

Vergaderjaar 2010–2011

**31 142**

## **Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet**

**Nr. 25**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2010

#### **Inleiding**

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces<sup>1</sup> is aangekondigd dat elke verkiezing door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal worden geëvalueerd. Conform dit besluit treft u hierbij de evaluatie aan van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal die plaatsvond op 9 juni 2010.<sup>2</sup>

In deze evaluatie wordt tevens gevolg gegeven aan het verzoek van de Vaste commissie voor BZK van 6 juli 2010 (kenmerk 2010Z10271/2010D28669). De commissie vroeg in haar brief om een reactie op het zogenaamde zwartboek dat is opgesteld door de Wereldomroep met betrekking tot de kiezers die vanuit het buitenland konden stemmen voor de verkiezing van 9 juni 2010.

In deze brief ga ik in op een aantal hoofdpunten uit de evaluatie. De uitkomsten van de evaluatie treft u (meer) gedetailleerd aan in de bijlagen bij deze brief<sup>2</sup>, te weten:

- rapport van TNS NIPO die in opdracht van het ministerie van BZK onder meer onderzoek heeft gedaan onder de gemeenten naar het verloop van de verkiezing en bij verzorgings- en verpleegtehuizen naar de voorlichtingscampagne voor ouderen;
- overzicht van vragen en klachten die zijn ontvangen door het ministerie van BZK en het Informatiepunt Verkiezingen<sup>3</sup>;
- reacties van gemeenten op het zogenaamde zwartboek van Heel NL over het afgeven van ondersteuningsverklaringen;
- reactie op het zogenaamde zwartboek van de Wereldomroep over de kiezers die vanuit het buitenland kunnen stemmen;

<sup>1</sup> TK 2007–2008, 31 200 VII, nr 26 d.d. 23 november 2007.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>3</sup> Het Informatiepunt Verkiezingen is een initiatief van de Kiesraad en het ministerie van BZK.

- managementsamenvatting van het effectenonderzoek naar de voorlichtingscampagne voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer.

Tevens treft u bij deze brief het rapport aan van de waarnemersmissie van de OVSE en de evaluatie die de Kiesraad heeft gemaakt van de verkiezingen van de gemeenteraden en van de leden van de Tweede Kamer.<sup>1</sup> De reactie van het kabinet hierop is in aparte bijlagen bij deze brief te vinden.

### **Algemeen beeld over het verloop van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer**

Met de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbriefen<sup>2</sup> ben ik van mening dat dankzij de inzet van velen in dit land de verkiezing van leden van de Tweede Kamer goed is verlopen. Langs deze weg wil ik daarvoor uiting geven aan mijn waardering daarvoor. Er zijn natuurlijk klachten over onderdelen van het verkiezingsproces en er zijn ook fouten gemaakt. Echter de aard en de omvang hiervan doet, ook volgens mij, geen afbreuk aan het ordelijk verloop van de verkiezing.

Hoewel deze constatering tot tevredenheid strekt, wil dit niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zouden zijn. Die zijn er wel en daar moet werk van gemaakt worden. Verkiezingen zijn immers een fundament van onze democratische rechtstaat. Het doorvoeren van verbeteringen is echter een zaak van langere adem. Doordat de inrichting van het verkiezingsproces op veel punten op detailniveau in de wet (in casu de Kieswet) is geregeld, zijn voor verbeteringen veelal wetswijzigingen nodig.

### **Instructie stembureauleden**

Voorafgaand aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer heeft het ministerie van BZK de digitale instructie voor leden van de stembureaus verbeterd. Met name de onderdelen «inrichting stemlokaal» en «tellen van de stemmen» zijn in de instructie aangepast. Zo zijn er nu in de instructie gedetailleerde aanwijzingen opgenomen over de inrichting van het stemlokaal om klachten over inbreuk op het stemgeheim te voorkomen en om ervoor te zorgen dat het stembureau altijd overzicht heeft over het stemlokaal en zo kan controleren dat kiezers alleen in het stemhokje de stem uitbrengen.

Het telproces is in de aangepaste instructie in stappen opgedeeld om zo inzichtelijk te maken wat er opgeteld en afgetrokken moet worden en waarom. Verder is in de instructie nu ook duidelijk gemaakt of en zo ja hoe het stembureau moet overgaan tot het opnieuw tellen in het geval de totalen niet kloppen.

Het ministerie van BZK heeft het initiatief genomen voorafgaand aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer regiobijeenkomsten te organiseren voor de gemeenteambtenaren die met de organisatie van de verkiezing zijn belast. In de regiobijeenkomsten is de aangepaste instructie behandeld en zijn vragen van de gemeenten beantwoord. Heel veel gemeenten hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten en hebben laten weten de bijeenkomsten nuttig te vinden. Mijn conclusie is dan ook dat dergelijke bijeenkomsten voorafgaande aan een verkiezing voorzien in een behoefte. Het ministerie van BZK zal daarom voor de komende verkiezing weer dergelijke bijeenkomsten organiseren en wederom de Kiesraad verzoeken hieraan een bijdrage te leveren.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>2</sup> Handelingen TK 2009–2010, nr. 87, blz. 7347 e.v. d.d. 16 juni 2010.

De enquête die gehouden is onder gemeenten, waar een grote meerderheid van de gemeenten (77%) aan heeft meegedaan, geeft inzicht in de wijze waarop de gemeenten zich hebben voorbereid op de verkiezing en gebruik hebben gemaakt van het instructiemateriaal:

- circa 89% van de gemeenten heeft gebruik gemaakt van de instructie voor de stembureauleden van het ministerie voor eigen voorlichting aan stembureauleden. 97% verstrekte de instructiecd-rom aan de stembureauleden voor zelfstudie. Wel adviseert 14% van de gemeenten een andere methode van stemopneming dan aanbevolen in de instructie. Overigens stelt 81% van de gemeenten nog ander instructiemateriaal (zelf samengesteld of van derden) ter beschikking aan de stembureauleden;
- circa 87% van de gemeenten heeft de stembureauleden maximaal vier weken voor de dag van de stemming geïnstrueerd (71% zelfs in de laatste twee weken). 13% heeft afgezien van een aparte instructie voor de Tweede Kamerverkiezingen;
- In 54% van de gemeenten werken de stembureaus in ploegendienst. 87% stelt extra tellers beschikbaar om de telling sneller te laten verlopen. Gemiddeld bestaat een stembureau uit 4,3 leden en 2,1 tellers.

De waarnemersmissie van de OVSE heeft bij een aantal stembureaus de stemopneming waargenomen en daarbij geconstateerd dat de stemopneming enigszins ongeorganiseerd verliep, danwel dat de wettelijke voorgeschreven procedure niet werd gevolgd. Dit had in een aantal gevallen tot gevolg dat het proces van stemopneming volgens de waarnemers onnodig tijdrovend was. De OVSE merkt daarbij op dat de verschillen in de wijze waarop de stemopneming werd uitgevoerd vermoedelijk te wijten zijn aan verschillen in (de mate van) training door de gemeenten. De OVSE beveelt daarom op dit punt meer uniformering aan.

Met de OVSE ben ik van mening dat de stemopneming (en overigens ook de overige activiteiten van het stembureau) in het hele land zoveel mogelijk op dezelfde wijze moeten worden uitgevoerd. De instructies van het ministerie van BZK zijn daar met name voor bedoeld. De instructies zijn een uitleg van de wijze waarop de wet- en regelgeving in de praktijk dient te worden toegepast.

Voor zover gemeenten het noodzakelijk achten de instructies aan te vullen met eigen instructies en/of materiaal van derden dienen zij zich er van te vergewissen dat deze niet in strijd zijn met de richtlijnen die in de instructie voor stembureauleden van het ministerie van BZK zijn opgenomen. Voor de komende verkiezing van de leden van provinciale staten zal dit aspect nog nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht van de gemeenten. Daarbij zal gemeenten ook worden gevraagd om bij de benoeming uitdrukkelijk er op te wijzen dat leden van de stembureaus gehouden zijn de gegeven instructies op te volgen. Gemeenten kunnen, indien blijkt dat een lid van het stembureau nalaat de instructies te volgen, betrokkene bij een volgende verkiezing niet meer benoemen.

### **Ondersteuningsverklaringen**

In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen hebben een aantal nieuwe politieke partijen zich beklaagd over de problemen die zij ondervonden bij het verzamelen van ondersteuningsverklaringen. Een partij, zijnde Heel NL, heeft daarover de voormalige staatssecretaris van BZK, een zwartboek overhandigd met daarin een aantal specifieke klachten. Deze klachten zijn

aan de betreffende gemeenten voorgelegd. De reactie van de gemeenten treft u als bijlage bij deze brief aan.

Ik zal bij de komende verkiezingen gemeenten nadere uitleg geven over de wet- en regelgeving over het afgeven van ondersteuningsverklaringen en gemeenten vragen om er op toe te zien dat er, in de periode dat de gemeente voor het afgeven van ondersteuningsverklaringen wordt benaderd, voldoende deskundige medewerkers beschikbaar zijn.

### **Identificatieplicht**

Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zijn er minder vragen en klachten ontvangen over de identificatieplicht dan bij de verkiezingen voor de gemeenteraden. Ook de commissie voor het onderzoek naar de Geloofsbriefen heeft dit geconstateerd in haar verslag. Naar mijn mening is dat een gevolg van de gewenning aan de identificatieplicht bij het stemmen en het resultaat van de inspanningen om, met name oudere, kiezers te informeren over de identiteitsdocumenten die wel c.q. niet konden worden gebruikt bij het stemmen.

Ik zie, gelet op deze uitkomsten, geen aanleiding om voor de komende verkiezing van 2 maart 2011 (aanvullende) maatregelen te treffen op dit onderdeel. Ik wil de verkiezing van de leden van de provinciale staten eerst afwachten. Bij de evaluatie van die verkiezing zal het kabinet zich buigen over de vraag of het ook voor de toekomst nodig is dat verlopen identiteitsdocumenten gebruikt kunnen worden bij het stemmen. En zo ja, hoe en welke juridische voorziening daarvoor getroffen moet worden.

### **Stemopneming: proces-verbaal, tellen van de stemmen en het vaststellen van de uitslag**

Ik ben erg verheugd met de constatering van de commissie voor het onderzoek naar de Geloofsbriefen dat het model van het proces-verbaal van de stembureaus sterk is verbeterd. Ook de OVSE merkt op dat het proces-verbaal goed is ontworpen.

Ondanks deze positieve waardering zijn er naar mijn mening nog onderdelen waar knelpunten in te onderkennen zijn. Dat betreft met name de registratie van de aanwezigheid van stembureauleden, de registratie van de kiezers die niet worden toegelaten, de controlehulp (om na te gaan of het aantal toegelaten kiezers overeenstemt met het aantal uitgereikte stembiljetten en het aantal stembiljetten dat in de stembus is aangehouden) en enkele van de gebruikte termen. Mij is verder gebleken dat de zogenaamde turflijsten maar in beperkte mate worden gebruikt. Deels komt dit omdat gemeenten eigen lijsten gebruiken en deels omdat in het geheel niet wordt geturfd. Ook is geconstateerd dat stembureauleden niet altijd vermelden hoe is omgegaan met de klachten die door het stembureau zijn ontvangen.

Het kabinet heeft al naar aanleiding van de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen<sup>1</sup> vastgesteld dat het maken van fouten bij het tellen van de stempassen, stembiljetten en stemmen niet kan worden uitgesloten. Het telproces moet echter wel zo worden uitgevoerd dat het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen en gemaakte fouten makkelijk kunnen worden opgespoord. Onder meer daarom heeft het kabinet reeds besloten dat een nieuw model stembiljet nodig is. Met de uitvoering van dit onderzoek is een begin gemaakt. Ik hoop dat medio 2011 de resultaten hiervan beschikbaar kunnen zijn, zodat er conclusies kunnen worden getrokken omtrent de haalbaarheid van de invoering van een nieuw stembiljet. Zoals eerder aan de Kamer is toegezegd, betrek ik bij het

<sup>1</sup> TK 2009–2010 31 142, nr. 21 d.d. 9 april 2010.

onderzoek ook de vraag of er mogelijkheden zijn om een nieuw papieren stembiljet betrouwbaar met elektronische hulpmiddelen te tellen.

Het kabinet, en overigens ook de Kiesraad, heeft geconstateerd dat de termijnen voor het centraal stembureau om de uitslag van de verkiezing vast te stellen bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer te kort zijn. Zou het centraal stembureau een noodzaak hebben gezien om een gedeeltelijke of gehele hertelling uit te voeren, dan zou dat onuitvoerbaar zijn geweest binnen de huidige termijnen. Bij een komende wijziging van de wetgeving moet voor dit punt een bevredigende oplossing worden gevonden. De voorstellen die de Kiesraad daarvoor in haar advies doet, zullen daarbij worden betrokken.

### **Volmachten**

Het rapport van de OVSE bevat wederom (dat was ook het geval in het rapport van de missie die in 2006 Nederland bezocht) kritische kanttekingen omtrent de wijze waarop in Nederland met volmachten wordt omgegaan. De OVSE is van mening dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen zou moeten worden ingeperkt. Met name is men van mening dat een kiezer vooraf zou moeten aantonen dat het stemmen bij volmacht voor hem noodzakelijk is.

Gebleken is dat circa 10% van de stemmen wordt uitgebracht door een gemachtigde, die een schriftelijke of onderhandse volmacht heeft. Uit de enquête van TNS NIPO onder gemeenten blijkt het relatief weinig kiezers een schriftelijke volmacht aanvragen: gemiddeld 46 per gemeente (0,2% van het aantal kiesgerechtigden).

Onderkend moet worden dat aan het stemmen per volmacht risico's verbonden zijn. Ik doel daarbij op het volgende:

- de kiezer moet het stemgeheim prijsgeven;
- de kiezer moet er op vertrouwen dat degene die hij machtigt, ook daadwerkelijk zal stemmen wat de kiezer wil. De kiezer kan dat niet controleren;
- kiezers kunnen onder druk worden gezet om een volmacht te geven.

De vraag of deze risico's aanvaardbaar zijn, kan alleen worden beantwoord door een afweging te maken tussen een aantal waarborgen die voor het verkiezingsproces gelden. In casu gaat het hier om een afweging tussen de toegankelijkheid van de verkiezing (dus een mogelijkheid hebben om te kunnen stemmen) en het stemgeheim en de stemvrijheid.

Het grote aantal stemlokalen in Nederland, het kunnen stemmen in een stemlokaal van eigen keuze binnen de gemeente, de inzet van mobiele stembureaus én de ruime openingstijden van de stemlokalen bieden het overgrote deel van de kiezers op zich ruime mogelijkheden zelf een stem uit te brengen. Volmachtstemmen is evenwel het vangnet voor die kiezers die ondanks al deze voorzieningen niet zelf naar het stemlokaal kunnen gaan om te stemmen. Handhaven van dat vangnet vind ik noodzakelijk, omdat de toegankelijkheid van de verkiezing hier zwaarder dient te wegen. Natuurlijk heeft de kiezer daarbij ook een eigen verantwoordelijkheid. Hij moet voorzichtig zijn aan wie hij de volmacht geeft en weerbaar zijn tegen druk om een volmacht te geven. Dit zijn punten die in voorlichting onder de aandacht moeten worden gebracht.

Het opwerpen van verdere belemmeringen, zoals de OVSE suggereert, voor het kunnen verlenen van een volmacht zijn niet wenselijk, omdat het de (administratieve) lasten vergroot voor diegenen die alleen door een volmacht te geven kunnen stemmen. Ik memoreer dat er al een belangrijke belemmering is ingevoerd, namelijk dat de volmachtgever een kopie

van zijn identiteitsdocument moet meegeven aan de persoon aan wie de volmacht wordt verstrekt.

### **Onterecht ongeldig verklaarde stempassen**

Op verzoek van de Kamer<sup>1</sup> heb ik TNS NIPO gevraagd bij de gemeenten na te gaan of stempassen ten onrechte in het register ingetrokken stempassen zijn opgenomen. In de enquête hebben vijf gemeenten aangegeven dat dit inderdaad is voorgekomen. In totaal betrof dit 18 kiesgerechtigden. Vrijwel al deze kiezers hebben alsnog hun stem kunnen uitbrengen. In drie gemeenten is hierover geklaagd. Ik zie, gelet op deze uitkomst, geen aanleiding om een aparte bezwaarregeling in de Kieswet op te nemen.

### **Kiezers die vanuit het buitenland kunnen stemmen**

Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer kunnen Nederlanders stemmen die woonachtig zijn in het buitenland. De regels<sup>2</sup> die gelden voor het stemmen door kiezers die niet woonachtig zijn in Nederland zijn er om te waarborgen dat alleen kiesgerechtigden kunnen stemmen én om de stemmen te kunnen tellen zonder dat het stemgeheim wordt geschonden.

De registratie is nodig om de kiesgerechtigheid te kunnen bepalen. Voor Nederlanders die buiten Nederland wonen bestaat geen equivalent van de GBA bestaat waaruit het Nederlanderschap blijkt. Daarom moet voor elke verkiezing een registratie plaatsvinden waarbij de persoon die wil stemmen zijn Nederlanderschap aantoont. Zoals al eerder is aangegeven, kan het voorgenomen (permanente) Register Niet Ingezetenen (RNI) voor de kiezers in het buitenland op dit punt een oplossing bieden. Wanneer de RNI is gerealiseerd kan worden bezien of het mogelijk is af te zien van de registratie voor elke verkiezing.

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord buigt het kabinet zich nog over verdere vereenvoudigingen.

### **Voorlichtingscampagne**

Uit de enquête van TNS NIPO blijkt dat twee derde van de gemeenten de termijn voor het aanvragen van een vervangende stempas heeft verlengd. Onder de gemeenten kleiner dan 50 000 inwoners is dit percentage circa 70%, bij de 100 000 plus gemeenten slechts 32%. In de praktijk betekent dit dat circa de helft van de kiezers nog de dag voor de stemming een vervangende stempas kan aanvragen. Het aantal kiezers dat ook daadwerkelijk een vervangende stempas aan heeft gevraagd, is circa 0,2% van het aantal kiesgerechtigden.

Uit de evaluatie van de voorlichtingscampagne blijkt dat relatief weinig kiezers op de hoogte te zijn van de mogelijkheid<sup>3</sup> een vervangende stempas aan te vragen. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten zal worden geprobeerd in de voorlichtingscampagne hier meer aandacht aan te besteden.

<sup>1</sup> Handelingen Tweede Kamer 2008–2009, nr. 91, blz. 7125 e.v. d.d. 3 juni 2009 bij behandeling wetsvoorstel 30 569).

<sup>2</sup> Kamervragen (Aanhangsel 2009–2010), nr. 2200 respectievelijk nr. 2369.

<sup>3</sup> Uit de evaluatie van de voorlichtingscampagne komt naar voren dat circa 40 procent niet weet dat danwel tot wanneer een vervangende stempas kan worden aangevraagd.

In het kader van de voorlichtingscampagne zijn (voor het eerst) aan de gemeenten posters ter beschikking gesteld met pictogrammen waarop wordt uitgebeeld hoe kiezers zich in het stemlokaal/het stemhokje dienen te gedragen. Circa 90% van de gemeenten heeft deze posters in het stemlokaal opgehangen.

In het kader van deze evaluatie is getest of de posters voor kiezers begrijpelijk zijn. Het blijkt dat de posters door kiezers worden gewaardeerd en begrepen. Ze zullen dan ook bij komende verkiezingen (in iets aangepaste vorm) opnieuw worden ingezet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner