

## **Wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel, dat de Kieswet wijzigt, heeft tot doel het stemmen voor Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen makkelijker te maken. 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 om de experimenten uit de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenwet) ten aanzien van vervangende briefstembewijzen, een nieuw model stembiljet per e-mail en logo's definitief te regelen in de Kieswet en voorts enkele aanvullende maatregelen te treffen om stemmen vanuit het buitenland te vereenvoudigen.

##### **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 te 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 2017 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. Verder is in de evaluatie, net als bij de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2015, geconcludeerd dat de kiezers in het buitenland goed kunnen omgaan met het nieuwe stembiljet waarmee is geëxperimenteerd en dat per e-mail naar de kiezers kan worden verzonden.

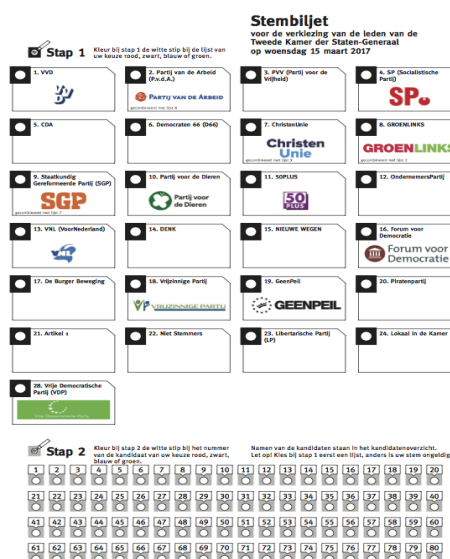
Een groot deel van de inhoud van dit wetsvoorstel stemt overeen met bepalingen uit de Experimentenwet en het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenbesluit). Voor een goed begrip van de bepalingen worden bepaalde onderdelen uit de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en de nota van toelichting bij het Experimentenbesluit in de onderhavige memorie van toelichting herhaald. Voor meer achtergrondinformatie kunnen de bedoelde stukken worden geraadpleegd.

### 3. Voorgestelde wijzigingen van de Kieswet

#### 3.1. Stembiljet

De laatste verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is door het kabinet geëvalueerd. In deze evaluatie is allereerst geconstateerd dat het tweede experiment met het nieuwe model stembiljet dat per e-mail aan de kiezers kan worden gezonden zeer succesvol is verlopen.

Op dit stembiljet staan alle namen van de lijsten die meedoen aan de verkiezing en eventueel (als er voor de lijst een logo is geregistreerd bij het centraal stembureau) een logo van de lijst. Op het stembiljet staan niet de namen van de kandidaten, maar de nummers van de kandidaten op de lijst waartoe ze behoren. De kiezer krijgt een separaat overzicht van de namen van de kandidaten per lijst en hun nummer op die lijst. De kiezer maakt op het stembiljet twee keuzes: eerst een keuze voor één lijst en daarna een keuze voor één kandidaat. Indien de kiezer alleen een keuze maakt voor een lijst, wordt dat aangemerkt als een stem voor kandidaat met nummer 1 van de betreffende lijst.



### Afbeelding stembiljet kiezers buitenland

Al bij het eerste experiment (bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2015) bleek dat de kiezers in het buitenland goed met dit nieuwe stembiljet kunnen stemmen. Het aantal ongeldige stemmen daalde bij het eerste experiment van 0,6 naar 0,23%. Bij de Tweede Kamerverkiezing op 15 maart 2017, waar veel meer kiezers vanuit het buitenland aan hebben deelgenomen, is dat percentage verder naar beneden gegaan. Er zijn circa 60.000 briefstemmen uitgebracht bij de verkiezing van de Tweede Kamer. Slechts 112 stemmen zijn als ongeldig aangemerkt. Dat is 0,19% van het totaal aantal uitgebrachte briefstemmen. Doordat het stembiljet per e-mail kan worden gezonden, komt het stembiljet heel snel aan bij de kiezers. Dat is van groot belang omdat het stembiljet het meest tijdskritische onderdeel van de stembescheiden is voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Het overzicht van de kandidaten wordt immers pas enkele weken voor de dag van stemming definitief vastgesteld. Dan pas kan het stembiljet definitief worden opgemaakt en naar de kiezer worden verzonden. De andere stembescheiden, zijnde het briefstembewijs en de (retour)enveloppen voor de briefstem kunnen al veel eerder in de tijd worden verzonden zodat deze stukken tijdig door de kiezer worden ontvangen. Zodra het stembiljet per e-mail aankomt kan de kiezer het stembiljet invullen en opsturen naar het briefstembureau.

