

Vergaderjaar 1998–1999

**26 200 VII**

**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 1999**

**Nr. 61**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 september 1999

Hierbij bied ik u aan de nota «Ontwikkelingen in het Kiesrecht». Met de nota zijn meegezonden het op mijn verzoek opgestelde rapport «Opkomst bij verkiezingen» van het Nationaal Kiezersonderzoek naar de motieven van kiezers om niet te gaan stemmen en het rapport van de commissie van de Kiesraad getiteld «Stand van zaken automatisering rond verkiezingsproces», waarin de betekenis van ICT voor het huidige stemproces uiteen wordt gezet.

In de nota wordt tevens een reactie gegeven op de opmerkingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 7 juli 1999 (zie bijlage) en op de daarbij gevoegde opmerkingen van de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

# ONTWIKKELINGEN IN HET KIESRECHT

## 1. Inleiding

Naar aanleiding van de gemeenteraads- en Tweede Kamer verkiezingen in 1998 en de verkiezingen voor provinciale verkiezingen in 1999 zijn diverse activiteiten gestart. Een aantal ervaringen van het call centre van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties m.b.t. de verkiezingen in 1998 en 1999 is van belang om nader te bezien. Daarbij hebben zich gebeurtenissen voorgedaan en zijn klachten ontvangen, die aanleiding geven om voor te stellen de Kieswet te wijzigen.

Tevens wordt door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 7 juli 1999 verzocht om te reageren op de in die brief gestelde vragen en opmerkingen.

Deze nota is bedoeld om het bovenstaande in kaart te brengen en voorstellen te doen. Ook wordt gereageerd op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie en op die van de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven, voorzover deze de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffen (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 5 (5.2 tot en met 5.5) wordt op een aantal suggesties van de vaste commissie ingegaan. Hoofdstuk 6 behandelt het door de vaste commissie aan de orde gestelde onderwerp combinatie van verkiezingen.

In dit kader zijn de volgende onderzoeken van belang:

- a. het onderzoek van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) naar de motieven om niet te gaan stemmen (bijgevoegd als bijlage bij deze nota).<sup>1</sup> In hoofdstuk 2 zal nader op dit onderzoek worden ingegaan;
- b.1. het onderzoek van een commissie uit de Kiesraad naar de betekenis van ICT voor het stemproces (tussenrapport bijgevoegd).<sup>1</sup> Hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan;
- b.2. het onderzoek (nog gaande) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de mogelijkheden van stemmen op afstand, alsmede het gebruik van het GBA. Ook hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan;
- c. het onderzoek (afgerond) naar de lasten voor hoofdstembureaus en politieke partijen ten gevolge van de nieuwe regeling m.b.t. ondersteuningsverklaringen (hoofdstuk 4).

## 2. NKO onderzoek naar de motieven om niet te gaan stemmen

Het NKO onderzoek naar de motieven om niet te gaan stemmen is afgerond. Het onderzoek geeft aan welke factoren van belang zijn voor de opkomst bij verkiezingen en welke factoren minder van belang zijn. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de niet-opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Die resultaten zijn gezien in het licht van reeds bekende resultaten, met name van de resultaten van het NKO-onderzoek 1998.

In het NKO onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten verklaringen om niet te gaan stemmen.

Deze hebben betrekking op :

- de motieven die stemmers en niet-stemmers aandragen voor hun gedrag,
- achtergrondkenmerken: de demografische en sociaal-economische kenmerken van stemmers en niet-stemmers en
- systeemkenmerken: de kenmerken van het politieke systeem waarin stemmers en niet-stemmers hun gedrag bepalen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Systeem- en achtergrondkenmerken staan volgens het onderzoek verder af van de beslissing om al dan niet te gaan stemmen dan de motieven.

Daarbij geeft het NKO onderzoek aan dat:

het gevoel van burgerplicht het belangrijkste motief vormt voor de verklaring om al dan niet te gaan stemmen en instrumentele motieven er weinig toe lijken te doen. Men stemt niet om daarmee politieke invloed uit te oefenen, een politieke overtuiging kenbaar te maken of een partij te steunen. Blijkens het onderzoek is de kans dat men niet stemt relatief groot, indien niet meer de norm wordt onderschreven dat gebruikmaking van het kiesrecht een vorm van burgerplicht is.

Een dergelijk motief valt naar mijn mening niet op eenvoudige wijze te beïnvloeden. Zonder in de sfeer van een verplichting tot stemmen te komen zou door het stimuleren van burgerschapsvorming het belang van het uitoefenen van het kiesrecht benadrukt kunnen worden<sup>1</sup>. Dit uiteraard met inachtneming van het feit dat het een ieder vrij staat al dan geen gebruik te maken van haar of zijn kiesrecht. In dit kader ben ik voornemens aan het Forum voor Democratische Ontwikkeling te verzoeken een belangrijke rol te gaan spelen. Het Forum heeft immers tot doel het maatschappelijk debat, onderzoek en activiteiten te bevorderen, die de democratie en de rechtsstaat ten goede komen<sup>2</sup>.

Het gevoel van burgerplicht is blijkens het NKO-onderzoek belangrijk tezamen met politieke interesse, het gevoel van politieke doeltreffendheid en politieke kennis. Wat de invloed van motieven betreft concludeert het onderzoek dat een gevoel van burgerplicht belangrijk is met het gevoel dat stemmen je persoonlijk niets oplevert (in negatieve zin belangrijk) en de verbinding tussen opkomst en het recht om kritiek uit te oefenen. Verder is belangrijk dat burgers zichzelf als politiek doeltreffend beschouwen. Dit houdt in dat zij het oneens zijn met de stelling dat kamerleden zich niet om mensen zoals zijzelf bekommeren of met de stelling dat zoveel mensen stemmen dat de eigen stem er niet toe doet.

Voor wat betreft de achtergrondkenmerken hebben volgens het onderzoek leeftijd, opleiding en kerkelijkheid invloed op de stemintentie, maar verklaren uiteindelijk maar heel weinig van de variatie in opkomst. De achtergrondkenmerken van burgers bieden volgens het onderzoek nauwelijks aanknopingspunten voor een opkomstbevorderend beleid. Er worden weliswaar verschillen in stemintentie geconstateerd tussen jongeren en ouderen, tussen lager en hoger opgeleiden en tussen degenen die vaak naar de kerk gaan en degenen die minder vaak of nooit gaan. Deze verschillen verklaren echter steeds een zeer klein deel van de geuite stemintentie voor de Europese verkiezingen.

Het belang van partijpolitieke factoren speelt een rol bij de opkomst bij verkiezingen<sup>3</sup>. Kenmerken van het partijsysteem, met name de gepercipieerde onduidelijkheid van partijen en partijbinding zijn van relatief groot belang voor de beslissing om al dan niet te gaan stemmen. Andere systeemaspecten als aangrijpingspunt voor een opkomstbevorderend beleid liggen volgens het onderzoek niet voor de hand. Een niet verwaarloosbare groep kiesgerechtigden heeft een voorkeur voor een langere openstelling van de stembureaus in de avonden. De meesten van hen geven desgevraagd aan dat zij openstelling tot 21.00 of 22.00 uur zouden willen. Echter het NKO onderzoek hecht geen waarde hieraan als opkomstbevorderende maatregel, omdat er geen verschil bestaat tussen de wel en de niet-stemmers. Door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gevraagd in te gaan op de verruiming van de openingstijden als opkomstbevorderende maatregel. Vanuit het oogpunt van opkomstbevordering valt op basis van het onderzoek te betwijfelen of deze maatregel zinvol is. Wel lijkt het mij

<sup>1</sup> Verg. drs J.I.H. Janssen en prof. dr. A.F.A. Korsten, *Geografie van de kiezersopkomst*, Bestuurswetenschappen, 1999, blz. 87.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VII, nr. 45, blz. 3.

<sup>3</sup> Uit een peiling door het bureau Interview n.a.v. de verkiezingen voor het Europees Parlement bleken vergelijkbare motieven om niet te stemmen (17,7% geen interesse in de politiek; 17,2% weinig vertrouwen in het E.P.; 13,8% geen tijd; 11,4% geen interesse in Europa/E.P.; 10,2% wist niet waarop te stemmen).

aantrekkelijk vanuit een grotere service verlening aan de burger naar een verruiming van de openstelling tot 20.30 of tot 21.00 uur te streven. Ook de locatie waar men kan stemmen vormt volgens het onderzoek geen aanknopingspunt voor een opkomstbevorderend beleid. Slechts weinig respondenten hebben voorkeur voor een andere locatie dan de eigen buurt voor het uitbrengen van de stem. Door degenen die een voorkeur hebben voor een andere plek wordt aangegeven dat zij overal, op de werkplek of thuis zouden moeten kunnen stemmen.

Voorts is in het NKO-onderzoek de steun gemeten voor enkele alternatieve wijzen van stemmen. De twee bestaande wijzen van stemmen, stembiljet en stemcomputer, genieten algemeen een groot vertrouwen. Voor de alternatieven post, telefoon en computer thuis geldt dat in mindere mate. Met name het stemmen per post of per telefoon wordt door een duidelijke meerderheid niet als geloofwaardige alternatieven gezien. Voor het stemmen thuis per computer geldt dit veel minder. Deze alternatieve methode geniet bij een behoorlijke groep personen vertrouwen. Deze laatste methode laat evenwel in het onderzoek geen duidelijke verschillen tussen wel- en niet-stemmers zien. Volgens het onderzoek zal het invoeren van deze mogelijkheid dan ook geen opkomstverhogend effect hebben.

Herinvoering van de stemplicht geniet een verrassend hoge steun (35%), hoewel bij lange na geen meerderheid. Overigens ben ik niet van plan een dergelijk voorstel te doen.

Ter vergelijking met het onderhavige onderzoek worden hierna de meeste genoemde redenen uit het NKO-onderzoek 1998 om niet te gaan stemmen bij de Tweede Kamer verkiezingen van 1998 opgesomd. Deze hebben betrekking op :

- gebrek aan interesse of betrokkenheid;
- een negatieve beoordeling van de zin om te gaan stemmen;
- het niet in staat zijn om een keuze te maken tussen de deelnemende partijen.

Voorts heeft een groep van de respondenten om persoonlijke redenen niet gestemd (ziekte/ vakantie).

Gebrek aan interesse of betrokkenheid vormt de belangrijkste reden om niet te gaan stemmen.

Uitgesplitst werden de volgende redenen gegeven om niet te gaan stemmen:

Reden	Percentage
fysieke/persoonlijke omstandigheden	1,2
gehandicapt/ziek	9,7
redenen m.b.t gezin/ familie	1,8
afwezig (andere gemeente, buitenland)	4,2
geen tijd	10,3
te laat	4,8
moest werken	4,2
vakantie	6,7
geen interesse	12,1
geeft er niet om	3,6
vergeten te stemmen	4,8
religieuze overtuiging	1,8
uit principe	4,2
kon geen keuze maken	13,9
protest	1,8
niet eens met partijen	3,6
verwerpt partijsysteem	2,4
politici houden zich niet aan belofte	1,2
vertrouwt geen politici	3,0

Reden	Percentage
het heeft geen zin om te stemmen	14,5
politiek is een zootje	1,2
geen politieke kennis	8,5
geen oproepkaart ontvangen	0,6
oproepkaart verloren	4,2
vergeten volmacht af te geven	1,2
gevolmachtigde heeft niet gestemd	0,6

De percentages tellen op tot meer dan 100% (148,6%), omdat de cijfers gebaseerd zijn op in totaal drie mogelijke antwoorden op de open vraag waarom men niet gestemd heeft.

Het NKO onderzoek geeft aan dat vooral het gevoel van burgerplicht, partijpolitieke elementen, duidelijkheid van partijen, binding met politieke partijen van belang voor de opkomst zijn<sup>1</sup>.

Van meer technische – faciliterende – maatregelen mogen geen wonderen verwacht worden.

Dit betekent naar mijn mening evenwel niet dat om andere redenen dan opkomstverhoging dergelijke maatregelen niet overwogen zouden moeten worden. De noodzaak om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de techniek waardoor het stemproces eenvoudiger wordt en waarmee de service aan de (wel stemmende) burger groter wordt, brengt met zich mee dat hiervoor de volle aandacht noodzakelijk blijft.

### 3. Betekenis ICT voor het stemproces

#### A. Heden

Naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen en de Tweede Kamerverkiezing in 1998 heeft staatssecretaris Kohnstamm een adviesaanvraag aan de Kiesraad gezonden m.b.t. een aantal specifieke onderwerpen. In reactie daarop heeft de Kiesraad voorgesteld een commissie in te stellen, die een onderzoek diende in te stellen naar de huidige stand van de automatisering bij verkiezingen en diende na te gaan of de bestaande waarborgen voor een vlekkeloos verloop van het verkiezingsproces in de verschillende fasen voldoende zijn. De minister van BZK heeft daarmee bij brief van 30 oktober 1998 ingestemd. Over dit onderwerp heeft de commissie een rapport uitgebracht, dat inmiddels aan de minister van BZK is aangeboden. Het rapport is opgesteld door het Expertise Centrum in samenspraak met de commissie van de Kiesraad.

Het rapport (hierbij gevoegd) geeft een overzicht van de huidige stand van zaken van de automatisering van het kiesproces en gaat met name in op het gebruik van stemmachines en de daarbij geleverde service door de leveranciers. Door middel van een telefonische enquête bij 47 gemeenten is het volgende gebleken.

- De gemeenten die van stembiljetten gebruik maken noemden daarvoor als belangrijkste reden de hoge kosten die verbonden zijn aan de aanschaf van stemmachines; toch overwegen 10 van de 12 benaderde «stembiljet» gemeenten over te gaan op stemmachines of op stempc's. De belangrijkste reden daarvoor lijkt te liggen in het feit dat er een gemeentelijke herindeling aan staat te komen en men niet achter wil blijven bij andere gemeenten;
- de gemeenten die een stemmachine hadden aangeschaft, motiveerden hun besluit met: verbetering van de efficiency op het stembureau, kostenbesparing voor de inrichting van de stemlokalen en de mogelijkheid om sneller tot een uitslagbepaling te komen;

<sup>1</sup> Deze uitkomst lijkt aan te sluiten bij de opiniërende bijdrage van dr. J.A. van Kemenade, *De opkomst, een aanhoudende zorg*, Bestuurswetenschappen, 1999, blz. 267 e.v., met name blz. 273–274.

- de invoering van stemmachines heeft geleid tot vermindering van het aantal stemdistricten met gemiddeld 20%;
- het aantal storingen dat tijdens het gebruik is opgetreden is zeer klein;
- het gebruik van stemmachines heeft niet geleid tot kortere of langere wachtrijen in de stemlokalen;
- als belangrijkste knelpunten van de SAMSOM stemmachine worden genoemd de levensduur van de stemmachine en de onzekere toekomst m.b.t. het onderhoud;
- de belangrijkste redenen voor gemeenten om stempc's aan te schaffen zijn: efficiency, de klantvriendelijkheid van het systeem, het getrappt kunnen stemmen, de verwachte groei van het aantal partijen en de mogelijkheid van gelijktijdige verkiezingen. De invoering heeft geleid tot een geringe vermindering van het aantal stemdistricten. De wachtrijen worden niet in gunstige zin beïnvloed door de stempc's. De inrichting van de stemlokalen kost veel werk van de technische mensen.

Daarnaast is onderzocht welke – geautomatiseerde – praktijk bestaat in de fase na het uitbrengen van de stem, met name voor wat betreft de uitslagberekening. Dergelijke uitslagverwerkende programmatuur blijkt veelal in combinatie met de stemmachine aangeboden te worden. Het rapport kent hiervoor de twee volgende aanbevelingen:

- overwogen moet worden om wettelijke eisen te stellen aan systemen voor de uitslagverwerking en het daartoe instellen van een test- en goedkeuringsprocedure;
- de betrouwbaarheid en de continuïteit van systemen voor uitslagverwerking dient wettelijk geregeld te worden bijvoorbeeld door middel van een schouwing- en toetsingsprocedure.

Gezien de afhankelijkheid van degenen, die de Kieswet in de praktijk met behulp van dergelijke systemen moeten uitvoeren en het feit dat deze vaak gekoppeld zijn aan wel aan goedkeuring onderworpen stemmachines ligt het voor de hand dit onderdeel van de keten in het stem(berekenings)proces ook aan een test- en goedkeuringsprocedure te onderwerpen.

Dezelfde afhankelijkheid van systemen voor uitslagverwerking maakt het van belang dat betrouwbaarheid en continuïteit gewaarborgd worden door middel van een wettelijke schouwing- en toetsingsprocedure.

Met beide conclusies stem ik in. Dit betekent dat e.e.a. in wetgeving moet worden omgezet.

#### *B. Toekomst*

1. Met het bovenstaande rapport als uitgangspunt zal een onderzoek in gang worden gezet naar de vraag in hoeverre bij het proces van verkiezingen gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden van ICT. Met dit onderzoek heeft de minister van BZK indertijd ingestemd. Dit onderzoek wordt aanbesteed.
2. Daarnaast onderzoekt het ministerie van BZK momenteel de mogelijkheden van het kiezen op afstand. Kiezen op afstand wil zeggen dat de kiezer zijn stem meer plaatsonafhankelijk kan uitbrengen, op een stembureau naar keuze of op een geheel andere plaats (bijvoorbeeld thuis of op het werk). Het vooraf aanvragen van een kiezerspas, waarmee in de huidige systematiek op een ander stembureau kan worden gestemd, is in die situatie niet meer nodig.

Om bij het kiezen op afstand aan de eisen van de Kieswet te kunnen voldoen is een aantal voorzieningen noodzakelijk.

Allereerst moeten de kiesregisters, die op basis van GBA-gegevens worden ingericht, vanaf alle plaatsen waar wordt gestemd raadpleegbaar zijn.

Immers, bij het uitbrengen van de stem moet worden geverifieerd of de burger kiesgerechtigd is en worden vastgesteld dat deze zijn stem nog niet eerder heeft uitgebracht. In het onderzoek zal worden bekeken op welke manier de raadpleging van deze kiesregisters kan worden gerealiseerd.

Ten tweede is een vorm van elektronische identificatie nodig voor het zorgvuldig laten uitbrengen van een stem op een andere plaats dan een officieel stembureau. Daartoe biedt het elektronische identificatiemiddel dat in het kader van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten wordt ontwikkeld, een goede mogelijkheid. Deze elektronische identiteitskaart zal daarom bij het onderzoek naar kiezen op afstand worden betrokken. Tenslotte is de ontwikkeling van een zogenoemd virtueel stemlokaal aan de orde.

Daarin kunnen de elementen van het stemproces in een ICT-omgeving verder worden vormgegeven.

Het onderzoek naar de toepassing van ICT-mogelijkheden in het stemproces, sluit aan bij de suggesties van de vaste commissie van BZK in haar brief van 7 juli jl. en ligt in het verlengde van het streven naar een betere overheidsdienstverlening, zoals de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in het actieprogramma «Elektronische overheid» heeft aangekondigd.

#### **4. Evaluatie ondersteuningsverklaringen**

##### *4.1 Inleiding*

Met ingang van 1 december 1997 is het aantal te overleggen ondersteuningsverklaringen bij de inlevering van de kandidatenlijst verhoogd van 10 naar 30 verklaringen per kieskring. Bij gemeenteraadsverkiezingen gelden uitzonderingen voor gemeenten met een inwonersaantal van minder dan 100 000 inwoners. In gemeenten met een inwonertal tussen 20 000 en 100 000 inwoners geldt het vereiste van 20 verklaringen; in gemeenten met minder dan 20 000 inwoners geldt het aantal verklaringen van 10.

Tevens is bepaald dat het vereiste van ondersteuningsverklaringen ook voor zittende politieke partijen geldt. Door staatssecretaris Kohnstamm is toegezegd bij de behandeling van het wetsvoorstel 25 227 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming tot acht uur 's-avonds, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, een evaluatie te zullen uitvoeren naar de effecten van deze wetswijziging<sup>1</sup>. Daartoe zijn aan de verschillende deelnemers aan het verkiezingsproces evaluatieformulieren toegezonden.

Het doel van deze evaluatie is om op basis van de ervaringen een conclusie te vormen over het resultaat van deze wetswijziging.

##### *4.2 Wijze van evaluatie*

De evaluatie is gebaseerd op ervaringen van de politieke partijen en op de ervaringen van de hoofdstembureaus. De hoofdstembureaus zijn immers belast met het onderzoek naar de kandidatenlijsten.

Daartoe zijn de 19 hoofdstembureaus benaderd, die als zodanig bij de Tweede Kamerverkiezingen fungeren. Zij hebben immers in eerste instantie te maken met het administreren en verwerken van de aangeboden ondersteuningsverklaringen. Bovendien is een aantal hoofdstembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen aangeschreven om te bezien of er verschillen zijn te bespeuren met de ervaringen van de hoofdstem-

---

<sup>1</sup> Handelingen I, 1997-1998, blz. 36-1949.

bureaus voor de Tweede Kamer verkiezingen. Met dat doel zijn de hoofdstembureaus in de gemeenten Venlo, Vlissingen, Breda, Gouda, Eindhoven en Enschede aangeschreven.

Voorts zijn de verschillende politieke partijen benaderd, die zich bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen hebben laten registreren. Hierbij zijn van elkaar onderscheiden de groeperingen die wel een kandidatenlijst hebben ingeleverd en zij die dat niet hebben gedaan.

#### *4.3. Achtergrond ondersteuningsverklaringen*

Voor een goed begrip van de huidige wettelijke regeling wordt hierna een overzicht gegeven van het systeem van ondersteuningsverklaringen. Het systeem van ondersteuningsverklaringen is voor het eerst in de Kieswet van 1917 opgenomen en sindsdien altijd in enige vorm gehandhaafd.

Een belangrijk uitgangspunt in de Kieswet vormt de fictie dat de kandidatenlijsten worden ingediend door individuele kiezers en niet door politieke partijen. Dit uitgangspunt is van belang om de toegang tot de verkiezingen ook voor de niet in partijverband georganiseerde kiezers mogelijk te maken. De vóór 1989 geldende regeling met betrekking tot ondersteuningsverklaringen schreef voor, dat politieke groeperingen die een kandidatenlijst wensten in te leveren, deze in elke kieskring dienden te laten ondertekenen door 25 in de betrokken kieskring wonende kiezers. Deze verplichting gold voor zowel zittende als voor niet vertegenwoordigde politieke groeperingen.

In 1986 is door staatssecretaris De Graaff-Nauta de hoofdstembureaus voor de Tweede Kamerverkiezingen naar hun ervaringen gevraagd met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen. Uit deze inventarisatie bleek dat deze regeling voor de gevestigde politieke partijen onnodig veel administratieve rompslomp met zich bracht<sup>1</sup>. Bij wijziging van de Kieswet in 1989 is gekozen voor een regeling waarbij de ondertekening met meer waarborgen ter voorkoming van bijvoorbeeld ronselpraktijken – omkleed werd. Als gevolg daarvan werd voorgeschreven dat ondertekening op de gemeentesecretarie plaats dient te vinden. Voorts is daarbij in reactie op de inventarisatie bepaald dat politieke groeperingen die zitting hebben in het betreffende vertegenwoordigend lichaam bij de eerst volgende verkiezing niet aan deze verplichting behoeven te voldoen. Het aantal ondersteuningsverklaringen is toen wel omlaag gebracht van 25 naar 10 per kieskring.

Hoewel mede gedacht was dat door de genomen maatregelen de zgn. lichtvaardige kandidaatstelling zou afnemen is dat uit de ervaringen met de Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 niet gebleken. Het grootste deel van de nieuwe politieke groeperingen behaalde een stemmenaangetal dat ruim onder de kiesdeler lag. In Amsterdam behaalde van de tien nieuwe groeperingen er geen enkele de kiesdeler.

Dit heeft in 1996 aanleiding gegeven tot een wetsvoorstel, waarin door Staatssecretaris Kohnstamm werd voorgesteld om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen van 10 naar 50. Dit met het doel om een lichtvaardige kandidaatstelling te voorkomen. Lichtvaardig in de betekenis dat er geen reële kans bestaat om in de eerste verte de kiesdrempel te halen. De Tweede Kamer aanvaardde na een levendige discussie over dit onderwerp het amendement Rehwinkel, waardoor het vereiste van ondersteuningsverklaringen voor in een vertegenwoordigend orgaan zittende politieke groeperingen weer werd ingevoerd. Staatssecretaris Kohnstamm was ten principale tegenstander hiervan, omdat hij vond dat er geen administratieve belemmering diende te bestaan voor een zittende politieke partij om verantwoording af te leggen aan de kiezer.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1987/88, nr. 3, blz. 37.



Het aantal ondersteuningsverklaringen is door aanvaarding van het amendement Mateman vastgesteld op 30 per kieskring, zij het met uitzonderingen voor steden met minder dan 100 000 resp. minder dan 20 000 inwoners (20 resp. 10 ondersteuningsverklaringen).

#### *4.4 Resultaten enquête*

##### Hoofdstembureaus

De hoofdstembureaus voor de Tweede Kamerverkiezingen hebben van harte meegewerkt aan de enquête. Zij ervaren het vereiste van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke groeperingen als onnodig belastend en negatief. De aangeschreven gemeenten, die naar hun ervaringen zijn gevraagd bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998, staan eveneens negatief tegenover dit voorschrift vanwege de onnodige administratieve belasting. Ook worden er enige extra kosten gemaakt.

##### Politieke groeperingen

De ervaringen van de politieke groeperingen komen overeen met die van de hoofdstembureaus. Het belangrijkste bezwaar van de politieke groeperingen betreffen de kosten die zijn gemoeid met het verzamelen en distribueren van de verklaringen. De berekeningen van de gemaakte kosten lopen op tot enkele duizenden gulden per groepering. Een groot aantal zittende groeperingen heeft zich verbaasd over de inspanningen die men moest doen om aan het vereiste aantal verklaringen te komen. Deze inspanningen waren niet zozeer nodig omdat een maatschappelijk draagvlak zou ontbreken, maar vanwege het gebrek aan bereidwilligheid van sympathisanten om een bezoek aan het gemeentehuis te brengen en aldaar de ondersteuningsverklaring af te leggen. Als bezwaar werd vaak door een potentiële ondersteuner aangevoerd dat het voor haar of hem onmogelijk was tijdens de openingstijden van de gemeentesecretarie een dergelijke verklaring af te leggen. Ook het onbegrip voor het feit dat van zittende politieke groeperingen nog ondersteuningsverklaringen verlangd worden is een veel gebruikt argument om geen medewerking te verlenen aan het geven van een ondersteuningsverklaring.

De ervaringen van de groeperingen die uiteindelijk geen kandidatenlijst hebben ingeleverd zijn van andere aard. De reden dat deze niet voldoende ondersteuningsverklaringen hebben kunnen inleveren is vaak gelegen in de gebrekkige interne organisatiestructuur, waardoor men niet in staat bleek te voldoen aan personele en logistieke vereisten voor het verzamelen van voldoende handtekeningen. In combinatie daarmee en het daaruit af te leiden gebrek aan maatschappelijk draagvlak is vaak voor de groepering aanleiding geweest te besluiten geen verdere pogingen te doen een kandidatenlijst in te leveren.

#### *4.5 Conclusies*

Voor de politieke groeperingen die reeds een zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben heeft de invoering van het vereiste van ondersteuningsverklaringen onnodige administratieve en (enige) financiële lasten tot gevolg gehad. Ook voor de hoofdstembureau-gemeenten vormt de regeling een onnodige administratieve lastenverzwaring.

De ervaringen van de groeperingen die uiteindelijk door het niet voldoen aan het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen geen kandidatenlijst hebben ingediend komen overeen met de doelstelling van de regeling, te weten het voorkomen van een lichtvaardige kandidaatstelling.

De verhoging van het aantal verklaringen van 10 tot 25 heeft gezorgd voor een redelijke drempel.

Uit deze ervaringen heeft het de voorkeur om het vereiste van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke groeperingen te laten vervallen.

#### *4.6 Strafbaar stellen ronselen ondersteuningsverklaringen*

Een punt van aandacht bij elke verkiezing is het zgn. ronselen van ondersteuningsverklaringen. De T.K. en de verantwoordelijke bewindslieden hebben zich meermalen negatief uitgesproken over dit verschijnsel. Zo werden bij de Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen in 1986 onregelmatigheden geconstateerd bij de ondertekening van de ondersteuningsverklaringen. Sommige ondertekenaars hadden onder een valse voorstelling van zaken hun handtekening geplaatst onder wat was voorgesteld als een actie tegen hogere gasprijzen. Tijdens de verkiezingen in 1986 waren er valse handtekeningen gezet nadat namen en adressen uit het telefoonboek waren overgenomen. Het ronselfenomeen staat de laatste jaren vaak in verband met de groeperingen uit de rechts-extreme hoek. In 1998 werden er in Nijmegen door de CD op een zodanige wijze ondersteuningsverklaringen geworven dat de politie aanleiding zag om op te treden met gevolg dat door in bewaringstelling van de gemachtigde de CD-kandidatenlijst niet op tijd is ingeleverd in Nijmegen.

In antwoord op kamervragen, gesteld door het T.K.-lid Rehwinkel, is toegezegd om na te gaan of er reële mogelijkheden zijn om het ronselen strafwaardig te maken en hiertegen een strafbepaling in het leven te roepen.

Na enig onderzoek waarbij deze vraag aan het ministerie van Justitie is voorgelegd, bleek het niet goed mogelijk een strafbepaling te formuleren. Het probleem is dat een handhaafbare bepaling, die het ook daadwerkelijk mogelijk maakt om effectief op te treden tegen eventuele overtreders niet valt te geven. Het probleem zit in het onderzoek dat nodig is naar de zuiverheid van de intentie van degene die de verklaring heeft ondertekend. De intentie – zuiver of onzuiver – valt praktisch niet te bewijzen. Verwezen zij naar de op zich eerlijke praktijk van sommige politieke groeperingen om de ondersteuners achteraf een lunch aan te bieden. Hoewel een ondertekenaar daardoor wellicht in positieve zin beïnvloed wordt om een handtekening te plaatsen, is het een praktijk die volledig te goeder trouw wordt uitgevoerd zonder onzuivere bijbedoelingen. In deze wordt vaak een parallel getrokken met de reeds bestaande strafbaarheid van het ronselen van volmachtstemmen. Hiermee bestaat evenwel een groot verschil. De strafbaarstelling van het ronselen van volmachten is met name ingegeven doordat daarmee de eerlijkheid van de verkiezingen rechtstreeks in het geding is. Bij het ronselen van ondersteuningsverklaringen is dat niet het geval. Daarnaast is het ronselen van volmachten als zodanig eenvoudiger te bewijzen, omdat iedere kiezer behalve zijn eigen stem maar slechts twee volmachtstemmen mag uitbrengen. Het feitelijk aantreffen van meer volmachten geeft dan al een vermoeden.

Ook bestaat op het ondertekenen van een ondersteuningsverklaring publieke controle doordat de ondertekening in persoon op het gemeentehuis moet plaatsvinden.

Hoewel het antwoord aan het kamerlid Rehwinkel m.b.t. het strafbaar stellen van het ronselen van ondersteuningsverklaringen in beginsel bevestigend luidde, zij het dat het voorbehoud werd gemaakt dat de handhaafbaarheid van een dergelijke bepaling nog onderzocht moest worden, leidt dit laatste tot de conclusie dat een strafbepaling niet veel praktisch effect zal hebben. Een dergelijke bepaling zal vooral een symbolische betekenis hebben.

## 5. Enige praktijkervaringen

### 5.1 Bekendheid van kandidatenlijsten

Uit de ervaringen van het call centre, maar ook uit reacties van kiezers uit de pers blijkt dat de bekendheid van de kandidatenlijsten soms zeer te wensen overlaat. Dit blijkt o.m. zijn oorzaak te hebben doordat de kandidatenlijst niet alle kiezers heeft bereikt. Op grond van artikel J 9 Kieswet jo J 1 Kiesbesluit staat het vrij om de kandidatenlijsten in afdruk op het adres van de kiezers te bezorgen dan wel in een of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente verspreid worden, te publiceren. Indien lijsten in een gemeente gelijk zijn aan de lijsten in een andere gemeente kan volgens artikel J 1 volstaan worden met een gemeenschappelijke publicatie in een of meer dag- of nieuwsbladen.

In sommige gemeenten vindt de verspreiding plaats d.m.v. een wekelijks verschijnend gratis nieuwsblad. Een dergelijk nieuwsblad wordt door advertenties bekostigd. Waarschijnlijk wordt het nieuwsblad om die reden in de praktijk op dezelfde manier behandeld als commerciële reclame. Degenen die een sticker op de brievenbus hebben geplakt dat zij geen ongevraagde commerciële reclame in de brievenbus wensen, ontvangen ook het nieuwsblad niet.

Een ander voorbeeld van te beperkte bekendmaking betreft hetgeen in een provincie is gebeurd. De provincie had volstaan met publicatie van de kandidatenlijst in een commercieel dagblad. Dientengevolge hebben alleen de dagbladabonnees kunnen profiteren van de publicatie.

Op dit punt kunnen de nodige verbeteringen worden aangebracht. De meest vergaande is om in artikel J 1 Kiesbesluit voor te schrijven dat de kandidatenlijst in elk geval naar het adres van de kiezer wordt toegezonden.

### 5.2 Hoogte voorkeurdrempel

Door de vaste commissie voor BZK en de commissie voor de geloofsbrieven is aandacht gevraagd voor het feit dat bij de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement door de lage opkomst 11 000 stemmen nodig waren om een zetel te behalen. Aan dit verzoek van de commissie voldoe ik gaarne.

De huidige voorkeurdrempel voor de verkiezingen van het Europees Parlement is ingevoerd bij Wet van 2 juli 1997, Stb. 298. Deze drempel is toen samen met de voorkeurdrempel voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer, provinciale staten respectievelijk voor de gemeenteraden met meer dan 19 raadszetels verlaagd. De verlaging had tot doel om de individuele voorkeur van de kiezer sneller te laten resulteren in een verkiezing van een kandidaat. Daardoor kan de kiezer zich eerder met een gekozen identificeren en krijgen individuele kandidaten een grotere kans om op eigen individuele kwaliteiten verkozen te worden. De kiesdeler is destijds voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en voor gemeenteraden met meer dan 19 zetels van 50% op 25% van de kiesdeler gesteld. De kiesdeler voor het Europees Parlement is daarop bij amendement verlaagd tot 10% teneinde een vergelijkbaar effect te hebben met de verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en voor gemeenteraden met meer dan 19 raadszetels<sup>1</sup>. Destijds werd ervan uitgegaan dat de verlaging tot gevolg zou kunnen hebben dat de drempel voor de Tweede Kamerverkiezingen op ongeveer 15 000 stemmen zou komen. Bij de afgelopen verkiezingen bedroeg deze drempel 14 340. Ook voor de verkiezing van provinciale staten werd uitgesteld dat deze verlaging zou neerkomen op een lagere voorkeurdrempel, ongeveer 625 in Flevoland tot ongeveer 4500 voorkeurstemmen in Zuid-Holland. Bij de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement zijn twee kandidaten erin geslaagd met voorkeur-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 221, nr. 8.

stemmen gekozen te worden buiten de lijstvolgorde om door in bepaalde regio's veel stemmen te vergaren. Het lijkt mij dat dit nu juist de doelstelling van de eerder genoemde wetswijziging is geweest. Het personele element wordt daarmee vergroot. Voor de betrokken regio's wordt een dergelijke kandidaat een aanspreekbare vertegenwoordiger, waarmee men zich kan identificeren. Het getal van 11 340 stemmen vind ik niet te laag als voorkeurdrempel. De betrokken kandidaten vergaarden 16 254 respectievelijk 14 237 stemmen. Zij zaten daarmee ruim boven de voorkeurdrempel.

### *5.3 Verruiming van de mogelijkheden van het stemmen per brief*

In de huidige Kieswet is het stemmen per brief beperkt tot de Nederlanders in het buitenland die bij de Tweede Kamerverkiezingen hun stem willen uitbrengen. Een verruiming zou betekenen dat deze wijze van stemmen ook mogelijk wordt voor Nederlanders in Nederland. Uit het NKO-onderzoek valt af te leiden dat van de vijf voorgestelde wijzen van stemmen – stemcomputer, stembiljet, computer thuis, telefoon en post stemmen per post als de minst genoemde mogelijkheid naar voren komt (zie tabel 18). Om die reden geloof ik niet dat een verruiming van deze mogelijkheid een wezenlijke bijdrage zal leveren aan de opkomstbevordering.

### *5.4 Uitbreiding van mobiele stembureaus*

De mogelijkheid om mobiele stembureaus in te zetten is ter beslissing aan burgemeester en wethouders (art. K 13 Kieswet). Mobiele stembureaus zijn bedoeld als aanvullende voorziening op vaste stembureaus om gehandicapten en oudere kiezers voor wie de ligging en de inrichting van een vaste stembureau een barrière vormen om in persoon hun stem uit te brengen, daartoe de mogelijkheid te bieden<sup>1</sup>. Voor het stemmen in mobiele stembureaus is een kiezerspas verplicht. Bij de invoering van deze mogelijkheid heeft niet voorop gestaan dat door een dergelijk stembureau de opkomst verhoogd zou worden. Wel is het van belang vanuit een oogpunt van service verlening aan de burger. Om die reden valt uitbreiding zulks ter beslissing van burgemeester en wethouders van het aantal mobiele stembureaus altijd toe te juichen. Daarnaast kan men zich afvragen of de procedure voor het afgeven van een kiezerspas vereenvoudigd kan worden. Daarmee wordt de mogelijkheid vergroot voor de kiezer om zijn stem uit te brengen niet gebonden aan één stembureau. Een vereenvoudiging van die procedure kan het gebruik van mobiele stembureaus versterken.

### *5.5 Verkiezingen op andere/meerdere dagen*

Uit het NKO onderzoek blijkt dat verkiezingen op andere dagen bijvoorbeeld in het weekend niet opkomstverhogend werken. Verkiezingen op meerdere dagen betekenen m.i. bovendien een te grote last voor de uitvoering en de organisatie daarvan door de gemeenten. Om deze redenen ligt het niet voor de hand om opkomstbevorderende maatregelen in de eerste plaats te zoeken in deze gedachte.

### *5.6 Inlevering kandidatenlijsten verkiezingen Eerste Kamer*

In de tekst van artikel R 1 van de Kieswet ontbreekt het element dat een kandidatenlijst persoonlijk wordt ingeleverd door een kiezer. Hoewel dat de bedoeling is en ook recentelijk in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS werd bevestigd, is daarover toch twijfel gerezen, omdat in tegenstelling tot een vergelijkbare bepaling in H 3 van de Kieswet dit element ontbreekt.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 227, nr. 3, blz. 17.

Voorstel is dan ook om artikel R 1 aan te vullen met het element dat de kandidatenlijst persoonlijk door een kiezer moet worden ingeleverd.

## **6. Combinatie van verkiezingen**

Op verzoek van de vaste commissie zal ik hierna ingaan op de combinatie van verkiezingen als maatregel om de opkomst te verbeteren. Van belang hierbij is dat over een daartoe strekkend wetsvoorstel ook nog de meningen van de VNG, het IPO en de Kiesraad zullen worden ingewonnen. Tevens zal de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie aan het eind van dit jaar met een standpunt over dit onderwerp komen.

### *6.1 Voor- en nadelen van een combinatie van verkiezingen in het algemeen*

Bij de herziening van de Kieswet in 1989 is de wenselijkheid van een combinatie van verkiezingen aan de orde geweest. Voorts zijn bij het bestuderen van de mogelijkheden tot spreiding van gemeenteraadsverkiezingen zijdelings de voor- en nadelen van een combinatie van verkiezingen naar voren gebracht. Dit betreft het advies van de Kiesraad over spreiding van gemeenteraadsverkiezingen (advies van 28 december 1994) en het onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken door de Katholieke Universiteit Brabant naar «Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en nationalisering» uit 1996. Hieruit zijn de volgende argumenten pro en contra naar voren gekomen. Deze zijn waar mogelijk geactualiseerd en aangevuld. Een niet onbelangrijk ervaringsfeit hierbij is de combinatie van de verkiezingen voor provinciale staten en voor gemeenteraden in 29 gemeenten in Noord-Brabant op 3 maart jl. geweest. Tenslotte is het mogelijk dat een aantal van deze argumenten er anders uit komt te zien, indien meer inzicht bestaat over de mogelijkheden van ICT voor het kiesproces.

#### Argumenten pro

- a. Combinatie van verkiezingen voorkomt dat de kiezers kort na elkaar voor verschillende verkiezingen naar de stembus moeten gaan; het ontstaan van stemmoeheid bij opeenvolgende verkiezingen wordt door een combinatie vermeden;
- b. Voor bepaalde verkiezingen kan de combinatie met andere opkomstverhogend werken. Verwacht mag worden dat de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement indien gecombineerd met T.K. verkiezingen groter zal zijn dan de opkomst bij afzonderlijk gehouden verkiezingen. De combinatie van verkiezingen voor provinciale staten en voor gemeenteraden in 29 gemeenten in Noord-Brabant op 3 maart jl. geven in de kleinere gemeenten voor de p.s.-verkiezing een hogere opkomst te zien dan landelijk (stijging tegenover landelijk daling). In de grotere gemeenten zoals Breda en Tilburg was er sprake van een beperkte daling. Uit de praktijk blijkt het voor de opkomst bij provinciale verkiezingen profijtelijk te zijn om gecombineerd te worden met verkiezingen voor de gemeenteraden;
- c. Combinatie van verkiezingen is efficiënter dan het houden van twee verkiezingen. Oproepingskaarten kunnen bijvoorbeeld voor 2 verkiezingen worden gebruikt en op scholen hoeft minder een beroep te worden gedaan voor de inrichting van een stemlokaal.

#### Argumenten contra

- a. Door een combinatie van verkiezingen kan afbreuk worden gedaan aan

het zelfstandige karakter van de verkiezingen. De kans is aanwezig dat de ene verkiezing de andere overschaduwet. Vooral bij een combinatie van TK-verkiezingen met andere verkiezingen, lijkt dit niet uitgesloten. Bij een combinatie van gemeenteraads- met provinciale staten verkiezingen valt eveneens te verwachten dat de eerstgenoemde de meeste belangstelling zal trekken. Volgens het eerdergenoemde rapport van de KUB is dat in Zweden, waar een combinatie van nationale, regionale en lokale verkiezingen plaatsvindt, overigens niet het geval. De onderzoekers leiden uit de groei van lokale lijsten af, dat de lokale verkiezingen zich redelijk weten te onttrekken aan de dominante invloed van de nationale verkiezingen. Omdat kiezers zich op de dag van de gemeenteraadsverkiezingen ook kunnen uitspreken over de landelijke politiek, hoeven zij de lokale verkiezingen niet aan te grijpen om een landelijk signaal af te geven.

Het valt m.i. zeker niet uit te sluiten dat bij combinatie van de verkiezingen voor provinciale staten met gemeenteraadsverkiezingen de eerstgenoemde overschaduwed zullen worden door de belangstelling voor de laatstgenoemde. Anderzijds ben ik het niet eens met de redenering dat vanwege het gebrek aan belangstelling van de kiezer voor de provincie het onjuist zou zijn om tot een combinatie van ps- en gemeenteraadsverkiezingen over te gaan. Immers de lage opkomstcijfers worden «behaald» bij gelegenheid van apart georganiseerde verkiezingen voor provinciale staten.

- b. Het combineren van verkiezingen kan mogelijk tot enige verwarring aanleiding geven bij (een deel van) de kiezers.  
De verkiezingsvoorlichting en propaganda voor de beide verkiezingen vinden gelijktijdig plaats. De lijstnummers van de partijen zullen in vele gevallen niet voor beide verkiezingen dezelfde zijn.  
Op zich is de kans op verwarring aanwezig, maar ik zie niet in dat door een goede voorlichting aan de kiezer de verschillen niet duidelijk gemaakt zouden kunnen worden. In elk geval vind ik dit argument getuigen van een onderschatting van het onderscheidingsvermogen van de Nederlandse kiezer.
- c. Een combinatie van verkiezingen kan leiden tot een overbelasting van de stembureaus met name in het geval dat een van de desbetreffende verkiezingen een verkiezing voor de gemeenteraad is, waaraan ook niet-Nederlanders deelnemen. In dat geval zullen bijvoorbeeld fouten kunnen worden gemaakt bij het uitreiken van stembiljetten. Bij de gecombineerde verkiezingen in 29 gemeenten in Noord-Brabant bleek dat dit punt meeviel. In een enkele gemeente waren er langere rijen dan gewoonlijk bij de stembureaus. Deze gemeenten vonden dat geen goede zaak.  
Ik ben ervan overtuigd dat de praktijk dit probleem- zo het een werkelijk probleem zal blijken – zal kunnen oplossen. De eerdergenoemde ervaringen geven mij voldoende aanleiding tot dit optimisme. Bovendien kan op dit punt gebruik van ICT wellicht een oplossing gaan bieden.
- d. Ook kunnen er problemen rijzen voor gemeenten waar stemmachines worden gebruikt. Deze gemeenten moeten het dubbele aantal stemmachines gebruiken of ertoe overgaan weer stembiljetten te gebruiken. De gemeente Tilburg berichtte dat door de combinatie van verkiezingen op 3 maart jl. een extra uitgave van f 500 000,- nodig was. De gemeente Werkendam (25 8883 inwoners) meldde een extra post van f 10 000,- Hier tegenover staan andere gemeenten zoals Breda, Woensdrecht die geen extra kosten gehad hebben.

- e. Combinatie van verkiezingen betekent veelal het vaststellen van een verkiezingsdatum bij wet. Tot nu toe bestaat het systeem dat een verkiezingsdatum automatisch uit de Kieswet voortvloeit. Een dergelijke regeling kent veel minder mogelijkheden tot beïnvloeding van en discussie over de verkiezingsdatum dan wanneer de datum per afzonderlijke combinatie bij wet moet worden vastgesteld. Anderzijds kan verschuiving ten gevolge van een combinatie plaatsvinden door bij wet de datum van de ene verkiezing vast te stellen op de datum die uit de Kieswet voortvloeit voor de andere verkiezing.

## *6.2 Combinatiemogelijkheden*

Hierna zal worden ingegaan op de combinatiemogelijkheden van verkiezingen. Daarbij is uitgegaan van een structurele combinatie en niet van een ad hoc combinatie.

### Combinatie met Tweede Kamerverkiezingen

Iedere combinatie van verkiezingen met de T.K.-verkiezingen bevat de onzekere factor dat deze laatste kunnen plaatsvinden op een niet vooraf voorspelbare datum, indien de verkiezingen naar aanleiding van een tussentijdse ontbinding georganiseerd worden.

### Combinatie van verkiezingen voor het Europees Parlement en de T.K. verkiezingen

Het belangrijkste probleem van combinatie met de verkiezingen voor het Europees Parlement is dat de verkiezingen voor het E.P. om de vijf jaar plaatsvinden, hetgeen een ander ritme inhoudt dan de vierjaarlijkse T.K. verkiezingen. Dit valt ook weer anders indien de Tweede Kamer tussentijds ontbonden wordt

In het geval van combinatie zullen de T.K. verkiezingen verschoven moeten worden naar de maand juni, de maand waarin de E.P. verkiezingen worden gehouden. Dit is een nadeel, omdat daardoor geen mogelijk bestaat om op de derde dinsdag in september na de verkiezingen een nieuw kabinet te hebben.

Van belang is verder dat de categorieën stemgerechtigden voor E.P. en T.K.-verkiezingen niet dezelfde zijn. Aan de E.P.-verkiezingen in Nederland mogen immers ook deelnemen de in Nederland verblijvende EU-onderdanen van de andere lid-staten. Dit verhoogt de kans op fouten.

### Combinatie van gemeenteraadsverkiezingen met EP-verkiezingen

Voor gemeenteraden is het, naast het andere ritme van de E.P.-verkiezingen, onpraktisch om half juni verkiezingen te houden, omdat dan de collegevorming en de eerste samenkomst van de nieuwe raad in de zomervakantieperiode moeten plaatsvinden. Anders dan bij een kabinetsformatie is de collegevorming aan een termijn gebonden. Ook bij gemeenteraadsverkiezingen en EP-verkiezingen verschillen de categorieën kiesgerechtigden, hetgeen extra uitvoeringslasten met zich brengt. Voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn kiesgerechtigd niet-Nederlandse ingezetenen die onafgebroken gedurende een periode van 5 jaar legaal in Nederland gevestigd zijn, voor EU-onderdanen geldt de periode van 5 jaar niet. Zij zijn zowel voor de EP-verkiezingen als voor de gemeenteraadsverkiezingen kiesgerechtigd.

### Combinatie van gemeenteraadsverkiezingen en T.K. verkiezingen

Een combinatie van gemeenteraadsverkiezingen en T.K.-verkiezingen kan plaatsvinden door de gemeenteraadsverkiezingen te verschuiven naar mei

of door de T.K. verkiezingen te vervroegen naar maart. Verschuiving naar mei heeft voor gemeenten het nadeel dat het nieuwe college de begroting niet kan voorbereiden. De categorieën kiesgerechtigden zijn niet hetzelfde, hetgeen extra uitvoeringslasten met zich brengt.

#### Combinatie met provinciale staten verkiezingen

Bij iedere combinatie van provinciale staten verkiezingen is van belang dat deze verkiezingen verbonden zijn aan de verkiezingen van de Eerste Kamer. Dat betekent dat bij een combinatie van ps- verkiezingen en T.K. verkiezingen de Eerste en de Tweede Kamer bijna gelijktijdig verkozen worden. Daarmee wordt het politieke onderscheid tussen beiden kleiner.

#### Conclusies:

Combinatie van verkiezingen met die voor het Europees Parlement ligt niet voor de hand, gezien het andere 5-jarig ritme daarvan en het late tijdstip in het jaar (juni) waarop de EP-verkiezingen tot nu toe altijd gehouden zijn. Dit heeft nadelige gevolgen voor de activiteiten die na die verkiezingen plaatsvinden, zoals kabinetsformatie, collegevorming en verkiezing van de Eerste Kamer. Vindt men het echter van principiële belang dat de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement verbeterd dient te worden door combinatie van verkiezingen, dan zou overwogen moeten worden voor één of meerdere vertegenwoordigende organen de zittingsduur op 5 jaar te stellen en de eerdergenoemde nadelige gevolgen op de koop toe te nemen.

Combinatie van Tweede Kamer-verkiezingen met die van Provinciale Staten ligt evenmin voor de hand, omdat de Eerste Kamer daarmee dezelfde politiek actuele samenstelling zou krijgen als de Tweede Kamer. Of dat wenselijk is vergt een principiële discussie over de positie van de Eerste Kamer, die nog gevoerd moet worden en buiten het bereik van dit overzicht valt. Resteert de mogelijkheid van combinatie van gemeenteraadsverkiezingen met de verkiezingen voor provinciale staten. Uit de resultaten van de gecombineerde verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten in Noord-Brabant blijkt dat een dergelijke combinatie de opkomst verhoogt. Het kabinet heeft dan ook tot een dergelijke combinatie besloten. Een daartoe strekkend wetsvoorstel wordt op het ministerie ontworpen.

### **7. Reactie op het verslag van de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven**

In haar verslag betreffende de op 10 juni van dit jaar gehouden verkiezing van de leden van het Europees Parlement maakt de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven enige opmerkingen betreffende de gang van zaken bij een aantal stembureaus. Ook stelt zij een aantal vragen. Voor zover deze opmerkingen en vragen de verantwoordelijkheid van de minister van BZK raken, zal ik deze hierna van een reactie voorzien.

De commissie heeft opnieuw klachten ontvangen over de slechte bereikbaarheid van stembureaus voor rolstoelgebruikers en andere gehandicapten.

In diverse circulaires is door mij en mijn ambtsvoorgangers aandacht besteed aan dit onderwerp. Zo is in april 1998 aan alle gemeenten het wenkenblad «Toegankelijkheid van stembureaus», dat wordt uitgegeven door de Stichting Informatievoorziening Gehandicapten Nederland, toegezonden. In een circulaire d.d. 7 mei 1999 heb ik dit onderwerp nogmaals onder de aandacht van de gemeenten gebracht. Overigens bevat de Kieswet, in artikel J 4, tweede lid, de uitdrukkelijke opdracht aan burgemeester en wethouders om zorg te dragen dat zo veel mogelijk



stemlokalen zodanig zijn gelegen en ingericht, dat zij geschikt zijn voor kiezers met lichamelijke gebreken. Door gemeentebesturen wordt echter regelmatig melding gemaakt van praktische problemen bij het vinden van een geschikte lokaliteit voor het inrichten van een stemlokaal. In een groot aantal stembedistricten is geen ruimte beschikbaar die geschikt is, of op redelijke eenvoudige wijze geschikt te maken is, voor bijvoorbeeld rolstoelgebruikers. Een aanpassing van de Kieswet in dier voege dat de gemeentebesturen verplicht worden om *alle* stemlokalen toegankelijk te maken zou daarom, hoezeer toegankelijkheid als doelstelling ook is na te streven, in de praktijk helaas niet uitvoerbaar zijn. Daarom zie ik meer in de elders in deze notitie beschreven voornemens om de mogelijkheden tot het stemmen in een stembureau naar keuze te verruimen, uiteraard in samenhang met de thans reeds in de Kieswet opgenomen verplichtingen met betrekking tot inrichting van en voorlichting over geschikte stemlokalen.

De commissie merkt op, dat het presentiegeld voor de leden van de stembureaus naar haar mening fiscaal gezien thuishoort onder het regime dat geldt voor vrijwilligerswerk. De commissie stelt voor om zo nodig de regering te verzoeken, hier via de VNG specifiek op te wijzen. Over de belastbaarheid van presentiegelden die worden betaald aan leden van stembureaus heeft de staatssecretaris van Financiën mij bericht dat het uitgangspunt van de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofs-brieven, als zou de vergoeding met toepassing van de vrijwilligersregeling niet belastbaar zijn, onjuist is. In de vrijwilligersregeling (thans opgenomen in het besluit van de staatssecretaris van Financiën van 18 februari 1999, nr. DB99/383) is bepaald dat aan vrijwilligers betaalde bedragen van niet meer dan f 41 per week en tevens niet meer dan f 1435 per jaar (bedragen voor 1999) zonder nader onderzoek worden beschouwd als onbelaste kostenvergoedingen. Voor zover gemeenten presentiegelden toekennen aan stembureauleden, zijn deze in de regel hoger dan f 41 (per zittingsdag). Deze vergoedingen vallen dus niet onder de vrijwilligersregeling. Zij vormen voor de betrokkenen inkomsten uit arbeid. Omdat de werkzaamheden niet in dienstbetrekking worden verricht, wordt over de presentiegelden geen loonheffing ingehouden. Als de stembureauleden een aanslag inkomstenbelasting/ premie volksverzekeringen ontvangen, vindt de heffing via deze aanslag plaats. Bij degenen die niet in aanmerking komen voor een aanslag blijft daadwerkelijke heffing over het presentiegeld achterwege.

Naar aanleiding van de opmerking van de commissie over de «traditionele» misslagen bij de opstelling van het proces-verbaal door de stembureaus, zeg ik toe dat de modellen opnieuw op hun praktische bruikbaarheid zullen worden getoetst. Ook zal gebruik gemaakt worden van de in artikel Y 39 van de Kieswet gegeven grondslag om ten behoeve van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aangepaste modellen vast te stellen.

De commissie dringt er op aan de stembureaus te verplichten, de telstroken van de stemmachines onverbrekkelijk aan het proces-verbaal te hechten. In reactie hierop kan ik mededelen, dat in artikel N 5, eerste lid, van het Kiesbesluit reeds is bepaald dat de telstrook aan het proces-verbaal wordt gehecht en daarvan deel uitmaakt. Daarbij mag er redelijkerwijs van worden uitgegaan dat daarmee wordt bedoeld dat het hechten zo niet onverbrekkelijk, dan toch in ieder geval deugdelijk geschiedt.

Met betrekking tot het stemmen per brief vanuit het buitenland merkt de commissie op, dat de procedures kennelijk verbetering vergen.

Voor dit onderwerp verwijs ik naar de nota Evaluatie kiesrecht door Nederlanders buiten Nederland in 1998, die ik op 15 juni jl. mede namens de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer heb aangeboden, en waarin nader wordt ingegaan op knelpunten en mogelijke verbeteringen met betrekking tot het briefstemmen vanuit het buitenland.

De commissie heeft nog enige andere onvolkomenheden geconstateerd bij een aantal stembureaus. Teneinde ook die bevindingen van de commissie onder de aandacht van de direct betrokkenen te brengen, heb ik een afschrift van het rapport van de commissie toegezonden aan alle gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

## **8. Conclusies**

1. Uit het NKO-onderzoek blijkt dat het gevoel van burgerplicht en factoren die betrekking hebben op de politieke partijen als duidelijkheid en verschillen van partijen en partijbinding van belang zijn voor de hoogte van de opkomst bij verkiezingen. Niettegenstaande dit gegeven wordt een aantal voorstellen voorbereid om het de kiezer gemakkelijker te maken zijn stem uit brengen. Het Forum voor Democratische Ontwikkeling zal verzocht worden om door het stimuleren van burgerschapskunde een aanzet te geven tot de vergroting van de opkomst bij verkiezingen.
2. Een verlenging van de openingstijden van de stembureaus tot 20.30 of 21.00 wordt nader bezien.
3. Bezien wordt of de procedure voor het aanvragen en het afgeven van een kiezerspas kan worden vereenvoudigd.
4. Het besluit om de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor provinciale staten te combineren wordt in het kader van deze nota met de T.K. besproken.
5. De aanbevelingen van de commissie van de Kiesraad worden overgenomen:
  - wettelijke eisen dienen gesteld te worden aan systemen voor de uitslagverwerking en daartoe dient een test- en goedkeuringsprocedure ingevoerd te worden;
  - de betrouwbaarheid en de continuïteit van systemen voor uitslagverwerking dient wettelijk geregeld te worden bijvoorbeeld door middel van een schouwing- en toetsingsprocedure.
6. Vanwege de praktische ervaringen van politieke partijen en de hoofdstembureaus heeft het de voorkeur om het vereiste van ondersteuningsverklaringen voor zittende politieke groeperingen te laten vervallen.
7. Een strafbepaling m.b.t. het ronselen van ondersteuningsverklaringen zal niet veel praktisch effect hebben. Een dergelijke bepaling zal vooral een symbolische betekenis hebben. Om reden van handhaafbaarheid wordt van een dergelijke bepaling afgezien.
8. In artikel J 1 van het Kiesbesluit kunnen de nodige verbeteringen worden aangebracht om te garanderen dat de kiezer beter dan nu kennis kan nemen van de kandidatenlijst. De meest vergaande is om in dat artikel voor te schrijven dat de kandidatenlijst in elk geval wordt toegezonden naar het adres van de kiezer.
9. Artikel R 1 van de Kieswet wordt aangevuld met het element dat de kandidatenlijst persoonlijk door een kiezer moet worden ingeleverd.

Den Haag, 7 juli 1999

Namens de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vraag ik uw aandacht voor het volgende.

In haar procedurevergadering op 1 juli jl. heeft de commissie besloten na het zomerreces met u van gedachten te wisselen over diverse kiesrecht-aangelegenheden. Ten behoeve van dit overleg verzoek ik u de Kamer een notitie te doen toekomen, waarin u een beschouwing geeft over de mogelijkheden om de lage opkomst bij verkiezingen te verbeteren, zoals:

- combinatie van verkiezingen;
- verruiming van de mogelijkheden van stemmen per brief;
- stemmen per telefoon/internet;
- uitbreiding van mobiele stembureaus;
- verruiming van de mogelijkheden om bij een ander stembureau in een andere gemeente (zonder kiezerspas) te stemmen;
- verdere verruiming van de openstelling van stembureaus;
- verkiezingen op andere/meerdere dagen.

De commissie merkt op dat in geval van zeer lage opkomst bij de Europese verkiezingen het mogelijk is met een gering aantal voorkeurstemmen het lidmaatschap van het Europese Parlement te verkrijgen, immers de Kieswet met 10% van de kiesdeler. Wordt wijziging op dit punt overwogen? Ook de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofs-brieven wijdt hier aandacht aan in haar rapport inzake het onderzoek van de nieuwe leden van het Europees Parlement.

De commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbriefen maakte in voornoemd rapport nog enkele afzonderlijke opmerkingen over kiesrecht-zaken. Ik verzoek u deze opmerkingen van commentaar te voorzien.

Het is de commissie bekend dat voormalig staatssecretaris Kohnstamm de Kiesraad de vraag heeft voorgelegd in hoeverre de Kieswet zelf beperkend is voor de opkomst bij verkiezingen.

Gaarne verneemt zij wat de stand van zaken is met betrekking tot deze adviesaanvraag.

D. S. Nava,  
wnd. griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties