

Vergaderjaar 2005–2006

30 569

Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In 1999 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het project Kiezen op Afstand (KoA) ter hand genomen. Dit project is in het leven geroepen in verband met het voornemen van de regering het stemproces minder plaatsafhankelijk te maken. Daarmee wordt aan de kiesgerechtigden meer mogelijkheden geboden om gebruik te maken van het actief kiesrecht en wordt het hun gemakkelijker gemaakt om hun stem uit te brengen op de dag dat er verkiezingen plaatsvinden. Doel van KoA is het stapsgewijs plaatsafhankelijk maken van het stemproces in Nederland, met name door inzet van informatie- en communicatietechnologie. Grote efficiencywinst en de politiek dichter bij de burger brengen zijn daarvan het einddoel. Op weg naar de realisatie van dit einddoel wordt gewerkt aan de hand van een groeipad, waarbij na elke fase op basis van de uitkomst van experimenten wordt geëvalueerd en wordt bezien of en hoe verder wordt gegaan met de volgende voorziene fase.

Eén van de in het kader van het project KoA voorziene deelprojecten is het project Stemmen in een Willekeurig Stembureau (hierna: SWS), dat ziet op het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Dit project is erop gericht om uiteindelijk elke kiezer in Nederland de mogelijkheid te bieden dat hij bij verkiezingen in elk stembureau naar keuze in Nederland zijn stem kan uitbrengen. Zoals hiervoor is gesteld, wordt de invoering van het stemmen in een stembureau van eigen keuze aan de hand van een groeipad beproefd. De eerste stap hierin betreft het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Hoewel deze stap in vergelijking met het beoogde einddoel nog bescheiden is, zijn experimenten in vier gemeenten hiermee waardevol gebleken. Bij stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente kan onder meer worden gedacht aan stemmen in mobiele stembureaus en aan stembureaus, die kunnen worden ingericht in drukbezochte plaatsen als stations of op locaties waar veel mensen werken maar niet wonen, zoals bedrijfsterreinen. In dat verband is het

meer dan thans van belang dat de adressen van de stemlokalen en de openingstijden kenbaar zijn aan de kiezer.

In de Experimentenwet Kiezen op Afstand en het daarop gebaseerde Tijdelijk experimentenbesluit Kiezen op Afstand zijn de wettelijke grondslagen gecreëerd voor het houden van experimenten tot 1 januari 2008 in het kader van het project KoA, waaronder het deelproject SWS. Op basis van de Experimentenwet hebben tijdens de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, in juni 2004, in de gemeenten Assen, Deventer, Heerlen en Nieuwegein experimenten plaatsgevonden, waarbij de kiezer kon stemmen in een stembureau van eigen keuze binnen de gemeente waar hij in het kiezersregister was opgenomen. Met dit experiment is deze nieuwe wijze van stemmen onderzocht op wenselijkheid en invoer-technische aspecten. Op verzoek van de betrokken gemeenten is het experiment in alle vier gemeenten herhaald bij het referendum over het Europese Grondwettelijk Verdrag in juni 2005, alsmede bij de herindelingsverkiezing op 17 november 2004 in de gemeenten Deventer en Bathmen.

Bij brief van 11 november 2004 heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer er over geïnformeerd dat de evaluaties van de bovenbedoelde experimenten bij de Europese verkiezingen hebben uitgewezen dat het project SWS in de deelnemende gemeenten succesvol is verlopen¹. De tevredenheid bij de gemeenten, de stembureauleden en de kiezers blijkt groot te zijn. De kiezers zijn van mening dat het stemmen hierdoor toegankelijker is geworden. De leden van de stembureaus hebben hun taak zonder problemen kunnen uitvoeren. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie blijken de organisatorische consequenties en de financiële en administratieve lasten voor de overheid relatief zeer beperkt te zijn in relatie tot de voordelen die het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente heeft voor de kiezer. De voorlopige bevindingen van de experimenten in het kader van SWS met betrekking tot het referendum over het Europese Grondwettelijk Verdrag, waarover de Tweede Kamer nog zal worden geïnformeerd, bevestigen dit beeld.

Op basis van de positieve uitkomsten van de in de bovenvermelde gemeenten gehouden experimenten meen ik dat het wenselijk is het stemmen in een stembureau naar keuze landelijk in te voeren, althans voor zover het gaat om stembureaus binnen de eigen gemeente. Ik acht een voortzetting van de experimenten voor een weloverwogen oordeel over dit onderdeel van KoA niet langer noodzakelijk. Wel heeft bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 nog een grootscheeps experiment plaats gevonden; dit was al aangekondigd en wijziging van de Kieswet voor deze verkiezingen was niet meer haalbaar.

Aan dit experiment hebben 239 gemeenten deelgenomen en ruim 7,3 miljoen kiesgerechtigden konden onder dit regime hun stem uitbrengen.

Ten behoeve van de evaluatie heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Interview-NSS gevraagd om een onderzoek te doen onder kiesgerechtigden, stembureauleden en gemeenten over het verloop van het experiment. Hieronder staan enkele bevindingen over het verloop van het experiment. Deze zijn enerzijds gebaseerd op de bevindingen van het evaluatierapport en anderzijds op materiaal dat door het ministerie is verzameld. Een uitgebreider evaluatierapport zal nog aan de Kamer worden aangeboden.

Op de dag van stemming hebben zich geen grote problemen voor gedaan. In het traject naar de verkiezingen toe is er bij het drukken en distribueren van de stempas een enkele keer een probleem opgetreden. Deze zijn door de betreffende gemeente steeds adequaat opgelost.

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 11 november 2004, BPR2004/U79957, met bijlagen.

Bij de verkiezingen van 7 maart 2006 heeft veertien procent van de stemmers die op de hoogte waren van de mogelijkheid, gestemd in een ander stembureau. De voornaamste informatiebron was hierbij voor veel kiesgerechtigden de stempas, terwijl eenderde van de kiezers niet op de hoogte bleek van de mogelijkheid om in een ander stembureau te stemmen. De voornaamste reden om te stemmen in een ander stembureau was dat het andere stembureau op de route lag. Vooral centraal gelegen stembureaus trekken veel kiezers uit een ander stemdistrict.

Verreweg de stembureauleden vinden de nieuwe werkwijze een verbetering. De meeste medewerkers geven verder aan dat ze minder tijd per kiezer besteden. Voor een enkel stembureau lid was het werk hierdoor minder uitdagend.

Een meerderheid van de kiesgerechtigden en van de stembureauleden gaf aan dat ze het stemmen in een willekeurig stembureau sterk prefereren boven het op de dag van stemming nog kunnen aanvragen van een vervangende oproepingskaart.

Verder blijkt dat een aantal kiesgerechtigden en stembureauleden de stempas niet genoeg vonden verschillen van de oproepingskaart. Voor een kwart van de kiezers voldeed de oproepingskaart niet aan hun verwachtingen.

De meerkosten van het experiment waren vooral zichtbaar in stedelijke gebieden. De grootste kostenpost is vaak de intensievere voorlichting, die veelal niet specifiek aan SWS is gekoppeld.

Ten aanzien van het gebruik van het register van ingetrokken stempassen (RIS) zijn geen wezenlijke problemen geconstateerd. Een meerderheid van de gemeenten heeft gebruik gemaakt van een GBA-applicatie of van Excel om het RIS vorm te geven.

Aangezien de voordelen van SWS inmiddels evident zijn geworden, behoeft landelijke invoering niet te worden opgehouden totdat de Experimentenwet is uitgewerkt.

De keuze om SWS landelijk in te voeren staat overigens los van de KoA-experimenten met betrekking tot stemmen met behulp van internet of telefoon, die hun eigen dynamiek en groeipad kennen. Over de laatstgenoemde experimenten is de Tweede Kamer afgelopen najaar nader geïnformeerd¹.

De Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken zijn verzocht over de landelijke invoering van SWS te adviseren. Zij hebben alle drie een advies uitgebracht². Naar aanleiding van die adviezen zijn het wetsvoorstel en deze toelichting op een aantal punten aangepast. Daarnaast heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten het voorstel getoetst op de administratieve lasten voor burgers³. Het college adviseert om het voorstel in te dienen.

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 5 december 2005, Kamerstukken II 2005–06, 30 300 VII, nr. 45.

² Advies van de Kiesraad over het voorstel van wet houdende invoering van het stemmen in een stemlokaal naar keuze binnen de eigen gemeente van 9 december 2005, advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de invoering van SWS van 22 december 2005 en advies van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken over de invoering van het stemmen in een willekeurig stembureau van 30 november 2005.

³ Advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten over het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet (stemmen in een stemlokaal naar keuze binnen de eigen gemeente) van 10 november 2005, RL/EA/2005/298.

2. Inhoud van het voorstel

Momenteel ontvangt elke stemgerechtigde voorafgaande aan de verkiezingen een oproepingskaart, die ook gebruikt kan worden voor volmachtverlening door overdracht aan een andere kiezer binnen hetzelfde stemdistrict. Volmachtverlening aan een kiezer, die in een ander stemdistrict is ingeschreven, kan plaatsvinden op schriftelijke aanvraag bij de burgemeester van de desbetreffende gemeente. Kiezers die momenteel hun stem willen uitbrengen in een stembureau naar keuze binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, moeten daarvoor een kiezerspas aanvragen. Dit systeem verandert met de invoering

van het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente.

Bij het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente maakt de kiezer gebruik van een oproepingskaart nieuwe stijl, voorzien van echtheidskenmerken. Dit document wordt «stempas» genoemd. Deze stempas wordt (anders dan een «gewone» kiezerspas, die uitsluitend op aanvraag wordt verstrekt) aan iedere kiesgerechtigde binnen de desbetreffende gemeente toegezonden. Met deze stempas kan de kiezer zijn stem uitbrengen in ieder stembureau binnen zijn gemeente, zonder vooraf een «gewone» kiezerspas te moeten aanvragen. Het gebied, waarbinnen de stempas kan worden gebruikt, is beperkt tot de gemeente waar de kiezer is geregistreerd. Op het model van de stempas zal in elk geval uitdrukkelijk vermeld moeten worden dat de kiezer in elk stembureau binnen de gemeente zijn stem kan uitbrengen. De stembedistricten komen te vervallen, omdat deze als zodanig geen betekenis meer hebben.

Gemeenten stellen stembureaus in binnen de eigen gemeentegrenzen. De burgemeester brengt de adressen van de stembureaus en eventuele afwijkende openingstijden daarvan ter openbare kennis. Een goede kenbaarheid daarvan bij de kiezer is van groot belang. Meer in het algemeen heeft het onderhavige voorstel tot doel de toegankelijkheid van het stemmen te bevorderen. In dat verband onderschrijft de regering het advies van de Kiesraad dat het een ongewenste ontwikkeling zou zijn als gemeentebesturen minder stembureaus zouden inrichten en zouden vervangen door mobiele stembureaus die slechts enkele uren zitting houden op een bepaalde locatie. De uitkomsten van de experimenten wijzen daar overigens niet op. Met de Kiesraad is de regering van opvatting dat gemeenten ook bij verkiezingen in het algemeen zeer servicegericht te werk gaan. Vrees voor een beperking van de toegankelijkheid van het stemmen door het sluiten van bestaande stembureaus is dan ook niet gerechtvaardigd.

Overigens zou het voorstelbaar zijn als gemeenten aan de hand van het verloop van een aantal verkiezingen zouden bezien op welke wijze het aantal in te stellen stembureaus en de locaties waar deze zullen worden ingericht kan worden geoptimaliseerd. Ook het instellen van eventuele afwijkende openingstijden met het oog op de plaats waar stembureaus zitting houden, dient in samenhang met het voorgaande te worden beoordeeld. Zo zal het op een treinstation gewenst kunnen zijn een stembureau al om 7.00 uur open te stellen, terwijl het in een winkelcentrum voor de hand ligt om de openingstijden van de stembureau aan te sluiten aan de winkeltijden. Om die reden is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor burgemeester en wethouders om voor stembureaus op dit soort locaties afwijkende openingstijden vast te stellen. De hoofdregel blijft echter dat stembureaus van 7.30 uur tot 21.00 uur geopend zijn.

Daarnaast wordt op advies van de Kiesraad de regeling van mobiele stembureaus uit het hoofdstuk K gehaald en verplaatst naar het hoofdstuk J. De huidige wet biedt alleen de mogelijkheid om mobiele stembureaus in te stellen voor het stemmen met een kiezerspas. Voorgesteld wordt om deze beperking te laten vervallen, zodat ook met de stempas in een mobiel stembureau gestemd kan worden. Op die manier kunnen gemeenten deze mobiele stembureaus zo optimaal mogelijk inzetten.

Het voorstel ziet uitsluitend op het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Voor het stemmen buiten de eigen gemeente zou het nodig zijn om landelijk een negatief kiezersregister samen te stellen. Bovendien is het bij de gemeenteraad- en statenverkiezingen met de stemmachines die op dit moment in Nederland

worden gebruikt en de wijze van vaststelling van de uitslag niet mogelijk om in elke willekeurige andere gemeente in Nederland te stemmen.

Aan de kenmerken voor de stempas worden eisen gesteld, teneinde enerzijds het namaken van stempassen te voorkomen en anderzijds controle op de echtheid relatief eenvoudig te maken. Een van die eisen is dat de kenmerken «voor leken te herkennen te zijn». Het is de bedoeling om een zinvolle controle mogelijk te maken binnen de mogelijkheden die er zijn in het stembureau. Hoewel er bij de experimenten nog gewerkt is met meerdere modellen is het uitgangspunt bij landelijke invoering dat er één model stempas met dezelfde echtheidskenmerken zal worden voorgeschreven. Dit model en de echtheidskenmerken zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Behalve een nieuw type kiezerspas is voor het stemmen in een stembureau naar keuze ook een aanpassing nodig van de wijze waarop door de leden van het stembureau wordt gecontroleerd of een persoon bevoegd is om aan de verkiezing deel te nemen. Ieder stembureau beschikt thans over een lijst van kiezers die bevoegd zijn in het desbetreffende stemdistrict aan de verkiezing deel te nemen. In het geval van stemmen in een stembureau naar keuze is zo'n lijst echter niet adequaat. Zo'n lijst zou namelijk alle kiezers moeten bevatten, die bevoegd zijn te stemmen in de desbetreffende gemeente, hetgeen de lijst zeer omvangrijk zou maken. Een bezwaar dat prangender wordt naarmate een gemeente groter is. Behalve dat een dergelijk register op papier te omvangrijk zou zijn om te hanteren, zou het ook geen sluitend middel zijn om te registreren dat een kiezer al heeft gestemd. Een elektronisch positief kiezersregister op een computernetwerk zou daartoe wel geschikt zijn. Een dergelijke voorziening is op korte termijn om technische en financiële redenen echter niet haalbaar. Mogelijkheden tot ontwikkeling van een dergelijk register zullen evenwel verder worden verkend.

De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat eerdere pogingen om een landelijk raadpleegbaar kiezersregister te ontwikkelen onhaalbaar bleken te zijn en vraagt zich af waarom er nu opnieuw pogingen ondernomen gaan worden. Bij de eerdere pogingen betrof het de bouw van een landelijk register. Voor de invoering van SWS is echter alleen een positief register op gemeentelijk niveau nodig. De gemeente Enschede heeft al in de aanloop naar het experiment in 2006 aangegeven dat zij graag zou experimenteren met een gemeentelijk kiezersregister. Blijkbaar ziet zij dus wel mogelijkheden hiervoor. Deze mogelijkheden zullen verder onderzocht moeten worden om te zien of zij voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid die aan een dergelijk register gesteld moeten worden.

Handmatige controle van de kiesgerechtigdheid door het stembureau met behulp van een papieren lijst van kiesgerechtigden, zoals nu gebruikelijk, zou de doorlooptijden in de stembureaus vergroten. Een wellicht belangrijker bezwaar is echter, dat controle aan de hand van een lijst van kiesgerechtigden op zichzelf niet kan voorkomen dat een kiezer meer dan één keer zijn stem uitbrengt. Thans is het immers mogelijk dat de kiesgerechtigde die geen oproepingskaart (meer) heeft, in het stembureau op zijn verzoek een vervangende oproepingskaart krijgt uitgereikt (artikel J 8 van de Kieswet). Zou de kiezer deze mogelijkheid bij het stemmen in een stembureau naar keuze ook hebben, dan zou hij in beginsel meer dan één keer kunnen stemmen. In de nieuwe situatie wordt daarom de kiezer slechts tot de stemming toegelaten, indien hij in het bezit is van de stempas met echtheidskenmerken (of van een kiezerspas of een volmachtbewijs, zie de artikelsgewijze toelichting). Indien hij geen stempas heeft ontvangen, of deze in het ongereede is geraakt, kan de kiezer tot in beginsel vijf dagen vóór de dag van stemming een vervangende stempas verkrijgen bij de burgemeester van de gemeente waar hij als kiezer is

geregistreerd. Zijn oorspronkelijke stempas wordt daarbij ongeldig, hetgeen wordt aangetekend.

Een hiermee samenhangende verandering ten opzichte van het huidige stemproces is de gang van zaken rondom het verlies van een stempas. In de huidige praktijk kan een kiezer die geen oproepingskaart heeft in zijn «eigen» stembureau (waar hij op de lijst van kiesgerechtigden staat), zonodig een vervangende oproepingskaart krijgen. Het nieuwe stemproces heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk zal zijn om op de verkiezingsdag in het stembureau een vervangende stempas te krijgen. Immers, met een vervangende stempas zou de kiezer dubbel kunnen stemmen.

Hetzelfde geldt voor de kiezer die een onderhandse volmacht heeft verleend en zijn stempas heeft overgedragen aan een andere kiezer, die van deze volmacht geen gebruik maakt. Met de Kiesraad ben ik van mening dat het onwenselijk zou zijn als de wet zou verhinderen dat deze kiezer dan toch zelf zijn stem kan uitbrengen. Voor dit laatste geval is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen; een onderhandse volmacht kan worden ingetrokken tot het moment dat de gemachtigde hiermee een stem gaat uitbrengen. Indien de volmachtgever zijn volmacht wenst in te trekken, moet hij zijn in een volmachtbewijs omgezette stempas aan de gemachtigde terugvragen, waarna hij er zelf mee aan de stemming kan deelnemen.

Een lijst met gegevens over ongeldige stempassen (inclusief stempassen die om een andere reden dan vervanging ongeldig zijn), wordt aan ieder stembureau beschikbaar gesteld (op papier of elektronisch). Het stembureau beschikt derhalve niet langer over een lijst met kiesgerechtigden (positief register), maar over een lijst van ingetrokken stempassen (negatief register). Dat negatieve register is veel minder omvangrijk dan een positief register van alle kiesgerechtigden.

Tegenover het relatieve nadeel dat door het stembureau geen vervangende stempas kan worden verstrekt, staat het voordeel dat de stempas het mogelijk maakt om zonder verdere handelingen in ieder stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente te kunnen stemmen. Uit de evaluatie van 2004 blijkt dat een substantieel aantal kiezers (tussen de 6 en 22%) tijdens de gehouden experimenten gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in een ander stembureau te stemmen. Ook heeft een niet te verwaarlozen aantal geënquêteerde kiezers (tussen de 2 en 6%) aangegeven dat zij hun stem niet zouden hebben uitgebracht zonder stempas. Daarentegen is het aantal kiezers dat dacht te kunnen stemmen zonder stempas bijzonder laag gebleken (tussen de 0,1 en 0,2%). Het aantal mensen dat boos of teleurgesteld reageerde op de constatering dat zij niet konden stemmen, was nihil. Verder waren de kiezers zelf overwegend positief over deze gang van zaken en waren zij van mening dat de voordelen van het stemmen in een stembureau naar keuze opwegen tegen het niet kunnen stemmen zonder stempas.

Het stemmen met de thans bestaande kiezerspas wordt beperkt tot het stemmen buiten de eigen gemeente. Voor het stemmen binnen de eigen gemeente wordt voortaan van de stempas gebruik gemaakt, ongeacht het stembureau waar de stem wordt uitgebracht.

3. Administratieve lasten

Één van de uitgangspunten van dit kabinet is het streven naar een vermindering van de administratieve lasten voor burgers. Om deze vermindering te kunnen meten is er een nulmeting gehouden bij elk ministerie. In deze

nulmeting is onder andere berekend hoeveel administratieve lasten de huidige Kieswet voor burgers oplevert. Daarbij is het gaan stemmen als administratieve last bestempeld. De administratieve lasten in tijd van het gaan stemmen bij een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zijn in de nulmeting vastgesteld op 1 089 471 uur. Deze lasten zijn opgebouwd uit de tijd die het kost om naar een stembureau te gaan (30 minuten) en de tijd die het kost om te stemmen (1 minuut). Daarnaast levert de Kieswet op enkele andere punten ook nog administratieve lasten op. Van belang bij dit wetsvoorstel zijn de lasten die verbonden zijn aan het aanvragen van kiezerspassen en regelen van volmachten. Deze handelingen leveren een totaal aan administratieve lasten van 22 076 uur en € 5 966 op. Het landelijk invoeren van SWS levert op een aantal punten reductie op van deze administratieve lasten.

Enige reductie van tijd voor het bezoek aan het stembureau wordt gerealiseerd door de burger de mogelijkheid te bieden om te stemmen in een willekeurig stembureau binnen de eigen gemeente. De tijdsbesparing die dit oplevert is nog niet te becijferen, dit hangt sterk af van de mate waarin gemeenten voorzieningen zullen treffen om stemmen op bijvoorbeeld treinstations mogelijk te maken.

Voor de lasten die veroorzaakt worden door het aanvragen van kiezerspassen en volmachten levert het voorstel een reductie op. Kiezers die in een ander stembureau binnen de eigen gemeente willen stemmen hoeven immers geen kiezerspas meer aan te vragen. Daarnaast kunnen kiezers makkelijker een onderhandse machtiging afgeven, dit kan immers voortaan aan alle kiezers binnen de eigen gemeente en niet meer uitsluitend binnen het eigen stemdistrict. Aangezien de lasten voor een schriftelijke machtiging hoger liggen dan die voor een onderhandse machtiging, is dit een reductie van lasten.

Uit berekeningen van de projectgroep administratieve lasten burger van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de administratieve lasten voor de burger die voortvloeien uit het aanvragen van kiezerspassen en volmachten door dit voorstel met 6 912 uur en € 4 609 verminderen.

Daarnaast is het project SWS een onmisbare stap in het KoA-traject, dat uiteindelijk zowel de Nederlandse overheid als de samenleving naar verwachting aanzienlijke besparingen zal opleveren. Het wetsvoorstel levert geen extra uitgaven op voor de gemeenten.

4. Invoering en evaluatie

Zoals ik de Tweede Kamer bij mijn brief van 11 augustus 2005 heb bericht, heb ik in de uitkomsten van de experimenten aanleiding gezien alle gemeenten uit te nodigen om ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 deel te nemen aan het experiment SWS. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft hieraan deelgenomen. Dit experiment heeft nog plaatsgevonden op basis van de Experimentenwet. De inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is gepland voor de verkiezingen voor Provinciale Staten van 7 maart 2007.

Bij de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel is het van belang de kiezer goed te informeren over het stemmen met een stempas in een willekeurig stembureau. De voorlichtingscampagne zal in het bijzonder moeten worden gericht op het feit dat met de stempas in elk stembureau binnen de eigen gemeente kan worden gestemd, dat in het stembureau geen vervangende stempas kan worden verkregen en dat stemmen zonder stempas niet mogelijk is. Verder moet ruime aandacht worden besteed aan de procedure voor het aanvragen van een vervangende

stempas. Deze voorlichting zal worden meegenomen in de landelijke voorlichtingscampagne over de verkiezingen.

Daarnaast zal veel aandacht moeten worden besteed aan de voorlichting aan stembureauleden. Het wetsvoorstel geeft deze leden de taak om de stempas te controleren op echtheidskenmerken. Bij het vermoeden van een vervalsing moeten zij deze stempas innemen en het openbaar ministerie van de vervalsing op de hoogte brengen. Over de precieze handelswijze die hierbij gevolgd moet worden zal nog overleg plaatsvinden met de gemeenten. Aan de hand van dit overleg wordt een instructie voor leden van het stembureau vastgesteld. Tevens zal bij het vaststellen van de echtheidskenmerken waaraan de pas moet voldoen bekeken worden of deze door een lid van het stembureau voldoende te herkennen zijn.

Gemeenten met deelraden die de verkiezingen daarvan gelijktijdig houden met de gemeenteraadsverkiezingen moeten voor de deelraadsverkiezingen een keuze maken. Deze verkiezingen worden niet geregeld in de Kieswet; voor deze verkiezingen is invoering van SWS daarom ook niet verplicht voorgeschreven. Bij gelijktijdige verkiezingen zou dit echter betekenen dat, indien een gemeente SWS niet invoert voor de deelraadsverkiezingen, een kiezer wel in de hele gemeente mag stemmen voor de gemeenteraadsverkiezingen, maar alleen in zijn eigen stemdistrict voor de deelraadsverkiezingen. Dit zou de opkomst voor de deelraadsverkiezingen kunnen verlagen. Gemeenten mogen SWS ook invoeren voor de deelraadsverkiezingen. Voor gemeenten met veel deelraden kan dit echter om financiële en organisatorische redenen moeilijk zijn. In overleg met deze gemeenten zal worden bekeken of voor 2010, wanneer de volgende gemeenteraadsverkiezingen gehouden worden, hiervoor een oplossing gevonden kan worden die kiezers de mogelijkheid geeft om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt.

Op advies van de Kiesraad is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Deze bepaling schrijft voor dat de invoering van SWS een aantal malen geëvalueerd moet worden. Deze evaluatie kan de Kiesraad meenemen in zijn reguliere evaluatie van de verkiezingen, maar door de bepaling op te nemen moet hier specifiek aandacht aan worden besteed.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A en B

De verdeling van een gemeente in stemdistricten heeft geen betekenis meer na de invoering van het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Kiezers zijn immers niet langer gebonden aan een bepaald stembureau. Ook zal niet langer gewerkt kunnen worden met een positief kiezersregister van een stemdistrict dat op het stembureau aanwezig is. In het vervolg zal een negatief kiezersregister dat de gehele gemeente omvat op elk stembureau aanwezig zijn (zie ook onderdeel J, de wijziging van artikel J 17, eerste lid). De administratieve indeling in stemdistricten is niet langer nodig. Paragraaf 2 van hoofdstuk E kan dan ook vervallen.

C

De omvang van de stemdistricten is tot op heden over het algemeen gebaseerd op het aantal kiezers dat binnen het district woont. Door de introductie van het stemmen met stemmachines en stemcomputers is in de meeste gemeenten het gehanteerde maximum aantal kiezers per

district steeds verder toegenomen. Als de stembedistricten worden afgeschaft en het is voor kiezers mogelijk om te stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente, is het aantal stemmers in een stembureau niet eenvoudig meer te voorspellen aan de hand van het aantal kiesgerechtigden dat in de buurt van het stembureau woont. Het ligt voor de hand dat mensen zullen stemmen in een stembureau dat in de buurt ligt van de plaats waarop hun dagelijkse bezigheden op de verkiezingsdag plaatsvinden. Dat kan zijn nabij het woonhuis, maar ook bij het werk, de winkels, het station etc. De gemeente kan stembureaus instellen aan de hand van de te verwachten behoefte daaraan op verschillende locaties. Ook kunnen mobiele stembureaus worden ingezet.

D

Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad wordt artikel J 1 gewijzigd om aan burgemeester en wethouders de mogelijkheid te bieden om voor bepaalde stembureaus afwijkende openingstijden vast te stellen. Deze regeling is bedoeld voor stembureaus waar dit met het oog op de plaats waar deze zitting houden wenselijk is. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een stembureau in een winkelcentrum dat om 18.00 uur zijn deuren sluit. Het openhouden van het bureau tot 21.00 uur is dan niet echt zinvol. Ook kan er reden zijn om een stembureau eerder te openen, bijvoorbeeld op een treinstation. De hoofdregel blijft echter dat stembureaus van 7.30 uur tot 21.00 uur geopend zijn. Het vierde lid bepaalt dat de stemopneming van bureaus die eerder stemmen pas om 21.00 uur mag plaatsvinden. Dit is bepaald om te voorkomen dat binnen een gemeente van sommige stembureaus de uitslag al vastgesteld is, terwijl er in andere nog gestemd kan worden.

E

De inhoud van dit artikel is opgenomen in het nieuwe artikel J 5. Het artikel kan daarom vervallen

F

Artikel J 4 betreft de stemlokalen. In het eerste lid wordt «stembedistrict» vervangen door «stembureau» omdat de stembedistricten opgeheven worden. Daarnaast wordt voorgeschreven dat de adressen van de stemlokalen ter openbare kennis moeten worden gebracht. Om de kiezer de mogelijkheid te geven optimaal gebruik te maken van het feit dat hij niet meer gebonden is aan een vaste stemlocatie is het van groot belang dat hij weet op welke plaatsen binnen de gemeente hij kan stemmen. In het Kiesbesluit zal worden geregeld dat de lijst met locaties samen met de kandidatenlijsten verspreid zullen worden.

