

Vergaderjaar 2017–2018

35 012

Wijziging van de Kieswet en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland en verlenging van de mogelijkheid tot experimenteren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel enkele belemmeringen bij het stemmen voor Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen weg te nemen. Het betreft personen die kiesrecht hebben voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, van de leden van het Europees parlement en voor raadgevende referenda. Voorgesteld wordt onder andere om enkele maatregelen te treffen om te voorkomen dat stemmen niet worden meegeteld. Verder wordt voorgesteld om de datum waarop de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenwet) vervalt één jaar op te schuiven.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

De regering wil het stemmen vanuit het buitenland voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees parlement makkelijker maken. Daartoe zijn de afgelopen jaren al verschillende maatregelen getroffen, te weten:

- Een permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen is per 1 april 2017 mogelijk gemaakt waardoor het niet meer nodig is om een registratieverzoek in te dienen voor elke afzonderlijke verkiezing;
- Op basis van de Experimentenwet zijn experimenten mogelijk gemaakt met het aanvragen van een vervangend briefstembewijs (het equivalent van de stempas voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen) en met een nieuw model stembiljet dat per e-mail aan de kiezer kan worden gezonden. Bij de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 en bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 15 maart 2017 is hiermee succesvol geëxperimenteerd;
- Ondertekende registratieverzoeken en een kopie van het bewijs van Nederlanderschap kunnen ook ingescand worden en per e-mail worden verzonden naar de gemeente Den Haag en de Nederlandse vertegenwoordigingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten;

- De groep kiezers die vanuit het buitenland per brief kan stemmen is uitgebreid. Kiezers die in Nederland wonen, maar tijdelijk in het buitenland verblijven, konden voorheen alleen stemmen per brief als ze voor beroep of werkzaamheden langdurig in het buitenland verbleven. Inmiddels kan een kiezer die om andere redenen (zoals studie) langdurig in het buitenland verblijft ook per brief stemmen;
- Het vereiste dat het (brief)stembiljet alleen met rood kan worden ingevuld, is afgeschaft. Het stembiljet mag ook met zwart, blauw of groen worden ingevuld. Dit heeft er toe bijgedragen dat het aantal ongeldige stemmen is afgenomen.

In de evaluatie van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van 15 maart 2017¹ heeft het kabinet geconstateerd dat er verdere maatregelen getroffen kunnen worden om te voorkomen dat stemmen van kiezers in het buitenland buiten beschouwing worden gelaten en om verder te faciliteren dat de stem van de kiezer op tijd wordt ontvangen door het briefstembureau.

3. Voorgestelde wijzigingen van de Kieswet

3.1. Maatregelen om het aantal ongeldige stemmen te verminderen

Een punt dat er nu toe leidt dat stemmen van kiezers ter zijde worden gelegd is het gebruik van de oranje retourenveloppe. Als de kiezer om welke reden ook een andere retourenveloppe gebruikt dan de oranje enveloppe moet volgens de Kieswet die enveloppe terzijde worden gelegd en telt de stem niet mee. In aanloop naar de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van 15 maart 2017 zijn hierover de nodige klachten ingediend en vragen gesteld. Daarbij hebben kiezers onder andere opgemerkt dat het gebruik van een oranje enveloppe in sommige landen problemen geeft bij de post. Ook komt het voor dat kiezers de oranje enveloppe kwijt raken waardoor deze kiezers niet meer kunnen stemmen. Om tegemoet te komen aan deze klachten en om te voorkomen dat stemmen niet worden meegenomen of dat de kiezer niet kan stemmen wordt nu geregeld dat de kiezer ook een andere enveloppe kan gebruiken om de stem te verzenden naar het briefstembureau. De kiezer moet er daarbij uiteraard goed op letten dat de retourenveloppe juist geadresseerd is.

In de Kieswet is nu geregeld dat de kiezer de retourenveloppe voldoende dient te frankeren. Verder is geregeld dat een retourenveloppe die niet voldoende is gefrankeerd bij ontvangst ongeopend ter zijde moet worden gelegd. Met andere woorden, deze stemmen worden niet meegeteld. Bij meerdere verkiezingen is gebleken dat het zich kan voordoen dat kiezers niet kunnen voorkomen dat de post(bedrijven) in het buitenland beweren dat de enveloppe niet voldoende is gefrankeerd. De posttarieven zijn niet overal zo transparant als dat in Nederland het geval is. Om diezelfde reden kan ook bij ontvangst niet (altijd) gecontroleerd worden of de retourenveloppe voldoende is gefrankeerd. Wel kan worden bepaald of de kiezer de enveloppe gefrankeerd heeft. Gelet op deze praktijk is besloten in de Kieswet te regelen dat alleen als de retourenveloppe helemaal niet is gefrankeerd de stem ter zijde wordt gelegd en niet wordt meegeteld. Uiteraard geldt de frankeringseis niet indien de stukken worden afgegeven bij een briefstembureau. In dat geval moet van de afgifte aantekening worden gehouden op de retourenveloppe, zodat terzijdelegging wordt voorkomen. Ook deze maatregel draagt er toe bij dat minder stemmen ongeldig zullen worden verklaard.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62 (en bijlage blg-811016).

3.2. Briefstembureaus in grensgemeenten

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in grensgemeenten briefstembureaus instelt. In het grensgebied met Duitsland en België wonen relatief veel Nederlanders. Kiezers kunnen een kiezerspas aanvragen om in persoon in een gemeente te gaan stemmen. Echter een dergelijke kiezerspas moet tijdig van te voren worden aangevraagd en men moet op de dag van stemming ook in de gelegenheid zijn om in Nederland in een stemlokaal te stemmen. Door briefstembureaus in grensgemeenten in te stellen kan een kiezer nog tot kort voor of op de dag van stemming de briefstem afgeven bij de gemeente waar een briefstembureau is ingesteld en zo tijdig stemmen. De regering is van mening dat dit meerwaarde kan hebben voor de vele Nederlanders die in het grensgebied wonen. Uiteraard zal de Minister van BZK alleen een briefstembureau in een grensgemeente instellen als de gemeente daar mee instemt.

Het kunnen instellen van briefstembureaus bij grensgemeenten vergroot de toegankelijkheid, doordat kiezers die in Duitsland en België dicht bij de grens wonen hun briefstem kunnen afgeven bij het briefstembureau en zo niet afhankelijk zijn van postbezorging tussen die landen en Nederland. Afgewogen is of de instelling van briefstembureaus mogelijk gevolgen zou kunnen hebben voor andere waarborgen waaraan het verkiezingsproces moet voldoen. Dat is naar de mening van de regering niet het geval. Dit wetsvoorstel verandert niets aan het aantal kiezers dat kan stemmen vanuit het buitenland. Het aantal kiezers dat in potentie per brief zal kunnen stemmen wordt dus niet groter. Daarmee worden ook de risico's voor de integriteit van de verkiezingen (omdat meer kiezers, met name kiezers die tijdelijk in het buitenland verblijven, per brief zouden kunnen stemmen) niet groter. Met de mogelijkheid om briefstembureaus in te stellen wordt namelijk de procedure voor het registratieverzoek bij de gemeente Den Haag om per brief (vanuit het buitenland) te kunnen stemmen niet gewijzigd. Bij het registratieverzoek moet een adres in het buitenland worden opgegeven waar de stembescheiden naar toe kunnen worden gezonden, waardoor dat verzoek niet lichtvaardig zal worden gedaan. Daar komt bij dat kiezers die tijdelijk in het buitenland verblijven de mogelijkheid hebben om een schriftelijke of een onderhandse volmacht te verstrekken.

3.3 Overige wijzigingen in verband met stemmen vanuit het buitenland

De termijn van vooropening van 7 dagen was sinds de invoering van de permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen op 1 april 2017 verlengd naar 14 dagen om voldoende tijd te creëren voor het verwerken van de stemmen bij een mogelijke toename van het aantal stemmers. Het aantal personen dat nu in de permanente registratie is opgenomen bedraagt ca 60.000 personen. De verwachting is wel dat dit in de komende tijd zal toenemen, mede naar aanleiding van voorlichtingsactiviteiten van de gemeente Den Haag, maar ook van de rijksoverheid. De verwachting is echter dat het aantal personen dat zich permanent heeft laten registreren niet dusdanig groot is dat de verlenging naar 14 dagen noodzakelijk is. Het aantal personen dat nu in de permanente registratie is opgenomen bedraagt ca 60.000 personen. De verwachting is wel dat dit in de komende tijd zal toenemen, mede naar aanleiding van voorlichtingsactiviteiten van de gemeente Den Haag, maar ook van de rijksoverheid. Bovendien zou vasthouden aan de termijn van 14 dagen ook leiden tot een aanpassing van de termijnen waarop kiezers uiterlijk hun verzoek moeten indienen voor een vervangend briefstembewijs (artikel 10, derde en vierde lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenbesluit)). Dat zou leiden tot

een eerder moment waarop die verzoeken zouden moeten worden gedaan, wat de toegankelijkheid tot de stemming niet bevordert. Om die reden wordt voorgesteld de termijn voor vooropening weer vast te stellen op 7 dagen.

Verder is, voor alle duidelijkheid, weer in de Kieswet vermeld dat briefstemmen die door kiezers (in een retourenveloppe die is geadresseerd aan de burgemeester van 's-Gravenhage) worden afgegeven bij of verzonden worden aan een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland terstond na ontvangst worden doorgezonden naar de burgemeester van 's-Gravenhage.

Een andere wijziging hangt samen met bepalingen rond de permanente registratie. In de Kieswet is thans (in artikel D3, derde lid) geregeld dat tot uiterlijk negen weken voor de dag van stemming verzoeken kunnen worden ingediend om wijzigingen door te voeren in de permanente registratie. Inmiddels is gebleken de gemeente Den Haag de briefstembewijzen aan de in de permanente registratie opgenomen kiezers niet eerder verstuurt dan nadat de termijn voor het doen van een wijzigingsverzoek is verstreken. De gemeente Den Haag doet dit om te voorkomen dat vervangende briefstembewijzen moeten worden verstrekt aan kiezers waarvan het adres wijzigt relatief kort voor de dag van stemming. Deze praktijk heeft evenwel tot gevolg dat een van de voordelen van de permanente registratie deels te niet wordt gedaan. De permanente registratie was immers mede bedoeld om (veel) eerder dan vroeger het geval was de briefstembewijzen aan de kiezers te kunnen versturen, zodat de kiezers het briefstembewijs tijdig ontvangen om te kunnen stemmen. Wachten totdat de termijn voor het indienen van wijzigingen is verlopen leidt er toe dat aan alle in de permanente registratie opgenomen kiezers onnodig laat het briefstembewijs wordt gezonden. Om te bereiken dat het briefstembewijs tijdig naar de kiezers wordt gezonden en dus ook tijdig kan worden geretourneerd, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat de gemeente Den Haag de stembescheiden uiterlijk 12 weken voor de dag van de stemming verstuurt aan diegene die in de permanente registratie staan geregistreerd. Het stembiljet kunnen de kiezers uiteraard pas ontvangen nadat onherroepelijk vaststaat welke partijen en kandidaten meedoen aan de verkiezing. In de praktijk is dat ongeveer vijf weken voor de dag van stemming. Het stembiljet kan echter op grond van de Experimentenwet per e-mail naar de kiezers in het buitenland worden gezonden en bereikt dus dan gelijk de kiezers die dan al beschikken over het briefstembewijs. Langs deze weg resteert ongeveer vijf weken om de stem tijdig bij het briefstembureau te krijgen.

Van de lijst van personen die per brief mogen stemmen, zoals bedoeld in artikel M 9, zesde lid, is gebleken dat die niet langer nodig is. Deze lijst werd opgemaakt per briefstembureau met daarop de namen van de kiezers die een voorgeadresseerde retourenveloppe hadden ontvangen met daarop het adres van het betreffende briefstembureau. De lijst is niet nodig omdat kiezers ook zelf kunnen bepalen naar welk briefstembureau de stem wordt gestuurd. Het briefstembureau kan aan de hand van het briefstembewijs en de kopie van het identiteitsdocument dat moet worden meegestuurd de kiesgerechtigdheid controleren. Het briefstembewijs is voorzien van echtheidskenmerken aan de hand waarvan het briefstembureau het bewijs op echtheid kan controleren. Ten slotte is het op grond van dit wetsvoorstel niet langer verplicht om de voorgeadresseerde retourenveloppe te gebruiken, waardoor de bedoelde lijst ook zijn praktische betekenis verliest.

Ten slotte worden twee bepalingen voorgesteld die wenselijk zijn in verband met onverwachte plaatselijke omstandigheden die zich bij

briefstembureaus in het buitenland kunnen voordoen. Voorgesteld wordt om te bepalen dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over de werkwijze van briefstembureaus buiten Nederland. Dergelijke nadere regels kunnen nodig zijn als de plaatselijke omstandigheden, denk aan natuurrampen zoals orkanen, daartoe nopen op het moment dat een specifieke stemming aanstaande is; in dat geval zullen de voorschriften met grote spoed moeten worden vastgesteld. Voorts is het in een aantal situaties niet mogelijk om recht te doen aan de bevoegdheid van kiezers om in de locatie te vertoeven waar het briefstembureau zitting houdt. Deze bevoegdheid geldt op grond van artikel J 35 voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd. Deze voorbehouden zijn voor de bedoelde situaties in het buitenland ontoereikend. Denk aan de situatie waarin als gevolg van weersomstandigheden het briefstembureau praktisch onbereikbaar is, of situaties waarin als gevolg van spanningen tussen Nederland en het land waar het briefstembureau is gevestigd, door het betreffende land de toegang tot de locatie waar het briefstembureau zitting houdt wordt beperkt. Voorgesteld wordt daarom om in aanvulling op artikel J 35 in artikel M 17 te regelen dat de bevoegdheid voor kiezers om in aanwezig te zijn in de locatie waar het briefstembureau zitting houdt niet geldt indien dat als gevolg van bepaalde omstandigheden in het betreffende land naar het oordeel van Onze Minister van Buitenlandse Zaken dan wel Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties danwel Onze Minister van Defensie onmogelijk is. Van deze onmogelijkheid en de omstandigheden die daartoe hebben geleid, moet melding worden gemaakt in het proces-verbaal.

3.4. Onderzoek vervangend briefstembewijs en onderhandse volmacht

Om te kunnen stemmen vanuit het buitenland moet de kiezer een briefstembewijs ontvangen, het equivalent van de stempas die de kiezers in Nederland ontvangen, die de kiezer moet tekenen en mee moet sturen als hij stemt. Het kan voorkomen dat het briefstembewijs niet aankomt bij de kiezer of dat de kiezer het briefstembewijs kwijt raakt. Daarom is in de Experimentenwet geregeld dat de kiezer een vervangend briefstembewijs kan aanvragen. In dat geval wordt het nummer van het oorspronkelijke briefstembewijs ongeldig verklaard en door de burgemeester van Den Haag opgenomen in een register van ongeldige briefstembewijzen. De briefstembureaus ontvangen van de burgemeester van Den Haag een uittreksel van het register ongeldige briefstembewijzen. Komt een briefstembewijs in het register voor dan wordt de ontvangen stem ter zijde gesteld en niet meegeteld. Zo wordt voorkomen dat een kiezer zowel met het oorspronkelijke briefstembewijs als met het vervangende briefstembewijs zou kunnen stemmen.

Invoering van het kunnen verstrekken van een vervangend briefstembewijs heeft voordelen voor de kiezers in het buitenland. Echter ook het vervangende briefstembewijs moet per post naar de kiezer worden gezonden. Dat kost tijd waardoor soms het vervangende briefstembewijs ook niet op tijd aankomt. De regering wil, net als de gemeente Den Haag, ook op dit punt verbeteringen aanbrengen. Daarom zal op korte termijn worden onderzocht of een vervangend briefstembewijs of een duplicaat van het briefstembewijs digitaal² aan de kiezer beschikbaar gesteld kan worden. Dat moet echter wel op een betrouwbare manier kunnen gebeuren waardoor uitgesloten wordt dat een kiezer meerdere malen zou kunnen stemmen. Dat geldt ook voor (ICT-) middelen die nodig zijn om te

² De gemeente Den Haag heeft in zijn evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing voorgesteld om in de toekomst mogelijk te maken dat het (vervangende) briefstembewijs digitaal beschikbaar kan worden gesteld.

controleren of een kiezer niet meerdere malen met een digitaal verzonden briefstembewijs wil stemmen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal samen met de gemeente Den Haag dit onderzoek uitvoeren.

Bij dit onderzoek zal ook worden nagegaan of en zo ja, op welke wijze kiezers in het buitenland de mogelijkheid kunnen krijgen om een onderhandse volmacht te geven. Kiezers die niet in Nederland woonachtig zijn, maar niet per brief willen stemmen kunnen nu alleen een schriftelijke volmacht of een kiezerspas aanvragen.

De reden waarom het digitaal verzenden van het briefstembewijs en/of het kunnen verstrekken van een onderhandse volmacht niet in dit wetsvoorstel geregeld worden, is dat het benodigde onderzoek tijd kost en de regering daarop niet wil wachten. Het streven is namelijk om de verbeteringen die in dit wetsvoorstel zijn voorzien in werking te laten treden voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement in mei 2019.

4. Voorgestelde verlenging van de Experimentenwet

De Experimentenwet loopt af per 1 januari 2021. Dat betekent dat alleen nog bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement (23 mei 2019) door de kiezers in het buitenland met dit stembiljet gestemd kan worden. De wens leeft om ook bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 nog met het stembiljet te kunnen experimenteren. De reden daarvoor is dat, nu kiezers zich sinds 1 april 2017 kunnen registreren in de permanente registratie, het aantal nieuwe kiezers in het buitenland toeneemt. Deels betreft dat kiezers die aan de eerdere experimenten met het nieuwe stembiljet niet hebben deelgenomen. Gelet daarop is het verstandig om niet alleen bij de verkiezingen voor de leden van het Europees parlement in mei 2019 nog een keer te kunnen experimenteren, maar ook bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021. De groep kiezers bij Tweede Kamerverkiezingen is ook groter dan de groep kiezers voor de verkiezingen voor de leden van het Europees parlement, omdat bij die laatste verkiezingen kiezers ook kunnen stemmen in het land waar ze wonen. Om die reden wordt voorgesteld de vervaldatum van de Experimentenwet te verlengen tot 1 januari 2022. Rekening houdend met het te doorlopen wetgevingstraject bij eventuele definitieve regeling in de Kieswet, wordt voorgesteld om de datum waarop een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten (en een standpunt inzake definitieve regeling in de Kieswet) naar de Staten-Generaal wordt gezonden vast te stellen op 1 januari 2020, zodat ten minste over de verkiezing van de leden van het Europees parlement in 2019 een evaluatieverslag wordt opgesteld.

5. Constitutionele aspecten

Bij de wijzigingen die dit wetsvoorstel voorstelt in de Kieswet en de verlenging van de Experimentenwet spelen constitutionele aspecten geen rol.

De Kiesraad heeft in zijn advies over het concept-wetsvoorstel, waarin werd voorgesteld de bepalingen uit de Experimentenwet en het Experimentenbesluit ten aanzien van vervangende briefstembewijzen, een nieuw model stembiljet en logo's definitief in de Kieswet op te nemen, wel een constitutioneel standpunt ingenomen ten aanzien van het kunnen volstaan met alleen een keuze voor een lijst op het nieuwe model stembiljet. De Kiesraad is van mening dat in het geval een enkele stem op een lijst als geldige stem voor de lijsttrekker wordt aangemerkt, sluipe-

derwijs een partijstem in het Nederlandse kiesstelsel wordt ingevoerd. Zo'n partijstem staat volgens de Kiesraad op gespannen voet met het vigerende constitutionele stelsel, dat de politieke partij niet of nauwelijks erkent (vgl. art. 50 en 67 lid 3 Gw) en uitgaat van een verkiezing van leden van de Staten-Generaal (zie bijv. art. 54 Gw). Daarnaast zou het wetsvoorstel met de toewijzing van lijststemmen aan de lijsttrekker in de ogen van de Kiesraad op verschillende niveaus een onwenselijk onderscheid creëren, tussen kiezers, kandidaten en partijen. Deze meer principiële benadering van de Kiesraad hing samen met de oorspronkelijk in het concept-wetsvoorstel beoogde definitieve regeling van de Experimentenwet en het Experimentenbesluit in de Kieswet. Nu dit oogmerk aan het wetsvoorstel is ontvallen en wordt voorgesteld de Experimentenwet te verlengen, speelt dit constitutionele aspect bij de wijzigingen die dit wetsvoorstel voorstelt geen rol meer. Het advies van de Kiesraad zal worden betrokken bij een eventueel toekomstige wijziging van de Kieswet om alsnog de Experimentenwet en het Experimentenbesluit definitief in de Kieswet te regelen.

6. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

6.1 Gevolgen voor de overheid

Dit wetsvoorstel regelt dat een ontoereikende frankering van de briefstem niet er toe leidt dat de briefstem ter zijde wordt gelegd en niet mee wordt geteld. Deze maatregel kan er toe leiden dat per verkiezing strafporto moet worden betaald. Dat kan leiden tot enige extra kosten. Het zal niet gaan om meer dan enkele duizenden euro's per verkiezing. Het Ministerie van BZK zal met de gemeente Den Haag per verkiezing inventariseren hoeveel strafport is betaald en waar nodig de gemeente voor die kosten compenseren.

6.2 Gevolgen voor burgers

De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de administratieve en financiële lasten voor burgers.

7. Inwerkingtreding

Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is 1 januari 2019, zodat de wijzigingen bij de eerstvolgende verkiezing van de leden van het Europees parlement kunnen worden toegepast.

8. Advies en consultatie³

Begin december 2017 is een concept van dit wetsvoorstel aangeboden voor advies aan de Kiesraad en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Voorts is het voor commentaar voorgelegd aan de gemeente 's-Gravenhage, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook heeft in de periode van 8 december 2017 tot 8 januari 2018 internetconsultatie plaatsgevonden.

Tijdens de internetconsultatie zijn geen reacties op het voorstel ontvangen. Het ATR heeft besloten geen formeel advies te zullen uitbrengen over het voorstel, vanwege het feit dat het dossier naar verwachting geen omvangrijke regeldrukeffecten tot gevolg zal hebben.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Voor een deel van de binnengekomen reacties geldt dat deze betrekking hadden op bepalingen in het concept-wetsvoorstel die tot doel hadden om de bepalingen uit de Experimentenwet en het Experimentenbesluit ten aanzien van vervangende briefstembewijzen, een nieuw model stembiljet en logo's definitief te regelen in de Kieswet. Aangezien deze bepalingen niet meer in het wetsvoorstel zijn opgenomen nu ervoor is gekozen de Experimentenwet met een jaar te verlengen, is het niet nodig op die reacties in te gaan.

De gemeente Den Haag, de VNG, de NVVB

In reactie op een opmerking van de gemeente Den Haag over de formuleringen met betrekking tot het verplicht frankeren van de enveloppe met stembescheiden, is verduidelijkt dat frankering enkel vereist is bij retournering per post.

Aan de wens van de gemeente Den Haag om de termijn van vooropening van 14 dagen te behouden en niet te verkorten tot 7 dagen, is niet tegemoet gekomen. Anders dan de gemeente Den Haag stelt, ligt het aantal personen dat is opgenomen in de permanente registratie nog steeds onder het niveau van het aantal kiezers dat zich liet registreren om te kunnen stemmen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2017. Toen hebben zich ruim waren 80.000 kiezers in het buitenland geregistreerd (er was toen nog geen permanente kiezersregistratie). Het aantal registreerden in de permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen bedraagt (peildatum juni 2018) 61.000 Nederlanders. De handelingen die het briefstembureau moet uitvoeren is als gevolg van de permanente registratie wel veranderd, maar naar de mening van de regering niet dusdanig verzwaard dat 14 dagen vooropening noodzakelijk is. Het aantal briefstembureaus fluctueert inderdaad, maar dat was ook al zo vóór de invoering van de permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen met ingang van 1 april 2017 en dat gegeven was overigens ook geen reden voor de met ingang van die datum tot 14 dagen verlengde vooropening.

De gemeente Den Haag hecht aan de betrokkenheid van de Minister van BZK bij de aanwijzing van briefstembureaus. Gelet hierop is die betrokkenheid gehandhaafd.

Aan het verzoek van de gemeente Den Haag om te bepalen dat een briefstembureau zich kan laten bijstaan door personen die geen ambtenaar hoeven te zijn, is wat betreft de briefstembureaus gehoor gegeven in het nieuwe artikel N 18, tweede lid (onderdeel L).

Het voorstel van de gemeente Den Haag om te bepalen dat de briefstembescheiden na de stemopneming in de verzegelde pakketten bij de briefstembureaus blijven en na toestemming aldaar worden vernietigd, is niet overgenomen. Het is, anders dan de gemeente Den Haag aangeeft, niet zo dat nu in de Kieswet niet wordt geregeld dat briefstembescheiden worden overgedragen aan Den Haag na afloop van de stemming. Die overdracht is geregeld in artikel N 20, derde lid. Gelet op het feit dat een ander wetsvoorstel in voorbereiding is, waarin een gemeentelijk briefstembureau wordt geïntroduceerd in de Kieswet met taken en bevoegdheden ten behoeve waarvan de bedoelde pakketten op het gemeentelijk

briefstembureau aanwezig zijn⁴, is het niet opportuun om in het onderhavige wetsvoorstel hieromtrent iets anders te bepalen.

In reactie op de inbreng van de gemeente Den Haag en de NVVB met betrekking tot de lijst van personen die per brief mogen stemmen, is besloten om het gebruik van deze lijst te schrappen. Zie verder de toelichting bij de onderdelen E, H en K.

De Kiesraad

De Kiesraad vroeg waarom wordt voorgesteld dat briefstembureaus in grensgemeenten kennelijk geen bijstand mogen krijgen van ambtenaren (artikel N 18, onderdeel R). Hier spelen twee bepalingen een rol. In artikel M 13 is geregeld dat personen kunnen worden aangewezen die het briefstembureau ten dienste kunnen worden gesteld; dat is ook voor grensgemeenten geregeld en wel in het nieuw voorstelde artikel M 13, zesde lid. De aanwijzing geschiedt door de burgemeester van de aangewezen gemeente. Voorgesteld was verder om in artikel N 18 te bepalen dat, wat betreft de stemopneming door briefstembureaus, voor de briefstembureaus in grensgemeenten bijstand door plaatsvervangende leden mogelijk is; per abuis was in de consultatieversie bijstand door «personen» vervallen en dat is nu hersteld.

Ten slotte vroeg de Kiesraad of het, met de introductie van briefstembureaus in grensgemeenten, de bedoeling is dat de briefstemuitslag van de verkiezingen onder kiezers in het buitenland niet langer door de gemeente Den Haag wordt vastgesteld. Het antwoord daarop is dat de uitkomst van de briefstembureaus in grensgemeenten ter kennis moet worden gebracht van de burgemeester van 's-Gravenhage (artikel N 20, tweede lid), waarna de burgemeester van 's-Gravenhage het aantal stemmen vaststelt (artikel N 21). De toelichting bij onderdeel N (artikel N 20) is op dit punt aangevuld.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt voorgesteld om in artikel M 6 vast te leggen dat de burgemeester van 's-Gravenhage uiterlijk twaalf weken voor de dag van de stemming de stembescheiden moet toesturen aan de personen die zijn geregistreerd in de permanente registratie (de personen, bedoeld in artikel M 1, eerste lid). Voor personen die daarin niet zijn geregistreerd (personen, bedoeld in artikel M 1, tweede lid), maar toch per brief wil stemmen vanwege tijdelijk verblijf in het buitenland op de dag van de stemming, blijft staan dat de verzending zo spoedig mogelijk dient te geschieden.

Hetzelfde geldt voor de toezending van het stembiljet aan alle kiezers in het buitenland; de verzending daarvan geschiedt zo spoedig mogelijk nadat de procedure rond kandidaatstelling is afgerond. De achtergrond van deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

⁴ Wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot aanpassing van de procedure van de vaststelling van de verkiezingsuitslag alsmede regeling van enkele andere onderwerpen (aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag), te vinden op www.internetconsultatie.nl.

Onderdeel B

Tot op heden dient het briefstembewijs, de kopie van het identiteitsbewijs en de witte enveloppe met daarin het stembiljet geretourneerd worden aan het briefstembureau in de oranje retourenveloppe en moet de zending voldoende gefrankeerd worden. Briefstemmen ontvangen in een andere enveloppe of zendingen die onvoldoende gefrankeerd zijn worden niet bij de telling van de stemmen betrokken. Die stemmen worden dus niet meegeteld. Gebleken is echter dat in bepaalde landen oranje enveloppen door postbedrijven niet altijd worden aanvaard. Ook komt het voor dat de kiezer zijn retourenveloppe om welke reden dan ook verloren is. Soms is het voor de kiezer ook onduidelijk hoeveel de enveloppe gefrankeerd moet worden. Daarom wordt voorgesteld om de Kieswet zo aan te passen dat het retourneren van de briefstem met de daarbij behorende documenten naar het briefstembureau kan geschieden in iedere willekeurige enveloppe die gefrankeerd is. Het begrip «retourenveloppe» krijgt met deze wetswijziging in de Kieswet dus de betekenis van ofwel de oranje (geadresseerde) retourenveloppe, bedoeld in artikel M 6, eerste lid, onderdeel b, ofwel een andere willekeurige enveloppe waarin de stembescheiden worden toegezonden aan het briefstembureau; dit ter onderscheiding van de enveloppe met daarin het stembiljet, die, samen met de andere stembescheiden, in de retourenveloppe wordt verzonden. De frankeringeis geldt uiteraard alleen indien de stukken worden geretourneerd per post en niet als de stukken door de kiezer zelf bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland of bij het briefstembureau zelf worden afgegeven. Voor die laatste situatie is voor de volledigheid toegevoegd dat degene die ten behoeve van het briefstembureau de retourenveloppe in ontvangst neemt, van die afgifte aantekening houdt door op de enveloppe in ieder geval de datum en het tijdstip van ontvangst en handtekening te plaatsen. Dit om te voorkomen dat de enveloppe als ongeldig zal worden beschouwd in verband met het niet gefrankeerd zijn. De briefstemmen die (in een retourenveloppe die is geadresseerd aan de burgemeester van 's-Gravenhage) worden afgeven bij of verzonden aan een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland moeten op grond van het voorgestelde artikel M 7, zesde lid, worden doorgezonden naar de burgemeester van 's-Gravenhage. Die doorzending moet terstond geschieden nadat de stukken zijn ontvangen.

Onderdeel C

De voorgestelde wijzigingen in dit onderdeel hangt samen met de voorgestelde wijziging in onderdeel B betreffende het al dan niet voldoende gefrankeerd zijn van de retourenveloppe.

Onderdeel D (artikel M 9, tweede lid)

In dit onderdeel wordt de termijn van vooropening van 14 dagen weer teruggebracht naar een termijn van 7 dagen, zoals die ook was voor de invoering van de permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen op 1 april 2017. De achtergrond hiervan is toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen D (artikel M 9, zesde lid) E, H en K

Een lijst van personen die per brief mogen stemmen, zoals bedoeld in artikel M 9, zesde lid, is niet langer nodig. Deze lijst werd opgemaakt per briefstembureau met daarop de namen van de kiezers die een voorgeadresseerde retourenveloppe hadden ontvangen met daarop het adres van het betreffende briefstembureau. De lijst is niet nodig omdat kiezers zelf kunnen bepalen naar welk briefstembureau de stem wordt

gestuurd, het gebruik van de voorgeadresseerde retourenveloppe niet meer nodig is en briefstembureaus de kiesgerechtigdheid van de kiezer en de echtheid van het briefstembewijs op een andere manier kunnen controleren (zie verder paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Om al deze redenen wordt voorgesteld wordt om in artikel M 9, zesde lid, niet langer te bepalen dat op de tafel van briefstembureaus, in plaats van een afschrift van het uittreksel van ongeldige stempassen (afwijking van artikel J 17, eerste lid), een lijst moet liggen van personen die per brief mogen stemmen, maar enkel te bepalen dat artikel J 17, eerste lid, niet van toepassing is op briefstembureaus. Verder wordt voorgesteld artikel M 14 te schrappen (onderdeel H). Het op grond van artikel M 10, tweede lid, door het tweede lid van het stembureau aantekening houden dat een persoon van zijn kiesrecht gebruik heeft gemaakt door op de lijst van personen die per brief mogen stemmen zijn paraaf te zetten, is derhalve ook niet meer nodig (onderdeel E). Hetzelfde geldt voor het in pakketten doen en verzegelen van de lijst met een gewaarmerkte verklaring van het briefstembureau betreffende het aantal gezette parafen. Voorgesteld wordt om in onderdeel K artikel N 16, eerste lid, in dat verband opnieuw vast te stellen.

Onderdelen F, G, M en N

De voorgestelde wijzigingen in onderdeel G met betrekking tot artikel M 13 hebben betrekking op het instellen van briefstembureaus in grensgemeenten in Nederland. In paragraaf 3.2 van het algemene deel van de toelichting is dit nader toegelicht. In verband hiermee wordt verder in onderdeel F voorgesteld om het opschrift van paragraaf 3 van hoofdstuk M te wijzigen, zodat het opschrift niet langer beperkt is tot briefstembureaus buiten Nederland. Een vergelijkbare wijziging wordt voorgesteld voor de aanduiding «briefstembureaus in het buitenland» in artikel M 16, eerste en tweede lid (onderdeel I), de artikelen N 19 en N 21 (onderdeel M) en artikel N 20, eerste lid (onderdeel N). Verder wordt in artikel M 13, zesde lid (nieuw), toegevoegd dat de leden en plaatsvervangende leden van de briefstembureaus in grensgemeenten in Nederland worden benoemd door de burgemeester van de aangewezen gemeente.

Daarnaast worden in artikel M 16 (onderdeel I) de burgemeester van de aangewezen (grens)gemeente en burgemeester en wethouders van de aangewezen (grens)gemeente toegevoegd als degenen die de taken verrichten respectievelijk de bevoegdheden uitoefenen die in de artikelen M 8, eerste tot en met derde lid, en M 9 zijn opgedragen aan respectievelijk neergelegd bij de burgemeester van 's-Gravenhage en de burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage (voor de briefstembureaus in de gemeente 's-Gravenhage).

Ten slotte wordt in onderdeel N het eerste lid van artikel N 20 aangevuld met de bepaling dat voor de briefstembureaus in grensgemeenten het proces-verbaal van het briefstembureau wordt overgedragen aan de burgemeester van de aangewezen gemeente. Deze draagt er vervolgens zorg voor het proces-verbaal wordt gezonden aan de burgemeester van 's-Gravenhage (artikel N 20, tweede lid), waarna de burgemeester van 's-Gravenhage het aantal stemmen vaststelt (artikel N 21). In het derde lid is de eis om die stukken per diplomatieke post over te brengen naar de burgemeester van 's-Gravenhage geschrapt. Het is aan de vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland en aan de briefstembureaus om de meest geschikte wijze van verzending te bepalen. In de praktijk wordt vanuit briefstembureaus in het buitenland de post per koerier verstuurd.

Onderdelen I en J

In onderdeel I wordt voorts voorgesteld een nieuw derde lid toe te voegen aan artikel M 16, op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over de werkwijze van briefstembureaus buiten Nederland (zie verder paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

In onderdeel J wordt de aanvulling voorgesteld die in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al uiteen is gezet. Als gevolg van het voorgestelde tweede lid van artikel M 17 kunnen zich voor briefstembureaus in het buitenland twee situaties voordoen die van invloed zijn op de bevoegdheid voor kiezers om in het stemlokaal te vertoeven. Ten eerste uiteraard het bepaalde in artikel J 35, namelijk de situatie waarin de aanwezigheid van een kiezer of kiezers de orde verstoren of de voortgang van de zitting belemmeren. Ten tweede de situatie waarin naar het oordeel van Onze Minister van Buitenlandse Zaken dan wel Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties danwel Onze Minister van Defensie het als gevolg van bepaalde omstandigheden niet mogelijk is om aanwezig te zijn. In het laatste geval moet van deze onmogelijkheid en de omstandigheden die daartoe hebben geleid, melding worden gemaakt in het proces-verbaal.

Onderdeel L

In artikel N 18, dat nu bijstand regelt met betrekking tot de briefstembureaus buiten Nederland, toegevoegd dat wat betreft de briefstembureaus in de gemeente 's-Gravenhage en in grensgemeenten bijstand mogelijk is door plaatsvervangende leden en door personen, daartoe aan te wijzen door de burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage dan wel die van de aangewezen gemeente. Dit op verzoek van de gemeente Den Haag, omdat zij ook behoefte hebben aan de mogelijkheid om medewerkers van de gemeente aan te wijzen die geen ambtenaar zijn. Voor de briefstembureaus in 's-Gravenhage is dit een afwijking van artikel N 5, op grond waarvan alleen ambtenaren van de gemeente kunnen worden aangewezen.

Gelet op de volgorde van bepalingen in de Kieswet over briefstembureaus in 's-Gravenhage en die in het buitenland, is ervoor gekozen de aanvulling op te nemen in een nieuw eerste lid en de bestaande bepaling met betrekking tot briefstembureaus in het buitenland te nummeren als tweede lid.

Artikel II

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt voorgesteld om de werking van de Experimentenwet tot 1 januari 2021 te verlengen tot 1 januari 2022 (wijziging eerste lid van artikel 8 van de Experimentenwet). In lijn daarmee treedt de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6 van de Experimentenwet) die samenhangt met het vervallen van de Experimentenwet, ook pas in werking met ingang van 1 januari 2022 (wijziging tweede lid van artikel 8 van de Experimentenwet). In de zogenaamde evaluatiebepaling (artikel 5, eerste lid) wordt de nieuwe datum van 1 januari 2020 opgenomen.

Artikel III

In dit artikel wordt de inwerkingtreding geregeld. De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren