

Vergaderjaar 2005–2006

30 569

Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 april 2006 en het nader rapport d.d. 16 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2006, no. 06.000809, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft elke kiezer de mogelijkheid om zijn stem uit te brengen in een willekeurig stembureau in zijn gemeente, zonder dat hij eerst een kiezerspas hoeft aan te vragen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2006, nr. 06.000809, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 april 2006, nr. W04.06 0063/l, bied ik U hierbij aan.

1. Ervaringen bij de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006
Het wetsvoorstel maakt deel uit van het project Kiezen op Afstand; dit project wil het stemmen minder plaatsafhankelijk maken, in het bijzonder door inzet van informatie- en communicatietechnologie. De doelen hiervan zijn efficiency-winst en de politiek dichter bij de burger brengen². De Raad begrijpt dit laatste aldus, dat het erom gaat het stemmen gemakkelijker te maken en (mede daardoor) de opkomst te verhogen.

Bij de opstelling van het voorstel waren de ervaringen bekend van enkele experimenten in 2004 en 2005 bij vijf gemeenten³. Bij de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006 zou worden geëxperimenteerd in ongeveer de helft van alle gemeenten⁴; het wetsvoorstel is echter al voordien opgesteld. Bij de evaluatie van de experimenten in 2004 is – zo meldt de toelichting – gebleken dat tussen de 6 en 22% van de kiezers in een ander stembureau is gaan stemmen; tussen de 2 en 6% zou zonder stempas niet zijn gaan stemmen⁵. Het voorstel is nog maar een bescheiden stap: het gaat nog niet om stemmen op afstand of stemmen in een stembureau buiten de eigen woonplaats. De in 2004 gehouden experimenten waren kleinschalig. De Raad

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Paragraaf 1 (Inleiding), eerste tekstblok, van de toelichting.

³ Paragraaf 1 (Inleiding), derde tekstblok, van de toelichting.

⁴ Paragraaf 4 (Invoering en evaluatie), eerste tekstblok, van de toelichting.

⁵ Paragraaf 2 (Inhoud van het voorstel), voorlaatste tekstblok.

adviseert de toelichting op het voorstel aan te vullen met de uitkomsten van het grootschalige experiment bij de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006.

1. De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen met de uitkomsten van het grootschalige experiment bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006. De toelichting is overeenkomstig aangevuld.

2. Negatief kiesregister en rechtsbescherming

Volgens het voorgestelde artikel J 7a, eerste lid, stelt de burgemeester daags voor de stemming een «opgave van de stempassen die ongeldig zijn» vast. Deze opgave, het «negatieve register», is op elk stembureau aanwezig (artikel J 17, eerste lid). Volgens het voorgestelde artikel J 25, vijfde lid, wordt een kiezer wiens stempas in dat register voorkomt, niet toegelaten tot de stemming.

Nu het register op rechtsgevolg is gericht, moet de conclusie zijn dat de vaststelling daarvan een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht inhoudt, zodat daartegen rechtsbescherming kan worden ingeroepen overeenkomstig die wet. Dat is echter een louter theoretische mogelijkheid, nu het praktisch niet goed denkbaar is dat een geweigerde kandidaat-stemmer tijdig een voorlopige voorziening zal kunnen vragen en verkrijgen die hem eventueel in staat stelt alsnog aan de stemming deel te nemen.

Daarom geeft de Raad in overweging daarvoor een voorziening te treffen. Deze zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een aangepaste bezwaarschriftprocedure, die kan leiden tot ogenblikkelijke behandeling van mondelinge verzoeken om aanpassing van de lijst; in het algemeen zal het gaan om het herstellen van vergissingen. In verband daarmee zou het aanbeveling verdienen dat degenen wier stempas als ongeldig op de lijst voorkomt, daarvan zoveel mogelijk dadelijk na de vaststelling van de lijst in kennis worden gesteld.

De Raad adviseert het vraagstuk in de toelichting te behandelen en het voorstel eventueel aan te passen.

2. De Raad wijst op het rechtsgevolg dat voortvloeit uit de vaststelling van het negatieve register. Hierbij zou volgens de Raad van State een versnelde procedure van rechtsbescherming moeten worden opengesteld.

Dit advies van de Raad wordt door de regering niet overgenomen. Elke kiezer ontvangt een stempas. Door handelingen van die kiezer zelf kan een verstrekte stempas in het negatieve register terecht komen. Het gaat dan om het verzoek van een kiezer om een nieuwe stempas omdat hij de eerder uitgereikte verloren is, het verzoek om met een kiezerspas of per brief te mogen stemmen of het verlenen van een schriftelijke machtiging. In deze gevallen zal bij verstrekking van de vervangende stempas duidelijk vermeld worden dat dit betekent dat de eerder verstrekte stempas opgenomen zal worden in het negatieve register en dat hiermee niet meer kan worden gestemd. Daarnaast wordt ook de pas van degene die tussen de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming is overleden, opgenomen in het negatieve register.

Aangezien gemeenten ervoor mogen kiezen om tot de dag voor de stemming vervangende stempassen te verstrekken en pas na sluiting van deze termijn door de burgemeester het negatieve register vastgesteld kan worden, is het in kennis stellen van degenen wier stempas als ongeldig op de lijst voorkomt voor de meeste gemeenten niet haalbaar. Dit zou betekenen dat een versnelde procedure het mogelijk zou moeten maken om op de dag van stemming zelf de pas alsnog geldig te laten verklaren. De vraag is wie dit dan moet vaststellen. Het hoofd van het stembureau beschikt niet over voldoende informatie om te kunnen zien of de aantekening in het negatieve register juist is. Hij kan daarom ook niet besluiten de kiezer alsnog toe te laten. Dit betekent dat de kiezer naar het gemeentehuis dient te gaan, waar aan de hand van zijn gegevens bekeken moet worden of er sprake is van een onjuiste vermelding. Indien dit inderdaad het geval is, moet hiervan een officiële verklaring worden opgesteld, waarmee de kiezer terug moet naar een stembureau om alsnog zijn stem uit te brengen. In gevallen waar een kiezer zich kort voor de sluiting van de stemming bij het stembureau meldt en deze handelingen nog zou moeten verrichten, lijkt deze procedure een louter theoretische. De regering vraagt zich dan ook af of het opnemen van een dergelijke procedure tot enige resultaten zal leiden. Daarnaast wijst de regering op het feit dat ook in de huidige Kieswet een dergelijke procedure niet bestaat voor personen die ten onrechte niet in

het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie, bedoeld in artikel J 17, staan. Niet is gebleken dat dit in het verleden tot enige problemen heeft geleid. De regering is daarom van mening dat het opnemen van een aparte procedure voor deze gevallen niet noodzakelijk is en zelfs onwenselijk. Het opnemen van een procedure die in veel gevallen geen resultaat kan opleveren omdat er te weinig tijd is om hem te volgen, leidt immers alleen tot frustratie bij de kiezer.

3. Controle van de stempas

Bij het stemmen overhandigt de kiezer zijn stempas aan de voorzitter van het stembureau. Als het stembureau heeft vastgesteld dat de stempas echt is en niet is opgenomen in het negatieve register, mag de kiezer zijn stem uitbrengen¹. In het nieuwe systeem is er op de stembureaus geen positief register meer aanwezig waarin de kiezers zijn vermeld. In het negatieve register zijn alleen de stempassen opgenomen die ongeldig zijn voor de eigen gemeente. Het stembureau zal moeten controleren of de stempas is uitgegeven om te worden gebruikt in die gemeente. Voorkomen moet worden dat iemand wiens stempas ongeldig is, in een andere gemeente gaat stemmen. Om deze controle mogelijk te maken zal de naam van de gemeente op de stempas moeten worden vermeld. Bovendien is het van belang dat het stembureau verplicht wordt om de naam van de gemeente te controleren. Dat zou aansluiten bij de huidige regeling, die heel strikt voorschrijft dat zowel de naam van de kiezer als het nummer van de oproepingskaart hardop moeten worden genoemd². De Raad adviseert hierin te voorzien.

3. De Raad adviseert om voor te schrijven dat op de stempas de naam van de gemeente wordt vermeld en dat deze ook wordt gecontroleerd door het stembureau. De regering stemt in met dit advies en zal in de ministeriële regeling waarin de echtheidskenmerken van de stempas worden voorgeschreven (op basis van artikel J 7 (nieuw) van de Kieswet) voorschrijven dat hierop de naam van de gemeente moet worden vermeld. Vanwege artikel J 25, tweede lid, (nieuw) van de Kieswet, is de voorzitter van het stembureau vervolgens verplicht deze naam te controleren.

4. Stemmen bij volmacht

Als een kiezer zijn stem wil laten uitbrengen door een gemachtigde en als hij daartoe schriftelijk een volmachtbewijs heeft aangevraagd, heeft de gemachtigde bij het uitbrengen van de stem alleen het volmachtbewijs nodig³. De kiezer beschikt dan nog steeds over zijn stempas. Voorkomen moet worden dat de kiezer zelf gaat stemmen met zijn stempas. Het wetsvoorstel bepaalt daartoe dat een stempas waarvoor een volmachtbewijs is verstrekt, ongeldig is⁴. De kans op onrechtmatig stemmen kan echter nog verder worden verkleind door in plaats daarvan te bepalen dat de gemachtigde behalve de volmacht ook de stempas van de volmachtgever moet overleggen. Dan kan het machtigen op de eenvoudige manier zoals die thans geldt, plaatsvinden. Een eenvoudige machtigingsprocedure zal het deelnemen aan de verkiezingen alleen maar bevorderen.

De Raad adviseert een voorziening als voorgesteld te treffen.

4. De Raad adviseert om te bepalen dat bij het verstrekken van een schriftelijke volmacht de stempas van de volmachtgever aan de gemachtigde moet worden gegeven. Deze moet dan bij het stemmen in het stembureau samen met het volmachtbewijs worden overhandigd. De Raad is van mening dat het machtigen dan op de eenvoudige manier zoals die thans geldt, plaatsvindt. De regering ziet echter niet in waarom dit de machtigingsprocedure zou vereenvoudigen. Er blijven in het nieuwe systeem twee manieren om een ander te machtigen. Een kiezer kan een onderhandse machtiging afgeven door de achterkant van zijn stempas te tekenen en deze aan een andere kiezer binnen de eigen gemeente te overhandigen. Op het moment dat deze de stempas in het bijzijn van de volmachtgever ondertekent, is de stempas omgezet in een onderhandse machtiging.

In de bestaande situatie is deze mogelijkheid veel beperkter, aangezien dit nu alleen mogelijk is voor een kiezer binnen hetzelfde stemdistrict. Aangezien de kiezer die zijn stempas aan een ander heeft overhandigd niet meer in het bezit is van een stempas, kan hij niet aan de stemming deelnemen. Meldt hij zich tijdig bij het gemeentehuis met het verzoek om een nieuwe stempas, dan

¹ Voorgesteld artikel J 25.

² Geldend artikel J 25.

³ Geldend artikel L 17, eerste lid (het gaat niet om het derde lid, aangezien dat betrekking heeft op volmacht door overdracht van de oproepingskaart).

⁴ Voorgesteld artikel J 7a, tweede lid, aanhef en onderdeel a.

wordt, indien dit verzoek wordt ingewilligd, zijn oude stempas opgenomen in het negatieve register. De gemachtigde kan met die stempas dan geen stem meer uitbrengen.

Voor een schriftelijke volmacht verandert er ook niets ten opzichte van de huidige situatie. Een kiezer dient hiervoor een verzoek in, met daarbij een verklaring van de persoon die hij wil machtigen, dat deze hier mee instemt. Indien het verzoek wordt ingewilligd, wordt het volmachtbewijs aan de gemachtigde gestuurd. In het afschrift, bedoeld in artikel J 17 (oud) van de Kieswet, wordt achter de naam van de kiezer die een ander schriftelijk gemachtigd heeft de aantekening «volmacht» geplaatst. Hij kan dan niet meer tot de stemming worden toegelaten. In de nieuwe situatie verandert hierin alleen dat dit niet in het afschrift wordt aangetekend, maar dat de aan de volmachtgever verstrekte stempas in het negatieve register wordt opgenomen, waardoor hij ook niet meer aan de stemming kan deelnemen.

De procedure waarbij een schriftelijke volmacht alleen via de gemeente van de volmachtgever kan worden verstrekt, moet ook in de nieuwe situatie gehandhaafd blijven. Zou de volmachtgever immers kunnen volstaan met het afgeven van zijn stempas aan een persoon in een andere gemeente, die hiermee dan zou kunnen stemmen, dan kan een volmachtgever in feite twee keer stemmen. Hij kan dan immers voor de verkiezingen bij zijn eigen gemeente een nieuwe pas aanvragen, door te claimen dat hij de oude verloren is. Aangezien het negatieve register per gemeente wordt opgesteld, kunnen zowel de gemeente van de volmachtgever, als de gemeente van de gemachtigde niet van elkaar zien dat er aanleiding is om een bepaalde pas op te nemen in het negatieve register. De procedure moet daarom via de burgemeester blijven lopen.

Indien de volmachtgever tevens zijn stempas aan de gemachtigde moet overhandigen, wordt het daarom volgens de regering alleen maar lastiger om iemand buiten de eigen gemeente te machtigen. De stempas kan immers pas door de volmachtgever worden afgegeven op het moment dat het zeker is het verzoek tot machtiging is ingewilligd. Dat kan betekenen dat de volmachtgever kort voor de verkiezingen zijn stempas bijvoorbeeld via de post aan de gemachtigde moet doen toekomen. Hierbij bestaat het risico dat de stempas kwijt raakt of de gemachtigde te laat bereikt. Bovendien bestaat het risico dat de gemachtigde deze stempas verliest en dan ondanks het bezit van een door de gemeente van de volmachtgever verstrekt volmachtbewijs toch niet voor de volmachtgever mag stemmen. De regering neemt daarom het advies van de Raad niet over.

5. Experimentenwet Kiezen op Afstand

De in punt 1 genoemde experimenten vonden plaats op grond van de Experimentenwet Kiezen op Afstand. De betrokken bepalingen worden nu uit de Experimentenwet gehaald, omdat – zo wordt in de toelichting gesteld – het wetsvoorstel een structurele regeling geeft voor het stemmen in een stembureau naar keuze¹.

Het wetsvoorstel geeft alleen een structurele regeling voor een bepaalde vorm van stemmen in een stembureau naar keuze: het gaat alleen om stemmen in de eigen gemeente, en daarbij wordt gewerkt met een zogenaamd negatief kiesregister (een register waarin alleen staat vermeld welke stempassen ongeldig zijn)². In de toelichting wordt echter ook verwezen naar mogelijke experimenten in Enschede met een positief register (een lijst met kiesgerechtigden)³.

De Raad adviseert de experimenteergrondslag in de Experimentenwet Kiezen op Afstand alleen dan te schrappen als vaststaat dat, na het in werking treden van dit wetsvoorstel, geen experimenten meer zullen worden gehouden met stemmen in een stembureau naar keuze.

5. De Raad adviseert om de bepalingen uit de Experimentenwet Kiezen op Afstand alleen te schrappen als vaststaat dat er geen experimenten meer zullen worden gehouden met stemmen in een stembureau naar keuze, anders dan op de door dit voorstel beschreven wijze. De regering stemt in met deze opmerking, aangezien het niet zeker is dat er geen andere experimenten meer gehouden zullen worden. De bepalingen worden niet geschrapt, het wetsvoorstel en de toelichting zijn hieraan aangepast.

¹ Artikel III; paragraaf 1 (Inleiding), vijfde tekstblok, van de toelichting.

² Voorgesteld artikel J 17, eerste lid, juncto artikel J 7a, tweede lid.

³ Paragraaf 2 (Inhoud van het voorstel), achtste tekstblok, van de toelichting.

6. Regeling van het stemmen met stemmachines

De Raad maakt ten slotte gebruik van dit wetsvoorstel om een onderwerp ter sprake te brengen dat weliswaar geen betrekking heeft op het wetsvoorstel zelf, maar wel op de wettelijke inrichting van het kiesrecht.

De Kieswet geeft een gedetailleerde regeling van het stemmen met papieren stembiljetten; de nieuwe vorm van het elektronisch stemmen met stemmachines is daarentegen geregeld in het Kiesbesluit. Thans is het stemmen met stembiljetten de uitzondering; elektronisch stemmen is de meest gebruikelijke methode. De Raad meent dat het daarom aanbeveling verdient de regeling voor het stemmen met stemmachines bij eerste gelgenheid in de Kieswet zelf op te nemen. Een dergelijk regelingsniveau is passend, reeds gezien het centrale belang van het kiesrecht in een democratie.

De Raad adviseert, hierop in de toelichting in te gaan.

6. De Raad maakt ten slotte gebruik van dit wetsvoorstel om te wijzen op het feit dat de Kieswet wel een gedetailleerde regeling van het stemmen met papieren stembiljetten geeft, maar nauwelijks bepalingen kent over het elektronisch stemmen. Hij adviseert om dit in de Kieswet aan te passen. De regering stemt in met deze opmerking. Ook zij is van mening dat de Kieswet op dit punt aanpassing behoeft. Het traject tot modernisering van de Kieswet zal op korte termijn worden gestart.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele opmerkingen zijn met uitzondering van één opmerking overgenomen. De opmerking over het overbrengen van het voorgestelde vierde lid van artikel J 4a naar hoofdstuk N is niet overgenomen. De nieuwe regeling over mobiele stembureaus is analoog naar de oude regeling uit de artikelen K 12 en K 13 over speciale stembureaus. In die regeling werd ook in hoofdstuk K en niet in hoofdstuk N geregeld op welke wijze de stemmen van deze bureaus moeten worden opgenomen. De regering ziet geen reden om hiervan nu af te wijken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. Van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.06.0063/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Omwille van de leesbaarheid in het voorgestelde artikel J 1, derde lid, de onnodige zinsnede «in afwijking van het tweede lid» schrappen, en de woorden «waar het met het oog op de plaats waar deze zitting houden wenselijk is» vervangen door: waar dat wenselijk is met het oog op de plaats waar de bureaus zitting houden.
- De tweede volzin van het voorgestelde artikel J 1, derde lid, gelet op het geldende artikel K 12, eerste lid, als volgt redigeren: De burgemeester brengt deze tijdstippen ten minste 14 dagen voor de stemming ter openbare kennis.
- Het voorgestelde vierde lid van artikel J 1, dat regels geeft voor de stemopneming, overbrengen naar hoofdstuk N, aangezien dat hoofdstuk de stemopneming regelt.
- De tweede volzin van het voorgestelde artikel J 4a, eerste lid, als volgt formuleren: De burgemeester brengt een dergelijke aanwijzing ten minste 14 dagen voor de stemming ter openbare kennis.
- In het voorgestelde artikel J 4a, derde lid, tweede en derde volzin, de bedrijvende vorm gebruiken.
- In het voorgestelde artikel J 7a, tweede lid, onderdeel d, de woorden «waarvan degene op wiens naam de stempas is gesteld» vervangen door: van iemand die.
- In het voorgestelde artikel J 8, vierde lid, «De kiezer overlegt bij zijn verzoek een afschrift» wijzigen in: De kiezer legt bij zijn verzoek een afschrift over.
- In het voorgestelde artikel J 8 de inhoud van het zesde lid toevoegen aan het derde lid. De bepaling kan dan beginnen met: De burgemeester kan echter besluiten.
- In het voorgestelde artikel J 11 tot uitdrukking brengen dat het niet van toepassing is bij verkiezingen voor gemeenteraden. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk K.
- Gelet op de terminologie in het voorgestelde artikel J 25, derde en vierde lid, het achtste lid als volgt redigeren: De ingevolge dit artikel ingenomen stempassen die niet echt of die ongeldig zijn, worden door het stembureau onbruikbaar gemaakt.