In het tweede lid is het niet langer nodig om kiezers erop te wijzen dat zij gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om door middel van een kiezerspas te stemmen in een stemlokaal dat geschikt is voor kiezers met lichamelijke gebreken. Het is in de toekomst immers mogelijk om met de stempas in elk stembureau van de gemeente de stem uit te brengen. De verplichting voor het college van B&W om de adressen van de voor gehandicapten toegankelijke stemlokalen bekend te maken, blijft wel bestaan.

G

Het nieuwe artikel J 4a bevat de regeling over mobiele stembureaus. De huidige regeling voor mobiele stembureaus is opgenomen in artikel K 13 en geldt alleen voor het stemmen met een kiezerspas. Door de regeling op te nemen in het algemene hoofdstuk over stemmen en de beperking over

kiezerspassen eruit te halen, wordt mogelijk gemaakt dat alle kiezers voortaan in een eventueel ingesteld mobiel stembureau kunnen stemmen.

H

De voorgestelde wijziging van artikel J 5 vormt de kern van het voorstel tot invoering van stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Een kiezer is niet langer gebonden aan zijn eigen stemdistrict.

I

De oproepingskaart wordt vervangen door een stempas, waarmee in elk stembureau binnen de eigen gemeente gestemd kan worden.

J

Indien een kiezer zijn stempas zou kunnen kopiëren, zou hij eenvoudig meerdere malen zijn stem kunnen uitbrengen in verschillende stembureaus binnen de gemeente. De stembureaus beschikken immers niet langer over een kiezersregister waarin geregistreerd staat welke kiezer zijn stem al heeft uitgebracht. Het is dan ook noodzakelijk dat de stempas, anders dan de huidige oproepingskaart, beveiligd wordt tegen kopiëren. Daartoe worden bij ministeriële regeling echtheidskenmerken voor de stempas vastgesteld. Daarbij kan gedacht worden aan kleurendruk, speciaal papier, watermerken etc. Daarnaast wordt er bij ministeriële regeling een model vastgesteld voor de stempas. In dit model wordt voorgeschreven welke informatie er op de stempas moet worden vermeld. Hierbij zal ondermeer worden voorgeschreven dat de adressen van één of meerdere stemlokalen moeten worden vermeld op de stempas. Op de stempas moet in ieder geval een volgnummer worden vermeld, dit is immers nodig bij de handelingen die in artikel J 25, vierde en vijfde lid, voorgeschreven worden. Dit vereiste is daarom vastgelegd in de wet.

K

Het negatieve kiezersregister, zoals voorgeschreven in het nieuwe eerste lid van artikel J 17 bevat een opgave van de ongeldige stempassen. De burgemeester stelt deze opgave vast. Het nieuwe artikel J 7a regelt de gevallen waarin stempassen ongeldig zijn. Daarbij worden de volgende gevallen onderscheiden:

- stempassen in de plaats waarvan een kiezerspas, een briefstembewijs of een volmachtbewijs is afgegeven;
- stempassen waarvoor op verzoek van de kiezer een vervangende stempas is uitgereikt, bijvoorbeeld omdat hij zijn stempas is kwijtgeraakt of omdat de stempas hem nooit heeft bereikt;
- stempassen die ten onrechte zijn verstrekt of die zijn verstrekt aan personen die tussen de dag van verzending en de dag van stemming zijn overleden;
- stempassen die zijn ontvreemd, dan wel anderszins onrechtmatig in omloop zijn, bijvoorbeeld door een fout tijdens productie of distributie.

L

De kiezer die ten onrechte geen stempas heeft ontvangen of wiens stempas in het ongerede is geraakt, kan uiterlijk op de vijfde dag vóór de dag van stemming mondeling of schriftelijk een vervangende stempas aanvragen. Op advies van de Kiesraad, de VNG en de NVVB is deze termijn gewijzigd ten opzichte van de termijn van drie dagen uit de Experimentenwet. Bij een verkiezing op woensdag eindigde deze namelijk in het weekend, wat bij tot onduidelijkheid leidde bij gemeenten en

kiezers. Een beperking is noodzakelijk om de gemeente de gelegenheid te geven, de lijst van ongeldige stempassen (artikel J 17, eerste lid) te kunnen aanmaken en distribueren. Het is van belang dat de kiezer nog tot een zo laat mogelijke datum op het gemeentehuis een vervangende stempas kan verkrijgen, omdat dit in het stembureau niet kan. De burgemeester is daarom bevoegd om, indien dit mogelijk en gewenst is, de termijn hiervoor te verlengen; hij kan bepalen dat tot de dag voor de stemming nog vervangende passen kunnen worden verkregen. Tijdens de experimenten die zijn gehouden met SWS, hebben sommige gemeenten inderdaad besloten tot een verkorte termijn voor het aanvragen van een vervangende stempas. De gemeente Nieuwegein heeft voor de Europese verkiezingen de mogelijkheid tot het aanvragen van een vervangende stempas opengelaten tot 20.00 uur op de avond voor de verkiezingen. Voorlichting aan de kiezers moet waarborgen dat de kiezers alert zijn op de tijdige ontvangst van hun stempas. Door afgifte van een vervangende stempas wordt de oorspronkelijke stempas ongeldig (artikel J7a, onderdeel b). Bij het aanvragen van een vervangende stempas dient de aanvrager voldoende van zijn identiteit te doen blijken. Hij dient zich daartoe te identificeren met behulp van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Aangezien een ieder tegenwoordig verplicht is een dergelijk identificatiebewijs bij zich te hebben, is dit geen onoverkomelijke drempel.

Het vijfde lid van het nieuwe artikel J 8 bepaalt dat aan een kiezer wiens stempas ongeldig is, geen nieuwe stempas wordt verstrekt. Deze bepaling expliciteert dat kiezers aan wie bijvoorbeeld een volmachtbewijs of een kiezerspas is verstrekt, geen nieuwe stempas kunnen krijgen. Op dit moment wordt van het verstrekken van volmachten en kiezerspassen aantekening gemaakt in het kiezersregister dat op het stembureau ligt (artikel J 17). Onder de nieuwe regeling vervalt dit register echter en wordt enkel het nummer van de ongeldige stempas opgenomen in het negatief kiezersregister. Aan welke personen geen nieuwe stempas meer wordt verstrekt is daarmee niet langer eenvoudig na te zoeken. Vandaar dat de explicitering in artikel J 8 gewenst is.

M

Artikel J 11 hoeft niet langer een regeling te bevatten voor stembureauleden die als kiesgerechtigde zijn geregistreerd in de gemeente waarin zich het stembureau bevindt waarvan zij lid zijn. Deze kunnen immers in alle gevallen met hun eigen stempas een stem uitbrengen in dat stembureau. Wel is het nodig om voor verkiezingen van provinciale staten, de Tweede Kamer en het Europees Parlement, te regelen dat stembureauleden ook buiten hun eigen gemeente een stem kunnen uitbrengen in het stembureau waarvan zij lid zijn. Dat is ook op dit moment mogelijk. Artikel J 11 is daartoe aangepast aan de situatie waarin binnen de eigen gemeente gestemd kan worden in een stembureau naar keuze.

N

Gegevens (zoals volgnummers) van stempassen, die op grond van het nieuwe artikel J 7a ongeldig zijn, worden door de burgemeester geregistreerd, zodat aan alle stembureaus een afschrift van de opgave kan worden verstrekt van de stempassen die door het stembureau niet als zodanig mogen worden geaccepteerd. In plaats van een lijst met alle kiesgerechtigden in een stemdistrict, zoals bedoeld in het huidige artikel J 17, eerste lid, van de Kieswet, dient ieder stembureau te beschikken over een opgave van ongeldige stempassen, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of personen die zich bij het stembureau vervoegen, mogen worden toegelaten tot de stemming. De opgave van ongeldige stem-

passen bevat niet alleen gegevens betreffende stempassen die op verzoek van de kiezer vervangen zijn, maar ook gegevens over stempassen die om een andere in artikel J 7a genoemde reden ongeldig zijn verklaard.

O

De procedure in het stembureau vóór het uitbrengen van de stem, vergt enkele aanpassingen ten opzichte van de huidige situatie. Aan de hand van onder meer de echtheidskenmerken controleert de voorzitter de echtheid van de stempas. Indien de controle mede of uitsluitend met behulp van elektronische hulpmiddelen plaatsvindt, draagt de voorzitter de kaart daartoe over aan het tweede lid van het stembureau. Met een valse stempas wordt de kiezer uiteraard niet tot de stemming toegelaten. Het stembureau dient in dat geval maatregelen te treffen opdat het openbaar ministerie wordt verwittigd. In de voorlichting aan gemeenten over de instructie voor stembureauleden zal hier aandacht aan worden besteed. Is de overgelegde stempas echt, dan wordt vervolgens aan de hand van het volgnummer dat vermeld is op de stempas nagegaan of de stempas geldig is. Dat volgnummer wordt door de voorzitter genoemd, zodat het tweede lid het volgnummer kan opzoeken in de opgave van ongeldige stempassen. Indien de controle elektronisch plaatsvindt, bijvoorbeeld met behulp van een op de stempas afgedrukte streepjescode, overhandigt de voorzitter de stempas daartoe aan het tweede lid, na het volgnummer te hebben genoemd.

Ingenomen ongeldige stempassen worden onbruikbaar gemaakt, zodat zij niet opnieuw kunnen worden gebruikt.

P, Q en S

Hoofdstuk K, dat de procedure voor het aanvragen van en het stemmen met een kiezerspas bevat, krijgt een beperktere betekenis. Slechts indien men buiten de eigen gemeente wil stemmen, is het nog noodzakelijk een kiezerspas aan te vragen. Bij gemeenteraadsverkiezingen is hoofdstuk K niet langer van toepassing. Bij verkiezingen voor provinciale staten, Tweede Kamer of het Europees Parlement kan zich wel de situatie voordoen dat iemand buiten de eigen gemeente een stem wil uitbrengen. Omdat het huidige opschrift van het hoofdstuk, artikel K 1 en artikel K 7 verwarring kunnen oproepen nu hoofdstuk J al de mogelijkheid biedt tot stemmen in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente zijn deze aangepast. Zij verwijzen nu naar een alternatieve wijze van stemmen dan het stemmen met de stempas.

R

Omdat het positief kiezersregister verdwijnt, heeft artikel K 5 geen betekenis meer en kan het vervallen.

T

De oproepingskaart is vervangen door de stempas. Ook de verwijzing naar die «kaart» moet daarom vervangen worden met een «pas».

U

Zoals de Kiesraad in zijn advies opmerkt kan de regeling van artikel K 12 komen te vervallen omdat in de nieuwe situatie elke kiezer, hetzij in het bezit van een stempas, hetzij in het bezit van een kiezerspas, in elk willekeurig stembureau binnen de gemeente kan stemmen. De regeling over mobiele stembureaus is opgenomen in het nieuwe artikel J 4a, waardoor artikel K 13 kan vervallen.

V

Het tweede lid van artikel L 2 en onderdeel b van artikel L 10 is niet langer van toepassing op kiezers aan wie het is toegestaan te stemmen in een stembureau van zijn keuze binnen de eigen gemeente. Dat is immers aan alle kiezers toegestaan. Volmachten kunnen niet worden aangevraagd door kiezers aan wie een kiezerspas is verstrekt of die per brief mogen stemmen. De artikelen zijn aldus aangepast. Daarbij is ervoor gekozen ook de terminologie aan te passen. Niet langer wordt gesproken van «de kiezer aan wie is toegestaan in een stembureau van zijn keuze of per brief te stemmen», maar van «de kiezer aan wie een kiezerspas of een briefstembewijs is verstrekt. De huidige formulering zou door de toevoeging van de woorden «buiten de eigen gemeente» nodeloos ingewikkeld worden. Vervolgens is vanwege de uniformiteit ook voor de briefstemmers een nieuwe formulering gekozen.

W

Een volmachtgever die zijn volmacht schriftelijk heeft verleend kan in de toekomst zijn stem niet langer ook zelf uitbrengen. Het is immers niet langer mogelijk een vervangende stempas bij het stembureau te verkrijgen. De volmachtgever heeft zijn stempas afgegeven indien hij zijn volmacht heeft verleend door overdracht van de stempas overeenkomstig paragraaf 3 van hoofdstuk L. Indien hij de volmacht schriftelijk heeft aangevraagd wordt zijn stempas, indien die al is uitgereikt, ongeldig verklaard op grond van artikel J 7a. Op grond van artikel J 17, eerste lid, wordt het volgnummer van zijn stempas vervolgens op de lijst van ongeldige stempassen geplaatst, waardoor het niet langer mogelijk is dat de volmachtgever zijn stem nog uitbrengt.

Wel zou het zo kunnen zijn dat een volmachtgever die zijn volmacht onderhands heeft verleend aan een andere kiezer alsnog in de gelegenheid blijkt te zijn om te gaan stemmen. Daarom wordt geregeld dat voor onderhandse volmachten voortaan de mogelijkheid bestaat deze in te trekken. In dat geval moet de volmachtgever zijn tot volmacht omgezette stempas terug vragen bij de gemachtigde. Met deze stempas wordt hij tot de stemming toegelaten. Zonder stempas zal hij niet kunnen stemmen.

X

Omdat het positief kiezersregister verdwijnt, heeft het tweede lid van artikel L 13 geen betekenis meer en kan het vervallen.

Y

Als de oproepingskaart wordt vervangen door de stempas zal ook de onderhandse volmacht door overdracht van de stempas gebeuren.

Z

De volmacht door middel van overdracht van de stempas beperkt zich in de toekomst niet langer tot het eigen stembedict. De gemachtigde, die immers ook in elk stembureau binnen de eigen gemeente kan stemmen, kan ook de machtiging in elk stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente gebruiken.

AA

De artikelen L 15 en L 16 kunnen vervallen omdat het niet langer mogelijk

is dat de volmachtgever voor of na de gevolmachtigde toch zelf zijn stem uitbrengt. Zie ook de toelichting bij onderdeel W.

BB

De stemming door de gevolmachtigde vindt op dezelfde wijze plaats als de stemming door een kiezer met zijn eigen stempas. Omdat het positief kiezersregister verdwijnt, heeft het derde lid van artikel L 17 geen betekenis meer en kan het vervallen.

CC

Omdat het positief kiezersregister verdwijnt, heeft artikel M 5 geen betekenis meer en kan het vervallen.

DD

Artikel N 2 wordt aangepast aan de afschaffing van afschrift van het kiezersregister, als bedoeld in het huidige artikel J 17, eerste lid en aan de vervanging van oproepingskaarten door stempassen.

GG

Aangezien de stembedistricten zullen verdwijnen, is het in de toekomst niet langer mogelijk na een ongeldige stemming voor één stembedistrict een herstemming te organiseren, of de stemmen in één stembedistrict te hertellen. De wijziging van artikel V 7 strekt ertoe een herstemming te beperken tot de desbetreffende stembureaus, waar een stemming ongeldig is verklaard. Daarmee wordt voorkomen dat als gevolg van een ongeldige stemming in één stembureau herstemming in de gehele gemeente zou moeten plaatsvinden.

De consequentie van deze keuze is dat de kring van kiesgerechtigden bij een herstemming wordt beperkt tot diegenen die ook bij de ongeldige stemming hun stem op het desbetreffende stembureau hebben uitgebracht. Deze beperking is naar het oordeel van de regering verdedigbaar, mede gelet op het sporadische karakter van herstemming.

In het tweede lid is een voorziening opgenomen voor het geval dat er aanleiding is om de herstemming voor iedereen open te stellen en dus niet alleen voor de kiezers die bij de ongeldige stemming hun stem hebben uitgebracht. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn indien door een gifwolk of een terroristische dreiging een grote groep kiezers niet in staat is om naar een stembureau te komen.

HH

Stempassen worden toegevoegd aan het lijstje documenten waarvan de handelingen uit de artikelen Z 1, Z 2 en Z 3 strafbaar zijn gesteld. Stempassen vervangen de kiezerspassen voor het stemmen in een stembureau naar keuze binnen de gemeente en het ligt daarom voor de hand dat deze categorie documenten wordt toegevoegd aan de genoemde artikelen. Voor zover de stempassen op dezelfde wijze gebruikt worden als voorheen de oproepingskaarten, betekent deze wijziging een uitbreiding van de strafbepalingen omdat oproepingskaarten op dit moment niet opgenomen zijn in de lijstjes van Z 1, Z 2 en Z 3. Deze uitbreiding is gerechtvaardigd door het nieuwe karakter van de stempas. Met de oude oproepingskaart kon een kiezer alleen in zijn eigen stembedistrict een stem uitbrengen. Een gekopieerde stempas kan echter in alle stemlokalen van

een gemeente gebruikt worden en kan op die manier leiden tot dubbele of anderszins onrechtmatig uitgebrachte stemmen.

II

Omdat het technisch niet langer mogelijk is om alsnog aan de stemming deel te nemen nadat een machtiging is verleend (zie toelichting bij onderdeel Q) heeft de strafbepaling van artikel Z 7 in de toekomst geen betekenis meer. Zij kan dan ook vervallen.

Artikel II

In verband met het afschaffen van de stembedistricten moet de Wet algemene regels herindeling hieraan worden aangepast.

Artikel III

Er is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit zodat de noodzakelijke wijzigingen in het Kiesbesluit en het Tijdelijk experimentenbesluit Kiezen op Afstand op hetzelfde moment in werking kunnen treden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold