



Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten

NEDERLAND

VERVROEGDE PARLEMENTSVERKIEZINGEN

12 september 2012

RAPPORT VAN DE OVSE/ODIHR VERKIEZINGSWAARNEMINGSMISSIE



Warschau
16 november 2012

INHOUDSOPGAVE

I.	SAMENVATTING	1
II.	INLEIDING EN DANKBETUIGINGEN	2
III.	ACHTERGROND	3
IV.	KIESSTELSEL EN JURIDISCH KADER.....	4
A.	KIESSTELSEL	4
B.	JURIDISCH KADER.....	4
C.	KIESRECHT	5
D.	DEELNAME VAN VROUWEN.....	6
E.	STEMMEN BIJ VOLMACHT	7
F.	STEMMEN IN HET BUITENLAND.....	8
V.	VERKIEZINGSADMINISTRATIE	8
A.	OVERZICHT	8
B.	KIEZERSREGISTRATIE	9
C.	REGISTRATIE VAN KANDIDATENLIJSTEN.....	10
VI.	VERKIEZINGSCAMPAGNE	11
VII.	PARTIJ- EN CAMPAGNEFINANCIERING	12
VIII.	MEDIA.....	13
A.	OVERZICHT	13
B.	JURIDISCH KADER VOOR DE MEDIA.....	14
C.	BERICHTGEVING IN DE MEDIA OVER DE VERKIEZINGEN	15
IX.	KLACHTEN EN BEROEP	16
X.	DAG VAN DE VERKIEZINGEN.....	18
	BIJLAGE 1: OFFICIËLE RESULTATEN VAN DE VERKIEZINGEN.....	20
	OVER DE OVSE/ODIHR	21

NEDERLAND
VERVROEGDE PARLEMENTSVERKIEZINGEN
12 september 2012

Rapport van de OVSE/ODIHR-Verkiezingswaarnemingsmissie¹

I. SAMENVATTING

Naar aanleiding van een uitnodiging van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (OVSE/ODIHR) een Verkiezingswaarnemingsmissie (Election Assessment Mission, EAM) naar Nederland gestuurd voor de vervroegde parlementsverkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 september 2012.

De vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer van het parlement verliepen op een open, pluralistische en transparante wijze en kiezers hadden een ruime keuze aan politiek opties. Het verkiezingsproces profiteerde van een hoge mate van publiek vertrouwen. De campagne was actief en open, en werd gevoerd met respect voor de fundamentele vrijheden van vereniging, vergadering en meningsuiting. In de periode waarin het nieuws wordt gedomineerd door de financiële crisis waren economisch herstel en de rol van de Europese Unie de overheersende onderwerpen in de campagne en politieke toespraken. De media besteedden uitgebreid aandacht aan de verkiezingscampagne, onder meer door middel van een aantal televisiedebatten.

Hoewel het juridische kader een degelijke basis biedt voor het organiseren van democratische verkiezingen, zou het kunnen profiteren van verdere verbeteringen, met name met betrekking tot het organiseren van de verkiezingscampagne, het stemmen bij volmacht, financiering van politieke partijen, en de behandeling van klachten en beroepen in het verkiezingsproces. Het debat over een hervorming van het kiesstelsel is gaande en het nieuwe parlement moet een aantal aanpassingen aan het juridische kader overwegen, waaronder die ter verbetering van de transparantie en controleerbaarheid van partijfinanciën. Echter, er zijn verdere verbeteringen mogelijk dan deze die besproken worden, om de wetgeving meer volledig in overeenstemming te brengen met de OVSE-verplichtingen en andere internationale normen.

De EAM van het OVSE/ODIHR heeft geen specifieke beschuldigingen ontvangen betreffende een onjuist gebruik van het stemmen per volmacht in deze verkiezingen. De schaal van het gebruik daarvan, waaronder opmerkelijke verschillen tussen de verschillende gemeenschappen, en de bedreigingen die dit met zich meebrengt voor het stemgeheim en de gelijkheid van de stemming zijn echter een bron van zorg. Een besluit van de autoriteiten om het aantal stemmen bij volmacht in kaart te brengen is een welkome stap om de precieze mate waarin het stemmen bij volmacht wordt gebruikt te bepalen. Desalniettemin blijft, in de praktijk, het onvoorwaardelijke gebruik van het volmachtstemmen strijdig met de OVSE-afspraken.

De organiserende instanties van de verkiezingen werden door de meerderheid van de betrokkenen beschouwd als onpartijdig en professioneel. De verkiezingsadministratie is gedecentraliseerd, met diverse nationale en lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor

¹ De Engels versie van dit rapport is de enige officiële document. De beschikbare vertaling in het Nederlands is niet officieel .

verschillende aspecten van het proces. Er bestond een algemeen vertrouwen in de kwaliteit van de kiezer en de verblijfsgegevens, en in de mechanismen van controleerbaarheid op de verkiezingsdag. De registratie van partij-aanduidingen en kandidatenlijsten was toereikend en transparant.

De berichtgeving over de verkiezingscampagne door de media was uitgebreid en bood de burgers toegang tot verschillende politieke opvattingen en de mogelijkheid om een goed geïnformeerde keuze te maken. De publieke omroepen verleenden, in overeenstemming met de wetgeving, in alle kieskringen gratis zendtijd aan de deelnemende politieke partijen. De rol van uitgebreid bekeken televisiedebatten die door publieke en private omroepen worden georganiseerd als een belangrijke campagnemethode werd benadrukt door de gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM. Echter, de niet-parlementaire partijen spraken hun onvrede uit over het feit dat ze niet voor de belangrijkste debatten zijn uitgenodigd.

Het huidige systeem van de financiering van politieke partijen is vrij liberaal, er gelden geen limieten ten aanzien van donaties of uitgaven. Diverse gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM waren bezorgd dat dit de niet-parlementaire partijen die geen subsidies ontvangen kan benadelen, waardoor pluralisme en politiek debat mogelijk worden verminderd. Verschillende aanbevelingen en voorstellen voor aanpassingen zijn in de afgelopen jaren voorgelegd teneinde de doorzichtigheid en controleerbaarheid van partijfinanciën te verbeteren. Een wetsvoorstel Financiering Politieke Partijen is door de Tweede Kamer aangenomen, maar is op het moment van het schrijven van dit rapport nog niet door de Eerste Kamer goedgekeurd.

De gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM spraken het vertrouwen uit in het werk van organen die betrokken waren bij de evaluatie van verkiezingen-gerelateerde geschillen. Echter, een aantal tekortkomingen in de bepalingen inzake de rechterlijke behandeling van klachten en beroepen zouden profijt kunnen trekken van een herziening. Het ontbreken van een mogelijkheid om in beroep te gaan bij een gerechtelijke instantie tegen administratieve beslissingen met betrekking tot alle verkiezingskwesties, van formele mechanismen voor de beoordeling van klachten van verkiezingscommissies, en van duidelijke termijnen voor de indiening en beoordeling van klachten en beroepen - beperkte de doeltreffendheid van de wettelijke beroepsmogelijkheden.

Overeenkomstig de methodologie van het OVSE/ODIHR heeft de EAM geen uitgebreide en systematische waarneming van het verloop van de verkiezingsdag uitgevoerd. De missieleden hebben niettemin op de verkiezingsdag een beperkt aantal stemlokalen bezocht en stelden dat het verkiezingsproces ordentelijk en transparant verliep, hoewel er een aantal kleine kwesties, zoals een gebrek aan uniformiteit in de telprocedures, zijn vastgesteld.

Verschillende aanbevelingen in dit rapport geven aan hoe het verkiezingsproces verder kan worden verbeterd. Het OVSE/ODIHR staat klaar om de Nederlandse autoriteiten te ondersteunen in hun inspanningen om deze aanbevelingen nader uit te werken.

II. INLEIDING EN DANKBETUIGINGEN

Op 24 mei 2012 werd het OVSE/ODIHR uitgenodigd door de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden om de vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer van het Nederlandse Parlement van 12 september waar te nemen. Het OVSE/ODIHR heeft een missie ter beoordeling van de behoeften (Needs Assessment Mission,

NAM) naar Nederland van 20 tot 22 juni 2012 ondernomen. Op basis van de aanbevelingen van deze missie heeft het OVSE/ODIHR een verkiezingswaarnemingsmissie (Election Assessment Mission, EAM) van 30 augustus tot 15 september 2012 ingezet.²

De OVSE/ODIHR-EAM missie stond onder leiding van ambassadeur Lubomir Kopaj en bestond uit een team van vijf verkiezingsexperts uit verschillende deelnemende staten. De EAM was gevestigd in Den Haag en bezocht ook Amsterdam, Utrecht, Hilversum, Delft en Leiden.

Het OVSE/ODIHR wil het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Parlement, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Kiesraad (centraal stembureau), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Commissie gelijke behandeling, de vertegenwoordigers van lokale overheden, politieke partijen, media, maatschappelijke organisaties en andere gesprekspartners bedanken voor de samenwerking met en bijstand aan de OVSE/ODIHR-EAM.

III. ACHTERGROND

Nederland is een constitutionele monarchie met een tweekamerstelsel (*Staten Generaal*). De Eerste Kamer der Staten-Generaal (de *Senaat* of de Eerste Kamer) bestaat uit 75 leden die niet rechtstreeks door de bevolking maar door de leden van de 12 Provinciale Staten worden gekozen voor een termijn van vier jaar.³ De Tweede Kamer der Staten-Generaal (de *Tweede Kamer*) bestaat uit 150 leden die rechtstreeks worden gekozen voor een termijn van vier jaar op basis van systeem van voorkeurstemmen (open list), evenredige vertegenwoordiging.

Nederland geniet een hoge mate van politiek pluralisme met tien politieke partijen en een onafhankelijke éénpersoonsfactie in de aftredende Tweede Kamer. Nederlandse kabinetten (regeringen) werden altijd gevormd door coalities, aangezien geen partij ooit een absolute meerderheid heeft behaald. Het minderheidskabinet dat na de vervroegde parlementsverkiezingen van 09 juni 2010 is gevormd bestond uit de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de Christen-Democratisch Appèl (CDA). Deze partijen werden gesteund door de Partij voor de Vrijheid (PVV).⁴

Op 27 April 2012 werd door de ministerraad een besluit genomen over te gaan tot vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer en verkiezingen op 12 september, nadat het minderheidskabinet het niet is gelukt om een voorstel voor bezuinigingsmaatregelen door te voeren. Na zeven weken van onderhandelingen tussen de drie partijen stapte de PVV-leider uit het onderhandelingsproces, waarmee hij de steun van zijn partij voor de minderheidscoalitie introk. Kort na het vallen van het kabinet hebben de VVD, CDA, GL, D66 en de CU overeenstemming bereikt over een ontwerp-begroting voor 2013. Het kabinet bleef regeren als een demissionair kabinet totdat er een nieuwe regering zou kunnen worden gevormd.

² Alle rapporten van het OVSE/ODIHR over verkiezingen in Nederland zijn beschikbaar op: <http://www.osce.org/odihr/elections/netherlands>.

³ De laatste verkiezingen voor de Eerste Kamer vonden plaats op 23 mei 2011.

⁴ De VVD had in de Tweede Kamer 31 zetels, de CDA 21 en de PVV 23. Andere partijen in de aftredende Tweede Kamer waren: de Partij van de Arbeid (PvdA) met 30 zetels, de Socialistische Partij (SP) met 15 zetels, de Democraten 66 (D66) met 10 zetels, de Groen Links (GL) met 10 zetels, de ChristenUnie (CU) met 5 zetels, de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) met 2 zetels, en de Partij voor de Dieren (PvdD) met 2 zetels. Er was ook een onafhankelijk lid van de Tweede Kamer, nadat hij uit de PVV-groep stapte.

Traditioneel lag het initiatief voor de formatie van de regering bij de vorst (koning/koningin) die een *rapporteur* voor deze taak benoemde. Op 19 maart 2012 heeft het parlement een besluit genomen dat het parlement voortaan zelf de rol van de vorst in dit kader zal nemen.⁵

Voor de eerste keer konden inwoners van de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hun stem bij de parlementsverkiezingen uitbrengen. Dit gebeurde na een referendum waarin deze eilanden hebben gekozen voor nauwere banden met Nederland,⁶ nadat de Nederlandse Antillen - een voormalig land binnen het Koninkrijk der Nederland in de Caraïben - in oktober 2010 uit elkaar vielen.⁷

IV. KIESSTELSELEN EN JURIDISCH KADER

A. KIESSTELSELEN

De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks op basis van systeem van voorkeurstemmen (open list), evenredige vertegenwoordiging gekozen. Hoewel Nederland, voornamelijk voor administratieve doeleinden, in 20 kieskringen is verdeeld, wordt het land beschouwd als een enkele kieskring (*single constituency*). De zetels worden op het nationale niveau verdeeld over de verschillende lijsten die boven een natuurlijke drempel komen.⁸ Eventuele resterende zetels worden dan volgens het volgens de d'Hondt-methode verdeeld.

Nadat het totale aantal zetels voor elke partij is vastgesteld, worden de zetels onder de kandidaten volgens hun volgorde op de lijst verdeeld. Kandidaten die ten minste 25 procent van de kiesdeler (quotiënt) - 0,1667 procent van de geldige stemmen - hebben gehaald worden als automatisch gekozen verklaard, ongeacht hun positie op de lijst.⁹

B. JURIDISCH KADER

De Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden garanderen fundamentele rechten en vrijheden, waaronder de beginselen van gelijk kiesrecht en de geheimhouding van de stemming. Ze definiëren ook het kiesstelsel en de voorwaarden voor verkiesbaarheid. Het actief en passief kiesrecht en verkiezingsprocedures worden verder bepaald door de "Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen" (hierna: de Kieswet) zoals gewijzigd in 1998, 2005, 2009 en 2011. Het verkiezingsproces wordt verder geregeld door de Wet subsidiëring politieke partijen 1999, de Algemene wet

⁵ Het parlement zal eerst een debat moeten voeren over de verkiezingsresultaten, vervolgens een *rapporteur* aanwijzen die de onderhandelingen tussen de partijen over een mogelijke coalitieregering zal leiden en daarna aan het parlement rapporteren. De minister-president (premier) zal nog steeds door de vorst worden aangewezen, terwijl de mogelijkheid zal bestaan tot het indienen van een motie van wantrouwen in het parlement tijdens zijn benoeming.

⁶ In het resultaat zijn de eilanden bij een 20^{ste} kieskring, genaamd Bonaire, opgenomen.

⁷ Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de 4 landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

⁸ De natuurlijke drempel voor deze verkiezingen was 62.829 stemmen. Het quotiënt wordt berekend door 100 procent (dat de geldige stemmen vertegenwoordigt) te delen door 150 (het aantal zetels).

⁹ In het verleden zijn slechts een paar relatief goed bekende kandidaten erin geslaagd om zetels met voorkeurstemmen te behalen. In deze verkiezingen hebben twee kandidaten de vereiste 15.708 voorkeurstemmen gehaald, maar alleen één daarvan een zetel kreeg, omdat de partij van de tweede kandidaat niet boven de natuurlijke drempel kwam.

bestuursrecht 2009, en het Wetboek van Strafrecht, organieke wetten op de rechterlijke rechtsvordering, en het Kiesbesluit 1989 dat verkiezingen-gerelateerde wetgeving verenigt.¹⁰

De Grondwet integreert formeel internationale wetten in de wet. Nederland is partij bij een aantal internationale verdragen en conventies, met name het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Europees Verdrag voor de Mensenrechten (EVRM) en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Nederland heeft echter het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) en het daarbij behorende facultatief protocol nog niet geratificeerd.

Het juridische kader is over het algemeen in overeenstemming met de OVSE-verplichtingen en andere internationale standaarden voor democratische verkiezingen. Hoewel betrokkenen geen bijzondere redenen tot bezorgdheid in dit opzicht hebben aangegeven, zouden sommige aspecten voordeel kunnen hebben bij een herziening, waaronder de bepalingen met betrekking tot stemmen bij volmacht, mechanismen voor klachten en beroepen, en de bepalingen inzake financiering van de verkiezingscampagne (zie de desbetreffende hoofdstukken).

De gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM merkten op dat er voortdurend discussie was over de hervorming van de kieswet en dat een conceptvoorstel van de wet betreffende wijziging van de Kieswet klaar lag om door de nieuwe volksvertegenwoordiging te worden beoordeeld. Een wetsvoorstel ter bevordering van de algemene transparantie van donaties en subsidiëring van politieke partijen werd door de Tweede Kamer in april 2012 aangenomen en wachtte op goedkeuring door de Eerste Kamer op het moment van het schrijven van dit rapport. Geen van beide wetsvoorstellen was van toepassing op de verkiezingen 2012, die binnen hetzelfde juridische kader als de verkiezingen 2010 werden uitgevoerd.

C. KIESRECHT

De wetgeving verleent het recht om te stemmen bij parlementaire verkiezingen aan burgers boven de leeftijd van 18 jaar, tenzij ze uit het stemrecht ontzet zijn als gevolg van het uitzitten van een strafrechtelijke veroordeling. In het bijzonder kunnen mensen die veroordeeld zijn voor bepaalde misdrijven en tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar hun stemrecht tijdelijk verliezen door een gerechtelijk vonnis.

De Kieswet voorziet in de mogelijkheid voor mensen met een lichamelijk handicap, waaronder een visuele beperking, om bijstand (ondersteuning) in het stemlokaal te vragen. Dit recht is echter niet verleend aan kiezers met een verstandelijke handicap, die zonder ondersteuning moeten stemmen.¹¹ Ook analfabete kiezers of degenen die geen Nederlands kunnen lezen mogen geen hulp bij stemmen ontvangen.

¹⁰ Deze omvatten de Modellenregeling Kieswet en Kiesbesluit 2010.

¹¹ Artikel 29 van het VN-Gehandicaptenverdrag stelt dat "De Staten die Partij zijn garanderen personen met een handicap politieke rechten en de mogelijkheid deze op voet van gelijkheid met anderen te genieten, en verplichten zich: a. te waarborgen dat personen met een handicap effectief en ten volle kunnen participeren in het politieke en openbare leven, hetzij rechtstreeks, hetzij via in vrijheid gekozen vertegenwoordigers, met inbegrip van het recht, en de gelegenheid, voor personen met een handicap hun stem uit te brengen en gekozen te worden, onder andere door: ...iii. de vrije wilsuiting van personen met een handicap als kiezers te waarborgen en daartoe, waar nodig, op hun verzoek ondersteuning toe te staan bij het uitbrengen van hun stem door een persoon van hun eigen keuze." Zie op: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#29>.

Om de deelname van kiezers met een verstandelijke handicap te vergemakkelijken, kan worden overwogen om de richtlijnen inzake het ondersteunen van verstandelijk gehandicapte kiezers te wijzigen.

Om het passief kiesrecht te hebben, moeten kandidaten ouder dan 18 jaar zijn of deze leeftijd tijdens het mandaat bereiken. In het laatste geval worden dergelijke verkozen kandidaten op een "reservelijst" geplaatst en mogen hun zetel innemen zodra zij 18 jaar oud worden.

De Kieswet bevat uitgebreide bepalingen ter vergemakkelijking van het algemeen kiesrecht door stemmen vanuit het buitenland, mobiel stemmen, alsook stemmen door kiezers die opgenomen zijn in een ziekenhuis mogelijk te maken.

D. DEELNAME VAN VROUWEN

Gedurende een aantal jaren is er een juridisch geschil gaande tussen de SGP en de Nederlandse staat. Deze partij liet geen vrouwelijke kandidaten op zijn lijst toe.¹² Na een aantal procedures in verschillende rechtbanken heeft de Hoge Raad op 9 april 2010 geoordeeld dat de SGP vrouwen moet toestaan het passief kiesrecht te genieten en dat de staat ervoor moet zorgen dat vrouwen dit recht in de praktijk kunnen uitoefenen.¹³

Op 10 juli 2012 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het door de SGP tegen de uitspraak van de Hoge Raad ingediende verzoek niet-ontvankelijk verklaard.¹⁴ Het EHRM heeft ook opgemerkt dat geen maatregelen zijn genomen om de SGP te dwingen vrouwelijke kandidaten toe te laten en dat, in feite, de regering zijn beslissing openbaar heeft gemaakt om zich te onthouden van dergelijke maatregelen. Het EHRM heeft afgezien van het bepalen welke stappen de regering eventueel dient te nemen om een einde te maken aan de huidige situatie. De SGP heeft de OVSE/ODIHR-EAM geïnformeerd dat zij nu overweegt om een beroep bij de Grote Kamer van het EHRM in te stellen. Volgens het BZK zijn besprekingen met de SGP over deze kwestie in augustus 2012 begonnen.

In het licht van internationale verplichtingen en de recente beslissing van het EHRM dienen verdere inspanningen door de autoriteiten te worden geleverd om de gelijke deelname van

¹² Sinds de oprichting in 1918 is het standpunt van de SGP geweest om geen vrouwen als leden of op de kandidatenlijsten van de partij toe te staan. Sinds 1922 heeft de SGP constant één tot drie zetels in de Tweede Kamer gehouden. De partij kreeg overheidssubsidies totdat de Rechtbank 's-Gravenhage in 2005 heeft besloten dat dit moet worden gestopt vanwege het feit dat vrouwen geen lid van de partij mogen zijn. De SGP begon in 2006 vrouwen als partijlid toe te staan.

¹³ De Hoge Raad heeft op grond van artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) artikelen 2 en 25 van het IVBPR dat het standpunt van de SGP onaanvaardbaar is, ongeacht de religieuze overtuiging waarop het gebaseerd is.

¹⁴ De SGP heeft op grond van artikelen 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geklaagd dat de Hoge Raad haar en haar individuele leden het recht op vrijheid van godsdienst, het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging heeft ontnomen. In zijn uitspraak heeft het EHRM gesteld dat een politieke partij, onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zijn politieke doelen op twee voorwaarden kan nastreven: ten eerste, de middelen voor het bereiken van deze doelstellingen moeten wettelijk en democratisch zijn, ten tweede, de voorgestelde wijzigingen zelf moeten verenigbaar zijn met de fundamentele democratische beginselen. Een politieke partij die bezield wordt door de morele waarden die door een religie worden opgelegd kan niet, mits zij aan deze voorwaarden voldoet, worden beschouwd als intrinsiek in strijd met de fundamentele beginselen van democratie, zoals uiteengezet in het Verdrag. Zie het uitspraak van het EHRM op: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{"itemid":\["001-112340"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{).

vrouwen en mannen in het verkiezingsproces te waarborgen.

Desalniettemin geniet Nederland een hoge mate van deelname van vrouwen. In de aftredende Tweede Kamer waren 41 procent van de vertegenwoordigers vrouwen, terwijl onder de ministers 4 van de 12 vrouwen waren. In het nieuwe parlement zijn vrouwen goed voor 39 procent van de vertegenwoordigers.

E. STEMMEN BIJ VOLMACHT

De Kieswet bepaalt dat kiezers die niet persoonlijk hun stem kunnen uitbrengen, kunnen bij volmacht stemmen zonder dit te motiveren. Kiezers die in een gevangenis zitten kunnen alleen bij volmacht stemmen. Een gemachtigde die door een kiezer wordt aangewezen moet een kopie van een identiteitsbewijs en de stempas van de volmachtgever bij het stemlokaal tonen (zie hoofdstuk Kiezersregistratie). Kiezers kunnen als gemachtigde optreden voor maximaal twee andere kiezers; ze kunnen ook hun stembiljet op hetzelfde moment deponeren als de volmachtstemmen.

Al sinds lang wordt het stemmen bij volmacht breed gesteund door politieke partijen, de verkiezingsadministratie en kiezers.¹⁵ Ondanks voorzorgsmaatregelen blijft het stemmen bij volmacht een aantal problemen leveren. Het stemgeheim wordt geschonden omdat de kiezer zijn of haar keuze aan de gemachtigde bekend moet maken en de gelijkheid van de stemming staat ook onder druk. De kiezer heeft geen garantie dat de gemachtigde de stem op de verwachte manier zal uitbrengen. Ten slotte kan de maatregel het zogenaamde "groep-" of "familie-"stemmen onopzettelijk vergemakkelijken, waardoor sommige kiezers onder druk kunnen worden gezet of geïntimideerd.

De EAM van het OVSE/ODIHR heeft geen specifieke beschuldigingen ontvangen betreffende een onjuist gebruik van het stemmen per volmacht in deze verkiezingen. Echter, de schaal waarop het blijkbaar wordt gebruikt,¹⁶ opmerkelijke verschillen in het gebruik van volmachtstemmen tussen verschillende gemeenschappen,¹⁷ evenals de kwesties van het stemgeheim en de gelijkheid van stemmen zijn een bron van bezorgdheid. Deze situatie is strijdig met zowel leden 7.3 en 7.4 van het OVSE-Document van Kopenhagen 1990 als internationale verdragen waarbij Nederland partij is.¹⁸

De Kiesraad en het BZK hebben, hetgeen een welkome stap is, cijfers betreffende volmachtstemmen in deze verkiezingen gepresenteerd, onder meer gerangschikt op gemeente en stemlokaal. Dit moet de betrokkenen bij verkiezingen in staat stellen de gegevens te

¹⁵ Uit een onderzoek van 2011 van het Nederlandse Bureau voor de Statistiek, een officiële overheidsinstantie, bleek dat 84 procent van de burgers vond dat het stemmen bij volmacht moet worden gehandhaafd. Zie: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3325-wm.htm>.

¹⁶ Volgens het BZK enkele 10,5 procent van de kiezers hebben bij volmacht gestemd.

¹⁷ In het bovengenoemde onderzoek van de verkiezingen van 2006 is geschat dat 21 procent van kiezers in "niet-westerse gemeenschappen" bij volmacht hebben gestemd, het dubbele in vergelijking met het landelijk gemiddelde, en dat tot 25 procent van de vrouwen met "niet-westerse" achtergrond bij volmacht zou kunnen hebben gestemd.

¹⁸ Leden 7.3 en 7.4 van hetzelfde document bepalen dat de deelnemende Staten "algemeen en gelijkwaardig stemrecht garanderen voor alle volwassen burgers" en " ervoor zorgen dat de stemming geheim is of via een gelijkwaardige, vrije stemprocedure verloopt". Zie ook het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) (artikel 25); Algemene opmerking bij artikel 25 (alineas 20-22); Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Protocol 1 (artikel 3).

analyseren en gebieden te identificeren waar het systeem mogelijk open staat voor misbruik.

Het stemmen bij volmacht moet verder worden geregeld om de wetgeving meer in lijn te brengen met OVSE-verplichtingen en andere internationale standaarden voor democratische verkiezingen. Er kan, als een eerste stap, worden overwogen om de praktijk van stemmen bij volmacht te beperken tot het doel dat in de wet is vastgelegd, met name de bevordering van de deelname van de kiezers die verwachten hun stemlokaal op de dag van verkiezingen niet te kunnen bezoeken; bijvoorbeeld door een schriftelijke verklaring of het in persoon indienen van de aanvraag vóór de dag van verkiezingen te eisen.

F. STEMMEN IN HET BUITENLAND

Kiezers die buiten Nederland woonachtig zijn, kunnen in persoon, per post of bij volmacht stemmen. Om te kunnen stemmen, moeten ze niet later dan zes weken voor de verkiezingen een postregistratiecertificaat bij de burgemeester van 's-Gravenhage aanvragen. Kiezers die bij vorige verkiezingen een certificaat hebben aangevraagd, ontvangen automatisch een uitnodiging om opnieuw een aanvraag in te dienen. Bij deze verkiezingen zijn 48.374 aanvragen ingediend en hebben 35.898 mensen (88,7 procent) gekozen om in het buitenland te stemmen.¹⁹

Kiezers in het buitenland konden per post stemmen of hun poststemmen bij 27 buitenlandse stemlocaties doen (25 consulaten en 2 militaire bases) waar de stemmen ter plaatse werden geteld. Voor de eerste keer konden kiezers het aanvraagformulier voor per post stemmen online downloaden en het ondertekende en gescande formulier per e-mail retourneren. Echter, het postregistratiecertificaat werd naar kiezers in het buitenland nog steeds alleen per post gestuurd en bij het verlies van het certificaat kan een nieuw certificaat niet worden uitgegeven. Stembiljetten die door de kiezers in het buitenland per post werden gestuurd, moesten tot 15:00 uur op de verkiezingsdag bij het aangewezen hoofdstembureau in 's-Gravenhage aankomen.

V. VERKIEZINGSADMINISTRATIE

A. OVERZICHT

De verkiezingsadministratie is gedecentraliseerd en verspreid over enkele nationale en lokale instanties. De Kiesraad is een onafhankelijk orgaan bestaande uit zeven leden (drie vrouwen en vier mannen) die door de regering worden benoemd. De officiële rol van de Kiesraad (het centraal stembureau) tijdens deze verkiezingen was het registreren van de namen onder welke kandidaten aan de verkiezing zouden deelnemen, het bepalen van de volgorde van lijsten op het stembiljet en het vaststellen van de definitieve verkiezingsuitslag. Het ministerie van BZK hield toezicht op de administratie van de verkiezingen en was verantwoordelijk voor het uitvaardigen van relevante verordeningen, het verstrekken van scholingsmaterialen voor de commissies op lager niveau, en het ontvankelijk maken van de publieke opinie voor de verkiezingen. Politieke partijen spraken een hoge mate van vertrouwen uit in de verkiezingsadministratie.

¹⁹ 40.493 kiezers hebben zich ingeschreven om per post te stemmen, 4.920 om in persoon te stemmen en 2.961 om bij volmacht te stemmen.

Op het regionale niveau waren 20 hoofdstembureaus, één in elk kieskring, verantwoordelijk voor de registratie van kandidatenlijsten en het verzamelen van de resultaten in hun gemeenten in een tabelvorm. De hoofdstembureaus bestaan uit vijf leden die worden benoemd door het ministerie van BZK, en worden voorgezeten door de burgemeester van de stad waar het hoofdstembureau zich bevindt.

De 418 gemeenten hebben belangrijke verantwoordelijkheden en onafhankelijkheid bij het organiseren van verkiezingen. Ze zijn verantwoordelijk voor de registratie van kiezers, het bepalen van het aantal en de locatie van stemlokalen, en het bemannen van en opleiden van het personeel voor ongeveer 10.000 stembureaus. De Kieswet bepaalt dat ten minste 25 procent van de stembureaus toegankelijk moet zijn voor gehandicapten. Hoewel het ministerie van BZK scholingsmaterialen, waaronder interactieve e-learning gidsen, heeft geproduceerd en gedistribueerd, waren gemeenten niet verplicht om deze te gebruiken en hebben sommige gemeenten deze materialen met hun eigen aangevuld.

Hoewel het ministerie van BZK noch de Kiesraad technisch gezien rechtstreeks gezag hebben over verkiezingscommissies op lager niveau, hebben hoofdstembureaus en stembureaus regelmatig overleg met het ministerie gehad over technische en administratieve kwesties. Het ministerie van BZK en de Kiesraad hebben gezamenlijk een Informatiepunt georganiseerd dat advies en informatie aan verkiezingscommissies en gemeenten verstrekke over alle verkiezingen gerelateerde thema's.

De Kiesraad maakt de verkiezingsuitslagen bekend en stuurt deze voor evaluatie naar de Geloofsbrievencommissie van de aftredende Tweede Kamer. De Kiesraad heeft het recht om een volledige of gedeeltelijke hertelling te verzoeken. De Geloofsbrievencommissie bestudeert alle verslagen van de stemtelling en controleert op eventuele klachten. De commissie controleert ook of alle gekozen kandidaten gerechtigd zijn om lid van het Parlement te worden.²⁰ De definitieve uitslagen worden bevestigd door de aftredende Tweede Kamer, die de nieuwe parlementsleden op basis van de aanbevelingen van de Geloofsbrievencommissie goedkeurt.

B. KIEZERSREGISTRATIE

Gemeentelijke autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van kiezersregisters, die gebaseerd zijn op informatie gehaald uit het bevolkingsregister. De lijst van kiesgerechtigden wordt automatisch gegenereerd en constant bijgewerkt. Er waren 12.689.810 kiesgerechtigden geregistreerd voor deze verkiezingen.

Ten minste twee weken vóór de verkiezingsdag worden door gemeenten stempassen naar alle kiesgerechtigden gestuurd. Stempassen zijn gepersonaliseerde documenten met beveiligingskenmerken en kunnen niet worden gekopieerd, hoewel kiezers bij verlies een

²⁰ Voor een volledige lijst van deze criteria wordt verwezen naar "Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement", beschikbaar op http://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/geldigheidsdatum_07-06-2010. De OVSE/ODIHR-EAM 2010 beval aan dat "teneinde een volledige overeenstemming met lid 7.9 van het OVSE-Document van Kopenhagen 1990 te waarborgen, dat de Staten oproept om ervoor te zorgen dat die "dat kandidaten die het door de wet opgelegde aantal stemmen behalen in hun mandaat worden geïnstalleerd", aandacht dient te worden besteed aan de evaluatie van de procedures voor de benoeming van kandidaten met het doel om ervoor te zorgen dat potentiële kandidaten voldoen aan de wettelijke vereisten om lid van het Parlement te worden voordat zij op het stembiljet worden geplaatst."

nieuwe stempas kunnen aanvragen. Een kiezer kan stemmen in alle stembureaus van de gemeente waar hij/zij is geregistreerd, maar kan ook aanvragen om op alle andere locaties in het land te kunnen stemmen.²¹

Om een stem uit te brengen, moet een kiezer zijn of haar stempas en een door de staat afgegeven identiteitsbewijs²² aan een lid van het stembureau tonen die controleert of de stempas niet ongeldig is gemaakt.²³ Er zijn geen kiezerslijsten in de stembureaus en de controleerbaarheid wordt gewaarborgd door het behouden van de stempassen.

Er bestaat algemeen vertrouwen in de kwaliteit van kiezersregistratie en de controleerbaarheid van stempassen. Er zijn echter enkele problemen gemeld. In één geval werden 58.000 stempassen met een verkeerd watermerk gedrukt.²⁴ Er werd besloten om die stempassen niet terug te halen omdat alle andere informatie correct was en het watermerk niet gemakkelijk zichtbaar was. In een ander geval waren 961 stempassen naar verkeerde adressen in Amsterdam gestuurd; de gemeente heeft vervangende stempassen gestuurd, terwijl die met fouten ongeldig zijn gemaakt. Sommige gesprekspartners aan de kant van verkiezingsadministratie gaven aan de OVSE/ODIHR-EAM aan dat dergelijke incidenten niet ongebruikelijk zijn en dat het systeem van stempassen moet worden heroverwogen.

C. REGISTRATIE VAN KANDIDATENLIJSTEN

Politieke groeperingen die aan verkiezingen willen deelnemen, kunnen hun aanduidingen (namen) bij de Kiesraad (het centraal stembureau) inschrijven vóór de 43ste dag voor de kandidaatstelling.²⁵ De registratie van de aanduiding is echter geen voorwaarde voor de registratie van een kandidatenlijst. Niet-geregistreerde groeperingen en individuele personen zijn ook toegestaan om wettelijk deel te nemen op basis van de zogenaamde "*blanco lijst*".

Om een kandidatenlijst in te schrijven, moesten de verkiezingsdeelnemers 30 ondertekende verklaringen van ondersteuning afkomstig van de specifieke kieskring waar ze kandidaten wilden stellen, een waarborgsom van 11.250 euro, en een schriftelijke toestemming van al de kandidaten overleggen.²⁶ De vereisten van handtekening en waarborgsom gelden niet voor parlementaire partijen. Deelnemers kunnen verschillende kandidatenlijsten in elk van de 20 kieskringen inschrijven. In de praktijk nemen de meeste groeperingen deel aan de verkiezingen met dezelfde of bijna dezelfde lijst in alle kieskringen, in welk geval de lijst centraal bij het hoofdstembureau in 's-Gravenhage kan worden ingeleverd.²⁷

²¹ De aanvraag moet worden ingediend ten minste twee weken vóór de verkiezingsdag, indien per post, of ten minste vijf dagen vóór de verkiezingsdag, indien in persoon.

²² Net als in de vorige verkiezingen konden ook verlopen identiteitsbewijzen worden gebruikt voor de identificatie van de kiezer.

²³ Gemeenten maken alle stempassen ongeldig die als verloren zijn gemeld of met fouten zijn gedrukt.

²⁴ De tekst van het watermerk op de stempassen las "Provinciale Statenverkiezingen 2011" in plaats van "Tweede Kamerverkiezingen 2012".

²⁵ De wet spreekt niet over partijen maar over "politieke groeperingen".

²⁶ De waarborgsom wordt teruggegeven indien de partij ten minste 75 procent van de kiesdeler behaalt (i.e. 0,5 procent van het totaal aantal stemmen).

²⁷ De Kieswet, Artikel H2 bepaalt dat de lijsten centraal kunnen worden geregistreerd "indien in alle kieskringen aan de verkiezing wordt deelgenomen met kandidatenlijsten waarop meer dan dertig namen van kandidaten zijn geplaatst en waarvan behoudens ten hoogste de laatste vijf, de namen dezelfde zijn en in dezelfde volgorde zijn geplaatst." Voor de gecentraliseerde registratie van de lijst zijn 600 ondertekende verklaringen van ondersteuning (30 uit elk van de 20 kieskringen) vereist.

Er is geen vereiste voor een minimum aantal kandidaten op de lijst en partijen kunnen ook onafhankelijke kandidaten opnemen. Partijen die ten minste 15 zetels bij de vorige verkiezingen hebben behaald kunnen maximaal 80 kandidaten op hun lijsten zetten, anders geldt een maximum van 50 kandidaten.

Voor deze verkiezingen hebben 20 partijen hun lijsten centraal geregistreerd. 4 van die 20 partijen is het niet gelukt de vereiste verklaringen van ondersteuning in de "20 Bonaire"-kieskring te verzamelen en waren daarom niet op het desbetreffende stembiljet aanwezig. Één bijkomende partij heeft zich alleen de kieskring Amsterdam ingeschreven, het stembiljet daar bevatte dus 21 partijen.

De kandidatenlijsten dienden op één dag, 31 juli, tussen 09:00 en 15:00 te worden ingeleverd. Het hoofdstembureau te 's-Gravenhage heeft echter al de betrokken partijen drie dagen vóór de uiterste datum gevraagd de documenten te controleren om er zeker van te zijn dat aan alle vereisten is voldaan. Bovendien heeft het hoofdstembureau de partijen drie extra dagen na de uiterste datum gegeven om alle ontbrekende informatie over te leggen.

Er stonden 972 kandidaten op de lijsten van de 21 partijen die aan de verkiezingen deelnamen, waaronder 303 vrouwen en 669 mannen. De inschrijving van deelnemers was doorzichtig en leverde een ruime keuze aan politieke partijen en kandidaten op. De meerderheid van politieke partijen heeft geen moeilijkheden met de inschrijving gemeld. In één geval heeft het hoofdstembureau te 's-Gravenhage de kandidatenlijst van de "IQ partij" niet ingeschreven omdat de partij de verklaringen van ondersteuning en de waarborgsom niet heeft overgelegd. De partij ging tegen deze beslissing in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de beslissing van het hoofdstembureau heeft bekrachtigd.

VI. VERKIEZINGSCAMPAGNE

De verkiezingscampagne is voor een groot deel niet geregeld. Er is geen officiële campagneperiode, maar de campagne begint traditioneel enkele vier weken vóór de verkiezingsdag en duurt meestal tot en met de verkiezingsdag. In het geval van deze verkiezingen was de campagneperiode aanzienlijk korter vanwege de zomervakantie.

De campagne was zeer concurrerend en zichtbaar, en werd gekenmerkt door een respect voor de fundamentele vrijheden van vereniging, vergadering en meningsuiting. In verband met de economische crisis en de voorgestelde bezuinigingsmaatregelen concentreerden de campagneplatforms zich op het vraagstuk van de Europese integratie en de Eurozone. Twee andere populaire campagnethema's waren de gezondheidszorg en de huizenmarkt. Kenmerkend voor deze campagne was ook de vraag welke partijen een coalitie na de verkiezingen zouden kunnen vormen, evenals de discussie over leiderschapskwaliteiten van de potentiële kandidaten voor de functie van minister-president.

Alle gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM wezen op het belang van massaal gevolgd televisiedebatten als de primaire campagnemethode, waarbij het belangrijkste het debat op de vooravond van de verkiezingsdag is. Partijen maakten ook gebruik van de door de gemeenten aangeboden billboardruimte, terwijl de distributie van brochures en het werven van stemmen in openbare plaatsen minder zichtbaar waren.

Gedurende de afgelopen jaren heeft de verkiezingscampagne zich steeds meer naar

elektronische media verplaatst. Het internet is steeds belangrijker geworden bij het bereiken van kiezers, onder meer via interactieve sociaalnetwerksites. De Nederlandse kiezers maakten uitgebreid gebruik van stemadvieswebsites, zoals de StemWijzer en het Kieskompas.²⁸

Een andere website, de Stembreker, adviseerde kiezers hoe te stemmen om de vorming van een gewenste coalitie in het toekomstige parlement mogelijk te maken, onder de voorwaarde dat al de deelnemers erin toestemmen volgens de door de site voorgestelde schema te stemmen.²⁹ Hoewel dit hulpmiddel controversieel kan zijn, heeft geen van de politieke partijen haar bezorgdheid daarover geuit.

De opiniepeilingen die tijdens de campagne werden verspreid waren dermate talrijk dat vele gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM vraagtekens hebben gezet bij hun niet-geregelde karakter. Sommige gesprekspartners meenden dat de wet zou moeten worden gewijzigd om de publicatie van opiniepeilingen te beperken tot een bepaalde periode vóór de verkiezingsdag.

Een merkwaardig maar traditioneel kenmerk van de campagne was de betrokkenheid van het Centraal Planbureau (CPB) bij het analyseren van de potentiële economische invloed van programma's van de politieke partijen.³⁰ Alle voor de verkiezingen ingeschreven partijen, behalve de PvdD, hebben hun programma's aan het CPB gepresenteerd. Sommige politieke partijen hebben de OVSE/ODIHR-EAM verteld dat de analyse van het CPB een belangrijke rol speelde bij het beïnvloeden van het debat tijdens de campagne en de meeste partijen hebben de analyse als een waardevolle toevoeging aan de campagne aangemerkt. Hoewel de betrokkenheid van een staatsinstelling bij het bepalen van de invloed van politieke platformen potentieel controversieel zou kunnen zijn, hebben de partijen waarmee de EAM sprak hun vertrouwen uitgesproken in de professionaliteit van het CPB. De enige uitzondering was de SP, die bezwaar maakte tegen bepaalde aspecten van de methodologie bij de opstelling van het CPB-rapport 2012.

VII. PARTIJ- EN CAMPAGNEFINANCIERING

Nederland kent een gemengd systeem van politieke financiën, waarbij partijen publieke financiering ontvangen en ook particuliere donaties kunnen ontvangen. Krachtens de Wet subsidiëring politieke partijen 1999 wordt publieke financiering verspreid over alle parlementaire partijen die over een minimum aantal partijleden beschikken.³¹ Partijen zijn vrij om subsidie te gebruiken voor breed gedefinieerde activiteiten.³² Het totale bedrag aan publieke financiering in 2012 bedroeg ongeveer 16 miljoen euro. Verschillende gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM hebben uiting gegeven aan bezorgdheid dat het

²⁸ Zie <http://www.stemwijzer.nl/> en <http://www.kieskompas.nl/>. Door de gebruikers te vragen antwoord te geven aan 30 stellingen over verschillende kwesties, probeerden de sites de gebruikers de mate te helpen ontdekken waarin de standpunten van verschillende partijen met hun eigen opinies overeenstemden. Bijna 4,8 miljoen kiezers hebben de StemWijzer-website tijdens deze verkiezingen geraadpleegd.

²⁹ De website werd georganiseerd door een nieuw opgericht fonds G500 (<http://www.g500.nl/>). Volgens de website hebben 251,565 kiezers de Stembreker bezocht en 42,359 gebruikt.

³⁰ Het CPB is organisatorisch een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, maar inhoudelijk is het CPB onafhankelijk; zie op: <http://www.cpb.nl/en/about-cpb>.

³¹ Om in aanmerking voor subsidie te komen, moet een partij ten minste 1.000 kiesgerechtigde leden hebben, die elk een jaarlijkse bijdrage van ten minste 12 euro betalen.

³² Artikel 5 van de Wet subsidiëring politieke partijen definieert deze activiteiten als, onder andere, politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening, contacten met zusterpartijen buiten Nederland, en activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

huidige systeem niet-parlementaire partijen benadeelt en pluralisme en het politieke debat kan beperken.

Politieke partijen kunnen onbeperkt bijdragen ontvangen van individuen en van juridische entiteiten, waaronder particuliere bedrijven. De wetgeving bepaalt geen uitgavenplafonds voor partijen of kandidaten. Sommige gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM hebben geschat dat elk van de grotere partijen 1 tot 2 miljoen euro aan de campagne 2012 heeft uitbesteed.

Alle partijen die publieke financiering krijgen zijn verplicht verslag uit te brengen aan het ministerie van BZK, dat belast is met het toezicht op politieke financiën. In financiële verslagen moeten bedragen worden opgenomen die geschonken zijn door alle donoren die geen natuurlijke personen zijn en die meer dan EUR 4,538 in een jaar hebben geschonken. Dergelijke donaties moeten tevens door de partij openbaar worden gemaakt. Namen van donoren kunnen desgevraagd worden weggelaten. Het ministerie van BZK voert geen volledige controle van de rekeningen van politieke partijen uit, maar onderzoekt in een beperkte mate de financiering van de parlementaire partijen. De wet bevat geen financiële sancties in het geval van inbreuk, maar voorziet in de vermindering, schorsing of intrekking van staatssubsidies.

In de afgelopen jaren zijn verschillende aanbevelingen en voorstellen voor wijzigingen voorgelegd ter verbetering van de doorzichtigheid en controleerbaarheid van de partijfinanciën, waaronder een rapport van 2010 van de Groep van staten tegen corruptie (GRECO) van de Raad van Europa.³³ Een wetsvoorstel inzake Financiering Politieke Partijen is door de Tweede Kamer aangenomen, maar op het moment van het schrijven van dit rapport is nog niet door de Eerste Kamer goedgekeurd.

Zoals omschreven in de aanbeveling in het rapport van de OVSE/ODIHR-EAM 2010, zou de vaststelling van het wetsvoorstel "Wet financiering politieke partijen" een eerste stap kunnen zijn om de controleerbaarheid en doorzichtigheid bij campagnefinanciering te verbeteren.

VIII. MEDIA

A. OVERZICHT

De media-omgeving is dynamisch en biedt een pluralistische en gevarieerde keuze aan opinies aan. Televisie wordt beschouwd als de belangrijkste bron van politieke informatie, gevolgd door dagelijkse kranten. De media zijn zelfregulerend, worden gekenmerkt door professionaliteit en hoge ethische standaarden.

Er zijn ongeveer zeshonderd openbare en particuliere televisie- en radiostations, de meeste daarvan zijn actief op het regionale en lokale niveau. De twee belangrijkste particuliere omroepen zijn *RTL Nederland*, met vier nationale TV-kanalen, waaronder *RTL4*, de meest populaire commerciële zender in het land, en *SBS Broadcasting*, met drie nationale TV-kanalen. Nederland heeft nog steeds een grote, hoewel afnemende, krantenlezerspubliek,

³³ Het Evaluatierapport over Nederland inzake transparantie in de financiering van politieke partijen 2010 (beschikbaar op: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf)) concludeerde dat "wat betreft.... de transparantie van partijfinanciering, is het algemene beeld nogal teleurstellend: geen concrete vooruitgang bij de implementatie van enige aanbevelingen is geboekt".

landelijke dagbladen worden op grote schaal verspreid, met name via abonnement. De verspreide oplage van betaalde dagbladen neemt af en wordt vervangen door gratis kranten: een dagblad met de hoogste oplage is op dit moment *De Telegraaf*, gevolgd door de gratis dagbladen *Metro* en *Sp!ts*.³⁴ Het internet heeft een hoge penetratie en zijn rol als de bron van informatie groeit;³⁵ het wordt echter voornamelijk gebruikt door de traditionele media om hun nieuwscontent online aan te bieden en er is slechts één populair, volledig internet-gebaseerde mediakanaal, de nieuwssite *Nu.nl*.

De Nederlandse publieke omroep wordt niet beheerd door een gecentraliseerd mediabedrijf, maar het is toevertrouwd aan 21 omroeporganisaties die onder de NPO (*Nederlandse Publieke Omroep*) vallen. Deze omroeporganisaties verzorgen de redactionele media-content aan drie publieke televisiezenders, zes radiostations en een aantal nieuwe media.³⁶ Binnen de NPO zijn er twee belangrijkste algemene omroeporganisaties: de NOS (*Nederlandse Omroep Stichting*), en de NTR (die de voormalige publieke omroepen *Nederlandse Programma Stichting*, *Teleac* en *Radio Volks Universiteit* verenigt). Naast deze twee algemene omroeporganisaties zijn er 11 ledengebonden organisaties die een groot deel van de publieke media vertegenwoordigen en 8 kleine organisaties die religieuze en geloofsprogramma's produceren.³⁷

Het publieke mediasysteem is een weerspiegeling van het traditionele Nederlandse systeem van "verzuiling", waarbij elk confessioneel en ideologisch segment van de maatschappij zijn singulariteit behoudt en zijn eigen instellingen, waaronder zijn eigen media, heeft. Dit model resulteert in een uitgebreide en pluralistische publieke mediadienst met een breed scala van zenders.

B. JURIDISCH KADER VOOR DE MEDIA

Het mediasysteem is grotendeels gebaseerd op zelfregulerende praktijken en instellingen. De grondwet garandeert de vrijheid van meningsuiting. Media-gerelateerde detailregelingen zijn in de Mediawet vastgelegd. Een belangrijke verandering die in de nieuwe Mediawet, zoals aangenomen in 2008³⁸, is ingevoerd, was het uitbreiden van de wet voor publieke digitale televisiekanalen, websites en diensten die via mobiele platforms worden aangeboden onder de verantwoordelijkheid van de publieke media, samen met de radio en kabel-TV, zodat de wet voor alle hedendaagse mediakanalen geldt.

De belangrijkste toezichhoudende instantie is het Commissariaat voor de Media, een zelfregulerend orgaan dat in 1988 werd opgericht tegelijk met de aanneming van de eerste Mediawet.³⁹ Het Commissariaat voor de Media handhaaft de in de Mediawet bepaalde regels en verleent licenties aan particuliere omroepen. Het kan klachten met betrekking tot de

³⁴ Andere grootschalig gedistribueerde betaalde landelijke dagbladen zijn *Algemeen Dagblad*, *De Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, en *Trouw*.

³⁵ Naar de toestand op 31 december 2011 hadden bijna 90 procent van Nederlanders toegang tot het internet; zie op www.internetworldstats.com.

³⁶ De Nederlandse publieke omroep omvat kabel- en digitale televisie, radiozenders, websites en diensten via GSM-platformen.

³⁷ De NOS, de NTR en de religieuze en geloofsomroepverenigingen krijgen een jaarlijkse vaste hoeveelheid zendtijd toegewezen die in de mediawet is bepaald, terwijl een jaarlijkse hoeveelheid zendtijd ter beschikking van de ledengebonden organisaties wordt gesteld die ongeveer overeenkomt met het aantal van hun leden.

³⁸ De Mediawet 2008 trad in werking op 1 januari 2009 en verving de Mediawet 1988.

³⁹ De Raad van bestuur kan bestaan uit drie of vijf leden. Op dit moment wordt de Raad voorgezeten door twee leden, omdat de positie van de voorzitter vacant is.

Mediawet behandelen en heeft de bevoegdheid tot het opleggen van sancties wanneer bepaalde mediakanalen niet aan de wetgeving voldoen.

De Raad voor de Journalistiek is een zelfregulerende instantie die toezicht houdt op de naleving van de journalistieke ethiek en goede praktijken. De Raad kan reageren op alle mediaproducties.⁴⁰ Het is mogelijk om een klacht bij de Raad voor de Journalistiek in te dienen, maar alleen met betrekking tot het journalistieke werk. De Raad voor de Journalistiek kan geen sancties of boetes opleggen; haar besluiten dragen echter bij aan de publieke opinie ten aanzien van het journalistieke gedrag. De media lijken zich steeds meer bewust te zijn van de voordelen van het publiceren van beslissingen van de Raad voor de Journalistiek en het voldoen aan haar aanbevelingen. Tijdens de verkiezingscampagne 2012 heeft de Raad voor de Journalistiek geen klachten met betrekking tot het werk van journalisten ontvangen.

C. BERICHTGEVING IN DE MEDIA OVER DE VERKIEZINGEN

Tijdens deze verkiezingen kwamen de 20 politieke partijen die in alle kieskringen hun kandidaten hadden in aanmerking voor zendtijd bij publieke omroepen. Om toegang van de partijen tot publieke media te vergemakkelijken, verleende het Commissariaat voor de Media in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van BZK gratis zendtijd aan alle partijen die lijsten in 19 kringen van het vasteland hebben ingeschreven, buiten de nieuw gevormde kring van Bonaire. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft besloten 18 minuten televisiezendtijd en 20 minuten radiozendtijd aan elke partij toe te wijzen.⁴¹ Het Commissariaat voor de Media wees op basis van een loting tijdslots toe voor de spots tussen 16:00 uur en de middernacht op televisie en tussen 06:00 uur en 23:00 uur op radio. Behalve gratis zendtijd wordt door de wetgeving verder niet bepaald hoe de campagne in publieke en particuliere media moet verlopen.

Alle politieke partijen waarmee de OVSE/ODIHR-EAM sprak waren tevreden over de hoeveelheid gratis televisie- en radiozendtijd die zij van de NPO kregen. Van 20 augustus tot en met 9 september hebben 19 van de 20 gerechtigde partijen daarvan geprofiteerd.⁴² De SGP heeft de gratis zendtijd niet gebruikt.

Zowel de omroepdiensten als de printmedia besteedden uitgebreid aandacht aan de verkiezingscampagne zodat burgers toegang tot verscheidene politieke standpunten kregen en een geïnformeerde keuze konden maken. De belangrijkste leiders van parlementaire politieke partijen waren dagelijks in de omroepmedia aanwezig in verschillende formaten (nieuws, verkiezingsdebatten, programma's over huidige zaken en verkiezingstalkshows). Een aantal gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM had kritiek op de uitgebreide focus op het persoonlijke imago van partijleiders in plaats van concentratie op de inhoud van sociale problemen en oplossingen.

In het algemeen concentreerden de mediaberichtgeving zich rond televisiedebatten en interviews. De belangrijkste verkiezingsdebatten werden georganiseerd door de publieke

⁴⁰ De Raad voor de Journalistiek wordt gefinancierd door de Stichting Raad voor de Journalistiek, die bestaat uit belangrijke verenigingen van print-en audiovisuele media, evenals door professionele media organisaties.

⁴¹ Elke politieke partij kreeg zes tijdslots van drie minuten elk op televisie, één tijdslot van 10 minuten en 10 tijdslots van één minuut elk op radio toegewezen.

⁴² Hoewel de wet niet voorziet in een periode van stilte vóór en op de verkiezingsdag, zijn de uitzendingen in de gratis zendtijd op 9 september, drie dagen voor de verkiezingen, gestopt.

omroeporganisatie, de NOS, op 22 augustus en 11 september, en door de commerciële omroep, de RTL, op 26 augustus en 4 september. De NOS nodigde alle 10 politieke partijen uit die in de aftredende Tweede Kamer waren vertegenwoordigd, terwijl de RTL nodigde partijen uit die volgens opiniepeilingen de hoogste verkiezingskansen hadden (de top vier voor het eerste debat en de top acht voor de tweede).⁴³ Verschillende parlementaire politieke partijen vertelden de OVSE/ODIHR-EAM dat ze een grote media-aandacht kregen, zo groot dat dit bijna overmatig was in de laatste twee weken van de campagne, toen ze overstelpt werden met verzoeken om aan de verkiezingsdebatten deel te nemen.

Aan de andere kant spraken niet-parlementaire partijen hun onvrede uit over het ontbreken van de mogelijkheid om kiezers via publieke omroepen te benaderen.⁴⁴ Op 10 september werd echter een verkiezingsdebat met acht nieuw opgerichte politieke partijen live uitgezonden door de Politiek24, een digitale televisiezender en een website die deel van de NOS uitmaakt. Sommige parlementaire partijen zagen de noodzaak om de gelijkheid van alle deelnemers in de campagne beter te waarborgen.

De NOS en de RTL hebben gezamenlijk een exit-poll gehouden en de resultaten na de sluiting van stembureaus uitgezonden. Ze hebben ook een live verkiezingsnachtprogramma georganiseerd om de voorlopige resultaten en eerste reacties van de politieke partijen te presenteren.

IX. KLACHTEN EN BEROEP

De Kieswet bevat bepalingen voor klachten en beroep met betrekking tot specifieke aspecten van de verkiezingen. Klachten met betrekking tot de registratie van kiezers en de registratie van politieke partijen of kandidaten kunnen worden ingediend bij een daartoe aangewezen orgaan kies- of administratieve orgaan. De Kieswet voorziet echter niet in de mogelijkheid tot indiening bij de verkiezingsadministratie van formele klachten betreffende andere kwesties. In plaats daarvan kunnen individuele personen die vergaderingen op verschillende niveaus van de verkiezingsadministratie bijwonen mondelinge bezwaren inbrengen. Kiezers die in de stembureaus aanwezig zijn kunnen ook bezwaren laten inschrijven, die in het officiële rapport worden opgenomen. Bij het ontbreken van duidelijke procedures werden dergelijke bezwaren behandeld op een *ad hoc*-basis, op een manier die mogelijk onduidelijk was aan de belanghebbenden. Al het bovenstaande zou mogelijk de evenredige maatregelen beperken die aan klagers en instellers van het beroep worden aangeboden.⁴⁵

Sommige gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM voerden aan dat formele klachten over verkiezingen-gerelateerde beslissingen kunnen worden ingebracht door het volgen van de algemene administratieve procedures zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Anderen stelden echter dat de Kieswet, als de gespecialiseerde wet op verkiezingen, boven andere meer algemene wetten prevaleert. Burgers kunnen ook een klacht indienen bij de parlementaire

⁴³ VVD, PVV en SP weigerden, om verschillende redenen, deel te nemen in het eerste debat; het tweede debat werd bijgewoond door alle partijen.

⁴⁴ De 50Plus, een partij die niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd was, dreigde een klacht in te dienen tegen de NOS vanwege de weigering van toegang en heeft uiteindelijk één minuut zendtijd op de vooravond van de verkiezingsdag ontvangen op MAX, een andere, publiek gefinancierde omroep gericht op oudere kijkers.

⁴⁵ Zie artikel 2.3 van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) en artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

ombudsman tegen acties van autoriteiten, ambtenaren en andere personen die openbare taken, waaronder begrepen verkiezingen-gerelateerde zaken, uitvoeren. De ombudsman is evenwel niet gemachtigd corrigerende maatregelen voor te schrijven en kan alleen adviezen geven die als leidraad voor toekomstige verkiezingen kunnen dienen.

Verkiezingsovertredingen worden gedetailleerd in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht beschreven. Deze wetten geven een indeling van overtredingen en bepalen passende sancties. De strafrechtelijke procedure wordt gebruikt om deze verzoekschriften te behandelen.

Overwogen kan worden om een formeel mechanisme op te richten en relevante procedures vast te stellen voor de evaluatie van klachten op de verschillende niveaus van de verkiezingsautoriteiten.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevoegd voor beroepen met betrekking tot de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen, de registratie van kandidatenlijsten en de volgorde van deelnemers op het stembiljet. Dit orgaan behandelt ook bezwaren tegen bepaalde beslissingen met betrekking tot kiezersregistratie, zoals beslissingen van gemeentelijke bestuurders betreffende kiezersregistratie en verzoeken voor aanpassingen. De bezwaren kunnen worden ingediend door kiezers en betrokken partijen. Beslissingen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn definitief. In overeenstemming met de internationale normen voor verkiezingen-gerelateerde klachten zijn griffierechten nominaal (ongeveer EUR 250).

De Kieswet bepaalt echter geen procedures voor beroep bij veel andere beslissingen van bestuursorganen, waaronder die met betrekking tot de registratie van kiezers in het buitenland of het verwijderen van vermeldingen/gegevens van kiezersregisters. Bovendien beslissingen met betrekking tot het stemmen en het tellen, en geschillen die voortvloeien uit de bekendmaking van verkiezingsuitslagen en over de verkiesbaarheid van de gekozen kandidaten zijn niet vatbaar voor beroep.⁴⁶

Overwogen dient te worden of het toegestaan kan worden om beroep in te kunnen stellen bij een rechtbank tegen alle beslissingen met betrekking tot het verkiezingsproces.

Hoewel de wet bepaalt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake beroepen met betrekking tot de geldigheid van kandidatenlijsten binnen zes dagen moet beslissen, is er geen termijn vastgesteld voor de herziening van beroepen met betrekking tot de registratie van politieke groeperingen. In het geval van zaken waarin de Kieswet in geen termijnen voorziet moet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, volgens de wet, onverwijld daarover beslissen.

De Kieswet moet worden gewijzigd om redelijke minimale termijnen te voorzien voor de rechterlijke behandeling van verkiezingen-gerelateerde klachten.

De gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM spraken het volledige vertrouwen uit in het

⁴⁶ Lid 5.10 van het OVSE-Document van Kopenhagen 1990 bepaalt dat "iedereen zal over een doeltreffende mogelijkheid van beroep tegen administratieve beslissingen beschikken om de eerbiediging van de fundamentele rechten te garanderen en wettelijke integriteit te waarborgen".

werk van organen die betrokken waren bij de evaluatie van verkiezingen-gerelateerde geschillen. Een aantal van bovengenoemde tekortkomingen in de bepalingen inzake de rechterlijke behandeling van klachten en beroepen zouden echter profijt kunnen trekken van een herziening. Het ontbreken van een mogelijkheid om in beroep te gaan tegen bestuursrechtelijke beslissingen met betrekking tot alle verkiezingskwesities, van formele mechanismen voor de beoordeling van klachten van verkiezingscommissies, en van duidelijke termijnen voor de indiening en evaluatie van klachten en beroepen, beperkt de doeltreffendheid van de wettelijke beroepsmogelijkheden en is onverenigbaar met de beginselen die in de OVSE-verplichtingen en andere internationale standaarden zijn vastgelegd.⁴⁷

X. DAG VAN DE VERKIEZINGEN

Overeenkomstig de methodologie van het OVSE/ODIHR heeft de EAM geen uitgebreide en systematische waarneming van het verloop van de verkiezingsdag uitgevoerd. De missie heeft niettemin een beperkt aantal stemlokalen in Den Haag, Leiden, Delft en Hilversum op de verkiezingsdag bezocht. Het stemmen in deze stemlokalen was goed georganiseerd en doorzichtig. De stemlokalen waren overzichtelijk en de meeste waren toegankelijk voor rolstoelgebruikers. Net als in de voorgaande verkiezingen werden stemlokalen voor het gemak van de kiezers ook op treinstations en in winkelcentra opgesteld. Het stemmen werd in het algemeen tussen 7:30 uur en 21:00 uur uitgevoerd, hoewel gemeenten de flexibiliteit hadden de openingstijden te wijzigen.

Omdat kiezers de vrijheid hebben om in een willekeurig stemlokaal in hun gemeente te stemmen, kan dit mogelijk logistieke problemen veroorzaken, zoals lange wachtrijen en onvoldoende aantallen stembiljetten. Echter, de gemeenten waren in staat een goede inschatting van het aantal kiezers per stemlokaal te maken op basis van eerdere verkiezingen en werden geen ernstige problemen met betrekking tot deze kwestie gemeld. Op het eiland Terschelling in het noorden van het land kwam men stembiljetten te kort als gevolg van een groot aantal vakantiegangers die ervoor kozen daar te stemmen; de respectieve gemeente heeft bijkomende stembiljetten geleverd. De opkomst in het hele land was 74,6 procent.

Vanwege het grote aantal deelnemers was het stembiljet groot (ongeveer 70x50 cm) en soms moeilijk te hanteren, met name voor oudere kiezers. Dit maakte het telproces moeilijker.

De grootte en de lay-out van het stembiljet zou kunnen worden aangepast om het beter hanteerbaar en leesbaar te maken.

⁴⁷ Lid 5.7 van het OVSE-Document van Kopenhagen 1990 bepaalt dat "rechten van de mens en fundamentele vrijheden zullen worden gewaarborgd door de wet en in overeenstemming met hun verplichtingen krachtens het internationaal recht". Lid 5.10 van het OVSE-Document van Kopenhagen 1990 bepaalt dat "iedereen zal over een doeltreffende mogelijkheid van beroep tegen administratieve beslissingen beschikken om de eerbiediging van de fundamentele rechten te garanderen en wettelijke integriteit te waarborgen". Lid 18.4 van het OVSE-Document van Moskou 1991 bepaalt dat "de deelnemende Staten ernaar zullen streven om te voorzien in een rechterlijke toetsing van dergelijke verordeningen en beslissingen". Zie ook Artikel 2, lid 3 en Artikel 14, lid 1 van het IVBPR; Algemene opmerking 13 van het CEDAW, lid 2; Artikel 6, lid 1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 1950; Commissie van Venetië van de Raad van Europa "Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden", Secties 92 en 94.

In de enkele stemlokalen die door de missieleden bezocht werden, was het tellen transparant en geordend. Het was echter duidelijk dat de telprocedures in de verschillende stemlokalen niet uniform verliepen. Hoewel het ministerie van BZK een handleiding heeft afgegeven en gedistribueerd, die 10 stappen van het telproces beschreef, werd deze niet in alle bezochte lokalen gevolgd. Volgens de informatie van de stembureaus en de hoofdstembureaus verschilden de scholingsmethoden van gemeente tot gemeente en zouden bureaus op verschillende locaties verschillende scholingen kunnen hebben gekregen.

Overwogen kan worden om de scholing voor het personeel van stembureaus te standaardiseren, in het bijzonder de scholing met betrekking tot telprocedures.

De Kieswet bepaalt dat kiezers stembiljetten alleen met een rood potlood moeten invullen. In vorige verkiezingen werd dit meestal letterlijk opgevat door de verkiezingsambtenaren, hetgeen in een aantal gevallen erin resulteerde dat stembiljetten die met een zwart of blauw potlood waren gemarkeerd, ongeldig werden gemaakt, ongeacht de duidelijke bedoeling van een kiezer. De OVSE/ODIHR-EAM heeft de omvang van deze praktijk tijdens de verkiezingen van 2012 niet bepaald. In één geval echter maakten de ambtenaren van het consulaire bureau in Canberra stembiljetten ongeldig die met een rode pen in plaats van een potlood zijn gemarkeerd; het centraal stembureau heeft deze beslissing vernietigd en deze stembiljetten zijn uiteindelijk geteld.

De Kieswet moet worden gewijzigd om alle stembiljetten waarop de intentie van de kiezer duidelijk en ondubbelzinnig is, geldig te beschouwen.

Ondanks het feit dat iedere burger het verkiezingsproces kan waarnemen, was er geen systematische waarneming door politieke partijen of het maatschappelijk middenveld. De meeste gesprekspartners van de OVSE/ODIHR-EAM gaven aan dat zij, gezien het hoge niveau van vertrouwen in het verkiezingsproces, geen noodzaak zien voor de waarneming van het verloop van de verkiezingsdag.

BIJLAGE 1: OFFICIËLE RESULTATEN VAN DE VERKIEZINGEN⁴⁸

Naam partij	Percentage stemmen	Aantal stemmen	Aantal zetels
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	26,58	2.504.948	41
Partij van de Arbeid	24,84	2.340.750	38
Partij voor de Vrijheid	10,08	950.263	15
Christen-Democratisch Appèl	8,51	801.620	13
Socialistische Partij	9,65	909.853	15
Democraten 66	8,03	757.091	12
Groen Links	2,33	219.896	4
Christen Unie	3,13	294.586	5
Staatkundig Gereformeerde Partij	2,09	196.780	3
Partij voor de Dieren	1,93	182.162	2
Partij voor Mens en Spirit	0,19	18.310	0
Piraten Partij	0,32	30.600	0
Nederland Lokaal	0,03	2.842	0
Libertarische Partij	0,04	4.163	0
Democratisch Politiek Keerpunt	0,08	7.363	0
50 Plus	1,88	177.631	2
Liberaal Democratische Partij	0,02	2.126	0
Anti Europa Partij	0,02	2.013	0
SOPN	0,14	12.982	0
Partij van de Toekomst	0,09	8.194	0
Politieke Partij NXD	0,00	62	0

⁴⁸ Volgens EG-informatie; zie op:
<http://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Official%20results%20of%20the%20House%20of%20Representatives%20elections%20-%20ANNEX%20-%20vertaling%20EN.pdf>.

OVER DE OVSE/ODIHR

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) is de belangrijkste instelling van de OVSE die de deelnemende Staten helpt "om een volledige eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat te waarborgen, de beginselen van democratie te bevorderen en (...) democratische instellingen te bouwen, versterken en beschermen, evenals tolerantie in de gehele samenleving te bevorderen" (Document van de top van Helsinki 1992). Dit wordt de menselijke dimensie van de OVSE genoemd.

De OVSE/ODIHR, gebaseerd in Warschau (Polen), werd opgericht als het Bureau voor Vrije Verkiezingen tijdens de top van Parijs in 1990 en begon zijn werking in mei 1991. Een jaar later werd de naam van het Bureau veranderd om de wijziging te weerspiegelen waarbij mensenrechten en democratisering aan het mandaat zijn toegevoegd. Vandaag de dag heeft de organisatie meer dan 130 medewerkers.

De OVSE/ODIHR is de voornaamste instantie in Europa op het gebied van **verkiezingswaarneming**. Elk jaar coördineert en organiseert de organisatie de inzet van duizenden waarnemers om te beoordelen of verkiezingen in de OVSE-regio in lijn met de OVSE-verplichtingen, andere internationale standaarden voor democratische verkiezingen en nationale wetgeving verlopen. Haar unieke methodologie geeft een diepgaand inzicht in het verkiezingsproces in zijn geheel. Door middel van bijstandsprojecten helpt de OVSE/ODIHR de deelnemende Staten hun verkiezingskader te verbeteren.

De **democratiserings**activiteiten van het Bureau omvatten: de rechtsstaat, juridische ondersteuning, democratisch bestuur, migratie en vrij verkeer, en de gelijkheid van mannen en vrouwen. De OVSE/ODIHR voert jaarlijks verschillende gerichte hulpprogramma's uit, waarbij ernaar wordt gestreefd democratische structuren te ontwikkelen.

Bovendien assisteert de OVSE/ODIHR de deelnemende Staten bij het vervullen van hun verplichtingen ter bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in overeenstemming met de OVSE-verplichtingen van menselijke dimensie. Dit wordt bereikt door te werken met een verscheidenheid aan partners om samenwerking te bevorderen, capaciteit op te bouwen, en deskundigheid in thematische gebieden, waaronder de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme, te bieden, door de bescherming van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, het toezicht op en rapportage over de mensenrechten, de mensenrechten en veiligheid van vrouwen.

Op het gebied van **tolerantie** en **non-discriminatie** biedt de OVSE/ODIHR ondersteuning aan de deelnemende Staten bij de versterking van hun reactie op misdaden en incidenten van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en andere vormen van intolerantie. De activiteiten van de OVSE/ODIHR met betrekking tot tolerantie en non-discriminatie zijn gericht op de volgende gebieden: wetgeving; opleiding over de rechtshandhaving; toezicht op, rapportage over, en opvolging van reacties op haat-gemotiveerde misdrijven en incidenten; alsmede educatieve activiteiten ter bevordering van tolerantie, respect en wederzijds begrip.

De OVSE/ODIHR geeft advies aan de deelnemende Staten over hun beleid ten aanzien van **Roma en Sinti**. Zij bevordert de capaciteitsopbouw en netwerkvorming tussen gemeenschappen van Roma en Sinti, en moedigt de deelname van de vertegenwoordigers van Roma en Sinti aan beleidsvormingsorganen.

Alle activiteiten van de ODIHR worden uitgevoerd in nauwe coördinatie en samenwerking met zowel de deelnemende OVSE-staten, de OVSE-instellingen en projecten in het veld als andere internationale organisaties.