KIESRAAD

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

KIESRAAD

Datum
15 maart 2021

Ons kenmerk
2021-0000152439

Onderwerp
Spoedadvies over de terzijdelegging van briefstemmen

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

Vanaf vrijdagavond 12 maart 2021 is het mogelijk dat er de briefstembureaus in gemeenten de zogenoemde vooropening verrichten. Bij deze vooropening worden de stempluspas en het briefstembiljet uit de retourenvelop gehaald en wordt beoordeeld of het briefstembiljet in de stembus wordt gedaan. De daadwerkelijke telling van de geldige, ongeldige en blanco briefstemmen wordt op woensdag 17 maart 2021 gedaan.

Bij de vooropeningen die het afgelopen weekend hebben plaatsgevonden, is gebleken dat veel briefstemmen terzijde zijn gelegd om één specifieke reden. Het gaat om gevallen waarbij in de retourenvelop alleen een zogenoemde 'briefstembiljetenvelop' is gevoegd en de stempluspas niet los is aangetroffen. Het vermoeden is dat de kiezers zowel de stempluspas als het briefstembiljet tezamen in de briefstembiljetenvelop hebben gestoken. De huidige instructie verzet zich ertegen om de briefstembiljetenvelop te openen.

In uw verzoek van 15 maart 2021 heeft u de Kiesraad gevraagd om op zeer korte termijn spoedadvies uit te brengen over een aangepaste instructie waarmee het mogelijk wordt in deze gevallen de briefstembiljetenvelop te openen om na te gaan of alle stembescheiden samen in die envelop zitten. Het advies van de Kiesraad treft u hierbij aan.

Idealiter is de instructie voor de vooropening door briefstembureaus ruim vooraf bekend. Zodoende kan de beoordeling van briefstemmen overal op dezelfde wijze plaatsvinden. Dat u in dit geval een hernieuwde instructie voorstelt is gelet op de ervaringen van het afgelopen weekend begrijpelijk.

Huidige instructie

Een kiezer die op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: de Tijdelijke wet) per brief mag stemmen, ontvangt van de gemeente:

a. een briefstembiljet;
b. een geadresseerde retourenveloppe;
c. een stempluspas;
d. een enveloppe voor het stembiljet (ook wel: briefstembiljetenvelop); en
e. een handleiding voor de kiezer.

In de handleiding wordt uitgelegd dat de kiezer het briefstembiljet (a) in de briefstembiljetenvelop (d) doet. Deze envelop wordt vervolgens samen met de stempluspas (c) in de retourenvelop gestopt.[1] Deze envelop wordt vervolgens naar het briefstembureau gestuurd. Alvorens met de beoordeling van de briefstembiljetten te beginnen, doet het briefstembureau een vooropening. De retourenvelop wordt hierbij geopend en er wordt gekeken of de briefstem in de stembus kan of dat deze terzijde moet worden gelegd. Deze stap komt overeen met het controleren van de toelating van een kiezer tot het stemhokje. De redenen voor terzijdelegging zijn in artikel 11h van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 opgenomen:

> ***Artikel 11h. (Terzijdelegging retourenveloppen)***
> *1 Indien de retourenveloppe niet alle stembescheiden bevat, de stempluspas niet echt is of het nummer van de stempluspas voorkomt in het uittreksel van ongeldige stempassen, doet het lid van het briefstembureau de aangetroffen bescheiden, zonder het stembiljet in te zien of zonder de enveloppe met het stembiljet te openen, wederom in de retourenveloppe en legt hij deze, na haar te hebben verzegeld, terzijde.*
> *2 Indien in een retourenveloppe stembescheiden van meer personen zijn gevoegd, waarvan er een of meer niet aan de bij of krachtens de Kieswet dan wel deze wet gestelde eisen voldoen, of waarvan het aantal stembescheiden niet overeenkomt met het aantal stembiljetten, onderscheidenlijk enveloppen met stembiljet, legt het lid van het briefstembureau de aangetroffen bescheiden, zonder het stembiljet in te zien of zonder de enveloppe met het stembiljet te openen, wederom in de retourenveloppe en legt hij deze, na haar te hebben verzegeld, eveneens terzijde.*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gemeenten, die de verkiezingen organiseren en uitvoeren, op 3 februari 2021 een nieuwsbrief gestuurd met de factsheet hoe tijdens de vooropening te handelen. Hierin is opgenomen dat de briefstem terzijde wordt gelegd als in de retourenvelop alleen een briefstembiljetenvelop met het briefstembiljet wordt aangetroffen. De briefstembiljetenvelop zelf mag dus niet worden geopend om te controleren of alle bescheiden hier misschien in zitten. Dit is in de factsheet als volgt opgenomen:

[1] Artikel 11c van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19.

Stemgeheim en toegankelijkheid

Het is de vraag of deze handelswijze wordt voorgeschreven door artikel 11h van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19, of dat gemeenten ook zodanig kunnen worden geïnstrueerd dat zij deze briefstembiljetenvelop mogen openen om te controleren of zowel de stempluspas als het briefstembewijs hier samen in zitten. Naar de mening van de Kiesraad is dit het geval. Volgens de Kiesraad schrijft de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 niet voor dat de briefstem terzijde moet worden gelegd enkel omdat alleen een briefstembiljetenvelop wordt aangetroffen. Gelet hierop, dient het briefstembureau deze envelop te openen om vast te stellen of alle briefstembescheiden door de kiezer zijn opgestuurd. Dit zou een nieuwe instructie nodig maken.

De Kiesraad is van mening dat zo'n nieuwe instructie in overeenstemming zou zijn met de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19. Het briefstembureau moet deze envelop open maken om vast te stellen of alle briefstembescheiden door de kiezer zijn opgestuurd. Pas als de retourenveloppe niet alle briefstembescheiden bevat, moet deze terzijde worden gelegd op grond van artikel 11h, eerste lid, van de Tijdelijke wet.

Het openen van de briefstembiljetenvelop moet niet lichtvaardig worden gedaan. De envelop beschermt namelijk het stemgeheim van de briefstemmer. Echter zou het terzijdeleggen van de briefstem de briefstemmer evenzeer benadelen. De stem gaat dan namelijk verloren. Feitelijk is het openen van de briefstembiljetenvelop om te controleren of deze alle stembescheiden bevat, een afweging tussen deze twee belangrijke kernwaarden van het verkiezingsproces: de toegankelijkheid van de stemming en het stemgeheim van de kiezer.

In de toelichting op artikel 11h van de Tijdelijke wet staat dat de procedure voor terzijdelegging van briefstemmen vergelijkbaar is met de procedure voor briefstembureaus die de stemmen van kiezers buiten Nederland verwerken.[2] De procedure voor briefstembureaus voor kiezers buiten Nederland is in artikel M 11 van de Kieswet opgenomen en komt inhoudelijk overeen. Het artikel M 11 van de Kieswet kent een langer bestaan en biedt ook meer aanknopingspunten om vast te stellen of de waarborging van het stemgeheim zich verzet tegen het openen van de briefstembiljetenvelop om vast te stellen of daarin alle briefstembescheiden zijn gevoegd.

Tot 2001 hoefden briefstembiljetten van kiezers buiten Nederland niet in een aparte envelop en mochten ze samen met de stempas los in de retourenvelop. Uit evaluaties bleek toen dat kiezers het stemgeheim onvoldoende gewaarborgd vonden. De Kiesraad heeft daar indertijd bij aangetekend dat het stemgeheim door de manier van vouwen van het stembiljet en de werkwijze van het briefstembureau ook in die gevallen voldoende was gewaarborgd.[3] Ook nu is het mogelijk dat kiezers het stembiljet los in de retourenvelop doen. Op grond van de huidige Tijdelijke wet steekt het briefstembureau bij de vooropening het stembiljet dan in

[2] *Kamerstukken II* 2020/21, 35654, 3, p. 36.
[3] Advies verlenging termijn tussen kandidaatstelling en stemming (advies van 5 oktober 1999, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 1999. De reden voor de Kiesraad om toch met de extra envelop in te stemmen was omdat die extra waarborg tegen de schending van het stemgeheim voor een toenemend vertrouwen bij de stemmer zou zorgen.

de stembus zonder het biljet in te zien.[4] Minimaal vier stembureauleden zijn betrokken bij correcte uitvoering van de vooropening. De Kiesraad vindt dat het stemgeheim onder deze omstandigheden voldoende is gewaarborgd als de briefstembiljetenvelop alleen geopend moet worden om vast te stellen of alle stembescheiden zijn bijgevoegd.

Overigens is dit, gebaseerd op artikel M 11 van de Kieswet, al gangbare praktijk bij de beoordeling van de stembiljetten van kiezers buiten Nederland. Door ook de briefstembureaus binnen Nederland op vergelijkbare wijze te instrueren, wordt bereikt dat alle briefstemmen, ongeacht of die vanuit Nederland of vanuit het buitenland zijn uitgebracht, op dezelfde manier beoordeeld.

Slot

Momenteel zijn er al briefstembureaus die de vooropening deels al hebben verricht. Zij hebben de retourenveloppen apart gehouden die terzijde zijn gelegd omdat de stempluspas ogenschijnlijk ontbrak. Het is voor deze briefstembureaus praktisch mogelijk om die specifieke retourenveloppen opnieuw te bekijken en nu ook de briefstembiljetenvelop te openen om te controleren of daarin zowel de stempluspas als het briefstembiljet zijn gevoegd. Gezien het feit dat hiertoe momenteel nog de praktische mogelijkheid bestaat en het feit dat het op basis van de wet gerechtvaardigd is om de briefstembiljetenvelop te openen, adviseert de Kiesraad u om uw instructie op dit punt aan gemeenten te herzien.

DE KIESRAAD,
voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur

[4] Artikel 11g, vierde lid, van de Tijdelijke wet.