No.W04.19.0348/I 's-Gravenhage, 30 januari 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

Het voorstel bevat een groot aantal wijzigingen van de Kieswet. Belangrijkste onderdeel is de introductie van een nieuwe manier voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Hierbij wordt de mogelijkheid van centrale stemopneming waarmee sinds 2014 is geëxperimenteerd in de Kieswet opgenomen. Verder bevat het voorstel wijzigingen die betrekking hebben op het stemmen vanuit het buitenland en een aantal meer technische aanpassingen die onder meer voortvloeien uit eerdere adviezen van de Kiesraad.

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

1. Identificatieplicht

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

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

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

2. Vervangend briefstembewijs en kiezerspas

De Kieswet bepaalt dat in het geval van het kwijtraken of het niet ontvangen van zowel de kiezerspas als het briefstembewijs, geen vervangende pas of bewijs wordt verstrekt. Volgens het wetsvoorstel is het voortaan wel mogelijk om een vervangend briefstembewijs aan te vragen. Deze regeling was opgenomen in het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming. Voor de kiezerspas wordt dit echter niet geregeld. In de toelichting wordt gemotiveerd waarom voor het briefstembewijs deze mogelijkheid wordt opgenomen. Er wordt echter niet ingegaan op de vraag waarom dit niet voor de kiezerspas wordt geregeld.[[1]](#footnote-1)

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

3. Opheffen hoofdstembureaus

Het wetsvoorstel heft de hoofdstembureaus op. Volgens de toelichting wordt dit wenselijk geacht omdat het proces van uitslagvaststelling zich nu via vier schijven voltrekt, waarbij elke schijf leidt tot een extra risico op fouten, terwijl de hoofdstembureaus in de praktijk geen andere taak hebben dan het totaliseren van de in de gemeenten binnen hun kieskring vastgestelde uitkomsten van de stemopneming. Met de introductie van het gemeentelijk stembureau en de voorgestelde controlerende en corrigerende taken van het centraal stembureau is handhaving van de hoofdstembureaus niet langer wenselijk.[[2]](#footnote-2)

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de lastenverzwaring die afschaffing van de hoofdstembureaus heeft voor het centraal stembureau. Op dit moment ontvangt het centraal stembureau de proces-verbalen van 20 hoofdstembureaus. Zonder de hoofdstembureaus als tussenschakel, ontvangt het centraal stembureau ruim 350 processen-verbaal. Deze processen-verbaal kunnen in papieren vorm door de gemeenten worden aangeleverd. Daardoor kan het verwerken van grotere aantallen processen-verbaal aanzienlijk meer tijd kosten. De Kiesraad heeft hierop gewezen en gevraagd om de afschaffing van de hoofdstembureaus gepaard te doen gaan met een verplichting om digitale hulpmiddelen in te zetten om de uitslag te berekenen. De Afdeling begrijpt de keuze om deze verplichting niet op te nemen in het voorstel, gezien de nog lopende discussies over de inzet van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces.[[3]](#footnote-3)

De Afdeling onderkent daarnaast dat het voorstel de periode die het centraal stembureau heeft om de uitslag vast te stellen, verlengt. Deze verlenging wordt echter niet gemotiveerd door te wijzen op de extra werkzaamheden die voortvloeien voor het centraal stembureau uit de afschaffing van de hoofdstembureaus, maar vanwege andere motieven.[[4]](#footnote-4) In de toelichting wordt daarmee niet expliciet ingegaan op de vraag of met de afschaffing van de hoofdstembureaus de uitvoerbaarheid van het nieuwe proces van het vaststellen van de uitslag in voldoende mate gegarandeerd is. Daarbij zou overwogen kunnen worden de uitvoerbaarheid te bevorderen door extra capaciteit bij het centraal stembureau voor deze werkzaamheden ter beschikking te stellen.

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

4. Aanpassing Mediawet

Het wetsvoorstel regelt dat voor het verkrijgen van zendtijd voor nieuwe politieke groeperingen niet langer vereist is dat zij in alle 20 kieskringen voldoende ondersteuningsverklaringen verzamelen. De toelichting stelt dat het voor nieuwe partijen met name lastig is om óók voor voldoende ondersteuningsverklaringen te zorgen in kieskring 20 (Bonaire). Daarom wordt voorgesteld dat het voortaan voldoende is als in 19 van de 20 kieskringen voldoende ondersteuningsverklaringen worden verzameld om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van zendtijd voor verkiezingsspotjes. Hoewel het aan de partij zelf wordt overgelaten in welke kieskring geen ondersteuningsverklaringen worden verzameld, zal blijkens de toelichting deze keuze in veel gevallen vallen op kieskring 20. Het niet verzamelen van ondersteuningsverklaringen in kieskring 20 heeft tevens tot gevolg dat de nieuwe partij niet op het stembiljet voorkomt in die kieskring.[[5]](#footnote-5)

De toelichting gaat niet in op de vraag welke effecten deze wijziging heeft op met name de deelname van landelijke politieke partijen aan de verkiezingen op het stembiljet voor de inwoners van de BES. Indien de verplichting vervalt om ter plaatse ondersteuningsverklaringen te verkrijgen om zo in aanmerking te komen voor zendtijd, is het, mede gelet op het relatief kleine aantal stemmen dat op de BES wordt uitgebracht voor nieuwe politieke partijen mogelijk nog minder aantrekkelijk om ter plaatse enige vorm van organisatie op te richten.[[6]](#footnote-6)

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

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

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

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

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

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

1. Toelichting, paragraaf 3.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, paragraaf 2.5.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, paragraaf 2.5.4.1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 2.5.5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zo blijkt uit de evaluatie van de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2012 dat de bekendheid van landelijke politieke partijen op de BES zeer laag is, Kamerstukken II 2012/13, 31142, nr. 34 en de bijlage Rapport Kwantitatief Onderzoek voorlichtingscampagne Caribisch Nederland TKV. [↑](#footnote-ref-6)