meer redactionele aard gevoegd.

De keuze voor de onderwerpen die aan de orde komen in het voorliggende advies, is ingegeven door bevindingen van de Kiesraad (met name in de rol van hoofd- en centraal stembureau), berichten uit het veld (bijvoorbeeld van gemeenten), alsook vragen en opmerkingen die dit jaar zijn binnengekomen bij het Informatiepunt Verkiezingen. Het Evaluatierapport van het Informatiepunt Verkiezingen is eveneens als bijlage bij dit advies gevoegd.¹ In het bijzonder is gekeken of zich knelpunten in de uitvoeringspraktijk hebben voorgedaan.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezing voor het Europees Parlement over het algemeen goed zijn verlopen. Het lijkt erop dat van de ervaringen van vorige verkiezingen is geleerd, dat de recente wijzigingen in de Kieswet² positief uitpakken en dat instructie en voorlichting aan en door gemeenten zinvol waren. Niettemin waren er rond beide verkiezingen een aantal bijzonderheden en incidenten. Verbetering van het verkiezingsproces blijft dan ook aan de orde. Dit is deels te realiseren door aanpassing van wetgeving, en deels door betere communicatie, voorlichting en instructie aan met name gemeenten en politieke partijen. Het onderhavige advies bevat daarom zowel opmerkingen die wijzigingen in wetgeving voorstaan (paragraaf 3), als opmerkingen op het gebied van communicatie en voorlichting (paragraaf 4). Tot slot van dit advies (in par. 5) gaat de Kiesraad nog in op enkele separate onderwerpen.

¹ Het Informatiepunt is een gezamenlijk initiatief van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hier kunnen burgers, gemeenten en politieke partijen terecht met vragen over het kiesrecht en de verkiezingen.

² Wet van 3 juli 2013, Stb. 289: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0033664> (wetten.nl).

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 11

1.1. Advies integrale wijziging Kieswet

In relatie tot de Kieswet en daarin aan te brengen wijzigingen, wijst de Kiesraad ook op zijn recente advies over een integrale herziening van de wet.³ In dit advies is geconcludeerd dat de Kieswet deels verouderd, onduidelijk en niet-consistent is en de nodige belemmeringen bevat voor een efficiënt verloop van het verkiezingsproces. Verder biedt de wet geen adequaat antwoord op een aantal actuele vraagstukken. De Kiesraad pleit in zijn advies voor een integrale wijziging van de Kieswet en heeft daarbij voorstellen gedaan om de wet leesbaarder te maken en het verkiezingsproces efficiënter te laten verlopen. De in dit advies van 18 april 2014 behandelde onderwerpen zullen niet in het onderhavige advies worden herhaald.

2. Samenvatting

Bij de onlangs gehouden gemeenteraadsverkiezingen en verkiezing voor het Europees Parlement hebben zich geen noemenswaardige problemen voorgedaan. De Kiesraad is wel van oordeel dat op een aantal punten in het verkiezingsproces nog verbeteringen mogelijk zijn. Geadviseerd wordt de Kieswet op onder andere de volgende punten aan te passen:

- Geadviseerd wordt in de Kieswet een bepaling op te nemen die het maken van een stemfie verbiedt, 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;
- In aanvulling op de voorstellen in zijn eerdere advies van 18 april 2014 over een integrale herziening van de Kieswet, stelt de Raad voor de procedure bij hertellingen op een aantal punten aan te passen;
- Gezien de nog bij veel kiezers bestaande onduidelijkheid over de verplichte overlegging van een kopie identiteitsbewijs bij het afgeven van een onderhandse volmacht, wordt voorgesteld de tekst hierover op de stempas te verduidelijken;
- In lijn met Europese regelgeving wordt voorgesteld in de Kieswet, onderscheid te maken tussen kandidaten van andere EU lidstaten die wel en die niet in ons land wonen, in die zin, dat alleen voor eerstbedoelde kandidaten bij de lidstaat van herkomst wordt nagegaan of zij al dan niet uit het kiesrecht zijn ontzet;
- Voorgesteld wordt om het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen ten behoeve van de kandidaatstelling voor de verkiezing voor het Europees Parlement te verhogen tot het niveau geldend voor Tweede Kamerverkiezingen;⁴
- Geadviseerd wordt de bepaling voor het ter inzage leggen van de kandidatenlijsten aan te passen en te verduidelijken;
- Voorgesteld wordt een wettelijke basis te creëren voor de verzameling van verkiezingsuitslagen door de Kiesraad na verkiezingen.

De Kiesraad is van oordeel dat aanvullende voorlichting en instructie aan gemeenten, politieke partijen, stembureauleden en kiezers gewenst is op de volgende punten:

³ Advies van de Kiesraad van 18 april 2014 over een integrale herziening van de Kieswet: zie website [Kiesraad](#).

⁴ Conform het al eerder gedane advies van de Kiesraad van 21 januari 2011 over het passief kiesrecht: zie website [Kiesraad](#).

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 11

- het tegengaan van het ronselen van volmachtstemmen;
- het filmen van de stemopneming in het stemlokaal;
- het op gemeentelijk niveau bijhouden van een register van aanduidingen van politieke groeperingen.

Tot slot dringt de Kiesraad aan op een internationaal onderzoek naar mogelijke oplossingen voor het probleem dat op dit moment binnen de EU niet een sluitend systeem van registratie van kiesgerechtigdheid en controle daarop bestaat, waardoor sommige personen in de gelegenheid zijn geweest om tweemaal hun stem uit te brengen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Bij dit onderzoek komt inschakeling van de Electoral Management Bodies (EMB's) van de lidstaten van de EU de Raad wenselijk voor.

3. Voorstellen tot wijziging van wetgeving

3.1 Stemgeheim en stemfie

Bij de afgelopen verkiezingen heeft de 'stemfie' zijn intrede gedaan. Het gaat hierbij om zelfgenomen foto's van kiezers in het stemhokje, waarop naast de kiezer ook het ingevulde stembiljet zichtbaar is. Vaak worden dergelijke foto's vervolgens op bijvoorbeeld Twitter of Facebook geplaatst. Anders dan bij een selfie in het stemlokaal of zelfs in het stemhokje het geval is, is bij een stemfie dus ook te zien wat de kiezer stemt. De discussie over het wel of niet toestaan van de stemfie ontwikkelt zich langs twee lijnen. Aan de ene kant is er de vraag naar de juridische geoorlooftheid en aan de andere kant de vraag naar de wenselijkheid ervan.

De juridische discussie spitst zich toe op inhoud en reikwijdte van het grondwettelijk gegarandeerde begrip 'stemgeheim'. Is het stemgeheim een recht van kiezers, dat door de overheid dient te worden gegarandeerd, maar waarover zij desgewenst vrijelijk mogen beschikken (incl. het laten zien van bewijs van hun stemkeuze)? Of is het stemgeheim meer dan een recht, namelijk ook een plicht voor kiezers om hun stemkeuze geheim niet te openbaren? In deze discussie wijzen de voorstanders van de stemfie bijvoorbeeld op de parlementaire geschiedenis van het grondwetsartikel, waarin het stemgeheim is neergelegd (art. 53, tweede lid), alsmede op het aspect van de vrijheid van meningsuiting. De tegenstanders van de stemfie beroepen zich op de wetsgeschiedenis van de Kieswet⁵, alsmede op de tekst van enkele concrete artikelen uit de wet. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat een tot een concrete kiezer herleidbaar stembiljet ongeldig is (art. N 7, tweede lid), dient de kiezer na ontvangst van het stembiljet naar het stemhokje te gaan om het daar alléén in te vullen en moet het stembiljet worden dichtgevouwen voordat de kiezer het stemhokje verlaat (art. J 26, tweede lid). De kiezer mag dus niet in het bijzijn van anderen het stembiljet invullen en mag het ook niet laten zien nadat het is ingevuld. Ook wijzen de tegenstanders van de stemfie op uitingen van internationaal gezaghebbende instanties als de 'Venice Commission' en de OSCE/ODIHR.⁶

⁵ Een goed overzicht van de wetsgeschiedenis is te vinden in 'De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen', 'Het stemgeheim', p. 184-188, Niels van Driel en Ron de Jong, 2014.

⁶ Venice Commission, 'Code of Good Practice in Electoral Matters, Explanatory Remarks', 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.' 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.'

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 11

In een door de Stichting Bescherming Burgerrechten en een individuele kiezer tegen de Staat aangespannen kort geding merkte de Haagse voorzieningenrechter over de juridische geoorlooftheid van de stemfie op dat de huidige Kieswet het maken van een stemfie niet verbiedt.

De rechter beperkte zich daar evenwel niet toe:

“Eisers hebben op goede gronden gewezen op bezwaren die aan het gebruik van stemfies verbonden (kunnen) zijn. Het is mogelijk dat stemgerechtigde personen druk van derden ervaren, bijvoorbeeld in gezins-, werk- of religieus verband, om te laten zien hoe zij hebben gestemd, of beloond worden voor hun stemgedrag. Een stemfie kan het daarvoor nodige bewijs leveren. Hieraan doet niet af dat de betrokkene, na de stemfie te hebben gemaakt, om een nieuw stembiljet kan vragen dat het gefotografeerde exemplaar vervangt of zijn stem alsnog ongeldig maakt. Dit zijn immers uitzonderingen, waarvan de eerste leidt tot gedrag dat voor anderen waarneembaar is en de tweede tot gevolg heeft dat de betrokkene, mogelijk ongewild, geen geldige stem kan uitbrengen. Daarnaast hebben eisers terecht gewezen op de mogelijkheid dat aan de hand van stemfies wordt nagegaan welke stem kiezers die zelf geen stemfie (openbaar) hebben gemaakt, hebben uitgebracht.”

Alles afwegende oordeelde de rechter dat het mogelijke voordeel van de stemfie (opkomstbevordering) en het aspect van de vrijheid van meningsuiting niet opwegen tegen de beschreven bezwaren:

“Elke potentiële, niet denkbeeldige, aantasting van het stemgeheim is buitengewoon ernstig. Het tegengaan of op zijn minst genomen ontmoedigen van dergelijke aantastingen, weegt het zwaarst, ook in verhouding tot het grondrecht van vrijheid van meningsuiting.”

Vanuit wetenschappelijke hoek is de nodige kritiek geuit op de uitspraak van de rechter inzake de juridische geoorlooftheid van de stemfie. Zo gaf Wim Voermans, hoogleraar staatsrecht Universiteit van Leiden, aan dat volgens hem de huidige Kieswet zich wel degelijk verzet tegen het maken van stemfies.⁷

De Kiesraad stelt zich op het standpunt dat het onderwerp principieel en met het oog op de toekomst dient te worden benaderd. De omstandigheid dat zich ten tijde van de recente verkiezingen mogelijk geen concrete problemen hebben voorgedaan rond het gebruik van de stemfie acht de Raad in dezen niet relevant. Het in vrijheid en in het geheim kunnen stemmen, is een van de belangrijkste waarborgen van ons kiesstelsel en die stemvrijheid en dat 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, dient te worden voorkomen.⁸ De Kiesraad adviseert u dan ook om te komen tot een expliciet verbod op het maken van foto's en/of filmopnames in het stemlokaal, waarop én de kiezer én zijn stemkeuze te zien zijn, waarmee tevens vorenbedoelde juridische discussie tot een einde zal zijn gebracht.

De Kiesraad wijst in dit verband ook nog op enkele ervaringen uit het buitenland. Zo is in het Verenigd Koninkrijk het maken van stemfies als zodanig weliswaar niet strafbaar gesteld, maar in meer algemene zin is het wel strafbaar om informatie te verstrekken over het voorgenomen of daadwerkelijke stemgedrag van kiezers of over het unieke identificatienummer van ieders stembiljet.⁹ Ook in België, Zuid-Afrika, de Philippijnen en in sommige Amerikaanse staten is het niet mogelijk om een foto te maken waarop

⁷ Zie <http://wimvoermans.files.wordpress.com/2014/05/uit-de-uitspraak-van-de-rechtbank-den-haag-van-9-mei-2014-over-de-aanvaardbaarheid-stemfies11.pdf>.

⁸ Zie ook 'Stemvrijheid en stemgeheim', Ron de Jong, Nederlands Juristenblad 30-5-2014, afl. 21.

⁹ Straffbaar gesteld in sectie 66 van de "Representation of the People's Act".

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 11

kiezer en diens stemkeuze te zien zijn.¹⁰ In sommige andere landen – Finland bijvoorbeeld – is sowieso het maken van foto- of filmopnames in stembureaus verboden.¹¹

De Raad wijst ook op de situatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in het bijzonder op de situatie in Sint Maarten, waar het niet ongebruikelijk was om kiezers geld, goederen of andere toezeggingen in het vooruitzicht te stellen in ruil voor een stem op een partij of specifieke kandidaat. Om die praktijk te keren, heeft het land Sint Maarten de wetgeving aangepast waardoor het thans niet meer toegestaan is om het stemhokje in te gaan met een mobiele telefoon ('or any recording device').

Een lid van de Kiesraad neemt in deze een afwijkend standpunt in.¹²

3.2 Hertelling

Rond de gemeenteraadsverkiezingen heeft in totaal in 24 gemeenten een hertelling plaatsgevonden (in 2010 was dit in 15 gemeenten). De Kiesraad heeft nader onderzoek gedaan naar de aanleiding van de hertellingen, wie daartoe heeft besloten en wat daarvan het effect is geweest.¹³ In zijn advies betreffende een integrale modernisering van de Kieswet, heeft de Kiesraad eerder gewezen op de wenselijkheid van een decentrale opzet van de regeling inzake hertelling bij verkiezingen voor provinciale staten, waterschappen, de Tweede Kamer en het Europees Parlement: geen centrale hertelling ten kantore van het centraal stembureau, maar hertelling in en door de betreffende gemeente. De afgelopen verkiezingen vormen aanleiding om op een aantal andere onderdelen nadere suggesties voor verbeteringen te doen.

Het is – gelet op de beschikbare software ter ondersteuning van het verkiezingsproces, de kennis en deskundigheid met betrekking tot het gebruik hiervan en de ervaring op het punt van uitslagberekening – raadzaam dat ook bij een hertelling geïnitieerd door het vertegenwoordigend orgaan, niet het vertegenwoordigend orgaan, maar het centraal stembureau, de taak krijgt om de resultaten van de hertelling door te rekenen. De Kiesraad adviseert dit in de Kieswet vast te leggen. De vaststelling en bekendmaking van de nieuwe uitslag kan vervolgens plaatsvinden door het vertegenwoordigend orgaan dat tot de hertelling besloot.

