



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

KIESRAAD

Datum
17 mei 2019

Ons kenmerk
2019-0000252444

Inlichtingen
mr. M. Bakker
T 070-4266266

Uw kenmerk

Blad
1 van 11

Bezoekadres
Zurichtoren, 14e etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten,
algemene besturen waterschappen en kiescolleges in
Caribisch Nederland

1. Algemeen

Het jaar 2019 is een druk en enerverend verkiezingsjaar. Op 20 maart 2019 vonden gecombineerde verkiezingen plaats voor de leden van (12) provinciale staten en van de (21) algemene besturen van de waterschappen, alsmede voor de leden van de (2) eilandsraden van Bonaire en Saba en van de (3) kiescolleges in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Vervolgens vindt op 23 mei een verkiezing plaats voor de (vooral nog 26) Nederlandse leden van het Europees Parlement en tot slot volgt op 27 mei nog een Eerste Kamerverkiezing. In dit evaluatieadvies wordt stilgestaan bij de drie eerstgenoemde verkiezingen; de beide overige verkiezingen zullen later worden geëvalueerd.

Als bijlage bij dit advies is de rapportage gevoegd van het Informatiepunt Verkiezingen – een gezamenlijk initiatief van Kiesraad en ministerie – voor zover betrekking hebbend op de verkiezingen van 20 maart. Het Informatiepunt Verkiezingen ging begin oktober 2018 van start.

De Kiesraad verzoekt u het onderhavige advies met bijgevoegde rapportage voorzien van uw oordeel hierover ter kennis te brengen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Samenvatting

Bij de bezorging van stempassen bij de kiezers en verzending van stembiljetten naar de gemeenten zijn op diverse plaatsen in ons land fouten gemaakt. De Kiesraad adviseert betrokkenen nauwkeurig na te gaan hoe dit heeft kunnen gebeuren en op welke manier dit in de toekomst kan worden verbeterd, want het gaat hierbij wel om cruciale elementen in het verkiezingsproces.

De Kiesraad adviseert bij de eerstvolgende gecombineerde verkiezingen voor provinciale staten en het algemeen bestuur van de waterschappen te kiezen voor een omgekeerde – meer logische – kleurstelling van de stempassen: blauw voor de waterschapsverkiezingen en lichtgeel voor de statenverkiezingen.

OSV heeft bij de verkiezingen van 20 maart geen problemen gegeven. Voor de vier grote gemeenten was vanwege de grote hoeveelheid stembureaus in nauw overleg een speciale voorziening getroffen, die goed heeft gewerkt. Het blijft wel van belang om nu met spoed te werken aan de ontwikkeling van nieuwe software vanwege het verouderde beveiligingsconcept waarop OSV stoelt.

De Kiesraad betreurt de beslissing van de minister van BZK om voor de verkiezingen digitale gegevensoverdracht niet toe te staan. Het niet kunnen beschikken over digitale uitslagenbestanden biedt de centraal stembureaus in de praktijk verminderde mogelijkheden tot detectie van 'opmerkelijke' uitslagen die mogelijk anderszins kunnen vragen om een hernieuwde beoordeling. De Raad spreekt de hoop en verwachting uit dat bij toekomstige verkiezingen digitale gegevensoverdracht weer mogelijk wordt.

Bij de verkiezingen van 20 maart waren de gemeenten voor het eerst verplicht om de processen-verbaal van de stembureaus op internet te plaatsen. Gevraagd was om datzelfde te doen met de elektronische bestanden. Onderzoek heeft uitgewezen dat dat in veel gevallen niet of niet op een juiste manier is gebeurd. De met deze publicatie beoogde transparantie – en daarmee controlebaarheid op de vaststelling van verkiezingsuitslagen – is van groot belang. De Kiesraad deelt het standpunt van de minister van BZK dat de wettelijke voorschriften en richtlijnen bij volgende verkiezingen beter dienen te worden nageleefd.

De Kiesraad is – net als de minister – van oordeel dat gemeenten politieke partijen in de gelegenheid dienen te stellen om hun deelname aan verkiezingen via verkiezingsborden (of mogelijk anderszins) onder de aandacht van kiezers te brengen. Niet alleen maakt dit onderdeel uit van de organisatie van de verkiezingen, waarvoor gemeenten uit het Gemeentefonds financiële middelen ontvangen, het geheel en al afzien van het faciliteren van politieke partijen in dezen levert strijd op met de Grondwet (artikel 7: vrijheid van meningsuiting).

De Kiesraad verzoekt de minister van BZK om met een adequate oplossing te komen voor de problematiek met betrekking tot de volmacht verlening in het Caribisch gebied. Al eerder heeft de Raad bepleit om het aantal volmachten te beperken tot één.¹ In meer algemene zin is de Kiesraad overigens van mening dat voor wat betreft Caribisch Nederland in het verkiezingsproces binnen zekere grenzen meer rekening kan worden gehouden met specifieke eigenheden van de eilanden.

De Kiesraad herinnert de minister van BZK aan haar toezegging om de Kieswet te wijzigen op het punt van de lijstuitputting bij vacaturevervulling. Op dit moment blijft bij vertegenwoordigende organen in dat geval een zetel leeg, behalve bij de kleinste vertegenwoordigende lichamen met minder dan dertien leden. De minister kondigde in maart 2018 aan deze uitzondering tot regel te willen verheffen voor alle vertegenwoordigende organen.

¹ Advies Kiesraad d.d. 17-05-2018, zie website Kiesraad: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/5/17/evaluatieadvies-gemeenteraadsverkiezingen-en-raadgevend-referendum-21-maart-2018>.

3. Algemeen beeld verkiezingen

In algemene zin zijn de meervoudige verkiezingen op 20 maart naar het oordeel van de Kiesraad goed verlopen. Er is dan ook reden om een algemeen woord van dank en waardering uit te spreken jegens al diegenen die zich met enthousiasme en inzet hebben gekwetend van hun taken met betrekking tot de organisatie en uitvoering van deze verkiezingen. Wel bleek opnieuw dat meervoudige verkiezingen op één dag complex en extra belastend zijn voor alle betrokken personen en instanties. In het bijzonder is dat het geval wanneer ook nog eens de kiezersregisters voor de betreffende verkiezingen van elkaar verschillen. Zoals bij nagenoeg iedere verkiezing was er ook deze keer weer sprake van incidenten en enkele hiervan vragen in de ogen van de Kiesraad om bijzondere aandacht, ook van de wetgever.

4. Beroepsprocedures

In de aanloop naar de verkiezingen van 20 maart zijn enkele beroepsprocedures gevoerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze hadden met name betrekking op de registratie van aanduidingen voor de provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen. In deze beroepsprocedures heeft de Kiesraad, zoals te doen gebruikelijk, op verzoek van de Afdeling inlichtingen verstrekt.

5. Kleurstelling stempassen

In relatie tot de gecombineerde verkiezingen voor de leden van provinciale staten en van de algemene besturen van de waterschappen gaf de kleur van de stempassen (blauw voor eerstgenoemde verkiezingen en lichtgeel voor de waterschapsverkiezingen) aanleiding tot de nodige vragen, opmerkingen en - in een enkel geval - hilariteit. Bij de verkiezingen in 2014 was dat ook reeds het geval. De Kiesraad geeft u in overweging om bij de verkiezingen in 2023 te kiezen voor een meer logische, omgekeerde, kleurstelling.

6. Bezorging stempassen bij kiezers

De omstandigheid dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de gelijktijdige verzending van stempassen voor twee verkiezingen met twee verschillende categorieën kiesgerechtigden, waarbij het ook nog eens zo is dat sommige gemeenten in meerdere waterschappen zijn gelegen, leidde in een enkel geval (onder meer in Tilburg en Voerendaal) tot fouten bij het drukken van de stempassen. In een groter aantal gemeenten (onder meer in Rotterdam, Heerlen en Lelystad) verliep de bezorging van stempassen niet vlekkeloos. Ook op Bonaire was dat het geval. Daar kwamen met betrekking tot de gecombineerde eilandraadsverkiezing en de kiescollegeverkiezing in totaal ruim 1.524 stempassen retour (naar schatting zo'n 5% van het aantal kiesgerechtigden). Het is van belang dat de betreffende gemeenten en het openbaar lichaam Bonaire nauwkeurig evalueren hoe dit heeft kunnen gebeuren en op welke manier dit in de toekomst kan worden verbeterd, want de verzending van stempassen is en blijft een cruciaal element in het verkiezingsproces.²

² Vermeldenswaard is dat de gemeenteraad van Groningen in een motie de minister van BZK recent heeft gevraagd om bij toekomstige verkiezingen te gaan experimenteren met een andere methodiek dan met de stempas: <https://groningen.raadsinformatie.nl/modules/6/moties/505185>.

7. Verzending stembiljetten naar gemeenten

Ook bij de verzending van stembiljetten naar de gemeenten ging het in enkele gevallen mis. Zo werden in de Zeeuwse gemeente Vlissingen (Oost-Souburg) in een stemlokaal enkele stembiljetten aangetroffen voor de provinciale statenverkiezing van Zuid-Holland en in het Drentse Emmen stembiljetten voor de statenverkiezing in Limburg.

8. Toegankelijkheid stemlokalen

De provinciale staten- en waterschapsverkiezingen waren de eerste verkiezingen waarbij de stemlokalen in beginsel 100% toegankelijk dienen te zijn voor kiezers met een lichamelijke beperking (art. J 4, tweede lid, van de Kieswet). De Kiesraad gaat ervan uit dat u in uw evaluatiebrief aan de Tweede Kamer aandacht zult schenken aan de hierbij opgedane ervaringen.

9. Informatieverstrekking

Het door de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ingestelde Informatiepunt Verkiezingen kreeg opnieuw veel vragen binnen over de uitleg van de Kieswet. Het totale aantal vragen bedroeg tot 1 april 2.958. Bij de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen in 2015 bedroeg dit aantal 2.342. Veruit het merendeel van de vragen was afkomstig van de gemeenten. Korthedshalve zij verwezen naar de bij dit evaluatie-advies gevoegde rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen.

In aansluiting op de bevindingen van het Informatiepunt vraagt de Kiesraad aandacht voor het met name bij de gemeenten aanwezige kennisniveau van de regelgeving met betrekking tot verkiezingen. De Kiesraad acht dit een punt van zorg en wijst in dit verband ook op het volgende. In de aanloop naar de verkiezingen van 20 maart werden vanuit het ministerie van BZK maar liefst 14 nieuwsbrieven en 2 circulaires naar de gemeenten gezonden ten einde het verkiezingsproces goed te laten verlopen. De Kiesraad legt u de vraag voor of het geen overweging verdient om gezamenlijk met de VNG en de NVVB de informatieverstrekking met betrekking tot de recente verkiezingen te evalueren – de wijze van communicatie met de gemeenten daaronder begrepen – en te zoeken naar mogelijkheden ter versterking van het aanwezige kennisniveau omtrent verkiezingen.

10. Verkiezingswaarneming

In de aanloop naar de gecombineerde provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen meldde de organisatie 'Democracy Volunteers' zich bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) met het verzoek deze verkiezingen als officiële waarnemer te mogen bijwonen. Dit verzoek werd ingewilligd. Ten behoeve hiervan is vanuit de Kiesraad een presentatie verzorgd over het Nederlandse kiesstelsel. Op verzoek van het ministerie van BZ is de 'International Foundation for Electoral Systems' (IFES) als waarnemer aanwezig geweest bij de eilandraadsverkiezing en kiescollegeverkiezing op Saba en trad de OAS op als waarnemer bij de eilandraadsverkiezing op Bonaire. De Kiesraad gaat ervan uit dat de rapportages van de waarnemingsmissies door u worden gevoegd bij uw Kamerbrief inzake de evaluatie van de verkiezingen.

11. Kiescolleges

Ten einde de Nederlandse inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius in staat te stellen invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer zijn voor deze eilanden kiescolleges ingesteld ³. De verkiezingen van de kiescolleges vinden tegelijk plaats met de eilandraadsverkiezingen, met dien verstande dat laatstgenoemde verkiezingen op 20 maart 2019 niet plaatsvonden op Sint Eustatius.⁴ Met de organisatie ervan heeft de Kiesraad slechts zeer beperkt te maken gehad; voor zover sprake was van ondersteuning vond die vooral plaats vanuit het ministerie van BZK. De Kiesraad gaat er dan ook vanuit dat u in uw Kamerbrief met betrekking tot de evaluatie van deze verkiezingen nader aandacht schenkt aan het verloop hiervan in Caribisch Nederland.

12. Meervoudige kandidaatstelling

In de aanloop naar de provinciale statenverkiezingen van 20 maart verschenen in de pers berichten over mogelijke meervoudige kandidaatstelling vanuit een bepaalde partij. Zoals bekend, is het niet noodzakelijk dat een kandidaat op het moment van kandidaatstelling al woonachtig is in de provincie waarvoor de betreffende kandidatenlijst wordt ingediend. Hij mag naast zijn kandidaatstelling in de eigen provincie voor één andere provincie een zogenoemde verklaring van voorgenomen vestiging indienen. Wordt zo'n verklaring voor meerdere provincies afgelegd, dan moet de naam van de persoon in kwestie op alle ingediende kandidatenlijsten worden geschrapt door de centraal stembureaus. Probleem hierbij vormt tot op heden de controle. Een centraal stembureau in de ene provincie is namelijk niet zonder meer op de hoogte van de ingeleverde kandidatenlijsten bij de overige centraal stembureaus. In zijn evaluatieadvies uit 2007 wees de Kiesraad reeds op deze lacune.⁵ Met instemming heeft de Raad kennis genomen van de voorgestelde oplossing in het recent aan hem ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel '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 (nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen)' ⁶. Een oplossing, in de vorm van informatie-uitwisseling tussen de betrokken centraal stembureaus.

13. Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV)

De Kiesraad heeft de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) in de aanloop naar eerst de gemeentelijke herindelingsverkiezingen van november 2018 en vervolgens de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen op een aantal punten laten verbeteren.⁷ Vervolgens heeft de Raad door cyber security bedrijf Fox-IT onderzoek laten verrichten naar de beveiliging van de OSV-programmatuur en daarbij mede in acht te nemen de na de Tweede Kamerverkiezing van 2017

³ Wet van 14 februari 2018 (Stb. 2018, 58).

⁴ De reden hiervan is dat op Sint Eustatius momenteel een regeringscommissaris alle taken en bevoegdheden van het bestuurscollege en de eilandsraad uitvoert.

⁵ Evaluatie-advies d.d. 16-11-2007, zie website Kiesraad:

<https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2007/11/16/evaluatieadvies-naar-aanleiding-van-verkiezingen-tweede-kamer-provinciale-staten-en-eerste-kamer-2006-2007>.

⁶ Zie https://www.internetconsultatie.nl/procedure_vaststelling_verkiezingsuitslagen.

⁷ Voor een samenvattende opsomming van de hier bedoelde punten zie de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 14-03-2019, Kamerstukken II, 2018-2019, 35 165, nr. 1.

doorgevoerde proceswijzigingen.⁸ Het onderzoeksrapport verscheen op 14 maart 2019.⁹ Fox-IT herhaalde in zijn rapportage de al in een eerdere rapportage uit 2017 gesignaleerde kwetsbaarheid van OSV:

*'Hoewel de Kiesraad voortgang heeft gemaakt met het laten oplossen van een groot deel van reeds bekende technische kwetsbaarheden, kan vanuit technisch perspectief geconcludeerd worden dat OSV op zichzelf niet bestand is tegen hedendaagse dreigingen en dat de methodes voor succesvolle aanvallen niet exclusief zijn voorbehouden aan statelijke actoren. Wanneer de volledige set aan maatregelen in acht wordt genomen, leidt dit niet onmiddellijk tot een zorgelijk beeld. Het zorgelijke beeld met betrekking tot alleen OSV blijft behouden, maar de overige getroffen maatregelen reduceren de waarschijnlijkheid van manipulatie en verhogen de waarschijnlijkheid van detectie van manipulatie. Specifiek betreft dit de maatregel die de transparantie van het gehele proces vergroot, zoals de openbaarmaking van de N10 processen-verbaal, de maatregelen die de integriteit van de data zoveel mogelijk borgen, zoals het afdwingen van het vier-ogenprincipe en de maatregelen tot het zo veilig mogelijk in gebruik nemen van OSV en gerelateerde componenten.'*¹⁰

Mede op basis van de bevindingen van Fox-IT oordeelde de Kiesraad het gebruik van OSV bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen verantwoord. De Kiesraad deelde in dat verband overigens het standpunt van Fox-IT dat het van belang is om met spoed te werken aan de ontwikkeling van nieuwe software vanwege het verouderde beveiligingsconcept waarop OSV stoelt. U onderschreef dit standpunt van de Kiesraad in uw brief aan de Tweede Kamer van 14 maart 2019, waarbij u de Kamer de onderzoeksrapportage van Fox-IT deed toekomen.¹¹

OSV heeft bij de verkiezingen van 20 maart geen problemen gegeven. Voor de vier grote gemeenten was vanwege de grote hoeveelheid stembureaus in nauw overleg een speciale voorziening getroffen, die goed heeft gewerkt.

14. Digitale gegevensoverdracht

Ten tijde van de Tweede Kamerverkiezing van 2017 verbood de toenmalige minister van BZK, de heer Plasterk, de tot dan toe gebruikelijke digitale gegevensoverdracht van gemeenten naar hoofdstembureau en van de hoofdstembureaus naar het centraal stembureau uit beveiligingsoogpunt. Dit betekende dat, nadat op gemeentelijk niveau de stembureau-uitslagen handmatig waren ingevoerd in OSV, dat vervolgens nogmaals moest gebeuren op hoofdstembureauniveau en op centraal stembureauniveau. In de aanloop naar de provinciale staten – en waterschapsverkiezingen besloot u tot handhaving van deze beleidslijn. De Kiesraad had dit graag anders gezien, omdat een uitslagensysteem dat gebaseerd is op een papieren pijler én op een digitale pijler een grotere waarborg biedt voor de totstandkoming van zorgvuldige verkiezingsuitslagen dan wanneer enkel wordt vertrouwd op het papieren proces.

⁸ Met name de bij de wijziging van de Kieswet van 05-12-2018, Stb. 470, ingevoerde verplichte publicatie voor gemeenten van de processen-verbaal van de stembureaus (N 10) en van de gemeentelijke totaalstellingen (N 11). Voor de processen-verbaal van de hoofdstembureaus (O 3) en centraal stembureaus (P 22) was dat al wettelijk voorgeschreven. Daarnaast is de gemeenten verzocht ook de desbetreffende elektronische bestanden op internet te publiceren.

⁹ Zie voor onderzoeksrapport website Kiesraad: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/rapporten/2019/3/14/rapport-fox-it-beveiligingsonderzoek-osv-14-3-2019>.

¹⁰ Rapportage Fox-IT, p. 4.

¹¹ Zie voetnoot 5.

De Raad voelt zich in deze opvatting gesteund door de in de vorige paragraaf genoemde rapportage van Fox-IT:

'Uit het in 2017 uitgevoerde onderzoek blijkt dat de exclusieve aggregatie van stemtotalen op papier foutgevoelig is en de exclusieve digitale aggregatie van stemtotalen kwetsbaar is voor doelbewuste manipulatie door gesofisticeerde aanvallers, tijdens transport. Door separate en onafhankelijke papieren en digitale gegevensstromen te hanteren, zoals beschreven in het rapport van Fox-IT van 2017, kan een aggregatieproces worden ingericht dat uitzonderlijk weerbaar is tegen zowel onbedoelde fouten als bewuste manipulaties, mits de in dit rapport beschreven maatregelen worden genomen.'

De Kiesraad voegt hieraan toe dat de afwezigheid van digitale uitslagenbestanden de centraal stembureau in de praktijk ook sterk verminderde mogelijkheden biedt tot detectie van 'opmerkelijke' uitslagen die mogelijk kunnen vragen om een hernieuwde beoordeling. De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat bij toekomstige verkiezingen ook digitale gegevensoverdracht weer mogelijk wordt..

15. Publicatie uitslagen en bestanden op internet

In de hiervóór opgenomen paragraaf over OSV kwam reeds aan de orde dat de recente provinciale staten- en waterschapsverkiezingen de eerste waren waarbij de gemeenten de processen-verbaal van de stembureaus en het resultaat van de gemeentelijke totaaltellingen verplicht op internet moesten plaatsen.¹² Gevraagd was om datzelfde ook te doen met de bijbehorende elektronische bestanden.¹³ Transparantie in het verkiezingsproces is van groot belang en op deze manier worden kiezers ook in de gelegenheid gesteld om het proces van uitslagvaststelling (inclusief de werking van OSV) te controleren. Ondanks het feit dat het ministerie gemeenten meerdere malen in nieuwsbrieven en circulaire's heeft gewezen op de gewijzigde wetgeving, moet worden geconstateerd dat het merendeel van de gemeenten niet overeenkomstig, althans niet tijdig, heeft gehandeld. Op 18 april 2019 publiceerde de Volkskrant de resultaten van een onderzoek van de krant in samenwerking met Open State Foundation en Pointer van KRO-NCRV waaruit bleek dat bij driekwart van de 355 gemeenten de uitslagen van de provinciale statenverkiezingen niet meer beschikbaar, lastig terug te vinden of helemaal niet te raadplegen waren.¹⁴ Aanvullend zij opgemerkt dat de Kiesraad zelf ook pas eind april de elektronische bestanden van alle gemeenten had ontvangen ten behoeve van de Databank Verkiezingsuitslagen.¹⁵

Met alle inspanningen van de afgelopen maanden is dit resultaat bepaald teleurstellend te noemen. De Kiesraad heeft daarom met instemming kennis genomen van uw recente brief aan de Tweede Kamer hierover en de daarin verwoorde initiatieven om te komen tot verbetering van de naleving van de (wettelijke) voorschriften en richtlijnen.¹⁶

¹² Artikel N 12, lid 2, Kieswet. Zie ook voetnoot 5.

¹³ Vgl. de circulaire van de minister van BZK aan de colleges van B&W, d.d. 20-12-2019.

¹⁴ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gemeenten-negeren-nieuwe-richtlijnen-voor-transparantie-verkiezingsuitslagen-per-stembus-lastig-te-achterhalen-bce09c59/>.

¹⁵ Vgl. <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/PS20190320>.

¹⁶ Brief minister van BZK aan de Tweede Kamer van 26-04-2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/26/kamerbrief-met-reactie-over-berichtgeving-gemeenten-nieuwe-richtlijnen-transparante-verkiezingsuitslagen-per-stembus-negeren>.

16. Verkiezingsborden

In de aanloop naar de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen bleek dat enkele gemeenten om financiële redenen voornemens waren om voor deze verkiezingen af te zien van het plaatsen van verkiezingsborden. Dit leidde tot schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer.¹⁷ In uw beantwoording van deze vragen merkte u op dat het in dezen gaat om een autonome bevoegdheid van gemeenten om hiertoe wel of niet te besluiten, maar dat het u wel wenselijk voorkomt dat gemeenten, door het plaatsen van verkiezingsborden, politieke partijen een mogelijkheid bieden om hun deelname aan de verkiezingen onder de aandacht van kiezers te brengen. In dit verband wees u erop dat in het algemeen deel van het gemeentefonds een voorziening is opgenomen voor de bekostiging van het organiseren van verkiezingen. Een voorziening, die ook is bedoeld voor het plaatsen van verkiezingsborden.¹⁸

De Kiesraad deelt uw standpunt in dezen, in welk verband de Raad – aanvullend – nog wijst op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad¹⁹ die meebrengt, dat gemeenten weliswaar regels mogen stellen ‘waar’ en ‘hoe’ er in de gemeente geplakt mag worden, maar deze beperkingen mogen niet in strijd zijn met de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in art. 7 van de Grondwet. Verkiezingsposters moeten niet als reclame worden gezien, maar vallen onder de in dit grondwetsartikel bedoelde uitingsvrijheid. Er mogen door gemeenten regels worden gesteld met betrekking tot het verspreiden van verkiezingsposters (bijvoorbeeld: alleen op door de gemeente geplaatste verkiezingsborden), maar het verspreiden mag niet onmogelijk worden gemaakt (door bijvoorbeeld in het geheel geen verkiezingsborden ter beschikbaar te stellen). Er moet sprake zijn van een mogelijkheid tot ‘gebruik van enige betekenissen’.²⁰

17. Ronselen volmachten

Ten tijde van de provinciale statenverkiezingen werd in de media melding gemaakt van mogelijke ronselpraktijken door een politieke partij, die in een e-mail haar leden aanspoorde om kiezers te benaderen met het aanbod om eventueel voor hen bij volmacht te gaan stemmen. Vanuit de Kiesraad is aangegeven dat deze handelwijze niet valt onder de delictsoomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet (ronselen van onderhandse volmachten). Wel roept de Raad in dit verband in herinnering dat hij al meerdere malen heeft aangedrongen op aanscherping van deze delictsoomschrijving, omdat de repressieve mogelijkheden in dezen, kijkend naar de strafrechtpraktijk, tot op heden van zeer beperkte aard zijn gebleken.²¹

¹⁷ Kamervragen van het lid van de Tweede Kamer Van Raak, vgl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/13/beantwoording-kamervragen-over-verkiezingsborden>.

¹⁸ Zie voor de beantwoording van de hier bedoelde kamervragen voetnoot 17.

¹⁹ Hoge Raad 28-06-1983, nr. 75578 (Plakverbod APV Zevenaar).

²⁰ Zie in dit verband ook Hoge Raad d.d. 25-10-2005:

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2005:AU2030>.

²¹ Advies Kiesraad van 12-06-2015, zie website Kiesraad: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2015/06/12/effectievere-bestrijding-misbruik-volmachtregeling>, en van 17-05-2018, zie website Kiesraad: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/5/17/evaluatieadvies-gemeenteraadsverkiezingen-en-raadgevend-referendum-21-maart-2018>.

18. Volmachtverlening Caribisch Nederland

Ook in de aanloop naar de eilandraadsverkiezing op Bonaire werd melding gemaakt van mogelijk ronselen van volmachten. Een strafrechtelijk onderzoek daarnaar is opgestart. De Kiesraad heeft er kennis van genomen dat de eilandsraad van Bonaire opnieuw heeft gepleit voor afschaffing van de mogelijkheid van onderhandse volmachtverlening.²² Een mogelijkheid, die aanvankelijk door de eilanden in Caribisch Nederland wegens frauduleus handelen bij eerdere verkiezingen was afgeschaft, maar die op 10-10-2010 met het van kracht worden van de Kieswet op de drie eilanden weer 'stilzwijgend' werd ingevoerd.

De Kiesraad is van oordeel dat de problemen met betrekking tot onderhandse volmachtverlening in het Caribisch gebied inmiddels genoegzaam bekend zijn. Hij verzoekt u om te voorzien in een adequate oplossing hiervoor. Al eerder adviseerde de Kiesraad u om het aantal onderhandse volmachten te beperken tot één.²³ In meer algemene zin is de Kiesraad van mening dat voor wat betreft Caribisch Nederland in het verkiezingsproces binnen zekere grenzen meer rekening kan worden gehouden met specifieke eenheden van de eilanden. In dit verband denkt de Raad bijvoorbeeld aan de op de eilanden tot 10-10-2010 mogelijke partijlogo's en partijkleuren op de stembiljetten. Onderwerpen, waarvoor ook aandacht wordt gevraagd in vorenbedoelde motie van de eilandsraad van Bonaire.

19. Lijstuitputting

Het succes van de politieke groepering 'Forum voor Democratie' bij de provinciale statenverkiezingen van 20 maart leidde in de media tot vragen over de gevolgen van een eventuele lijstuitputting. De huidige Kieswet maakt wat dit aangaat een onderscheid tussen de situatie van lijstuitputting direct na een verkiezing en de latere situatie van lijstuitputting bij opvolging. In het eerste geval wordt bij lijstuitputting de zetel die niet vervuld kan worden, toebedeeld aan een van de overige partijen (art. P 13, lid 2, Kieswet) volgens het stelsel van de grootste gemiddelden. In laatstgenoemd geval, opvolging, blijft de zetel leeg voor het resterende deel van de zittingsperiode, behalve wanneer het een vertegenwoordigend orgaan betreft met minder dan 13 zetels (art. W 4 Kieswet). Alleen in dat geval gaat de betreffende zetel over naar een van de overige partijen, volgens het systeem van de grootste overschotten (art. W 4, lid 1, juncto de artikelen P 10 en P 8 Kieswet).

De Kiesraad heeft er kennis van genomen dat u een wijziging van de Kieswet hebt aangekondigd, die erop neerkomt dat de hiervóór geschetste uitzonderingsregeling voor gemeenten met minder dan 13 zetels (minder dan 10.000 inwoners) voortaan de regel zou worden voor alle gemeenten.²⁴ De Kiesraad adviseert hier te gelegener tijd gaarne over.

²² Motie van 16-08-2018, ter kennis gebracht van de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister-president bij brief van 22-08-2018 en bij de Kamer geregistreerd onder nr. 2018D43115.

²³ Advies Kiesraad van 17-05-2018, zie website Kiesraad: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/5/17/evaluatieadvies-gemeenteraadsverkiezingen-en-raadgevend-referendum-21-maart-2018>.

²⁴ Brief minister van BZK d.d. 19-03-2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/19/kamerbrief-over-versterking-integriteit-lokaal-bestuur-en-aanpak-aanhoudende-bestuurlijke-problemen-bij-gemeenten>.

20. Hertelling

De bevoegdheid om te besluiten tot een hertelling van stembiljetten – het openen van de verzegelde pakken met stembiljetten – komt ingevolge de Kieswet slechts toe aan het centraal stembureau voor de betreffende verkiezing en het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt. De Kiesraad heeft er kennis van genomen dat op gemeentelijk niveau in een enkel geval de verzegelde pakken met stembiljetten zijn geopend ten einde duidelijkheid te krijgen over de juistheid van in OSV in te voeren stemmenaantallen. Deze praktijk ontbeert een wettelijke grondslag en is risicovol.

De uitslag van de verkiezing in de provincie Flevoland gaf provinciale staten aanleiding om te besluiten tot een hertelling van alle uitgebrachte stemmen in de gehele provincie. De bevoegdheid hiertoe is gelegen in artikel V 4, vierde lid, van de Kieswet. Anders dan in art. P 21, lid 1, van de Kieswet – waarin de bevoegdheid van het centraal stembureau is geregeld om te besluiten tot een hertelling – is deze bevoegdheid tot op heden niet nader gespecificeerd/ingeperkt. Het staat provinciale staten derhalve op dit moment vrij om ook in andere gevallen dan genoemd in art. P 21, lid 1, te besluiten tot een hertelling.²⁵ In het geval van de provincie Flevoland is dat ook geschied; de hertelling vond niet plaats vanwege vermeende fouten bij de stemopneming, maar enkel en alleen vanwege een klein stemverschil tussen twee partijen wat betreft het behalen van de laatste restzetel.

De Kiesraad is van oordeel dat er reden is om de bevoegdheidsverdeling tussen centraal stembureaus en vertegenwoordigende organen op het punt van hertelling en herstemming nader te bezien. Dit ook vanuit internationale optiek. Op dit moment zijn er qua bevoegdheden verschillen waarbij zich de vraag laat stellen of die nog wel of niet in alle opzichten te handhaven zijn. De Raad komt hier op een later moment mogelijk terug, omdat het aan de orde stellen van deze problematiek fundamentele vragen oproept, die aard en karakter van het onderhavige evaluatieadvies te boven gaan.

21. Decentraal hertellen

Op advies van de Kiesraad is de hertelling in de provincie Flevoland vanwege de omvang geheel decentraal uitgevoerd. In het verleden heeft de Raad meerdere malen aangedrongen op een zodanige wijziging van de Kieswet, dat klip en klaar wordt geregeld dat hertellingen ook decentraal kunnen worden uitgevoerd. Op dit moment is, kijkend naar de tekst van de artikelen P 21 en V 4 van de Kieswet, namelijk op zijn minst reden voor enige twijfel hieromtrent. De Kiesraad heeft er kennis van genomen dat in het ter advisering aan hem voorgelegde concept-wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen²⁶ aan de wens van de Kiesraad wordt voldaan. De recente hertelling in Flevoland leert dat het aanvullend wenselijk is om deze regeling op een aantal punten verder uit te werken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vormgeving en ondertekening van de

²⁵ Overigens oordeelde de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in een aan de Afdeling voorgelegde zaak het volgende: 'Dat verweerder ter zake van de toepassing van zijn in artikel V 4, vierde lid, neergelegde bevoegdheid een nieuwe stemopneming te gelasten, een beleid voert waarbij hij met inachtneming van de bedoeling van de wetgever aansluiting heeft gezocht bij de criteria van artikel P 21, acht de Afdeling niet in strijd met de Kieswet, noch kennelijk onredelijk.' (Afd. rechtspraak RvS 26-04-1990, R03.90.2406/Sp 133).

²⁶ Zie voetnoot 4.

Datum
17 mei 2019

Kenmerk
2019-0000252444

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 11

resultaten van de nieuwe stemopneming en mogelijk ook wat betreft de kosten ervan.²⁷

DE KIESRAAD,
voor deze,



J.C.G. Wiebenga,
Voorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur

²⁷ Vgl. de vragen van de Kamerleden Van Gent, Van den Bosch en Lodders van 23-4-2019, Kamerstukken II, 2018-2019, nr. 2019Z08309, en de beantwoording daarvan van 13-5-2019, nr. 2019Z08309, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/13/kamervragen-over-de-provinciale-statenverkiezingen>.

