

# KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 71 79 11

KOPIE TOEGELIJD

Schedeldoelshaven 200  
Postbus 200  
2500 EA 's-Gravenhage

**BINNENLANDSE ZAKEN**  
**INGEKOMEN**  
  
11 JUNI 1990  
Afdeling: C2W  
Agenda: CWK10/12/11  
RAPPEL NA 900702

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken  
Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief van  
26-01-90,  
CW90/12/U3

Ons kenmerk  
KR90/9/U1

's-Gravenhage,  
11 juni 1990

Onderwerp  
Inrichting van (brief)stembureaus  
op ambassades en consulaten

Bij bovenvermelde brief verzocht u de Kiesraad u van advies te dienen over de mogelijke inrichting van briefstembureaus c.q. gewone stembureaus in ambassades en consulaten. Aanleiding hiervoor waren opmerkingen van het lid van de Tweede Kamer, mr. J.G.C. Wiebenga, gemaakt tijdens de parlementaire behandeling van de herziening van de Kieswet (wetsvoorstel 20 264) en tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot vervanging van de Wet Europese verkiezingen en tot aanpassing van enige andere wetten in verband met de herziening van de Kieswet (wetsvoorstel 21 151).

De Raad merkt allereerst op, dat mogelijke verbeteringen van procedures teneinde de deelname van Nederlanders in den vreemde aan de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europese Parlement te vergemakkelijken, reeds meermalen onderwerp van de beraadslagingen in de Raad hebben gevormd. De Kiesraad verwijst in dit verband naar zijn adviezen van 3 april 1987, nr. 3926B, en 4 november 1988, nr. 4072.

In het eerstgenoemde advies heeft de Kiesraad onder meer geconcludeerd dat het niet wel doenlijk is in Nederland een enigszins betrouwbare permanente registratie van kiezers in het buitenland op te zetten. Ook heeft de Raad in dat advies de overtuiging uitgesproken, dat niet de procedure van registratie en stemuitbrenging de voornaamste oorzaak is van de geringe deelname van Nederlanders in den vreemde aan de verkiezingen, doch de geringe belangstelling van deze Nederlanders voor de Nederlandse verkiezingen. De Kiesraad blijft deze mening toegedaan.

In het advies van 4 november 1988 heeft de Kiesraad u desgevraagd van advies gediend over een voorstel tot invoering van een centrale registratie van in het buitenland woonachtige kiezers bij de gemeente 's-Gravenhage en tot een grotere inschakeling van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij de controle en de verzending van formulieren en briefstembescheiden. Dit heeft geleid tot de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot herziening van de Kieswet (TK 1988-1989, 20 264, nr. 13). De Raad citeert uit zijn advies:

"Het heeft de Raad verbaasd, dat het onderzoeksrapport geen informatie bevat over de vraag of de onderscheidene Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland in staat zijn de aan hen toebedachte taken naar behoren uit te voeren. Bij de Tweede-Kamerverkiezing van 1986 is gebleken, dat reeds de enkele toezending van formulierensets de diplomatieke posten voor niet onaanzienlijke problemen plaatste. Het moge duidelijk zijn dat, nu wordt voorgesteld de posten een nog actiever rol toe te kennen, extra personele en financiële voorzieningen noodzakelijk zullen zijn. De Raad acht het van belang dat hieromtrent duidelijke afspraken worden gemaakt voordat wordt overgegaan tot invoering van een nieuwe regeling."

De Raad acht het van belang een en ander in herinnering te brengen alvorens in te gaan op het in de onderhavige adviesaanvraag gestelde. In zijn advies zal de Kiesraad onderscheid maken tussen gewone stembureaus en briefstembureaus, zoals ook in de adviesaanvraag is gedaan.

#### Gewone stembureaus

De inrichting van gewone stembureaus in ambassades en consulaten veronderstelt een indeling van het buitenland in stemdistricten, waarbij elk stembureau bestemd is voor de kiezers van één stemdistrict.

Er zou in dat geval sprake moeten zijn van een permanent kiezersregister van kiezers in den vreemde, dat een vergelijkbare betrouwbaarheid heeft als de Nederlandse bevolkingsadministratie, zowel wat de persoonsgegevens als wat de adresgegevens betreft. Deze kiezers dienen dan op hun adres in het buitenland een oproepingskaart te ontvangen. Zij dienen in dat geval in persoon in het stembureau van het "stemdistrict" waaronder zij ressorteren, hun stem uit te brengen, tenzij zij verzocht hebben per brief, bij volmacht of in een stembureau van hun keuze te stemmen.

Er dient een sluitend systeem te zijn ter controle van de kiesgerechtigdheid en ter voorkoming van dubbel stemmen of andere onregelmatigheden. Daartoe dient een uittreksel uit het kiezersregister, betrekking hebbend op de kiezers in het betreffende "stemdistrict", op de dag van de stemming aanwezig te zijn in het stembureau, waarop is aangetekend welke kiezers hebben verzocht bij volmacht, in een ander stembureau of per brief te stemmen. Voorts zal moeten worden voorzien in een regeling die het stemmen bij volmacht in stembureaus in ambassades en consulaten mogelijk maakt (schriftelijke aanvraagprocedure c.q. eigenhandige omzetting van de oproepingskaart in een volmachtbewijs).

Het ligt voor de hand in dat geval alle administratieve taken die met de instandhouding van een kiezersregister en de procedures betreffende het stemmen bij volmacht e.d. te maken hebben, in handen te leggen van de consulaire posten en niet van een of meer gemeenten in Nederland. Ook de procedures betreffende het stemmen per brief zouden in dat geval geheel in het buitenland afgewikkeld moeten worden (indiening aanvragen, toezending briefstembescheiden en terugzending stembiljetten door de kiezers), aangezien men daar over de benodigde gegevens betreffende de kiezers beschikt.

Ieder stembureau in het buitenland zal in dat geval (tijdig) over een aantal stembiljetten moeten beschikken dat overeenkomt met het aantal kiezers dat in het betreffende "stemdistrict" is geregistreerd. Deze stembiljetten kunnen pas (in Nederland) worden gedrukt zodra eventuele beroepsprocedures betreffende de kandidaatstelling zijn afgewikkeld (ca. vier weken voor de stemming).

Men dient zich te realiseren, dat in veel gevallen een "stemdistrict" een geheel land of zelfs meerdere landen zal omvatten. Deze situatie is derhalve volstrekt onvergelykbaar met die in Nederland, waar de afstand tot het stembureau voor het merendeel van de kiezers niet meer dan enkele honderden meters bedraagt.

De Kiesraad is van oordeel, dat het inrichten van gewone stembureaus in ambassades en consulaten ernstig moet worden ontraden, en wel om de volgende redenen.

In de eerste plaats acht de Raad het uitgesloten, dat een permanent kiezersregister van in het buitenland wonende Nederlanders kan worden totstandgebracht, dat een vergelijkbare betrouwbaarheid heeft als de bevolkingsadministratie in Nederland. De Raad verwijst naar zijn advies van 3 april 1987. Zonder een dergelijk permanent kiezersregister zouden er onvoldoende waarborgen zijn voor een zorgvuldig verloop van de stemming (toezending oproepingskaarten naar de juiste adressen, controle kiesgerechtigdheid, voorkoming van dubbel stemmen etc.).

Voorts heeft de Raad twijfels of alle diplomatieke en consulaire posten in het buitenland voldoende zijn toegerust om de procedures betreffende kiezersregistratie, oproeping van kiezers en stemmen bij volmacht en per brief geheel zelfstandig uit te voeren.

De Raad verwacht bovendien dat slechts een gering aantal kiezers (te weten zij die in de nabijheid van een ambassade of consulaat wonen) gebruik zal maken van de mogelijkheid in persoon in het stembureau hun stem uit te brengen.

De Kiesraad merkt ten slotte nog op, dat in bepaalde landen (Zwitserland) het inrichten van stembureaus ten behoeve van verkiezingen van andere landen niet wordt toegestaan.

#### Briefstembureaus

Het inrichten van briefstembureaus in ambassades en consulaten brengt minder uitvoeringsproblemen met zich mee dan het inrichten van gewone stembureaus. In de nieuwe Kieswet is al voorzien in een zekere rol van de ambassades en consulaten als intermediair bij het stemmen per brief.

De kiezer die per brief stemt heeft de mogelijkheid zijn stembiljet te zenden naar het hoofd van de consulaire post waaronder hij ressorteert, die vervolgens voor spoedige doorzending naar de gemeente 's-Gravenhage zorg draagt (artikel M 7 lid 4).

Bij instelling van briefstembureaus in ambassades en consulaten zouden de bestaande procedures betreffende de registratie van kiezers in den vreemde en de afwikkeling van aanvragen om per brief te stemmen ongewijzigd kunnen blijven. De gemeente 's-Gravenhage speelt daarin een centrale rol. Ook de regeling voor het stemmen bij volmacht en voor het stemmen in een stembureau in Nederland die voor kiezers in den vreemde geldt, kan in dat geval ongewijzigd blijven. Opmerking verdient nog, dat in deze opzet, evenals overigens in de huidige regeling het geval is, de kiezers woonachtig in het buitenland slechts kunnen stemmen op de kandidatenlijsten die in de kieskring 's-Gravenhage op het stembiljet voorkomen.

De stembiljetten afkomstig van kiezers, die op de ambassades en consulaten binnenkomen, dienen in dat geval niet te worden doorgezonden naar de gemeente 's-Gravenhage. Het briefstembureau dat gevestigd is in de ambassade of het consulaat dient op de dag der stemming de handelingen te verrichten die thans door het briefstembureau te 's-Gravenhage worden verricht. Uiteraard is er niets op tegen, dat een kiezer in het buitenland zijn stembiljet in persoon komt afgeven op de ambassade of het consulaat. Hiertegen bestaat overigens ook onder de huidige regeling geen bezwaar.

Men dient zich te realiseren, dat ook in dat geval tijdige inzending van het stembiljet voor sommige kiezers niet altijd mogelijk zal zijn. Immers de afstand tot ambassade of consulaat kan groot zijn en de binnenlandse postbezorging kan in sommige landen veel tijd vergen. Het verdient wellicht overweging in dat geval een briefstembureau in 's-Gravenhage te handhaven voor die kiezers die om bepaalde redenen aan toezending van het stembiljet naar Nederland de voorkeur geven.

De vraag rijst, wie de briefstembureaus in het buitenland instelt en wie de leden benoemt. Ten aanzien van de stembureaus in Nederland is de gemeenteraad c.q. de burgemeester hiermee belast. Het ligt voor de hand de Minister van Buitenlandse Zaken met deze taak te belasten. Ook zal de wijze waarop aan de kiezers in het buitenland wordt bekendgemaakt waar de briefstembureaus zich bevinden, moeten worden geregeld. Bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de instructie van de leden van de briefstembureaus, gezien de geringe ervaring die er bij Nederlanders in den vreemde zal zijn met het verrichten van stembureautaken.

De meeste problemen verwacht de Kiesraad bij de procedure tot vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het zal duidelijk zijn dat een vertraging in de vaststelling van de verkiezingsuitslag tengevolge van het te laat binnenkomen van de uitslagen van briefstembureaus in het buitenland, nauwelijks kan worden aanvaard.

Een voorwaarde dient derhalve te zijn, dat alle ambassades en consulaten waar een briefstembureau is gevestigd, voorzien zijn van een telefaxverbinding. Men realiseere zich hierbij dat de telefoon- en derhalve ook de telefaxverbindingen met sommige landen gebrekkig zijn.

Na het tellen van de stemmen zal het briefstembureau het proces-verbaal bevattende de uitslag terstond per telefax moeten toezenden aan de burgemeester van 's-Gravenhage (vgl. artikel N 11 Kieswet). De verzegelde pakken inhoudende onder meer de stembiljetten zullen vervolgens met de meeste spoed (per luchtpost of diplomatieke post) moeten worden nagezonden naar die burgemeester in verband met een eventueel door het centraal stembureau (artikel P 21) of op last van de Tweede Kamer (artikel V 4 lid 4) te verrichten hertelling.

Het zal duidelijk zijn dat problemen in de communicatie met de briefstem-bureaus in het buitenland tot ernstige vertragingen bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag kunnen leiden.

Een factor waarmee nog rekening dient te worden gehouden, is het tijdsverschil. Het komt de Kiesraad voor, dat de openingstijden van de briefstem-bureaus in het buitenland zodanig zouden moeten worden gekozen, dat de uitslag op de dag van de stemming om 19.00 uur Nederlandse tijd kan worden vastgesteld.

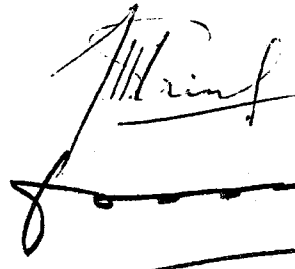
Uit het voorgaande moge blijken, dat ook het inrichten van briefstembureaus in ambassades en consulaten niet zonder problemen is. De Kiesraad realiseert zich, dat ook de huidige procedures in de praktijk voor kiezers in het buitenland problemen meebrengen.

Een wijziging van deze regeling dient naar het oordeel van de Raad evenwel slechts te worden overwogen, indien deze een daadwerkelijke verbetering voor de betrokken kiezers zou betekenen en bovendien geen ernstige problemen meebrengt die het zorgvuldige verloop van de verkiezingen in gevaar kunnen brengen.

De enige tijdwinst voor de kiezers die het inrichten van briefstembureaus in ambassades en consulaten meebrengt, betreft de tijd die nodig is voor verzending van de ingevulde stembiljetten van de ambassade of het consulaat in het land van herkomst naar de gemeente 's-Gravenhage. De Raad vraagt zich in gemoede af of dit voordeel voor de kiezers in den vreemde opweegt tegen de mogelijke problemen, met name bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag, die hiervan het gevolg kunnen zijn.

Concluderend meent de Kiesraad u te moeten adviseren af te zien van een wetswijziging betreffende de inrichting van (brief)stembureaus in ambassades en consulaten.

De Kiesraad,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'M. Rins', written over a horizontal line. The signature is slanted upwards to the right.

, voorzitter

A handwritten signature in dark ink, appearing to be a name with a long horizontal stroke, written over a horizontal line. The signature is slanted upwards to the right.

, secretaris