Voorgesteld wordt om in de Kieswet duidelijk tot uitdrukking te laten komen niet

¹⁰ België: <http://www.flanderstoday.eu/politics/voters-warned-not-take-stemfies-polling-booth>; Zuid-Afrika: <http://www.sanews.gov.za/south-africa/iec-calls-responsible-voting-selfies>; Filippijnen: <http://news.yahoo.com/voters-philippines-politely-reminded-illegal-selfies-completed-ballots-151846599.html>; Verenigde Staten: <http://news.yahoo.com/voter-selfie-illegal-144915023.html>.

¹¹ Finland: <http://finlandsite.nl/finlandsite/finland/cms/news.php?extend.14480>.

¹² Het lid Te Veldhuis onderkent als zodanig de hiervoor genoemde overwegingen. Hij maakt echter een andere afweging. Hij acht een vrijwillig gemaakte en vrijwillig geopenbaarde stemfie niet in strijd met (de geest van) het stemgeheim. Het stemgeheim ziet zijns inziens met name op het ONvrijwillig en ONgewild bekend of herleid (kunnen) worden van iemands stemgedrag. Ook een vrijwillige en bewuste mondelinge of schriftelijke bekendmaking van een gemaakte stemkeuze, via welk medium ook, is niet verboden. Beide liggen zijns inziens in elkaars verlengde en beide vallen naar zijn mening onder de (eveneens) grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting. Ook is in de praktijk (nog) niet gebleken van misbruik of oneigenlijk gebruik van een stemfie, welke nu een verbod zouden moeten rechtvaardigen. Bovendien acht hij een eventueel verbod niet of nauwelijks te handhaven, nog afgezien van de vraag welke (eventueel strafrechtelijke?) sanctie op een eventueel verbod zou moeten worden gesteld. In een moderne tijd van openheid en transparantie, mede tegen de achtergrond van de vrijheid van meningsuiting, acht hij een bewust en vrijwillig geopenbaarde stemfie mede om die redenen niet verbodswaardig.

¹³ In 11 gemeenten was de hertelling geïnitieerd door het centraal stembureau en in 13 gemeenten door de gemeenteraad. In zes gemeenten heeft de hertelling uiteindelijk geleid tot een andere zetelverdeling. In vier gevallen was sprake van een andere zetelverdeling op lijstniveau en in twee gevallen een andere zetelverdeling op kandidaatsniveau.

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 11

slechts onder wiens verantwoordelijkheid de uitvoering van een hertelling van het vertegenwoordigend orgaan plaatsvindt, maar ook wie met de uitvoering daarvan dient te worden belast. In de praktijk is dit veelal de – boven de politieke partijen staande – burgemeester (bij gemeenteraadsraadsverkiezingen) en de Commissaris van de Koning (bij provinciale statenverkiezingen). De ervaringen daarmee zijn zonder uitzondering positief. Het wettelijk vastleggen van deze praktijk voorkomt onduidelijkheid en discussie. Tenslotte wordt geadviseerd om bij een hertelling niet langer vast te houden aan de wettelijke verplichting dat een hertelling plaatsvindt tijdens een zitting (van het centraal stembureau dan wel het vertegenwoordigend orgaan), maar in de Kieswet op te nemen dat dit, meer in overeenstemming met de praktijk, op een nader bekend te maken plek en tijdstip in het openbaar plaatsvindt.

3.3 Kopie identiteitsbewijs bij volmachtverlening

Er zijn bij het Informatiepunt Verkiezingen veel klachten binnengekomen van kiezers over de vermelding op de stempas dat bij het uitbrengen van een onderhandse volmacht een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever moet worden overgelegd. Hierdoor waren er gemachtigde kiezers die niet over een dergelijke kopie van de volmachtgever beschikten en niet de aan hen toevertrouwde volmachtstem konden uitbrengen. Tevens kwam het voor dat stembureauleden verzuimden op te merken dat, indien in een dergelijk geval de gemachtigde kiezer wel alvast zelf zijn eigen stem uitbrengt, hij niet later kan terugkomen om alsnog enkel de volmachtstem uit te brengen. De Kiesraad stelt voor om de tekst op de stempas die de kiezer hierover informeert te verduidelijken, bijv. door deze vetgedrukt te maken of in kapitalen af te drukken. Ook verplaatsing ervan lijkt een goede suggestie, zodat deze beter in het oog springt.

3.4 Benodigde ondersteuningsverklaringen

Nieuwe politieke groeperingen die nog geen zitting hebben in de Tweede Kamer dienen per kieskring 30 ondersteuningsverklaringen te overleggen (voor kieskring Bonaire is dit met ingang van 1 december 2013 teruggebracht naar 10 verklaringen). Dit houdt in dat zij in totaal 580 ondersteuningsverklaringen moeten inleveren voor een geldige kandidatenlijst. Voor Europese Parlementsverkiezingen hoeven nieuwe politieke groeperingen in totaal slechts 30 ondersteuningsverklaringen in te leveren. Dit vloeit voort uit het feit dat Nederland voor die verkiezing geldt als één kieskring. Voor dit grote verschil in aantal benodigde ondersteuningsverklaringen bestaat evenwel geen goede reden. Het feit dat voor deelname aan de verkiezing voor het Europees Parlement nu feitelijk evenveel verklaringen moeten worden overgelegd als voor deelname aan een verkiezing voor een (grotere) gemeenteraad en zoveel minder als voor deelname aan een Tweede Kamerverkiezing, zorgt voor een scheve verhouding. Zo wordt het doel van de ondersteuningsverklaring, te weten het voorkomen van 'lichtvaardige' kandidaatstelling, niet bereikt. Geadviseerd wordt dan ook het aantal verklaringen voor deelname aan een Europese parlementsverkiezing te verhogen en gelijk te trekken met het aantal dat benodigd is voor de Tweede Kamerverkiezing (580). De Kiesraad herhaalt hiermee zijn eerdere advies van 21 januari 2011.¹⁴

3.5 Woonplaatsvereiste voor kandidaatstelling Europees Parlement

In een Europese richtlijn¹⁵ is gewaarborgd dat EU-burgers die in een andere EU-lidstaat *verblijven* dan waarvan zij de nationaliteit bezitten, in die lidstaat deel kunnen nemen aan de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. De implementatie van de Richtlijn in de Kieswet gaat echter verder en maakt het ook mogelijk dat EU-burgers die niet in Nederland verblijven zich kandidaat kunnen stellen

¹⁴ Zie voetnoot 4.

¹⁵ Zie Richtlijn 93/109/EG, laatst gewijzigd bij Richtlijn 2013/1/EU.

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 11

in Nederland. Wel is het voor de toelating als lid van het Europees Parlement vereist dat men in het Europese deel van Nederland woonachtig is (artikel Y 4 van de Kieswet). Het gevolg hiervan is dat niet alle EU-burgers kunnen worden toegelaten als Nederlands gekozen afgevaardigde in het Europees Parlement, maar dat zij zich wel allemaal in Nederland kandidaat kunnen stellen, ongeacht waar zij wonen.

Omdat de richtlijn alleen een grondslag biedt om te verifiëren of EU-burgers met een buitenlandse nationaliteit kiesgerechtigd zijn als zij ook daadwerkelijk in Nederland wonen kan, indien een kandidaat hier niet woont, niet worden nagegaan of de betreffende kandidaat wel kiesgerechtigd is. Het nagaan van de kiesgerechtigdheid van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat is bij de kandidaatstelling op basis van de Kieswet echter wel altijd verplicht.¹⁶ De Kiesraad stelt naar aanleiding hiervan voor het onderscheid tussen EU-onderdanen die wel en die niet in Nederland verblijven ook in de Kieswet tot uitdrukking te laten komen. Door in artikel Y 35b, eerste lid, van de Kieswet voor de eerste volzin de volgende zinsnede toe te voegen: 'Indien de kandidaat die onderdaan is van een andere lidstaat en niet tevens de Nederlandse nationaliteit bezit een woonplaats in Nederland heeft, zendt het centraal stembureau de verklaring...'. , is duidelijk dat alleen indien de betreffende kandidaat in Nederland verblijft bij de lidstaat van herkomst behoeft te worden nagegaan of hij al dan niet uit het kiesrecht is ontzet. In die uitzonderlijke gevallen waarin een kandidaat niet in Nederland woonachtig is, kan ten behoeve van de kandidaatstelling worden volstaan met de verklaring van de kandidaat zelf over zijn kiesgerechtigdheid.

3.6 Publicatie van kandidatenlijsten

Rond de gemeenteraadsverkiezingen ontstond onduidelijkheid over de bepalingen inzake de vernietiging van kandidatenlijsten. Op grond van artikel I 19 van de Kieswet worden, zodra onherroepelijk is beslist over de geldigheid van de kandidatenlijsten, de ingeleverde lijsten en eventuele ondersteuningsverklaringen door het centraal stembureau vernietigd. Dat is nadat een eventuele rechtszaak tegen de beslissing van het centraal stembureau over de geldigheid van de kandidatenlijsten is afgerond. In artikel I 17 van de Kieswet is echter geregeld dat bij de verkiezingen van provinciale staten en de gemeenteraden de lijsten die onherroepelijk geldig zijn verklaard, ter inzage worden gelegd. Deze beide bepalingen conflicteren met elkaar.

In het Reparatiewetsvoorstel BZK 2014 wordt een oplossing gezocht voor dit probleem.¹⁷ Bepaald wordt dat de kandidatenlijsten op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar worden gemaakt, in plaats van dat ze ter inzage worden gelegd. De origineel ingeleverde kandidatenlijsten kunnen vervolgens na de openbaarmaking op internet, worden vernietigd zoals is voorgeschreven in artikel I 19 van de Kieswet.¹⁸ De verwarring wordt echter nog niet geheel weggenomen door deze wijziging. Niet geheel duidelijk is namelijk wát precies openbaar wordt gemaakt. Op basis van de huidige formulering van het artikel – en de formulering na inwerkingtreding van de reparatiewet – kan geconcludeerd worden dat dit alle ingeleverde kandidatenlijsten zijn. Het dient echter te gaan om de onherroepelijk geldig verklaarde lijsten. Om ook deze laatste onduidelijkheid weg te nemen, wordt voorgesteld de eerste zin van het eerste lid van artikel I 17 van de Kieswet als volgt aan te passen: 'Nadat onherroepelijk is beslist over de geldigheid van de ingeleverde lijsten maakt het centraal stembureau de *vastgestelde geldige* lijsten zo spoedig mogelijk openbaar.'

3.7 Vaststelling opkomst gemeenteraadsverkiezingen

¹⁶ Zie de artikelen Y 35, Y 35b en Y 35c. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen EU-burgers die wel en niet in Nederland woonachtig zijn.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 951, nr. 2.

¹⁸ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 951, nr. 3, p. 4.

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 11

In uw brief van 4 april 2014 aan de Tweede Kamer is een verwijzing opgenomen naar door de Kiesraad te publiceren definitieve opkomstcijfers van de gemeenteraadsverkiezingen.¹⁹ De Kiesraad wijst erop dat dit tot op heden geen wettelijke taak van de Raad is. De uitslag en de opkomst worden slechts decentraal, per gemeente, vastgesteld. Sinds een tiental jaren verzamelt de Kiesraad wel op eigen initiatief uitslagen en opkomstcijfers en maakt ze door middel van zijn databank toegankelijk voor geïnteresseerden. De aanlevering door gemeenten gebeurt echter op vrijwillige basis en dat neemt nogal eens geruime tijd in beslag. De Kiesraad acht het wenselijk om voor deze gegevensverzameling een wettelijke basis te creëren. Alleen dan kunnen voor de aanlevering van de uitslagen door gemeenten termijnen worden gesteld, kan de Kiesraad zich verzekeren van een spoedige aanlevering en wordt een snelle openbaarmaking van bedoelde gegevens gewaarborgd.

4. Opmerkingen ten behoeve van voorlichting en instructie

4.1 Ronselen van volmachten

Rond de gemeenteraadsverkiezingen verschenen er berichten in de media over mogelijk ronselen van onderhandse volmachten door politieke partijen en kandidaten. Burgemeesters, gemeenteambtenaren, media, politieke partijen en individuele kandidaten benaderden het Informatiepunt Verkiezingen met vragen over de (on)mogelijkheden van politieke partijen om volmachtstemmen voor zich te winnen. Gemeenten met name stelden vragen over de juridische mogelijkheden om ronselen van volmachten te voorkomen en daar in voorkomende gevallen tegen op te treden. Het ronselen van onderhandse volmachten is in de Kieswet strafbaar gesteld. De vraag of de huidige strafbaarstelling wijziging behoeft, is een vraag die wordt meegenomen in een onderzoek dat de Kiesraad op dit moment uitvoert naar de strafbaarstelling van kiesrechtdelicten en het vervolgingsbeleid in het algemeen.

In het kader van de evaluatie van de verkiezingen heeft de Kiesraad al wel nader onderzoek gedaan naar het stemmen bij volmacht in gemeenten met een opvallend hoog percentage volmachtstemmen. Het gemiddeld aantal geldige stemmen dat door middel van een volmacht is uitgebracht, bedroeg bij de gemeenteraadsverkiezingen 10,3%. Een 20-tal gemeenten kende evenwel een percentage volmachtstemmen van 13,5 of meer.²⁰ Wanneer wordt ingezoomd op het percentage volmachtstemmen per stembureau, dan komt ook een aantal gemeenten naar voren dat op zich gemiddeld niet opvallend hoog scoorde, maar in bepaalde stembureaus wel. De Kiesraad heeft contact opgenomen met de burgemeesters van de (21) gemeenten met stembureaus waar 20% of meer van de stemmen bij volmacht is uitgebracht. De ontvangen reacties laten een veelheid aan vermoedelijke verklaringen zien. In een enkel geval ging het om een administratieve fout (stempassen die abusievelijk waren geteld als volmachtbewijzen). Als belangrijkste verklaring wordt genoemd de demografische samenstelling van de betreffende stemdistricten. In geen enkele reactie wordt een vermoeden uitgesproken van mogelijke onregelmatigheden, bijvoorbeeld in de vorm van ronselen van volmachten. Bij de Europese parlamentsverkiezing bedroeg het percentage volmachtstemmen 11,1. Het aantal gemeenten met een percentage volmachtstemmen van 13,5% of meer bedroeg bij deze verkiezing 44 en het aantal gemeenten dat een of meer stembureaus telde met een percentage volmachtstemmen van 20% of hoger bedroeg bij deze verkiezing 28 (in totaal 64 stembureaus). Vergelijking tussen beide verkiezingen leert dat deels sprake was van dezelfde gemeenten met hoge aantallen volmachtstemmen (15) en in een aantal gevallen vermoedelijk zelfs van dezelfde stembureaus. Op dit moment vindt nader

¹⁹ Kamerstukken II, 2013-2014, 31 142, nr. 42, p. 1.

²⁰ Nadere gegevens over het aantal volmachtstemmen per gemeente en per stembureau zijn verwerkt in een rapportage die te vinden is op de website van de Kiesraad (www.kiesraad.nl).

