



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

KIESRAAD

Datum

14 oktober 2019

Ons kenmerk

2019-0000501694

Inlichtingen

mr. R.N.A. Al
T 070 426 6266

Uw kenmerk

2019-0000435048

Blad

1 van 7

Bezoekadres

Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.kiesraad.nl

E-mailadres

kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke
experimentenwet nieuwe stembiljetten

Inleiding

In uw brief van 3 september 2019 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van een tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (hierna: het conceptwetsvoorstel). Met deze tijdelijke experimentenwet wordt beoogd het mogelijk te maken dat er geëxperimenteerd kan worden met andere stembiljetten, naast het reguliere biljet dat nu is voorgeschreven.

Deze experimenten kunnen worden gezien als volgende stap in de richting van een elektronisch telproces.¹ Bij positieve ervaringen met het gebruik van een nieuw, kleiner stembiljet kan vervolgens worden gekeken naar het elektronisch tellen daarvan. Het conceptwetsvoorstel gaat uit van twee verschillende ontwerpen: één stembiljet per partij met namen van kandidaten (model 1), en een stembiljet met partijen en kandidaatsnummers (model 2).

Samenvatting

De Kiesraad ondersteunt de wens om te gaan experimenten met een kleiner stembiljet. De Raad ziet dergelijke experimenten als opmaat naar het op termijn mogelijk maken van het elektronisch tellen van stembiljetten. Ten aanzien van beide ontwerpen vraagt de Kiesraad aandacht voor voldoende voorlichting. Bij het ontwerp met een stembiljet per partij ziet de Kiesraad enkele aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering hiervan.

De Kiesraad vindt het belangrijk dat hier bij het houden van de experimenten als bij de daaropvolgende evaluatie aandacht voor is. Tot slot vraagt de Raad aandacht voor de manier waarop logo's geregistreerd worden en de wijze waarop het experiment geëvalueerd en beoordeeld wordt.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33829, 83.

Ontwerp stembiljet per partij met namen van kandidaten

Het eerste ontwerp dat in het conceptwetsvoorstel genoemd wordt, is een stembiljet waarop niet alle lijsten staan. Er is bij dit ontwerp voor elke deelnemende lijst een apart biljet beschikbaar, waarop alle kandidaten van die lijst staan. Deze biljetten zitten in afzonderlijke, afgesloten vakjes in een uitstalling. Hiermee wijkt het ontwerp aanmerkelijk af van het huidige stembiljet, waarbij alle partijen en kandidaten waar een kiezer op kan stemmen op hetzelfde biljet staan.

Ervaring met een dergelijk ontwerp van het stembiljet is opgedaan bij enkele verkiezingen in 2012 en bij de herindelingsverkiezing in de gemeente Altena van 21 november 2018. Parallel aan de daadwerkelijke stemming is dit ontwerp toen bij wijze van test ingezet. De evaluatie van deze test wees uit dat kiezers de stemmethode begrepen.² In vergelijking met het gebruik van het huidige stembiljet, lag het percentage ongeldige stemmen iets lager en weken de percentages stemmen op de afzonderlijke kandidaten niet significant af.³



De Kiesraad wijst er op dat er hiernaast ook nog andere factoren van invloed zijn op de vraag of dit ontwerp effectief kan zijn. De Kiesraad noemt daartoe de volgende aspecten en adviseert hiermee rekening te houden alvorens deze stemmethode bij een verkiezing in te zetten:

A. Aantallen stembiljetten

Gemeenten maken voor de distributie van stembiljetten een inschatting hoeveel kiezers er naar een bepaald stemlokaal gaan. Als er in een stemlokaal een tekort aan stembiljetten dreigt, moeten vanuit de gemeente extra biljetten worden gedistribueerd. Gemeenten moeten straks ook inschatten hoeveel biljetten er per partij klaar moeten liggen. Dat is niet eenvoudig, want het stemgedrag is niet op voorhand te voorspellen en kan per stembureau nogal verschillen. Gemeenten moeten dan zekerheidshalve ruime marges aanhouden en extra biljetten distribueren. Dit leidt tot hogere kosten door het inkopen van extra stembiljetten en mogelijk tot problemen in stembureaus.

Als de stembiljetten per partij in de vakjes zichtbaar zijn, is het gaandeweg de dag van stemming eenvoudig te zien van welke partij meer stembiljetten zijn uitgenomen dan een andere partij. Dit kan afbreuk doen aan het geheime karakter van de stemming en heeft mogelijk zelfs invloed op de stemkeuze van een kiezer in het stemhokje. In de toelichting op het

² Kamerstukken II 2018/19, 35165, 4.

³ Test met twee concepten voor een nieuw stembiljet in 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35165, 4.

conceptwetsvoorstel geeft u aan dit te willen voorkomen, maar niet hoe. De Raad adviseert dit nader toe te lichten. Daarnaast lijkt het de Kiesraad zinnig om na te gaan wat de gevolgen zijn van een (dreigend) tekort aan biljetten van een specifieke partij of de zichtbare verschillen tussen de aantallen biljetten in de vakjes.

B. Blanco stemmen

Waar een kiezer normaal gesproken blanco stemt door een stembiljet oningevuld in de stembus te deponeren, moet de kiezer bij dit ontwerp gebruikmaken van de biljetten uit een speciaal vakje voor een blanco stem. Het is voor de kiezer op voorhand niet duidelijk of dit biljet moet worden ingevuld of juist niet. Ook blijkt niet of daarnaast een oningevuld biljet van een bepaalde partij eveneens als blanco stem kan worden gezien. Blanco stemmen is dan op z'n minst een verwarrende handeling geworden. Er is wat de Kiesraad betreft enig onderzoek nodig of deze stemmethode voldoende helder is voor de kiezer die blanco wil stemmen.

C. Manipulatie

Een stemmethode dient weerbaar te zijn tegen mogelijke manipulatie of fraude. Het ontwerp waarbij de biljetten in vakjes zitten en de kiezer deze daar zelf uitneemt, is minder weerbaar tegen manipulatie dan systemen waarbij het stembureau de uitgifte van biljetten controleert. Er kan immers niet uitgesloten worden dat personen meerdere biljetten in de bus deponeren, biljetten tussen vakjes verwisselen, biljetten onbruikbaar maken door deze te beschrijven of biljetten simpelweg wegnemen. De ervaring van de Zweedse Kiesraad (Valmyndigheten) leert dat deze risico's niet ondenkbeeldig zijn.⁴ Het stembureau lijkt van afstand onvoldoende in staat dat op te merken en tijdig in te grijpen. In Noorwegen is van genoemde risico's alleen het risico dat personen meerdere biljetten in de bus deponeren ondervangen.⁵ In de concepttoelichting wordt voor dat ene specifieke risico eveneens een maatregel voorzien.

D. Stemgeheim

Met name bij verkiezingen met een groot aantal deelnemende lijsten, zijn maatregelen nodig om te voorkomen dat duidelijk zichtbaar is uit welk vakje (en dus van welke lijst) de kiezer een biljet pakt.⁶ Deze maatregelen kunnen botsen met de maatregelen ter voorkoming van manipulatie, waarbij juist toegezien moet worden dat een kiezer bijvoorbeeld geen biljetten verwisselt of wegneemt. De Kiesraad acht het van belang dat de spanning tussen deze belangen onderzocht en afgewogen wordt. Voorts acht de Kiesraad het niet onvoorstelbaar dat een kiezer het stemgeheim ongewild opgeeft als deze in het stemhokje ziet dat de biljetten van zijn gewenste partij op zijn en het stembureau vraagt de specifieke partij aan te vullen.

⁴ Erfarenhetsrapport val till Europaparlamentet 2019 (rapport van 24 september 2019, te vinden op www.val.se), Stockholm: Valmyndigheten 2019, p. 20.

⁵ Elk biljet wordt daar eerst door het stembureau afgestempeld voordat deze in de stembus gaat. Zodoende wordt gecontroleerd dat elke kiezer slechts één stem uitbrengt. Bij telling worden de niet-gestempelde biljetten terzijde gelegd.

⁶ Zo wordt kiezers in Zweden geadviseerd meerdere biljetten te pakken om hun stemgeheim niet prijs te geven. Deze werkwijze heeft daarmee wel tot gevolg dat verreweg het merendeel van de biljetten nooit daadwerkelijk gebruikt wordt voor het uitbrengen van een stem.

E. Toegankelijkheid

Een kleiner stembiljet biedt beter de mogelijkheid om met behulp van een mal slechtziende en blinde kiezers in staat te stellen zelfstandig hun stem uit te brengen, zo wordt ook in de concepttoelichting onderkend. Dat gaat wat betreft de Kiesraad wel voorbij aan het feit dat bij gebruik van de uitstalling met vakjes, ook die materialen voor blinde en slechtziende kiezers geschikt moeten zijn. De afgesloten vakjes en het ontbreken van een 'tastbare' beschrijving welke biljetten daarin zitten, beperkt de mogelijkheid van deze kiezers om zelf het biljet van hun keuze te vinden.

Ontwerp stembiljet met partijen en kandidaatsnummers

Het tweede ontwerp dat in het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld komt in de basis overeen met het stembiljet dat al enige jaren wordt gebruikt voor kiezers in het buitenland. Ook is al eens eerder een poging ondernomen dit biljet in het stemlokaal in te zetten. De Kiesraad heeft in de jaren 2013,⁷ 2015⁸ en 2018⁹ positief over dit ontwerp geadviseerd. Bij de tests die met dit ontwerp in het stemlokaal hebben plaatsgevonden bleek dat stemmers de methode begrepen.¹⁰ Het percentage ongeldige stemmen lag bij deze test iets lager dan bij het gebruik van het huidige stembiljet en de verdeling van stemmen over kandidaten week niet significant af.¹¹ Ook gezien de goede ervaringen met dit stembiljet voor kiezers buiten Nederland, begrijpt de Kiesraad de wens om met dit ontwerp nu ook bij kiezers in Nederland te gaan experimenteren.

Eerder heeft u overwogen om te bepalen dat een stembiljet waarop wel een keuze voor een lijst maar geen keuze voor een kandidaat is aangegeven, toegerekend kan worden aan de lijsttrekker. De Kiesraad heeft toen zijn zorg geuit over het feit dat dit systeem ertoe kan leiden dat sluipenderwijs een vorm van partijstem wordt ingevoerd. Blijkens de toelichting op het conceptwetsvoorstel overweegt u een dergelijke bepaling nu niet, waardoor dit zorgpunt van de Kiesraad afdoende is weggenomen. Uit de ervaringen met het vergelijkbare stembiljet dat al wordt gebruikt voor kiezers in het buitenland blijkt wel dat relatief veel kiezers alleen een lijstkeuze maken.¹²



Om te voorkomen dat het gebruik van dit stembiljet zal leiden tot een sterke toename van het aantal ongeldige stemmen acht de Kiesraad goede voorlichting in

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 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.

⁹ 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.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35165, 4.

¹¹ Test met twee concepten voor een nieuw stembiljet in 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35165, 4.

¹² Navraag bij de betrokken unitmanager verkiezingen van de Gemeente Den Haag leert dat bijvoorbeeld bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 7,7 % van de briefstemmers uit het buitenland alleen een lijstkeuze had gemaakt.

aanloop naar het experiment noodzakelijk. Om te voorkomen dat het niet langer op het stembiljet vermelden van naam, geslacht en woonplaats van kandidaten kiezers er van zal weerhouden een voorkeurstem op een lager geplaatste kandidaat uit te brengen acht de Kiesraad ook op dit punt goede voorlichting geboden, alsmede een ruime beschikbaarheid van de volledige kandidatenlijsten.

Gelijktijdig experimenteren met twee ontwerpen

Bij het uitvoeren van experimenten in het verkiezingsproces past enige terughoudendheid. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt al onderkend dat experimenten tot spanning kunnen leiden met het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel. Zeker bij het uitbrengen van de stem is nauwelijks herstel mogelijk als blijkt dat een experiment faalt. In het ergste geval kan een herstemming dan noodzakelijk zijn. De Kiesraad meent daarom dat slechts geëxperimenteerd kan worden met methoden waarvan is bewezen dat zij in de praktijk voldoende effectief zijn. Het experiment kan vervolgens de overtuiging geven dat deze methode definitief in de Kieswet kan worden opgenomen.

De Kiesraad wijst erop dat bij het gelijktijdig experimenteren met twee ontwerpen er in totaal drie verschillende stemmethoden mogelijk voor eenzelfde verkiezing. Dit vergt een extra inspanning in de voorlichting vooraf en in het stemlokaal. Daarbij valt het inrichten van een 'proefopstelling' in het stemlokaal te overwegen, opdat kiezers desgewenst kunnen 'oefenen' alvorens hun stem daadwerkelijk uit te brengen. De Kiesraad adviseert u hiëraan aandacht te besteden.

Registratie van logo's

Op het ontwerp stembiljet is ook ruimte voor logo's van politieke partijen. Aangezien deze logo's geregistreerd moeten worden, is hiervoor in het conceptwetsvoorstel een bepaling opgenomen. De Raad constateert dat met deze bepaling gedeeltelijk een samenloop ontstaat met de reeds in artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming opgenomen regeling. Dit artikel vormt al een grondslag voor de opnemen van logo's in het register van aanduidingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement. De werkingsduur van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming eindigt op 1 januari 2022.

De Kiesraad leest het voorstel zodanig dat de logo's die momenteel in de registers van de verkiezing voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement zijn opgenomen, straks ook geplaatst kunnen worden op een stembiljet waarmee in een stemlokaal geëxperimenteerd wordt. Zo bezien kent het register met logo's voor deze verkiezingen straks twee ingangen, een op basis van artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming, en een op basis van artikel 8 van het conceptwetsvoorstel. De Raad betwijfelt of dit wel de meest gewenste oplossing is. Het zou voor partijen niet uit hoeven maken op basis van welke regeling zij een logo willen laten opnemen als dit logo uiteindelijk in hetzelfde register komt. De dubbele grondslag wekt de suggestie dat het om een wezenlijk verschil gaat. Daarnaast ontstaat geen sluitende regeling voor situaties waarin groeperingen gelijktijdig een overeenstemmend logo registreren.¹³

¹³ Dit is slechts een afwijzingsgrond als dit gebeurt op grond van hetzelfde artikel bij hetzelfde centraal stembureau, niet als bijvoorbeeld voor het register van de Tweede Kamer opname van het ene logo wordt verzocht op basis van artikel 4 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en het andere logo op basis van artikel 5 van het conceptwetsvoorstel.

De Kiesraad adviseert u dan ook de bepaling in het conceptwetsvoorstel te heroverwegen voor zover deze ziet op het opnemen van logo's in het register als bedoeld in de artikelen G 1 en Y 2 van de Kieswet. Een mogelijke oplossing zou zijn hiervoor een apart artikel te formuleren dat een koppeling kent naar de registratiemogelijkheid van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en waarbij de eigenstandige registratiemogelijkheid pas in werking treedt zodra de grondslag van Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming is komen te vervallen en een definitieve regeling hiervan achterwege blijft.

In nadere uitwerking van deze regeling kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop een logo wordt overgelegd. De Kiesraad adviseert om bij het opstellen van deze regeling de bevindingen te betrekken van de huidige werkwijze voor het aanleveren van logo's. 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.¹⁴

Stembescheiden

In het conceptwetsvoorstel wordt beschreven van welke wettelijke bepalingen kan worden afgeweken om het experiment uit te voeren. Hieruit blijkt dat ook kan worden afgeweken van de bepalingen die de vormgeving voorschrijven van de stempas, de kiezerspas, het schriftelijk volmachtbewijs en de vervangende stempas.

De stempas (evenals de andere stembescheiden) straalt uniformiteit en betrouwbaarheid uit. Het geeft alle kiezers een fysiek bewijs van de kiesgerechtigdheid en verschaft hen in het stemlokaal als het ware toegang tot het stemhokje. De Kiesraad pleit er om die reden voor om niet onnodig te differentiëren in de vormgeving van de stembescheiden. Aangezien uit de toelichting niet naar voren komt waarom dit experiment een andere vormgeving van deze stembescheiden vergt, adviseert de Kiesraad u dit uitgebreider te motiveren. Daarbij tekent hij aan dat met aanpassing van met name de kiezerspas en het schriftelijke volmachtbewijs terughoudend moet worden omgegaan omdat deze passen ook kunnen worden gebruikt in gemeenten waar geen experiment plaatsvindt. Het gebruik van afwijkende stembescheiden kan in die gemeenten voor verwarring zorgen in het stemlokaal, met als risico dat de kiezers met deze passen (uiteraard onterecht) geweigerd worden.

Evaluatie

Het experiment wordt bij elke verkiezing geëvalueerd. Daarnaast vindt een uitgebreide evaluatie plaats tegen het einde van de werkingsduur. De werkingsduur is gesteld op tien jaar. De Kiesraad meent dat deze termijn voldoende ruimte biedt om na te gaan of de regeling definitief in de Kieswet kan worden opgenomen. Experimenten worden bij voorkeur niet langer gehouden dan nodig, maar de Kiesraad signaleert dat experimenten in het verkiezingsproces vaak verlengd worden omdat er in dat tijdsbestek anders slechts enkele verkiezingen plaatsvinden.¹⁵ Het heeft dan vanuit het perspectief van rechtszekerheid de voorkeur om bij voorbaat al met een langere werkingsduur

¹⁴ 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.

¹⁵ Zo is het experiment stembiljetten en centrale stemopneming sinds 2013 tweemaal verlengd, in 2017 en in 2019. Dit experiment loopt nu tot 2022.

rekening te houden. Overigens vindt de Raad het belangrijk dat er gaandeweg deze termijn aandacht blijft voor verbetering van het verkiezingsproces, bijvoorbeeld door op enig moment ook te gaan experimenteren met een elektronische telling.

In de evaluatie die voor het einde van de werkingsduur plaatsvindt, wordt verslag gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van het experiment. Dit wordt gezien in relatie tot de in artikel 2 van het conceptwetsvoorstel opgenomen doeleinden. Blijkens dit artikel gaat het om een eenvoudigere telling van de biljetten en bevordering van de toegankelijkheid door inzet van een stemmal en het gebruik van logo's. De Kiesraad mist in deze opsomming enkele doelen die wel in de toelichting aangestipt worden. Zo wordt in de toelichting eveneens genoemd dat het stembiljet hanteerbaarder moet zijn bij het stemmen en sneller geteld moet kunnen worden. De Kiesraad raadt aan om de doeleinden van artikel 2 in dat licht nogmaals te bezien zodat de evaluatie ook betrekking heeft op de in de concepttoelichting genoemde doelen. De Kiesraad adviseert de in dit advies genoemde aandachtspunten in de evaluatie te betrekken.

Tot slot wijst de Kiesraad op de termijn van negen maanden voor het einde van de werkingsduur, waarvoor de evaluatie gereed moet zijn. Het is de vraag of deze termijn voldoende ruimte biedt om de regeling aansluitend aan de werkingsduur definitief in de Kieswet op te nemen, met de bevindingen uit de evaluatie als uitgangspunt. Het is wat de Kiesraad betreft onwenselijk om bij verkiezingen in die tussenperiode geen stembiljet in te kunnen zetten waarmee tot dan toe naar grote tevredenheid geëxperimenteerd is. Een mogelijke oplossing daarvoor is om het wettelijke evaluatiemoment te vervroegen.

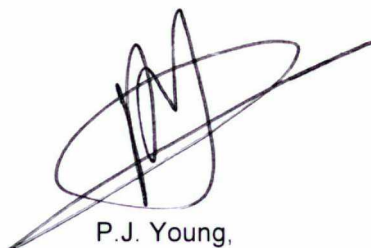
Slot

In aanloop naar een elektronisch telbaar stembiljet acht de Kiesraad het ontwerp van een kleiner stembiljet noodzakelijk. Beide ontwerpen kennen aandachtspunten die om maatregelen vragen. Met beide ontwerpen die in het conceptwetsvoorstel voor een tijdelijk experimentenwet nieuwe stembiljetten genoemd worden kan de Kiesraad instemmen, mits er zowel bij het houden van de experimenten als bij de daaropvolgende evaluatie aandacht is voor de in dit advies genoemde opmerkingen en voorstellen.

DE KIESRAAD,
voor deze,



J.G.C. Wiebenga,
voorzitter



P.J. Young,
secretaris-directeur