

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Nederlanders die vanuit het buitenland per brief deelnemen aan de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen, stemmen sinds mei 2014 bij wijze van experiment met een model stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden. Verzending per e-mail betekent dat de kiezers buiten Nederland zekerheid hebben over het moment waarop zij het stembiljet ontvangen. Die zekerheid is er niet bij verzending per post.

Het stemmen met dit model stembiljet gebeurt op grond van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Tijdelijke experimentenwet). De Tijdelijke experimentenwet loopt af per 1 januari 2022.¹ Dit wetsvoorstel, dat de Kieswet wijzigt, regelt, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2018 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd², dat de kiezers buiten Nederland kunnen blijven stemmen met een stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden. Verder worden enkele andere maatregelen voorgesteld om te voorkomen dat stemmen niet meetellen.

2. Aanleiding en doel

Vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke experimentenwet³ kon het stembiljet, op grond van de Kieswet, uitsluitend per post worden verzonden aan kiezers in het buitenland. Omdat de postverwerking in sommige landen heel veel tijd in beslag neemt en de postbezorging in veel landen niet heel betrouwbaar is, kan het dan weken duren voordat het stembiljet bij de kiezer aankomt, waardoor de kiezer (te) weinig tijd heeft om zijn briefstem op tijd in te dienen en zo (tijdig) te stemmen. Het stembiljet kan namelijk pas tussen de vijf en drie weken voor de verkiezingsdag aan de kiezer worden verzonden. Eerdere verzending van de stembiljetten is niet mogelijk. Immers, op het stembiljet staan de namen van de deelnemende partijen en kandidaten, waardoor productie (en verzending) van de stembiljetten pas mogelijk is op het moment dat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld. Dat is slechts een paar weken voor de dag van de stemming. De dag van de kandidaatstelling is zes weken voor de dag van stemming.⁴ De Kiesraad, centraal stembureau in geval van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement, beslist op de vierde dag na de dag van de kandidaatstelling over de geldigheid van de ingediende kandidatenlijsten.⁵ Tegen dit besluit van de Kiesraad kan binnen vier dagen beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶ In de praktijk wordt vaak van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet vervolgens uitspraak uiterlijk op de zesde dag nadat het beroepschrift is ontvangen.⁷ Dit leidt ertoe dat het stembiljet, afhankelijk van het instellen van beroep tegen de geldigheid van de kandidatenlijsten en eventuele officiële feestdagen,⁸ pas tussen de vijf en drie weken voor de verkiezingsdag aan de kiezer in het buitenland

¹ Wet van 5 december 2018 tot 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 (Stb. 2018, 483).

² Kamerstukken II 2018/19, 35012, nr. 6, p. 7 en 8.

³ De wet trad in werking op 29 juni 2013 (Stb. 2013, 240).

⁴ Artikel J 1, eerste lid, en artikel Y 8, tweede lid, van de Kieswet.

⁵ Artikel I 4 van de Kieswet.

⁶ Artikel I 7, eerste lid, van de Kieswet.

⁷ Artikel I 7, derde lid, van de Kieswet.

⁸ Ingevolge artikel Z 12, eerste lid, van de Kieswet hebben officiële feestdagen invloed op de in de Kieswet genoemde termijnen.

kan worden toegezonden.⁹

Ook bestaat bij verzending per post het risico dat de stembescheiden niet bij de kiezer aankomen omdat de postbezorging in het betreffende land niet betrouwbaar werkt.

Het verzenden van de stembiljetten per e-mail daarentegen maakt het mogelijk dat de kiezer in het buitenland veel eerder over het stembiljet beschikt en zo meer tijd heeft om zijn of haar stem op tijd bij het briefstembureau¹⁰ te krijgen.

Vanwege de grote tijdswinst die het per e-mail kunnen versturen van de stembiljetten oplevert, wil de regering de mogelijkheid behouden dat de stembiljetten per e-mail worden verzonden en niet terugkeren naar de situatie waarin de kiezers in het buitenland de stembiljetten uitsluitend per post toegezonden kunnen krijgen. Het opnemen van een regeling daartoe in de Kieswet voorkomt dat de sinds 2014 bestaande mogelijkheid van verzending van het stembiljet per e-mail, ophoudt te bestaan, wanneer de Tijdelijke experimentenwet vanaf 1 januari 2022 van rechtswege vervalt.

Gekoppeld aan de mogelijkheid van toezending van het stembiljet per e-mail bevat de Tijdelijke experimentenwet de mogelijkheid dat de kiezers buiten Nederland stemmen met een ander model stembiljet dan het model stembiljet waarmee in Nederland in het stemlokaal wordt gestemd. Dit model stembiljet heeft een kleiner formaat, in casu een A4-formaat. Dat is nodig om het voor de kiezer in het buitenland mogelijk te maken het stembiljet zelf te printen. Het grote formaat stembiljet dat vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke experimentenwet aan de kiezer in het buitenland per post werd toegezonden - hetzelfde stembiljet waarmee in Nederland in het stemlokaal wordt gestemd - is voor de kiezer onmogelijk te printen.

De regering wil daarom dat kiezers in het buitenland kunnen blijven stemmen met dit andere, kleinere model stembiljet en niet terugkeren naar de situatie waarbij kiezers in het buitenland - noodzakelijkerwijs per post - hetzelfde omvangrijke stembiljet krijgen toegestuurd als in het stemlokaal wordt gebruikt. Opnemen in de Kieswet voorkomt dat de mogelijkheid van stemmen met een ander, kleiner model stembiljet, waarmee sinds 2014 wordt geëxperimenteerd op basis van de Tijdelijke experimentenwet, komt te vervallen.

3. Terugkijken

Doel van het experiment met het stembiljet op grond van de Tijdelijke experimentenwet is dat het stembiljet per e-mail kan worden toegezonden aan de kiezers in het buitenland, waarmee wordt bevorderd dat zij tijdig hun stem kunnen uitbrengen.¹¹

De Tijdelijke experimentenwet die het mogelijk maakt te experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers die vanuit het buitenland stemmen, trad op 29 juni 2013 in werking. Uit de evaluaties van de drie verkiezingen waarbij sindsdien met dit nieuwe model is geëxperimenteerd¹² komt naar voren dat het per e-mail

⁹ Zo liep de beroepstermijn tegen het besluit omtrent de geldigheid van de kandidatenlijsten voor de Europees Parlementsverkiezing op donderdag 23 mei 2019, tot en met 23 april 2019. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed al op 25 april 2019 uitspraak in de laatste beroepszaak. Indien op de laatste dag van de beroepstermijn beroep was ingesteld, liep de wettelijke termijn voor het doen van uitspraak af op 1 mei 2019.

¹⁰ Briefstembureaus zijn stembureaus die speciaal zijn ingesteld voor het tellen van de briefstemmen uit het buitenland.

¹¹ Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming; Kamerstukken II 2012/13, 33573, nr. 3.

¹² Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2014 Kamerstukken II 2014/15, 31142, nr. 46 (hoofdstuk 4 van bijlage 10); evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2017 Kamerstukken II TK 2016/17, 31142, nr. 62; evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9 met bijlage (hoofdstuk 4).

versturen van het stembiljet door de gemeente Den Haag¹³ steeds goed is verlopen. Van noemenswaardige technische, logistieke of andere problemen was geen sprake.¹⁴

Ook komen de per e-mail verzonden stembiljetten veel eerder bij de kiezers aan. Ze kunnen immers direct nadat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld worden verzonden. Zo werden de stembiljetten voor de verkiezing op 23 mei 2019 van de leden van het Europees Parlement, op 25 april 2019 per e-mail aan de kiezers verstuurd, nadat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder die dag uitspraak had gedaan. Deze stembiljetten kwamen daarmee diezelfde dag bij de kiezers in het buitenland aan, waarmee deze kiezers vier weken de tijd hadden om hun briefstem bij het briefstembureau te krijgen. De stembiljetten die vanaf 25 april 2019 per post werden verstuurd, kwamen (veel) later bij de kiezers aan, bij een deel van de kiezers zelfs na de datum van stemming. Het zelf printen van het stembiljet door de kiezer in het buitenland levert blijkens de evaluaties evenmin problemen op.

De andere stembescheiden die noodzakelijk zijn om per brief vanuit het buitenland te kunnen stemmen, te weten het briefstembewijs en de (retour)enveloppen voor de briefstem, worden al uiterlijk 12 weken voor de dag van stemming per post toegezonden aan de kiezers die zijn opgenomen in de permanente registratie van kiezers buiten Nederland.¹⁵ Hoe eerder de kiezer in het buitenland over zijn stembiljet beschikt, hoe eerder hij dus zijn stembescheiden compleet heeft en hoe meer tijd hij heeft om het stembiljet met het briefstembewijs in de retourenveloppe tijdig terug te sturen zodat zijn stem kan worden meegeteld. Het is om deze redenen dat het kabinet voorstelt om voor de kiezers in het buitenland dit model stembiljet, dat per e-mail aan die kiezers kan worden toegezonden, in de Kieswet te verankeren.

De geregistreerde kiezers in het buitenland maken zelf de keuze of zij het stembiljet per e-mail of per post willen ontvangen. Het percentage geregistreerde kiezers dat kiest voor de optie per e-mail en dus het stembiljet per e-mail krijgt toegezonden, is de afgelopen verkiezingen gestegen. Bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2014 is aan iets meer dan 50% van de geregistreerde kiezers in het buitenland conform hun keuze het stembiljet per e-mail verzonden in plaats van per post, bij de verkiezing van de leden van Tweede Kamer in 2017 was dat bijna 68% en bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 was dit bijna 80%.¹⁶

Het is wenselijk dat zoveel mogelijk kiezers de keuze maken voor toezending van het stembiljet per e-mail, omdat zij daarmee ten opzichte van verzending per post zekerheid hebben over tijdige ontvangst van het stembiljet. Omdat niet alle kiezers beschikken over een e-mailadres, zal de keuze voor toezending per post moeten blijven bestaan. Voorgesteld wordt dat de kiezers buiten Nederland die het stembiljet niet per e-mail maar per post willen ontvangen, dit expliciet moeten aangeven. Zij worden er in dat geval op geattendeerd dat zij er rekening mee moeten houden dat zij hun stembiljet veel later ontvangen dan bij toezending per e-mail en dus minder tijd hebben om de briefstem terug te sturen met het risico dat hun briefstem te laat aankomt.

¹³ De gemeente Den Haag is op grond van de Kieswet verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezing voor de kiezers in het buitenland.

¹⁴ Bij het eerste experiment, toen de gemeente Den Haag de stembiljetten per bulkmail verzond, is, vermoedelijk als gevolg van spamfilters, bij enkele tientallen kiezers het stembiljet in eerste instantie niet in hun mailbox aangekomen. Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2014 Kamerstukken II 2014/15, 31142, nr. 46 (bijlage 10, p. 8).

¹⁵ De Kieswet, artikel M 6, tweede lid, is daarvoor recent aangepast (Stb. 2018, 483).

¹⁶ Gemeente Den Haag, Evaluatie organisatie verkiezingen 2014, p. 6 (50,7%), gemeente Den Haag, Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2017 – Kiezers buiten Nederland, p. 2 (67,7%) en gemeente Den Haag, Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 kiezers buiten Nederland, p. 3 (79,4%).

Voor de kiezers die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten ligt dit anders. Omdat de postbezorging in deze landen problematisch is, worden alle stembescheiden door de gemeente Den Haag verstuurd naar de vestigingen van de Vertegenwoordiging van Nederland in deze landen. Wanneer de stembescheiden daar zijn aangekomen krijgt de kiezer daarover een persoonlijk bericht. De kiezer kan zijn stembescheiden dan eenvoudig en betrouwbaar ophalen bij het kantoor van de Vertegenwoordiging. Ook biedt de Vertegenwoordiging de mogelijkheid dat de kiezer ter plekke, op een manier waarbij privacy en stemgeheim van de kiezer zijn gewaarborgd, het stembiljet invult en vervolgens in de stembiljet-enveloppe stopt (die de kiezer zelf dichtplakt). De kiezer kan dan dus zijn briefstem bij de Vertegenwoordiging achterlaten en weet zo dat deze op tijd is ontvangen bij het briefstembureau. Voor toezending van het stembiljet per e-mail bestaat voor de kiezers in Aruba, Curaçao en Sint Maarten om deze reden geen noodzaak. Daarnaast is dat ook ongewenst. In de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 is namelijk geconstateerd¹⁷ dat op het registratieformulier van meerdere kiezers hetzelfde e-mailadres stond vermeld: een e-mailadres van een politieke partij. Voorkomen moet worden dat bij verzending van het stembiljet aan dat e-mailadres het stembiljet niet aankomt bij de kiezer zelf maar bij een politieke partij. Dit om het stemgeheim en de stemvrijheid van de kiezer te waarborgen. Dit is mogelijk door voortzetting van de werkwijze zoals die nu in Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de praktijk functioneert.

4. Model stembiljet kiezers buiten Nederland

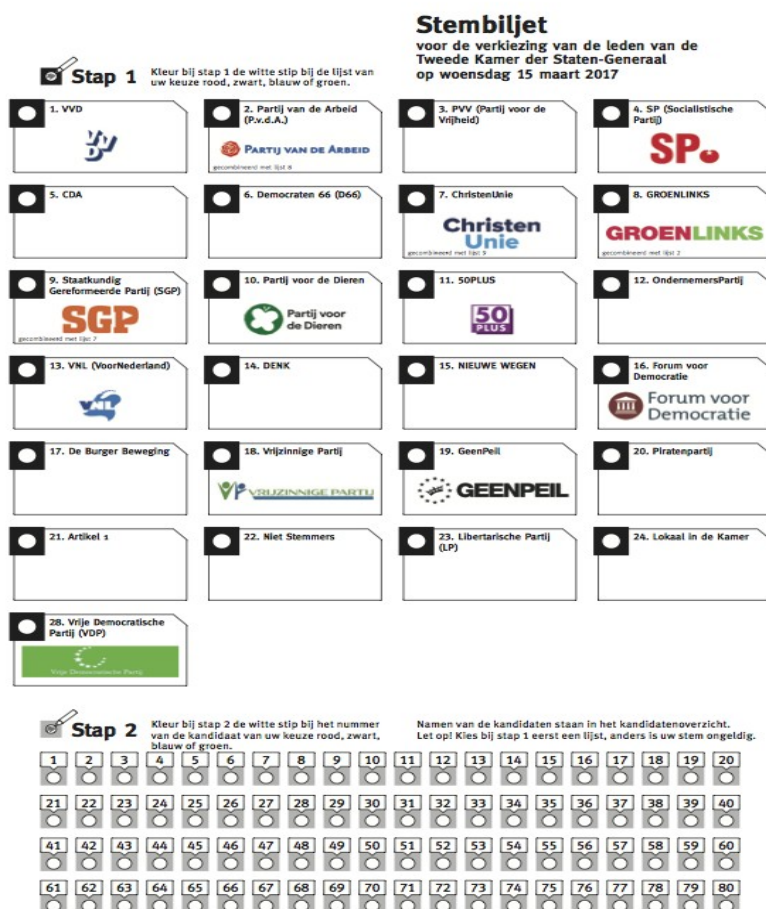
4.1. Stemmen met het stembiljet

Belangrijk is niet alleen dat de kiezer in het buitenland het stembiljet tijdig ontvangt, maar uiteraard ook dat de kiezer goed overweg kan met het model stembiljet dat per e-mail aan hem kan worden toegezonden, in die zin dat de kiezer begrijpt hoe hij op het stembiljet de gewenste keuze maakt en een geldige stem uitbrengt. De kiezers buiten Nederland hebben nu bij drie verkiezingen¹⁸ gestemd met dit model stembiljet en zijn daarmee inmiddels vertrouwd geraakt.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9 met bijlage (hoofdstuk 4.c).

¹⁸ Verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2014, Tweede Kamerverkiezing in 2017 en verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019.

Hieronder is het stembiljet afgebeeld dat de kiezers in het buitenland hebben ontvangen om te stemmen bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2017.



Afbeelding stembiljet voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer

Op het stembiljet staan alle namen van de partijen die meedoen aan de desbetreffende verkiezing en, in het geval een partij een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau, het logo van die partij. Op het stembiljet staan geen namen van de kandidaten. De kiezer stemt door eerst het vakje bij de partij van zijn keuze in te kleuren en vervolgens het vakje bij het kandidaatnummer van de kandidaat van zijn keuze. Het kandidaatnummer vindt de kiezer in het overzicht van kandidaten dat de gegevens bevat van de kandidaten die voorkomen op de lijst van de aan de verkiezing deelnemende partijen, zoals voorletter(s), (eventueel) roepnaam, gemeente of woonplaats en eventueel geslacht. De kiezer ontvangt dat overzicht van kandidaten. Omdat het voorkomt dat kiezers een ontvangen overzicht van kandidaten kwijtraken, is dit overzicht van kandidaten ook digitaal (online) voor de kiezers beschikbaar.

Klachten van kiezers over het nieuwe model stembiljet zijn er nauwelijks geweest.¹⁹ Het percentage ongeldige stemmen dat met dit stembiljet wordt uitgebracht is relatief laag. Het percentage ongeldig uitgebrachte briefstemmen bij de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2009 bedroeg 4,2%. Bij de Europees Parlementsverkiezing in 2014, waarbij door de kiezers in het buitenland voor

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 31142, nr. 62, bijlage 9.

het eerst werd gestemd met een nieuw model stembiljet dat ook per e-mail aan hen kan worden gezonden, was het percentage ongeldige briefstemmen 0,23%. Alle kiezers in het buitenland stemden met het nieuwe model stembiljet en bijna alle kiezers die hebben gestemd stemden dus geldig. Het percentage ongeldige briefstemmen was nog nooit zo laag.²⁰ Overigens droeg ook een andere maatregel bij aan de vermindering van het aantal ongeldige stemmen. De kiezers buiten Nederland mogen namelijk hun stembiljet behalve met rood ook met blauw, zwart of groen schrijfmateriaal invullen.²¹ Vóór de invoering van die maatregel²² werden veel briefstemmen ongeldig verklaard omdat het stembiljet niet met rood werd ingevuld. Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in maart 2017 konden de kiezers in het buitenland voor de tweede keer stemmen met het nieuwe model stembiljet. Het percentage ongeldige briefstemmen lag nog lager dan in 2014: slechts 112 van de ruim 60.000 uitgebrachte briefstemmen (ca. 0,19%) zijn als ongeldig aangemerkt.²³ Ook bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in mei 2019 is op grond van de Tijdelijke experimentenwet gestemd met het andere model stembiljet. Er brachten meer kiezers in het buitenland per brief hun stem uit dan bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2014²⁴ (35.365²⁵ ten opzichte van 16.920 in 2014). Van die 35.657 uitgebrachte briefstemmen waren er 225 ongeldig (0,63%). Deze verkiezing was de eerste verkiezing waarvoor kiezers in het buitenland zich niet meer afzonderlijk hoefden te registreren, nu sinds 2017 een permanente registratie voor hen bestaat in plaats van dat zij zich voor elke verkiezing opnieuw moeten registreren om aan de verkiezing te kunnen deelnemen.²⁶ Omdat sinds de invoering van de permanente registratie het aantal geregistreerde kiezers aanzienlijk is toegenomen - zo stonden voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 63.517 kiezers geregistreerd en voor diezelfde verkiezing in 2014 23.799 kiezers -, kan ervan worden uitgegaan dat de invoering van de permanente registratie ertoe heeft geleid dat meer Nederlanders zich hebben geregistreerd die eerder niet deelnamen aan de experimenten met het nieuwe stembiljet.²⁷ Gebleken is dat de wijze van stemmen met dit stembiljet waarbij de kiezer een keuze maakt voor een partij en een keuze voor een kandidaat, tot relatief weinig ongeldige stemmen leidt. In de Tijdelijke experimentenwet is geregeld dat de stem van de kiezer die alleen een keuze maakt voor een partij, wordt toegerekend aan de eerste kandidaat op de lijst. Een relatief gering aantal kiezers heeft bij de gehouden experimenten gebruik gemaakt van de mogelijkheid om alleen een keuze te maken voor een partij.²⁸ Voorgesteld wordt

²⁰ Van de 16.920 kiezers die bij deze verkiezing hun briefstem uitbrachten stemden er slechts 39 ongeldig.

²¹ Artikel M 7, eerste lid, van de Kieswet. Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen, Stb. 2013, 289.

²² Op 17 oktober 2013.

²³ Kamerstukken II 2016/17, 31142, nr. 62, bijlage 9. Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2010 was 3,6% van de uitgebrachte briefstemmen ongeldig. In 2012 was dit 0,6%. De daling in ongeldige stemmen tussen 2010 en 2012 kan worden verklaard uit het feit dat in 2012 extra zichtbaar op het stembiljet was vermeld dat gebruik moest worden gemaakt van rood schrijfmateriaal. Zie Kamerstukken II 2014/15, 31142, nr. 46 met bijlage 10.

²⁴ En ook meer dan bij de Europees Parlementsverkiezingen in 2009 en 2004 (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9).

²⁵ Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9 met bijlage (hoofdstuk 4, tabel). Volgens de cijfers van de gemeente Den Haag is het aantal Nederlanders dat vanuit het buitenland bij de EP-verkiezing van 2019 een briefstem heeft uitgebracht: 35.657.

²⁶ Wet van 28 september 2016 tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen) (Stb. 2017, 93).

²⁷ Dit effect van de permanente registratie werd voorzien. Kamerstukken II 2018/19, 35012, nr. 6, p. 7 (Verlenging Tijdelijke experimentenwet).

²⁸ Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2017, toen dit voor het eerst werd bijgehouden, maakte 7,7% van de kiezers zo een keuze, bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 was dit 2,26%. Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9 met bijlage (hoofdstuk 4).

dat voor het uitbrengen van een geldige stem de kiezer zowel het vakje bij de partij van zijn keuze als het vakje bij het kandidaatnummer van de kandidaat van zijn keuze inkleurt, dan wel geen keuze maakt en dus een blanco stem uitbrengt.

Als voorheen zullen, ook na het aflopen van de Tijdelijke experimentenwet, de (nieuwe) kiezers in het buitenland voorlichting krijgen over hoe met het stembiljet een geldige stem uit te brengen. Daarbij zal, bij de eerste verkiezing, uiteraard bijzondere aandacht worden besteed aan het feit dat geen stem meer kan worden uitgebracht op alleen de partij. De kiezers ontvangen uitlegmateriaal bij hun stembiljet. Ook kunnen zij als voorheen in de weken voorafgaand aan de verkiezingsdag online oefenen met het invullen van het stembiljet waarbij zij daarop 'feedback' krijgen omdat wordt toegelicht waarom een gemaakte keuze geldig of ongeldig is.

4.2. Het tellen van de stemmen

Uit de evaluaties is verder naar voren gekomen dat het stembiljet door het kleine formaat makkelijker en sneller is te tellen door de briefstembureaus.²⁹ Volgens de gemeente Den Haag (verantwoordelijk voor het tellen van veruit de meeste briefstemmen) gaat het tellen niet alleen sneller maar ook nauwkeuriger, omdat het kleine formaat van het nieuwe stembiljet een meer gestructureerde wijze van tellen mogelijk maakt.

4.3. Het gebruik van kleuren bij het invullen van het stembiljet

Op grond van de Tijdelijke experimentenwet mogen de kiezers in het buitenland behalve met rood hun stem ook met blauw, zwart of groen uitbrengen.³⁰ Anders dan de kiezers in Nederland die kunnen beschikken over een rood potlood dat in het stemhokje ligt, is de verkrijgbaarheid van rood schrijfmateriaal dan wel het voorhanden hebben van rood schrijfmateriaal voor kiezers buiten Nederland, die thuis stemmen, problematisch. Opvallend is dat bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 relatief veel stemmen ongeldig zijn verklaard met als reden dat zij met een verkeerde kleur zijn ingevuld. Het ging in totaal om 50 (van de in totaal 225 ongeldige verklaarde) stembiljetten. Hoewel er zeker kiezers zullen zijn geweest die hun stembiljet hebben ingevuld met daadwerkelijk een andere kleur dan rood, blauw, zwart of groen, kan uit de grote verschillen op dit punt tussen de briefstembureaus (0 versus 28³¹) worden geconcludeerd dat het ene briefstembureau om deze reden meer stembiljetten afkeurt dan het andere. Dit wijst erop dat de briefstembureaus verschillend omgaan met kleurschakeringen en daarmee de geldigheid van de stembiljetten verschillend beoordelen.

Het kabinet wil voorkomen dat om deze reden stemmen niet meetellen en stelt voor om aan de kiezer in het buitenland geen kleuren voor te schrijven bij het invullen van het stembiljet. Dit voornemen past in het streven van het kabinet om het stemmen voor de kiezers in het buitenland makkelijker te maken³² en biedt de briefstembureaus een duidelijker kader voor het beoordelen van de geldigheid van de stembiljetten. Een briefstembureau hoeft zich bijvoorbeeld niet meer te buigen over de vraag of een met potlood ingevuld stembiljet met grijs of met zwart is ingevuld. Uiteraard zal wel onmiskenbaar duidelijk moeten zijn dat een stem is uitgebracht op een kandidaat van een partij en op welke kandidaat.³³

²⁹ Vergeleken met het formaat stembiljet dat vóór inwerkingtreding van de Tijdelijke experimentenwet aan de kiezer in het buitenland per post werd toegezonden – hetzelfde formaat stembiljet waarmee in het stemlokaal wordt gestemd. Evaluatie EP 2014 Kamerstukken II 2014/15, 31142, nr. 46; hoofdstuk 9 van bijlage bij evaluatie TK 2017 Kamerstukken II TK 2016/17, 31142, nr. 62.

³⁰ Zie voetnoot 17.

³¹ 28 om deze reden als ongeldig beoordeelde stembiljetten van de in totaal 40 als ongeldig beoordeelde stembiljetten in dat briefstembureau.

³² Regeerakkoord, bijlage 820240, p. 8 bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

³³ De Kiesraad en de gemeente Den Haag adviseerden eerder om vanwege deze reden geen kleur voor te schrijven zolang de stem herkenbaar is uitgebracht op een bepaalde kandidaat. Advies

4.4. Logo's van partijen

Op het model stembiljet waarmee sinds 2014 wordt geëxperimenteerd door de kiezers in het buitenland, staan behalve de namen van de partijen die meedoen aan de verkiezing ook de logo's van de partijen, in het geval een partij een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau. Met de logo's wordt niet alleen tekstueel maar ook visueel tot uitdrukking gebracht op welke politieke partijen de kiezers hun stem kunnen uitbrengen.

De Tijdelijke experimentenwet kent regels³⁴ voor het aanleveren van logo's bij de registratie van de aanduiding van politieke groeperingen bij het centraal stembureau. De registratieprocedure voor de logo's is toegepast bij de drie verkiezingen waarbij de Tijdelijke experimentenwet is toegepast.³⁵ De registratieprocedure van de logo's is voor de politieke partijen goed uitvoerbaar gebleken. Dit wetsvoorstel regelt dat in de Kieswet dezelfde procedure wordt opgenomen voor registratie van een logo als in de Tijdelijke experimentenwet: politieke partijen kunnen ervoor kiezen een logo te registreren, zodat dit op het stembiljet wordt afgebeeld; in het geval politieke partijen geen logo registreren, wordt alleen de naam van de politieke partij vermeld. Voor een nadere toelichting op de procedure wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. De logo's die op grond van de Tijdelijke experimentenwet bij de Kiesraad zijn geregistreerd, worden op grond van dit wetsvoorstel geacht op grond van de Kieswet bij de Kiesraad te zijn geregistreerd.

5. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

Dit wetsvoorstel brengt geen administratieve of financiële lasten mee voor de kiezers buiten Nederland. Dit wetsvoorstel wijzigt slechts de wettelijke grondslag op basis waarvan de kiezers buiten Nederland als voorheen kunnen stemmen met een model stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden waardoor zij zekerheid hebben over wanneer zij hun stembiljet ontvangen en zij meer tijd hebben om hun stem tijdig bij het briefstembureau te krijgen zodat hun stem kan worden meegeteld. Ook voor de gemeente Den Haag, verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezing voor de kiezers in het buitenland, brengt dit wetsvoorstel geen administratieve of financiële lasten mee.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) ...

PM

6. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal indien het tot wet wordt verheven, in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

7. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Kiesraad en de gemeente Den Haag, die verantwoordelijk is voor organisatie van de verkiezing voor de kiezers in het buitenland.

Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden.

PM

Kiesraad oktober 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33268, nr. 3; Gemeente Den Haag, Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 kiezers buiten Nederland, p. 3.

³⁴ Artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet.

³⁵ Zie voetnoot 11.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A (Art. G 1a Kieswet)

De Kieswet kent al de mogelijkheid om een aanduiding te registreren ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen (art. G 1 Kieswet). In aanvulling daarop is het op grond van artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor politieke groeperingen mogelijk om ook een logo te registreren. De regeling met betrekking tot de registratie van logo's wordt met dit wetsvoorstel in de Kieswet overgenomen. Daarbij zijn materieel geen veranderingen beoogd. Voor een toelichting kan daarom korthedshalve worden volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming in Kamerstukken II 2012/13, 33 573, nr. 3, p. 18-19.

B (art. G 5 Kieswet)

Tegen een besluit over de registratie, wijziging of schrapping van een logo staat dezelfde bestuursrechtelijke rechtsbescherming open als tegen een besluit over de registratie, wijziging of schrapping van de bijbehorende aanduiding van een politieke groepering. Er geldt een verkorte beroepstermijn. Thans is dit geregeld in artikel 4, zevende lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

C (art. G 6 Kieswet)

Model G 1-1 van de Kiesregeling bevat een formulier waarmee een politieke groepering een verzoek tot registratie van een aanduiding kan indienen bij het centraal stembureau. Met deze wijziging wordt in de Kieswet in een wettelijke grondslag voor dit model voorzien. Daarnaast wordt, in navolging van artikel 12 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming in een grondslag voorzien voor een formulier waarmee een politieke groepering een verzoek tot registratie van een logo kan indienen. Er is geen model voor de inrichting van het register waarin het centraal stembureau de door hem voor politieke groeperingen geregistreerde aanduidingen bijhoudt. De opdracht tot het vaststellen daarvan wordt dan ook geschrapt.

D (art. M 3 Kieswet)

Op grond van het vigerende artikel 4 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming vermeldt de kiesgerechtigde bij zijn aanvraag om per brief te stemmen, of hij zijn stembiljet per post of per e-mail wil ontvangen. In het voorgestelde artikel is de verzending per e-mail de hoofdregel. Kiesgerechtigden vermelden daartoe hun e-mailadres op hun aanvraagformulier. Kiesgerechtigden van wie geen e-mailadres bekend is, blijven het stembiljet per post ontvangen.

E (Art. M 6 Kieswet)

In de Kieswet wordt geregeld dat de kiezer die het is toegestaan om per brief te stemmen een zogenoemd overzicht van de kandidatenlijsten krijgt toegezonden. Het betreft een overzicht van de onherroepelijk geldig geworden kandidatenlijsten als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet. Dit overzicht heeft de kiezer nodig om zijn stem te kunnen uitbrengen, omdat hij aan de hand daarvan kan bepalen welk

kandidaatsnummer hoort bij de kandidaat van zijn keuze. Dit is thans geregeld in artikel 5 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

Voorts voorziet dit wetsvoorstel erin dat zowel het stembiljet als het overzicht van de kandidatenlijsten separaat van de andere stembescheiden verzonden kunnen worden. Het is daardoor mogelijk om de geadresseerde retourenveloppe, het briefstembewijs, een enveloppe voor het stembiljet en een handleiding al twaalf weken voor de dag van de stemming per post naar de kiezers te versturen. Zodra de kandidatenlijsten onherroepelijk geldig zijn verklaard, kan aan hen het stembiljet en het overzicht van de kandidatenlijsten langs elektronische weg worden toegezonden. Omdat in artikel M 6, eerste lid, is voorgeschreven dat de wijze van verzenden van de stembescheiden bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, is daar evenwel nog een wijziging van artikel M 6 van het Kiesbesluit voor nodig.

Voor een toelichting op het voorgestelde nieuwe derde lid wordt verwezen naar paragraaf 4.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

In het vierde lid wordt geregeld dat bij ministeriële regeling modellen worden vastgesteld voor het stembiljet voor kiezers die bij brief stemmen en voor het overzicht van de kandidatenlijsten. Een vergelijkbare voorziening is thans opgenomen in artikel 12 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

F (art. M 6a Kieswet)

In het eerste lid van het nieuwe artikel M 6a van de Kieswet is geregeld onder welke voorwaarden het logo van een politieke groepering wordt geplaatst op het overzicht van de kandidatenlijsten en op het stembiljet voor kiezers die per brief stemmen (vgl. art. H 3 lid 2 Kieswet). Het tweede lid bevat een regeling voor het geval één lijst is ingediend met daarboven de aanduidingen van meerdere politieke groeperingen (vgl. art. H 3 lid 3 Kieswet) die allemaal een logo hebben geregistreerd. In dat geval worden al deze logo's boven die lijst afgedrukt; zowel op het overzicht van de kandidatenlijsten als ook op het stembiljet. In het geval niet alle politieke groeperingen die een samenvoeging van aanduidingen zijn aangegaan een logo hebben geregistreerd, worden er boven hun lijst geen logo's afgedrukt. Dat is geregeld in het derde lid. De voorgestelde bepaling komt materieel overeen met het huidige artikel 13 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

G (art. M 7 Kieswet)

In artikel M 7, eerste lid, van de Kieswet is beschreven op welke wijze een kiezer die bij brief stemt een stem kan uitbrengen. Dit doet hij in twee stappen. Eerst kleurt hij het stemvakje in, geplaatst vóór de lijst waarop de naam van de kandidaat staat waarop hij wil stemmen. Vervolgens kleurt hij het stemvakje in, geplaatst vóór het nummer van de betreffende kandidaat. Ten opzichte van de regeling in artikel 14, eerste lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming zijn er in dit wetsvoorstel twee vereenvoudigingen voorzien.

De eerste vereenvoudiging is dat degene die bij brief stemt bij het inkleuren van een stemvakje niet langer gebonden is aan de kleuren rood, blauw, zwart of groen. Voortaan zijn alle kleuren toegestaan, inclusief zwart. Op deze wijze wordt voorkomen dat een stem door het briefstembureau ongeldig moet worden verklaard, omdat het stembiljet door een kiezer met de verkeerde kleur schrijfgerei is ingevuld.

De tweede vereenvoudiging is dat ingevolge de Kieswet niet langer van kiezers wordt gevraagd om een «wit stipje» maar «een stemvakje» in te kleuren. Door de kleur van het (niet ingevulde) stemvakje niet langer als «wit» te definiëren, wordt voorkomen

dat er discussie kan ontstaan over de geldigheid van een stembiljet vanwege de kleur papier waarop het is gedrukt of geprint. Dit is in het bijzonder van belang als kiezers zelf hun stembiljet printen. Doorgaans doen zij dit op wit papier. Met deze wijziging wordt vermeden dat er twijfel kan rijzen over de geldigheid van een stembiljet dat op papier is afgedrukt waarvan de grondkleur niet eenduidig als wit kan worden gekenschetst, als gevolg waarvan er feitelijk geen «wit stipje» kan worden ingekleurd.

De wijzigingen in het tweede onderdeel zijn technisch van aard en houden verband met de voorgestelde wijziging van artikel M 6 van de Kieswet.

H (art. N 16 Kieswet)

In het voorgestelde derde lid is gedefinieerd dat een stem geldig is als aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de stem ófwel op een kandidaat, ófwel blanco zijn uitgebracht. Ten tweede moet een stembiljet zijn gebruikt dat bij of krachtens de Kieswet mag worden gebruikt om per brief te stemmen. Te weten het stembiljet als bedoeld in artikel M 6, eerste lid, onder a, van de Kieswet. En ten derde mogen op het stembiljet geen bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd. Stemmen die niet geldig zijn, zijn ongeldig.

In het vierde lid is gedefinieerd wanneer een stem op een kandidaat is uitgebracht. Daarvoor dient zowel één stemvakje vóór een lijst als één stemvakje vóór het nummer van een kandidaat op die lijst geheel of gedeeltelijk te zijn ingekleurd. Kleurt een kiezer slechts één stemvakje in, hetzij voor een lijst, hetzij van een nummer van een kandidaat, dan is de stem ongeldig.

De in het vijfde lid gegeven definitie van een blanco stem sluit aan bij artikel 15, vijfde lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming. Een stem geldt als blanco als geen enkel stemvakje is ingekleurd. Kiezers ontvangen hun stembiljet in de regel per e-mail, en printen dit zelf. Bij het printen kunnen per ongeluk print technische gegevens op het stembiljet worden afgedrukt. Ook kan het voorkomen dat een kiezer het stembiljet per ongeluk op voorgedrukt briefpapier afdruckt. Om te voorkomen dat dit consequenties heeft voor de waarde van de uitgebrachte stem, wijken de criteria die worden gehanteerd om de geldigheid van een stem te beoordelen bij briefstemmen iets af van de criteria die in het reguliere verkiezingsproces worden gebruikt (vgl. art. N 7 Kieswet).

I (art. Y 11a Kieswet)

Op grond van het voorgestelde artikel Y 11a van de Kieswet moet het centraal stembureau, kort gezegd, bij zijn oordeelsvorming over een verzoek tot registratie van een logo ten behoeve van Europees Parlementsverkiezingen niet alleen rekening houden met de logo's die eerder al door andere politieke groeperingen ten behoeve van die verkiezing zijn geregistreerd, maar ook met de logo's die eerder al door andere politieke groeperingen zijn geregistreerd ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen alsmede de reeds in behandeling genomen verzoeken tot registratie van een logo ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen. Thans is dit geregeld in artikel 4, zesde lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

Artikel II

Op grond van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming kunnen politieke groeperingen een logo registreren ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen. De logo's maken deel uit van het in artikel G 1 respectievelijk artikel Y 2 jo. G 1 van de Kieswet bedoelde register van aanduidingen. Met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat het vervallen van de

Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming per 1 januari 2022 geen gevolgen heeft voor politieke groeperingen die hun logo al hebben laten registreren. Deze registraties blijven behouden en worden geacht registraties te zijn op grond van het nieuwe artikel G 1a van de Kieswet.

Artikel III

Op dit moment is in het parlement het Voorstel van wet tot wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties) (35 218) aanhangig. Deze bepaling regelt de samenloop tussen dat wetsvoorstel en dit wetsvoorstel.

Artikel IV

[PM]

Artikel V

[PM]

Artikel VI

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