

KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

Onderwerp

Advies over wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland

KIESRAAD

Datum

13 juli 2020

Ons kenmerk

2020-0000394414

Inlichtingen

mr. R.N.A. Al
T 070-4266266

Uw kenmerk

2020-0000014967

Blad

1 van 5

Bezoekadres

Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.kiesraad.nl

E-mailadres

kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

In uw brief van 27 mei 2020 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland (hierna: het conceptwetsvoorstel). Met de voorgestelde wijziging van de Kieswet kunnen kiezers buiten Nederland gebruik blijven maken van het stembiljet waar reeds enige jaren mee is geëxperimenteerd. Het advies treft u hierbij aan.

Samenvatting

De Kiesraad stemt in met het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland. Dit stembiljet heeft een A4-formaat en kan door de kiezer zelf geprint worden. Er is al enige jaren met dit stembiljet geëxperimenteerd. De ervaringen voortkomend uit het experiment zijn positief en bieden voldoende aanleiding om de regeling definitief in de Kieswet vast te leggen. Voorlichting van kiezers blijft van groot belang. De Kiesraad doet in dit advies enkele suggesties voor voorlichting die kan bijdragen aan het voorkomen van ongeldige stemmen.

Op sommige punten wijkt het nu voorliggende conceptwetsvoorstel af van de regeling waarmee de afgelopen jaren is geëxperimenteerd. De Kiesraad acht deze verschillen verklaarbaar en voldoende door de ervaringen bij het experiment onderbouwd. Zo wordt voortaan het stembiljet in beginsel per e-mail gestuurd en pas per post als de kiezer daarom verzoekt. Bij het experiment was het elektronisch verzenden van het stembiljet nog optioneel. De Kiesraad merkt op dat het actueel houden van het e-mailadres daarmee erg belangrijk wordt en doet enkele suggesties om dat te verzekeren.

Datum
13 juli 2020

Kenmerk
2020-0000394414

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 5

Op het stembiljet voor kiezers buiten Nederland kunnen ook logo's getoond worden. De Kiesraad doet enkele technische suggesties rondom de procedure voor het registreren van een logo door politieke groeperingen.

Nieuw stembiljet

Sinds 2013 stemden kiezers in het buitenland per brief met een stembiljet op A4-formaat. Het betrof hier een experiment omdat werd gezocht naar een manier om de stembiljetten voor de briefstemmers hanteerbaarder en elektronisch verzendbaar te maken. Het tot dan toe gebruikte stembiljet had hetzelfde formaat als het biljet dat in de stemlokalen gebruikt werd en leverde door zijn omvang problemen op voor de kiezers in het buitenland.¹

Nu de looptijd van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming binnenkort verstrijkt, is het tijd om het experiment te evalueren.² De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelt het experiment met stembiljetten positief en stelt voor dit deel van de regeling definitief in de Kieswet op te nemen.³ De wijze van evaluatie is onder meer vastgelegd in de onderliggende regelgeving. Hierin zijn criteria opgenomen om te bepalen of het gebruik van het nieuwe stembiljet meerwaarde heeft voor de kiezers buiten Nederlanden en hoe een eventuele meerwaarde zich verhoudt tot de noodzakelijke inspanningen hiervoor (in financiële, personele, administratieve en organisatorische zin).⁴

In de toelichting op het conceptwetsvoorstel is aangegeven hoe het experiment is verlopen. Met name de snelheid waarmee stembescheiden door kiezers worden ontvangen en worden geretourneerd is flink verbeterd. Kiezers waren in staat het stembiljet goed te gebruiken, wat ook blijkt uit het feit dat het aantal ongeldige stemmen sterk verminderd is sinds er met het stembiljet wordt geëxperimenteerd.⁵ Tot slot bleek de gemeente Den Haag goed in staat om de technische en logistieke taken te vervullen rond het verzenden en ontvangen van de stembescheiden aan kiezers in het buitenland. De Kiesraad deelt daarom uw conclusie dat dit deel van het experiment goed is verlopen en dat het goed zou zijn dit in de Kieswet te verankeren. De Kiesraad heeft in de jaren 2012,⁶ 2013⁷ en 2018⁸ op hoofdlijnen positief over het nieuwe ontwerp stembiljet geadviseerd. Het conceptwetsvoorstel wijkt op enkele punten af van de regeling zoals daarmee is geëxperimenteerd. De Kiesraad ziet voor deze wijzigingen voldoende steun in de opgedane ervaringen.

Wel is het, zoals in de concepttoelichting al wordt onderkend, van belang om kiezers goed voor te lichten over hoe zij het stembiljet moeten gebruiken om een geldige stem uit te brengen. Daarbij wijst de Kiesraad op de volgende punten:

¹ *Advies Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen* (advies van 5 november 2012, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2012.

² Artikel 5 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

³ Het experiment bevat nog een ander deel; de centrale stemopneming. Ten aanzien van dit gedeelte is eerder geoordeeld dat het wenselijk is dit definitief in de Kieswet te regelen.

⁴ Artikel 17 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

⁵ Vóór het experiment stemden 4,3% van de kiezers buiten Nederland ongeldig, tegen 0,2% van de kiezers woonachtig in Nederland (2009). Vervolgens bleef het percentage ongeldige stemmen van kiezers buiten Nederland laag: 0,23% (2014), 0,19% (2017) en 0,63% (2019).

⁶ *Advies Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen* (advies van 5 november 2012, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2012.

⁷ *Advies Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming* (advies van 17 mei 2013, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2013.

⁸ *Advies over de wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland* (advies van 5 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

Datum
13 juli 2020

Kenmerk
2020-0000394414

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 5

- Stemmen op een lijst en een kandidaat. In het experiment werd een stembiljet waarop wel een keuze voor een lijst maar geen keuze voor een kandidaat was aangegeven, toegerekend als stem aan de lijsttrekker. De Kiesraad overwoog eerder dat een dergelijke introductie van een lijststem een nadrukkelijke keuze vereist.⁹ Juist ook omdat er anders een verschil zou ontstaan met de wijze waarop de stemmen beoordeeld worden van kiezers die in Nederland wonen.¹⁰ Blijkens het conceptwetsvoorstel wordt er in de ervaringen aanleiding gezien om te bepalen dat een kiezer toch altijd een lijst- én kandidaatkeuze moet maken. Ontbreekt er hiervan één, dan is de stem ongeldig. Gelet op zijn eerdere adviezen kan de Kiesraad zich in deze keuze goed vinden, zeker nu wordt aangegeven dat kiezers worden voorgelicht over het uitbrengen van een geldige stem.
- Stemmen met een kleur naar keuze. Waar kiezers in Nederland het stembiljet met rood moeten invullen, kunnen kiezers buiten Nederland binnen het huidige experiment het stembiljet met zwart, blauw, groen óf rood invullen. Dit omdat verwacht werd dat niet iedereen de beschikking had over rood schrijfgerei en dit anders zou leiden tot een relatief groot aantal stemmen dat daarom ongeldig moest worden verklaard.¹¹ De Kiesraad was eerder van oordeel dat het voorschrijven van een bepaalde kleur niet nodig was, als werd bepaald dat deze geldig is als de stem herkenbaar op een bepaalde kandidaat is uitgebracht.¹² Dit advies is in het conceptwetsvoorstel overgenomen. De Kiesraad acht het van belang om kiezers er in de voorlichting op te wijzen een kleur met voldoende contrast te kiezen. Dat is nodig omdat zij mogelijk het stembiljet op gekleurd papier afdrucken of met een lichte kleur het stemvakje invullen waardoor niet onmiskenbaar duidelijk is op welke kandidaat de stem is uitgebracht.

Verzending stembescheiden

In aanloop naar de dag van stemming ontvangen kiezers buiten Nederland een briefstembewijs, een overzicht met kandidaten, een stembiljet en de benodigde retourenveloppen (samen de stembescheiden). Deze stembescheiden vormden één zending, met uitzondering van het stembiljet.¹³ In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om het overzicht met kandidaten en het stembiljet in beginsel los per e-mail te verzenden. De overige stembescheiden kunnen al eerder samen worden verstuurd en worden met de post verzonden.¹⁴ Hierdoor worden de bescheiden zo snel mogelijk nadat ze gereed zijn verzonden.

Hoewel verzending van het stembiljet per e-mail de hoofdregel wordt, kunnen kiezers desgewenst het stembiljet nog steeds per post te ontvangen. De Kiesraad waardeert het dat kiezers hierdoor zelf kunnen beslissen aan welke wijze zij de voorkeur geven. Voor de verzending wordt gebruikgemaakt van het e-mailadres

⁹ *Advies Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming* (advies van 17 mei 2013, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2013.

¹⁰ *Advies over de wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland* (advies van 5 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

¹¹ *Kamerstukken II 2011/12, 33268, 3, p. 11.*

¹² Het voorschrijven van bepaalde kleuren – en het derhalve uitsluiten van andere – zal tot allerlei grensdiscussies leiden. Niet altijd zal immers even eenvoudig zijn vast te stellen of bijvoorbeeld een wit stipje met zwart is ingevuld (geldig) dan wel met grijs (ongeldig). Zie: *Bijlage artikelsgewijs advies over de wijziging Kieswet 1^e tranche* (advies van 14 oktober 2011, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2011.

¹³ Artikel M 6, tweede lid, van de Kieswet.

¹⁴ Ten aanzien hiervan bestaat echter het voornemen te experimenteren om ook dit deel van de verzending per e-mail te laten verlopen. Zie: *Advies over de wijziging van het Tijdelijk experimentenbesluit tot aanpassing van de regeling voor het stemmen met een elektronisch vervangend briefstembewijs* (advies van 14 april 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020.

Datum
13 juli 2020

Kenmerk
2020-0000394414

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 5

dat de kiezer heeft opgegeven bij diens registratie als kiezer buiten Nederland. Nu deze registratie in beginsel permanent is, kan het vaker voorkomen dat de eerdere geregistreerde e-mailadressen niet meer correct zijn. Het is dus belangrijk dat kiezers deze gegevens zelf actueel houden.

Twee maatregelen kunnen daarbij helpen. Deze past de gemeente Den Haag momenteel uit eigen beweging toe en geeft de Kiesraad aanvullend ter overweging mee. Allereerst kan bij de zending per post worden aangegeven dat het stembiljet en het overzicht met kandidaten per e-mail wordt verzonden naar het geregistreerde e-mailadres en hoe de kiezer dit e-mailadres eventueel nog kan wijzigen. Ten tweede kan kiezers de mogelijkheid worden geboden om een nieuw stembiljet aan te vragen als de eerste e-mailzending niet is aangekomen (in feite een nieuwe verzending hiervan). Daarbij kan de kiezer de mogelijkheid krijgen om een tijdelijk ander mailadres op te geven. Zodoende wordt zoveel mogelijk bereikt dat de e-mailverzending van de stembiljetten gebeurt via de juiste, actuele mailadressen.

Registratie logo's

De voorgestelde regeling geeft politieke groeperingen de keuze of zij naast de aanduiding ook een logo laten registreren bij het centraal stembureau. De Kiesraad vindt dat goed passen binnen de vrijheid die politieke groeperingen nu al hebben. Zij bepalen zelf op welke wijze zij op het stembiljet vermeld worden, met of zonder aanduiding en ook met of zonder logo.

Tegelijkertijd kan de Kiesraad zich voorstellen dat het ontbreken van veel logo's op een stembiljet vragen oproept bij de kiezer. Ook het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag wees daar in zijn evaluatie op.¹⁵ Het ontbreken van deze logo's mag in ieder geval niet veroorzaakt zijn doordat groeperingen onbekend zijn met de mogelijkheid een logo te registreren. De Raad ziet daarin een rol weggelegd voor zichzelf en wijst groeperingen die een aanduiding registreren op de mogelijkheid tevens een logo te registreren. In aanvulling op de evaluatie van de regeling suggereert de Raad graag opnieuw om het model voor het registreren van een logo te integreren in het model voor de registratie van een aanduiding zoals dat nu in de Kiesregeling is vastgesteld.¹⁶ Nieuwe groeperingen kunnen dan eenvoudiger gelijktijdig een aanduiding en een logo registreren voor de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezing.¹⁷

In de evaluatie wordt aangegeven dat de registratie van logo's goed is verlopen. De Kiesraad meent dat hier nog enige verbetering mogelijk is. Zo is eerder aangeraden het logo niet meer in drie formaten maar slechts in één te laten aanleveren, omdat het centraal stembureau de logo's zo nodig naar rato kan verkleinen als er sprake is van een samenvoeging van aanduidingen. In de praktijk leidt de vereiste aanlevering van drie identieke logo's met verschillende formaten tot verwarring bij groeperingen.¹⁸ Voorts zou daarbij ook bepaald kunnen worden

¹⁵ *Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2017* (brief van 6 juni 2017), Den Haag: Gemeente Den Haag 2017, p. 9.

¹⁶ *Advies over de wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland* (advies van 5 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

¹⁷ Voor de andere verkiezingen blijft het huidige model G1.1 geschikt.

¹⁸ *Advies Wijziging Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal* (advies van 22 april 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015.

Datum
13 juli 2020

Kenmerk
2020-0000394414

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

of er technische eisen zijn aan de kleurstelling van een logo.¹⁹ Deze punten behoeven niet in het conceptwetsvoorstel te worden opgenomen, maar horen wel in de evaluatie thuis met het oog op de nog te ontwerpen onderliggende regelgeving.

De Kiesraad adviseert voorts om de beslissingen op een registratieverzoek niet kenbaar te maken aan de gemachtigde van de politieke groepering, maar aan de verzoeker zelf: het bevoegd bestuur van de groepering. De regeling omtrent het registreren van een aanduidingen kan daar voorts mee geüniformeerd worden.²⁰ Het betrekken van de gemachtigde bij de afdoening van het registratieverzoek past minder goed omdat deze wettelijk alleen de taak heeft om bij de kandidaatstelling toestemming te geven de aanduiding boven een lijst te plaatsen.²¹ Door de beslissing aan de verzoeker mede te delen, wordt aangesloten bij wat binnen het bestuursrecht gebruikelijk is.

In het conceptwetsvoorstel is gekozen de regeling voor de registratie van logo's te plaatsen in hoofdstuk G van de Kieswet (over de registratie van een aanduiding) en niet in hoofdstuk M (over stemmen per brief). Daarmee wordt nu een heldere basis geboden die op termijn ook dienstig kan zijn indien ook wordt gekozen voor plaatsing van de logo's op stembiljetten voor gebruik in het stemlokaal. Vanuit wetstechnisch oogpunt adviseert de Kiesraad tevens de titel van dit hoofdstuk te wijzigen zodat de registratie van een logo daaronder begrepen kan worden.

Slot

De Kiesraad stemt in met het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland. De ervaringen voortkomend uit het experiment zijn positief en bieden voldoende aanleiding om dit definitief in de Kieswet vast te leggen. Voorts adviseert de Raad om aandacht te schenken aan de in dit advies genoemde aspecten.

DE KIESRAAD,
voor deze,

J.G.C. Wiebenga,
voorzitter

P.J. Young,
secretaris-directeur

¹⁹ *Advies Tijdelijke experimentenregeling stembiljetten* (advies van 18 november 2013, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2013. Te denken valt in dit verband aan een CMYK- of RGB-kleurstelling.

²⁰ In het vijfde lid van de artikelen G 1, G 2, G 2a en G 3 van de Kieswet.

²¹ Artikel H 3, tweede en derde lid, van de Kieswet.