Bij experimenten die zijn gehouden in 2015 en in 2017 is gebleken dat het versturen van het stembiljet per e-mail in de praktijk uitvoerbaar is. Met het verzenden per e-mail hebben zich geen noemenswaardige problemen voorgedaan. Er is voor gekozen om het stembiljet per e-mail aan de kiezer te verzenden. Zo wordt het risico voorkomen dat de kiezer het stembiljet niet kan krijgen omdat bijvoorbeeld een website waar het stembiljet zou kunnen worden gedownload niet beschikbaar is. Omdat de ervaringen met het nieuwe stembiljet goed zijn en ook met de verzending daarvan per e-mail wordt in dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat in het Kiesbesluit geregeld kan worden dat het versturen van het stembiljet per e-mail de regel zal zijn. Kiezers kunnen er ook voor blijven kiezen dat het stembiljet per post wordt verzonden. Dat kan nodig zijn in het geval een kiezer in het land waar hij woont geen toegang heeft tot het internet. De kiezers die het stembiljet per post willen ontvangen zullen er nadrukkelijk op worden gewezen dat de kans bestaat dat het stembiljet zo lang onderweg is dat er onvoldoende tijd zal resteren om de stem op tijd bij het briefstembureau te krijgen.

Het nieuwe model stembiljet voor de kiezers in het buitenland heeft ook voor de briefstembureaus belangrijke voordelen. Al bij het eerste experiment in 2015 heeft de gemeente Den Haag, waar het overgrote deel van de briefstemmen door het briefstembureau worden geteld, geconstateerd dat het tellen van het nieuwe model stembiljet efficiënt en snel kon worden verwerkt. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017, het tweede experiment, heeft de gemeente Den Haag dit wederom geconstateerd. De gemeente Den Haag is van mening dat dit stembiljet handzaam en overzichtelijk is en daarom ook makkelijker, beter en sneller is te tellen.

Er is dus alle reden om nu in de Kieswet te regelen dat de kiezers in het buitenland het stembiljet per e-mail kunnen ontvangen en met dit model stembiljet stemmen. Uiteraard zullen ook bij komende verkiezingen de kiezers in het buitenland voorlichting krijgen over het stembiljet. Zo zal de oefenvoorziening waarmee de kiezer kan oefenen met het invullen van het stembiljet ook bij komende verkiezingen beschikbaar zijn. Daarnaast krijgen de kiezers bij het stembiljet een folder met uitleg over het stembiljet.

### *3.2. Verdere maatregelen om het aantal ongeldige stemmen te verminderen*

Bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 zijn nog een

aantal andere punten geadresseerd die er toe kunnen leiden dat minder stemmen van kiezers (onnodig) ongeldig moeten worden verklaard. Dat betreft allereerst de kleur waarmee de keuze op het stembiljet wordt ingekleurd. Reeds in 2013 is in de Kieswet geregeld dat de kiezers in het buitenland het stembiljet niet alleen met rood maar ook met blauw, groen en zwart kunnen invullen. Ondanks deze verruiming zijn er kiezers die toch een andere kleur gebruiken (bijvoorbeeld geel). Die stemmen moeten nu ongeldig worden verklaard. Dat is ongewenst en ook onnodig. Kiezers in het buitenland nemen veel moeite om te stemmen. Ongeldig verklaren van de stemmen moet alleen plaatsvinden als het briefstembureau niet kan bepalen wat de kiezer heeft willen stemmen.

Een ander 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 en vragen over 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. Ook deze maatregel draagt er toe bij dat minder stemmen ongeldig zullen worden verklaard.

### *3.3. Briefstembureaus*

De postbezorging in het buitenland is soms traag en onbetrouwbaar. Dat is zelfs, zoals gebleken is bij de recente verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, in West-Europa het geval. In landen als Griekenland en Italië kan de post weken onderweg zijn waardoor een stem niet op tijd door het briefstembureau in Den Haag wordt ontvangen.

In het wetsvoorstel waarin de permanente registratie van kiezers in het buitenland werd geregeld is reeds aangekondigd dat meer briefstembureaus in het buitenland nodig zijn. Het instellen van meer briefstembureaus in het buitenland vergroot de dienstverlening naar de kiezer, want die kan dan zijn stem versturen naar het briefstembureau in het land waar hij woont dan wel naar een briefstembureau in de regio waar hij woont. Dat kan in belangrijke mate bepalend zijn voor het tijdig kunnen ontvangen van de briefstem.

Er kunnen goede redenen zijn om niet in een land een briefstembureau in te stellen. Zo kan het zijn dat de veiligheidssituatie in het land dat niet mogelijk maakt. Een andere reden kan zijn dat het land of de stad waar het briefstembureau is ingesteld

getroffen is of dreigt te worden door een natuurramp. Daarom moet het ook mogelijk zijn om een eenmaal ingesteld briefstembureau ook op te heffen.

Dit wetsvoorstel maakt het verder mogelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in grensgemeenten briefstembureaus kan instellen. 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 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 betreffende gemeente 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.

Uit de evaluatie van de verkiezingen die recent zijn gehouden is gebleken dat op basis van de huidige Kieswet onvoldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de inrichting van de briefstembureaus en instructie van de leden van de briefstembureaus. In dit wetsvoorstel wordt dit verduidelijkt. De bevoegde instantie voor het benoemen van de leden van de briefstembureaus is ook verantwoordelijk voor het inrichten van het briefstembureau. Dat houdt in dat het briefstembureau kan beschikken over een geschikte locatie en over alle hulpmiddelen, zoals een stembus, die nodig zijn voor de stemopneming. Ook is deze instantie ervoor verantwoordelijk dat de leden van de briefstembureaus goed geïnstrueerd zijn voor hun taak. Het ministerie van BZK maakt, net zoals dat gebeurt voor de "gewone" stembureaus, een basisinstructie en verspreidt die instructie. De instructie kan dan worden gebruikt voor het instrueren van de leden van het briefstembureau.

### *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 wordt in dit wetsvoorstel 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 duidelijke 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 ook op dit punt verbeteringen aanbrengen. Daarom zal worden onderzocht of een vervangend briefstembewijs of een duplicaat van het briefstembewijs digitaal 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 controleren of een kiezer niet meerdere malen met een digitaal verzonden briefstembewijs wil stemmen. Daarvoor zullen de briefstembureaus moeten beschikken van een online mogelijkheid om bij de gemeente Den Haag te controleren dat een ander briefstembureau niet al een stem van de betreffende kiezer heeft ontvangen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal samen met de gemeente Den Haag dit onderzoek uitvoeren.

Bij dit onderzoek zal ook worden nagegaan 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. Zou de regering het onderzoek wel afwachten, dan kunnen de verbeteringen die in dit wetsvoorstel zijn voorzien niet in werking treden voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in mei 2019.

## **4. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger**

### *4.1 Gevolgen voor de overheid*

De briefstembureaus, gemeente 's-Gravenhage en het hoofd- en centraal stembureau zijn al bekend met het gebruik van het nieuwe model stembiljet. Immers het stembiljet is al gebruikt bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2015 en bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2017. De briefstembureaus krijgen voor elke verkiezing een instructie waarin onder andere uiteen wordt gezet hoe moet worden beoordeeld of de uitgebrachte stem geldig is. Wijzigingen worden meegenomen in de instructie voor de briefstembureaus.

#### 4.2 Gevolgen voor burgers

In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en de nota van toelichting bij het Experimentenbesluit is reeds ingegaan op de administratieve en financiële lasten voor overheid en burger die voortvloeien uit het gebruik van het nieuwe stembiljet. Sinds de inwerkingtreding van de Experimentenwet is bij verkiezingen steeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid te experimenteren met het stembiljet voor kiezers in het buitenland. Dat die experimentele werkwijze nu definitief wordt vastgelegd in de Kieswet betekent aldus dat er geen wijzigingen zijn in de administratieve lasten voor de kiezers buiten Nederland. Het gebruik van het nieuwe model wordt enkel bestendigd. In de genoemde memorie van toelichting is aangegeven dat de tijd die het kost om de kandidatenlijst via internet (of een via e-mail toegestuurd pdf-document) te raadplegen (het elektronisch toegezonden stembiljet bevat immers niet meer de namen van de kandidaten) naar het oordeel van de regering niet opweegt tegen de mogelijkheid die de kiezer hierdoor krijgt om zijn stembescheiden eerder terug te sturen waardoor de kans dat zijn stem kan worden meegenomen in de uitslagbepaling toeneemt. Overigens wordt in de e-mail waarmee het stembiljet wordt toegezonden naar de kiezer een link opgenomen naar de website waar de kandidatenlijsten geraadpleegd kunnen worden vanaf het moment dat de kandidatenlijsten definitief geldig zijn. Overigens zijn naar aanleiding van de experimenten nauwelijks klachten geweest over het nieuwe model stembiljet.

#### 5. 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.

#### 6. Advies en consultatie

## Artikelsgewijs

### Artikel I

#### *Onderdelen A, F en I*

Dat een nummer wordt vermeld op het briefstembewijs en dat de minister van BZK tijdig voor de verkiezingen informatie over het briefstembewijs verstrekt aan de gemeente 's-Gravenhage is nu geregeld in artikel 7 van het Experimentenbesluit. In onderdeel A wordt voorgesteld dit nu toe te voegen aan artikel M 1 in een nieuw derde lid (vgl. artikel J 7). De informatie over het briefstembewijs die de minister van BZK verstrekt aan de gemeente 's-Gravenhage is nodig voor het produceren van het briefstembewijs en hangt samen met de echtheidskenmerken waarvan het briefstembewijs kan worden voorzien in het model op grond van artikel M 6, tweede lid, van de Kieswet.

Mede door middel van het aanbrengen van een nummer op het briefstembewijs kan voorkomen worden dat een kiezer meerdere malen een stem kan uitbrengen. Daartoe moet de burgemeester van de gemeente Den Haag een register beheren van ongeldige briefstembewijzen.

Een briefstembewijs is ongeldig als daarvoor een vervangend briefstembewijs is verstrekt, als deze van iemand is die niet als kiezer behoort te zijn geregistreerd dan wel is overleden of omdat het is ontvreemd of anderszins onrechtmatig in omloop is. In dit verband wijst de regering erop dat bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement dus ook het briefstembewijs ongeldig is van de kiezer van wie blijkt dat hij zijn stem zal uitbrengen in een ander lidstaat van de Europese Unie (artikel Y 6, eerste lid, van de Kieswet).

Anders dan in het Experimentenbesluit is niet meer geregeld dat de minister van BZK de burgemeester van 's-Gravenhage uiterlijk de negende dag voor de stemming de nummers verschaft van de briefstembewijzen die hij in omloop heeft gebracht. De reden daarvoor is dat alleen de burgemeester van Den Haag briefstembewijzen verstuurt aan de kiezers die door de gemeente Den Haag zijn geregistreerd. De burgemeester van 's-Gravenhage maakt uiterlijk op de achtste dag voor de stemming een uittreksel op van de ongeldige briefstembewijzen. Dit uittreksel verstrekt hij aan alle briefstembureaus. Het is noodzakelijk dat de burgemeester van 's-Gravenhage dit uittreksel uiterlijk de achtste dag voor de stemming aan de briefstembureaus verstrekt. De briefstembureaus kunnen namelijk op grond van artikel M 9, tweede lid, van de Kieswet (onderdeel I van dit wetsvoorstel) al op de zevende dag voor de stemming beginnen met de vooropening van de retourenveloppen. Bij deze vooropening wordt onder meer vastgesteld of het briefstembewijs geldig is. Daarvoor moeten zij de beschikking hebben over de nummers van de briefstembewijzen die ongeldig zijn.

De termijn van vooropening van 7 dagen vooropening was sinds de invoering van het 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. Inmiddels is gebleken dat het aantal personen dat zich permanent heeft laten registreren niet dusdanig groot is dat die de verlenging naar 14 dagen noodzakelijk is. 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 Experimentenbesluit en artikel M 2, derde en vierde lid, zoals voorgesteld in onderdeel B van dit wetsvoorstel). 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 in onderdeel I voorgesteld de termijn voor vooropening weer vast te stellen op 7 dagen.

Het voorgaande is nu in de artikelen 8 en 9 van het Experimentenbesluit en voorgesteld wordt dit voortaan op te nemen in een nieuw artikel M 6a van de Kieswet (onderdeel F van het wetsvoorstel). De grondslag voor het bepalen van welke gegevens in het register en in het uittreksel bevatten (nu geregeld in artikel 18, tweede lid, van het Experimentenbesluit), is opgenomen in het vijfde lid van artikel M 6a (vgl. artikel J 7a, derde lid).

#### *Onderdeel B*

Op basis van artikel 10 van het Experimentenbesluit is het al mogelijk om een vervangend briefstembewijs aan te vragen bij verlies of wanneer de kiezer in het buitenland het oorspronkelijke briefstembewijs niet heeft ontvangen. In dat geval wordt het nummer van zijn oorspronkelijke briefstembewijs opgenomen in het register ongeldige briefstembewijzen. Voorgesteld wordt om de inhoud van artikel 10 van het Experimentenbesluit over wijze waarop het vervangend briefstembewijs kan worden aangevraagd te regelen in onderdeel B van dit wetsvoorstel, een vervanging van het huidige artikel M 2, eerste lid, dat vervanging van het briefstembewijs uitsluit. Een verzoek om een vervangend briefstembewijs moet worden ingediend bij de burgemeester van 's-Gravenhage. Indiening bij de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, zoals nog is geregeld in artikel 10 van het Experimentenbesluit, is niet meer mogelijk, omdat de vertegenwoordiger geen taak meer heeft bij het registreren van de kiezers. Een schriftelijk verzoek dient uiterlijk de twaalfde dag voor de stemming te zijn ontvangen. Dit kan zowel via de post als via e-mail. Dit is doorgaans de tweede vrijdag voor de stemming. Afhankelijk van het land waar het kiezer woont, is het wenselijk dat de kiezer zijn verzoek eerder doet. Het verschilt namelijk per land hoe lang het duurt om het briefstembewijs per post naar de kiezer te zenden, en om het briefstembewijs en het stembiljet door de kiezer te laten retourneren. Het is de verantwoordelijkheid van de kiezer dat hij bij zijn verzoek rekening houdt met de tijd die gemoeid is met het verzenden van de stukken per post. In de voorlichting zal hieraan aandacht worden geschonken. Op welke wijze de kiezer zich bij dit verzoek kan identificeren is vastgelegd in het derde en vierde lid.

Het bestaande tweede lid van artikel M 2 over het niet verstrekken van een stempas aan iemand die al een briefstembewijs heeft wordt opgenomen als nieuw vierde lid.

In het zesde lid is de grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling het model vast te stellen voor het formulier voor het schriftelijke verzoek voor een nieuw briefstembewijs. Nu is een model daarvoor vastgesteld in de bijlage bij artikel 6, derde lid, van de Tijdelijke experimentenregeling stembiljetten voor kiezers buiten Nederland (hierna: Experimentenregeling).

#### *Onderdeel C*

In dit onderdeel wordt voorgesteld om een nieuw artikel M 5 op te nemen in de Kieswet. In het eerste lid wordt bepaald dat in het bestaande register, bedoeld in de artikelen G 1 en Y 2 j° artikel G 1, (de registers van de aanduiding van een politieke groepering) ook logo's van politieke groeperingen die deelnemen aan de verkiezingen worden bijgehouden. In het tweede tot en met achtste lid zijn bepalingen opgenomen omtrent het verzoek tot registratie en eventueel schrappen van een logo. De voorgestelde bepalingen zijn identiek aan die in artikel 4 van de Experimentenwet. Het eerste lid van dat artikel is evenwel niet meer nodig, nu het geen optie meer is voor de minister van BZK om logo's te kunnen gebruiken op het stembiljet voor personen die stemmen per brief, maar deze mogelijkheid definitief in de Kieswet wordt geregeld.

Bij de procedure van de registratie, en de criteria die het centraal stembureau daarbij hanteert, wordt nauw aangesloten op de reeds in de Kieswet neergelegde voorziening omtrent de registratie van een aanduiding van een politieke groepering. Zo moet het verzoek om een logo te registreren uiterlijk de tweeënveertigste dag voor de kandidaatstelling zijn gedaan, zodat een eventuele beroepsprocedure daartegen tijdig kan worden afgerond. Ook bij het beoordelen van een registratieverzoek hanteert het centraal stembureau dezelfde eisen als bij de registratie van een aanduiding. Een logo mag namelijk niet strijdig zijn met de openbare orde, lijken op een al door het centraal stembureau geregistreerd logo, tot verwarring leiden, of anderszins misleidend zijn. Het logo mag ook niet lijken op een logo van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de registratie van aanduidingen een jurisprudentielijn ontwikkeld, waaronder het merkenrecht. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om dezelfde afwijzingsgronden op te nemen bij een verzoek om registratie van een logo van een politieke groepering. Daarmee is beoogd dat de uitvoeringsorganisaties die beslissen op een registratieverzoek van een logo, maar ook de kiezers en politieke groeperingen, kunnen putten uit de doctrine die zich bij de registratie van aanduidingen reeds heeft uitgekristalliseerd. De regering heeft niet het oogmerk om in het kader van dit wetsvoorstel de jurisprudentie te sturen ter zake van de registratie van aanduidingen dan wel voor de registratie van logo's andere grenzen te trekken.

Een extra eis is evenwel dat een logo alleen kan worden geregistreerd als ook de aanduiding van die politieke groepering is geregistreerd. Er moet voorkomen worden dat op een kandidatenlijst alleen een logo van een groepering staat, en geen aanduiding. Dat zou namelijk tot verwarring kunnen leiden bij kiezers. Derhalve wordt het logo van een politieke groepering geschrapt als de aanduiding van de politieke groepering wordt geschrapt. Feitelijk houdt dit in dat de registratie vervalt – conform artikel G 1, zevende lid – als de politieke groepering heeft opgehouden te bestaan, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden, of als voor de laatstgehouden verkiezing geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd. Het logo kan overigens ook op verzoek van de politieke groepering worden geschrapt.

Verder is – net als bij de registratie van aanduidingen – geregeld dat een logo bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement niet geheel of in de hoofdzak overeen mag stemmen met een logo van een andere politieke groepering die ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is geregistreerd of waarbij is verzocht om registratie (vijfde lid j° artikel Y 10 van de Kieswet).

De registratie van een logo in principe permanent is. Als het logo van een politieke groepering in het register van een centraal stembureau is geregistreerd, hoeft die groepering bij een volgende verkiezing niet nogmaals een registratieverzoek bij dat centraal stembureau te doen.

Tegen de beslissing van het centraal stembureau omtrent de inschrijving van een logo in het register, staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt uit artikel 6, eerste en derde lid, van dit wetsvoorstel. Bovendien gelden – net als bij de registratie van politieke groeperingen – dezelfde verkorte termijnen als bedoeld in artikel G 5 van de Kieswet (zesde lid van artikel M 5).

Het zevende lid is ten opzichte van artikel 4 van de Experimentenwet aangevuld met een grondslag om bij ministeriële regeling een model vast te stellen voor (het verzoek om) de registratie van een logo. Dat model is nu opgenomen in de bijlage bij artikel 6, tweede lid, van de Experimentenregeling. Ook kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een logo bij een verzoek tot registratie moet worden overgelegd. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld elektronische aanlevering, het bestandstype, de afmeting en andere technische specificaties. Dat is nu geregeld in artikel 3, eerste lid, van de

Experimentenregeling en voorgesteld wordt de regeling hiervan op het niveau van ministeriële regeling in stand te houden vanwege de administratieve aard en gedetailleerdheid van de bepaling.

#### *Onderdeel D*

Voorgesteld wordt om in onderdeel D in een nieuw artikel M 5a te regelen wat nu is geregeld in artikel 13 van het Experimentenbesluit, namelijk de regels omtrent het plaatsen van logo's op de stembiljetten.

Op het stembiljet en het overzicht van de kandidatenlijsten wordt het logo van een politieke groepering geplaatst als deze is geregistreerd bij het centraal stembureau. Als de aanduiding van een politieke groepering niet op het stembiljet wordt geplaatst, bijvoorbeeld omdat deze op grond van artikel I 6, tweede lid, van de Kieswet is geschrapt, dan wordt ook niet het logo van die groepering op het stembiljet geplaatst. Er moet voorkomen worden dat op stembiljet alleen een logo van een groepering staat, en geen aanduiding. Dat zou namelijk tot verwarring kunnen leiden bij kiezers.

Indien twee of meer politieke groeperingen gezamenlijk aan de verkiezing meedoen door samenvoeging van hun aanduidingen, kunnen beide logo's op het stembiljet worden geplaatst. Bij ministeriële regeling is vermeld hoe de logo's in dat geval op het stembiljet worden geplaatst.

Als twee politieke groeperingen gezamenlijk aan de verkiezing meedoen door samenvoeging van hun aanduidingen, maar slechts één van hen een logo heeft geregistreerd, dan volgt uit het derde lid dat geen logo op het stembiljet wordt geplaatst. Als dat ene logo namelijk op het stembiljet en het overzicht van de kandidatenlijsten zou worden geplaatst, kan bij de kiezer verwarring ontstaan voor welke politieke groepering(en) de lijst is ingediend.

In het vierde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen op welke wijze het centrale stembureau de geregistreerde logo's verstrekt aan de minister van BZK en aan de burgemeester van de gemeente 's-Gravenhage. Dat de verstrekking digitaal geschiedt is nu geregeld in artikel 3, tweede lid, van de Experimentenregeling.

#### *Onderdeel E*

In artikel M 6, eerste lid, van de Kieswet wordt toegevoegd (onderdeel f) dat de burgemeester van 's-Gravenhage ook een overzicht van de kandidatenlijsten toezendt aan degene die per brief stemmen (vgl. art. 5 j° art. 3 van het Experimentenbesluit). Het gaat dan, net als bij stemmen in Nederland, uiteraard om kandidatenlijsten die onherroepelijk geldig zijn verklaard als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Kieswet. De toezending geschiedt net als het stembiljet in beginsel per e-mail, tenzij iemand aangeeft de voorkeur te geven aan verzending per post. Verder zijn de kandidatenlijsten zoals gebruikelijk ook op internet te vinden. De wijze van verzending wordt in hoofdlijnen uitgewerkt in het Kiesbesluit. Voor de verzending per e-mail kan het echter nodig zijn om nadere technische regels te stellen. Om die reden wordt voorgesteld om in het Kiesbesluit te kunnen bepalen dat dergelijke regels bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Op basis van de huidige Kieswet is het niet mogelijk om bij ministeriële regeling een apart model voor het stembiljet voor kiezers in het buitenland vast te stellen. Dit komt omdat er destijds van werd uitgegaan dat het stembiljet voor kiezers in het buitenland hetzelfde was als voor kiezers in Nederland. Ten aanzien van dit laatste is in artikel J 20, eerste lid, van de Kieswet beschreven hoe het stembiljet er in hoofdlijnen uitziet en is in het tweede lid van dat artikel bepaald dat een model bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de Experimentenwet is er

geëxperimenteerd met een ander stembiljet, waarbij de kiezer eerst de lijst kiest waartoe de kandidaat van zijn keuze behoort en vervolgens het kandidaatsnummer van de kandidaat van zijn keuze (artikel 12, eerste lid, van het Experimentenbesluit). Aangezien in dit wetsvoorstel dit nieuwe stembiljet wordt geïntroduceerd in de Kieswet is het ook noodzakelijk om in afwijking van artikel J 20 te bepalen hoe het model er in hoofdlijnen uitziet (nieuw tweede lid van artikel M 6). Parallel aan artikel J 20 wordt ook bepaald dat op de stembiljetten ook de naam van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing geldt en een aanduiding van de kieskring wordt opgenomen. Anders dan bij stemmen in Nederland wordt de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau niet opgenomen in het digitaal te verzenden biljet. In het derde lid van artikel M 6 is toegevoegd dat het model van dat stembiljet, net als van de andere stembescheiden uit artikel M 6, eerste lid, is bepaald, bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

### *Onderdeel G*

De voorgestelde wijzigingen in artikel M 7 hebben betrekking op de kleur waarmee het wit stipje voor de lijst en voor een kandidaat moet worden ingekleurd, de retourenveloppe, het frankeren van de retourenveloppe en de wijze waarop een stem wordt uitgebracht.

Tot op heden was een stem slechts geldig indien het witte stipje voor de lijst en het nummer van de kandidaat op die lijst wordt ingekleurd met een rode, blauwe, zwarte of groene kleur (artikel 15, derde lid, van het Experimentenbesluit). Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogen de witte stipjes worden ingekleurd met iedere mogelijke kleur, zolang het voor het briefstembureau duidelijk is voor welke partij en kandidaat de stem wordt uitgebracht. Hierbij zij op gemerkt dat een wit stipje feitelijk niet met wit kan worden ingekleurd, nog los van het feit dat eventuele pogingen tot invulling met wit niet kan leiden tot het op ondubbelzinnige wijze kenbaar maken van de keuze (zie artikel N 16), zodat niet zou kunnen worden bepaald wat de kiezer heeft willen stemmen.

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 zenden van de briefstem met de daarbij behorende documenten naar het briefstembureau kan geschieden in iedere willekeurige enveloppe die gefrankeerd is.

Verder wordt in dit onderdeel een wijziging in de Kieswet voorgesteld betreffende het geldig uitbrengen van een briefstem. In beginsel dient de kiezer zowel een wit stipje voor een lijst in te kleuren als een wit stipje voor het cijfer van een kandidaat op die lijst. Indien de kiezer echter wel een stem uitbrengt op een lijst, maar geen wit stipje inkleurt voor de het cijfer van de kandidaat van zijn voorkeur, dan wordt de stem toegerekend aan de kandidaat met nummer 1 op de lijst waarop de kiezer zijn stem heeft uitgebracht. Dit conform de wijze waarop het geregeld is in het Experimentenbesluit (artikel 15, vierde lid) waar de kiezers in het buitenland nu twee maal ervaring mee hebben opgedaan.

Tijdens de experimenten werd de eis niet gehandhaafd dat voor een blanco stembiljet niet op het stembiljet mag zijn getekend of geschreven (vgl. artikel N 7, tweede lid). Dat blijft zo onder de dit wetsvoorstel. Het is namelijk gebleken bij het printen van het

stembiljet soms print-technische gegevens worden afgedrukt. Verder maken sommige kiezers gebruik van printpapier dat is voorgedrukt. Het is niet wenselijk dat deze omstandigheden er toe leiden dat de stem ongeldig is, omdat kiezers daar niet altijd invloed op kunnen uitoefenen of omdat zij zich daar niet van bewust zijn.

Ten slotte wordt een nieuw zesde lid toegevoegd aan artikel M 7. De inhoud van dat zesde lid is afkomstig van artikel 15, tweede lid, van het Experimentenbesluit. Daarin wordt onder verwijzing naar artikel M 4 van het Kiesbesluit vermeld aan welke instantie de retourenveloppe kon worden gestuurd. Toegevoegd zijn de briefstembureaus die in grensgemeenten kunnen worden ingesteld (zie verder de toelichting bij onderdeel M)

#### *Onderdelen H, I, J, K, O, P en Q*

De voorgestelde wijzigingen in deze onderdelen hangen samen met de voorgestelde wijziging in onderdeel G betreffende de kleur van het inkleuren van de witte stipjes, de oranje retourenveloppe en het al dan niet voldoende gefrankeerd ervan zijn.

Verder wordt in onderdeel J in artikel M 10, eerste lid, ingevoegd dat gecontroleerd moet worden of het briefstembewijs echt is en of het nummer ervan niet voorkomt in het uittreksel van ongeldige briefstembewijzen. Dat is nu geregeld in artikel 11 van het Experimentenbesluit.

#### *Onderdelen L, M, N, S en T*

De voorgestelde wijzigingen in onderdeel M met betrekking tot artikel M 13 hebben betrekking op het instellen van briefstembureaus in het buitenland, het instellen van briefstembureaus in grensgemeenten in Nederland, evenals wie verantwoordelijk is voor de inrichting van de briefstembureaus en instructie van de leden van de briefstembureaus. In paragraaf 3.5 van het algemene deel van de toelichting is dit nader toegelicht. In verband hiermee wordt verder in onderdeel L 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 N), de artikelen N 19 en N 21 (onderdeel S) en artikel N 20, eerste lid (onderdeel T). Verder wordt in artikel M 13, achtste 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.

Zoals in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, wordt tevens voorgesteld in artikel M 13 (onderdeel M) te voorzien in de mogelijkheid om ingestelde briefstembureaus alsnog op te heffen. De mogelijkheden een ingesteld briefstembureau op te heffen is gerelateerd aan omstandigheden in het betreffende land dat ertoe leidt dat het stemmen per brief (zie met name hoofdstuk M van de Kieswet) en de stemopneming door het briefstembureau (zie met name paragraaf 2 van hoofdstuk N van de Kieswet) niet overeenkomstig het bij of krachtens de Kieswet bepaalde kan worden uitgevoerd. Bewust is niet beperkt tot de bepalingen in de hoofdstuk M en paragraaf 2 van hoofdstuk N, omdat veel van die bepalingen worden gelezen in samenhang met andere bepalingen in de Kieswet en onderliggende regelgeving. Overigens wordt voorgesteld om in het eerste en vierde lid van artikel M 13 niet langer te bepalen dat de aanwijzing door de minister van Buitenlandse Zaken of de minister van Defensie van plaatsen in het buitenland waar briefstembureaus worden ingesteld in overeenstemming met de minister van BZK dient te geschieden.

Verder worden in artikel M 16 (onderdeel N) 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).

In onderdeel N 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. Dergelijke nadere regels kunnen nodig zijn als de plaatselijke omstandigheden, denk aan oorlogssituaties of natuurrampen, daartoe nopen op het moment dat een specifieke stemming aanstaande is; in dat geval zullen de voorschriften met grote spoed moeten worden vastgesteld. Deze grondslag voor nadere regels over de werkwijze is niet nodig en derhalve ook niet van toepassing op de nieuwe briefstembureaus in grensgemeenten in Nederland.

Ten slotte wordt in onderdeel T het eerste lid van artikel N 20 aangevuld met de bepaling dat voor de briefstembureaus in grensgemeenten het proces-verbaal van het briefstembureau (met de verzegelde pakketten als bedoeld in artikel N 2 en N 9) wordt overgedragen aan de burgemeester van de aangewezen gemeente. In het derde lid is gespecificeerd dat de eis om die stukken per diplomatieke post over te brengen naar de burgemeester van 's-Gravenhage uitsluitend geldt voor de briefstembureaus in het buitenland en dus niet voor de briefstembureaus in grensgemeenten.

#### *Onderdeel P*

Naast een technische wijziging die samenhang met de voorgestelde wijziging in onderdeel H, wordt geregeld hoe de stemopneming plaatsvindt bij het gebruik van het stembiljet zoals dit nu in de Kieswet voor kiezers in het buitenland wordt geïntroduceerd. De regeling is gelijk aan die in artikel 15 van het Experimentenbesluit, met dit verschil dat daarin nog wordt uitgegaan van inkleuring van het witte stipje met rood, blauw, zwart of groen.

#### *Onderdeel R*

In artikel N 18 wordt toegevoegd dat wat betreft de briefstembureaus in grensgemeenten enkel bijstand mogelijk is door plaatsvervangende leden.

### **Artikel II**

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,