

Vergaderjaar 1996–1997

**25 306**

## **Wijziging van de Kieswet inzake de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders buiten Nederland**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Bij de wet van 26 oktober 1983 tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het stemmen per brief (Stb. 551) werd in de Kieswet de mogelijkheid geopend om bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement per brief te stemmen. Van deze mogelijkheid kon gebruik worden gemaakt door de kiezers die op de dag van de kandidaatsstelling hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hadden, dan wel op de dag van de stemming wegens hun beroep of werkzaamheden buiten Nederland verbleven. In 1985 werd in beginsel aan alle Nederlanders in het buitenland het kiesrecht voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement verleend. Hierdoor werd voor een aanzienlijk aantal kiezers het stemmen per brief een belangrijke faciliteit.

Bij de herziening van de Kieswet in 1989 is de regeling van het stemmen per brief op een aantal punten verbeterd. Met name werd voorzien in een centralisatie van de registratie van de kiezers en de verzending van de briefstembescheiden bij de gemeente 's-Gravenhage. Hiernaast werd voorzien in een grotere inschakeling van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij de verzending en controle van de registratieformulieren.

Bij de wet van 2 november 1993 tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheden tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba (Stb. 574), welke wet totstand kwam op initiatief van de kamerleden Wiebenga en Weisglas, is in de Kieswet de mogelijkheid geopend tot instelling van briefstembureaus op de Nederlandse diplomatieke en consulaire posten alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba voor per brief uit te brengen stemmen. Van deze mogelijkheid is bij de verkiezingen in 1994 in beperkte mate gebruik gemaakt, omdat de wetgever eerst aan de hand van de ervaringen met een beperkt aantal briefstembureaus in het buitenland wilde nagaan of het beoogde doel – te weten een vergroting van de deelname van Nederlanders in het buitenland aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement – zou worden bereikt en of het mogelijk was om eventuele

bezwaren uit een oogpunt van snelle en foutloze vaststelling van de verkiezingsuitslag te ondervangen.

De eerste verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement die zich sinds de herziening van de Kieswet in 1989 en de wijziging van de Kieswet bij wet van 2 november 1993 hebben voorgedaan, vonden plaats in 1994. Overeenkomstig de toezegging die door de regering bij de behandeling van de wet van 2 november 1993 is gedaan, heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de ervaringen van de bij deze verkiezingen betrokken instanties, te weten de gemeente Den Haag, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de voormalige Rijksinspectie voor de bevolkingsregisters en het kabinet voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken. De resultaten van deze evaluatie worden in deze memorie van toelichting besproken. Daarbij zal tevens ingegaan worden op de evaluatie die door de gemeente Den Haag op eigen initiatief is gehouden en waarvan door haar verslag is gedaan in een rapport dat op 18 oktober 1994 is aangeboden aan de eerste ondergetekende. Dit rapport is gelijktijdig met dit wetsvoorstel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden.<sup>1</sup>

In deze memorie zal ook ingegaan worden op de vragen die door het kamerlid Weisglas zijn gesteld bij gelegenheid van een ordedebat in de Tweede Kamer op 14 juni 1994, Handelingen II 1993/94, blz. 5303. De heer Weisglas heeft bij die gelegenheid aan de regering de volgende vragen gesteld:

- wat is het aantal Nederlanders in het buitenland dat in 1994 zou hebben kunnen stemmen;
- wat is het aantal Nederlanders in het buitenland dat uiteindelijk heeft aangegeven dat zij wilden stemmen;
- wat is het aantal Nederlanders in het buitenland dat uiteindelijk heeft gestemd;
- wat zijn volgens de regering de belangrijkste knelpunten geweest waarom dat laatste aantal wederom, ook in vergelijking met de vorige verkiezingen, zo laag is geweest.

Voorafgaande aan de evaluatie (paragraaf 3) zullen enige kwantitatieve gegevens worden verstrekt (paragraaf 2). Paragraaf 4 is gewijd aan een beschrijving van de knelpunten en oplossingen. Afzonderlijke aandacht zal besteed worden aan het voorstel de mogelijkheid om per volmacht te stemmen, af te schaffen (paragraaf 5). In paragraaf 6 worden de gevolgen van de voorgestelde wetswijzigingen ten aanzien van administratieve lasten besproken. In paragraaf 7 wordt aandacht gegeven aan het advies dat de Kiesraad over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting heeft uitgebracht. De memorie van toelichting wordt tenslotte afgesloten met een artikelsgewijze toelichting (paragraaf 8).

## 2. Kwantitatieve gegevens

De gemeente Den Haag heeft de volgende gegevens verstrekt over het aantal verzoeken om registratie en verzoeken om respectievelijk per brief, volmacht of kiezerspas te mogen stemmen, alsmede het aantal positieve en negatieve beslissingen op deze verzoeken.

Verkiezing Tweede Kamer	1994	1989
Totaal aantal verzoeken	21 881	23 598
Niet ingewilligd	4 005	± 3 000
Ingewilligd,	17 876	20 598
waarvan		
per brief	15 491	19 783
per volmacht	907	± 700
per kiezerspas	1 478	

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Verkiezing Europees Parlement	1994	1989
Totaal aantal verzoeken	21 002	34 476
Niet ingewilligd	2 661	± 2 700
Ingewilligd,	18 341	± 31 776
waarvan		
per brief	15 937	28 618
per volmacht	973	± 1 500
per kiezerspas	1 431	

Uitgesplitst naar briefstembureaus heeft de gemeente Den Haag de volgende gegevens verstrekt over de aantallen geregistreerde kiezers en uitgebrachte stemmen:

#### Gegevens per briefstembureau

TK '94	DH	Aus	Ind.	Z-A	It.	Braz.	Isr.	VS	NA	Aru.	totaal
Gereg.	13 240	165	301	540	310	87	164	487	84	25	15 403
Geldige stemmen	10 978	129	228	388	156	71	129	395	62	23	12 559
Perc.	82.9%	78.2%	75.7%	72.0%	51.3%	81.6%	81.1%	81.1%	73.8%	92%	81.5%
EP '94	DH	Aus	Ind.	Z-A	It.	Braz.	Isr.	VS	NA	Aru.	totaal
Gereg.	13 707	170	291	543	316	100	173	526	86	24	15 936
Geldige stemmen	9 662	128	165	358	169	69	122	413	56	23	11 165
Perc.	70.5%	75.3%	56.7%	65.9%	53.5%	69.0%	70.5%	78.5%	65.1%	95,5%	70.1%

Tussen het totaalcijfer van het aantal geregistreerde briefstemmers in het eerste overzicht en het gedetailleerde overzicht per briefstembureau bestaat een verschil. Dit is veroorzaakt doordat er nog tot vlak voor de verkiezingen registratieverzoeken ingewilligd zijn, welke registratieverzoeken niet in de telling per briefstembureau opgenomen zijn.

Aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn de volgende gegevens ontleend betreffende het aantal geregistreerde briefstemmers, het aantal uitgebrachte stemmen, het aantal geldige stemmen en de verdeling van de stemmen over partijen.

#### Gegevens briefstemmers

	TK '94	EP '94	TK '89	EP '89
Geregistreerd	15 403	15 936	19 783	28 618
Niet deelgenomen	2 794	2 229	2 599	7 787
Uitgebrachte stemmen	12 609	11 195	17 884	20 831
Geldige stemmen	12 559	11 162	16 788	20 444

#### Verdeling van de stemmen over de politieke partijen:

	TK '94		EP '94		TK '89		EP '89	
	aantal	perc.	aantal	perc.	aantal	perc.	aantal	perc.
CDA	1 939	15.4%	1 746	15.6%	5 446	32.4%	4 813	23.5%
PvdA	1 546	12.3%	1 568	14.0%	2 512	15.0%	4 348	21.3%
VVD	5 108	40.7%	4 582	41.0%	4 975	29.6%	7 193	35.2%
D66	1 960	15.6%	1 762	15.5%	1 396	8.3%	1 270	6.2%
AOV	278	2.2%						
GroenLinks	770	6.1%	579	5.2%	980	5.8%		
Regenboog							1 577	7.7%
De Groenen	109	0,9%	386	3.5%				

	TK '94		EP '94		TK '89		EP '89	
	aantal	perc.	aantal	perc.	aantal	perc.	aantal	perc.
SGP	58	0.5%	371	3.3%	614	3,7%	545	2.7%
GPV	168	1.3%			179	1.1%		
RPF	141	1.1%			150	0.9%		
CD	212	1.7%			90	0.5%		
Ov.pp	270	2.1%	118	1.1%	282	1.7%	568	2.8%
	12 559	100%	11 162	100%	16 788	100%	20 444	100%

### 3. Ervaringen met de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement in 1994

De vraag hoeveel Nederlanders in het buitenland hadden kunnen stemmen kan niet goed beantwoord worden. Volgens een schatting in 1988 zouden er toen ongeveer 650 000 Nederlanders in het buitenland wonen. Daarvan zouden er naar schatting 550 000 kiesgerechtigd zijn. In 1992 zijn de ambassades opgehouden met de (vrijwillige) administratie van Nederlanders in het ambassadegebied. Een van de redenen hiervoor was dat de adresgegevens na verloop van tijd voor een groot deel niet meer juist waren. Blijkens de gegevens van Den Haag hebben zich voor de Tweede Kamer verkiezingen 21 881 en voor de Europees Parlement verkiezingen 21 002 kiezers in het buitenland gemeld. Hiervan zijn respectievelijk 17 876 en 18 341 kiezers tijdig geregistreerd en dus toegelaten tot de stemming. Voorzover er per brief gestemd is, hebben blijkens de CBS-gegevens respectievelijk 12 609 en 11 195 kiezers aan de stemming deelgenomen.

Gerelateerd aan het vermoedelijke aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland is het aantal kiesgerechtigden dat zich voor registratie als kiezer aangemeld heeft, bijzonder gering. Het aantal geregistreerde kiezers is zelfs in vergelijking met de verkiezingen van 1989 vrij aanzienlijk gedaald. Zonder een uitgebreid kiezersonderzoek te houden kan geen gefundeerd antwoord gegeven worden op de vraag waarom er zich zo weinig Nederlanders in het buitenland als kiezer laten registreren. Voor de verkiezingen van het Europees Parlement kan dit grotendeels verklaard worden uit het feit dat op grond van de richtlijn 93/109 EG, PbEG L329/34 onderdanen van één der lid-staten van de Europese Unie in hun lid-staat van verblijf aan de verkiezing voor het Europees Parlement kunnen deelnemen, ook indien zij niet de nationaliteit van de lid-staat van verblijf hebben. Dit betekent dus dat Nederlanders die in een andere lid-staat van de Europese Unie verblijven ook daar kunnen stemmen. Dat een groot aantal Nederlanders van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, blijkt uit de naar schatting 80 000 namen die de gemeente 's-Gravenhage in het kader van de gegevensuitwisseling met andere lid-staten heeft ontvangen. Afgezien van deze verklaring mag op grond van een aantal indicaties, zoals het geringe aantal klachten en het feit dat van de verenigingen van Nederlanders in den vreemde niet of nauwelijks kritiek op de procedure tot uitoefening van het kiesrecht in het buitenland is ontvangen, aangenomen worden dat een groot deel van de Nederlanders in het buitenland niet geïnteresseerd is in het uitbrengen van zijn stem. Dat kon ook al afgeleid worden uit de geringe respons op de massale toezending van registratieformulieren voor de verkiezingen in 1989, te weten 23 598 registratieverzoeken voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en 34 476 registratieverzoeken voor de verkiezingen van het Europees Parlement (een respons van respectievelijk 4,3% en 6,3% op een geschat aantal van 550 000 kiesgerechtigden). Het lijkt daarom reëel aan te nemen dat de in de Kieswet geregelde procedure voor deelneming aan de verkiezing maar een betrekkelijke invloed heeft gehad op het feit dat de deelneming aan de verkiezingen zo gering is geweest. Wel zou de daling van het aantal deelnemers aan de verkiezingen in 1994 ten opzichte van die in 1989

verklaard kunnen worden door het feit dat het registratieformulier niet ongevraagd aan de Nederlander in het buitenland is toegezonden, zoals bij de verkiezingen in 1989 wel het geval was. Verder valt niet uit te sluiten dat ook andere knelpunten in de procedure de deelneming nadelig beïnvloed hebben. Teneinde de deelname aan de verkiezingen voor de geïnteresseerde kiezer zo toegankelijk mogelijk te maken, is de regering bereid verdere verbeteringen in de procedure te brengen. Daartoe strekt dit wetsvoorstel. Tevens zullen in deze memorie van toelichting ook de verbeteringen genoemd worden die zonder wetswijziging gerealiseerd kunnen worden. Op deze wijze ontstaat een compleet beeld van het pakket maatregelen, waarmee de gesignaleerde knelpunten zoveel mogelijk opgelost worden.

Voor een goed begrip van de knelpunten in de procedure die gevolgd moet worden voordat een kiezer in het buitenland zijn stem kan uitbrengen, volgt eerst een korte schets van deze procedure, toegespitst op de briefstemprocedure.

De Nederlander die in het buitenland woont en aan de verkiezingen wil deelnemen, moet uiterlijk twintig dagen voor de kandidaatstelling – hetgeen drieënzestig dagen voor de dag van stemming is – een verzoek tot registratie indienen bij het consulaat van zijn woonplaats, de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of Aruba, of, in enkele gevallen, de Minister onder wie hij werkzaam is (artikel D 3 Kieswet). Tegelijkertijd dient hij op hetzelfde formulier aan te geven op welke wijze hij aan de stemming wil deelnemen: per brief (artikel M 3), per volmacht (artikel L 9) of per kiezerspas (artikel K 7). Dit gecombineerde verzoek tot registratie en wijze van stemuitbrenging wordt ter beslissing voorgelegd aan burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de burgemeester van Den Haag. Bij een positieve beslissing stuurt de gemeente Den Haag de briefstembescheiden aan de kiezer toe, die vervolgens zijn briefstem opstuurt, hetzij aan Den Haag, hetzij aan een briefstembureau op een der aangewezen diplomatieke posten, dan wel het kabinet van de Gouverneur.

Den Haag kan de briefstembescheiden pas verzenden nadat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld. Er resteren dan veelal nog maar vier weken tot de stemming.

Tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste traject volgt nu een bespreking van de ervaringen bij de verkiezingen van 1994.

#### *bekendheid met verkiezingen*

In tegenstelling tot de verkiezingen in 1989 werden de registratieformulieren bij de verkiezingen in 1994 niet automatisch aan de in het buitenland woonachtige kiezers toegezonden. De eerste ervaring was dan ook dat de verkiezingen voor een deel van de in het buitenland woonachtige kiezers pas onder de aandacht leken te komen toen de termijn voor registratie verstreken dan wel bijna verstreken was. Veel kiezers reageerden pas toen de verkiezingscampagnes en de hiermee gepaard gaande publiciteit goed op gang waren gekomen. Geconstateerd moet worden dat alle inspanningen die gericht waren op het tijdig informeren van de kiezers onvoldoende geholpen hebben. Deze inspanningen bestonden onder meer uit advertenties in Nederlandse en buitenlandse kranten over de vereiste procedure tot uitoefening van het stemrecht, voorlichting via de Wereldomroep, verenigingen van Nederlanders in den vreemde, internationale scholen en bedrijven, alsmede via lezingen door consulaire posten.

Het is niet goed mogelijk het aantal kiezers dat door het achterwege blijven van automatische toezending van het registratieformulier niet aan de verkiezingen heeft deelgenomen in een getal uit te drukken, maar vermoedelijk is dat getal wel groter dan de circa 100 klachten, die de

ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, de Kiesraad en de gemeente Den Haag hebben bereikt.

#### *onduidelijkheid registratieformulier*

Een tweede ervaring was, dat het registratieformulier onduidelijk was over de eis dat het Nederlanderschap aangetoond diende te worden. De toelichting op het formulier suggereerde dat wie nog niet zo lang uit Nederland was vertrokken, het Nederlanderschap niet behoefde aan te tonen. Aangezien niet elke diplomatieke post de kiezers die nagelaten hadden een bewijs van Nederlanderschap over te leggen – in de vorm van een kopie van de relevante pagina's in het paspoort of door middel van een daartoe strekkende verklaring – hierop attendeerde, kwam het meer dan eens voor dat het verzoek tot registratie hierop afgewezen moest worden.

Een ander gebrek dat zich soms voordeed, was, dat men verzuimde het registratieverzoek te ondertekenen. Dit werd veroorzaakt doordat men meende dat de ondertekening alleen vereist was voor een verzoek per volmacht te stemmen. Toen dit gebrek bleek, is door de gemeente Den Haag, na overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken, aan de diplomatieke posten verzocht de formulieren bij ontvangst direct op de ondertekening te controleren.

Wettelijk dient er voor elke verkiezing een afzonderlijk registratieverzoek gedaan te worden. Veel kiezers hebben in 1994 van één formulier gebruik gemaakt om aan beide verkiezingen deel te kunnen nemen. Dat is overigens door de gemeente Den Haag geaccepteerd.

#### *centrale rol gemeente Den Haag*

Een positieve ervaring was de aanwijzing van de gemeente Den Haag als enige gemeente waarbij het registratieverzoek ingediend kan worden. Hierdoor is bereikt dat een klein aantal ambtenaren zich op deze specifieke taak kon concentreren hetgeen ten goede is gekomen aan de opbouw van deskundigheid en ervaring. Daardoor liep men minder kans op het maken van fouten. Een onbedoeld voordeel van deze centrale rol van de gemeente Den Haag is tevens, dat ook de minder goede ervaringen centraal konden worden verzameld.

#### *volmachtprocedure*

Bij de mogelijkheid om per volmacht te stemmen deed zich het probleem voor, dat verschillende gemeenten wachtten met de afgifte van de verklaring inzake de registratie van de gemachtigde als kiezer in de betreffende gemeente tot de dag van kandidaatstelling. Aangezien echter het verzoek tot registratie als kiezer ingevolge artikel D 3, zevende lid van de Kieswet uiterlijk op de twintigste dag voor de kandidaatstelling door burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag moet zijn ontvangen, leverde deze handelwijze, die was gebaseerd op een bepaling van de Kieswet die reeds vóór de verkiezingen van 1994 gewijzigd was, een probleem op. In de praktijk heeft de gemeente Den Haag in deze gevallen de termijnoverschrijding geaccepteerd, zodat de betrokken kiezers van de nalatigheid van de betreffende gemeente niet de dupe zijn geworden.

#### *tijdstip verzending briefstembescheiden*

De termijn van ongeveer vier weken voor de verzending van de briefstembescheiden gaf problemen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement vanwege een aantal feestdagen, dat in die periode viel. Het verschil tussen het aantal geregistreerde kiezers en het aantal dat

gestemd heeft (zie de kwantitatieve gegevens), is voor een deel op het probleem van de te late ontvangst van de briefstembescheiden terug te voeren. Hoe groot dat deel is, valt evenwel niet vast te stellen.

#### *briefstembureaus in het buitenland*

De ervaringen met de briefstembureaus in het buitenland waren positief. Het doel was een snellere verzending per post en dat doel is, behalve in Italië, bereikt. Ook ging er van de briefstembureaus in het buitenland een positieve uitstraling naar de aldaar woonachtige geïnteresseerde kiezers uit. Voorts kan worden opgemerkt dat met name de verwerking van de uitslagen, die ingevolge artikel N 20, tweede lid, van de Kieswet per fax aan de gemeente Den Haag werden toegezonden, goed is verlopen. Niettemin moet geconstateerd worden dat de instelling van deze briefstembureaus geen vergroting van de deelname van het aantal kiezers tot gevolg heeft gehad.

Blijkens de van Den Haag ontvangen gegevens zou alleen voor Zwitserland, de Verenigde Staten en Zuid-Afrika met respectievelijk 803, 605 en 577 geregistreerde kiezers voor de verkiezingen TK '94, de wettelijke verplichting bestaan tot de instelling van een briefstembureau, tenzij zich een van de wettelijke uitzonderingen voordoet (artikel M 13, tweede lid, van de Kieswet). In de Verenigde Staten en Zuid-Afrika waren bij de laatste verkiezingen al briefstembureaus ingesteld. Ten aanzien van Zwitserland kan opgemerkt worden, dat de instelling van een briefstembureau op Zwitsers grondgebied sinds enige tijd is toegestaan. Gezien de postverbindingen met Nederland echter (de uitzondering van artikel M 13, tweede lid onder c) lijkt er geen aanleiding te zijn een briefstembureau in Zwitserland in te stellen. Voorshands bestaat het voornemen voor de volgende verkiezingen dezelfde landen als in 1994 aan te wijzen.

#### *administratieve verwerking*

Wat de administratieve afhandeling betreft heeft de gemeente Den Haag de wens naar voren gebracht in het registratieformulier de afwijzingsgronden op te nemen ter bevordering van een vlotte afdoening van de verzoeken. Aan deze wens is inmiddels voldaan door in het registratieformulier de afwijzingsgronden expliciet op te nemen.

Door de gemeente Den Haag is ook nog voorgesteld de verplichting tot vergelijking van de handtekening op het briefstembewijs en de handtekening op het registratieverzoek te laten vervallen. Dit voorstel is naar ons oordeel niet voor inwilliging vatbaar. De eis dat het briefstembewijs getekend wordt en de verplichting de daarop gestelde handtekening te vergelijken met de handtekening op het registratieverzoek dient als waarborg dat de kiezer het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Het probleem dat de gemeente Den Haag met de handtekeningvergelijking heeft, namelijk de aanzienlijke hoeveelheid tijd die hiermee is gemoeid, kan echter wel in belangrijke mate opgelost worden door de vergelijking van de handtekening op het briefstembewijs en het registratieverzoek reeds voor de dag van stemming te laten plaatsvinden.

De gemeente Den Haag heeft tenslotte voorgesteld de stemopneming vóór het einde van de stemming te mogen beginnen. Gezien het aantal van circa 13 000 ontvangen briefstemmen bij de laatste verkiezingen, is het duidelijk dat het tellen van de stemmen een omvangrijk karwei is. Weliswaar kan de gemeente zelf het aantal briefstembureaus bepalen, maar aangezien deze briefstembureaus in de praktijk vrijwel uitsluitend door gemeente-ambtenaren worden bezet, is er een praktische grens aan het totale aantal in te stellen briefstembureaus. De wens van de gemeente

om tot een vervroeging van de stemopneming te komen is derhalve begrijpelijk. In paragraaf 4 zal aangegeven worden op welke wijze deze wens vervuld kan worden.

#### **4. Knelpunten en oplossingen**

Uit de evaluatie en de contacten met de gemeente Den Haag zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen:

1. Klachten over de registratieprocedure als zodanig, toegespitst op het niet automatisch ontvangen van een registratieformulier
2. Klachten over de registratietermijnen en het ontbreken van voldoende voorlichting hierover
3. Instructie aan diplomatieke posten
4. Onduidelijkheden in het registratieformulier:
  - handtekening
  - aantonen van het Nederlanderschap
  - registratieverzoek voor opeenvolgende verkiezingen
5. Ontbreken van afwijzingsgronden in het registratieformulier
6. Termijn voor toezending stembescheiden
7. Vergelijking handtekening briefstembewijs en registratieverzoek
8. Stemopneming voor het einde van de stemming

##### *1. Het niet automatisch ontvangen van registratieformulieren:*

Met de hiervoor gegeven schets van de registratieprocedure voor ogen is het voorstelbaar en begrijpelijk dat de registratieprocedure als een omslachtige, bureaucratische procedure wordt ervaren. De registratieprocedure is echter noodzakelijk, omdat er voor Nederlanders die in het buitenland wonen, anders dan voor in Nederland wonenden, geen registratiesysteem zoals de gemeentelijke basisadministratie bestaat. Een permanente en up to date gehouden registratie van alle Nederlanders in het buitenland achten wij niet uitvoerbaar. De praktijk leert dat het adressenbestand bij de diplomatieke posten spoedig «vervuilt». Ook een centrale registratie, bijvoorbeeld bij de gemeente Den Haag, zou na verloop van tijd «vervuilen». In theorie is het mogelijk aan de Nederlanders die zich in het buitenland hebben gevestigd, de verplichting op te leggen elke mutatie in hun persoonsgegevens door te geven aan de Nederlandse autoriteiten. In de praktijk valt een dergelijke verplichting echter niet te handhaven. Het is zelfs de vraag of het wel wenselijk is een dergelijke verplichting op te leggen, gelet op het grote aantal Nederlanders in het buitenland dat niet in de verkiezingen is geïnteresseerd. Daarbij komt dat ook indien er een redelijk betrouwbare registratie mogelijk is, het nog niet verantwoord is om aan al die adressen ongevraagd stembiljetten toe te zenden. Stembiljetten van niet-geïnteresseerde Nederlanders zouden dan in verkeerde handen kunnen vallen. Ook in dat geval zou er dus alleen maar sprake kunnen zijn van toezending van registratieformulieren.

Een permanente registratie mag dan niet haalbaar zijn, een tussenvorm in de vorm van een semi-permanent bestand achten wij wel uitvoerbaar. Wij stellen ons dat als volgt voor: de kiezer die een registratieverzoek voor de verkiezing van de Tweede Kamer indient, ontvangt voor de eerstvolgende verkiezing automatisch, zonder een daartoe strekkend verzoek te hoeven doen, een registratieformulier. Maakt hij van dat formulier gebruik, dan krijgt hij de bij de volgende verkiezing wederom automatisch een registratieformulier toegezonden. Maakt hij geen gebruik van het registratieformulier, dan wordt hij voor de daarop volgende verkiezing uit het bestand geschrapt. Aan dit systeem ligt de gedachte ten grondslag dat het niet gebruik maken van het toegezonden formulier een aanwijzing kan zijn dat de betrokkene niet meer op het destijds opgegeven adres woont. De andere mogelijkheid, namelijk een gebrek aan interesse rechtvaardigt



evenzeer de beëindiging van de automatische toezending. In dit systeem blijft overigens de automatische toezending gehandhaafd voor de kiezer die zich wel laat registreren, maar om wat voor reden dan ook niet aan de stemming deelneemt.

Hetgeen hiervoor met betrekking tot de automatische toezending van een registratieformulier ten behoeve van de verkiezing van de Tweede Kamer is gesteld, geldt op overeenkomstige wijze voor de verkiezing van het Europees Parlement. Door middel van artikel Y 2 worden de bij of krachtens afdeling II gestelde bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer van overeenkomstige toepassing verklaard.

Bij de hier gekozen opzet van het semi-permanente bestand is er sprake van twee registers: één ten behoeve van de verkiezing van de Tweede Kamer en één ten behoeve van de verkiezing van het Europees Parlement.

De gemeente Den Haag heeft zich bereid verklaard een dergelijk semi-permanent bestand bij te houden. Teneinde het voortbestaan van dit semi-permanente bestand niet afhankelijk te laten zijn van de vrijwillige medewerking van de gemeente Den Haag, is het noodzakelijk dit bestand een wettelijke basis te geven. Er kan dan geen misverstand over bestaan dat het automatisch ontvangen van een registratieverzoek geen vrijblijvende extra service van de gemeente Den Haag is, maar een verplichting die het college van burgemeesters en wethouders van deze gemeente jegens de kiezers hebben. In het wetsvoorstel is dan ook in artikel D 3a een regeling opgenomen met betrekking tot dit bestand.

Aangezien zonder een aparte voorziening het voorgestelde artikel D 3a pas de tweede keer dat de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement plaatsvinden, effect heeft, is in artikel II een overgangsregeling getroffen die ertoe strekt de gemeente Den Haag gebruik te laten maken van de kiezersregisters die in 1994 voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement zijn gevormd, voor de toezending van een registratieformulier.

## *2. Termijnen registratieprocedure:*

Voorts is de vraag gerezen of de registratietermijn verlengd kan worden. Volgens het huidige artikel D 3 van de Kieswet kan een verzoek tot registratie niet eerder dan vier maanden voor de kandidaatstelling ingediend worden en moet het uiterlijk op de twintigste dag voor de kandidaatstelling zijn ontvangen door het orgaan waarbij het moet worden ingediend. De kiezers kunnen in theorie de datum van de kandidaatstelling vaststellen door uit te gaan van de datum van stemming. De stemming vindt namelijk plaats op de drieënveertigste dag na de kandidaatstelling. Daar deze regel bij de kiezers niet bekend verondersteld mag worden, is bij ministerieel besluit van 7 december 1994 (Stcrt. 1994,241) in de toelichting op het modelregistratieformulier (model D 3-1 en 3-2) opgenomen dat het registratieverzoek niet eerder dan zes maanden en niet later dan twee maanden vóór de dag van stemming bij de consulaire post moet worden ingediend.

Een verdere verbetering valt te bereiken door de uiterste dag waarop het registratieverzoek ingediend moet worden korter voor de dag van stemming te laten vallen. Wat het effect van deze verandering zal zijn, valt overigens niet te kwantificeren. Nu evenwel de gemeente Den Haag heeft meegedeeld dat het administratief uitvoerbaar is met een kortere termijn te werken, is het geen bezwaar de uiterste dag waarop het registratieverzoek moet zijn ontvangen te wijzigen. Voorgesteld wordt deze uiterste dag te laten vallen zes weken voor de dag van stemming. Een kortere termijn is niet mogelijk vanwege de tijd die nodig is voor de verwerking van de registratieverzoeken en de toezending van de voor het uitbrengen van de stem benodigde bescheiden.

Hoewel ook het effect van een betere voorlichting niet te kwantificeren valt, is het wel duidelijk dat de naderende verkiezing, de registratieprocedure en de uiterste datum waarop het registratieverzoek moet zijn ontvangen bij de volgende verkiezingen beter aan de kiezers bekend moeten worden gemaakt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal derhalve een ruimer budget voor voorlichting beschikbaar stellen.

### *3. Instructie diplomatieke posten:*

Gedurende een half jaar is er tussen de gemeente Den Haag en de diplomatieke posten vrij intensief contact geweest over de wijze waarop met het registratieformulier omgegaan moest worden. Onder andere is door de gemeente Den Haag informatie verstrekt op welke wijze de persoonsgegevens gecontroleerd diende te worden. In het bijzonder is er daarbij op gewezen dat gecontroleerd moest worden of de verzoeker zijn handtekening had geplaatst. In enkele gevallen bleek een consulaire post er niet van op de hoogte te zijn dat elke post de registratieverzoeken van Nederlanders die in hun ressort wonen, in ontvangst moest nemen. Daardoor zijn ten onrechte enkele kiezers doorverwezen naar een andere diplomatieke post. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal bij de volgende verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement in samenwerking met de gemeente Den Haag opnieuw aandacht geven aan een goede instructie van de diplomatieke posten.

### *4. Onduidelijkheden registratieformulier:*

Gebleken is dat het registratieformulier op een aantal punten tot misverstand aanleiding gaf, met name wat betreft de ondertekening en het aantonen van het Nederlanderschap. Op deze punten zijn reeds bij het eerder genoemd ministerieel besluit van 7 december 1994 verbeteringen in de modellen D 3-1 en D 3-2 (registratieformulier) aangebracht, in nauw overleg met de gemeente Den Haag. De voornaamste wijzigingen zijn de volgende:

- verduidelijkt is dat het Nederlanderschap in alle gevallen aannemelijk gemaakt moet worden aan de hand van een kopie van een gedeelte van het paspoort of een bewijs van Nederlanderschap;
- uit de indeling blijkt nu duidelijker dat het registratieverzoek ondertekend moet worden;
- de ondertekening geldt zo nodig tevens voor een eventueel verzoek om bij volmacht te stemmen (deze functie kan vervallen als het hierna volgende voorstel tot afschaffing van het stemmen bij volmacht wordt aanvaard);
- de toelichting is verbeterd, onder meer ten aanzien van de termijn waarbinnen het registratieverzoek ontvangen dient te zijn.

### *5. Afwijzingsgronden in het registratieformulier:*

Zoals hiervoor al is vermeld zijn in de nieuwste versie van het model-registratieformulier de meest voorkomende gronden waarop een registratieverzoek afgewezen kan worden, opgenomen. Het betreft de volgende afwijzingsgronden:

- verzoeker/verzoekster is niet geregistreerd als kiezer om de volgende redenen:
  - het Nederlanderschap is niet aangetoond;
  - het verzoek tot registratie is niet ondertekend;
  - het verzoek is ingediend na sluiting registratietermijn;
  - staat nog ingeschreven in een bevolkingsadministratie in Nederland;
  - is op de dag van stemming nog geen 18 jaar;
  - de wijze van stemmen is niet aangegeven;
  - staat reeds geregistreerd;

– andere reden:

Omdat het moeilijk is alle denkbare afwijzingsgronden te vermelden, is, zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, «andere reden» als laatste afwijzingsrubriek opgenomen.

#### *6. Termijnen voor heen en terugzending stembescheiden:*

Of de termijn van ongeveer vier weken die beschikbaar is voor heen en terugzending van de stembescheiden, toereikend is, is afhankelijk van de snelheid waarmee de lokale PTT-diensten de post bezorgen. De gemeente Den Haag zoekt naar alternatieve verzendmogelijkheden om bij elke kiezer de stembescheiden op tijd bezorgd te krijgen.

#### *7. Handtekeningvergelijking:*

Erkend kan worden dat het vergelijken van de handtekening op het registratieverzoek met die op het briefstembewijs door de briefstembureaus in Den Haag een tijdrovende aangelegenheid is, gelet op het aantal van circa 13 000 briefstemmen dat bij de laatste verkiezingen bij de gemeente Den Haag is binnengekomen. Zoals met betrekking tot dit knelpunt al is aangegeven, bestaat de oplossing hieruit dat het in het voorgestelde artikel M 9, tweede lid, mogelijk gemaakt wordt dat de handtekeningvergelijking reeds voor de dag van stemming plaatsvindt. Deze maatregel betekent wel een doorbreking van het uitgangspunt van artikel J 1, dat het stemmen zich voltrekt binnen het tijdsbestek van één dag. Deze doorbreking kan echter nauwelijks een bezwaar worden genoemd. Het stemmen per brief is een ander soort stemprocedure dan de fysieke stemuitbrenging en kan daarom ook anders geregeld worden. Bedacht moet worden dat de gemeente Den Haag reeds dagen vóór de dag van stemming bedoeld in artikel J 1 retourenveloppen ontvangt met daarin het briefstembewijs en het stembiljet. Dat betekent dat de kiezer die per briefstem stemt, zijn stem reeds heeft uitgebracht en dus eerder gestemd heeft dan de kiezer die in persoon zijn stem uitbrengt. Door de mogelijkheid te openen voor burgemeester en wethouders van Den Haag om de zittingsduur van de briefstembureaus in vergelijking met gewone stembureaus uit te breiden, wordt de formele situatie meer in overeenstemming gebracht met de omstandigheid dat de briefstemmen in een periode van enkele dagen ontvangen worden. Afgezien daarvan wordt met deze wijziging in elk geval en daar gaat het primair om – een praktisch doel gediend, namelijk de gemeente Den Haag meer tijd te geven voor de administratieve verwerking van de briefstemmen.

#### *8. Stemopneming voor het einde van de stemming:*

Het systeem van de Kieswet houdt wat betreft het stemmen en de stemopneming in dat het stemmen plaatsvindt binnen de in artikel J 1 bepaalde tijden, te weten tussen 8.00 uur en 19.00 uur (bij aanvaarding van wetsvoorstel ...20.00 uur), waarna aansluitend de stemopneming geschiedt (artikel N 1). Uit de samenhang tussen artikel J 1 en N 1 volgt dat de stemopneming om 19.00 uur begint en eindigt zodra het tellen der stemmen voltooid is. Er is geen eindtijd gesteld aan de stemopneming. Eerder beginnen met stemopnemen betekent dus dat de mogelijkheid geopend moet worden de stemopneming aan te vangen op een tijdstip dat gelegen is vóór 19.00 (respectievelijk 20.00) uur.

De belangrijkste reden voor het gescheiden afwickelen van stemming en stemopneming is, dat het stemgeheim gewaarborgd moet worden. Wanneer stemming en stemopneming gelijktijdig zouden plaatsvinden, bestaat de kans dat waarneembaar wordt op wie de kiezer gestemd heeft. Voorts kan de stemming beïnvloed worden doordat tussentijds bekend

wordt hoe de stemming verloopt. Voor een gewoon stembureau geldt bovendien als praktisch bezwaar dat het proces van stemuitbrenging verstoord zou worden, wanneer niet alle aandacht van het stembureau op het proces van stemuitbrenging gericht is. Dat laatste bezwaar geldt niet voor een briefstembureau, omdat, gelijk eerder is opgemerkt, de stemprocedure op een briefstembureau een zuiver administratieve gebeurtenis is. Teneinde het mogelijk te maken de stemopneming voor het einde van de stemming te laten beginnen, dient ervoor gezorgd te worden dat het in ontvangst nemen van de stembiljetten, dat wil zeggen het openen van de retourenveloppen en het deponeren van de stembiljetten in de stembus, en de stemopneming niet gelijktijdig plaatsvinden. Met inachtneming van deze voorwaarde kan op de volgende wijze tegemoet gekomen worden aan de gerechtvaardigde wens van de gemeente Den Haag om eerder met de stemopneming te beginnen.

Allereerst dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen het geval dat burgemeester en wethouders gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid tot het houden van extra zittingen ten behoeve van de handtekeningvergelijking en het geval dat van die bevoegdheid geen gebruik is gemaakt. In het eerste geval liggen er bij aanvang van de dag van stemming al veel stembiljetten in de stembus. In die situatie ligt het voor de hand dat alvast met het tellen van die stembiljetten begonnen kan worden. In het tweede geval moeten er eerst nog diverse handelingen verricht worden voordat de stembiljetten in de stembus terecht zijn gekomen. In die laatste situatie is het niet mogelijk om direct met de stemopneming te beginnen. De behoefte aan een vervroeging van het tijdstip waarop met de stemopneming aangevangen kan worden, is in dat geval ook maar beperkt.

Uitgaande van de hiervoor geschetste twee situaties, wordt voorgesteld om de stemopneming in het eerste geval om 8.00 uur op de dag van stemming te laten beginnen en dat tevens verplicht te stellen. Ten behoeve van een goede scheiding tussen het proces van stemmen en dat van de stemopneming mogen er dan niet tegelijkertijd retourenveloppen geopend worden. Vervolgens dient de stemopneming geschorst te worden, waarna de stemming, in de vorm van het openen van de retourenveloppen, weer voortgezet kan worden.

De keuze voor een verplichting tot vervroegde stemopneming is ingegeven door de wens het systeem van extra zittingen ten behoeve van de handtekeningvergelijking en dat van de vervroegde stemopneming overzichtelijk te houden. Tegen het stellen van een verplichting kan geen bezwaar bestaan, daar de vervroegde stemopneming juist bedoeld is de gemeente Den Haag in staat te stellen de briefstemmen efficiënter te kunnen verwerken.

Aan de beperkte behoefte die in het tweede geval aan een vervroeging van de stemopneming bestaat, kan tegemoet gekomen worden door de stemming eerder te laten eindigen. Voorgesteld wordt te bepalen dat de stemming eindigt, zodra alle tijdig binnengekomen retourenveloppen verwerkt zijn. Aangezien in artikel M 8 bepaald is, dat de retourenveloppen op de dag van stemming uiterlijk om 15.00 uur door de burgemeester van Den Haag ontvangen moeten zijn, is het einde van de stemming als gevolg deze maatregel gelegen op een variabel tijdstip tussen 15.00 en 19.00 uur. Ingevolge artikel N 1 kan dan de stemopneming op dat variabele tijdstip aanvangen. De hier voorgestelde bepaling geldt ook, indien er extra zittingen gehouden zijn ten behoeve van de handtekeningvergelijking. In het laatste geval zal er overigens geen sprake zijn van een aanvangen van de stemopneming, maar van een hervatting.

Wat betreft het bezwaar van het eerder bekend worden van de uitslag van de stemming kan gewezen worden op de situatie die bestaat bij briefstembureaus die in het buitenland gevestigd zijn en zijn gelegen in

een andere tijdzone. In deze situatie voorziet het huidige artikel N 17 door artikel N 9, eerste lid, buiten toepassing te verklaren. Volgens laatstbedoeld wetsartikel is de voorzitter van het stembureau verplicht nadat de stemmen zijn opgenomen, het aantal uitgebrachte stemmen bekend te maken. Ter voorkoming van het te vroeg bekend worden van de uitslag van de stemming is dan ook aansluiting gezocht bij artikel N 17. Bovendien is aansluiting gezocht bij een ander geval van te vroege bekendheid met de uitslag van de stemming, namelijk ingeval van verkiezingen voor het Europees Parlement: artikel Y 21 bepaalt dat een ieder die ambtshalve kennis kan nemen van het proces-verbaal van het stembureau of van de vastgestelde aantallen stemmen verplicht is tot geheimhouding daarvan zolang de stemming niet in alle lid-staten is geëindigd.

Het hiervoor uiteengezette systeem van vervroegde stemopneming is uitgewerkt in de voorgestelde artikelen M 9, derde en vierde lid, en N 16a.

## **5. Vereenvoudiging volmachtprocedure**

Een verdere vereenvoudiging van de kiesrechtprocedure voor Nederlanders in het buitenland zou bereikt kunnen worden door de kiezer minder keuzemogelijkheden voor de wijze van stemuitbrenging te geven. Dat de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland als ingewikkeld ervaren wordt, wordt mede bepaald door het naast elkaar voorkomen van drie manieren waarop de stem uitgebracht kan worden (per brief, per volmacht of per kiezerspas). Een beperking van het aantal varianten zou op zichzelf al leiden tot een vereenvoudiging van de procedure. Dat geldt in het bijzonder voor de inrichting van het formulier voor het registratieverzoek: een beperking tot bijvoorbeeld 2 varianten leidt tot minder tekst in het formulier en in de toelichting en dus tot een grotere overzichtelijkheid. Overwogen is om de mogelijkheid per volmacht te stemmen af te schaffen, omdat de volmachtprocedure de meest bewerkelijke is en bovendien vrijwel een doublure vormt van de briefstemprocedure. In beide gevallen is er immers sprake van een wijze van stemuitbrenging waarbij niet in persoon aan de stemming wordt deelgenomen. Hoewel de Kiesraad een positief oordeel heeft uitgesproken over het aanvankelijke voornemen het stemmen per volmacht voor Nederlanders in het buitenland af te schaffen, is na heroverweging besloten het stemmen per volmacht te handhaven. De reden hiervoor is, dat naar schatting van de gemeente Den Haag een 100 à 175 Nederlanders in het buitenland van de in totaal ongeveer 900 kiezers die in 1994 van de volmachtprocedure gebruik hebben gemaakt, vanwege de trage postverbindingen in het land van hun woon- of verblijfplaats niet de mogelijkheid hadden het stembiljet met het briefstembewijs op tijd terug te sturen. Dit gegeven heeft uiteindelijk geprevaleerd boven de vereenvoudiging van de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland door middel van het afschaffen van de volmachtprocedure. Tot het besluit de volmacht te handhaven heeft mede bijgedragen de omstandigheid, dat het mogelijk is de volmachtprocedure in beperkte mate te vereenvoudigen. Voorgesteld wordt namelijk om de overlegging bij het registratieverzoek van de verklaring van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel L 8, derde lid, voor Nederlanders buiten Nederland af te schaffen. Het gaat hier om de verklaring van burgemeester en wethouders van de woonplaats van de gemachtigde dat deze als kiezer in zijn gemeente geregistreerd staat en dat hij niet meer dan twee aanwijzingen als gemachtigde heeft ontvangen. Door deze controleverplichting te laten vervallen, wordt niet alleen een vereenvoudiging, maar ook een versnelling van de procedure bereikt: het formulier behoeft immers niet meer langs de gemeente van de gemachtigde te gaan.

Tegen afschaffing van het vereiste van de verklaring van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel L 8, derde lid, bestaat geen

overwegend bezwaar, omdat de controle op de kiesgerechtigdheid van de gemachtigde en op het aantal aanwijzingen dat hij als gemachtigde heeft ontvangen, ook in het stemlokaal plaatsvindt. Het verschil met de controle vooraf is, dat bij aanvaarding van het voorstel het risico dat de gemachtigde niet gerechtigd is bij volmacht te stemmen, voor rekening van de volmachtgever komt. Het vereiste van de controle van de kiesgerechtigdheid vooraf is historisch verklaarbaar. Vóór de herziening van de Kieswet in 1989 behoefde een gemachtigde die volgens de schriftelijke procedure was aangewezen, namelijk niet zijn volmachtstem tegelijk met zijn eigen stem uit te brengen, waardoor controle vooraf noodzakelijk was. Hoewel het door de introductie van de verplichting tot het gelijktijdig uitbrengen van de volmachtstem met de eigen stem niet langer noodzakelijk was de kiesgerechtigdheid en het aantal aanwijzingen als gemachtigde vooraf te controleren, werd deze controle nog wel wenselijk geacht. Voor de kiezers die ingezetene in Nederland zijn, wordt de controle vooraf nog steeds wenselijk geacht, met name vanwege de Nederlanders buiten Nederland weegt het argument van de vereenvoudiging van de volmachtprocedure zwaarder.

## **6. Administratieve lasten**

Aan het houden van het semi-permanente bestand zijn voor de gemeente Den Haag enige kosten verbonden. Het gaat hier om het onderhouden van dit bestand. Deze kosten zijn begroot op f 10 000 per jaar en kunnen binnen de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken opgevangen worden.

## **7. Advies van de Kiesraad**

Op verzoek van de eerste ondertekenaar heeft de Kiesraad over het concept-wetsvoorstel en de concept memorie van toelichting een advies uitgebracht.<sup>1</sup> In zijn advies heeft de Kiesraad mede aandacht gegeven aan de uitkomsten van de evaluatie en de niet-wettelijke maatregelen ter verbetering van de procedure tot uitoefening van het kiesrecht. De Kiesraad is positief in zijn oordeel over de voorgestelde wettelijke en niet-wettelijke maatregelen. Wel heeft de Kiesraad ten aanzien van de uitwerking van de voorgestelde wettelijke maatregelen en de motivering daarvan in de memorie van toelichting verscheidene kritische opmerkingen gemaakt, veelal vergezeld van suggesties tot aanpassing of verbetering. Deze suggesties zijn voor het merendeel overgenomen en verwerkt in de redactie van de voorgestelde wettelijke bepalingen en de memorie van toelichting. De ondertekenaars zijn de Kiesraad zeer erkentelijk voor al deze suggesties. Nu de meeste suggesties van de Kiesraad overgenomen zijn, kan thans volstaan worden met een beknopte bespreking van de hoofdonderdelen uit het advies.

De Kiesraad acht de verlenging van de registratietermijn nuttig.

De instelling van een semi-permanent bestand beoordeelt de Kiesraad in beginsel positief. Wel tekent de Kiesraad hierbij aan dat ook bij deze vorm van registratie «vervuiling» zal optreden en dus een deel van de verzonden registratieformulieren zijn bestemming niet zal bereiken. Aanbevolen wordt dit instrument te zijner tijd te evalueren. De ondertekenaars zijn graag bereid deze aanbeveling over te nemen.

Over de verzending van de stembiljetten merkt de Kiesraad op dat de beschikbare termijn met ruim een week verlengd zou kunnen worden, als de kiezers buiten Nederland alleen een lijststem en dus geen voorkeurstem kunnen uitbrengen. Deze mogelijkheid verwerpt de Kiesraad vervolgens op de grond dat de mogelijkheid een voorkeurstem uit te brengen voor de kiezers van zodanig gewicht is, dat dit zwaarder moet wegen dan de frustratie van een zeker aantal Nederlanders in het

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

buitenland dat zij ondanks alle gedane moeite er toch niet in slagen hun stembiljet weer tijdig in Nederland te krijgen. De ondertekenaars zijn het hiermee eens.

Tegen de vervroeging van de handtekeningvergelijking maakt de Kiesraad geen bezwaar. Aan het feit dat de zittingen die bedoeld zijn voor de handtekeningvergelijking, openbaar zijn, is thans in deze memorie van toelichting aandacht besteed.

Tegen de vervroeging van de stemopneming als zodanig heeft de Kiesraad geen bezwaar, maar wel tegen de wijze waarop dit in het concept-wetsvoorstel geregeld was. Op advies van de Kiesraad is er thans een scheiding aangebracht tussen de stemming en de stemopneming.

## **8. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### **A**

1. De termijn waarop een verzoek tot registratie ingediend kan worden, is aan een ander referentiepunt gerefereerd teneinde de berekening van de termijn door de kiezer te vergemakkelijken. In plaats van terug te rekenen vanaf de dag van kandidaatstelling, is gekozen voor een terugrekening vanaf de dag van stemming. De op deze wijze berekende termijn (4 maanden + 43 dagen) is terwille van de hanteerbaarheid vervolgens op een hele maand afgerond.

2. De wijziging van het zevende lid, heeft in de eerste plaats ten doel de termijn te verlengen ter bevordering van de deelname aan de verkiezingen. Ook hier is bij de berekening van de termijn gekozen voor een terugrekening vanaf de dag van stemming in plaats van de dag van kandidaatstelling.

#### **B**

1. Met de invoeging van artikel D 3a heeft het bestand ten behoeve van de toezending van het registratieformulier een wettelijke basis gekregen. Het houdt voor burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage een administratieve verplichting in, terwijl het nieuwe bestand voor de kiezer op deze wijze kenbaar is geworden. Voor de kiezer is aan het bestand geen enkele verplichting verbonden.

2. Volgens het tweede lid zijn er twee mogelijkheden waarop het bestand gevoed wordt: hetzij impliciet als gevolg van de indiening van een registratieverzoek, hetzij op verzoek van de kiezer zelf. Als de kiezer niet in dit bestand opgenomen wil worden, kan hij een daartoe strekkend verzoek indienen. Dat blijkt uit het derde lid.

3. Uit het derde lid volgt dat er gesproken moet worden van een bestand met een semi-permanent karakter. De kiezer blijft niet ten alle tijde in het bestand opgenomen. Het niet gebruik maken van de geboden faciliteit van automatische toezending van het registratieformulier leidt tot verwijdering uit het bestand. Deze verwijdering is verbonden aan de voorwaarde dat er sprake is van een niet gebruik maken van het registratieformulier. Overigens kunnen de gegevens van de kiezer welke hetzij op verzoek, hetzij wegens geen gebruik maken van het registratieformulier, uit het bestand verwijderd zijn, altijd opnieuw in het bestand opgenomen worden op de in het tweede lid aangegeven wijzen.

#### **D**

1. Gekozen is voor een systeem dat aan burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag de bevoegdheid gegeven wordt te bepalen of de zittingsduur van het stembureau uitgebreid wordt en, bij gebruik-

making daarvan, in welke mate, met dien verstande dat het maximum aantal zittingsdagen vijf bedraagt. Burgemeester en wethouders kunnen het van de te verwachten omvang van het aantal briefstemmen en hun eigen personeelscapaciteit laten afhangen op welke manier zij met deze bevoegdheid willen omgaan.

2. Het derde lid verwijst naar de vervroegde stemopneming welke in artikel N 16a, eerste lid, is geregeld. Er is hierbij sprake van een koppeling: wanneer burgemeester en wethouders besluiten extra zittingen te houden ten behoeve van de handtekeningvergelijking, impliceert dat besluit tevens een vervroegde stemopneming op de dag van stemming. Derhalve is het in dat geval niet meer mogelijk op de dag van stemming de zitting te beginnen met het openen van de retourenveloppen.

3. In het vierde lid is geregeld dat de stemming eindigt, zodra alle tijdig binnengekomen retourenveloppen zijn verwerkt. Dat kan in de praktijk betekenen dat wanneer er sprake is geweest van extra zittingen ten behoeve van de handtekeningvergelijking, de stemopneming vrij kort na vijftien uur, zijnde het uiterste tijdstip waarop de retourenveloppen ingevolge artikel M 8 ontvangen moeten zijn, eindigt. Ingevolge artikel N 1 kan de stemopneming dan op een eerder tijdstip dan 19.00 (respectievelijk 20.00) uur aanvangen.

4. In het vijfde lid is een delegatiebepaling opgenomen voor het stellen van regels betreffende de opening en sluiting van de zitting aan het eind van elke dag dat er zitting gehouden wordt voorafgaande aan de in artikel J 1 bedoelde dag van stemming. Voor zover mogelijk zal aanknopning gezocht worden bij de regels die gelden bij schorsing van een zitting.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt, dat de zittingen die gehouden worden voor de dag van stemming, voor de kiezers toegankelijk zijn. Voorts wordt erop gewezen, dat het houden van vervroegde zittingen niet geldt voor briefstembureaus buiten Nederland.

E

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt een redactionele verbetering aan te brengen in artikel M 15. De voorgestelde aanvulling spreekt voor zich.

F

1. Het eerste lid biedt de mogelijkheid de stemopneming voor het einde van de stemming aan te vangen in de vorm van een verplichting. De keuze voor deze methodiek is in paragraaf 4 onder (8) van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting reeds toegelicht.

2. De buiten toepassingverklaring van artikel N 9, voorzover dit het eerste lid betreft, en de geheimhoudingsbepaling zijn in het derde lid opgenomen om te voorkomen, dat de uitslag van de stemming bekend wordt gemaakt voordat de stemming in alle stembureaus in Nederland geëindigd is. Zoals in het algemeen gedeelte is opgemerkt, kent deze geheimhoudingsbepaling een precedent in artikel Y 21 betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement. In verband met de opschorting van de bekendmaking van de stemming is artikel N 9 in zijn geheel tijdelijk buiten toepassing verklaard, zodat niet alleen de bekendmaking opgeschort is, maar ook de rest van de afsluitende handelingen.

## **ARTIKEL II**

Dit artikel bevat de overgangsbepaling waardoor het mogelijk wordt de kiezers al voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer in 1998 en de leden van het Europees Parlement in 1999 automatisch een registratieformulier toe te zenden.



### **ARTIKEL III**

Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel, na aanvaarding, eind 1997 in werking treedt teneinde de kiezers in 1998 automatisch een registratie-formulier te kunnen toezenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo