26

KIESRAAD

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

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
14 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000480394

Inlichtingen

Uw kenmerk
-

Blad
1 van 11

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
Evaluatie-advies Tweede Kamerverkiezing 2012

1. Samenvatting van het advies

De Kiesraad ziet geen aanleiding om het stelsel van volmachtstemmen ter discussie te stellen. De Kiesraad adviseert om de dag van stemming in Caribisch Nederland met een dag te vervroegen. De reden van langdurig verblijf in het buitenland is, naar het oordeel van de Kiesraad, niet langer relevant om als kiezer vanuit het buitenland per brief te kunnen stemmen. De periode waarin ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd, wordt in dit advies verlengd van één naar twee weken en bovendien wordt het aantal vereiste verklaringen voor de twintigste kieskring verlaagd van dertig naar tien. Het laatste advies luidt om het aantal tellingen door het stembureau bij de stemopneming drastisch te verminderen.

2. Inleiding

Op 12 september jongstleden vond de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaats. De Kiesraad heeft deze verkiezing geëvalueerd.

In menig opzicht zijn parallellen te trekken met de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010. Wel bestaat de indruk dat er – meer dan voorheen – problemen waren bij het drukken en verzenden van kandidatenlijsten en – vooral – stempassen. De Kiesraad acht het van belang dat er in dit proces voldoende waarborgen en controles worden ingebouwd; de stempas verleent de kiezer toegang tot de verkiezing. Verder blijkt dat er bij kiezers nog steeds onduidelijkheid bestaat over het stemmen bij onderhandse volmacht en dan met name over het in te vullen gedeelte op de achterzijde van de stempas, de verplichte kopie van een identiteitsbewijs van de volmachtgever en het feit dat een volmachtstem alleen tegelijkertijd met de eigen stem kan worden uitgebracht. De Kiesraad adviseert om hieraan in de voorlichting meer aandacht te besteden om zo teleurstellingen in het stemlokaal te voorkomen. Een ander verschil met

eerder genoemde Tweede Kamerverkiezing van 2010 is het feit dat het aantal bezwaren over de algemene identificatieplicht bij het stemmen is afgenomen.

Meer dan andere jaren kwamen er bij het Informatiepunt Verkiezingen vragen binnen van bewindvoerders of zij ook op basis van hun privaatrechtelijke volmacht konden stemmen voor een onder bewind gestelde. Dit is niet het geval; het kiesrecht is een individueel recht dat slechts door een onder bewind gestelde zelf kan worden uitgeoefend, al dan niet door middel van volmachtverlening op grond van de Kieswet. De Kiesraad adviseert om ook hieraan in de voorlichting aan de kiezers meer aandacht te besteden.

De Kiesraad heeft kennisgenomen van een tweetal initiatieven van gemeenten. Allereerst is in de gemeente Rotterdam een pilot gehouden met iPads in het stemlokaal. Hiermee kon het stembureau controleren of de stempas geldig was. In de gemeente Utrecht is een stembureau-app ontwikkeld waarmee kiezers konden nagaan waar het dichtstbijzijnde stembureau was. De Kiesraad juicht dergelijke initiatieven toe – uiteraard zolang ze niet in strijd komen met bestaande wet- en regelgeving – en vindt het belangrijk dat kennis en ervaring worden gedeeld met andere gemeenten.[1]

In aanloop naar de dag van stemming heeft een team van waarnemers van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) een bezoek gebracht aan Nederland (waaronder ook de Kiesraad) om toe te zien op het verloop en de organisatie van de verkiezing.[2] Vast punt van kritiek van de OVSE betreft de onderhandse volmachtverlening. Het stemgeheim zou bij deze wijze van stemmen niet verzekerd zijn, sommige kiezers zouden naast de eigen stem nog twee stemmen kunnen uitbrengen en er is het gevaar van 'family voting'. De Kiesraad heeft inmiddels kennis kunnen nemen van de resultaten[3] van het onderzoek dat het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren naar de achtergronden van het stemmen bij volmacht bij de Tweede Kamerverkiezing van 12 september 2012. Deze resultaten geven de Kiesraad geen aanleiding om het stelsel van volmachtstemmen ter discussie te stellen. Wel vraagt de Raad aandacht voor de ongewenste situatie waarin de volmachtnemer zelf kan bepalen wat hij stemt en voor die gevallen waarin het initiatief om een volmacht te verlenen niet uitgaat van de volmachtgever maar de volmachtnemer. De Kiesraad is van mening dat hieraan in de voorlichting aan de kiezers aandacht dient te worden besteed.

[1] Om die reden is beide gemeenten tijdens de bijeenkomst met de hoofdstembureaus op 4 oktober jongstleden, een podium geboden om hun pilot te presenteren.
[2] Het rapport van de OVSE is bij het uitbrengen van dit advies nog niet verschenen.
[3] Naar de Kiesraad heeft begrepen zal het ministerie van BZK de resultaten van het onderzoek betrekken bij haar evaluatie van de afgelopen Tweede Kamerverkiezing.

Voor dit evaluatie-advies zijn verschillende bronnen[4] geraadpleegd en is er contact geweest met – onder meer – de gezaghebbers van eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de gemeente Den Haag en de vertegenwoordigers van de hoofdstembureaus.

Het Evaluatierapport van het Informatiepunt Verkiezingen[5] is als bijlage bij dit advies gevoegd. Er is nog steeds een stijgende lijn te ontdekken in het aantal vragen dat wordt gesteld (3.518 tegenover 2.337 in relatie tot de Tweede Kamerverkiezing van 2010). De meeste vragen van burgers hadden betrekking op de stempas, het stemmen bij volmacht en het stemmen vanuit het buitenland.

Hierna volgen de belangrijkste bevindingen en een aantal adviezen. De Kiesraad houdt hierbij rekening met de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet[6] en het lopende onderzoek naar een nieuw model stembiljet en de mogelijkheid van centraal (elektronisch) tellen. Onlangs heeft de Kiesraad een advies[7] uitgebracht inzake een Tijdelijke experimentenwet die het mogelijk moet maken om het gebruik van nieuwe modellen stembiljet en het centraal – en eventueel elektronisch – tellen in de praktijk bij echte verkiezingen te toetsen. Los van de vraag of er een nieuw model stembiljet komt, en zo ja welk, wijst de Kiesraad op het belang van het zelfstandig kunnen uitbrengen van een stem, ook voor kiezers met een lichamelijke (waaronder visuele) beperking.[8]

De Kiesraad ziet er naar uit dit advies met u en de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken te bespreken en verzoekt u dan ook dit advies door te geleiden naar de voorzitter van de Tweede Kamer.

3. Kieskring 20, Bonaire

Nieuw was de twintigste kieskring, Bonaire. De kiesgerechtigden van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba konden voor het eerst stemmen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Het verloop van de verkiezing in deze kieskring is in grote mate vergelijkbaar met die in de andere negentien kieskringen.
De gezaghebbers van de eilanden wijzen desgevraagd op het feit dat de kiezers in Caribisch Nederland zich bij het uitbrengen van hun stem kunnen laten beïnvloeden door de officieuze uitslag in Europees Nederland, nu de stemlokalen op de eilanden – door het tijdverschil – bij het bekend worden van die uitslag nog open zijn. De

[4] Zoals het verslag van 19 september 2012 van de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven (Kamerstukken II Handelingen 2012-2013, nr. 2, item 3).
[5] Het Informatiepunt Verkiezingen is een gezamenlijk initiatief van uw ministerie en de Kiesraad. Hier kunnen burgers, gemeenten en politieke partijen terecht met hun vragen over het kiesrecht en de verkiezingen.
[6] 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 de inlevering van kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Kamerstukken II 2011-2012, 33 268, nr. 1 ev.).
[7] Zie het advies Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen van 5 november 2012, te vinden op de website van de Kiesraad, www.kiesraad.nl.
[8] Zie ook de beantwoording van vragen gesteld door het lid Voortman, Kamerstukken II 2011-2012, Aanhangsel, nr. 3339.

suggestie wordt gedaan om dan wel een dag eerder te stemmen (en deze uitslag de volgende dag bekend te maken) dan wel om de stemlokalen in Caribisch Nederland, ook vanwege de lagere aantallen kiesgerechtigden, gelijktijdig met de stemlokalen in Europees Nederland te sluiten, te weten om 15.00 uur lokale tijd. De wetgever heeft destijds het belang van het direct tellen van de stemmen in het stemlokaal als belangrijk onderdeel van de transparantie van het verkiezingsproces zwaarder laten weten dan de waarschijnlijk zeer geringe beïnvloeding die zal plaatsvinden.[9] Met verwijzing naar een eerder advies, adviseert de Kiesraad om de dag van stemming in Caribisch Nederland met een dag te vervroegen.[10]

Een ander punt dat door de gezaghebbers is genoemd, betreft de voorkeur van kiezers voor een kandidatenlijst/stembiljet waarop de kandidaten zijn afgedrukt met een foto. Vóór 2010 was dit gebruikelijk op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wat dit punt betreft wacht de Kiesraad de uitkomst van uw onderzoek naar een nieuw model stembiljet af nu hierbij zowel een foto van de kandidaten als het logo van de politieke partij als mogelijkheid worden meegenomen. Eerder heeft het kabinet aangegeven bereid te zijn te onderzoeken in hoeverre hiervoor draagvlak bestaat en wat de uitvoeringstechnische consequenties zijn van een dergelijk systeem.[11]

4. Kiezers in het buitenland

Voor de registratie van kiezers in het buitenland en het (tijdig) kunnen uitbrengen van een stem, wordt al langer aandacht gevraagd.[12] Eén belangrijke verbetering is al doorgevoerd. Zo kon nu voor het eerst het formulier waarmee verzocht wordt om als kiezer te worden geregistreerd, via internet (in plaats van per post) worden ingediend en afgedaan. Mogelijk heeft dit bijgedragen aan een lager aantal afgewezen registratieverzoeken.[13] De extra aandacht voor het feit dat met de kleur rood moet worden gestemd, lijkt effect te hebben gehad: het aantal ongeldige stemmen is beduidend lager (0,6%) dan bij de vorige Tweede Kamerverkiezing (3,6%) en vergelijkbaar met het gemiddelde percentage van ongeldige stemmen, namelijk 0,2. De Kiesraad vraagt daarnaast om een spoedige invoering van nog andere voorgenomen verbeteringen, zoals een permanente registratie van kiezers in het buitenland en het kunnen downloaden van het stembiljet.

---

[9] Kamerstukken II 2008-2009, 31 956, nr. 3, p. 10.
[10] Advies wijziging Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden als openbaar lichaam binnen Nederland, van 23 oktober 2008. Te vinden op www.kiesraad.nl.
[11] Kamerstukken II 2008-2009, 31 956, nr. 3, p. 11. Zo'n systeem zal in ieder geval gepaard moeten gaan met het introduceren van een registratiesysteem analoog aan het registratiesysteem voor de namen van politieke partijen.
[12] Zie onder meer het advies van de Kiesraad naar aanleiding van gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010, van 22 september 2010, www.kiesraad.nl.
[13] In 2010 is ruim 4% van de verzoeken afgewezen; nu 3%. Meest voorkomende redenen om af te wijzen zijn het ontbreken van een bewijs van Nederlanderschap en het niet hebben ondertekend van het registratieformulier. Beide omissies kunnen via internet sneller worden hersteld.

Artikel M 1 van de Kieswet schrijft voor welke kiezer vanuit het buitenland per brief mag stemmen: hij die op de dag van stemming zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag der stemming *wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens beroep of de werkzaamheden van zijn echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder,* buiten Nederland zal verblijven. Het 'wegens beroep of werkzaamheden' is in 1983 in de Kieswet opgenomen om ook in het buitenland gelegerde dienstplichtigen en zeevarenden en hun gezinsleden de mogelijkheid te bieden zelf hun stemrecht uit te oefenen.[14] In het formulier (model M 3) waarmee het verzoek om te kunnen stemmen wordt ingediend, wordt niet om een toelichting of bewijsstukken gevraagd op het punt van beroep of werkzaamheden; noch vindt hierop enige controle plaats. Tegenwoordig vormt naast werk bijvoorbeeld ook studie ook een veelvoorkomende reden voor langdurig verblijf in het buitenland. De Kiesraad adviseert u daarom om de redactie van de wetsbepaling aan de bestendige praktijk aan te passen door schrapping van de hiervóór weergegeven gearceerde woorden.

5. Ondersteuningsverklaringen

De Kiesraad heeft, hoewel minder dan in 2010, ook nu in aanloop naar de dag van kandidaatstelling signalen ontvangen dat nieuwe politieke partijen moeite hebben met het verzamelen van voldoende ondersteuningsverklaringen.[15]
Aan de Nederlandse Kieswet ligt de fictie ten grondslag dat kandidaten niet door politieke partijen naar voren worden geschoven, maar door kiezers uit hun midden worden gesteld.[16] Zij doen dit door middel van een ondersteuningsverklaring. Met dit vereiste worden twee effecten nagestreefd. Op de eerste plaats wordt beoogd het verkiezingsproces zo doelmatig mogelijk te laten verlopen.[17] Zo moet het stembiljet hanteerbaar blijven voor zowel de kiezers als voor hen die de uitslag vaststellen. Op de tweede plaats wordt beoogd zogenoemde 'lichtvaardige kandidaatstelling' te voorkomen.[18] Kandidaten moeten immers over een zekere aanhang beschikken om met succes aan de verkiezingen deel te nemen. Bij partijen die bij de laatstgehouden soortgelijke verkiezing tenminste de kiesdeler hebben gehaald, wordt deze aanhang verondersteld aanwezig te zijn: zij hoeven sinds 2001[19] geen ondersteuningsverklaringen meer af te leggen. Dat nieuwe politieke partijen het afleggen van voldoende ondersteuningsverklaringen als een drempel ervaren, komt dus overeen met een keuze die de wetgever destijds bewust heeft gemaakt.

---

[14] Kamerstukken II 1982-1983, nr. 17 819, nr. 12, p. 1.
[15] Naar aanleiding van de signalen uit 2010 is nu in de communicatie met gemeenten nadrukkelijk aandacht gevraagd voor voldoende medewerking aan het afleggen van ondersteuningsverklaringen, bijvoorbeeld door openingsuren van het loket aan te passen.
[16] Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 38.
[17] Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 8, p. 26 en Kamerstukken II 1996-1997, 25 227, nr. 3, p. 7.
[18] Kamerstukken II 1996-1997, 25 227, nr. 5, p. 10.
[19] Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705).

Sinds de inwerkingtreding van de huidige Kieswet – 1 november 1989 – verlangt de Kieswet dat ondersteuningsverklaringen binnen zeven dagen voorafgaand aan of op de dag van kandidaatstelling in het bijzijn van de burgemeester (...) op het gemeentehuis worden afgelegd door iemand die daar als kiezer staat geregistreerd.[20] Vóór 1989 konden politieke partijen zelf ondersteuningsverklaringen aan kiezers vragen, maar misbruik leidde uiteindelijk tot aanscherping van deze regelgeving.[21]
De huidige regeling vraagt extra inspanning van gemeenten en werkt in de hand dat nieuwe partijen die nog onvoldoende ondersteuningsverklaringen hebben soms nog tot op de dag van kandidaatstelling in of nabij het gemeentehuis actief kiezers zoeken die bereid zijn een dergelijke verklaring af te leggen. De Kiesraad acht dit laatste onwenselijk, omdat het afleggen van een ondersteuningsverklaring een volkomen vrije persoonlijke keuze van de kiezer moet zijn die na ampel beraad tot stand komt. Of dat laatste altijd het geval is, mag betwijfeld worden zeker nu de Kiesraad verschillende berichten heeft ontvangen dat menig ondertekenaar zich niet (of nauwelijks) bewust is van de functie van dit document.

De Kiesraad heeft gekeken of aan de bezwaren van nieuwe politieke partijen tegemoet kan worden gekomen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de overwegingen die voor de wetgever doorslaggevend waren bij de totstandkoming van de huidige regeling. Allereerst heeft hij daartoe de regeling van vóór 1989 opnieuw bekeken waarin geen verplichte gang naar het gemeentehuis hoeft te worden gemaakt. Om het hierbij horende risico van misbruik te voorkomen, is een (digitaal) registratiesysteem nodig waarin kiezers, bijvoorbeeld met behulp van DigiD, blijk geven van hun identiteit en waarmee gecontroleerd kan worden of iemand kiesgerechtigd is binnen de kieskring en of niet meer dan één verklaring is ondertekend. Nu zo'n registratiesysteem niet voorhanden is, acht de Kiesraad dit (vooralsnog) geen geschikt alternatief.
Vervolgens heeft de Kiesraad gekeken naar een verruiming van de periode waarin ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd van één naar twee weken. Een ruimere periode geeft nieuwe politieke partijen meer gelegenheid de benodigde verklaringen te verkrijgen en vereenvoudigt daarmee hun toegang tot het verkiezingsproces. De Kiesraad adviseert u hiertoe te besluiten, ook al realiseert hij zich dat politieke partijen in de praktijk nogal eens tot het laatste moment wachten met het verkrijgen van ondersteuningsverklaringen.[22]

Als laatste heeft de Kiesraad gekeken naar het aantal over te leggen ondersteuningsverklaringen op de BES-eilanden. Meerdere partijen hebben zich tot het Informatiepunt Verkiezingen gewend met de vraag hoe men aan dertig ondersteuningsverklaringen kan komen in kieskring 20, gelet ook op het feit dat

[20] Zie artikel H 4, derde lid, van de Kieswet.
[21] Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 38–39.
[22] *Dit is ook bevestigd door een aantal hoofdstembureaus tijdens de bijeenkomst op 4 oktober 2012.*

het aantal kiesgerechtigden aanzienlijk geringer (circa 12.000) is en zij aanmerkelijk verspreider wonen dan in andere kieskringen. Dit maakt het voor nog niet vertegenwoordigde partijen moeilijker om de voor kandidaatstelling benodigde dertig ondersteuningsverklaringen te behalen. Gelet op het vorenstaande adviseert de Kiesraad om het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen in kieskring 20 te verlagen tot tien. Dit aantal wordt daarmee gelijk aan het aantal benodigde verklaringen voor deelname aan de verkiezing van de gemeenteraad in een gemeente met maximaal 20.000 inwoners.[23]

6. *In het stemlokaal*

De voorzitter van het stembureau is belast met de handhaving van de orde in het stemlokaal (en kan daartoe de burgemeester om bijstand verzoeken), aldus artikel J 37 van de Kieswet. Het is belangrijk dat een stemming rustig en ordelijk verloopt en dat de kiezer niet wordt belemmerd in het uitbrengen van zijn stem. Het is de voorzitter die, in overleg met de overige stembureauleden, een situatie beoordeelt en beslist of een bepaalde gedraging in het stemlokaal is toegestaan of niet. De Kieswet kent hiervoor slechts een paar handvatten, zoals de bepaling dat er in een stemlokaal geen activiteiten worden ontplooid die erop zijn gericht kiezers in hun keuze te beïnvloeden.[24]

Een verschijnsel dat relatief nieuw is in de Nederlandse verkiezingspraktijk is dat er door een kiezer of journalist in het stemlokaal – bijvoorbeeld met de mobiele telefoon – foto's worden gemaakt of dat er wordt gefilmd. In sommige gevallen wordt dit beeldmateriaal vervolgens op internet geplaatst. Via twitter kan in het stemlokaal zelfs een stemadvies aan de kiezer worden gegeven. Ook voor dit soort situaties geldt dat het aan de voorzitter is om te bepalen wanneer sprake is van ordeverstoring. De Kiesraad ziet geen aanleiding te adviseren hierover beperkende bepalingen op te nemen in de Kieswet maar acht het van belang dat hieraan aandacht wordt besteed in de instructie van stembureauleden. Naast het waarborgen van het stemgeheim moet als uitgangspunt gelden dat kiezers niet tegen hun zin kunnen worden gefotografeerd of gefilmd.

Gebleken is dat de meeste bezwaren van kiezers – wederom – gingen over de inrichting en toegankelijkheid van het stemlokaal. De Kiesraad verwacht dat met de komst van een nieuw, aanmerkelijk kleiner, stembiljet het gevoel van de kiezer dat stembureauleden of andere kiezers over hun rug kunnen meekijken in het stemhokje, zal afnemen.

De Kiesraad acht het van belang om in dit advies ook aandacht te vragen voor het telproces in het stemlokaal direct na afloop van de stemming. Een proces, dat uiteindelijk moet uitmonden in het door het stembureau in te vullen procesverbaal N 10.

---

[23] Artikel H 4, eerste lid, van de Kieswet jo. artikel 8 van de Gemeentewet.
[24] Artikel J 36 van de Kieswet.

De huidige Kieswet schrijft minutieus voor welke onderscheidene tellingen zoal door de leden van het stembureau dienen te worden verricht en uiteindelijk moeten neerslaan in het proces-verbaal. Al decennia lang is dit proces-verbaal onderwerp van bespreking. Er is al vele malen aan het modelformulier gesleuteld, maar bij iedere Tweede Kamerverkiezing opnieuw constateren Kiesraad en Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven dat er in de praktijk het nodige misgaat bij het tellen en vervolgens invullen van de processen-verbaal in de stembureaus.

De afgelopen jaren is van de zijde van het ministerie van BZK, maar ook van gemeentezijde, veel aandacht besteed aan de instructie van stembureauleden. De Kiesraad juicht dat toe, maar constateert tegelijkertijd dat dit toch blijkbaar in onvoldoende mate waarborgt dat het proces-verbaal adequaat wordt ingevuld en dat dat wel gebeurt, is van groot belang, want de processen-verbaal van de stembureaus vormen toch de basis voor de uiteindelijk vast te stellen verkiezingsuitslag. De Raad stelt voor om op zo kort mogelijke termijn te komen tot een verregaande vereenvoudiging van het telproces in het stemlokaal, in de zin van minder voorgeschreven tellingen. In het verlengde hiervan kan dan ook het modelformulier voor het proces-verbaal N 10 aanmerkelijk worden vereenvoudigd.

De Raad is zich hierbij bewust van de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de mogelijke invoer van een nieuw stembiljet en van centraal – al dan niet elektronisch – tellen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de door het stembureau te verrichten tellingen en het proces-verbaal N 10. Het zal echter nog wel enige tijd duren voordat genoemde ontwikkelingen wettelijk zijn uitgekristalliseerd. De Kiesraad zou daar niet op willen wachten. Het komt de Raad wenselijk voor dat de door hem bepleite vereenvoudiging van het telproces al bij gelegenheid van de eerstvolgende reguliere verkiezing – de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 – van kracht kan zijn.

Naar het oordeel van de Kiesraad geldt dat, hoe groter het aantal voorgeschreven separate tellingen, hoe groter de kans is dat in die tellingen fouten sluipen. De Raad stelt voor om de focus wat betreft het tellen, naast het vaststellen van het aantal kiezers dat een stem heeft uitgebracht, uitsluitend te leggen op de in de stembus aangetroffen stembiljetten. Die twee tellingen zijn in feite de enige die echt van belang zijn voor het proces van uitslagberekening en ter voorkoming van fraude daarbij. Vrijwel alle overige tellingen zijn te beschouwen als contexttellingen, niet noodzakelijk voor het berekenen van de uitslag, onnodig complicerend en daarmee in de ogen van de Kiesraad in feite ongewenst. In dit verband is ook van belang dat de niet essentiële contexttellingen in de praktijk nog al eens niet kloppen – en dan veelal achteraf kloppend worden gemaakt – en mede daardoor vragen oproepen of zelfs twijfel doen ontstaan over de juistheid van de wèl essentiële telling van de in de stembus aangetroffen stembiljetten.[25]

[25] Vgl. punt 32 van de "Electoral Code of Conduct" van de Venice Commission: " If the polling station officials represent a proper balance of political opinion, fraud will be difficult, and the fairness of the ballot

De tellingen die naar het oordeel van de Raad probleemloos kunnen worden geschrapt zijn:
- telling van de begin- en de eindvoorraad stembiljetten (pv N 10: 5.1 en 5.2);
- telling van het aantal niet toegelaten kiezers (pv N 10: 3.1 en 3.2);
- telling van teruggegeven (en onbruikbaar gemaakte) stembiljetten (pv N 10: 5.4 en 5.5) en
- telling van door kiezers meegenomen stembiljetten (pv N 10: 5.6).

De Kiesraad zou wel willen vasthouden aan het in het proces-verbaal blijven noteren van het aantal kiezers dat bij volmacht heeft gestemd. In de praktijk wordt met de aldus vastgestelde aantallen volmachtstemmen overigens niets gedaan; in het op gemeentelijk niveau vast te stellen proces-verbaal N 11 komt dit gegeven niet meer voor en derhalve ook niet meer in de daarna op hoofd- en centraal stembureau vast te stellen processen-verbaal. Dat is begrijpelijk uit een oogpunt van vaststelling van verkiezingsuitslagen. Toch ziet de Raad dit als een gemis. Er bestaat, mede vanuit internationale hoek, veel belangstelling voor de Nederlandse regeling inzake volmachtstemmen en het komt de Raad om die reden wenselijk voor te beschikken over meer en hardere gegevens omtrent deze wijze van stemuitbrenging. De Raad geeft u daarom in overweging het model-formulier voor de processen-verbaal N 11, O 3 en P 22-1 en 2 overeenkomstig aan te vullen.

Uiteraard heeft de Kiesraad onder ogen gezien of met het schrappen van voornoemde contexttellingen niet mogelijkerwijs ook essentiële waarborgen voor nauwkeurigheid en zorgvuldigheid zouden komen te verdwijnen. Naar het oordeel van de Kiesraad is dat niet het geval. Zorgvuldigheid en nauwkeurigheid wat betreft de toelating van personen tot de stemming zijn – uiteraard – van groot belang, maar kunnen en moeten in de ogen van de Raad afdoende worden gegarandeerd door middel van een juiste gang van zaken in het stembureau, waarop voorzitter en leden dienen toe te zien. Uit een oogpunt van het waarborgen van de noodzakelijke nauwkeurigheid en zorgvuldigheid in het proces van vaststelling van de verkiezingsuitslag zijn daarnaast vorenbedoelde tellingen niet ook nog eens nodig en, als aangegeven, onwenselijk.

De Kiesraad geeft u in overweging om het in de Kieswet opgenomen telproces in vorengeschetste zin aan te passen en in het verlengde daarvan ook het

---

should be judged by two main criteria alone: the number of electors who have cast votes compared with the number of ballot papers in the ballot box. The first measure can be determined by the number of signatures in the electoral register. Human nature being what it is (and quite apart from any intention to defraud), it is difficult to achieve total congruity between the two measures, and any further controls such as numbering the stubs of ballot papers or comparing the total number of ballot papers found in the ballot box plus those cancelled and unused with the number of ballot papers issued to the polling station may give some indication, but one should be under no illusion that the results of these various measures will coincide perfectly. The risk in multiplying the measures used is rather that the differences in the totals, and in the end the real irregularities, will not be taken seriously. It is better to have strict control over two measures than slack – and hence ineffective – control over a larger number of variables."

modelformulier voor het proces-verbaal N 10. De Raad acht dit verantwoord, ook in het licht van internationale standaarden op het terrein van verkiezingen – vgl. de hiervóór aangehaalde passage uit de Code of Conduct van de Venice Commission – en de voordelen zijn evident:

1. een aanmerkelijke ontlasting van de werkzaamheden van stembureauleden;
2. betere tellingen en;
3. vermindering van de noodzaak tot het, zonder wettelijke grondslag, ambtelijk corrigeren van onjuiste en/of onduidelijke tellingen van stembureaus.

7. Meer incidentele voorstellen

a. Instemmingsverklaring kiezer buiten Nederland
Voor een kiezer buiten Nederland is de instemmingsverklaring (model H 9) niet aan enig formulier gebonden. Nu het mogelijk is om het model van een website te downloaden, kan deze kiezer hierover in het buitenland goed beschikken. De Kieraad adviseert artikel H 9, lid 5, van de Kieswet te schrappen.

b. Beroepstermijn Gemeenschappelijk Hof van Justitie
Artikel Y a van de Kieswet bepaalt dat er tegen een beslissing over de geldigheid van de kandidatenlijst, beroep kan worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. De verkorte termijnen waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak doet, zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit geldt echter niet voor de verkorte termijn om beroep in te stellen. De Raad adviseert om artikel Ya 44 van de Kieswet aldus aan te passen dat ook artikel I 7, eerste lid, van de Kieswet van toepassing wordt verklaard.

c. Openbare kennisgeving zitting hoofdstembureau
Transparantie is een belangrijke waarborg in het verkiezingsproces. Hieraan wordt ondermeer invulling gegeven door het houden van openbare zittingen van hoofd- en centraal stembureau. Om de kiezer hiervan op de hoogte te stellen, wordt van deze zittingen openbare kennisgeving gedaan. Het kennis geven van de zitting die het hoofdstembureau houdt op de vrijdag na de dag van stemming[26] en waarin de stemtotalen van die kieskring worden bekendgemaakt en vastgesteld, is niet voorgeschreven in de Kieswet. De Kiesraad adviseert een soortgelijke bepaling als er is voor de zitting van het centraal stembureau[27] op te nemen voor de zitting van het hoofdstembureau.

d. Kiezerspas en vervangende stempas

[26] Zie artikel O 1 van de Kieswet.
[27] Zie artikel P 20, tweede lid, van de Kieswet: 'Dag en uur van de zitting worden door de voorzitter van het centraal stembureau tijdig bekend gemaakt'.

Artikel K 4, derde lid, van de Kieswet bepaalt dat aan de kiezer wiens kiezerspas in het ongerede is geraakt, geen nieuwe wordt uitgereikt of verzonden. De vraag wordt regelmatig gesteld of er nog wel een vervangende stempas kan worden verkregen. De Kiesraad adviseert om in genoemd artikel op te nemen dat er geen vervangende stempas meer kan worden verkregen.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur