

Vergaderjaar 2015–2016

34 384

Wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 april 2016

I Algemeen

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Inleiding

De leden van de verschillende fracties hebben met belangstelling of ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De vragen die deze leden stellen zal ik hierna zoveel mogelijk in de volgorde waarin zij gesteld zijn, beantwoorden.

Achtergrond

De leden van de VVD-fractie wijzen onder meer op het initiatiefwetsvoorstel van het lid Taverne dat onder andere grondslagen creëert om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken (TK 33 354). De leden van de VVD-fractie kijken met belangstelling uit naar de resultaten van de test en vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de te houden test en vragen of er inmiddels leveranciers zijn die hun stemdienst aan een test willen onderwerpen.

Onlangs heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen met de uitkomsten van de eerste fase waarin is onderzocht of er stemdiensten zijn die geschikt zouden kunnen zijn voor de test. De tweede fase van het onderzoek wordt nu in gang gezet om een plan van aanpak op te stellen voor de test die aan het einde van dit jaar is gepland.¹

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorbereidingen, inclusief de ICT-voorzieningen, los van de parlementaire behandeling, zover zijn dat het register een feit zal zijn voor de verkiezingen van de Tweede Kamer van maart 2017. De leden van de D66-fractie vragen naar een tijdpad bij de voorbereidingshandelingen.

¹ Brief van 11 maart 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 829, nr. 14.

De gemeente Den Haag krijgt de verantwoordelijkheid voor het houden van de permanente registratie en dus ook voor het inrichten van de (ICT-)systemen daarvoor. Zoals uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, heeft de gemeente in de consultatieronde over het wetsvoorstel laten weten dat een invoeringstermijn van ten minste negen maanden nodig is om de nieuwe registratie voorafgaand aan een eerste verkiezing of referendum te kunnen realiseren. Daaraan is nog toegevoegd dat alleen als de wetswijziging vóór 1 juli 2016 in werking is getreden de gemeente Den Haag in staat is de permanente registratie tot stand te brengen en te gebruiken voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer die in maart 2017 is voorzien. De gemeente Den Haag bereidt de voorbereidingen voor een eventuele permanente registratie nu wel al voor.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom voor het uitbrengen van de stem wel registratie nodig is en voor inleidende en definitieve verzoeken niet.

De Kieswet gaat ervan uit dat alleen kiesgerechtigde kiezers een oproep (het briefstembewijs) ontvangen om te stemmen. De permanente registratie dient ervoor om te weten aan wie stembescheiden gezonden kunnen worden. Het proces van het indienen en beoordelen van inleidende en definitieve verzoeken geeft een mogelijkheid om, met een formulier dat door de Kiesraad wordt vastgesteld, een inleidend verzoek of een ondersteuningsverzoek te doen om een referendum te houden. De Kiesraad, die de verzoeken ontvangt, toetst vervolgens aan de hand van de bepalingen in de Wet raadgevend referendum of dat verzoek geldig is of niet. Voor het indienen van verzoeken door niet-ingezetenen geldt geen voorafgaande verplichting tot registratie.

De leden van de D66-fractie merken op dat in enkele onderdelen van de toelichting wordt gesproken over het afschaffen van de registratie voor elke verkiezing van de Tweede Kamer en het Europees parlement, maar krijgen graag bevestiging dat dit voornemen ook geldt voor het referendum.

De regering bevestigt dat het wetsvoorstel zich ook uitstrekt over referenda op grond van de Wet raadgevend referendum (art. II van het wetsvoorstel). Dat betekent dat een persoon die eenmaal is geregistreerd voor deelname aan raadgevende referenda vanaf dat moment automatisch stembescheiden ontvangt voor ieder referendum dat wordt gehouden. Voor registratie is, eenmalig, inschrijving nodig met behulp van een formulier.

De leden van de D66-fractie vragen naar de klachten die bij de evaluatie van de verkiezingen zijn binnengekomen over de administratieve lasten. In de evaluaties van de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees parlement wordt melding gemaakt van klachten wanneer die zijn ontvangen. Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2010 is door de Wereldomroep een zwartboek opgesteld van de klachten van kiezers die buiten Nederland wonen. Het zwartboek en de reactie daarop is als bijlage gevoegd bij de evaluatie die van die verkiezing is opgesteld.² Het voorstel tot invoering van een permanente kiezersregistratie voor niet-ingezetenen vormt een oplossing voor de klachten die betrekking hebben op de systematiek van steeds terugkerende registratie en het niet automatisch opgestuurd krijgen van briefstembescheiden, maar ook voor de klachten die betrekking hebben op het niet-tijdig ontvangen van registratieformulieren of het niet tijdig hebben kunnen indienen van die registratieverzoeken.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 142, nr. 25.

Aanleiding en doel

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat wanneer een persoon «nieuw» in het register niet-ingezetenen binnen de basisregistratie personen komt, er een bericht naar diegene gaat, dat hij zich kan laten registreren in het permanente register.

De regering bevestigt dat. Met de betreffende passage uit de memorie van toelichting waarop deze leden doelen, wordt bedoeld dat de gemeente Den Haag de gegevens verstrekt krijgt uit de basisregistratie personen van Nederlanders die worden uitgeschreven omdat zij zich in het buitenland gaan vestigen. In dat geval krijgt betrokkene van de gemeente Den Haag een schrijven met de vraag of hij een permanente registratie als kiezer wenst.

De leden van de SGP-fractie vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel registraties er in de praktijk ongeveer gedaan worden, en of dit aantal sterk afwijkt van het aantal uitgebrachte stemmen. Als dat laatste zo is, vragen zij of bekend is wat hiervan de achtergrond is. Verder vragen deze leden hoe het stemmen in de praktijk gebeurt, en hoe vaak er gebruik gemaakt wordt van de verschillende methoden.

De gevraagde cijfers worden vermeld in de evaluaties van de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees parlement. In de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees parlement van 22 mei 2014 is daarvan een overzichtstabel opgenomen, die hieronder is afgebeeld.³ Het aantal personen dat zich laat registreren bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is hoger dan bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement. Een reden daarvoor is in ieder geval dat Nederlanders die in een (andere) lidstaat van de Europese Unie wonen ervoor kunnen kiezen om daar te stemmen. De reguliere, meest gebruikte, wijze van stemmen vanuit het buitenland is stemmen per brief. Kiezers kunnen ook een kiezerspas aanvragen of een volmacht geven. Het percentage kiezers dat daarvoor kiest, is klein. Cijfers daaromtrent zijn bij eerdere evaluaties niet verzameld.

Tabel: verkiezingen in cijfers 2004–2014

	Europese parlement 2014		Tweede Kamer 2012	Tweede Kamer 2010	Europese parlement 2009	Tweede Kamer 2006	Europese parlement 2004
	Den Haag	Aruba Curaçao St. Maarten					
Totaal ontvangen Registratie-verzoeken	23.004	1.975 Aruba 1.090 Curaçao 707 St. Maarten 178	49.841	48.552	42.772 (waarvan 19.197 Aruba, 1.444 Curaçao, 685 St. Maarten)	Circa 38.000	Niet bekend
Nieuwe registraties	2.863	n.b.	16.693	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Wijze ontvangst registraties	n.b.	n.b.	55% e-mail 45% per brief	Verzending via e-mail niet mogelijk	Verzending via e-mail niet mogelijk	Verzending via e-mail niet mogelijk	Verzending via e-mail niet mogelijk
Geaccepteerde registraties	23.799	1.951 Aruba 1.082 St. Curaçao 691 Maarten 178	48.374	46.566	39.601 (waarvan 18.327 Aruba, 1.390 Curaçao, 671 St. Maarten)	Niet bekend	15.991

³ Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.

	Europese parlement 2014	Tweede Kamer 2012	Tweede Kamer 2010	Europese parlement 2009	Tweede Kamer 2006	Europese parlement 2004	
	Den Haag	Aruba Curaçao St. Maarten					
Verzonden stembescheiden (incl. ophalen)	n.b.	1.935 Aruba 1074 Curaçao 691 St. Maarten 170	40.493	39.746	37.070 (20.794 Nederlandse Antillen en Aruba)	34.305	Niet bekend
Uitgebrachte stemmen	16.920	Aruba 1	35.898	35.157	30.059	Niet bekend	12.275
Ongeldige stemmen	39	Curaçao 0 St. Maarten 0	212	1.270	1.262	Niet bekend	Niet bekend
Percentage ongeldig Blanco stemmen	0,23% 18	0% Aruba 1 Curaçao 3 St. Maarten 3	0,6% 38	3,6% 38	4,2% 39	Niet bekend Niet geregistreerd	Niet bekend Niet bekend
Stemmen uitgebracht op kandidaten	16.863		35.648	33.849	28.758	28.181	Niet bekend
Opkomstpercentage	80,5%		89%	89%	81%	82%	76%
Aantal briefstembureaus	23 (17 bij ambassades buiten EU, 3 bij Nederlandse vertegenwoordigingen op Aruba, Curaçao en St. Maarten en 3 bij militaire missies in Mali, Turkije en Afghanistan).	27 (22 bij ambassades buiten EU, 3 bij Nederlandse vertegenwoordigingen op Aruba, Curaçao en St. Maarten, en 2 bij militaire missie in Afghanistan).	88 (85 bij ambassades buiten EU, 3 bij Nederlandse vertegenwoordigingen van Nederland op de Nederlandse Antillen en Aruba).	3 bij de vertegenwoordigingen van Nederland op de Nederlandse Antillen en Aruba.	9 (6 bij ambassades en 3 bij vertegenwoordigingen van Nederland op de Nederlandse Antillen en Aruba).		

2. Registratie van kiezers buitenland in andere landen in Europa

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de overwegingen om in Nederland geen maximale termijn aan de registratie voor kiezers in het buitenland te stellen, zoals onder andere in het Verenigd Koninkrijk gebeurt.

De regering streeft ernaar om het stemmen voor de kiezers buiten Nederland makkelijker te maken. Daarom wil de regering de registratie per verkiezing afschaffen. De systematiek die in het Verenigd Koninkrijk wordt gevolgd zou weer leiden tot extra (uitvoerings-)lasten, zowel voor de kiezer als voor de registratiehouder omdat toch om de x-jaar opnieuw een registratieronde moet plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie vragen of in het kader van dit wetsvoorstel is overwogen, gelet op het doel van het voorstel, om het stemmen op ambassades en consulaten ook mogelijk te maken. Nederlanders in het buitenland die wonen in de stad waar een ambassade of consulaat gevestigd is, kunnen daar hun briefstem afgeven. Die mogelijkheid bestaat nu al. De regering heeft niet gekozen voor de mogelijkheid om op de ambassade te laten stemmen omdat men al de mogelijkheid heeft om de briefstem af te geven. Voor Nederlanders die niet in een stad wonen waar een ambassade of consulaat gevestigd is, levert het kunnen stemmen op ambassade of consulaat geen toegevoegde waarde op.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen naar de verschillende termijnen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel in vergelijking met de huidige relevante termijnen in de Kieswet. In onderstaande tabel is daarvan een overzicht gegeven.

Termijnen kiezers buiten Nederland	Kieswet	Wetsvoorstel
Aanvraag registratie als kiezer	D 3b, 2 ^e lid max. 6 weken voorafgaand aan stemming	D 3, 2 ^e lid max. 6 weken voorafgaand aan stemming
Wijzigingsaanvraag registratie als kiezer	D 3b, 2 ^e lid max. 6 weken voorafgaand aan stemming	D 3, 3 ^e lid max. 9 weken voorafgaand aan stemming
Beslissing op aanvraag registratie als kiezer	D 3b, 4 ^e lid max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek	D 7, 1 ^e lid gedelegeerd naar Kiesbesluit, max. op de 7 ^e dag
Bekendmaking beslissing	D 7 onverwijld	D 9 gedelegeerd naar Kiesbesluit, onverwijld
Mededeling op verzoek of een kiezer is geregistreerd	D 4 onverwijld	D 5 onverwijld
Nadere mededeling op informatieverzoek niet-geregistreerde	D 4 max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek	D 5 gedelegeerd naar Kiesbesluit, max. op de 7 ^e dag
Aanvraag kiezerspas	K 7, 1 ^e lid bij aanvraag registratie, d.w.z. max. 6 weken voorafgaand aan stemming	K 7, 2 ^e lid max. 6 weken voorafgaand aan stemming
Beslissing op aanvraag kiezerspas	K 8, 1 ^e lid, jo. D 3b, 4 ^e lid zsm en max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek	K 8, 1 ^e lid, jo. K 9 zsm en verder gedelegeerd naar Kiesbesluit, max. op de 7 ^e dag
Aanvraag volmachtbewijs	L 9, 1 ^e lid bij aanvraag registratie, d.w.z. max. 6 weken voorafgaand aan stemming	L 9, 2 ^e lid max. 6 weken voorafgaand aan stemming
Beslissing op aanvraag volmachtbewijs	L 11, 1 ^e lid, jo. D 3b, 4 ^e lid zsm en max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek	L 11, 1 ^e lid, jo. L 12 zsm en verder gedelegeerd naar Kiesbesluit, max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek
Aanvraag briefstembewijs	M 3, 1 ^e lid bij aanvraag registratie, d.w.z. max. 6 weken voorafgaand aan stemming	niet nodig (automatische bij een permanente registratie)
Beslissing op aanvraag briefstembewijs	M 4, 1 ^e lid, jo. D 3b, 4 ^e lid zsm en max. op de 7 ^e dag na ontvangst verzoek	niet nodig (automatische bij een permanente registratie)

3.1. Het verzoek tot registratie

De leden van de VVD vragen, nu de elektronische weg is opengesteld voor het rechtstreeks indienen van het verzoek bij de gemeente Den Haag en niet voor indiening bij het hoofd van de consulaire post dan wel de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, wat er gebeurt met het verzoek als iemand toch het verzoek bij een consulaire post dan wel de vertegenwoordiger indient.

Als een Nederlander zijn verzoek naar de Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten stuurt, of naar het hoofd van de consulaire post, zal het verzoek per omgaande worden doorgestuurd naar de gemeente Den Haag, zoals in de huidige systematiek.

Het verzoek tot registratie moet uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming worden gedaan. De leden van de SGP-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot de termijn voor kandidaatstelling bij verkiezingen, met name bij onvoorziene, vervroegde verkiezingen. En zij vragen hoe deze termijnen zich verhouden tot de huidige termijnen voor registratie en waarop de termijnen van zes respectievelijk negen weken zijn gebaseerd. In de huidige systematiek is de uiterlijke termijn voor het indienen van aanvragen voor registratie al zes weken. De negenwekentermijn voor wijzigingsverzoeken is op uitdrukkelijk verzoek van de gemeente Den Haag in het voorstel opgenomen. De gemeente Den Haag wil een zorgvuldige afwikkeling van aanvragen garanderen, ook bij een mogelijk massaal indienen van wijzigingsverzoeken. Er zal, ook in het geval van onvoorziene tussentijdse verkiezingen, materieel geen probleem zijn voor de registratie van niet-ingezetenen. Bij een tussentijdse verkiezing is bijvoorbeeld ook voor politieke partijen tijd nodig om zich te organiseren voor de verkiezing. Bij het vaststellen van de dag van de kandidaatstelling bij koninklijk besluit (artikel F 2 van de Kieswet), zal daarmee rekening worden gehouden.

De leden van de SGP-fractie vragen verder wat de aanvraagtermijnen in het eerste jaar van inwerkingtreding zullen zijn, nu die langer zullen zijn. De regering wijst erop dat die termijnen op basis van het overgangsrecht (artikel VII) op basis van een algemene maatregel van bestuur anders kunnen worden vastgesteld, maar daarvan hoeft niet per se gebruik te worden gemaakt. Of, en zo ja hoe, van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt wordt nog met de gemeente Den Haag besproken. Veel zal afhangen van het succes van de eerste, zogenoemde «initiële vulling» van het register na uitnodiging tot registratie van de niet-ingezetenen die in de basisregistratie personen zijn geregistreerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorstel mogelijk maakt dat mensen zich alleen registreren voor de Tweede Kamerverkiezingen of alleen voor het Europees parlement.

Het voorstel voor een permanente registratie voorziet in de mogelijkheid dat een persoon zich alleen voor een enkele soort verkiezing of enkel voor referenda laat registreren, of een combinatie van beide. Het model voor het aanvraagformulier voor een (permanente) registratie wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Op dat formulier kan de keuze worden aangevinkt.

De systematiek van een permanente registratie per verkiezingssoort blijkt uit het nieuw voorgestelde hoofdstuk D van afdeling II van de Kieswet (geschreven voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer), welke (eenmalige) aanvraagprocedure van overeenkomstige toepassing is verklaard op de verkiezing van de leden van het Europees parlement (artikel Y 2 van de Kieswet) en op de procedure voor stemming voor een raadgevend referendum (artikel 22 van de Wet raadgevend referendum).

De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is dat de registratie bij de laatste verkiezing van personen mede wordt gezien als verzoek tot permanente registratie, waarbij mensen eventueel desgewenst aan kunnen geven dat zij dat niet wensen. Zij vragen of dit ook is overwogen, en of dit in het eerste jaar geen verlichting van de administratieve lasten zou betekenen.

Uiteraard worden de personen die zich eerder hebben laten registreren om bij een verkiezing of raadgevend referendum te kunnen stemmen vanuit het buitenland, automatisch benaderd met de vraag of men een permanente registratie als kiezer wenst (artikel VI van het voorstel). Het is nodig daarvoor apart uit te nodigen omdat de registratie nu een opgave betreft voor één stemming, en niet voor alle verkiezingen van bijvoorbeeld de leden van de Tweede Kamer. Op het aanvraagformulier voor een

(permanente) registratie maakt de persoon zijn keuze voor welke soort verkiezingen hij wil gaan stemmen (Tweede Kamer, Europees parlement en raadgevend referendum).

3.2. De beslissing op het verzoek

De leden van de CDA-fractie vragen hoe is gewaarborgd dat er voldoende tijd is om tegen een afwijzing van registratie in beroep te gaan. Een afwijzing van een dergelijk verzoek is een beschikking waartegen rechtstreeks beroep openstaat bij de bestuursrechter. De aanvrager heeft, anders dan in de memorie van toelichting bij het voorstel is vermeld, een reguliere beroepstermijn om tegen een afwijzing in beroep te gaan. De regering volgt daarmee dezelfde procedure als bij de huidige registraties. Overigens merkt zij daarbij op dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag bij het nemen van zijn besluit gebonden is aan de criteria die in de wet zijn opgenomen. Een verzoek om te worden opgenomen in de permanente registratie wordt dus toegewezen als de persoon Nederlander en ten minste achttien jaar is, zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft en niet is ontzet uit het kiesrecht. Als aan een of meer criteria niet wordt voldaan, wordt het verzoek afgewezen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het ook mogelijk is om te kiezen voor een tijdelijke opschorting van de registratie indien iemand tijdelijk (bijvoorbeeld vanwege verlof of ziekte) terugkeert naar Nederland en hij zich daarom inschrijft bij de gemeente waar hij verblijft. Zij vragen ook of het anders zo is dat de registratie in dat geval vervalt.

De registratie als kiezer buiten Nederland vervalt in een dergelijk geval (artikel D 6, tweede lid, in samenhang met artikel D 2). Een permanente registratie is namelijk voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de basis om briefstembescheiden te versturen. Aan een Nederlandse ingezetene, waarop deze leden doelen, kunnen geen briefstembescheiden worden gestuurd. Bij een eventuele terugkeer naar het buitenland kan (opnieuw) een aanvraag tot registratie worden ingediend, die door de gemeente Den Haag naar de situatie op dat moment wordt beoordeeld.

3.3. Inlichtingen en wijziging van de registratie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat iemand die alleen zijn stem bij Tweede Kamerverkiezingen mag uitbrengen, niet ook een oproep voor verkiezingen voor het Europees parlement krijgt. De regering wijst erop dat dit alleen kan worden voorkomen als de gemeente Den Haag de registratie goed inricht en zij bij het invoeren van de registratiegegevens die gegevens ook goed controleert. Er is geen reden om nu te betwijfelen dat de gemeente dit goed zal doen. De gemeente Den Haag heeft veel ervaring met de registratie van niet-ingezetenen.

Deze leden stellen ook vragen over het verschil in aanvraagtermijnen. De regering wijst deze leden op haar antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de SGP-fractie onder 3.1.

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over mutatie van de gegevens in het register naar aanleiding van mutaties in de BRP. Zij vragen of de Nederlander in het buitenland dan zelf geen gegevens meer hoeft door te geven, met uitzondering van nieuwe adresgegevens, en vragen in hoeverre iemand in het buitenland ervan op aan kan dat mutaties in de BRP ook daadwerkelijk in het permanente register terechtkomen. De gemeente Den Haag zal (automatisch) verstrekkingen krijgen van de basisregistratie personen en vervolgens aan de hand daarvan de

permanente registratie bijhouden. De verstrekking kan ook betrekking hebben op nieuwe adresgegevens. In een dergelijk geval hoeft de betrokkene niet apart te verzoeken om wijziging van zijn kiezersregistratie. Wijzigingen van de registratie als kiezer, ook ambtshalve wijzigingen vanwege de basisregistratie personen, zijn besluiten, die aan de persoon bekendgemaakt worden. De Nederlanders kunnen overigens zelf ook altijd om inzage vragen van de gegevens in de permanente registratie en op die wijze controleren of de registratie klopt. Een Nederlander in het buitenland die niet voorkomt in de basisregistratie personen zal er zelf voor moeten zorgen dat hij mutaties doorgeeft aan de gemeente Den Haag.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat niet langer, zoals nu nog het geval is, bij iedere verkiezing er een moment is waarop getoetst wordt of de in het buitenland verblijvende kiezer nog op het adres woont dat hij bij zijn permanente registratie heeft opgegeven of dat hij nog in leven is. Zij vragen of de enige waarborg in het systeem, de mutaties uit de basisregistratie personen zijn. En vragen hoe de regering het probleem ziet dat kiesgerechtigden verzuimen zelf wijzigingen door te geven. Ook de leden van de SP-fractie en van de SGP-fractie vragen hiernaar en naar het risico dat stembiljetten alsnog op relatief grote schaal naar adressen worden gestuurd waar de stemgerechtigde niet meer verblijft. De regering heeft dit risico onderkend. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2011 de Kamer hierop gewezen en laten weten dat de wijziging van de registratieprocedure niet geheel zonder risico's is.⁴ Zo kunnen adresgegevens inderdaad niet actueel zijn, in welk geval stembescheiden op het verkeerde adres komen. Al is een (gedeeltelijke) waarborg tegen veroudering van de gegevens gegeven met de (automatische) gegevensverstrekkingen uit de basisregistratie personen. Ook is het denkbaar dat Nederlanders die in de basisregistratie personen niet-ingezetenen staan, niet willen stemmen, waardoor briefstembescheiden verloren gaan. Het gaat echter om een zorgvuldige afweging van belangen. Het belang van een verruiming van de toegankelijkheid van de verkiezingen voor kiezers in het buitenland, is door de regering afgewogen tegen het risico van verspilling of mogelijk misbruik. De regering wijst er overigens op dat zij het risico van misbruik heeft willen beperken door de aanvullende wettelijke verplichting dat bij het stemmen per brief een kopie van een geldig identiteitsdocument moet worden meegestuurd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel van de naar schatting 700.000 tot 1 miljoen Nederlanders in het buitenland een band hebben met Nederland op grond waarvan zij in het BRP bekend staan. Er is geen onderzoek gedaan die het mogelijk maakt deze vraag te beantwoorden. Uit een eerste inventarisatie blijkt wel dat er iets meer dan 500.000 Nederlanders van 17 jaar en ouder in de basisregistratie personen voorkomen met een adres in het buitenland. Dit zullen de personen zijn die, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, door de gemeente Den Haag zullen worden aangeschreven met de vraag of men zich permanent wil registreren als kiezer. Hoeveel personen positief op dat verzoek zullen reageren, valt thans niet te voorspellen, maar zal een goede indicatie geven van het aantal Nederlanders dat een band voelt met Nederland en daarom bij verkiezingen wil stemmen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering voornemens is bij migratie naar het buitenland, bij het verlengen van hun paspoort of bij het afronden van een DigiD-aanvraag bij een aangewezen gemeente of consulaire post, de registratie in het permanente kiezersregister aan de

⁴ Brief van 30 mei 2011, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 30.

orde te stellen. In het kader van het vergemakkelijken van het proces kunnen deze leden zich ook voorstellen dat, om inzicht te krijgen in zijn of haar registratie in het permanente kiezersregister, deze gegevens gekoppeld kunnen worden aan de persoonlijke pagina van deze persoon op mijn.overheid.nl.

Voor de start van de permanente registratie heeft de gemeente Den Haag deze mogelijkheden nog niet gezien. Alle inspanningen zijn erop gericht om zo snel als mogelijk de bestaande systemen gereed te maken om de «initiële vulling» van de permanente registratie mogelijk te maken. De regering wil de suggesties van de leden van de D66-fractie met de gemeente Den Haag bespreken en over de uitkomsten daarvan de Tweede Kamer op een later moment berichten. Overigens is op dit moment een relevant gegeven dat om een account voor MijnOverheid te activeren, een DigiD-voorziening noodzakelijk is en een DigiD alleen kan worden aangevraagd door personen die zijn opgenomen in de basisregistratie personen. Zoals bekend zijn niet alle Nederlanders in het buitenland opgenomen in de basisregistratie personen. Het ligt dus voor de hand dat ook per brief of per e-mail om inzage van de gegevens als kiezer moet kunnen worden gevraagd.

De vraag van de leden van de SGP-fractie over het actueel zijn van de registratie is hiervoor, bij een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie, beantwoord.

Deze leden vragen verder tot welke termijn een registratie kan worden ingetrokken, en of dit moet worden gezien als een wijziging, waarvoor een negenwekentermijn geldt. Dit roept bij hen ook de vraag op of de termijnen wel verschillend moeten zijn, en als er dan toch een verschillende termijn gekozen wordt, het niet beter zou zijn om de mogelijkheid om wijzigingen te melden later te laten vallen dan de mogelijkheid om nieuw te registreren.

De regering bevestigt dat een verzoek om zich te laten verwijderen uit de registratie, een wijzigingsaanvraag betreft, waarvoor de negenwekentermijn geldt. Een wijzigingsaanvraag wordt gedaan door de geregistreerde, die daarvoor het bestemde formulier moet invullen en opsturen. De vraag komt bij de regering op of de geregistreerde zich de moeite wil getroosten eerst een dergelijk verwijderingsverzoek te doen, en, korte tijd daarna, ook een nieuwe aanvraag tot registratie, via het daarvoor bestemde formulier. Een en ander om de negenwekentermijn voor wijzigingsverzoeken te vermijden. Op zichzelf beschouwd heeft de verzoeker dus juist moeten rekening houden met de betreffende negenwekentermijn (om zijn verwijdering uit de registratie te bevorderen), maar hij kan daardoor in principe later dan de wetgever bedoelde, nieuwe adresgegevens doorgeven. Dit vindt de regering onwenselijk, maar zij kan dergelijk misbruik van wettelijke bepalingen ook niet voorkomen. Voor de motivering van de negenwekentermijn voor wijzigingsverzoeken verwijst de regering naar haar antwoord op de vraag van deze leden, onder 3.1.

3.4. Bewijs van Nederlanderschap bij het uitbrengen van de briefstem

De leden van de D66-fractie merken op dat de registratie vervalt wanneer iemands Nederlanderschap verloren gaat en vragen hoe dat verlies wordt bijgehouden, omdat het nu nog voorkomt dat het verlies van Nederlanderschap pas door de overheid opgemerkt wordt bij de aanvraag van een nieuw paspoort door betrokkene. Een en ander zou kunnen betekenen dat iemand mogelijk nog bijna tien jaar kiesrecht kan uitoefenen zonder daartoe gerechtigd te zijn.

Het is juist dat een volledig sluitende controle op het Nederlanderschap niet mogelijk is. Als de betreffende persoon het Nederlanderschap kwijt is

maar in het bezit is van een paspoort of identiteitskaart waarvan de geldigheidsdatum niet is verlopen én het verlies van het Nederlanderschap niet is gemeld, dan is het mogelijk dat er toch een stem wordt uitgebracht. Dat risico bestaat ook in de huidige situatie met de registratie voor elke verkiezing.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de verplichting, dat bij iedere verkiezing een bewijs van Nederlanderschap moet worden meegestuurd met de stembescheiden, zich verhoudt tot het stemgeheim. Zij vragen hoe het stemgeheim praktisch gezien wordt gewaarborgd.

Het stemgeheim is bij deze wijze van stemmen niet in het geding. Hoewel met het stembiljet verschillende briefstembescheiden moeten worden geretourneerd, ook in het huidige wettelijke systeem, zoals het getekende briefstembewijs, is voor het stembiljet zelf wettelijk voorgeschreven dat het dichtgevouwen in de daarvoor bestemde (witte) envelop wordt gedaan voordat het met andere bescheiden in de (oranje) retourenveloppe wordt teruggestuurd. Zodoende is voor de leden van het briefstembureau niet zichtbaar hoe de stem wordt uitgebracht. De procedure van het stemmen per brief is geheel en al beschreven in hoofdstuk M van de Kieswet, meer in het bijzonder zijn de artikelen M 6, M 10 en M 11 relevant.

3.5. Stemmen per brief door Nederlanders die tijdelijk in het buitenland verblijven

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorliggende wetsvoorstel ook voor militairen op missie een vereenvoudiging van de registratieprocedure oplevert.

Militairen die op missie zijn, schrijven zich veelal niet uit in de basisregistratie personen omdat de uitzending van korte duur is. In dergelijke gevallen ontvangt de militair een oproep van de gemeente waar hij ingeschreven staat. De militair kan dan een volmacht geven zodat iemand anders voor hem een stem kan uitbrengen.

Als een militair wel is uitgeschreven in de basisregistratie personen dan kan hij zich laten opnemen als kiezer met een permanente registratie om te stemmen vanuit het buitenland. Als de militair weer van missie terug in Nederland is, zal hij zich moeten inschrijven in de basisregistratie personen. De gemeente Den Haag ontvangt daarvan een verstrekking en zal op basis daarvan de permanente registratie aanpassen.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat niet langer de burgemeester van de gemeente waar een stemgerechtigde staat ingeschreven de persoon is bij wie een verzoek moet worden ingediend, en zij vragen of er – indien mensen onverhoopt toch hun verzoek bij de «eigen» burgemeester indienen – een doorzendverplichting bestaat voor deze burgemeester.

De regering bevestigt dat de «eigen» burgemeester een doorzendverplichting heeft.

4. Uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en administratieve lasten

4.1. Uitvoerbaarheid

De leden van de PvdA-fractie willen weten of ook bekend is wat de gevolgen van het voorliggend wetsvoorstel kunnen zijn als het om het aantal geregistreerden en het aantal stemmen vanuit het buitenland gaat, en of er concrete behoefte bestaat bij potentiële kiezers aan een permanent register. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe alle in het buitenland wonende Nederlanders (700.000 tot 1.000.000) bereikt worden om zich te gaan registreren als kiesgerechtigde. Vooral omdat de

kosten van het aanschrijven van deze mensen, als het er 700.000 zijn, € 1,3 mln. bedragen.

Over de daadwerkelijke aantallen geregistreerden en stemmen bij een permanente registratie is vooraf geen zekerheid te geven. Uit een eerste inventarisatie blijkt wel dat er iets meer dan 500.000 Nederlanders van 17 jaar en ouder in de basisregistratie personen voorkomen met een adres in het buitenland. Dit zullen de personen zijn die, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, door de gemeente Den Haag zullen worden aangeschreven met de vraag of men zich permanent wil registreren als kiezer. Hoeveel personen positief op dat verzoek zullen reageren, valt thans niet te voorspellen. Daarnaast zal, zoals gebruikelijk is bij verkiezingen, via internet bekendheid worden gegeven aan de registratiemogelijkheid. Over de behoefte van potentiële kiezers aan een permanente registratie merkt de regering het volgende op. Bij evaluaties van eerder gehouden verkiezingen heeft de regering geconstateerd dat veel Nederlanders in het buitenland kritiek hebben op de registratie voor elke verkiezing en dat ervaren als een administratieve rompslomp. Meerdere fracties in de Tweede Kamer hebben ook op die kritiek gewezen. De regering is daar gevoelig voor en wil door invoering van een permanente registratie tegemoetkomen aan deze klachten. De kosten van het verzenden van een brief kost iets meer dan 1 euro per brief. De gemeente Den Haag zal voor deze kosten gecompenseerd worden.

De leden van de SP-fractie vragen of het veilig wordt geacht stembiljetten via e-mail aan de kiesgerechtigde te verzenden.

Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement in 2014 is hiermee al een experiment gehouden op basis van de Tijdelijke experimentenwet centrale stemopneming en nieuwe stembiljetten. Uit de evaluatie is gebleken dat dit experiment uitstekend is verlopen. Korthedshalve wordt naar deze evaluatie verwezen, die ook aan de Tweede Kamer is gezonden.⁵

4.2. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de gemeente Den Haag de extra kosten die straks voortvloeien uit de nieuwe wet, vergoed krijgt.

De gemeente Den Haag zal gecompenseerd worden voor de kosten die voortvloeien uit de invoering van de permanente registratie, zowel voor incidentele als structurele kosten. Tot de incidentele kosten behoren onder meer de kosten voor aanpassing van de systemen die nu gebruikt worden voor de registratie van de kiezers die vanuit het buitenland willen stemmen.

5. Consultatie

5.1. Advies Kiesraad

De leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om verduidelijking van de motivering voor delegatie in de beschreven gevallen.

De regering is met deze leden van mening dat in het algemeen terughoudendheid moet worden betracht met het delegeren van wetgeving, en in het bijzonder wanneer het om kiesrechtangelegenheden gaat. Momenteel kunnen bij algemene maatregel van bestuur (nadere) regels gesteld worden met betrekking tot de registratie van de kiesgerechtigdheid. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt (artikelen D 1 tot en met D 6 van het Kiesbesluit). Het betreft de meer gedetailleerde regels van

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.

administratieve aard, bijvoorbeeld ter bepaling van de persoonsgegevens die voor registratie van de kiesgerechtigdheid nodig zijn. In dat licht oordeelt de regering het mogelijk en passend ook de persoonsgegevens, benodigd voor de permanente registratie, in het besluit op te nemen. De beslistermijn op de aanvragen betreft een ander aspect, maar is naar de opvatting van de regering evenzeer een meer gedetailleerd aspect van de registratieprocedure en ook van administratieve aard. Daarom acht de regering delegatie in dit geval gerechtvaardigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder om een nadere toelichting waarom de regering verwacht dat ervaringen met de (nieuwe) permanente registratie snel wijziging kunnen nodig maken van eerder vastgelegde beslistermijnen.

De regering heeft in haar toelichting op het voorstel gewezen op de mogelijkheid dat ervaringen met de nieuwe procedure snelle aanpassing van de beslistermijn nodig kunnen maken. Zij heeft daarmee niet willen uitdrukken dat zij ook verwacht dat daarvan sprake zal zijn. Integendeel, de regering ziet ook bij een permanente registratie, de huidige beslistermijn van maximaal zeven dagen voor zich. Dat neemt echter niet weg dat zij ook oog wil hebben voor de uitvoeringspraktijk, wanneer deze op onvoorziene omstandigheden in de procedure stuit. Aanpassing van een algemene maatregel van bestuur – waarop alleen wordt teruggevallen indien dat noodzakelijk is – vraagt, zoals bekend, in de regel minder tijd dan wijziging van de formele wet. Door inbedding van de beslistermijn in de algemene maatregel van bestuur zou op dergelijke problematiek dan ook eerder kunnen worden ingespeeld. Overigens zal de beslistermijn er steeds op gericht zijn dat de aanvrager snel duidelijkheid krijgt, nu het gaat om registratie voor deelname aan verkiezingen.

5.2. Adviezen gemeente Den Haag, VNG en NVVB

De leden van de CDA-fractie vragen of een kiezer die op de dag van stemming 18 wordt kan stemmen als de minimumregistratieleeftijd van niet-ingezetenen wordt verlaagd naar 17 jaar.

In aansluiting op het advies van de Kiesraad en de aanbeveling van de gemeente Den Haag is in het voorstel mogelijk gemaakt dat aanvragen van zeventienjarigen in behandeling worden genomen ten behoeve van een registratie met ingang van de dag dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. Een aanvraag van een zeventienjarige die aan alle wettelijke vereisten voldoet, wordt toegewezen, maar levert pas een registratie op als de persoon achttien jaar is omdat op basis van de registratie briefstembescheiden moeten kunnen worden gestuurd aan kiesgerechtigden (artikel D 3, eerste lid). Bij nader inzien stelt de regering vast dat het precieze moment van registratie voor zeventienjarigen ligt op de vierenvestigste dag voor het bereiken van de achttienjarige leeftijd, en niet met ingang van de dag dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. Als registratie en verzending van briefstembescheiden pas vanaf de achttienjarige leeftijd zouden gebeuren, zouden personen die op de dag van de stemming achttien jaar worden, niet tijdig kunnen worden bereikt. De regering heeft daarom een nota van wijziging opgesteld die dit expliciet regelt. De vraag van deze leden kan dus bevestigend worden beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering hun verwachting deelt dat de opkomst zal toenemen bij een vestigen van briefstembureaus in alle lidstaten van de Europese Unie.

Of het instellen van meer briefstembureaus de opkomst zal bevorderen is niet te voorspellen. Personen die zich nu laten registreren om te stemmen vanuit het buitenland, stemmen veelal ook. Dus de opkomst onder deze kiezers is al hoog. Men heeft immers ook de moeite genomen om zich te

laten registreren. De gemeente Den Haag wil graag dat er meer briefstembureaus worden ingesteld in Europa. Daarmee wordt de werklast van de briefstembureaus gespreid en de gemeente Den Haag ontlast.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke wijze wordt voorkomen dat Nederlanders die in een andere EU-lidstaat wonen, bij de Europese verkiezingen tweemaal hun stem kunnen uitbrengen. De vorming van de permanente registratie voorkomt niet het bestaande probleem dat Nederlandse kiesgerechtigden die woonachtig zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie daar ook kunnen stemmen voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement. Om hiervoor wel een sluitende oplossing te vinden zijn andere maatregelen nodig. In aanloop naar de verkiezing van de leden van het Europees parlement in mei 2014 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer hierover een brief geschreven.⁶ Daarin is beschreven welke problemen zich thans voordoen, maar ook dat Nederland voorstander is van een stelsel waarbij de kiezer slechts zijn stem kan uitbrengen in de lidstaat van verblijf. Dat zou het risico van dubbel stemmen sluitend oplossen. Nederland heeft echter tot op heden binnen de Europese Unie daarvoor weinig steun kunnen vinden.

De leden van de CDA-fractie en van de SGP-fractie vragen of en waarom precies de regering voor niet-ingezetenen die niet ten minste tien jaar in Nederland hebben gewoond maar wel werken in de openbare dienst op Aruba, Bonaire of Curaçao de aanbeveling van de gemeente Den Haag opvolgt dat bij het terugzenden van de stembescheiden ook een actuele verklaring van de regering gaat, die bevestigt dat zij als zodanig werkzaam zijn. De leden van de SGP-fractie vragen ook of hiermee het meesturen van een kopie van een identiteitsbewijs wordt bedoeld. De regering wijst erop dat met deze verklaring geen kopie van een identiteitsbewijs wordt bedoeld. Het gaat om verklaringen van personen werkzaam in de Nederlandse openbare dienst (en hun gezinsleden) die bevestigen dat de personen op basis van dit criterium kunnen stemmen (zoals ook onder de huidige systematiek het geval is).

II Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel D 2

Gelet op het nieuw voorgestelde artikel D 2 vragen de leden van de VVD-fractie hoe groot de kans is dat iemand bij registratie voldoet aan de criteria om deel te nemen aan de verkiezingen, maar later, als hij zijn stem uitbrengt, niet meer.

Bij de permanente registratie worden alleen personen geregistreerd die voldoen aan de wettelijke criteria. De kans dat een niet-kiesgerechtigde aan de stemming deelneemt, kan niet worden uitgesloten. Als de persoon al vóór de dag van de kandidaatstelling is verhuisd naar Nederland of geen Nederlander meer is en de wijziging niet aan de gemeente Den Haag heeft doorgegeven, dan ontvangt deze persoon in principe (op zijn oude adres) briefstembescheiden, tenzij de gemeente Den Haag de gewijzigde informatie heeft doorgerekregen uit de basisregistratie personen. In de procedure voor het retourneren van de briefstem is, ten aanzien van de nationaliteit, wel een extra waarborg ingebouwd: de persoon moet een kopie van een identiteitsdocument toevoegen dat geldig is op de dag van de kandidaatstelling. Geretoureerde briefstembescheiden die de kopie niet bevatten, doen niet mee aan de stemming.

⁶ Brief van 19 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 31 142, nr. 43.

Artikel D 9

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in dit artikel wordt gesteld dat de amvb over enkele thema's kan gaan, en vragen of er voornemens zijn om voor meer thema's regels te stellen.

De voorgestelde bepaling heeft de bedoeling de bestaande bepaling (artikel D 10) concreter te maken. De opsomming maakt duidelijk voor welke aspecten van de (permanente) registratie nadere regels kunnen worden gegeven. Dat kan bijvoorbeeld ten aanzien van de beslistermijn op aanvragen. Er bestaat momenteel geen intentie om voor andere dan de genoemde thema's nadere regels te stellen.

Artikel M 11

De leden van de SGP-fractie merken op dat een stembiljet terzijde wordt gelegd als twee of meer stembiljetten of enveloppen zijn samengevoegd, en vragen waarom hiervoor is gekozen, gelet op de mogelijkheid dat bijvoorbeeld een echtpaar, met meerderjarige kinderen, hun stembiljetten in één envelop opstuurt.

De bepaling dat een retourenveloppe met twee of meer stembiljetten terzijde wordt gelegd – dus niet meedoet aan de stemming – is bij de invoering van het briefstemmen in 1983 in de Kieswet opgenomen. Voor het terzijdeleggen is gekozen omdat bij het samenvoegen van biljetten niet kan worden vastgesteld welk briefstembewijs bij welk stembiljet hoort. Zou bijvoorbeeld op een van de briefstembewijzen een getekende verklaring ontbreken, dan is niet duidelijk voor welk stembiljet niet aan de vereisten van het briefstemmen wordt voldaan. De vraag kan echter worden gesteld of het wenselijk is dat een retourenveloppe terzijde wordt geschoven als daarin evenveel getekende briefstembewijzen worden aangetroffen, als kopieën van geldige identiteitsbewijzen (etc.) én evenveel gesloten enveloppen met stembiljetten, enkel omdat de bescheiden gezamenlijk zijn ingediend. Als het uitgangspunt van de procedure is dat zoveel mogelijk briefstemmen bij de stemming worden betrokken, dan ligt het terzijdeschuiven van op zichzelf correcte briefstem-bescheiden niet in de rede. De regering heeft daarom een nota van wijziging opgesteld die het afschaffen van het terzijdeleggen in deze situatie regelt.

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