

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

Onderwerp
Advies wijziging Kieswet 1e tranche

1. Inleiding

Bij brief van 16 juni 2011 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen.

Het voor advies voorgelegde conceptwetsvoorstel is blijkens de aanbiedingsbrief mede gebaseerd op het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces. Sinds de discussie over het gebruik van stemmachines in 2006 heeft de inrichting van het Nederlandse verkiezingsproces veel politieke en bestuurlijke belangstelling gehad. Aan het eind van 2006 besloot de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, tot het instellen van twee commissies: de Commissie Besluitvorming Stemmachines en de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (hierna: Adviescommissie).¹ De rapporten van deze commissies vormden de aanleiding voor het wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces dat uiteindelijk niet is ingediend.²

Het conceptwetsvoorstel is niet alleen gebaseerd op het rapport van de Adviescommissie, in het voorstel zijn ook de evaluaties van de verkiezingen van 2009 en 2010, de aanbevelingen van de Organisatie voor Veiligheid en

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Inlichtingen
mw. mr. F. Arichi
T (070) 426 7404
F 070 426 64 89

Uw kenmerk

Blad
1 van 16

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

¹ Commissie Besluitvorming Stemmachines, 'Stemmachines, een verweesd dossier' van 17 april 2007; Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, 'Stemmen met vertrouwen' van 27 september 2007.

² De Kiesraad heeft zich in zijn advies van 4 november 2008 kritisch uitgelaten over het conceptwetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces. Het wetsvoorstel is mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State niet ingediend. Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2010 (bijlage bij kamerstuk 31142, nr. 26) waarin hij te kennen geeft het wetsvoorstel niet te zullen indienen.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 16

Samenwerking in Europa (hierna: OVSE) en het advies 'passief kiesrecht' van de Kiesraad meegenomen.³

De opbouw van het advies is als volgt: eerst worden enkele algemene opmerkingen gemaakt en een toetsingskader uiteengezet op basis waarvan het advies tot stand is gekomen (2). Vervolgens wordt een aantal onderwerpen besproken waarvoor in het conceptwetsvoorstel een delegatiegrondslag is gecreëerd (3), waarna de voornaamste onderwerpen genoemd in het conceptwetsvoorstel worden besproken (4). Tot slot volgt een samenvatting (5). Voor een artikelsgewijs advies verwijst de Raad naar de bijlage.

Wellicht ten overvloede merkt de Raad op dat de onderwerpen uit het conceptwetsvoorstel die niet expliciet worden benoemd in het onderhavige advies, in dit stadium geen aanleiding geven tot commentaar.

2. Algemeen

Het hanteren van internationale electorale standaarden spreekt de Kiesraad zeer aan.⁴ Juist nu het Nederlandse kiesrecht door onder andere de waarnemingsmissies van de OVSE steeds meer verbonden raakt met de internationale standaarden op dit terrein, is het van belang om die standaarden expliciet te benoemen en indien nodig tegen elkaar af te wegen. Het toetsingskader dat de Kiesraad bij zijn advisering hanteert, gaat uit van de internationaal erkende standaarden van vrije, geheime, betrouwbare en eerlijke verkiezingen.⁵ Deze internationale standaarden kunnen in de volgende negen waarborgen worden uitgewerkt: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid. De Kiesraad is zich, met de Adviescommissie, ervan bewust dat wetgeving niet altijd aan al deze waarborgen tegelijk kan voldoen en dat in sommige gevallen waarborgen zelfs kunnen botsen.

De Kiesraad is voorstander van een algehele herziening van de Kieswet.⁶ Nu het conceptwetsvoorstel beperkt is tot die onderdelen waarvan het kabinet van mening is dat ze voor de eerstvolgende reguliere verkiezingen van 2014 gewijzigd moeten zijn, vindt de Raad het van belang dat ook nog een aantal

³ OVSE, The Netherlands parliamentary elections 22 November 2006; The Netherlands early parliamentary elections 9 June 2010; Zie ook het advies van de Kiesraad over het passief kiesrecht van 21 januari 2011. Alle stukken zijn te raadplegen via www.kiesraad.nl.

⁴ De Adviescommissie heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor deze internationale electorale standaarden in zijn advies, Stemmen met vertrouwen van 27 september 2007.

⁵ Zie ook het advies van de Kiesraad over de Wet inrichting verkiezingsproces van 4 november 2008, pag. 8-10 en het advies passief kiesrecht van 21 januari 2011, pag. 4-6 (www.kiesraad.nl). Zie ook de Kiesraadreeks, Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces, Den Haag 2010. Voor een overzicht van relevante internationale regelgeving: Compendium of International Standards for Elections (2007), uitgegeven in opdracht van de Europese Commissie.

⁶ Zoals ook is bepleit in zijn advies over het passief kiesrecht van 21 januari 2011 (www.kiesraad.nl).

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 16

andere wijzigingen vóór die tijd worden doorgevoerd, namelijk een nieuwe regeling voor hertellingen, herstemmingen en het elektronisch tellen van de stemmen.⁷ Verder is hij van mening dat een verdeling van de herziening over twee of wellicht nog meer wetsvoorstellen extra aandacht vraagt voor de samenhang tussen deze wetsvoorstellen. Het hiervoor genoemde toetsingskader kan de consistentie tussen deze wetsvoorstellen waarborgen.

Ter waarborging van de electorale standaarden vrije, geheime, betrouwbare en eerlijke verkiezingen, is het van belang dat de taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces duidelijk zijn belegd. In het conceptwetsvoorstel worden enkele voorstellen gedaan die raken aan toezicht en die vragen over de toezichtstructuur en de verantwoordelijkheidsverdeling oproepen. Het gaat dan met name om de rol die nationale waarnemers gaan vervullen (aan wie leggen ze verantwoording af en wat dient met hun bevindingen te worden gedaan) en de taak die de minister krijgt in het kader van taakverwaarlozing door de Kiesraad (zie paragraaf 4.4 en paragraaf 4.11 van dit advies).

3. Delegatie

De Kiesraad is van mening dat de wetgever bij het kiesrecht terughoudend dient te zijn met delegatie. Het kiesrecht neemt in het democratisch bestel immers een bijzondere plaats in. Gelet op het grondrechtelijke karakter ervan moet verzekerd worden dat alle essentiële onderdelen van het verkiezingsproces op het niveau van de Kieswet worden vastgelegd, onder andere om te garanderen dat de Staten-Generaal bij de vaststelling ervan als medewetgever is betrokken. Delegatie dient beperkt te blijven tot detailpunten van administratieve en procedurele aard.⁸

In het voorgestelde artikel E 4 is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) nadere regels kunnen worden gesteld aan leden van een stembureau. Eerlijke en vrije verkiezingen zijn niet alleen van regelgeving afhankelijk, maar ook van de bemensing van de stembureaus. Betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van het democratisch proces is een groot goed en daarbij spelen de eisen die de toegang tot het lidmaatschap van de stembureaus regelen een belangrijke rol. Het is afhankelijk van de inhoud van de nadere eisen die aan leden van stembureaus worden gesteld of delegatie wenselijk is. Dat valt thans niet te beoordelen. De Kiesraad adviseert om terughoudend om te gaan

⁷ In de memorie van toelichting van het conceptwetsvoorstel is vermeld dat deze onderwerpen aan de orde zullen komen bij een volgend wetsvoorstel dat in 2012 in procedure zal worden gebracht.

⁸ Zie ook het standpunt van de regering bij de behandeling van de Kieswet in 1989, TK 1988-1989, 20264, nr. 18, pag. 2. De Kiesraad heeft in zijn advies over de Wet inrichting verkiezingsproces, van 4 november 2008, pag. 4-8 zich eerder op het standpunt gesteld dat de wetgever terughoudend dient te zijn met delegatie. De Raad van State heeft zich in zijn advies van 13 april 2010 over de Wet inrichting verkiezingsproces eveneens op het standpunt gesteld dat het onderwerp en de strekking van het kiesrecht zich verzetten tegen ruime delegatie.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 16

met het introduceren van nieuwe eisen in een amvb. Het lidmaatschap van een stembureau dient zoveel mogelijk in de Kieswet te worden geregeld.

Ook bij de toelating van internationale en nationale waarnemers tot het verkiezingsproces beveelt de Kiesraad aan om de criteria voor toelating in de Kieswet op te nemen. Het vertrouwen in de eerlijkheid en de transparantie van het verkiezingsproces kan immers geschaad worden wanneer de toelating omstreden raakt.

Tot slot acht de Raad het van belang dat de wijze van openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus in de Kieswet moet worden geregeld. Het gaat hier om een essentieel onderdeel van het verkiezingsproces waarmee de transparantie wordt gewaarborgd.

4. Advies per onderwerp

4.1. Stembureauleden

Het conceptwetsvoorstel creëert een grondslag in de Kieswet op basis waarvan voor de (her)benoeming kan worden beoordeeld of stembureauleden over voldoende kennis beschikken om hun taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

De Kiesraad vindt het een goede zaak dat het kabinet inzet op kennis en training van stembureauleden. De Raad adviseert u evenwel om de zinsnede 'na het volgen van een training' uit artikel E 4, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel te schrappen. Opneming hiervan leidt tot een onnodige hindernis voor de benoeming van stembureauleden en tot problemen voor de uitvoeringspraktijk. Bovendien behoeven niet aan alle stembureauleden dezelfde trainingseisen te worden gesteld. Volgens de Raad volstaat het om de beoordeling van de vraag of een stembureaulid over voldoende kennis en vaardigheden beschikt op het terrein van het verkiezingsproces, over te laten aan het college van burgemeester en wethouders.

In het voorgestelde artikel M 13, de bepaling over briefstembureaus, is artikel E 4, tweede tot en met het zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. De Raad is van oordeel dat voor leden van een briefstembureau niet onverkort dezelfde eisen behoeven te gelden als voor 'gewone' stembureauleden. Bovendien is, nu artikel E 4, tweede lid, in het conceptwetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is verklaard, onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de vraag of leden van een briefstembureau buiten Nederland beschikken over voldoende kennis en vaardigheden op het terrein van het verkiezingsproces. De Raad adviseert u het conceptwetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

In artikel E 4, tweede lid, onder c, van het conceptwetsvoorstel is bepaald dat stembureauleden in de afgelopen vijf jaar niet veroordeeld mogen zijn voor

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 16

overtredingen en misdrijven genoemd in hoofdstuk Z van de Kieswet. De Kiesraad adviseert u ook een verwijzing op te nemen naar de kiesrechtelijke misdrijven genoemd in het wetboek van Strafrecht, te denken valt aan omkoping inzake uitoefening van het kiesrecht.⁹ De Kiesraad vraagt u om gemeenten te informeren hoe zij bij het benoemen van stembureauleden kunnen controleren of in het verleden sprake is geweest van een veroordeling. Dit is te meer van belang nu gemeenten geen toegang hebben tot strafregisters.¹⁰

4.2. Openbaarheid processen-verbaal stembureaus

In het conceptwetsvoorstel wordt de openbaarheid van de processen-verbaal van de stembureaus op de verschillende niveaus (dat wil zeggen inclusief hoofd- en centraal stembureau) nader geregeld. Volgens het voorstel vindt de openbaarmaking plaats op een bij amvb te bepalen wijze. In de memorie van toelichting is vermeld dat de processen-verbaal in ieder geval op internet moeten worden gepubliceerd. Hiermee wordt afgestapt van de huidige regeling waarin geregeld is dat de (meeste) processen-verbaal ter inzage worden gelegd dan wel gepubliceerd in de Staatscourant.

De Kiesraad is van oordeel dat transparantie voor de kiezer voldoende is gewaarborgd als de processen-verbaal ter inzage worden gelegd door de gemeenten na de dag van stemming. Een ter inzage legging is makkelijker te realiseren, dan het scannen en op internet publiceren van alle (uit meerdere pagina's bestaande processen-verbaal) van de stembureaus van een gemeente. Aldus wordt de werkdruk voor de gemeenten, in toch al drukke tijden, beperkt ten opzichte van de regeling in het conceptwetsvoorstel.

Daarnaast dient ter waarborging van een transparant en controleerbaar verkiezingsproces erin te worden voorzien dat de gegevens op stembureauniveau op langere termijn kunnen worden geraadpleegd, bijvoorbeeld ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek¹¹ en de Databank Verkiezingsuitslagen.¹²

Tot slot nog een opmerking over de stemopneming. In de praktijk komt het nogal eens voor dat bij de controle van de processen-verbaal N 10 blijkt dat één of meer van de vele tellingen niet kloppen en dat evidente rekenfouten al dan niet in overleg met de voorzitter van het stembureau op gemeentelijk niveau ambtshalve worden gecorrigeerd. De Raad is van mening dat in geval van evidente rekenfouten het proces-verbaal ambtshalve moet kunnen worden gecorrigeerd,

⁹ Zie de artikelen 125 t/m 129 van het wetboek van Strafrecht.

¹⁰ Zie ook de adviezen van de gemeente Den Haag en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken naar aanleiding van het onderhavige conceptwetsvoorstel.

¹¹ In dit verband wijst de Raad op het advies van de Adviescommissie 'Stemmen met vertrouwen' van 27 september 2007, pag. 85 waarin is vermeld dat de processen-verbaal voor langere tijd bewaard dienen te blijven ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

¹² In de praktijk leveren gemeenten deze gegevens aan bij de Kiesraad ten behoeve van de Databank Verkiezingsuitslagen met behulp van de Ondersteunende Software Verkiezingen.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 16

maar dat daarvoor een wettelijke basis noodzakelijk is.¹³ Het corrigeren van processen-verbaal van stembureaus is immers een ingrijpende zaak.

4.3. Vernietiging van verkiezingsbescheiden

Samengevat komt het conceptwetsvoorstel erop neer dat verkiezingsbescheiden zoals stembiljetten, stempassen, volmachten en kiezerspassen drie maanden na de toelating van de gekozenen moeten worden vernietigd. Dit geldt tevens voor de processen-verbaal van de stembureaus (model N 10) en de gemeentelijke opgave van de burgemeesters (model N 11). De processen-verbaal van hoofd- en centraal stembureaus worden niet vernietigd. Deze regeling is een verbetering, omdat op grond van de huidige regeling vaak niet duidelijk is tot wanneer en welke stukken bewaard moeten worden.

De Kiesraad wijst erop dat de wijze van openbaarmaking van de processen-verbaal gevolgen heeft voor de mogelijkheden om de stukken op een later moment te vernietigen. Iets wat op internet is gepubliceerd kan niet in die zin vernietigd worden dat met zekerheid gesteld kan worden dat het niet meer in omloop is. Verkiezingsbescheiden worden om meerdere redenen vernietigd: om na onherroepelijke vaststelling van de uitslag discussie over de vaststelling te voorkomen, maar bijvoorbeeld ook om meer praktische redenen zoals het 'opruimen' van stukken die niet meer nodig zijn en die veel (opslag-)ruimte in beslag nemen. De Kiesraad adviseert u om in de memorie van toelichting stil te staan bij het doel van vernietiging. Het verdient aanbeveling om dan tevens uitdrukkelijk te vermelden wat de redenen zijn dat bepaalde stukken wel dienen te worden bewaard (zoals de processen-verbaal van de hoofd- en centraal stembureaus en instemmingsverklaringen in verband met eventuele tussentijdse vacatures) en andere niet (zoals processen-verbaal van de stembureaus en de gemeentelijke opgaven van de totaalstellingen).

Het valt de Kiesraad verder op dat artikel N 12, vijfde lid, van het conceptwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van een verlate vernietiging van de in artikel N 2 van de Kieswet bedoelde pakken ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek.

De Kiesraad vindt het wenselijk dat ten behoeve van een eventueel strafrechtelijk onderzoek ook inzage in andere verkiezingsbescheiden mogelijk is. Te denken valt aan de in artikel N 9 van de Kieswet genoemde pakken met stembiljetten, de originele processen-verbaal en/of gemeentelijke totaalstellingen. Daarin voorziet de Kieswet momenteel niet.

¹³ De Raad heeft in zijn advies, naar aanleiding van de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, van 7 december 2009, pag. 2, gepleit voor het creëren van een wettelijke grondslag.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 16

4.4. Waarnemers

De Kiesraad stelt voorop dat het instellen van de figuur van de nationale waarnemer op zichzelf geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de huidige regeling in de Kieswet. Het huidige verkiezingsproces is immers controleerbaar en grotendeels openbaar. Voor kiezers bestaat thans al de mogelijkheid om getuige te zijn van het verloop van de verkiezingen; zo zijn kiezers bevoegd in het stemlokaal te verblijven op grond van artikel J 35 van de Kieswet.

Verder is niet duidelijk wat het doel en de strekking is van de regeling omtrent nationale waarnemers. Zo is niet duidelijk wie als nationale waarnemer kunnen optreden. In het conceptwetsvoorstel is gekozen voor een ruime regeling voor het aanwijzen van nationale waarnemers. De aanbeveling van de OVSE waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting voorziet slechts in het aanwijzen van privaatrechtelijke organisaties als waarnemers.¹⁴

De Kiesraad wijst erop dat de criteria waaraan nationale waarnemers moeten voldoen in de onderdelen a en b van het eerste lid van artikel J 39 van het conceptwetsvoorstel onvolledig zijn. Het laat bijvoorbeeld toe dat niet-Nederlanders woonachtig in het buitenland als nationale waarnemer kunnen optreden. Dit zal echter niet de bedoeling zijn. De Raad stelt daarom voor om deze bepaling te vervangen door de eis dat nationale waarnemers kiesgerechtigd dienen te zijn voor de verkiezing van het desbetreffend vertegenwoordigend orgaan.¹⁵

Het gebruik van de term 'verkiezingsproces' in het eerste lid van J 39 enerzijds en het gebruik van de term 'zitting' in het derde lid anderzijds, kan tot verwarring leiden. De Kiesraad vindt het wenselijk dat in de memorie van toelichting een nadere definitie van de term 'verkiezingsproces' wordt opgenomen. Dat zal mogelijke onduidelijkheid en verwarring voorkomen over welke onderdelen van het verkiezingsproces voor waarnemers toegankelijk zijn. De Kiesraad acht het van belang dat de besloten zittingen van het hoofd- en centraal stembureau die ter voorbereiding van de openbare zittingen worden gehouden, gelet op de procedurele aard daarvan niet voor waarnemers toegankelijk zijn.

Ten slotte is de Raad van oordeel dat als het instrument van nationale waarneming wordt ingezet het alleen maar toegevoegde waarde heeft als ook verslaglegging van de waarneming plaatsvindt. Het is naar het oordeel van de Kiesraad wenselijk dat in de wet wordt vastgelegd aan wie verslag wordt

¹⁴ OVSE, *Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the OSCE*, Kopenhagen: 29 juni 1990. Zo worden in sommige landen zoals bijvoorbeeld België, Finland en de Verenigde Staten afgevaardigden van politieke partijen benoemd als nationale waarnemers.

¹⁵ Met dien verstande dat kiesgerechtigden voor de gemeenteraad van een bepaalde gemeente tevens gekwalificeerd zijn voor waarneming bij alle andere Nederlandse gemeenten en kiesgerechtigden voor provinciale staten van een provincie ook voor alle andere provincies.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 16

uitgebracht, en wat met deze bevindingen dient te worden gedaan. Indien de bevindingen betrokken dienen te worden bij de vaststelling van de uitslag, dient het verslag tijdig beschikbaar te zijn.

4.5. Eisen aan programmatuur voor het berekenen van de verkiezingsuitslag

In artikel P 1a wordt een wettelijke grondslag gecreëerd om eisen te stellen voor gebruik door het centraal stembureau van programmatuur bij het berekenen van de verkiezingsuitslag. De Raad kan zich er in vinden dat de eisen die aan de programmatuur worden gesteld op het niveau van de amvb, het Kiesbesluit worden vastgesteld.

In artikel P 1a, tweede lid, van de Kieswet is vermeld dat het centraal stembureau voorafgaand aan elke verkiezing bekendmaakt *dat* het programmatuur gebruikt. Beoogd zal zijn een wettelijke verplichting te creëren, zoals ook vermeld in de memorie van toelichting, dat het centraal stembureau bekendmaakt '*of* en zo ja welke programmatuur wordt gebruikt'. De Kiesraad adviseert u de tekst van het conceptwetsvoorstel in die zin aan te passen. In dit verband is nog van belang om op te merken dat onduidelijk is wat het doel is van de bekendmaking. Daardoor is bijvoorbeeld onduidelijk of de onderliggende niveaus – hoofdstembureaus en gemeenten – de door het centraal stembureau bekendgemaakte software moeten gebruiken of dat het hen vrij staat andere goedgekeurde software te gebruiken.

Het is goed om na de nodige ervaring te hebben opgedaan met goedgekeurde verkiezingssoftware en in het licht van de voortschrijdende techniek op een later moment nog eens precies naar de formulering van de eisen te kijken die door de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 zijn vastgesteld.¹⁶ De Kiesraad vindt het wenselijk dat hij bij dit proces wordt betrokken.¹⁷ Op ambtelijk niveau zijn hierover reeds afspraken gemaakt met het ministerie.

Tenslotte wijst de Raad erop dat wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel tijdig bekend dienen te zijn. Er is minimaal zes maanden nodig om deze wijzigingen voor de Ondersteunende Software Verkiezingen in kaart te brengen en door te voeren (inclusief het testen en laten goedkeuren) om bij de eerstvolgende verkiezingen te kunnen werken met een actuele versie van de software. Voor de aanpassingen dienen tevens de nodige financiële middelen beschikbaar te worden gesteld.

¹⁶ Zie voor de vastgestelde eisen Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 VII, nr. 55.

¹⁷ De Kiesraad heeft, in nauw overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, in 2009 de Ondersteunende Software Verkiezingen laten ontwikkelen voor alle centrale stembureaus en politieke partijen.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
9 van 16

4.6. Kiezers op Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij Europese parlementsverkiezingen

In het conceptwetsvoorstel wordt voor kiesgerechtigde inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een wijziging voorgesteld van de registratieprocedure bij de Europese parlementsverkiezingen. Indiening van een registratieverzoek blijft op twee manieren mogelijk: ofwel bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die zijn bevoegdheid mandateert aan de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, ofwel rechtstreeks bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag.

Aangezien het mogelijk blijft om een registratieverzoek ook rechtstreeks naar het college van burgemeester en wethouders van Den Haag te sturen – die daar dan vervolgens ook op beslist – is in het conceptwetsvoorstel een voorziening getroffen om te voorkomen dat kiesgerechtigde inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten tweemaal kunnen stemmen. Aan de gemeente Den Haag is de taak opgelegd om na te gaan of er sprake is van dubbele registratie en om zo nodig het eigen besluit tot registratie in te trekken. Het voordeel van de voorgestelde regeling is evident: heen- en weerzending van registratieverzoeken naar Nederland kan achterwege blijven. Bovendien vergroot het de mogelijkheid voor kiesgerechtigde inwoners van genoemde landen om deel te nemen aan de Europese parlementsverkiezingen.

De Kiesraad kan zich vinden in registratie van kiesgerechtigde inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de vertegenwoordigers van Nederland aldaar. De Raad vindt het niet nodig om daarnaast voor deze inwoners de mogelijkheid te handhaven van rechtstreekse indiening van een registratieverzoek bij het college van burgemeester en wethouders van Den Haag. Dubbele registratie kan slechts achteraf worden hersteld met het risico op het maken van fouten.

Voorts acht de Raad het voor een deel van het electoraat – namelijk voor hen die kiesgerechtigd zijn voor Europese parlementsverkiezingen én voor Tweede Kamerverkiezingen – verwarrend wanneer voor beide verkiezingen een verschillende registratieregeling zou gelden. De Raad adviseert u om registratie bij de vertegenwoordigers ook in relatie tot Tweede Kamerverkiezingen in te voeren.

4.7. Elektronische verzending registratieformulieren kiezers buiten Nederland

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel D 3, zevende lid, van de Kieswet zodanig aan te passen dat het is toegestaan om een registratieverzoek elektronisch in te dienen bij de burgemeester van Den Haag of bij de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
10 van 16

Afdeling 2.3. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geeft uiting aan het beginsel van nevenschikking: alle bepalingen in bestuursrechtelijke wetgeving die zich richten op (het conventionele) schriftelijke gegevensverkeer, omvatten mede (de mogelijkheid van) het elektronische verkeer mits het bestuursorgaan te kennen heeft gegeven dat deze mogelijkheid openstaat en aan de overige eisen van deze afdeling is voldaan. De Kieswet is niet uitgezonderd van afdeling 2.3. van de Awb. Op grond van de huidige formulering van artikel D 3 van de Kieswet is het derhalve thans reeds mogelijk om een registratieverzoek elektronisch in te dienen. Het in de Kieswet opnemen van de voorgestelde formulering zorgt voor verwarring.

Mocht u van mening zijn dat een aantal schriftelijke verkiezingshandelingen niet langs elektronische weg mogelijk zouden moeten zijn, dan dient dit uitdrukkelijk te worden uitgezonderd. Het gaat hier niet om de stukken waarvan in de Kieswet reeds een vormvereiste aanwezig is dat zich tegen elektronische verzending verzet, zoals bijvoorbeeld een kandidatenlijst die *in persoon* moet worden overgebracht, maar om handelingen die *schriftelijk* plaatsvinden. De Kiesraad adviseert u derhalve om voor laatstgenoemde handelingen uitdrukkelijk te bepalen welke *niet* elektronisch kunnen plaatsvinden en deze in de Kieswet uit te zonderen van afdeling 2.3 van de Awb.¹⁸

In recente wijzigingen van de Kieswet en onderliggende regelgeving heeft het begrip 'verzending langs elektronische weg' zijn intrede gedaan. De meeste voorbeelden zijn te vinden in de artikelen in de Kieswet die regelen dat vanwege de afstand en tijd allerlei stukken in het verkiezingsproces, in of vanuit Caribisch Nederland, elektronisch (meestal vooruitlopend op de postbezorging) kunnen worden verzonden.¹⁹ De Kiesraad vraagt zich af of het uitdrukkelijk opnemen van de mogelijkheid van elektronische verzending voor sommige stukken in het verkiezingsproces betekent dat het naar uw oordeel onwenselijk is dat andere schriftelijke stukken in het verkiezingsproces langs elektronische weg worden verzonden? Of wordt dit voor iedere afzonderlijke verkiezingshandeling overgelaten aan het oordeel van het desbetreffende bestuursorgaan?²⁰ De Raad adviseert u derhalve om in bredere zin te bezien wat de consequenties zijn voor het verkiezingsproces van het onder de werking vallen van afdeling 2.3 van de Awb. Uiteraard is de Kiesraad graag bereid om hieraan zijn medewerking te verlenen.

¹⁸ Ten bate van de uniformiteit is het wenselijk om centraal stembureaus tijdig voor te lichten over welke verkiezingshandelingen elektronisch kunnen plaatsvinden en onder welke voorwaarden.

¹⁹ Zie de artikelen Ya 4, Ya 6, Ya 7, Ya 9 t/m Ya 12, Ya 23 t/m Ya 25, Ya 28, Ya 32, Ya 34, Ya 35 en Ya 37 van de Kieswet en de artikelen Y 3 en Ya 4 van het Kiesbesluit.

²⁰ Zie hierover ook de recente aanbevelingen van de Nationale ombudsman in zijn rapport 'Digitaal verkeer tussen burgers' van 16 augustus 2011, rapportnummer 2011/204.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
11 van 16

4.8. Kieskringen en centrale kandidaatstelling

In het conceptwetsvoorstel is het eerdere advies van de Kiesraad²¹ om te komen tot centrale kandidaatstelling bij Tweede Kamerverkiezingen overgenomen. Dat betekent dat alle politieke groeperingen de kandidatenlijst(en) centraal kunnen inleveren bij de Kiesraad ongeacht het aantal kandidaten of het aantal kieskringen waarin de politieke groepering wenst mee te doen. De Raad onderschrijft de opmerking in de memorie van toelichting dat het voor het uitoefenen van deze taak van belang is dat hem te zijner tijd autorisatie wordt verleend voor het gebruik van de GBA-V om de controle van de kandidatenlijsten mogelijk te maken.

De Kiesraad is niet overtuigd door de in het conceptwetsvoorstel genoemde argumenten met betrekking tot het benutten van de kieskringen in de kandidaatstellingsprocedure. Naar het oordeel van de Raad komt het niet langer benutten van de kieskringen bij de kandidaatstellingsprocedure de transparantie van het verkiezingsproces ten goede, het vereenvoudigt de uitslagberekening door het centraal stembureau en er bestaat in de praktijk geen reële behoefte meer aan kieskringen bij de kandidaatstellingsprocedure.²² Bovendien leidt het niet langer benutten van de kieskringen in deze fase van het verkiezingsproces tot administratieve lastenverlichting.

Naar aanleiding van het voorstel tot invoering van centrale kandidaatstelling zijn ook verschillende wijzigingen opgenomen in hoofdstuk Ya van de Kieswet. Ten opzichte van de huidige regeling brengt dit aanzienlijke veranderingen met zich. In de huidige regeling kunnen lijsten voor kieskring 20 voor de Tweede Kamerverkiezing zowel bij de gezaghebber van Bonaire (het huidige hoofdstembureau) als bij de gezaghebbers van Sint Eustatius en Saba worden ingeleverd. Als gevolg van het conceptwetsvoorstel komt daar nog een orgaan bij; lijsten kunnen ook worden ingeleverd bij het centraal stembureau. Het kan in al die gevallen gaan om een kandidatenlijst alleen voor kieskring 20, maar ook voor één of meer andere kieskringen in Nederland. Daarnaast kunnen ondersteuningsverklaringen op verschillende plekken en tijdstippen worden ingeleverd. Tenslotte kunnen partijen door verschillende organen gewezen worden op verschillende verzuimen ten aanzien van de lijst en kunnen deze verzuimen op verschillende plekken, op verschillende wijze en tijdstippen, door verschillende mensen worden hersteld. De Kiesraad is van mening dat de voorgestelde regeling in zijn uitwerking te ingewikkeld is en (mitsdien) te veel vragen oproept, ook al realiseert de Raad zich dat hiermee wordt voortgeborduurd op de huidige regeling met betrekking tot Europese

²¹ Het advies passief kiesrecht van de Kiesraad van 21 januari 2011, pag. 7 e.v. (www.kiesraad.nl).

²² Bij de laatste drie Tweede Kamerverkiezingen hebben van de in totaal 63 deelnemende politieke partijen slechts twee partijen in één kieskring een lijst ingediend; één partij in twee kieskringen en één partij in drie kieskringen. Van deze in totaal vier partijen heeft uiteindelijk geen enkele partij een zetel in de Tweede Kamer behaald.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
12 van 16

parlementsverkiezingen. Bij laatstgenoemde verkiezing bestaat er bij de kandidaatstelling echter slechts één kieskring. Alle partijen leveren één lijst in die voor het gehele land geldt. Hierdoor is het mogelijk om overzicht te behouden. De Raad is bezorgd dat door de vele mogelijkheden die zouden ontstaan door de invoering van een vergelijkbaar systeem voor Tweede Kamerverkiezingen, maar met behoud van de mogelijkheid tot het indienen van één of meer kandidatenlijsten geldend voor één of meer kieskringen, het overzicht verloren gaat. Hierdoor kan een juiste uitvoering van de kandidaatstellingsprocedure en het bijbehorend tijdig herstel van verzuim in het geding komen.

De Kiesraad adviseert u om de regeling te vereenvoudigen. Dit kan door als uitgangspunt te nemen dat de kandidatenlijsten alleen in persoon bij het centraal stembureau kunnen worden ingeleverd. Daarop kan één uitzondering worden gemaakt; indien een partij alleen in kieskring 20 wenst deel te nemen dan kan de lijst, vanwege redenen ingegeven door tijd en afstand, daarnaast elektronisch worden ingeleverd bij het centraal stembureau. De gedachte daarachter is dat een partij die in één of meer kieskringen deelneemt in het Europese deel van Nederland altijd in de gelegenheid zal zijn om een kiezer bereid te vinden bij het centraal stembureau in Den Haag de lijst in te leveren. Eenzelfde redenering geldt voor de inlevering van de bij de kandidatenlijst behorende stukken, de kennisgeving van verzuimen en het herstel van verzuimen. Dit geldt ook voor de inlevering van de ondersteuningsverklaringen en instemmingsverklaringen van in Caribisch Nederland wonende kiezers en kandidaten. Waar nodig zullen stukken voorzien moeten zijn van een kopie van een legitimatiebewijs. Ter vermijding van misverstanden impliceert vorenstaande dat vanwege de gewenste uniformiteit ook de huidige regeling inzake Europese parlementsverkiezingen in overeenkomstige zin aanpassing verdient. Verder acht de Kiesraad het van belang om betrokkenen (politieke partijen en gezaghebbers) te zijner tijd voor te lichten over de nieuwe regeling. Voorkomen dient te worden dat de wijzigingen een belemmering vormen voor het tijdig en zorgvuldig afronden van de kandidaatstellingsprocedure.

4.9. Aanpassing verkiezingsdata

De regeling rond het bepalen van het tijdstip van de kandidaatstelling en de stemming is verbeterd. De voorgestelde wijzigingen komen, zeker voor niet-ingewijden in de bepalingen aangaande het berekenen van de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming, de leesbaarheid van de bepalingen niet ten goede. De Raad adviseert u daarom tijdig voorlichting te geven over de wijzigingen.

4.10. Kiesgerechtigdheid eilandraadsverkiezing

Het passief kiesrecht voor niet-Nederlanders wonende in Caribisch Nederland is niet in de adviesaanvraag betrokken. De Kiesraad is van mening dat hiermee een niet te rechtvaardigen onderscheid tot stand wordt gebracht. Het actief en passief

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
13 van 16

kiesrecht staan in relatie tot alle overige verkiezingen in ons land op één lijn. De Kiesraad adviseert u dan ook te regelen dat niet-Nederlanders in 2015 ook kandidaat kunnen staan voor en kunnen worden toegelaten als lid van de eilandraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.²³ Het passief kiesrecht voor niet-Nederlanders op de eilanden dient te worden uitgebreid tot het moment waarop in de Grondwet is verankerd, dat aan de leden van de eilandraad het kiesrecht voor de Eerste Kamer is toegekend.

4.11. De Kiesraad als ZBO

In het conceptwetsvoorstel is geregeld dat de Raad onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet ZBO) wordt gebracht, waar de Raad thans nog enkel valt onder de Kaderwet adviescolleges.

In relatie hiermee merkt de Kiesraad op dat hij met zijn huidige taken- en bevoegdhedenpakket in feite een rechtsfiguur “sui generis” is, die zich niet goed onder de werking van één van de beide Kaderwetten laat plaatsen. Om die reden heeft de Kiesraad eerder instemmend gereageerd op een voorstel om een aparte wet op de Kiesraad te maken.²⁴ Gegeven de gemaakte keuze heeft de Raad een aantal kanttekeningen bij de voorgestelde regeling.

De noodzakelijke onafhankelijke positie van de Kiesraad als centraal stembureau vereist dat artikel 11 van de Kaderwet ZBO buiten toepassing dient te blijven. Op grond van dit artikel vereist een door een ZBO krachtens wettelijk voorschrift vast te stellen Bestuursreglement de goedkeuring van ‘Onze Minister’. Dit artikel verdraagt zich naar het oordeel van de Raad niet met de voor zijn functioneren noodzakelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die verantwoordelijk is voor het kiesrecht en verkiezingen. De omstandigheid dat de Kiesraad nu (nog) niet een Bestuursreglement kent, doet hieraan niet af.

In relatie tot het niet uitgezonderde artikel 23 van de Kaderwet ZBO wijst de Kiesraad erop dat zijn positie als centraal stembureau niet vergelijkbaar is met andere zelfstandige bestuursorganen. Het is van groot belang dat de onafhankelijkheid van het centraal stembureau wordt gewaarborgd.²⁵ Om deze onafhankelijkheid te waarborgen, gaat de Kiesraad ervan uit dat de minister bij

²³ Eenzelfde standpunt heeft de Kiesraad ingenomen in zijn advies van 22 juli 2011 naar aanleiding van de verkiezingen 2011 (www.kiesraad.nl). De Kiesraad heeft zich aldaar op het standpunt gesteld dat het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de voorkeur heeft om een wetwijziging te initiëren, boven een eventueel via een gerechtelijke procedure af te dwingen verlening van het passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen van de eilanden.

²⁴ Zie het advies van de Kiesraad over het voorstel van wet financiën politieke partijen van 13 maart 2006, pag. 18 en 19.

²⁵ Zie ook de grondwetwijziging 1983, waar – in een nu niet langer ter zake doend verband – werd uitgegaan van de opvatting dat de Kiesraad beschouwd moet worden als een niet tot het bestuur behorende instantie. Vg. Kamerstukken 1980-1981, 16 162, pag. 7, te vinden in de reeks Algehele grondwetsherziening 1983, deel VI Rechtspraak, pag. 80.

een taakverwaarlozing de taken van de Kiesraad in diens hoedanigheid van centraal stembureau niet zelf ter hand neemt.

5. Samenvatting

Delegatie

- bij het kiesrecht dient terughoudend te worden omgegaan met delegatie;
- geen nieuwe eisen introduceren voor stembureauleden in een amvb;
- bij de toelating van internationale en nationale waarnemers tot het verkiezingsproces dienen de criteria voor toelating in de wet te worden opgenomen;
- de wijze van openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus moet in de Kieswet worden geregeld.

Stembureauleden

- de trainingseis niet opnemen in de Kieswet, om onnodige hindernissen voor de benoeming van stembureauleden en problemen voor de uitvoeringspraktijk te voorkomen;
- voor leden van een briefstembureau behoeven niet onverkort dezelfde trainingseisen te gelden als voor 'gewone' stembureauleden;
- er dient duidelijkheid te komen over wie beoordeelt of leden van een briefstembureau buiten Nederland beschikken over voldoende kennis en vaardigheden op het terrein van het verkiezingsproces.

Openbaarheid processen-verbaal stembureaus

- de transparantie voor de kiezer is voldoende gewaarborgd als de processen-verbaal ter inzage worden gelegd door de gemeenten na de dag van stemming;
- daarnaast dienen ter waarborging van een transparant en controleerbaar verkiezingsproces de gegevens op stembureauniveau op langere termijn te kunnen worden bewaard;
- een wettelijke basis dient te worden gecreëerd voor de ambtshalve correctie van evidente rekenfouten in het proces.

Vernietiging van verkiezingsbescheiden

- er dient meer duidelijkheid te worden verschaft over het doel van vernietiging van verkiezingsbescheiden;
- ten behoeve van een eventueel strafrechtelijk onderzoek moet inzage in andere verkiezingsbescheiden mogelijk te zijn.

Waarnemers

- de figuur van de nationale waarnemers heeft op zichzelf geen toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige regeling in de Kieswet;

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
15 van 16

- er dient meer duidelijkheid te worden verschaft over het doel en de strekking van de regeling omtrent nationale waarnemers;
- er dient duidelijkheid te worden verschaft over wie als nationale waarnemer kan optreden en de criteria waaraan nationale waarnemers moeten voldoen zijn onvolledig;
- in de memorie van toelichting dient een nadere definitie van de term 'verkiezingsproces' te worden opgenomen.

Eisen aan programmatuur voor het berekenen van de verkiezingsuitslag

- de tekst van artikel P 1a, tweede lid, van het conceptwetsvoorstel dient te worden verduidelijkt;
- er dient meer duidelijkheid te worden verschaft over het doel van de bekendmaking door het centraal stembureau;
- de wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel dienen tijdig bekend te zijn. Ook moeten de nodige financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

Kiezers op Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij Europese parlementsverkiezingen

- het is niet nodig om naast de mogelijkheid van registratie van kiesgerechtigde inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij vertegenwoordigers van Nederland aldaar, ook de mogelijkheid te bieden van indiening van een registratieverzoek bij het college van burgemeester en wethouders van Den Haag;
- registratie bij de vertegenwoordigers in Caribisch Nederland ook in relatie tot Tweede Kamerverkiezingen invoeren.

Elektronische verzending registratieformulieren kiezers buiten Nederland

- indien een aantal schriftelijke handelingen niet elektronisch mag plaatsvinden, dan dient deze expliciet uitgezonderd te worden van afdeling 2.3 van de Awb;
- in bredere zin zal moeten worden bezien wat de consequenties zijn voor het verkiezingsproces voor het onder de werking vallen van afdeling 2.3 van de Awb.

Kieskringen en centrale kandidaatstelling

- de in het conceptwetsvoorstel genoemde argumenten met betrekking tot het benutten van de kieskringen in de kandidaatstellingsprocedure overtuigen niet;
- de in het conceptwetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot de invoering van centrale kandidaatstelling dient te worden vereenvoudigd. De Kiesraad doet een voorstel;
- vanwege de gewenste uniformiteit dient ook de huidige regeling betreffende de Europese parlementsverkiezingen in overeenkomstige zin te worden aangepast.

Datum
14 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000459588

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
16 van 16

Aanpassing verkiezingsdata

- tijdige voorlichting over de wijzigingen is van belang.

Kiesgerechtigdheid eilandraadsverkiezing

- een wettelijke mogelijkheid creëren dat niet-Nederlanders in 2015 kandidaat kunnen staan voor en worden toegelaten als lid van de eilandraden Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- zolang de Grondwet niet is aangepast wordt een niet te rechtvaardigen onderscheid tot stand gebracht tussen het actief en passief kiesrecht.

De Kiesraad als ZBO

- de noodzakelijke onafhankelijke positie van de Kiesraad als centraal stembureau vereist dat artikel 11 van de Kaderwet ZBO buiten toepassing blijft;
- in relatie tot de niet uitgezonderde taakverwaarlozingsregeling in artikel 23 van de Kaderwet ZBO is het niet wenselijk dat de minister bij een taakverwaarlozing de taken van het centraal stembureau zelf ter hand neemt.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

R. Hoorweg,
plv. secretaris-directeur