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
9 van 11

verdiepend onderzoek plaats naar het stemmen bij volmacht bij beide verkiezingen. De Kiesraad verwacht dit onderzoek later dit jaar te kunnen afronden.

De gestelde vragen en berichtgeving in de media over het ronselen van volmachtstemmen, tonen hoe dan ook aan dat er veel behoefte bestaat aan betere voorlichting over wat wel of niet valt onder de strafbaarstelling van ronselen van volmachten. Verzocht wordt dan ook hier bij volgende verkiezingen meer aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld in de voorlichtingscampagne en in circulaires die vanuit het ministerie van BZK aan gemeenten worden gezonden.

4.2 Filmen tijdens stemopneming

Mede ingegeven door de kennelijke irritatie over de late bekendmaking van de uitslag voor de Europese parlementsverkiezing, zijn door de website GeenStijl en onderzoeksbureau Peil.nl acties op touw gezet waarbij kiezers werden opgeroepen om na afloop van de stemming bij de telling in het stemlokaal aanwezig te zijn. De uitslagen die aldaar werden voorgelezen, konden zij vervolgens aan hen doorgeven. Door zo'n 1.500 kiezer is gehoor gegeven aan deze oproep. Zij waren in het stemlokaal aanwezig en hebben de telling onder andere gefilmd en gefotografeerd. In een nieuwsbrief²¹ van het ministerie van BZK is vermeld dat de Kieswet niet verbiedt dat er tijdens de stemopneming door aanwezige kiezers foto's en video's worden genomen. Dit komt, gelet op het feit dat de stemming plaatsvindt in het openbaar – stemlokalen zijn openbaar toegankelijke ruimtes –, de transparantie in het verkiezingsproces ten goede. Van belang is uiteraard wel dat de orde in het stemlokaal hierdoor niet wordt verstoord. Het is een verantwoordelijkheid van de voorzitter om hierop toe te zien en in te grijpen, als bijvoorbeeld de tellers zouden worden gehinderd in hun werkzaamheden. Bij het Informatiepunt Verkiezingen zijn hierover vragen en klachten binnengekomen. Sommige stembureauvoorzitters voelden zich ongemakkelijk bij het filmen van de stemopneming en het voorlezen van de voorlopige telresultaten. De vraag ligt voor of er gelet op de onrust die het veroorzaakte regels gesteld zouden moeten worden voor het filmen tijdens de telling. De Raad ziet hiervoor op dit moment onvoldoende reden. Wel is het van belang bij de werving en instructie van stembureauleden meer aandacht te schenken aan dit onderwerp, zodat stembureauleden erop attent worden gemaakt dat er mogelijk in het stemlokaal gefilmd wordt en zij weten hoe hiermee omgegaan dient te worden. Aangeraden wordt dan ook het filmen in het stemlokaal een plek te geven in de instructie die door uw ministerie voor stembureauleden wordt opgesteld.

4.3 Kwaliteit gemeentelijke registraties

De Kiesraad heeft gesignaleerd dat veel registers met aanduidingen van politieke partijen van gemeentelijke centraal stembureaus niet op orde zijn. Het vermoeden bestaat dat er zelfs gemeenten zijn die in het geheel geen register bijhouden, hoewel zij hiertoe op grond van artikel G 3, eerste lid, van de Kieswet wel verplicht zijn. Voorgesteld wordt het belang van het op orde houden van een gemeentelijk register met aanduidingen bij de gemeenten onder de aandacht te brengen.

5. Overige opmerkingen

5.1 'Spookstemmen'

Het proces-verbaal van de stembureaus (N 10) is zodanig aangepast dat de tellingen in het model zijn vereenvoudigd. Nieuw is ook dat in het proces-verbaal moet worden aangegeven of er een verschil is tussen het aantal toelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten en wat hiervan de oorzaak is. Na afloop van de

²¹ Nieuwsbrief 13 Verkiezing van de leden van het Europees Parlement 2014 d.d. 8 mei 2014.

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
10 van 11

gemeenteraadsverkiezingen bleek dat er regelmatig sprake was van onverklaarde telverschillen, in de media ook wel 'spookstemmen' genoemd. Na afloop van de verkiezing voor het Europees Parlement bleek het aantal onverklaarde telverschillen opvallend veel minder te zijn. Vermoed wordt dat de processen-verbaal nauwkeuriger zijn ingevuld en dat een betere controle heeft plaatsgevonden op die ingevulde processen-verbaal. Voor een deel gaat het bij deze telverschillen om eenvoudige verschrijvingen. De Kiesraad is van mening dat er onvoldoende aanleiding bestaat voor het doorvoeren van aanpassingen in het proces en/of het proces-verbaal. Het recent gewijzigde proces-verbaal is door 'de praktijk' positief ontvangen en het is verstandig om hier de komende tijd nog meer ervaring mee op te doen. De verklaringen voor de telverschillen geven inzicht in het verloop van de telling en benadrukken het belang van een correcte telling.

5.2 Bekendmaking van de uitslag

De stemming voor de verkiezing van het Europees Parlement vond plaats op donderdag. Op basis van Europese wetgeving mochten de uitslagen niet officieel bekend worden gemaakt voordat de laatste stembussen in alle lidstaten gesloten waren, te weten zondagavond om 23.00 uur.²² Bekendmaking van exit-polls na afloop van de stemming waren wel mogelijk. Van de zijde van het ministerie van BZK is aangegeven dat het wel mogelijk was dat hoofdstembureaus hun ambtelijk berekende uitslagen op zondagavond om 23.00 uur doorgaven aan persbureaus. Dit, vooruitlopend op hun openbare zitting van maandag 26 mei. Alle hoofdstembureaus hebben hier gehoor aan gegeven. De Kiesraad heeft vervolgens op vrijdag 30 mei 2014 de definitieve uitslag bekend gemaakt. Uit onder andere mediaberichten bleek dat er onduidelijkheid en ergernis was over de zogenoemde late bekendmaking van de uitslag. Men begreep niet dat er op de verkiezingsavond zelf van overheidswege geen uitslagen naar buiten mochten worden gebracht en vond het vreemd dat persbureaus en niet de overheid op zondagavond de uitslagen bekendmaakten.

De Raad heeft vernomen dat u, voornemens bent te onderzoeken of het mogelijk is de stemming voor de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in de toekomst op zondag te laten plaatsvinden. In geval van een stemming op zondag kunnen burgemeesters aan het einde van de dag, net als bij andere verkiezingen, de resultaten op partijniveau aan de media doorgeven. De vaststelling van de officiële uitslag kan dan later in alle zorgvuldigheid plaatsvinden. Er zijn hiertegen echter ook principiële en uitvoeringstechnische bezwaren in te brengen. Een goede afweging tussen de voor- en nadelen is hier op z'n plaats. De Kiesraad wacht met belangstelling de uitkomst af van het politieke debat dat hierover gevoerd zal gaan worden.

Voor het geval de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement gehandhaafd blijft op donderdag stelt de Kiesraad voor om de mogelijkheid te behouden dat de hoofdstembureaus op zondagavond uitslagen verstrekken aan de media, maar dan beperkt tot uitslagen op partijniveau. De media kunnen vervolgens op basis hiervan op zondagavond op partijniveau de voorlopige uitslag bekendmaken, waarna de Kiesraad als centraal stembureau een aantal dagen later de definitieve uitslag vaststelt. De Kiesraad is bereid de ondersteunende software voor het verkiezingsproces (OSV) zodanig aan te passen, dat het verstrekken van een bestand met uitslagen op partijniveau daarin ondersteund wordt.

5.3 Toegang nieuwe partijen tot verkiezingen en media

In de zitting waarin de Kiesraad de uitslag van de verkiezing voor het Europees Parlement heeft vastgesteld, zijn door twee kiezers bezwaren ingediend over, wat zij

²² Zie artikel 10, tweede lid, van de Akte inzake de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement.

Datum
24 juli 2014

Ons kenmerk
2014-0000355197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
11 van 11

noemden, het gebrek aan toegang voor nieuwe politieke groeperingen tot de verkiezingen en de media. Een thema, dat wel vaker rond verkiezingen aan de orde wordt gesteld. Nieuwe partijen beklagen zich nogal eens over de naar hun mening hoge drempels die worden opgeworpen voor deelname aan verkiezingen; zij refereren daarbij aan de wettelijke vereiste waarborgsom en verplichting tot ondersteuning van kandidatenlijsten, het feit dat alleen in het vertegenwoordigend orgaan zitting hebbende partijen voor subsidiëring in aanmerking komen en de beperkte aandacht die zij krijgen in de media. Het feit dat de media deels met publieke middelen worden betaald en vervolgens geheel zelfstandig kunnen bepalen welke partijen wel en niet worden uitgenodigd voor debatten – en nieuwe partijen veelal niet – zien nieuwe partijen als strijdig met het “level playing field”-beginsel dat ten grondslag behoort te liggen aan democratische verkiezingen. De Kiesraad is van mening dat de huidige Kieswet de toegang voor nieuwe partijen tot de verkiezingen in voldoende mate garandeert. De Raad ziet voorts geen reden voor nadere regelgeving ter zake van de wijze waarop nieuwe partijen door de media worden benaderd.

5.4 Dubbele registratie van kiesgerechtigdheid

Rond de verkiezing voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement bleek dat de registratie van de kiesgerechtigdheid in de landen van de Europese Unie verschillend is geregeld. Op dit moment is geen sluitend registratiesysteem voorhanden, dat voorkomt dat EU-burgers in een aantal gevallen twee keer hun stem kunnen uitbrengen, namelijk in het land waar zij woonachtig zijn en in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten. De Kiesraad dringt aan op een internationaal onderzoek naar de knelpunten hiervoor en naar mogelijke oplossingen. Inschakeling hierbij van de Electoral Management Bodies (EMB's) van de lidstaten van de EU komt de Raad in dit verband wenselijk voor.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur