

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

Onderwerp
Advies passief kiesrecht

1. Inleiding

In haar adviesaanvraag van 6 juli 2010 verzocht de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, de Kiesraad om, aanvullend op reeds ontwikkelde gedachten omtrent een nieuwe inrichting van het verkiezingsproces, aan te geven hoe het passief kiesrecht in de Kieswet en het Kiesbesluit geregeld zou moeten worden.

De Kiesraad komt in het onderhavige advies tot een beantwoording van deze vraag, maar alvorens dat te doen, hecht de Raad er aan twee punten onder uw aandacht te brengen.

Allereerst merkt de Raad op dat het kabinet inmiddels, mede op basis van het advies van de Raad van State, heeft besloten om het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces niet (verder) in procedure te brengen. Dit betekent naar het oordeel van de Raad dat het weinig zinvol moet worden geacht wat betreft het onderhavige advies aansluiting te zoeken bij de in genoemd wetsvoorstel gehanteerde systematiek en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

Het heeft de voorkeur van de Kiesraad om thans te komen tot een algehele herziening, modernisering, van de Kieswet. De Raad voelt zich in deze opvatting gesterkt door vorenbedoeld advies van de Raad van State. Ook de Raad van State dringt hier thans op aan, waar eerder vorig jaar ook al andere instanties dat deden, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Sedert de laatste algehele herziening van de Kieswet – uit 1989 – is de Kieswet 26 maal partieel gewijzigd, met alle gevaren voor de onderlinge samenhang van de bepalingen uit de wet en daarmee voor een duidelijke, uniforme, uitvoering van de wet in de praktijk. Voorts komt het de Raad wenselijk voor om de huidige regelgeving nader te bezien tegen het licht van inmiddels alom aanvaarde internationale normen inzake kiesrecht en verkiezingen, toegankelijkheid en robuustheid van de wet, de

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Inlichtingen
Mw. mr. R. Hoorweg
T 070 426 62 66
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
BPR2010/U54479

Blad
1 van 40

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 40

mate van detaillering, gewenste lastenverlichting voor politieke partijen, gemeenten en burgers, vermindering van bureaucratie en nieuwe technologische mogelijkheden.

Het pleidooi voor een algehele herziening van de Kieswet hangt ook samen met het belang van één wet. In 1989 werd reeds opgemerkt 'dat de Kieswet zich kenmerkt door – veelal noodgedwongen – gedetailleerde voorschriften' en 'dat de Kieswet toegankelijk en hanteerbaar dient te zijn nu hij door een groot aantal burgers, die niet altijd vertrouwd zijn met de toepassing en interpretatie van wetsbepalingen, moet worden gehanteerd'. Net als de Kiesraad¹ is de Raad van State van mening 'dat het voor de kenbaarheid van de bepalingen de voorkeur heeft dat regels zoveel mogelijk in één regelcomplex worden vastgelegd'.²

Daar waar de Kiesraad alternatieven ziet voor regelgeving in de vorm van richtlijnen, instructies aan en goede voorlichting van gemeenten, politieke partijen en burgers zal hij dat, zoals in de adviesaanvraag gevraagd, verderop in dit advies expliciet aangeven. Overigens acht de Kiesraad de mogelijkheden voor dergelijke alternatieven beperkt, in welk verband de Raad zich – wederom – gesteund voelt door de Raad van State, die in zijn advies met betrekking tot het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces opmerkt, 'dat het onderwerp en de strekking van de wijze waarop de uitoefening van het kiesrecht wordt vormgegeven, zich verzet tegen verregaande delegatie'.³

Uit de beantwoording van vragen vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer⁴ is de Raad gebleken dat u er de voorkeur aan geeft om in een komende partiële wijziging van de Kieswet de meest urgente aanpassingen in de inrichting van het verkiezingsproces door te voeren. In dit verband heeft u een aantal onderwerpen genoemd, zoals indiening van registratieverzoeken door Nederlanders in het buitenland per e-mail, registratie niet slechts bij de gemeente Den Haag, maar ook bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, inrichting van meerdere stembureaus op deze eilanden, afschaffing van het rode potlood voor kiezers in het buitenland, het creëren van een wettelijke basis voor het gebruik van de huidige uitslagvaststellingssoftware OSV en van de mogelijkheid van nationale waarnemers in stemlokalen, alsmede mogelijk nadere eisen aan het stembureau lidmaatschap.

De Kiesraad is met u van mening dat het van groot belang voorkomt om zeker te stellen dat een aantal in de praktijk gebleken urgente problemen en/of onvolkomenheden zich niet opnieuw gaat voordoen bij de eerstvolgende

¹ Advies Kiesraad inzake voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces van 4 november 2008, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

² Kamerstukken II, 2010-2011, 31 142, nr. 26, bijlage.

³ Idem.

⁴ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 500 VII, nr. 5, p. 14.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 40

reguliere Europese parlementsverkiezing in 2014. Wat dit betreft is de Raad er evenwel op voorhand niet van overtuigd dat voltooiing van een algehele modernisering van de Kieswet vóór die verkiezingen niet tot de reële mogelijkheden zou kunnen behoren. In dit verband wijst de Raad erop dat de adviezen van de Raad van de afgelopen jaren, met inbegrip van het onderhavige, daarvoor al een belangrijke eerste aanzet vormen. Mocht u ter zake een andere inschatting maken, dan zou de Raad u een meersporenbeleid willen adviseren: een traject, gericht op partiële wijziging van de Kieswet voor het op korte termijn oplossen van een aantal urgente problemen en/of onvolkomenheden en een tweede traject, waarbij andere zaken, genoemd in het onderhavige advies dan wel in eerdere adviezen van de Raad, worden meegenomen, bij voorkeur in de vorm van een algehele herziening, modernisering, van de Kieswet.

Wat betreft eerstgenoemd traject merkt de Kiesraad op dat hij zich kan vinden in de door u in de richting van de Tweede Kamer genoemde punten, maar de Raad zou daar nog graag een zest al toegevoegd willen zien. De eerstgenoemde drie zijn door de Raad al eerder bepleit in zijn advies van 22 september 2010 naar aanleiding van de gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezing; laatstgenoemde drie zijn opgenomen in het onderhavige advies:

- Invoering van de mogelijkheid van elektronisch tellen van stemmen;
- Invoering van de mogelijkheid van permanente registratie van kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland;
- Een nieuwe opzet van de regeling inzake hertelling van stemmen;
- De kieskringen – en daarbinnen de hoofdstembureaus – niet langer te benutten in de kandidaatstellingsprocedure geldend voor provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen en invoering van centrale kandidaatstelling bij de centrale stembureaus;
- Vervroeging van het tijdstip van kandidaatstelling met één dag;
- Het ook voor kandidaatstellingssoftware laten gelden van de eisen die zijn gesteld aan de verkiezingssoftware die ondersteunt bij het berekenen en vaststellen van de uitslag.

De Kiesraad vraagt voorts nog uw aandacht voor het volgende.

De Raad heeft kennis genomen van het onderzoek dat u laat uitvoeren naar de vormgeving van het stembiljet, waarbij ook de mogelijkheden zullen worden gezien voor het gebruik van logo's, kleuren en of foto's van kandidaten. De Kiesraad ziet het resultaat van dit onderzoek met belangstelling tegemoet en brengt hierover te zijner tijd graag een advies uit. Dit, vooral ook in het licht van de huidige taken en verantwoordelijkheden van de Kiesraad met betrekking tot de registratie van aanduidingen en inzake de kandidaatstelling.

Voorts wijst de Raad erop dat hij in zijn hiervóór al eerder genoemde advies van 22 september 2010 naar aanleiding van de gemeenteraads- en Tweede

Kamerverkiezingen reeds is ingegaan op problemen waarmee nieuwe politieke partijen worden geconfronteerd bij het registreren van hun naam en bij het indienen van de kandidatenlijsten.⁵ Een aantal van de in dat advies besproken punten komt in het onderhavige advies terug. Voor het overige verwijst de Raad korthedshalve naar dit eerdere advies.

Het onderhavige advies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op het toetsingskader en de reikwijdte van dit advies. Paragraaf 3 behandelt vervolgens als hoofdpunten van het passief kiesrecht:

- 3.1. de verenigingseis politieke groeperingen;
- 3.2. de kieskringen;
- 3.3. de centrale kandidaatstelling;
- 3.4. de dag van kandidaatstelling en onderzoek lijsten;
- 3.5. de uitsluiting actief en passief kiesrecht.

Voorstellen van de Raad over de toepassingsmogelijkheden van ICT-middelen, zijn opgenomen in paragraaf 4. Paragraaf 5 gaat (meer gedetailleerd) in op de hoofdstukken G, H, I en V van de Kieswet (en de corresponderende artikelen van het Kiesbesluit en/of de modellen). Tot slot worden de adviezen samengevat in paragraaf 6, waarbij in voorkomende gevallen is aangegeven welke voorstellen wijziging van de Kieswet dan wel het Kiesbesluit behoeven.

De Kiesraad verzoekt u tot slot van deze Inleiding het onderhavige advies tevens ter kennis te brengen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Toetsingskader en reikwijdte

In het kader van deze adviesaanvraag rekent de Kiesraad tot het passief kiesrecht de procedure tot registratie van een aanduiding (hoofdstuk G van de Kieswet), de kandidaatstellingsprocedure (H en I) en de benoemings- en toelatingsprocedure (V).

Eerder adviseerde de Kiesraad over het hiervóór al genoemde voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces. Daarin stond het actief kiesrecht centraal. De Kiesraad heeft in dit advies⁶ het uitgangspunt van het wetsvoorstel onderschreven om uit te gaan van internationaal erkende ijkpunten van vrije, geheime, betrouwbare en eerlijke verkiezingen. Voor het Nederlandse verkiezingsproces waren deze ijkpunten in het wetsvoorstel uitgewerkt in een achttal waarborgen⁷, waarbij de Kiesraad adviseerde om hier de waarborg van onafhankelijkheid aan toe te voegen. De Kiesraad ziet deze waarborgen ook als een belangrijk toetsingskader voor het passief kiesrecht, waarbij de Raad vooral

⁵ Dit advies van de Kiesraad is te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

⁶ Het advies inzake wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces van 4 november 2008, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

⁷ Te weten: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.

de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, integriteit, uniciteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid voor ogen heeft. Deze waarborgen worden hierna kort besproken. Daarbij is het van belang om in het oog te houden dat het verschil in karakter tussen het actief en passief kiesrecht maakt dat er accentverschuivingen kunnen optreden. Binnen het actief kiesrecht gaat het vooral om de kiezer, en zijn handelingen vaak onomkeerbaar, denk bijvoorbeeld aan het uitbrengen van de stem. In het passief kiesrecht staan de politieke groepering en de kandidaat centraal en zijn er veelal herstel- dan wel beroepsmogelijkheden. De Kiesraad is met de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces⁸ van mening dat er geen sprake kan zijn van het absoluut voldoen aan alle – op onderdelen soms ook conflicterende – waarborgen, maar dat het gaat om het vinden van een juiste balans tussen de waarborgen. Wat betreft wetgeving dient met name uit de memorie van toelichting duidelijk te blijken hoe in voorkomende gevallen tot een bepaalde keuze in deze afweging is gekomen.⁹

Transparantie

De procedures voor registratie van een aanduiding, kandidaatstelling, de benoeming en toelating moeten voor een ieder duidelijk zijn en zoveel mogelijk in de wet te worden vastgelegd. Een voorbeeld vormt de wettelijke verplichting tot het openbaar maken van de diverse besluiten en documenten, zoals een besluit op een registratieverzoek en de kandidatenlijst, door een terinzagelegging en een publicatie in de Staatscourant.

Controleerbaarheid

Doordat de wet- en regelgeving en de resultaten van de besluitvorming door een hoofd- of centraal stembureau beide transparant en openbaar zijn, dient het voor een ieder mogelijk te zijn om besluitvorming te controleren.

Integriteit

De registratie- en kandidaatstellingsprocedures dienen correct te verlopen en de uitkomst van beide procedures mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door bij wet- en regelgeving bepaalde factoren.

Uniciteit

Het moet voor de kiezer duidelijk zijn op welke groeperingen en kandidaten hij zijn stem kan uitbrengen. Zo dient een naam (aanduiding) van een groepring voldoende onderscheidend te zijn van die van een ander.

⁸ De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie Korthals Altes) bracht eind 2007 een rapport uit over hoe de inrichting was geregeld en op welke punten deze verbeterd zou kunnen worden. Het rapport is te vinden op de website van de Kiesraad: www.kiesraad.nl.

⁹ Advies Raad van State inzake het voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces van 13 april 2010, Stcrt. 8 december 2010, nr. 19451.

Toegankelijkheid

Verkiezingen dienen voor alle kiesgerechtigden en partijen, natuurlijk personen en rechtspersonen, toegankelijk te zijn. Op te werpen drempels, als het betalen van een waarborgsom, mogen de toegang tot deelname ten principale niet onmogelijk maken.

Onafhankelijkheid

Een onafhankelijke instantie dient belast te zijn met de procedures in het kader van het passief kiesrecht: een hoofd- of centraal stembureau en eventueel een rechter.

3. Hoofdpunten van het passief kiesrecht

Deze paragraaf behandelt als hoofdpunten van het passief kiesrecht:

- 3.1. verenigingseis politieke groeperingen;
- 3.2. kieskringen;
- 3.3. centrale kandidaatstelling;
- 3.4. dag van kandidaatstelling en onderzoek lijsten;
- 3.5. uitsluiting actief en passief kiesrecht.

ad 3.1. Verenigingseis politieke groeperingen

Ingevolge hoofdstuk G kan een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid het centraal stembureau verzoeken om registratie van een aanduiding in het daarvoor bestemde register. De verenigingseis is door de wetgever bij de invoering in 1989 gemotiveerd als een manier om (samen met de waarborgsom) al te lichtvaardige naamsregistratie te voorkomen. Het was uitdrukkelijk de bedoeling om 'niet-serieuze' groeperingen te weren. De gang naar de notaris, de waarborgsom en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel werden gezien als waarborg voor voldoende serieusheid. Niet is overwogen om in de registratieregeling een nadere toetsing van de doelstellingen van politieke groeperingen in te bouwen naar de mate van serieusheid.

Kijkend naar de huidige wettelijke regeling en de werking daarvan in de praktijk, is de Kiesraad van oordeel dat vanuit verkiezingstechnisch oogpunt zou kunnen worden volstaan met het enkel stellen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Deze eis is van groot belang voor de uitvoering van de registratieregeling: de aanwezigheid van onder notarieel toezicht opgestelde statuten verzekert dat de groepering een duidelijke inrichting en structuur kent. Daarbij zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden afgebakend, waardoor zeker wordt gesteld dat er geen onduidelijkheid kan bestaan over de vertegenwoordigingsbevoegdheid bij verzoeken om (wijziging van de) registratie en het aanwijzen van (plaatsvervangend) gemachtigden die bevoegd zijn om namens de groepering op te treden. Daarnaast biedt een dergelijke rechtsvorm

duidelijkheid aan de kiezer: in de statuten wordt een aantal gegevens vastgelegd en moet in ieder geval het doel van de groepering worden omschreven.

Het daarnaast stellen van de verenigingseis komt de Raad vanuit verkiezingstechnisch oogpunt niet noodzakelijk voor.¹⁰ Dit neemt niet weg dat om andere redenen eventueel wél zou kunnen worden besloten tot handhaving van die eis. De Raad wijst er wat dit aangaat op, dat deze eis in het verleden wel is gezien als een zekere minimumwaarborg voor intern democratisch functioneren van politieke groeperingen. De Raad onderstreept dat de verenigingseis in het BW en in de Kieswet zuiver formeel wordt opgevat: een vereniging kan ook door enkele rechtspersonen worden opgericht, of door één rechtspersoon en een natuurlijk persoon, zoals bijvoorbeeld bij de Partij voor de Vrijheid het geval is geweest. Aldus wordt met het in de Kieswet stellen van de verenigingseis voornoemde waarborg niet geboden. Zou dat toch wenselijk worden gevonden, dan zullen in de Kieswet nadere inhoudelijke eisen moeten worden geformuleerd ten aanzien van de vereniging, zoals bijvoorbeeld heeft plaatsgevonden in de Wet subsidiëring politieke partijen.¹¹

ad 3.2. Kieskringen

De indeling van Nederland in kieskringen hangt samen met de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917. *‘Het opheffen van iedere indeeling zou (1) den lokalen band tusschen kiezer en afgevaardigden geheel verbreken en bovendien (2) leiden tot te sterke centralisatie in de partijen’* en *‘met het oog op de mogelijkheid van kieskringen en ook vanwege de technische bezwaren verbonden aan te lange lijsten, moet het aantal kandidaten, dat op één lijst mag voorkomen, worden beperkt’*, aldus de Staatscommissie die het wetsvoorstel tot invoering van evenredige vertegenwoordiging destijds voorbereidde.¹² Aanvankelijk konden er tien kandidaten per lijst worden gesteld. Nederland is bij Tweede Kamerverkiezingen opgedeeld in twintig kieskringen.¹³

De Kiesraad heeft zich afgevraagd of deze argumenten anno 2011 nog steekhoudend zijn en of er nog wel behoefte bestaat aan het blijven benutten van de kieskringen – en daarbinnen de hoofdstembureaus – bij kandidaatstelling voor Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen.¹⁴ Deze vraag hangt overigens

¹⁰ Al eerder werd in een advies van de Kiesraad aandacht gevraagd voor de kwestie van verenigingseis. Zie hiervoor het advies over de registratieprocedure van politieke groeperingen van 28 juni 2007, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl, en name het daarbij gevoegde onderzoeksrapport van de heer P. Boswijk.

¹¹ Zo wordt op grond van artikel 2 van de Wet subsidiëring politieke partijen geen subsidie verstrekt aan een politieke partij die niet beschikt over ten minste 1000 leden.

¹² Uittreksel uit het verslag van de Staatscommissie dat is opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 1915-1916, 226, nr. 4, pag. 49.

¹³ De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (met ingang van 10 oktober 2010 samen Caribisch Nederland) vormen bij Tweede Kamerverkiezingen samen een nieuwe (twintigste) kieskring.

¹⁴ Onderdelen uit het rapport ‘Kieskringen: invoering – effect – afschaffing’ van de heer B. Michel zijn in dit advies meegenomen. De heer Michel heeft in 2010 stage gelopen bij de Kiesraad. Het rapport zal op de website van de Kiesraad worden geplaatst.

nauw samen met het in de navolgende subparagraaf te bespreken thema van de centrale kandidaatstelling.

De Kiesraad constateert allereerst dat politieke partijen niet of nauwelijks nog behoefte lijken te hebben aan het bij één verkiezing indienen van verschillende lijsten. Aan de laatste Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 namen alle partijen met gelijkluidende lijsten deel. Ook bij de drie daaraan voorafgaande Tweede Kamerverkiezingen kozen partijen al niet of nauwelijks meer voor onderling afwijkende lijsten.¹⁵ Bij provinciale statenverkiezingen komt deelname met verschillende lijsten nog wel voor – dit zal ook bij de provinciale statenverkiezingen van 2 maart 2011 het geval zijn – maar de belangrijkste reden hiervan is naar de overtuiging van de Kiesraad gelegen in de huidige, beperkte, mogelijkheden van centrale kandidaatstelling (m.n. meer dan dertig kandidaten op één lijst). Wanneer die mogelijkheid wordt uitgebreid – en de Kiesraad adviseert daartoe, zie de navolgende subparagraaf – dan zal ook bij provinciale statenverkiezingen naar de inschatting van de Raad geen behoefte meer bestaan aan indiening van verschillende lijsten binnen één provincie.

De sterk verminderde belangstelling onder politieke partijen voor het bij één verkiezing indienen van verschillende lijsten is begrijpelijk. In de eerste plaats brengt indiening van onderling verschillende lijsten voor de partijsecretariaten extra werk mee. In de tweede plaats is ons zetelverdelingssysteem zodanig, dat het voor partijen bij deelname met verschillende lijsten niet op voorhand te bepalen is hoeveel zetels de verschillende lijsten zullen behalen, waardoor het kan voorkomen dat een door een partij zorgvuldig opgebouwde lijstvolgorde door het zetelverdelingssysteem alsnog wordt doorbroken. Dat risico lopen partijen in ieder geval niet wanneer zij aan verkiezingen deelnemen met slechts één lijst. In de derde plaats bestaat er ingevolge de huidige Kieswet voor partijen in feite niet langer een noodzaak om verschillende lijsten in te dienen, doordat het maximum aantal kandidaten in de loop der jaren aanzienlijk is uitgebreid (tot in beginsel 50 en voor de grote partijen zelfs tot 80).¹⁶ Hierdoor ontstond er op één lijst aanzienlijk meer ruimte, ook voor kandidaten uit verschillende regio's. Verder biedt één gelijkluidende lijst, in plaats van per kieskring verschillende lijsten, maximale duidelijkheid (transparantie) voor de kiezers.

Dit zo zijnde, geeft de Kiesraad u in overweging om de kieskringen bij provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen niet langer te benutten voor wat betreft de kandidaatstelling. Het komt de transparantie van het verkiezingsproces voor de kiezer ten goede, het vereenvoudigt de uitslagberekening en er bestaat in de praktijk geen reële behoefte meer aan.

¹⁵ Slechts een enkele keer werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de laatste vijf kandidaten onder aan de lijst te laten variëren.

¹⁶ Laatstelijk bij wet van 29 oktober 2009, Stb. 452.

De Raad zou de kieskringen overigens wel willen blijven benutten in het proces van vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Daarbij zijn de hoofdstembureaus zeker bij Tweede Kamerverkiezingen absoluut noodzakelijk. Het zou feitelijk niet goed te managen zijn wanneer alle gemeentelijke uitslagen rechtstreeks – zonder tussenkomst van een hoofdstembureau – zouden worden aangereikt aan het centraal stembureau.

Consequentie van het niet langer benutten van de kieskringen voor wat betreft de kandidaatstelling zou wel zijn, dat het voor politieke groeperingen niet langer mogelijk zal zijn om slechts in een deel van verkiezingsgebied – bijv. bij Tweede Kamerverkiezingen in slechts één of in enkele kieskringen – aan de verkiezingen deel te nemen. De Kiesraad acht dit niet zwaarwegend, in welk verband de Raad erop wijst dat de ervaring leert, dat het niet in alle kieskringen aan een verkiezing deelnemen een weinig kansrijke onderneming is.

Wanneer de kieskringen – en daarbinnen de hoofdstembureaus – conform het voorstel van de Kiesraad geen rol meer spelen voor wat betreft de kandidaatstelling, rijst de vraag naar de consequenties daarvan voor wat betreft de vereiste ondersteuning van lijsten van nieuwe groeperingen. Aangezien de Raad zou willen vasthouden aan de ter voorkoming van lichtvaardige kandidaatstelling gestelde eis van ondersteuning van kandidatenlijsten betekent afschaffing van de kieskringen voor nieuwe partijen dat ondersteuningsverklaringen niet meer evenwichtig verspreid over het gehele verkiezingsgebied verkregen dienen te worden. Dit kan door nieuwe groeperingen als een voordeel worden ervaren.

De Kiesraad ziet in het niet langer benutten van de kieskringen voor wat betreft de kandidaatstelling bij Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen geen reden om het aantal ondersteuningsverklaringen te wijzigen en adviseert dan ook om het totaal aantal van zeshonderd bij Tweede Kamerverkiezingen te handhaven. De Kiesraad ziet vervolgens geen rechtvaardiging voor een (dergelijk groot) verschil in aantallen ondersteuningsverklaringen tussen Europese parlements- en Tweede Kamerverkiezingen en adviseert derhalve om, gelet op het belang van uniformiteit, het aantal verklaringen voor Europese parlementsverkiezingen ook op zeshonderd te bepalen. Een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen bij Europese parlementsverkiezingen leidt bij het onderzoek van de kandidatenlijsten vanzelfsprekend tot meer controlewerkzaamheden door het centraal stembureau (de Kiesraad). Rekening houdend met het voorstel om de dag van kandidaatstelling één dag naar voren te verschuiven (zie verderop in dit advies subparagraaf 3.4), voorziet de Kiesraad hier geen verdere (praktische) problemen.

De Kiesraad zou ook willen vasthouden aan het vereiste van het betalen van een waarborgsom bij kandidaatstelling door nieuwe groeperingen. Ook dit vereiste

vormt een rem op al te lichtvaardige kandidaatstellingen. Wanneer de afzonderlijke kieskringen geen betekenis meer toekomt in de kandidaatstellingsprocedure, behoeft dat naar het oordeel van de Kiesraad geen gevolgen te hebben voor de hoogte van de te betalen waarborgsom, omdat ook thans reeds de hoogte van het te betalen bedrag niet is gerelateerd aan het aantal kieskringen waarin aan de verkiezingen wordt deelgenomen. Wél adviseert de Kiesraad u om praktische redenen de bedragen verder af te ronden naar respectievelijk € 10.000 (Tweede Kamer), € 1.000 (provinciale staten) en € 250 (gemeenteraad en eilandsraden in Caribisch Nederland).¹⁷

ad 3.3. Centrale kandidaatstelling

Deze mogelijkheid bestaat bij Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen op grond van de huidige regelgeving voor:

- nieuwe groeperingen die deelnemen in alle kieskringen met een lijst waarop meer dan dertig namen zijn geplaatst (die behoudens de laatste vijf namen ook gelijklopend zijn) en
- voor bestaande groeperingen aan wie bij de laatste verkiezing één of meer zetels zijn toegekend en waarvan de lijsten gelijklopend zijn.

Bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 is door zestien van de achttien deelnemende politieke groeperingen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van centrale kandidaatstelling. Het moge duidelijk zijn dat centrale kandidaatstelling in een grote behoefte voorziet. In dat licht stelt de Kiesraad voor de huidige regeling inzake centrale kandidaatstelling te verruimen, in die zin, dat de thans nog bestaande beperking tot kandidatenlijsten met meer dan dertig namen, komt te vervallen. De reden voor deze beperking valt overigens sowieso niet meer te verklaren uit de huidige systematiek van de Kieswet.¹⁸ Hierdoor zullen ook partijen met minder dan dertig kandidaten op hun lijst desgewenst van deze mogelijkheid gebruik kunnen gaan maken. Dit komt de Raad mede uit een oogpunt van gelijkheid tussen aan verkiezingen deelnemende partijen wenselijk voor.

Wanneer, conform het voorstel van de Kiesraad, besloten wordt om de kieskringen niet langer te benutten voor wat betreft de kandidaatstelling voor Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen, betekent dat overigens automatisch centrale kandidaatstelling. De Kiesraad is echter van mening dat, ook wanneer u van oordeel zou zijn dat deze rol voor de kieskringen – en daarbinnen de hoofdstembureaus – bij genoemde verkiezingen gehandhaafd zou

¹⁷ De huidige bedragen in euro's zijn nog afgeleid van de oorspronkelijke, afgeronde bedragen in guldens.

¹⁸ Uit de wetsgeschiedenis van artikel H 2 valt op te maken, dat de wetgever ten tijde van de algehele herziening van de Kieswet heeft beoogd de mogelijkheid van centrale kandidaatstelling slechts open te stellen voor politieke groeperingen wier lijsten bij de vorige verkiezing tenminste één zetel hebben behaald. In die tijd konden namelijk alleen op dergelijke lijsten meer dan dertig kandidaten worden vermeld. Toen het maximum aantal kandidaten per lijst per 1 januari 2010 werd verhoogd van dertig tot vijftig is mogelijk abusievelijk nagelaten de tekst van artikel H 2, eerste lid, daarop aan te passen.

moeten blijven, zou kunnen worden besloten tot centrale kandidaatstelling, ook wanneer een groepering niet in alle kieskringen aan de verkiezing deelneemt.

Rest tot slot van deze subparagraaf nog de vraag waar de centrale kandidaatstelling dient plaats te vinden: zoals nu, bij het hoofdstembureau (bij Tweede Kamerverkiezingen: Den Haag) of bij het centraal stembureau (bij Tweede Kamerverkiezingen: de Kiesraad). Gelet op de parallel met de verkiezingen voor de Eerste Kamer en het Europees parlement én het belang van uniformiteit, adviseert de Kiesraad u deze bij het centraal stembureau te laten plaatsvinden. Dit laatste heeft een aantal (praktische) consequenties voor (het secretariaat van) de Kiesraad, die alsdan – uiteraard – nader dienen te worden gezien.¹⁹ Voor het geval u voorstander zou zijn van een blijvende rol van de kieskringen in de kandidaatstellingsprocedure, stelt de Raad voor de centrale kandidaatstellingsmogelijkheid te handhaven bij de huidige instanties.

ad 3.4. Dag van kandidaatstelling en onderzoek lijsten

Op de dag van kandidaatstelling worden tussen 9.00 en 15.00 uur de kandidatenlijsten ingeleverd. Diezelfde dag vindt op 16.00 uur de zitting van het hoofdstembureau plaats tot het onderzoeken van de lijsten. In de praktijk wordt de tijd die voor dit onderzoek kan worden gebruikt, als zeer kort ervaren. Hoewel politieke groeperingen veelal een afspraak maken voor het inleveren van de kandidatenlijst en deze dus soms reeds eerder die dag onderzocht kunnen worden, zijn groeperingen hiertoe niet verplicht en kunnen zij ook onaangekondigd om 14.55 uur een lijst inleveren. Dit laatste gebeurt, met name waar het nieuwe groeperingen betreft, ook regelmatig. Duidelijk moge zijn dat de korte tijdspanne waarin de controlewerkzaamheden moeten worden verricht, de kans op het maken van fouten vergroot.

Een tweetal ontwikkelingen heeft tot gevolg gehad dat het probleem van het korte tijdsbestek pregnanter is geworden. Allereerst maakt, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam, artikel H 6 van de Kieswet het nu mogelijk dat in sommige gevallen maximaal tachtig kandidaten op een lijst kunnen worden geplaatst. Daarnaast biedt artikel H 2 (onder voorwaarden) nu ook voor nieuwe politieke groeperingen de mogelijkheid van centrale kandidaatstelling. Een en ander heeft geleid tot een flinke toename van het aantal te controleren gegevens. Een eerder gemaakte vergelijking met Europese parlementsverkiezingen²⁰, waar voor het

¹⁹ Deze verschuiving van werkzaamheden in het kader van het onderzoek van de lijsten van de hoofdstembureaus naar het centraal stembureau betekent enerzijds een vermindering van de werkzaamheden van de hoofdstembureaus, maar tegelijkertijd een verzwaring van de werkzaamheden van het centraal stembureau. In relatie tot Tweede Kamerverkiezingen zal de Kiesraad ten behoeve van de controle van de persoonsgegevens van de kandidaten (en de evt. controle van ondersteuningsverklaringen) ook toegang dienen te krijgen tot de GBA-V.

²⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp voorstel van Wet tot wijziging van de Kieswet houdende invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en het advies van de Kiesraad hierover van 18 oktober 2004, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 40

onderzoek ook deze korte tijd beschikbaar is en dit als 'goed uitvoerbaar' werd gekwalificeerd, gaat zeker nu niet meer op.

De Kiesraad is van oordeel, dat voor het hiervóór genoemde probleem van de korte tijdspanne, gelet op onder meer de waarborg van controleerbaarheid, een oplossing dient te worden gevonden. Hij heeft hiervoor een tweetal opties onderzocht, te weten (1) het invoeren van een periode van kandidaatstelling en (2) het één dag naar voren verschuiven van de dag van kandidaatstelling. Hierbij houdt de Raad er rekening mee dat de dag van kandidaatstelling voor een aantal handelingen in het verkiezingsproces als ijkpunt wordt genomen²¹ en dat de uitvoeringspraktijk vraagt om het zo snel mogelijk kunnen laten drukken en verzenden van de stembiljetten.

De twee opties wegende, stelt de Raad voor om de dag van kandidaatstelling één dag naar voren te verschuiven. Het belangrijkste argument tegen een periode van kandidaatstelling is dat het de problemen maar zeer ten dele oplost, omdat het ruimte 'aan de voorkant' in plaats van aan de 'achterkant' oplevert.

Met het verschuiven van de dag van kandidaatstelling naar de maandag in plaats van de dinsdag, kan de zitting waarin het onderzoek naar de ingeleverde kandidatenlijsten plaatsvindt op de dinsdag blijven staan en de zitting waarin besloten wordt over de geldigheid van de kandidatenlijsten op de vrijdag. Hierdoor wordt meer tijd gecreëerd voor zorgvuldig onderzoek van de lijsten, terwijl er geen vertraging ontstaat voor wat betreft het drukken en verzenden van de stembiljetten. Verschuiving van de dag van kandidaatstelling vereist geen grote wijzigingen in de Kieswet. Zo zal artikel J 1 aangepast moeten worden in die zin, dat de stemming op de 44^e (in plaats van 43^e) dag na de kandidaatstelling plaatsvindt en vragen ook de hoofdstukken F en G om enige kleine wetstechnische aanpassingen.

Wanneer de Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt in hetzelfde jaar dat er ook gemeenteraads- dan wel provinciale statenverkiezingen worden gehouden²², is de kans aanwezig dat de dag van kandidaatstelling plaatsvindt op maandag tweede paasdag. De wet²³ voorziet in deze uitzonderingssituatie door het opschuiven van de dag van kandidaatstelling naar de dinsdag (en daarmee ook het onderzoek van de lijsten naar de woensdag). Voor de eerstvolgende reguliere Tweede Kamerverkiezing doet dit probleem zich overigens niet voor.²⁴

²¹ Zo wordt de kiesgerechtigdheid bepaald naar de situatie zoals die is op de dag van kandidaatstelling, worden ondersteuningsverklaringen afgelegd in de week voorafgaand en op de dag van kandidaatstelling zelf en wordt ten minste drie weken vóór de dag van kandidaatstelling een openbare kennisgeving gedaan daarover en dient de waarborgsom voor kandidaatstelling ten minste twee weken vóór die datum te zijn voldaan.

²² Zie artikel F 1, tweede lid, van de Kieswet.

²³ Zie artikel Z 12 van de Kieswet.

²⁴ De dag van kandidaatstelling is 31 maart 2015 en Tweede Paasdag valt dat jaar op 6 april.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 40

ad 3.5. Uitsluiting actief en passief kiesrecht

In de Kieswet zijn strafbepalingen opgenomen. Zo stelt bijvoorbeeld artikel Z 4, tweede lid, het door een gift of belofte omkopen van een kiezer tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring strafbaar. Een mogelijke sanctie bij een veroordeling kan zijn dat deze persoon het lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan verliest. Vanuit de algemene eis van toegankelijkheid van verkiezingen meent de Kiesraad dat deelname aan het democratische systeem niet onnodig belemmerd moet worden. Anderzijds is hij ook van oordeel, dat de betrouwbaarheid van verkiezingen gewaarborgd moet worden en dat daar, waar handelingen zijn verricht die de integriteit van het stemproces aantasten, passende maatregelen getroffen moeten kunnen worden. In bepaalde gevallen zouden daarbij zware maatregelen, zoals verlies van het lidmaatschap, moeten kunnen worden getroffen. De Kiesraad acht het onwenselijk dat personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn voor een kiesrechtdelict, hun verkregen zetel in het vertegenwoordigend orgaan behouden. In de ogen van de Kiesraad is dit ook voor kiezers een zeer onbevredigende situatie.²⁵

De gronden voor uitsluiting van het kiesrecht zijn in de Grondwet geregeld in artikel 54. Uitsluiting kan alleen worden uitgesproken als aanvullende maatregel bij een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar bij bepaalde door de wet aangewezen misdrijven. De Kiesraad is na ampele overweging van oordeel, dat dit grondwettelijke vereiste aan heroverweging toe is. De Raad pleit ervoor dat bij wet misdrijven worden aangewezen, gerelateerd aan aantasting van de integriteit van het stemproces, zonder hierbij als aanvullende eis op te nemen dat een gevangenisstraf van minimaal een jaar moet zijn opgelegd. De Raad meent dat de aard en de ernst van de gedraging bepalend moeten zijn voor de vraag of een rechter wel of niet als bijkomende straf ontzetting uit het kiesrecht kan opleggen.

Aanvankelijk zou dit onderwerp worden meegenomen door de Staatscommissie die de herziening van de Grondwet tot opdracht kreeg. Inmiddels is bekend dat dit niet is gebeurd. Evenmin is de Kiesraad bekend of hiervoor nu op een andere manier aandacht is, reden waarom de Kiesraad thans uw aandacht hiervoor vraagt.

²⁵ De adviezen van de Kiesraad inzake het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen (15 oktober 2007) en inzake het voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces (4 november 2008), alsmede de brief van de Kiesraad aan de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2009 (ons kenmerk: 2009-0000742131), te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

4. Toepassingsmogelijkheden van ICT-middelen in het passief kiesrecht

In de huidige Kieswet wordt ervan uitgegaan dat handelingen in persoon en veelal schriftelijk, op papier, plaatsvinden. Een enkele keer is het als uitzondering mogelijk om een document elektronisch te verzenden.²⁶ Met name rondom de kandidaatstelling wordt regelmatig door betrokkenen (politieke groeperingen, hoofd- en centraal stembureaus) opgemerkt, dat de procedures met behulp van moderne communicatiemiddelen gemakkelijker ingericht zouden kunnen worden.²⁷ De Kiesraad, in zijn rol als centraal stembureau, herkent dit. De adviezen van de Kiesraad om kieskringen – en daarbinnen de hoofdstembureaus – niet langer te benutten in de kandidaatstellingsprocedure en daarmee enkel nog centrale kandidaatstelling bij Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen in te voeren (zie hiervóór de subparagrafen 3.2. en 3.3.) maken vanwege een sterke concentratie van werkzaamheden bij het hoofd-/centraal stembureau, de behoefte aan de inzet van ICT-middelen groter.

De Kiesraad wil vooral met bestaande ICT- toepassingen een verdere stroomlijning van de procedures bereiken, vanzelfsprekend met behoud van de nodige waarborgen. Deze toepassingen moeten leiden tot een verlichting van de administratieve en financiële lasten voor de gebruikers, te weten de politieke groeperingen en de hoofd- en centraal stembureaus.

De Raad heeft in het kader van deze adviesaanvraag onderzoek laten uitvoeren naar de toepasbaarheid van ICT op de procedures en werkwijzen met betrekking tot de registratie van aanduidingen en de kandidaatstelling.²⁸ Er is gekeken naar zowel de technische, de organisatorische als de juridische toepasbaarheid van een aantal ICT-middelen. Voor het onderzoek zijn de huidige procedures, zoals in de Kieswet vastgelegd, als uitgangspunt genomen.²⁹ Geconstateerde knelpunten in de huidige procedures houden veelal verband met het schriftelijk karakter van de procedures en de controles, die in grote mate alleen handmatig uitgevoerd kunnen worden.

²⁶ Zie bijvoorbeeld artikel H 9 lid 5, artikel R 8 lid 5 en artikel Y 3 Kiesbesluit over verklaringen van kandidaten die in het buitenland verblijven. Opvallend is overigens dat artikel Y 3 van het Kiesbesluit als enige uitdrukkelijk vermeldt dat ver verklaring van de kandidaat ook *elektronisch* kan geschieden. Daarnaast is sinds kort, in verband met de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot Nederland in artikel Ya 4 geregeld dat de voorzitter van het hoofdstembureau van Bonaire er zorg voor draagt dat de processen-verbaal langs *elektronische* weg ter kennis worden gebracht van de gezaghebbers van Sint Eustatius en Saba.

²⁷ Vgl. de brief van de groepering Heel NL, bevattende een verslag van ervaringen m.b.t. de kandidaatstelling van de partij, d.d. 2 juni 2010, opgenomen in voetnoot 1 van het evaluatieadvies van de Kiesraad van 22 september 2010, te vinden op de website van de Kiesraad www.kiesraad.nl.

²⁸ Het onderzoek is gezamenlijk uitgevoerd door de adviesbureaus Verdonck, Klooster & Associates (VKA) en Het Expertise Centrum (HEC). Het rapport is te vinden op de website van de Kiesraad.

²⁹ Zo is uitgegaan van de huidige rol van hoofdstembureaus bij de kandidaatstelling alsmede van de huidige – beperkte – mogelijkheid van centrale kandidaatstelling.

Het resultaat van het onderzoek laat zien dat nieuwe technische mogelijkheden op onderdelen een betrouwbaar alternatief vormen voor de huidige manier van verificatie van diverse gegevens en documenten en daarnaast tijdwinst en een vereenvoudiging van de (veelal administratieve) procedure kunnen opleveren. Verder laat de uitkomst zien dat er meer toepassingen mogelijk zijn binnen de kandidaatstellingen- dan binnen de registratieprocedure.

Naar het oordeel van de Kiesraad kunnen digitale mogelijkheden in ieder geval de eerstkomende jaren niet in de plaats treden van de huidige papieren procedure; zij vormen een alternatief. De Raad zou, kijkend ook naar ontwikkelingen elders met betrekking tot elektronische dienstverlening door de overheid, digitale ondersteuning nevens geschikt willen zien aan het papieren proces.

De Kiesraad is overigens van mening dat technische mogelijkheden niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen ook steeds daadwerkelijk dienen te worden benut. Dit zal van geval tot geval moeten worden gezien.

Op basis van de geïnventariseerde mogelijkheden, afgezet tegen de mate waarin ze bijdragen aan de waarborgen voor het passief kiesrecht, het oplossen van geconstateerde knel- en verbeterpunten en de praktische haalbaarheid (laagdrempeligheid), adviseert de Kiesraad om:

1. In de Kieswet de mogelijkheid en voorwaarden op te nemen om documenten elektronisch (via e-mail) uit te wisselen binnen de registratie- en kandidaatstellingsprocedure. Vanzelfsprekend kan dit alleen als het elektronische proces omkleed is met voldoende waarborgen, waardoor op een vergelijkbare manier als in de huidige processen, voldaan kan worden aan de eisen van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de vaststelling van de authenticiteit van de verzender en de integriteit van het bericht.
2. Te bevorderen dat met gebruik van (landelijk) beschikbare of nog te ontwikkelen registers, de kwaliteit van de verschillende controles wordt verbeterd. Door automatisering kunnen fouten die bij handmatige controle minder snel, of pas na veel moeite aan het licht komen, worden opgespoord. Gedacht kan worden aan het toepassen van het Burgerservicenummer (BSN) om de kiesgerechtigdheid van kandidaten met behulp van de GBA te controleren; het gebruik van het digitale register van de Kamer van Koophandel voor het uittreksel uit het Handelsregister en het gebruik van digitale versies van notariële akten (via DigiNotar). Ook kan gedacht worden aan het gebruik van een landelijk register van alle, op de verschillende niveaus, geregistreerde aanduidingen in verband met mogelijke doorwerking.
3. De mogelijkheid om de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) ten behoeve van de kandidaatstelling om te bouwen tot een

webapplicatie, nader te onderzoeken. Deze applicatie ('MijnOSV') zou alleen voor de gebruikers (politieke groeperingen en hoofd- en centraal stembureaus) toegankelijk moeten zijn. Eerder genoemde digitale uitwisseling van documenten en automatische koppelingen met landelijke registers kunnen via deze webapplicatie ondersteund worden.

Voor een nadere toelichting verwijst de Kiesraad korthedshalve naar het rapport.

In het navolgende hoofdstuk gaat de Raad nader in op enkele bepalingen uit de hoofdstukken G, H, I en V van de Kieswet. Hierbij gaat het in een aantal gevallen ogenschijnlijk 'slechts' om detailopmerkingen, maar de Raad hecht eraan te benadrukken dat reële praktijkproblemen en in enkele gevallen zelfs jurisprudentie nopen tot de voorgestelde aanpassingen.

4. De hoofdstukken G, H, I en V van de Kieswet

De adviezen in deze paragraaf gelden tevens voor de equivalenten in de hoofdstukken Q, R, S en Y van de Kieswet. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot artikel G 1 zijn ook van toepassing op de artikelen G 2 en G 3.

Hoofdstuk G: De registratie van de aanduiding van een politieke groepering

Artikel G 1, lid 1

Dit artikel biedt de mogelijkheid om een partijaanduiding te laten registreren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁰ (hierna: de Afdeling), heeft bepaald, dat de termijn van indiening van een registratieverzoek (de 43^e dag voor kandidaatstelling) een fatale termijn is en dat eventuele risico's hierbij voor de indiener van het verzoek zijn. Ook mag het centraal stembureau de aanvrager geen termijn geven op grond van artikel 4:5, lid 1, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om gegevens die onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag aan te vullen wanneer deze termijn over de 43^e dag vóór de dag van kandidaatstelling gaat. De aanvrager dient ervoor te zorgen dat uiterlijk de laatste dag van de periode voor het indienen van registratieverzoeken alle benodigde stukken bij het centraal stembureau aanwezig zijn. De Kiesraad adviseert u daarom expliciet in de Kieswet op te nemen dat de gelegenheid die de Awb biedt om de aanvraag aan te vullen, niet meer geldt na de 43^e dag voor de kandidaatstelling.³¹ Weliswaar is de Kieswet op 1 december 2008³² aangepast, in die zin, dat het registratieverzoek niet meer op de 43^e dag vóór de kandidaatstelling dient te zijn *ingediend*, maar op dat moment

³⁰ ABRvS 4 oktober 2006, 20060606648/1 (Partij van de Waarheid), ABRvS 5 oktober 2006 200606619/1 (VPP-MONGO) en ABRvS 5 oktober 2006, 200606719/1 (Vereniging Islam Democraten).

³¹ Zie ook advies van de Kiesraad van 28 juni 2007, Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen, te vinden op de website van de Kiesraad: www.kiesraad.nl.

³² Wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen, Stb. 2008, nr. 405.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
17 van 40

dient te zijn *ontvangen*, maar dat doet aan de strekking van bovenstaand punt niets af.

Onder verwijzing naar een advies uit 2002³³ vraagt de Kiesraad u hier voorts aandacht voor de situatie waarin een nieuwe politieke groepering ontstaat. Indien deze nieuwe groepering voortkomt uit één of meer bestaande politieke groeperingen, kan die nieuwe groepering aanspraak maken op bepaalde faciliteiten. De vraag of hiervan sprake is, is niet steeds even eenvoudig te beantwoorden. Daarom adviseert de Kiesraad u om de bevoegdheid om te beslissen of er sprake is van het samengaan van twee of meer politieke partijen tot één nieuwe partij, expliciet in handen te leggen van het centraal stembureau. Dit kan hierover in het kader van een verzoek om registratie van de aanduiding van de nieuwe groepering oordelen. De regeling zou hierin kunnen voorzien, dat het centraal stembureau bij inwilliging van het registratieverzoek desgevraagd een verklaring afgeeft waarmee aanspraak kan worden gemaakt op de faciliteiten.

Artikel G 1, lid 2

In het tweede lid van dit artikel uit de Kieswet staat omschreven dat voor een registratie een waarborgsom moet worden betaald aan de Staat en dat van de betaling een bewijs wordt ontvangen. Door een waarborgsom te vragen, wordt een drempel opgeworpen tegen het lichtvaardig indienen van een registratieverzoek.³⁴

De Kiesraad meent dat het verdedigbaar is om in de Kieswet op te nemen, dat de waarborgsom voor de registratie ook aan de Staat vervalt, indien de registratie om welke reden dan ook niet tot stand komt, dus wanneer het verzoek wordt afgewezen, buiten behandeling wordt gelaten of niet-ontvankelijk wordt verklaard. Daarbij moet dan ook worden aangegeven binnen welke termijn de waarborgsom komt te vervallen. De Kiesraad stelt voor om dit, overeenkomstig de huidige bepaling voor teruggave van de waarborgsom, ook plaats te laten vinden na de kandidaatstelling voor de eerstkomende verkiezingen.

De Kiesraad stelt verder voor³⁵ om expliciet in de Kieswet te regelen, dat een ingediend registratieverzoek kan worden ingetrokken. Bij het tijdig intrekken van een registratieverzoek, dient naar het oordeel van de Kiesraad de waarborgsom te worden teruggegeven.

In de praktijk blijkt er behoefte aan te bestaan om, uitdrukkelijker dan nu het geval is, te regelen dat verzoeken tot registratie pas in behandeling worden

³³ Advies van de Kiesraad van 30 augustus 2002, Advies over diverse onderwerpen, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

³⁴ Kamerstukken II 1988/1989, 20 264, nr. 3, p. 30-31.

³⁵ Advies van de Kiesraad van 28 juni 2007, Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
18 van 40

genomen nadat de waarborgsom is betaald en hiervan bij de indiening van het verzoek een bewijs wordt overgelegd. Hiermee kan de – ongewenste – situatie worden voorkomen, dat een ingediend verzoek wordt afgewezen, omdat de waarborgsom niet is betaald, waarna deze vervolgens zou moeten worden ingevorderd op basis van het niet tot stand komen van de registratie.

Ook de (in artikel G 1 van het Kiesbesluit omschreven) procedure met betrekking tot de betaling van waarborgsommen geeft problemen in de uitvoering. Het bedrag moet worden gestort op een rekening van de minister van BZK. Degene die de storting doet, ontvangt een betalingsbewijs, dat vervolgens bij het registratieverzoek moet worden overgelegd aan de Kiesraad. Deze werkwijze is tijdrovend en leidt ertoe dat minimaal een week voor indiening van het verzoek het bedrag van de waarborgsom moet worden gestort. Indien de aanbeveling om het registratieverzoek pas in behandeling te nemen wanneer het bewijs van betaling wordt overgelegd, wordt overgenomen, is het wenselijk om in artikel G 1 van het Kiesbesluit te bepalen wat de uiterste termijn is voor het storten van waarborgsommen, hetgeen vanzelfsprekend vooral van belang is voor verzoeken die kort voor het sluiten van de registratietermijn nog worden ingediend. Nog eenvoudiger zou het zijn, om de procedure rond de controle van het bewijs van betaling aan te passen. Een mogelijkheid is, om het centraal stembureau zelf te laten verifiëren op de bankrekening of de waarborgsom is gestort. Dit vergt een aantal technische aanpassingen, maar lijkt praktisch goed uitvoerbaar, levert tijdswinst op en brengt nauwelijks extra kosten met zich mee.³⁶

Noch de Kieswet, noch het Kiesbesluit kent de Kiesraad uitdrukkelijk de bevoegdheid toe tot het nemen van een besluit ter zake van de teruggave van de waarborgsommen. Artikel G 1 van het Kiesbesluit bepaalt slechts dat de minister van BZK de gestorte waarborgsommen onder zich houdt en alleen tot teruggave daarvan overgaat, indien de Kiesraad hem daartoe de mededeling heeft gedaan. De Kiesraad pleegt, mede naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling³⁷, over teruggave van betaalde waarborgsommen bij Europese parlements- en Tweede Kamerverkiezingen een expliciet besluit te nemen, dat aan betrokkene kenbaar wordt gemaakt, met vermelding van een bezwaarclausule. De Kiesraad verzoekt u hiervoor een expliciete basis te creëren in artikel G 1 van het Kiesbesluit.

³⁶ Het rapport 'Modernisering passief kiesrecht, inzet van ICT middelen voor de modernisering van het passief kiesrecht' van VKA/HEC, november 2010.

³⁷ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat, aangezien aan deze mededeling van de Kiesraad een beoordeling ten grondslag ligt en die mededeling vereiste is voor de teruggave – nu de teruggave van de waarborgsom door de minister daarvan afhankelijk is – de Kiesraad over de eventuele teruggave van de betaalde waarborgsommen kan besluiten; (ABRvS, 11 februari 2009, nr. 200804861/1, Verlinden/Kiesraad).

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
19 van 40

Artikel G 1, lid 3

In dit derde lid wordt voorgeschreven welke stukken moeten worden overgelegd bij een verzoek tot registratie, waaronder een bewijs van inschrijving in het Handelsregister. Gelet op het belang om na te kunnen gaan wie bevoegd zijn namens de groepering te handelen, moet het centraal stembureau er op kunnen vertrouwen, dat het met dit bewijs beschikt over de meest actuele gegevens. Het is de verantwoordelijkheid van de groepering zelf om de gegevens in het Handelsregister actueel te houden. Voorkomen dient te worden dat politieke groeperingen verouderde, en daarmee mogelijk niet correcte, gegevens overleggen over het bevoegd bestuur. Geadviseerd wordt om in de communicatie met een politieke groepering, te wijzen op deze eigen verantwoordelijkheid.

Artikel G 1, lid 4

Dit artikellid gaat over de afwijzing van een registratieverzoek. In het advies van 28 juni 2007³⁸ doet de Kiesraad verslag van een jurisprudentieonderzoek³⁹ dat hij heeft laten verrichten om te kijken hoe de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de centrale stembureaus de afwijzingsgronden 'verwarring' en 'misleiding' in de praktijk hanteren. Uit dit onderzoek is gebleken dat de twee gronden nogal eens door elkaar worden gebruikt en dat het onderscheid zoals het in de wet wordt gemaakt niet strikt wordt gehanteerd, hoewel de achtergronden van deze afwijzingsgronden verschillend zijn. De grond onder b ('verwarring') beschermt een bepaalde aanduiding, terwijl het begrip onder c ('misleiding') ziet op bescherming van de kiezer. De Kiesraad is van mening dat samenvoeging van beide afwijzingsgronden niet wenselijk is, in aanmerking genomen de verschillende achtergronden.

Omdat het begrip 'misleidend' ten onrechte de indruk kan wekken dat er sprake zou moeten zijn van opzet of enige kwaadaardige bedoeling, terwijl het geenszins de bedoeling van de wetgever⁴⁰ was om een opzetvereiste in te voeren, adviseert de Raad u om de tekst van het vierde lid, onder c, aan te passen, en ook hier te spreken van verwarring. Sub b ziet dan op verwarring veroorzaakt door overeenkomst met reeds geregistreerde aanduidingen en sub c ziet op alle overige gevallen waardoor kiezers in verwarring kunnen worden gebracht. In de praktijk zal blijken hoe deze begrippen nader worden ingevuld, waarbij mogelijk ook de tijdgeest van invloed is. Dit geldt wellicht ook voor het begrip 'openbare orde', genoemd onder a. In de (recente) jurisprudentie van de afdeling zijn hiervan al voorbeelden geweest.⁴¹

³⁸ Advies van de Kiesraad van 28 juni 2007, Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen, te vinden op www.kiesraad.nl.

³⁹ P. Boswijk, Registratie van de aanduidingen van politieke groeperingen: verwarring wordt geducht..., te vinden op de website van de Kiesraad: www.kiesraad.nl.

⁴⁰ Kamerstukken II, 1988/1989, 20 264, nr. 8, p. 32.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 8 juli 2009, nr. 200904065/1/H2, de vereniging Dorpsbelang Son en Breugel versus het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van de gemeente Son en Breugel en ABRvS, 15 januari 2010, nr. 201000115/1/H2 en de vereniging

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
20 van 40

Ook op een ander specifiek punt, namelijk het gebruik van afkortingen in aanduidingen, vindt de Kiesraad het wenselijk dat de wetgeving wordt aangescherpt. Het staat een politieke groepering vrij om onder een bepaalde afkorting aan de verkiezing deel te nemen. Als in de statuten van de vereniging niet vermeld staat wat deze afkorting betekent, kan het centraal stembureau niet toetsen of deze misleidend kan zijn voor de kiezer. De Kiesraad verzoekt u om te regelen dat bij registratie van alleen een afkorting door de groepering moet worden aangegeven waar deze afkorting voor staat.⁴²

De voorschriften in de Kieswet over de schrijfwijze van te registreren aanduidingen van politieke groeperingen geven niet altijd voldoende houvast. Eerder was dit voor de Kiesraad aanleiding een beleidsregel ter zake vast te stellen. Het vierde lid, onder d, bepaalt dat een verzoek moet worden afgewezen indien de aanduiding meer dan 35 letters of andere tekens bevat. In de praktijk geeft het begrip 'andere tekens' aanleiding tot vragen. De Kiesraad verzoekt u dit punt alsmede de vraag wat in dezen wel en niet moet worden meegeteld (spaties bijv.) te verduidelijken en mee te nemen in uw onderzoek naar een andere vormgeving van het stembiljet en hierover duidelijkheid te verschaffen.

Artikel G 1, lid 6

Het zesde lid van artikel G 1 gaat over de mogelijkheid tot wijziging van een ingeschreven registratie.

De Kiesraad wijst op het belang om ook bij een verzoek tot wijziging te kunnen beschikken over de diverse documenten, waardoor kan worden gecontroleerd of nog steeds wordt voldaan aan de oorspronkelijke in het eerste lid van dit artikel genoemde vereisten. Hierdoor wordt voorkomen dat groeperingen die bijvoorbeeld de oprichtingsvorm wijzigen via een U-bocht hun aanduiding kunnen wijzigen, zonder dat ze nog voldoen aan de in lid 1 gestelde criteria. De Kiesraad adviseert dan ook om in het zesde lid te bepalen, dat ook bij een verzoek tot wijziging de in het derde lid genoemde documenten moeten worden overgelegd, uitgezonderd het bewijs van betaling.

Het verdient volgens de Kiesraad eveneens aanbeveling te bepalen dat een zo actueel mogelijk uittreksel uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel dient te worden overgelegd, indien de gemachtigde of plaatsvervangend gemachtigde wordt gewijzigd. Ook in dat geval dient het centraal stembureau namelijk na te kunnen gaan of het verzoek is ingediend door het bevoegd bestuur.

Politieke vereniging Stop Wilders.nu versus het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van de gemeente 's-Gravenhage.

⁴² Zie verder het advies van de Kiesraad van 28 juni 2007, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
21 van 40

In het advies van de Kiesraad van 16 november 2007⁴³ is aandacht gevraagd voor de onwenselijke situatie dat het één bestuurslid van een vereniging wordt toegestaan wijzigingen door te voeren in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, ongeacht wat er ten aanzien van vertegenwoordiging in de statuten van een vereniging is geregeld en ongeacht wie op dat moment het bevoegd bestuur vormt van een vereniging. Deze praktijk heeft als gevolg dat de procedures rondom de wijziging van een aanduiding en de wijziging van de gemachtigden een stuk minder waterdicht zijn dan de Kiesraad steeds veronderstelde. Voor zover dit nog niet is gebeurd, verzoekt de Kiesraad u dit aspect van de uitvoering van de Handelsregisterwet onder de aandacht te brengen bij de verantwoordelijke bewindspersoon met het verzoek de Kamers van Koophandel te wijzen op de wenselijkheid van een andere wijze van uitvoering in de praktijk.

Artikel G 1, lid 7

De gronden waarop een geregistreerde aanduiding wordt geschrapt, staan in het zevende lid van artikel G 1. Er is niet bepaald op welk moment deze schrapping moet plaatsvinden. Dit betekent dat feitelijk direct geschrapt dient te worden als een schrappingsgrond zich voordoet.

De schrappingsgrond onder d, het gegeven dat een groepering bij de laatste verkiezingen geen kandidatenlijst heeft ingeleverd waarboven de aanduiding is geplaatst, levert in de praktijk problemen op, indien twee verkiezingen kort na elkaar plaatsvinden. Vanwege de doorwerkingsregeling kan een politieke groepering immers meedoen aan bijvoorbeeld provinciale statenverkiezingen onder de aanduiding die zij voor de Tweede Kamerverkiezing heeft geregistreerd. Indien verkiezingen (waaronder ook herindelingsverkiezingen) zeer kort op elkaar volgen, kan het zo zijn dat de aanduiding van een groepering die niet deelneemt aan de Tweede Kamerverkiezing geschrapt moet worden, terwijl de termijn voor registratie van aanduidingen voor de provinciale statenverkiezingen bijna verlopen is. Een groepering heeft dan nauwelijks tijd om zich opnieuw te registreren. Dit was door de samenloop van verkiezingen in november 2006 en maart 2007 het geval. De Kiesraad adviseert u daarom om als hoofdregel op te nemen, dat schrapping op grond van het bepaalde onder d direct na de vaststelling van de uitslag plaatsvindt. Omdat dit, zoals beschreven, gevolgen kan hebben voor de doorwerking bij kort op elkaar volgende verkiezingen, is het wenselijk dat hierop een uitzondering wordt gemaakt, indien er binnen 90 dagen na de vaststelling van de uitslag nieuwe verkiezingen zijn. In dat geval zou schrapping naar het oordeel van de Kiesraad pas moeten plaatsvinden na de vaststelling van de uitslag van de tweede verkiezing.

⁴³ Advies van de Kiesraad van 16 november 2007, Advies naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer-, provinciale staten- en Eerste Kamerverkiezingen, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
22 van 40

Voor de overige schrappingsgronden zou, net als nu het geval is, moeten blijven gelden dat schrapping direct plaatsvindt zodra het centraal stembureau constateert dat een schrappingsgrond zich voordoet.

Hoofdstuk H: De inlevering van de kandidatenlijsten

Artikel H 2 Kiesbesluit

In het eerste lid wordt bepaald op welke wijze een kandidaat op de lijst wordt vermeld. In de praktijk ontvangt het Informatiepunt Verkiezingen⁴⁴ hierover regelmatig de nodige vragen. Zo is niet altijd duidelijk of tituluur vermeld kan worden en wat wel en niet als woonplaats kan worden aangemerkt. Een voorbeeld van dit laatste is Scheveningen in plaats van Den Haag. De GBA gaat uit van de gemeentenaam, die niet hetzelfde hoeft te zijn als de woonplaats. Sommige kandidaten geven, ter verhoging van hun herkenbaarheid voor de kiezers, de voorkeur aan vermelding van de woonplaats. De Kiesraad acht dit aanvaardbaar, maar verzoekt u in deze duidelijkheid te verschaffen. Zolang een officiële lijst met plaatsnamen ontbreekt, kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij het plaatsnamenregister in de Staatsalmanak.

Artikel H 3, lid 1

Het eerste lid bepaalt dat een lijst persoonlijk door een kiezer, bevoegd tot deelneming aan de verkiezing, dient te worden ingeleverd. De bepaling dat die inleveraar, die niet geregistreerd is in de gemeente waar het hoofdstembureau is gevestigd, een verklaring van die gemeente overlegt waaruit blijkt dat hij daar als kiezer is geregistreerd, kan naar het oordeel van de Kiesraad komen te vervallen. Nu de gemeente in zijn hoedanigheid als hoofdstembureau de GBA-V (Verstrekkings) kan raadplegen, vervalt de behoefte aan zo'n verklaring.⁴⁵

In paragraaf 4 van dit advies wordt ingegaan op toekomstige mogelijkheden met betrekking tot de inzet van ICT-middelen, onder meer bij de kandidaatstelling. Sinds de laatste drie verkiezingen gebruiken politieke groeperingen en gemeenten OSV ook ter ondersteuning van de kandidaatstellingsprocedure. Eerder zijn door de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eisen gesteld aan verkiezingssoftware die ondersteunt bij het berekenen en vaststellen van de uitslag.⁴⁶ De Kiesraad adviseert om deze eisen ook te laten gelden voor de kandidaatstellingssoftware en om wettelijk te regelen dat alleen software kan worden gebruikt die voldoet aan die eisen.⁴⁷

⁴⁴ Het Informatiepunt Verkiezingen is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van BZK en de Kiesraad en beantwoordt vragen van onder meer kiezers, politieke groeperingen en gemeenten.

⁴⁵ Zie voetnoot 19.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 31200 VII, nr. 55.

⁴⁷ Advies Kiesraad van 22 september 2010 n.a.v. de gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen 2010, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Artikel H 4, lid 3

Hierin wordt bepaald, dat een kiezer alleen een ondersteuningsverklaring kan afleggen bij de gemeente waar hij als kiezer is geregistreerd. Dit heeft te maken met het feit dat gecontroleerd moet kunnen worden of deze persoon inderdaad kiesgerechtigd is. Met de eerder genoemde mogelijkheid van het raadplegen van de GBA-V, is deze bepaling niet meer nodig en kan de eerste zin op dit punt worden aangepast.⁴⁸

Artikel H 4, lid 5

Een kiezer mag één ondersteuningsverklaring afleggen. In de praktijk, zeker bij andere verkiezingen dan voor de gemeenteraad, valt dit nauwelijks te controleren. De Kiesraad stelt zich voor dat de inzet van ICT-middelen hier een oplossing kan bieden. Duidelijk moge zijn dat het hier gesignaleerde probleem minder groot wordt, indien, conform het voorstel van de Kiesraad, wordt besloten kandidaatstelling enkel nog centraal te laten plaatsvinden bij het centraal stembureau.

Model H 4

Dit is het model voor de ondersteuningsverklaring. Bij de huidige handmatige controle van de ondersteuningsverklaring kan niet worden gecontroleerd of de handtekening op het formulier van 'de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar' afkomstig is. De Kiesraad stelt voor om in het Kiesbesluit voor te schrijven hoe het hoofdstembureau dit kan verifiëren. Ook stelt de Raad voor om in het Kiesbesluit te regelen dat, wanneer de kandidatenlijst en de ondersteuningsverklaring op verschillende pagina's staan weergegeven, op alle pagina's een handtekening (dan wel een paraaf) dient te worden geplaatst.⁴⁹

Voorts adviseert de Kiesraad u om in de toelichting van model H 4 op te nemen hoeveel ondersteuningsverklaringen overgelegd dienen te worden en dat de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar onverwijld nagaat of de ondertekenaar als kiezer in zijn gemeente is geregistreerd (en op de verklaring aantekent wanneer dit niet het geval blijkt te zijn). Beide aanvullingen dienen de uitvoeringspraktijk.

Tot slot wijst de Kiesraad u nog op een uitvoeringskwestie die recent, in de aanloop naar de provinciale statenverkiezingen van 2 maart a.s., aan het licht kwam. Zo bleek de Raad dat een gemeente leges hief voor de werkzaamheden ten behoeve van de ondersteuning van een kandidatenlijst ter

⁴⁸ Zie voetnoot 19.

⁴⁹ Zie ook het advies van de Kiesraad van 7 december 2009 naar aanleiding van de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
24 van 40

gemeentesecretarie. De Raad wijst er met klem op dat de Kieswet niet voorziet in het heffen van gemeentelijke leges voor verplichte handelingen gerelateerd aan het ondersteunen van een kandidatenlijst bij verkiezingen. Het heffen van leges voor die handelingen ziet de Raad als een onaanvaardbare verzwaring van het kandidaatstellingsproces en hij verzoekt u hieromtrent duidelijkheid te verschaffen in de voorlichting richting gemeenten.

Artikel H 5

In dit artikel staat dat een (plaatsvervangende) gemachtigde kan worden aangewezen die bevoegd is om lijsten tot een lijstencombinatie te verbinden. De Kiesraad heeft met betrekking tot lijstencombinaties geconstateerd⁵⁰, dat het op basis van de huidige regelgeving niet mogelijk is om te controleren of de handtekening op de verklaring tot het verbinden van de lijst tot een lijstencombinatie, toebehoort aan degene die op de lijst is aangewezen als gemachtigde om de combinatie aan te gaan. De Kiesraad beveelt u daarom aan om deze controle mogelijk te maken, bijvoorbeeld door in de Kieswet te bepalen dat bij de verklaring tot het aangaan van een lijstencombinatie een kopie van een geldig legitimatiebewijs van de gemachtigde moet worden overgelegd.

Artikel H 7, lid 3

Op grond van dit artikel dient de kandidaat die geen ingezetene is van de provincie waar hij zich kandidaat stelt, een verklaring bij de lijst te overleggen waaruit blijkt dat hij voornemens is zich bij benoeming te vestigen in de provincie. Voor gemeenteraadsverkiezingen geldt een vergelijkbare regeling.

Indien het aan het hoofdstembureau bekend is dat betrokkene meerdere verklaringen van voorgenomen vestiging heeft overgelegd, dient de kandidaat ingevolge artikel I 6 van de Kieswet van de lijst geschrapt te worden. In de praktijk is het echter lastig om te controleren of een kandidaat zich in andere provincies, of in andere gemeenten, 'ongeoorloofd' kandidaat heeft gesteld. De Kiesraad adviseert om in het Kiesbesluit een regeling op te nemen over de uitwisseling van gegevens van kandidaten die een verklaring van voorgenomen vestiging hebben afgelegd.⁵¹ De opmerkingen in de memorie van toelichting⁵² dat 'indien de woonplaats buiten de betreffende gemeente of provincie is gelegen, daarin een aanwijzing zou kunnen liggen dat sprake is van ongeoorloofde meervoudige kandidaatstelling' en 'dat een telefoontje naar enkele andere gemeenten of provincies hierover vermoedelijk al duidelijkheid verschaft', is naar het oordeel van de Kiesraad niet afdoende, noch werkbaar. Gelet op de

⁵⁰ Het advies van de Kiesraad van 16 november 2007 naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer-, provinciale staten en Eerste Kamerverkiezingen 2006/2007, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

⁵¹ Het advies van de Kiesraad van 16 november 2007 naar aanleiding van de evaluatie van de Tweede Kamer-, provinciale staten en Eerste Kamerverkiezingen 2006/2007, te vinden op website van de Raad: www.kiesraad.nl.

⁵² Kamerstukken II, 1988-1989, 20 264, nr. 18.

waarborgen binnen het passief kiesrecht, dient een kiezer er op te kunnen vertrouwen dat alle kandidaten op de lijst in beginsel ook kunnen worden benoemd en toegelaten.

Model H 9 (en model R 8)

Dit is het model van de instemmingsverklaring voor kandidaten, die binnen of buiten Nederland woonachtig zijn.

Voor kandidaten die woonachtig zijn buiten Nederland, is de instemmingsverklaring niet aan enig model gebonden en kan de verklaring ook per fax worden verstuurd, aldus de toelichting bij het model. De Kiesraad adviseert om tevens de mogelijkheid te bieden dat de instemmingsverklaring per e-mail (al dan niet in gescande vorm) wordt verstuurd. Hetzelfde geldt voor de kennisgeving van de intrekking van de volmacht (zie hierná onder artikel H10) aan de voorzitter van het centraal stembureau. Omdat deze verklaring niet aan enig model is gebonden, is ook niet voorgeschreven dat de verklaring wordt ondertekend. De Raad acht dit wel van belang en stelt voor dit eveneens in de toelichting bij het model op te nemen.

Artikel H 10

In dit artikel wordt bepaald dat een kandidaat die buiten Nederland woont, een gemachtigde aanwijst voor handelingen inzake het al dan niet aanvaarden van de benoeming.

In de praktijk heeft dit in situaties van plaatsopvolging tot problemen geleid, omdat de naam van de gemachtigde bij betrokkenen niet meer bekend was, terwijl dit ook niet meer gecontroleerd kon worden aan de hand van de ingeleverde instemmingsverklaring, aangezien deze inmiddels – met de overige verkiezingsbescheiden – was vernietigd. In het licht hiervan, doet de Kiesraad u de suggestie in de wet te regelen dat de kandidaat een gemachtigde kan (in plaats van moet) aanwijzen.⁵³ Dan is duidelijk dat zowel de kandidaat als zijn gemachtigde de handelingen kunnen verrichten. De Raad kan zich overigens voorstellen dat bij een verdergaand gebruik van ICT-middelen binnen het passief kiesrecht, er wellicht voor de in het buitenland woonachtige kandidaat geen aanleiding meer is om een dergelijke gemachtigde aan te wijzen.

Artikel H 10a

In 1997 is de moederlijst in de Kieswet geïntroduceerd. Politieke partijen kunnen bij Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen een moederlijst inleveren bij het centraal stembureau, die deze vervolgens publiceert in de Staatscourant. Als een partij per kieskring verschillende lijsten heeft ingeleverd, geeft de moederlijst het centraal stembureau duidelijkheid over in welke volgorde kandidaten eventueel benoemd dienen te worden. In artikel H 10a wordt ook geregeld dat

⁵³ Zie ook het eerdere advies van de Kiesraad van 30 oktober 2009, inzake de regeling tot wijziging van de modellenregeling Kieswet en Kiesbesluit, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

kandidaten een gemachtigde kunnen aanwijzen die voor hen bepaalde handelingen verricht bij het al dan niet aannemen van een benoeming. De Kiesraad adviseert dit artikel om meerdere redenen te schrappen. In de eerste plaats doet de regeling afbreuk doet aan het uitgangspunt van transparantie; de keuze van de kiezer op een kandidaat die leidt tot een doorbreking van de lijstvolgorde dient, naar het oordeel van de Raad, niet doorkruist te kunnen worden door afspraken binnen een politieke groepering. In de tweede plaats heeft de Kiesraad geconstateerd dat sinds de invoering van de moederlijst er door geen enkele politieke groepering gebruik van is gemaakt. In de derde plaats, tenslotte, vervalt met het voorstel van de Kiesraad om voortaan enkel nog centrale kandidaatstelling mogelijk te maken, automatisch ook de aanleiding voor het gebruik van een moederlijst.

Hoofdstuk I: Het onderzoek van de kandidatenlijsten

Artikel I 2

Bij het onderzoek van de kandidatenlijsten kunnen verzuimen worden geconstateerd. Dit artikel omvat een limitatieve opsomming van de verzuimen en beschrijft hoe ze kunnen worden hersteld.

Eerder⁵⁴ heeft de Kiesraad geadviseerd te bepalen, dat de identiteit van de inleveraar van de lijst gecontroleerd dient te worden. De Kiesraad is verheugd te zien dat dit advies inmiddels is overgenomen.⁵⁵ Wat naar het oordeel van de Kiesraad evenwel nog ontbreekt, is dat de situatie 'waarin de inleveraar geen blijk doet geven van zijn identiteit door middel van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht', wordt aangemerkt als een herstelbaar verzuim. De Kiesraad adviseert u dit alsnog in de Kieswet te regelen.

Bij het onderzoek kan, naast de in de wet genoemde verzuimen, ook sprake zijn van onmiskenbare, niet inhoudelijke, misslagen. Hierbij kan worden gedacht aan punten of letters die ontbreken of spellingsfouten. Het gaat hier om duidelijke vergissingen waarover geen enkele discussie mogelijk is. Deze misslagen worden in de praktijk ten behoeve van de kandidatenlijsten door de hoofdstembureaus ambtshalve gecorrigeerd. Ook worden in voorkomende gevallen vermeldingen met elkaar in overeenstemming gebracht. Hoewel de Raad bekend is met de opvatting van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, dat de Kieswet hierover niet de geëigende plaats is⁵⁶, persisteert de Raad in zijn opvatting dat voor deze ambtshalve correcties een wettelijke basis dient te worden gecreëerd. Tenslotte gaat het hier wel om het van overheidswege aanbrengen van wijzigingen in kandidatenlijsten van politieke partijen. Een

⁵⁴ Het advies van de Kiesraad van 16 november 2007 naar aanleiding van de verkiezingen in 2006 en 2007, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 456, 'Reparatiewet BZK 2010'.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 142, nr. 18.

wettelijke basis kan de onduidelijkheid die hierover in de praktijk bestaat wegnemen en vormt een legitimatie van de noodzakelijke handelwijze in de praktijk.

Artikelen I 4, I 12 en I 16

Deze artikelen gaan over de zittingen van het hoofd- c.q. centraal stembureau waarin respectievelijk over de nummering en de geldigheid van de kandidatenlijsten en de lijstencombinaties wordt beslist. Op grond van deze bepalingen vindt de nummering van de lijsten – en de geldigheid van de lijstencombinaties – eerder (tweede dag na dag van kandidaatstelling) plaats dan het moment waarop definitief over de geldigheid van de lijsten wordt beslist (derde dag). In de praktijk gebeurt het nogal eens dat aan een lijst een nummer wordt toegekend terwijl de lijst de dag erna ongeldig wordt verklaard. Met de betreffende kandidatenlijst kan dan niet aan de verkiezing worden deelgenomen. Dit heeft tot gevolg dat er op het stembiljet een lijstnummer tussen uitvalt (één of meerdere nummers ontbreken).

Het huidige tijdstip en de wijze van lijstnummering stammen uit de jaren '70 van de vorige eeuw. Vóór 1972 werden de kandidatenlijsten pas genummerd nadat ook eventuele beroepsprocedures waren afgerond. Vanuit de Kamer werd er op gewezen dat de nummering van de lijsten zeer laat plaatsvond. Het gevolg hiervan was dat voor sommige partijen tijdverlies ontstond, waardoor onder meer technische moeilijkheden bij het drukken van aanplakbiljetten ontstond. De regeling is, in lijn met een advies van de Kiesraad, destijds gewijzigd in het huidige stelsel.⁵⁷

Het is de Raad de afgelopen jaren gebleken dat het wegvallen van een lijstnummer op het stembiljet nogal eens tot verwarring bij de kiezer leidt. De Raad acht het om deze reden logischer (en efficiënter) om toch eerst de kandidatenlijsten en de lijstencombinaties te beoordelen en ze vervolgens te nummeren. Dit maakt de kans op het wegvallen van een nummer op het stembiljet aanmerkelijk kleiner.⁵⁸

Concreet adviseert de Kiesraad bij gemeenteraadsverkiezingen om in dezelfde zitting waarin over de geldigheid van de lijsten wordt beslist, aansluitend de nummering te laten plaatsvinden (vrijdag om 16.00 uur). Hoewel het hoofdstembureau over de geldigheid beslist en het centraal stembureau over de nummering, levert dit bij gemeenteraadsverkiezingen geen problemen op aangezien het hoofdstembureau tevens als centraal stembureau optreedt. Er wordt in deze zelfde zitting dan ook beslist over de geldigheid van de lijstencombinaties.

⁵⁷ Kamerstukken II, 1972-1973, 12 209, nr. 3, p. 1

⁵⁸ Zie ook het advies van de Kiesraad van 18 oktober 2004 inzake de wijziging van het kiesstelsel Tweede Kamer, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

Indien het advies van de Raad inzake centrale kandidaatstelling bij de Kiesraad (zie hiervoor paragraaf 3.3) wordt opgevolgd, geldt hetzelfde voor de provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen. Indien dit voorstel niet wordt overgenomen en er gelegenheid moet zijn voor een gegevensuitwisseling tussen het hoofd- en centraal stembureau, kan de zitting tot nummering van de lijsten naar het oordeel van de Kiesraad het beste op de zevende dag na kandidaatstelling (de maandag na de vrijdag) worden gehouden. Het nummeren van de kandidatenlijsten nadat de beroepstermijn is afgelopen, acht de Raad niet wenselijk gelet op het daarmee gemoeide tijdverlies voor politieke groeperingen.

Hoofdstuk V: Het begin van het lidmaatschap

De gang van zaken naar aanleiding van de hertelling in Rotterdam bij gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 heeft de Kiesraad doen besluiten om in het kader van dit advies ook aandacht te besteden aan de vraag naar de toelating van gekozen verklaarde leden van een vertegenwoordigend orgaan bij een ongeldige stemming in een of meer stembureaus dan wel een onjuistheid in de vaststelling van de uitslag (de artikelen V 5 en V 6 e.v. van de Kieswet).

In dit advies is op verschillende plaatsen gesproken over waarborgen in relatie tot het verkiezingsproces. Een van deze waarborgen is dat het proces zodanig dient te zijn ingericht dat slechts rechtmatig verkozen personen daadwerkelijk kunnen toetreden tot een vertegenwoordigend orgaan.

In de Kieswet is deze waarborg op verschillende manieren ‘vertaald’ naar concrete situaties. De Kiesraad is van mening dat dit op een enkel punt evenwel aanpassing behoeft.

Artikel V 5 van de Kieswet biedt een voorziening voor het geval het vertegenwoordigend orgaan na vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau besluit tot ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus (of provincies⁵⁹) of tot onjuistheid van de vaststelling van de uitslag. Ingevolge dit artikel – dat in 1921 in de Kieswet werd opgenomen — kunnen in een dergelijke situatie die gekozen verklaarde kandidaten worden toegelaten (1) *‘op wier verkiezing de ongeldigheid of onjuistheid geen invloed kan hebben gehad’* en (2) *‘in geval van ongeldigheid van de stemming, de nieuwe stemming geen invloed kan hebben’*. Deze gekozenen worden in het vervolg van deze paragraaf aangeduid met de benaming ‘veilig gekozen kandidaten’.

⁵⁹ Naar de mening van de Kiesraad kunnen overigens in dit artikel de woorden “of provincies” gevoeglijk worden geschrapt.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
29 van 40

Ondanks dat de wetgever aldus heeft willen regelen dat in de situaties beschreven in artikel V 5 slechts 'veilig gekozen kandidaten' kunnen worden toegelaten, heeft diezelfde wetgever in art. V 6, derde lid, gemeend toch ook een voorziening te moeten treffen voor het geval na een herstemming zou blijken dat een kandidaat ten onrechte is toegelaten: alsdan blijft die laatste persoon gekozen verklaard en valt tegenover hem af de werkelijk rechthebbende op de zetel.

De Kiesraad acht deze regeling onrechtvaardig ten opzichte van de persoon die eigenlijk na herstemming of na nieuwe vaststelling van de uitslag blijkt recht te hebben op de betreffende zetel. Voorts is deze bepaling naar het oordeel van de Raad in het huidige tijdgewricht met geautomatiseerde vaststelling van verkiezingsuitslagen niet langer noodzakelijk. Het is namelijk heden ten dage zeer wel mogelijk om, zelfs indien een nieuwe stemming dient plaats te vinden tot op kandidaatsniveau uit te rekenen welke kandidaten voldoen aan de twee in artikel V 5 genoemde criteria en die derhalve kunnen worden toegelaten als 'veilig gekozen kandidaten'.

Overigens wijst de Raad erop dat, hoewel art. V 5 ziet op zowel de situatie van ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus als op de situatie van een onjuistheid in de vaststelling van de uitslag, toepassing van art. V 5 in het geval van een onjuistheid in de vaststelling van de uitslag niet erg voor de hand liggend is. In de regel zal het centraal stembureau onjuistheden nog tijdig vóór de vaststelling en bekendmaking van de uitslag kunnen repareren en komt men in feite aan toepassing van art. V 5 niet toe. Dat kan anders zijn, indien de onjuistheid eerst daarna aan het licht komt. Alsdan zal de onjuistheid nog slechts gerepareerd kunnen worden in het kader van het geloofsbrievenonderzoek, al dan niet na een nieuwe opneming van stembiljetten. Het zal evenwel voor het vertegenwoordigend orgaan in veel gevallen feitelijk niet goed mogelijk zijn om een 'vertaling' te maken van de geconstateerde onjuistheid in de uitslag naar de partiële toelating van leden als bedoeld in art. V 5. Het enige orgaan dat daartoe wel in staat is, is het centraal stembureau, dat beschikt over de hiervoor noodzakelijke uitslagberekeningssoftware. Nu zou het denkbaar zijn dat deze software als het ware ten behoeve van het geloofsbrievenonderzoek ter beschikking wordt gesteld van het vertegenwoordigend orgaan, dat dan de nieuwe, juiste stemaantallen kan (laten) invoeren en op basis daarvan kan bepalen wie er wel of niet al kan worden toegelaten. Vervolgens zou dan de huidige systematiek van de Kieswet (de artikelen V 5, V 8 en V 9) kunnen worden gevolgd. Dit is evenwel even omslachtig als onnodig. Immers, waarom zou het vertegenwoordigend orgaan nog moeten besluiten tot niet-toelating van sommige leden wanneer in feite uit nieuwe berekeningen al bekend kan zijn wie de werkelijk rechthebbenden op een zetel zijn? Beter lijkt het in de Kieswet tot uitdrukking te brengen dat, wanneer het vertegenwoordigend orgaan – in het kader van het geloofsbrievenonderzoek – een onjuistheid constateert in de

vastgestelde en bekendgemaakte uitslag, de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan daarvan onverwijld kennis geeft aan het centraal stembureau, dat vervolgens de uitslag opnieuw vaststelt, gevolgd door geloofsbrievenonderzoek en toelating van alle leden. Naar het oordeel van de Raad verdraagt een dergelijke regeling zich met het in art. 58 van de Grondwet neergelegde beginsel, dat het vertegenwoordigend orgaan in eerste en in enige instantie beslist over geschillen met betrekking tot de toelating van nieuwe leden.

In het licht van het vorenstaande zou artikel V 5 in de ogen van de Kiesraad geen betekenis meer hebben ten aanzien van de situatie van een geconstateerde onjuistheid in de vaststelling van de uitslag.

Anders ligt dit in geval van ongeldigheid van de stemming. De Kiesraad pleit ervoor om in art. V 5 expliciet te bepalen langs welke weg in geval van een herstemming moet worden vastgesteld wie na een verkiezing wel en wie niet kan worden toegelaten. Hiervoor bestaan namelijk verschillende methoden, die ieder tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. Vanuit het belang van een uniforme toepassing van de Kieswet op het zo belangrijke punt van de toelating van gekozen kandidaten acht de Raad het gewenst één toepassingsmethode in de wet voor te schrijven en wel een zodanige methode, dat toelating van niet-rechthebbenden geheel en al wordt uitgesloten. Alsdan kan ook het bepaalde in art. V 6, derde lid, worden geschrapt.

De Kiesraad stelt in dit verband de navolgende methode voor en geeft u in overweging deze in art. V 5 op te nemen:

- * Eerst wordt de totale verkiezingsuitslag gecorrigeerd, door hieruit te verwijderen (tot op kandidaatsniveau) de resultaten van de ongeldige stemming in het betreffende stembureau of de betreffende stembureaus (= de opgeschoonde uitslag);
- * Vervolgens worden de 'veilige zetels' van de deelnemende partijen berekend. Dit gebeurt op de meest veilige manier, op grondslag van de opgeschoonde uitslag en de oude kiesdeler (de stemtotalen in de opgeschoonde uitslag kunnen niet meer zakken – alleen maar toenemen bij de nieuwe stemming – en daardoor kan de kiesdeler niet meer stijgen). Restzetels worden hierbij niet toebedeeld;
- * Tot slot wordt nagegaan of er kandidaten zijn die bij toekenning van extra stemmen (ingevolge de nieuwe stemming dan wel nieuwe uitslag) alsnog met voorkeurstemmen gekozen zouden kunnen worden ten faveure van hoger op de lijst geplaatste kandidaten die ingevolge de eerste uitslag in aanmerking zouden komen voor een zetel. Zou dat het geval kunnen zijn, dan zijn laatstbedoelde kandidaten niet te beschouwen als 'veilig gekozen kandidaten' die bij toepassing van art. V 5 direct kunnen worden toegelaten.

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
31 van 40

Duidelijk moge zijn dat, wanneer bij een Tweede Kamerverkiezing een herstemming noodzakelijk is, het aantal leden dat al direct 'veilig' kan worden toegelaten kleiner zal zijn dan 150. Dit is onvermijdelijk, welke berekeningsmethode hierbij ook wordt gehanteerd.

De Raad heeft ook gekeken naar de werkbaarheid van de methodiek en naar de gevolgen daarvan voor de samenstelling van vertegenwoordigende organen. Korthedshalve verwijst de Raad naar de bij dit advies gevoegde bijlage, waaruit blijkt dat de door hem voorgestane berekeningsmethode een in de praktijk alleszins werkbaar is, terwijl voorts de gevolgen ervan voor het vertegenwoordigend orgaan, in de zin van toelating van leden, beperkt zullen zijn.

Op grond van het vorenstaande stelt de Kiesraad voor om de huidige regeling in de artikelen V 5 – V 9 van de Kieswet te herzien, door:

1. het toepassingsbereik van art. V 5 te beperken tot de situatie van ongeldigheid van de stemming;
2. voor de situatie van een na vaststelling en bekendmaking van de uitslag door het centraal stembureau geconstateerde onjuistheid in de vaststelling van de uitslag een specifieke voorziening te treffen, zoals hiervóór omschreven;
3. in art. V 5 expliciet voorgeschetste berekeningsmethode uit te schrijven, waarmee wordt uitgesloten dat iemand ten onrechte zou kunnen worden toegelaten;
4. het bepaalde in art. V 6, derde lid, te schrappen.

6. Samenvatting

De Kiesraad heeft in dit advies integraal naar verschillende onderdelen van het passief kiesrecht gekeken. De Raad herinnert eraan, dat hij reeds in de Inleiding heeft aangegeven welke voorstellen uit het onderhavige advies zijns inziens in aanmerking zouden moeten komen voor een spoedige partiële herziening van de Kieswet, zo daartoe zou worden besloten. De overige voorstellen uit dit advies en uit eerdere⁶⁰ kunnen op een later moment worden meegenomen, bij voorkeur in de vorm van een algehele herziening, modernisering, van de Kieswet. Samengevat komt de Kiesraad met de navolgende adviezen.

Algehele herziening, modernisering, van de Kieswet

De Kiesraad stelt, in navolging van de Raad van State en andere instanties als de VNG en de NVVB, voor een algehele herziening, modernisering, van de Kieswet ter hand te nemen. De Raad acht het niet onmogelijk om een dergelijke

⁶⁰ Met name het advies van de Kiesraad van 22 september 2010 n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart en Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010, te vinden op de website van de Raad: www.kiesraad.nl.

modernisering nog tijdig vóór de reguliere Europese parlementsverkiezing van 2014 te voltooien, wanneer daar nu mee wordt begonnen.

Partiële wijziging Kieswet

Indien het kabinet voor de korte(re) termijn een partiële wijziging van de Kieswet prefereert boven een algehele herziening, zou de Kiesraad daarin ook graag de navolgende onderwerpen geregeld willen zien:

- Invoering van de mogelijkheid van elektronisch tellen van stemmen;
- Invoering van de mogelijkheid van permanente registratie van kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland;
- Een nieuwe opzet van de regeling inzake hertelling van stemmen;
- Het niet langer benutten van kieskringen ten behoeve van de kandidaatstelling voor provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen en invoering van centrale kandidaatstelling bij de centrale stembureaus;
- De eisen, die zijn gesteld aan de verkiezingssoftware die ondersteunt bij het berekenen en vaststellen van de uitslag, zouden ook moeten gelden voor de kandidaatstellingssoftware.

Verenigingseis politieke groeperingen

De Raad is van mening dat vanuit verkiezingstechnisch oogpunt kan worden volstaan met het enkel stellen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Indien daarnaast toch ook de verenigingseis wenselijk wordt gevonden, omdat deze kan worden gezien als een zekere minimumwaarborg voor intern democratisch functioneren van politieke groeperingen, zullen hieraan nadere inhoudelijke eisen moeten worden gesteld.

Kieskringen

De Kiesraad stelt voor de kieskringen voor wat betreft de kandidaatstelling bij provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen te laten vervallen. Wel wil de Raad de rol van de hoofdstembureaus in de procedure van uitslagvaststelling handhaven.

Centrale kandidaatstelling

Indien het voorstel van de Kiesraad om de kieskringen af te schaffen wordt overgenomen, resteert voor provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen centrale kandidaatstelling. Echter ook voor het geval dit voorstel niet zou worden overgenomen, stelt de Raad voor om af te stappen van de huidige decentrale kandidaatstellingsmogelijkheid. De mogelijkheid van centrale kandidaatstelling dient in de ogen van de Kiesraad open te staan voor alle deelnemende politieke partijen. De Raad is voorts van oordeel dat centrale kandidaatstelling dient plaats te vinden bij de centrale stembureaus (bij Tweede Kamerverkiezingen: de Kiesraad).

Dag van kandidaatstelling en onderzoek lijsten

De Kiesraad stelt voor de kandidaatstelling voor gemeenteraads-, provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen met één dag te vervroegen.

Uitsluiting actief en passief kiesrecht

De Kiesraad is van oordeel dat het huidige – grondwettelijke – vereiste, dat de maatregel van ontzetting uit het kiesrecht alleen kan worden opgelegd, bij veroordeling tot een gevangenisstraf van een jaar of meer, dient te worden herzien, in die zin, dat deze maatregel voortaan kan worden opgelegd in geval van veroordeling wegens het plegen van handelingen waarbij de integriteit van het verkiezingsproces is aangetast, ongeacht de (lengte van de) opgelegde hoofdstraf.

Verdere toepassing ICT

De Kiesraad stelt voor in de Kieswet de mogelijkheid en voorwaarden op te nemen om documenten elektronisch (via e-mail) uit te wisselen binnen de registratie- en kandidaatstellingsprocedure. De Raad bepleit een nevenschikking van het elektronische en het papieren proces. Voorts stelt de Raad voor te bevorderen, dat met gebruik van (landelijk) beschikbare of nog te ontwikkelen registers, de kwaliteit van de verschillende controles wordt verbeterd. De Raad stelt voorts voor om de mogelijkheid om de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) ten behoeve van de kandidaatstelling om te bouwen tot een webapplicatie, nader te onderzoeken.

Registratie van aanduidingen

De Kiesraad stelt een groot aantal wijzigingen voor van de regeling inzake registratie van partijaanduidingen (de artikelen G 1 – G 3 van de Kieswet):

- Een verzoek tot registratie van een partijaanduiding dient door het centraal stembureau te zijn ontvangen uiterlijk op de 43^e dag voor kandidaatstelling;
- Het centraal stembureau dient de bevoegdheid te worden gegeven om in voorkomende gevallen te bepalen of in geval van het samengaan van twee of meer partijen sprake is van een nieuwe partij;
- Een voor registratie verschuldigde waarborgsom dient ook aan de Staat te vervallen, indien de registratie om welke reden dan ook niet tot stand komt, terwijl tevens dient te worden aangegeven binnen welke termijn de waarborgsom komt te vervallen;
- Een ingediend registratieverzoek moet kunnen worden ingetrokken en bij tijdige intrekking moet de waarborgsom worden teruggegeven;
- Een registratieverzoek dient pas in behandeling te worden genomen nadat de waarborgsom is betaald en hiervan bij de indiening van het verzoek een bewijs wordt overgelegd;
- Voor betaling van een waarborgsom dient een uiterste termijn te worden bepaald (een eenvoudiger alternatief zou kunnen zijn om het centraal

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
34 van 40

- stembureau zelf bij het ministerie van BZK te laten verifiëren of de waarborgsom is gestort);
- Er moet (in het Kiesbesluit) een formele basis worden gecreëerd voor het centraal stembureau om te beslissen over teruggave van betaalde waarborgsommen;
 - De afwijzingsgronden 'verwarring' en 'misleiding' dienen te worden geherformuleerd tot 'verwarring veroorzaakt door overeenkomst met een reeds geregistreerde aanduiding' en 'verwarring vanwege andere gronden';
 - Indien een partij alleen een afkorting wil laten registreren, dient zij aan te geven waar die afkorting voor staat;
 - De afwijzingsgrond 'meer dan 35 letters of andere tekens' dient nader te worden verduidelijkt en daarbij dient ook de vraag te worden betrokken wat hierbij wel en niet moet worden meegerekend (spaties bijv.). Voorgesteld wordt deze punten mee te nemen in het onderzoek naar een andere vormgeving van het stembiljet;
 - Bij een verzoek tot wijziging van een geregistreerde aanduiding moeten alle documenten worden getoond die nodig zijn om te kunnen beoordelen of wordt voldaan aan de voor registratie geldende vereisten; indien de naam van de gemachtigde of plv. gemachtigde wordt gewijzigd, dient tevens een (actueel) uittreksel uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel te worden overgelegd;
 - De niet waterdichte procedures inzake wijzigingen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel dienen onder de aandacht van de verantwoordelijke minister te worden gebracht;
 - Schraping van een aanduiding wegens niet-deelname aan een verkiezing dient in beginsel direct na vaststelling van de uitslag plaats te vinden, tenzij binnen 90 dagen daarna nog een nieuwe verkiezing plaatsvindt, waarna schraping dient plaats te vinden na de vaststelling van de uitslag van die tweede verkiezing.

Inlevering, onderzoek en nummering kandidatenlijsten

Ook op dit vlak doet de Kiesraad de nodige aanbevelingen tot wijziging van geldende regelingen:

- Duidelijkheid is gewenst omtrent de geoorlooftheid van het vermelden van woonplaatsen, niet tevens zijnde gemeentenamen, van kandidaten;
- Geschrappt kan worden de verplichting dat de inleveraar die niet geregistreerd is in de gemeente waar het hoofdstembureau is gevestigd, een verklaring van zijn woongemeente overlegt waaruit blijkt dat hij daar als kiezer is geregistreerd;
- De eisen die zijn gesteld aan verkiezingssoftware die ondersteunt bij het berekenen en vaststellen van de uitslag moeten ook gelden voor de kandidaatstellingssoftware; voorts dient wettelijk te worden geregeld dat alleen software mag worden gebruikt die voldoet aan die eisen;

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
35 van 40

- De bepaling, dat een kiezer alleen een ondersteuningsverklaring kan afleggen bij de gemeente waar hij als kiezer is geregistreerd, kan worden geschrapt;
- Er dient een mogelijkheid te worden gevonden om te kunnen controleren dat een kiezer slechts één ondersteuningsverklaring aflegt;
- Voorgeschreven dient te worden hoe het centraal stembureau⁶¹ kan controleren of de op de ondersteuningsverklaring geplaatste handtekening van de burgemeester of de daartoe aangewezen ambtenaar afkomstig is;
- Wanneer de kandidatenlijst en de ondersteuningsverklaring op verschillende pagina's staan weergegeven, dient op alle pagina's een handtekening (dan wel een paraaf) van de burgemeester of de daartoe aangewezen ambtenaar te worden geplaatst;
- In de toelichting van model H 4 (= ondersteuningsverklaring) dient te worden opgenomen hoeveel ondersteuningsverklaringen dienen te worden overgelegd, alsmede dat de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar onverwijld dient na te gaan of de ondertekenaar als kiezer in zijn gemeente is geregistreerd (en op de verklaring aantekent wanneer dit niet het geval blijkt te zijn);
- De gemeenten dienen erop te worden gewezen dat voor de werkzaamheden met betrekking tot een ondersteuningsverklaring geen leges mag worden geheven;
- Er dient te worden voorzien in de mogelijkheid van controle op de handtekening op de verklaring tot het verbinden van de lijst tot een lijstencombinatie;
- Er dient een regeling te worden getroffen over de uitwisseling van gegevens tussen centrale stembureaus⁶² bij gemeenteraads- en provinciale statenverkiezingen ter zake van kandidaten die een verklaring van voorgenomen vestiging hebben afgelegd;
- De instemmingsverklaring van kandidaatstelling, de volmachtverlening en een evt. intrekking daarvan door kandidaten die in het buitenland wonen, dienen – in ondertekende vorm – ook per e-mail te kunnen worden verzonden aan de voorzitter van het centraal stembureau;
- Kandidaten die woonachtig zijn in het buitenland zouden niet langer verplicht moeten worden om een in ons land wonende gemachtigde aan te wijzen;
- De wettelijke mogelijkheid voor politieke groeperingen tot gebruik van een zogenaamde moederlijst van kandidaten bij verkiezingen kan worden geschrapt;
- Wanneer de inleveraar geen blijk geeft van zijn identiteit door middel van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de

⁶¹ Dan wel hoofdstembureau bij handhaving van de huidige kandidaatstellingsprocedure. .

⁶² Zie voetnoot 61.

- identificatieplicht, dient dat te worden aangemerkt als een herstelbaar verzuim;
- Er dient een wettelijke basis te worden gecreëerd voor het ambtshalve aanbrengen van kleine correcties aangaande kandidatenlijsten door het centraal stembureau;⁶³
 - De zitting van het centraal stembureau inzake nummering van lijsten dient plaats te vinden in dezelfde zitting als waarin over de geldigheid van de lijsten wordt beslist. Indien de huidige kandidaatstellingsprocedure gehandhaafd blijft, dient de nummering door het centraal stembureau plaats te vinden op de zevende dag na kandidaatstelling.

Toelating leden vertegenwoordigend orgaan in geval van ongeldige stemming of onjuistheid in de uitslag

- Het bepaalde in de artikelen V 5 – V 9 dient op de navolgende wijze te worden herzien:
 - * Het toepassingsbereik van art. V 5 dient te worden beperkt tot de situatie van ongeldigheid van de stemming;
 - * Er dient een regeling te worden getroffen voor de situatie dat na vaststelling en bekendmaking van de uitslag een onjuistheid wordt geconstateerd in die uitslag, inhoudende dat alsdan daarvan door de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan onverwijld kennis dient te worden gegeven aan het centraal stembureau, dat vervolgens de uitslag opnieuw vaststelt, gevolgd door geloofsbrievenonderzoek en toelating van alle leden;
 - * In art. V 5 dient de navolgende berekeningsmethode te worden opgenomen ter bepaling van de toe te laten leden in geval van een ongeldige stemming:
 - * Eerst wordt de totale verkiezingsuitslag gecorrigeerd, door hieruit te verwijderen (tot op kandidaatsniveau) de resultaten van de ongeldige stemming in het betreffende stembureau of de betreffende stembureaus (= de opgeschoonde uitslag).
 - * Vervolgens worden de ‘veilige zetels’ van de deelnemende partijen berekend. Dit gebeurt op de meest veilige manier, op grondslag van de opgeschoonde uitslag en de oude kiesdeler (de stemtotalen in de opgeschoonde uitslag kunnen niet meer zakken – alleen maar toenemen bij de nieuwe stemming – en daardoor kan de kiesdeler niet meer stijgen). Restzetels worden hierbij niet toebedeeld.

⁶³ Zie voetnoot 61.

* Tot slot wordt nagegaan of er kandidaten zijn die bij toekenning van extra stemmen (ingevolge de nieuwe stemming dan wel nieuwe uitslag) alsnog met voorkeurstemmen gekozen zouden kunnen worden ten faveure van hoger op de lijst geplaatste kandidaten die ingevolge de eerste uitslag in aanmerking zouden komen voor een zetel. Zou dat het geval kunnen zijn, dan zijn laatstbedoelde kandidaten niet te beschouwen als 'veilig gekozen kandidaten' die bij toepassing van art. V 5 direct kunnen worden toegelaten.

* Het bepaalde in art. V 6, derde lid, dient te worden geschrapt.

Plaats: Den Haag

Datum: 21 januari 2011

w.g. H.R.B.M. Kummeling

w.g. M. Bakker

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
38 van 40

Bijlage Berekening gevolgen methodiek Kiesraad voor toelating leden

Voor de berekening is de uitslag in één stembureau bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010 als basis genomen. Vervolgens is gekeken wat de gevolgen voor de toelating zouden zijn bij een herstemming in dat ene stembureau, in 10 (uitslag x10), in 100 (uitslag x100) en in 1.000 (uitslag x1.000) stembureaus.

Uitslag:

VVD	224
PvdA	64
PVV	90
CDA	80
SP	40
D66	49
GL	43
CU	20
SGP	9
PvdD	6
Trots op NL	8
Partij voor Mens en Spirit	1
Heel NL	1
Partij één	0
Lijst 17	0
Piratenpartij	1
	----- +
Totaal	636

Ter bepaling van het aantal 'veilige zetels' per partij dient allereerst de uitslag te worden gecorrigeerd voor de betreffende stembureaus. Van de stemtotaal van de partijen in het hele land dienen derhalve de hiervoor genoemde aantallen te worden afgetrokken. De nieuwe stemtotaal dienen vervolgens te worden gedeeld door de oorspronkelijke kiesdeler (62.773 51/150). Het resultaat geeft het aantal 'veilige zetels' per partij. Restzetels worden daarbij niet toebedeeld.

Partijen/ Stemtotaal	herstemming 1 stembureau	herstemming 10 stembureaus	herstemming 100 stembureaus	herstemming 1.000 stembureaus
VVD/ 1929575	1.929.351/ kd = 30	1.927.335/ kd= 30	1.907.17 5/ kd = 30	1.705.575/ kd = 27
PvdA/ 1848805	1.848.741/ kd = 29	1.848.165/ kd = 29	1.842.40 5/ kd =29	1.784.805/ kd = 28

Datum
21 januari 2011

Ons kenmerk
2011-0000001212

Onderdeel
Kiesraad

Blad
39 van 40

PVV/ 1454493	1.454.403/ kd = 23	1.453.593/ kd = 23	1.445.49 3/ kd = 23	1.364.493/ kd = 21
CDA/ 1281886	1.281.806/ kd = 20	1.281.086/ kd = 20	1.273.88 6/ kd = 20	1.201.886/ kd = 19
SP/ 924696	924.656/ kd = 14	924.296/ kd = 14	920.696/ kd = 14	884.696/ kd = 14
D66/ 654167	654.118/ kd = 10	653.677/ kd = 10	649.267/ kd = 10	605.167/ kd = 9
GL/ 628096	628.053/ kd = 10	627.666/ kd = 9	623.796/ kd = 9	585.096/ kd = 9
CU/ 305094	305.074/ kd = 4	304.894/ kd = 4	303.094/ kd = 4	285.094/ kd = 4
SGP/ 163581	163.572/ kd = 2	163.491/ kd = 2	162.681/ kd = 2	154.581/ kd = 2
PvdD/ 122317	122.311/ kd = 1	122.257/ kd = 1	121.717/ kd = 1	116.317/ kd = 1

Dit rekenschema laat zien dat bij een herstemming in 1 stembureau het aantal 'veilige zetels' van alle partijen tezamen 143 bedraagt. Bij een herstemming in 10 stembureaus bedraagt dit aantal 142, bij een herstemming in 100 stembureaus eveneens 142 en bij een herstemming in 1.000 stembureaus 134. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in geval van een herstemming bij Tweede Kamerverkiezingen het aantal 'veilige zetels' van partijen in de regel vrij hoog zal liggen.

Wanneer aldus het aantal 'veilige zetels' van de partijen is vastgesteld, zullen vervolgens op die lijsten de 'veilig gekozen kandidaten' moeten worden bepaald. De hiervoor benodigde berekeningswijze is voor alle lijsten – uiteraard – gelijk en kortheidshalve hier slechts uitgevoerd voor één lijst, te weten die van de VVD.

Stel we hebben te maken met een noodzakelijke hertelling in 10 stembureaus. Het aantal 'veilige zetels' voor de VVD bedraagt alsdan 30. Nagegaan dient nu te worden of er na de eerste 30 kandidaten op de lijst van de VVD nog personen zijn die bij de herstemming eventueel alsnog met voorkeurstemmen gekozen zouden kunnen worden. Hiervoor is een aantal stemmen vereist van meer dan 25% van de (geschoonde ⁶⁴) kiesdeler, in casu minimaal 15.683 stemmen (9.416.001 – 6.360 / 150).

⁶⁴ Hierbij moet veiligheidshalve de geschoonde kiesdeler worden gehanteerd, omdat de uiteindelijke werkelijke kiesdeler lager kan liggen, nl. bij een geringere opkomst.

Datum

21 januari 2011

Ons kenmerk

2011-0000001212

Onderdeel

Kiesraad

Blad

40 van 40

In het rekenvoorbeeld kunnen bij de herstemming in 10 stembureaus hooguit 10 x 636 stemmen worden uitgebracht, zijnde 6.360 stemmen. De vraag is dan of er op de lijst van de VVD na kandidaat nr. 30 nog een of meer andere kandidaten voorkomen die met 6.360 stemmen erbij alsnog met voorkeurstemmen gekozen zouden kunnen worden. Dat blijkt niet het geval te zijn. De kandidaat met de meeste stemmen na kandidaat nr. 30 heeft in totaal 5.377 stemmen behaald. Met een evt. toekenning van 6.360 stemmen komt deze kandidaat nog niet toe aan het hiervoor vereiste aantal van 15.683. Conclusie: bij een herstemming in 10 stembureaus kunnen de eerste 30 kandidaten van de VVD allen worden toegelaten.