

Vergaderjaar 2012–2013

31 142

Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2013

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u de evaluatie van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer die plaatsvond op 12 september 2012. De bijlagen bij deze brief bevatten de rapportages over de verschillende onderdelen van de evaluatie.¹ In deze brief ga ik in op enkele hoofdpunten uit deze rapportages. Verder ga ik in op de toezeggingen die aan uw Kamer zijn gedaan in het Algemene Overleg dat is gehouden op 1 februari 2012.²

2. Algemeen beeld van de verkiezing van de Tweede Kamer

De verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 12 september 2012 is goed verlopen. Ook de waarnemersmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Kiesraad delen het beeld van een goed verloop. Zowel de OVSE als de Kiesraad heeft in zijn rapportage/evaluatie aanbevelingen gedaan. Deze rapportages en mijn reactie hierop treft u in de bijlagen 1 en 2 aan.

Van de kiesgerechtigden heeft 74.6% een stem uitgebracht. Het opkomstpercentage wijkt daarmee niet substantieel af van de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezing van juni 2010 (75,4%). Aan de verkiezing hebben eenentwintig partijen deelgenomen, in 2010 waren dit er negentien. Elf partijen hebben in 2012 zetels behaald, tegenover tien in 2010.

Gemeenten hebben, mede omdat de voorbereidingen midden in de vakantieperiode vielen, extra inspanningen moeten verrichten om de verkiezing goed te laten verlopen. Ook langs deze weg wil ik de

¹ *Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer*

² *Tweede kamer 2011–2012, 31 142, nr. 33*

gemeenten daarvoor bedanken. Een uitgebreide rapportage over de voorbereidingen van de gemeenten treft u aan in bijlage 3, hoofdstuk 1.

Zoals bij elke verkiezing zijn er in de aanloop naar en tijdens de dag van de verkiezing vragen gesteld aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Informatiepunt Verkiezingen en zijn er klachten ingediend. Een overzicht daarvan treft u in bijlage 4 aan.

3. Verkiezing leden van de Tweede Kamer in Caribisch Nederland

Voor het eerst hebben de inwoners van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba³ kunnen deelnemen aan de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer. Caribisch Nederland vormt voor verkiezingen een aparte kieskring (Bonaire). Nieuwe partijen moeten hier dus apart hun lijsten indienen. In de kieskring Bonaire namen vijftien partijen deel aan de verkiezing. Dat er in deze kieskring minder partijen meededen, is vermoedelijk te verklaren door de verplichting voor nieuwe partijen om per kieskring dertig ondersteuningsverklaringen te overleggen. Gezien de afstand tot Nederland en de inspanningen die een partij moet verrichten om ondersteuningsverklaringen te werven, mede in relatie tot het geringe aantal inwoners van Caribisch Nederland, heb ik besloten – op advies van de Kiesraad – een wetsvoorstel in te dienen waarbij het aantal in kieskring 20 (Bonaire) in te leveren ondersteuningsverklaringen voor Tweede Kamerverkiezingen wordt verlaagd naar tien.

Op verzoek van het ministerie van BZK is door de Rijksdienst Caribisch Nederland in aanloop naar de verkiezing een specifieke, op de eilanden van Caribisch Nederland gerichte, voorlichtingscampagne gehouden waarbij, naast aandacht voor de dag van de stemming, de openingstijden en de stemregels, is gewezen op het belang van de Tweede Kamer en de taken die de Tweede Kamer heeft. Daarnaast heeft het Commissariaat voor de Media, op grond van de mediawet BES, bij lokale zenders zendtijd geregeld voor Nederlandse politieke partijen. De opkomst is op de eilanden gemiddeld 23,8% geweest en daarmee aanzienlijk lager dan in Nederland. Het aantal blanco stemmen was in verhouding tot Nederland met 14% hoog.

Voor de lage opkomst kunnen geen beperkingen in organisatorisch zin worden gevonden (zie hiervoor ook de resultaten van de enquête hierover in bijlage 5). Uit de evaluatie van de voorlichtingscampagne (zie bijlage 6) blijkt evenwel dat kiezers menen over onvoldoende informatie te beschikken over de programma's van politieke partijen om tot een keuze te kunnen komen. Het gebrek aan standpunten over de eilanden en het niet bezoeken van de eilanden door de vertegenwoordigers van de politieke partijen in campagnetijd, ervaart men als een gemis, waardoor de bereidheid om aan de verkiezingen deel te nemen kleiner is. Wat mogelijk ook meespeelt, zijn andere gebruiken bij het campagnevoeren. Zo worden in Caribisch Nederland vlaggen in plaats van posters en middelen als bumperstickers veelvuldig gebruikt. Van invloed is ook geweest dat er op Bonaire, maar ook op Saba en Sint Eustatius, groepen actief zijn geweest die de inwoners hebben opgeroepen om niet te stemmen bij de verkiezing voor de Tweede Kamer op 12 september. Deze groepen zijn kritisch ten aanzien van het proces van staatkundige vernieuwing en stellen dat de inwoners van Caribisch Nederland amper invloed hebben op de samenstelling van de Tweede Kamer. Ook zijn zij kritisch over de geringe bereidheid van de Nederlandse politieke partijen om campagne te voeren in Caribisch Nederland. In Bonaire is men bij de kiezers langs gegaan met de oproep niet aan de verkiezing deel te nemen

³ Op Bonaire, St. Eustratius en Saba zijn in totaal 12.898 kiesgerechtigden geregistreerd.

en is gevraagd om, als blijkt daarvan, de stempas in te leveren en deze in een niet-officiële proteststembus te deponeren. Onbekend is hoeveel mensen aan deze oproep gehoor hebben gegeven. Mijn ambtsvoorganger minister Spies heeft over deze actie uw Kamer al geïnformeerd naar aanleiding van vragen van het lid Van Gent (Kamervragen 2012–13, Aanhangsel 16, d.d. 19 september 2012).

De lage opkomst is besproken met de bestuurders van de eilanden. Zij menen dat de betrokkenheid in de loop der tijd als vanzelf zal toenemen. Als mogelijkheid om de opkomst te verhogen noemt men het vervroegen van de verkiezingen met één dag, zodat de uitslagen van Caribisch Nederland eerder bekend worden dan in het Europese deel van Nederland. Dat zou kunnen leiden tot extra aandacht van de Nederlandse media en de politieke partijen. Dit acht ik evenwel onwenselijk. In de huidige situatie is er sprake van een risico dat de uitslag in Caribisch Nederland wordt beïnvloed door de resultaten in Nederland. De omgekeerde situatie, namelijk dat de uitslag in Nederland zou worden beïnvloed door de uitslag in Caribisch Nederland, acht ik – gezien het aantal kiesgerechtigden in het Europese deel van Nederland – evenwel onwenselijker. Overigens wijs ik erop dat het lage opkomstpercentage vergelijkbaar is met de opkomst zoals deze bijvoorbeeld geldt voor de Franse parlamentsverkiezingen in een aantal Frans-Caribische gebiedsdelen.

4. Toegankelijkheid stemlokalen

Zoals is toegezegd bij het AO van 1 februari 2012⁴ is er onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van stemlokalen. Op verzoek van het ministerie van BZK heeft een externe partij gespecialiseerd op dit terrein, het Projectbureau Toegankelijkheid, een checklist opgesteld voor toegankelijkheidscriteria voor stemlokalen. De checklist is bedoeld voor gemeenten om aan de hand daarvan zorg te dragen voor toegankelijke stemlokalen. De criteria richten zich ondermeer op voorlichting, bewegwijzering, fysieke toegankelijkheid en bereikbaarheid van de stemlokalen en de toegankelijkheid in het algemeen van het stemproces.

Op de verkiezingsdag is in 55 stemlokalen in 26 gemeenten nagegaan of de stemlokalen voldeden aan de gestelde criteria. Uitgaande van deze checklist blijken veel stemlokalen niet voldoende toegankelijk. Dit komt onder meer doordat in veel gevallen niet wordt voldaan aan de voorgescreven minimale lettergrootte van de bewegwijzering of het ontbreken van een uitvergroete kandidatenlijst. Ook is de beschikbaarheid van parkeergelegenheid voor invaliden in de nabijheid van het stemlokaal een probleem. De volledige uitkomsten van het onderzoek treft u in bijlage 3 aan (hoofdstuk 2).

Hoewel ik de uitkomsten van het onderzoek als teleurstellend ervaar, moet daarin wel worden verdisconteerd dat de gemeenten de checklist pas 2,5 maand voor de verkiezing toegestuurd hebben gekregen (als gevolg van het feit dat het een tussentijdse verkiezing betrof). Het was op dat moment bijvoorbeeld al niet meer mogelijk de gebruikelijke procedure voor het aanwijzen van een tijdelijke invalide parkeerplaats te volgen. Ik zal de uitkomsten met de gemeenten bespreken, met als doel dat bij de volgende verkiezing in 2014 wel aan het wettelijke toegankelijkheidsvereiste (25% van de stemlokalen is optimaal toegankelijk) wordt voldaan. De gemeenten hebben tot de komende gemeenteraadsverkiezingen in 2014, naar mijn mening voldoende tijd om dit te realiseren. Om te meten wat de

⁴ Tweede Kamer 2011–2012, 31 142, nr. 33

vorderingen zijn, zal ik bij de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen het onderzoek herhalen.

5. Onderzoek verlopen identiteitsdocumenten

Burgers hadden op 12 september 2012 de mogelijkheid om zich bij het stemmen te legitimeren met een maximaal vijf jaar verlopen identiteitsdocument. Tijdens de verkiezingsdag is onderzoek gedaan naar het gebruik van verlopen identiteitsbewijzen. Dit onderzoek (zie hiervoor bijlage 3, hoofdstuk 3) is gehouden in 55 stemlokalen in 26 gemeenten (het betrof voor dit deel van het onderzoek andere stemlokalen dan het eerder genoemde onderzoek naar de toegankelijkheid). Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij stemlokalen waar veel gebruikers van een verlopen identiteitsdocument verwacht werden, te weten stemlokalen die nabij of in een verplegings- of verzorgingshuis waren gesitueerd. In totaal zijn 5518 kiezers geïnterviewd over de geldigheid van het door hen gebruikte identiteitsdocument. Hiervan bleken 111 personen (2%) een (maximaal vijf jaar) verlopen identiteitsdocument te bezitten. Van dit aantal was 45% ouder dan 75 jaar.

Geconcludeerd kan worden dat het zich kunnen identificeren bij het stemmen met een maximaal vijf jaar verlopen identiteitsdocument nuttig is voor een groep kiezers die niet meer actief deelneemt aan het maatschappelijk verkeer (en daarom het identiteitsdocument niet meer vernieuwt) en voor de kiezers die te laat ontdekken dat hun identiteitsdocument is verlopen.

6. Gebruik van volmachten bij de verkiezing

Bij de Tweede Kamerverkiezing van 12 september 2012 is onderzoek uitgevoerd naar het volmachtstemmen (zie bijlage 7). Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste volmachten (93%) de zogenaamde onderhandse volmacht betreffen: via het invullen van de achterkant van de stempas en het meegeven van een kopie van het identiteitsbewijs aan de volmachtenemer. Als redenen voor het afgeven van een volmacht, werden vakantie (24%), werk/studie (21%), gebrek aan tijd (18%) en ziekte (15%) genoemd. De volmachtenemer is vaak (82%) een familielid, partner of huisgenoot. Voor de volmachtgever is het vertrouwen (64%) de belangrijkste reden voor de keuze van de volmachtenemer. De volmachtgever zegt in 89% van de gevallen op welke partij de volmachtenemer moet stemmen en 57% noemt daarbij ook een specifieke kandidaat. Vrijwel unaniem (96%) vertrouwt men er op dat de steminstructie is uitgevoerd.

Ook de volmachtenemers zijn in het onderzoek in kaart gebracht. Volmachtenemers stemmen in 82% van de gevallen namens een naaste (partner, ouder, kind). De meeste volmachtenemers (85%) brengen één volmachtstem uit.

Tot slot is aan de volmachtgevers voorgelegd of zij zouden stemmen, wanneer het huidige systeem van onderhandse volmachten zou worden afgeschaft danwel het mogelijk wordt al eerder de stem uit te brengen.⁵ Circa de helft van de volmachtgevers (51%) stelt, dat wanneer de onderhandse volmacht verdwijnt, zij de kans klein tot zeer klein achten dat zij een stem zouden uitbrengen. De andere helft stelt ofwel alsnog zelf te zullen stemmen, een schriftelijke volmacht geven, danwel van de

⁵ De OVSE stelt als alternatief voor de huidige regeling van onderhandse volmachtverlening voor om volmachtverlening via tussenkomst van de gemeente te laten plaatsvinden -de huidige schriftelijke volmacht- of het bieden van een mogelijkheid om eerder te stemmen.

mogelijkheid om eerder te stemmen (als die zou worden aangeboden) gebruik te zullen maken.

Het ministerie van BZK heeft alle gemeenten verzocht ten behoeve van de evaluatie het aantal volmachtstemmen dat in hun gemeente is uitgebracht, door te geven. De volmachtstemmen worden standaard vermeld in het proces-verbaal van het stembureau, maar werden tot op heden niet getotaliseerd op gemeentelijk of landelijk niveau. Gemiddeld is 10,5% van de stemmen uitgebracht per volmacht, dit betreft 8% van de kiesgerechtigden⁶. De meeste gemeenten bevinden zich rondom dit gemiddelde, hoewel er enkele uitschieters naar boven en beneden zijn waarvoor overigens geen duidelijke verklaring te geven is.

De waarnemersmissie van de OVSE is, net als in 2010, kritisch ten aanzien van Nederlandse praktijk van onderhandse volmachtverlening. Zij vreest dat deze bijdraagt aan het verminderen van de stemvrijheid voor met name (allochtone) vrouwen en uitnodigt tot ronselpraktijken. Het onderzoek dat is verricht, geeft geen onderbouwing voor het standpunt van de OVSE. Onderhandse volmachtverlening vindt vooral plaats uit praktische overwegingen, aan personen in de onmiddellijke nabijheid die men vertrouwt. Er is daarom naar mijn mening geen aanleiding om de praktijk van onderhandse volmachtverlening te beperken. Wel zal, conform het advies van de Kiesraad, het percentage via volmacht uitgebrachte stemmen in de processen-verbaal van het hoofd- en centraal stembureau worden opgenomen. Dit biedt de mogelijkheid om de ontwikkelingen op dit punt te monitoren en eventueel specifiek gemeentelijk voorlichtingsbeleid hierop te ontwikkelen.

7. Kiezers buiten Nederland

In het AO van 1 februari 2012, heeft mijn voorganger, minister Spies, extra voorlichtingsinspanningen toegezegd om de opkomst van kiezers buiten Nederland te bevorderen.⁷ Aan deze toezegging aan de Kamer is op onderstaande wijze voldaan.

Vanaf 6 juni was de website www.verkiezingen2012.nl in de lucht met informatie speciaal gericht op de kiezers buiten Nederland. In de periode tot en met 31 juli 2012 (de registratietermijn van kiezers in het buitenland liep tot 1 augustus), heeft deze website in totaal 62 870 bezoekers gehad. Op de website was een directe link opgenomen naar het registratieformulier op de website van de gemeente Den Haag. Daarnaast zijn er banners geplaatst op een aantal door Nederlanders in het buitenland vaak bezochte sites, die alleen zichtbaar waren, wanneer de website vanuit het buitenland werd benaderd. Ook zijn op Facebook advertenties geplaatst, gericht op profielen van Nederlanders in het buitenland en is ingezet op search campaigning⁸. Op de websites van de ambassades en vertegenwoordigingen zijn links geplaatst naar de website www.verkiezingen2012.nl. Radio Nederland Wereldomroep heeft op de site aandacht besteed aan het registratieproces en een verkiezingsdossier gemaakt. Ook niet digitale middelen zijn ingezet: in de weekeditie van de NRC in week 25 en week 29 is een advertentie geplaatst. Op verzoek van het ministerie van BZK heeft VNO/NCW via haar Nieuwsbrief Nederlandse

⁶ 370 van de destijds 415 gemeenten (88,7% van de kiesgerechtigden) hebben informatie aangeleverd.

⁷ TK 2011–2012, 31 142, nr. 33 blz. 14

⁸ Het verschijnen van gesponsorde links bij intikken van zoekwoorden gerelateerd aan adressen vanuit het buitenland.

bedrijven voor de gedetacheerde Nederlander in het buitenland, geïnformeerd over het registratieproces⁹.

Uit de cijfers in bijlage 8a kan worden afgeleid dat er sprake is van een lichte toename van het aantal kiezers dat vanuit het buitenland deelneemt (4% t.o.v. 2010). Meer dan de helft van kiezers heeft gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheid hun registratieformulier ingescand via de mail aan de gemeente Den Haag te sturen. Opvallend is verder dat het aantal ongeldige stemmen aanzienlijk is afgenomen. Dit is mogelijk het gevolg van het verduidelijken van de instructie om rood schrijfmateriaal te gebruiken. De tekst **ROOD SCHRIJFMATERIAAL** is daarbij vet en in hoofdletters gedrukt. Er zijn minder briefstembureaus ingesteld dan bij de verkiezing in 2010. Dit keer alleen bij ambassades in landen waar zich minimaal 50 kiezers hadden geregistreerd. In de andere landen buiten Europa heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken kiezers de mogelijkheid geboden de briefstembescheiden enkele dagen voor de deadline van 12 september 2012 naar de ambassade te sturen teneinde deze tijdig via een koeriersdienst naar de gemeente Den Haag te sturen.

8. Stempassen

Zoals mijn voorganger u op 31 augustus 2012 heeft bericht (zie Kamerstukken 2011–2012, 33 000 VII, nr 127) zijn er twee variaties van de stempas in omloop geweest. Dit is veroorzaakt door een fout in het productieproces van de stempassen, waarbij de betreffende leverancier van een aantal gemeenten het model van de provinciale statenverkiezingen 2011 als basis heeft gebruikt. De tekst op de stempas was wel aangepast aan het model voor de Tweede Kamerverkiezingen 2012. Alle gemeenten hebben van het ministerie van BZK allemaal het juiste model van de stempas ontvangen. Dit model is vervolgens door deze gemeenten beschikbaar gesteld aan hun leverancier, respectievelijk drukker. Zowel de leverancier als de gemeenten, hebben tijdens het productieproces in onvoldoende mate gecontroleerd dat het juiste model werd gebruikt. In totaal is de fout geconstateerd in de stempassen van 50 gemeenten. De uiterlijke kenmerken van beide in omloop zijnde variaties verschilde in geringe mate, tekstueel waren beide gebruikte variaties wel identiek. Zoals ook in eerder genoemde brief staat, zijn de gemeenten, nadat het ministerie van BZK kennis kreeg van de fout, hierover ingelicht, zodat de stembureauleden de controle op de echtheid van de stempassen hebben kunnen uitvoeren. In de praktijk is niet gebleken dat zich problemen hebben voorgedaan.

In de brief van 31 augustus 2012 is tevens melding gemaakt van andere incidenten rondom de productie en bezorging van stempassen. Ook de Kiesraad heeft die incidenten in zijn evaluatie opgemerkt. Zoals aangekondigd is bij de betreffende gemeenten via ambtsberichten hierover nadere informatie opgevraagd. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage 9. Hieruit blijkt dat uiteindelijk in alle gevallen (vervangende) stempassen aan de desbetreffende kiezers zijn verstrekt.

Ik memoreer dat bij uitbesteding van werkzaamheden, de gemeenten volledig verantwoordelijk zijn voor het resultaat en derhalve nauwgezet het werk van de leverancier dienen te controleren om fouten op te sporen en tijdig te herstellen.

Ik ga er vanuit dat de gemeenten lering uit de incidenten trekken die zich hebben voorgedaan en ze voor de komende verkiezingen de controle beter inrichten.

⁹ Voor informatie over de inzet van alle communicatiemiddelen, verwijs ik naar bijlage 8.

9. Digitale beschikbaarheid van formulieren m.b.t. het verkiezingsproces.

In het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor burgers is de beschikbaarheid van digitale formulieren bij gemeenten in kaart gebracht. Het gaat daarbij om de formulieren voor het aanvragen van een kiezerpas (formulier K-6), een schriftelijke volmacht (formulier L-8) en formulier M-3 voor de aanvraag voor briefstemmen.

Uit het onderzoek blijkt dat van de in totaal 337 gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, 295 gemeenten (88%) de formulieren voor het aanvragen van een kiezerspas en schriftelijke volmacht via de gemeentelijke website beschikbaar stellen. In 232 gemeenten (69%) is ook het formulier voor het aanvragen van briefstemmen, voor kiezers die op de dag van stemming in het buitenland verblijven digitaal beschikbaar. De gemeenten die geen formulieren hebben geplaatst op hun website noemen als reden, dat er weinig gebruik van wordt gemaakt, tijdgebrek en de mogelijkheid een persoonlijke toelichting te geven wanneer burgers het formulier fysiek moeten ophalen.

Het digitaal beschikbaar stellen van een formulier betekent niet vanzelfsprekend dat de burger ook de mogelijkheid heeft het formulier digitaal in te vullen en terug te sturen naar de gemeente. Bij 20 gemeenten (7%) wordt gebruik gemaakt van DigiD en een interactief formulier. Bij 209 gemeenten (72%) kan het ingescande formulier per mail worden teruggestuurd. De 59 gemeenten (20%) die het digitaal opsturen van de formulieren niet mogelijk hebben gemaakt (noch via DigiD, noch per e-mail), geven als redenen dat de tijd te kort was om dit te realiseren óf dat zij veronderstellen dat de wetgeving een zogenaamde «natte handtekening» van de burger vereist¹⁰.

Het aanbod van de digitale beschikbaarheid van formulieren voor de verkiezingen is voor het eerst gemeten. De uitkomst hiervan is positief en betekent dat sprake is van een afname van de administratieve lasten voor de burgers. Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is mijn inzet dat alle gemeenten deze formulieren digitaal aanbieden. Ik zal tevens stimuleren dat gemeenten er voor zorg dragen dat de formulieren ook daadwerkelijk digitaal kunnen worden ingevuld en ingediend.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹⁰ *De Algemene wet bestuur regelt dat het besuursorgaan zelf kan besluiten de digitale weg open te stellen.*