

Vergaderjaar 2019–2020

35 489

Wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 januari 2020 en het nader rapport d.d. 5 juni 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 november 2019, nr. 2019002283, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 januari 2020, nr. W04.19.0348/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 5 november 2019, no. 2019002283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een groot aantal wijzigingen van de Kieswet. Belangrijkste onderdeel is de introductie van een nieuwe manier voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Hierbij wordt de mogelijkheid van centrale stemopneming waarmee sinds 2014 is geëxperimenteerd in de Kieswet opgenomen. Verder bevat het voorstel wijzigingen die betrekking

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

hebben op het stemmen vanuit het buitenland en een aantal meer technische aanpassingen die onder meer voortvloeien uit eerdere adviezen van de Kiesraad.

De Afdeling advisering van de Raad van State kan zich vinden in het grootste deel van de voorgestelde wijzigingen. Zij maakt opmerkingen over de identificatieplicht, het vervangend briefstembewijs en kiezerspas, het opheffen van de hoofdstembureaus en de voorgestelde aanpassing van de Mediawet. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het voorstel dan wel de toelichting.

De Afdeling kan zich vinden in het grootste deel van de voorgestelde wijzigingen. Desalniettemin is zij de opvatting toegedaan dat het wenselijk is het voorstel, dan wel de toelichting daarbij, op enige punten aan te passen. Graag ga ik op deze opmerkingen in.

1. Identificatieplicht

Het wetsvoorstel introduceert nieuwe verplichtingen voor de kiezer om zich te identificeren bij het verrichten van bepaalde handelingen. Voor het aanvragen van een kiezerspas en voor het aanvragen van een vervangend briefstembewijs wordt voorgeschreven dat de kiezer een kopie van een identificatiedocument overlegt. Voor het uitbrengen van de stem in het stembureau en per brief kent de Kieswet reeds een identificatieplicht. Ook bij het uitbrengen van een onderhandse volmacht schrijft de Kieswet voor dat degene die per volmacht stemt, een kopie van het identificatiedocument van degene die de volmacht heeft afgegeven, overlegt.

De Afdeling merkt op dat indien de wetgever het in deze gevallen noodzakelijk acht een identificatieplicht in te voeren om fraude te voorkomen, het niet duidelijk is waarom dit in het wetsvoorstel voor andere handelingen niet wordt voorgeschreven. Zo is voor het aanvragen van een schriftelijke volmacht niet voorgeschreven dat een kopie van het identificatiebewijs wordt meegezonden. Anders dan de toelichting stelt, is uitsluitend een identificatiebewijs nodig bij het daadwerkelijk uitbrengen van de volmachtstem. Ook voor de aanvraag van het briefstembewijs regelt de Kieswet niet uitdrukkelijk dat een kopie van het identificatiebewijs moet worden meegezonden. Ook in die gevallen zou echter door een ander dan de kiezer zelf het verzoek kunnen worden gedaan. Het is niet duidelijk waarom in die gevallen geen noodzaak bestaat voor de identificatieplicht. Ook in het kader van uniforme, aan de kiezer duidelijk uitlegbare regels, ligt gelijktrekking hier voor de hand.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en in alle gevallen waarin de kiezer een verzoek doet om op andere wijze dan in het stemlokaal zijn stem uit te brengen voor te schrijven dat een kopie van het identificatiedocument wordt overgelegd.

Om de door de Afdeling aangegeven redenen zijn het voorstel en de toelichting in die zin aangepast, dat daarin nu óók wordt geregeld dat personen die in Nederland woonachtig zijn, maar per brief willen stemmen omdat zij op de dag van de stemming in het buitenland verblijven, bij het indienen van een verzoek daartoe een kopie van hun identiteitsbewijs over moeten leggen. Dit was abusievelijk nagelaten. Deze wijziging heeft overigens geen gevolgen voor geregistreerde kiesgerechtigden die in het buitenland woonachtig zijn en bij hun registratie te kennen hebben gegeven per brief te willen stemmen.

Het advies van de Afdeling om voor te schrijven dat bij de aanvraag van een schriftelijke volmacht een kopie van een identiteitsbewijs overgelegd moet worden, heeft de regering daarentegen niet overgenomen. De verplichting om bij het uitbrengen van een volmachtstem een identiteitsbewijs van de volmachtgever over te leggen geldt uitsluitend in die gevallen dat de volmacht onderhands is verleend (vgl. art. L 17 lid 2 Kieswet). Bij de schriftelijke aanvraag van een volmacht hoeft geen identiteitsbewijs overgelegd te worden. Daar is bij de totstandkoming van de Wet van 29 oktober 2009 (Stb. 2009, 452) bewust voor gekozen, omdat anders kiesgerechtigden die niet (meer) beschikken over een identiteitsbewijs geen enkele mogelijkheid meer zouden hebben om hun kiesrecht uit te oefenen. Zij kunnen een schriftelijke volmacht aanvragen om tóch van hun grondwettelijk stemrecht gebruik te (blijven) maken. De regering vindt het belangrijk dat die mogelijkheid behouden blijft.

2. Vervangend briefstembewijs en kiezerspas

De Kieswet bepaalt dat in het geval van het kwijtraken of het niet ontvangen van zowel de kiezerspas als het briefstembewijs, geen vervangende pas of bewijs wordt verstrekt. Volgens het wetsvoorstel is het voortaan wel mogelijk om een vervangend briefstembewijs aan te vragen. Deze regeling was opgenomen in het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming. Voor de kiezerspas wordt dit echter niet geregeld. In de toelichting wordt gemotiveerd waarom voor het briefstembewijs deze mogelijkheid wordt opgenomen. Er wordt echter niet ingegaan op de vraag waarom dit niet voor de kiezerspas wordt geregeld.²

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom hierin een onderscheid wordt gemaakt en zo nodig het voorstel aan te passen.

Met een stempas kan een kiesgerechtigde bij een willekeurig stembureau in zijn gemeente een stem uitbrengen. Heeft een kiesgerechtigde geen stempas ontvangen, of is deze stempas in het ongereede geraakt, dan kan de kiesgerechtigde een vervangende stempas aanvragen bij de burgemeester van zijn gemeente. De burgemeester houdt hier een registratie van bij. Op de dag van de stemming zorgt de burgemeester ervoor dat elk stembureau binnen zijn gemeente een uittreksel uit het register met ongeldige stempassen heeft. Dit uittreksel bevat de nummers van de stempassen die vervangen zijn, of om een andere reden ongeldig. Op deze manier wordt voorkomen dat iemand, door een vervangende stempas aan te vragen, twee of meer keer aan de stemming kan deelnemen.

Met een kiezerspas kan een kiesgerechtigde in het gehele gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden aan de stemming deelnemen in een stembureau van zijn keuze. Een kiezerspas wordt slechts eenmalig verstrekt. Het is niet mogelijk gemaakt om een vervangende kiezerspas aan te vragen. Alle gemeenten en openbare lichamen zouden dan kort voor de verkiezing de nummers van alle ongeldige kiezerspassen met elkaar moeten uitwisselen en vervolgens distribueren onder alle stembureaus, zodat daar op de dag van de stemming de nummers van alle in heel Nederland vervangen kiezerspassen bekend zijn. Dat zou een administratief zeer arbeidsintensieve en foutgevoelige operatie zijn. Voor personen die per brief stemmen is het aanbieden van een vervangend briefstembewijs veel eenvoudiger te realiseren. Op de eerste plaats omdat er slechts één orgaan is dat een vervangend briefstembewijs kan verstrekken: de burgemeester van 's-Gravenhage. En

² Toelichting, paragraaf 3.3.

op de tweede plaats omdat het aantal briefstembureaus zeer gering is. Daar komt bij dat het nog te vaak voorkomt dat kiesgerechtigden buiten Nederland hun briefstembewijs niet of te laat ontvangen; een probleem dat zich bij kiesgerechtigden die een kiezerspas aanvragen doorgaans niet voordoet. Met de in het voorstel geïntroduceerde mogelijkheid om digitaal een vervangend briefstembewijs te ontvangen, wordt dit probleem effectief ondervangen.

3. Opheffen hoofdstembureaus

Het wetsvoorstel heft de hoofdstembureaus op. Volgens de toelichting wordt dit wenselijk geacht omdat het proces van uitslagvaststelling zich nu via vier schijven voltrekt, waarbij elke schijf leidt tot een extra risico op fouten, terwijl de hoofdstembureaus in de praktijk geen andere taak hebben dan het totaliseren van de in de gemeenten binnen hun kieskring vastgestelde uitkomsten van de stemopneming. Met de introductie van het gemeentelijk stembureau en de voorgestelde controlerende en corrigerende taken van het centraal stembureau is handhaving van de hoofdstembureaus niet langer wenselijk.³

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de lastenverzwaring die afschaffing van de hoofdstembureaus heeft voor het centraal stembureau. Op dit moment ontvangt het centraal stembureau de proces-verbalen van 20 hoofdstembureaus. Zonder de hoofdstembureaus als tussenschakel, ontvangt het centraal stembureau ruim 350 processen-verbaal. Deze processen-verbaal kunnen in papieren vorm door de gemeenten worden aangeleverd. Daardoor kan het verwerken van grotere aantallen processen-verbaal aanzienlijk meer tijd kosten. De Kiesraad heeft hierop gewezen en gevraagd om de afschaffing van de hoofdstembureaus gepaard te doen gaan met een verplichting om digitale hulpmiddelen in te zetten om de uitslag te berekenen. De Afdeling begrijpt de keuze om deze verplichting niet op te nemen in het voorstel, gezien de nog lopende discussies over de inzet van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces.⁴

De Afdeling onderkent daarnaast dat het voorstel de periode die het centraal stembureau heeft om de uitslag vast te stellen, verlengt. Deze verlenging wordt echter niet gemotiveerd door te wijzen op de extra werkzaamheden die voortvloeien voor het centraal stembureau uit de afschaffing van de hoofdstembureaus, maar vanwege andere motieven.⁵ In de toelichting wordt daarmee niet expliciet ingegaan op de vraag of met de afschaffing van de hoofdstembureaus de uitvoerbaarheid van het nieuwe proces van het vaststellen van de uitslag in voldoende mate gegarandeerd is. Daarbij zou overwogen kunnen worden de uitvoerbaarheid te bevorderen door extra capaciteit bij het centraal stembureau voor deze werkzaamheden ter beschikking te stellen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Bij Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen moet het centraal stembureau aan de hand van ruim 350 processen-verbaal de uitslag vaststellen. Terecht stelt de Afdeling dat dit extra werkzaamheden meebrengt voor het centraal stembureau (voor de genoemde verkiezingen is dat de Kiesraad). De Kiesraad krijgt daarvoor, met de uitbreiding van het tijdspad voor de uitslagvaststelling waarin dit wetsvoorstel voorziet, de tijd vanaf het moment dat hij de processen-verbaal van de gemeentelijk

³ Toelichting, paragraaf 2.5.3.

⁴ Toelichting, paragraaf 2.5.4.1.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.5.5.

stembureaus heeft ontvangen. In verreweg de meeste gevallen zal dat zijn op de avond van de dag na de stemming of de ochtend van de tweede dag na de stemming tot aan de zitting waarop hij de uitslag vaststelt (deze zitting vindt niet eerder plaats dan op de achtste dag na de stemming). De regering meent dat de Kiesraad in die periode voldoende tijd heeft om alle werkzaamheden te kunnen verrichten die nodig zijn om de uitslag vast te stellen. Daarbij zij benadrukt dat de Kiesraad organisatorische maatregelen kan nemen om zich voor te bereiden op dit proces. Het betreft immers geen werkzaamheden die onverwachts moeten plaatsvinden, maar die bij elke verkiezing terugkeren en die daarom ruim van tevoren gepland en voorbereid kunnen worden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Aanpassing Mediawet

Het wetsvoorstel regelt dat voor het verkrijgen van zendtijd voor nieuwe politieke groeperingen niet langer vereist is dat zij in alle 20 kieskringen voldoende ondersteuningsverklaringen verzamelen. De toelichting stelt dat het voor nieuwe partijen met name lastig is om óók voor voldoende ondersteuningsverklaringen te zorgen in kieskring 20 (Bonaire). Daarom wordt voorgesteld dat het voortaan voldoende is als in 19 van de 20 kieskringen voldoende ondersteuningsverklaringen worden verzameld om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van zendtijd voor verkiezings-spotjes. Hoewel het aan de partij zelf wordt overgelaten in welke kieskring geen ondersteuningsverklaringen worden verzameld, zal blijkens de toelichting deze keuze in veel gevallen vallen op kieskring 20. Het niet verzamelen van ondersteuningsverklaringen in kieskring 20 heeft tevens tot gevolg dat de nieuwe partij niet op het stembiljet voorkomt in die kieskring.⁶

De toelichting gaat niet in op de vraag welke effecten deze wijziging heeft op met name de deelname van landelijke politieke partijen aan de verkiezingen op het stembiljet voor de inwoners van de BES. Indien de verplichting vervalt om ter plaatse ondersteuningsverklaringen te verkrijgen om zo in aanmerking te komen voor zendtijd, is het, mede gelet op het relatief kleine aantal stemmen dat op de BES wordt uitgebracht voor nieuwe politieke partijen mogelijk nog minder aantrekkelijk om ter plaatse enige vorm van organisatie op te richten.⁷

De Afdeling heeft begrip voor het feit dat het verzamelen van ondersteuningsverklaringen op de BES voor nieuwe partijen een drempel kan zijn om zendtijd te krijgen. De keuze die nu in het voorstel wordt gemaakt slaat geen acht op het uitgangspunt dat dat de inwoners van de BES bij landelijke verkiezingen evenveel keuze zouden moeten hebben als de overige inwoners van Nederland. Uit de toelichting blijkt niet of onderzocht is of er andere manieren zijn om de ervaren drempel te verlagen die beter recht doen aan dit uitgangspunt. Zonder een dergelijke bespreking van alternatieven met voor- en nadelen is vooralsnog onvoldoende gemotiveerd waarom wordt gekozen voor de nu voorgestelde aanpassing van de Mediawet.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

⁶ Toelichting, paragraaf 5.

⁷ Zo blijkt uit de evaluatie van de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2012 dat de bekendheid van landelijke politieke partijen op de BES zeer laag is, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34 en de bijlage Rapport Kwantitatief Onderzoek voorlichtingscampagne Caribisch Nederland TKV.

Het voorstel dat nieuwe politieke partijen die in één kieskring afzien van deelname aan de Tweede Kamerverkiezing, in aanmerking blijven komen voor zendtijd voor politieke partijen, kan inderdaad een beperking betekenen van de keuze van de kiesgerechtigden in de desbetreffende kieskring. De regering acht die beperking echter gerechtvaardigd. Zij meent dat de plicht om in korte tijd in alle kieskringen ondersteuningsverklaringen te vergaren, in bepaalde gevallen een onevenredige last kan zijn voor nieuwe politieke partijen, en vindt dat het belang van zendtijd voor die partijen zwaarder moet wegen. Die zendtijd is voor de nieuwe partij immers een wezenlijk instrument om haar deelname aan de verkiezing onder de aandacht van een brede groep kiezers te brengen. De regering wijst er daarbij op dat de plicht om ondersteuningsverklaringen te vergaren, uitsluitend geldt voor partijen die nog niet zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer. Eenmaal vertegenwoordigde partijen kunnen immers automatisch meedoen in alle kieskringen, en hoeven daarvoor geen ondersteuningsverklaringen meer over te leggen.

Verder wijst de regering erop dat het zeker geen uitzondering is dat nieuwe partijen niet in alle kieskringen meedoen. Zo deden er 17 nieuwe partijen mee aan de Tweede Kamerverkiezing in 2017. Daarvan deden er vijf mee in alle 20 kieskringen. Vier partijen deden niet mee in kieskring 20 (Bonaire) maar wel in de andere kieskringen. Eén partij deed niet mee in de kieskringen 2 (Leeuwarden) en 3 (Assen) maar wel in alle andere kieskringen (waaronder ook kieskring Bonaire). Zeven partijen deden niet mee in drie of meer kieskringen (waaronder ook kieskring Bonaire). Twee van die zeven partijen deden slechts mee in 2 kieskringen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De twee redactionele opmerkingen uit de redactionele bijlage zijn in het voorstel verwerkt zoals dit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om nog enkele kleine technische of beleidsarme wijzigingen in het voorstel op te nemen. Het betreft voornamelijk voorstellen die voortvloeien uit adviezen van de Kiesraad, waaronder het voorstel om het CBS niet langer te verplichten om in aanloop naar de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer de inwonertallen van de provincies en openbare lichamen in de Staatscourant te publiceren en het voorstel om bij Europees Parlementsverkiezingen op de stembiljetten niet langer het nummer van de kieskring af te drukken.

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 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.19.0348/I

- In artikel M 5, tweede lid, onder a, «artikel M 7a» vervangen door: artikel M 6a.
- Artikel N 22, eerste volzin, als volgt formuleren: Het briefstembureau stelt het aantal ontvangen briefstembewijzen vast.