

Vergaderjaar 2016–2017

34 633

Wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de werkingsduur van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenwet) te verlengen met 3 jaar.

De Experimentenwet maakt het mogelijk om kiezers buiten Nederland te laten stemmen met een stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden gezonden en dat zij zelf kunnen printen. Het stembiljet kenmerkt zich doordat op het biljet de namen van de kandidaten ontbreken. Het heeft daardoor een kleiner formaat en kan, wanneer de kandidatenlijst definitief is vastgesteld, direct per e-mail worden verzonden aan de kiezers. Het per e-mail kunnen versturen van het stembiljet levert tijdwinst op. Het stembiljet zoals dat in het stemlokaal wordt gebruikt kan namelijk pas worden opgemaakt als onherroepelijk vaststaat welke partijen en kandidaten meedoen. Dat is pas circa zes weken voor de dag van stemming het geval. Als het stembiljet vervolgens nog per post naar de kiezer in het buitenland moet worden gestuurd (zoals is bepaald in de Kieswet) dan kan het enige tijd duren voordat het aankomt waardoor de kiezer (te) weinig tijd kan hebben om zijn briefstem op tijd in te dienen. Verder is het stembiljet door het kleine formaat makkelijker te tellen door de briefstembureaus (de stembureaus die speciaal zijn ingesteld voor het tellen van de briefstemmen uit het buitenland).

Bij de Europees Parlementsverkiezing in 2014 is voor het eerst met het nieuwe stembiljet geëxperimenteerd. Dat is succesvol verlopen. De evaluatie van dit experiment² heeft uitgewezen dat het nieuwe stembiljet begrijpelijk is voor de kiezers in het buitenland. Dit blijkt uit het zeer

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46, blz. 6 en 7, en bijlage 10.

geringe aantal ongeldige stemmen: 0,23%.³ Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2012 en 2010 waren respectievelijk 0,6% en 3,6% van de uitgebrachte briefstemmen nog ongeldig.⁴ Bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2009, was 4,2% van de uitgebrachte briefstemmen ongeldig. Uit de evaluatie blijkt ook dat de briefstembureaus hebben geconstateerd dat het nieuwe stembiljet makkelijker en sneller te tellen is.

Ook bij het referendum op 6 april 2016 over de Wet tot goedkeuring van het EU-associatieakkoord met Oekraïne konden kiezers in het buitenland via de e-mail een stembiljet ontvangen.

De Experimentenwet is evenwel tijdelijk en verloopt op 1 januari 2018. Het is wenselijk in ieder geval nog één keer te experimenteren met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland voordat kan worden besloten of deze regels in de Kieswet opgenomen kunnen worden. Er heeft nog geen experiment plaatsgevonden bij de Tweede Kamerverkiezingen, van welke verkiezing bekend is dat een grotere groep kiezers buiten Nederland deelneemt dan bij Europees Parlementsverkiezing. Nu de Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt in 2017 zou er onvoldoende tijd zijn om vervolgens vóór 1 januari 2018 de regeling, indien op basis van wetsevaluatie wenselijk, op te nemen in de Kieswet. Door de werkingsduur van de Experimentenwet te verlengen, wordt hierin voorzien.

Voor het bepalen van de verlengingstermijn van drie jaar is allereerst rekening gehouden met het feit dat na de verkiezingen van maart 2017 eerst een (wets-)evaluatie zal plaatsvinden, alvorens definitieve besluitvorming kan plaatsvinden. Dit zal naar verwachting gebeuren in de tweede helft van 2017. De evaluatiebepaling van de Experimentwet wordt hiermee in overeenstemming gebracht. Niet langer is bepaald dat het experiment wordt geëvalueerd drie maanden voor het einde van de werkingsduur, maar vóór 1 januari 2018. Hierdoor ontstaat voldoende ruimte om de bevindingen te betrekken bij een eventuele definitieve regeling in de Kieswet. Na de definitieve besluitvorming moet een wetgevingstraject worden gestart en moet rekening worden gehouden met een periode van registratie van nieuwe kiezers buiten Nederland, waarbij zij moeten kunnen aangeven of zij al dan niet per e-mail bereikbaar zijn. Rekening houdend met de onzekerheid van de duur van een wetgevingstraject en een invoeringstermijn is een verlenging tot 1 januari 2021 noodzakelijk. Een uiteindelijke wijziging van de Kieswet – welke wetswijziging ook antwoord zal geven op een ander beproefd onderdeel van de Experimentenwet, namelijk «centrale stemopneming» (zie hierna) – zal zijn gekoppeld aan intrekking van de Experimentenwet. De voorgestelde verlenging biedt tevens de zekerheid dat bij de eerstvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019 niet hoeft te worden teruggefallen op de regeling in de Kieswet, waarbij kiezers de stembescheiden alleen per post toegestuurd kunnen krijgen en zij hetzelfde stembiljet krijgen toegestuurd als in het stemlokaal wordt gebruikt. Hetzelfde geldt voor een eventuele tussentijdse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer die zich voordoet na 1 januari 2018. Zonder verlenging vervalt op 1 januari 2018 de mogelijkheid om een ander model stembiljet via de e-mail aan kiezers buiten Nederland te

³ Bij de verkiezing van de leden van het Europese Parlement in 2014 is tevens voor het eerst kiezers toegestaan om ook het stembiljet met zwart, blauw en groen in te vullen. Dat heeft waarschijnlijk ook bijgedragen aan een verminderd aantal ongeldige stemmen. Echter, tegelijkertijd met het doorvoeren van deze maatregel is aan kiezers gevraagd met een heel nieuw stembiljet te stemmen. Het feit dat het aantal ongeldige stemmen onder de kiezers die vanuit het buitenland hebben gestemd nog nooit zo laag is geweest, kan naar de mening van het kabinet worden geconcludeerd dat het nieuwe stembiljet is begrepen en goed bruikbaar is.

⁴ De daling in ongeldige stemmen tussen 2010 en 2012 kan worden verklaard doordat er in 2012 extra zichtbaar op het stembiljet was vermeld dat er gebruik moest worden gemaakt van rood schrijfmateriaal (toen nog de verplichte kleur).

sturen, wat onwenselijk is. Veel kiesgerechtigden hebben reeds één of twee keren gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid. Om bij eventuele verkiezingen voorafgaande aan de inwerkingtreding van een eventuele definitieve wettelijke regeling verwarring te voorkomen is het noodzakelijk om de mogelijkheid te behouden om experimenten te organiseren.

Overigens maakt de Experimentenwet een tweede type experiment mogelijk dat als doel heeft een centrale opzet van de stemopneming op gemeentelijk niveau te realiseren. Door de voorgestelde verlenging van de Experimentenwet blijft de mogelijkheid van een experiment met centraal tellen bestaan. Experimenten met centrale stemopneming zullen worden geëvalueerd voor 1 januari 2018, waarna een besluit zal worden genomen over een al dan niet definitieve regeling van een centrale opzet van de stemopneming op gemeentelijk niveau in de Kieswet.

Het voorstel om de Experimentenwet met drie jaar te verlengen, maakte eerder onderdeel uit van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal.⁵ Het wetsvoorstel werd verworpen nadat in de Tweede Kamer debat was geweest over nieuw toe te voegen experimenten met een nieuw stembiljetten in het stemlokaal, waardoor het voorstel voor de verlenging onbedoeld wegviel.

2. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Dit wetsvoorstel verlengt de bestaande Experimentenwet. Op basis van die wet bestaat de mogelijkheid om bij wijze van experiment op onderdelen af te wijken van de geldende regels en procedures van de Kieswet, teneinde het ontwikkelen van een nieuw beleid rondom het stembiljet voor kiezers buiten Nederland mogelijk te maken. Experimenten kunnen leiden tot spanning met het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. In dit geval is het voor de besluitvorming over de vraag of de regeling op basis van de Experimentenwet voor kiezers buiten Nederland definitief opgenomen kan worden in de Kieswet van belang tenminste nog één keer te experimenteren en dat experiment te evalueren. De Experimentenwet blijft tijdelijk; een eventuele regeling in de Kieswet moet plaatsvinden voor 1 januari 2021.

3. Gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel verlengt de werking van de Experimentenwet en brengt hierin geen inhoudelijke wijzigingen aan. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen veranderingen teweeg in de administratieve lasten voor de burger.

4. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de gemeente Den Haag⁶.

De Kiesraad deelt de opvatting dat het wenselijk is de mogelijkheid te behouden om te experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland. Aangezien een dergelijke regeling niet op 1 januari 2018 in de Kieswet kan zijn opgenomen, kan de Kiesraad zich vinden in een verlenging.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 288.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Kiesraad is van mening dat niet langer zou moeten worden geëxperimenteerd dan strikt noodzakelijk. In paragraaf 1 van de toelichting is nader uiteengezet waarom voor een verlenging van drie jaar is gekozen. Deze termijn is, zoals hiervoor vermeld, overigens in overeenstemming met het eerdere wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal. Voorts is naar aanleiding van het advies van de Kiesraad de evaluatiebepaling aangepast.

Naar aanleiding van vragen van de Kiesraad, de NVvB en de VNG over experimenten met centraal tellen is de toelichting aangepast. Door de verlenging van de Experimentenwet blijft de mogelijkheid bestaan om dit experiment voort te zetten.

De gemeente Den Haag staat positief tegenover het wetsvoorstel en adviseert, net als de Kiesraad, in de toelichting te verduidelijken dat het stembiljet niet al voorafgaand aan de kandidaatstelling kan worden verzonden aan de kiezers, maar pas nadat de kandidatenlijsten definitief zijn vastgesteld. Dit advies is overgenomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk