

Vergaderjaar 2012–2013

33 573

Tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om tijdens de komende verkiezingen te experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland en met een centrale opzet van de stemopneming. Het nieuwe model stembiljet is er op gericht dat de kiezers die vanuit het buitenland deelnemen aan de verkiezingen, het stembiljet eerder kan worden toegezonden alsook van de elektronische weg gebruik kan worden gemaakt. Daarmee krijgen ze meer tijd hun stembiljet terug te sturen.

Het voorstel om de stemopneming centraal op te zetten, houdt in dat de officiële stemopneming plaatsvindt op één of enkele locaties binnen een gemeente. Hierdoor wordt het mogelijk de stemopneming uniform en efficiënt uit te voeren. De controleerbaarheid en de transparantie van de stemopneming worden bevorderd, omdat kiezers en politieke partijen beter zicht kunnen hebben op het verloop van de stemopneming. Gemeenten willen graag de mogelijkheid krijgen om centraal te tellen.

De regering heeft overwogen in dit voorstel de mogelijkheid op te nemen te experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers in Nederland. Zij geeft er echter de voorkeur aan om toe te werken naar de mogelijke (her)invoering van elektronisch stemmen in het stemlokaal. Vanuit deze ambitie is het niet verantwoord te investeren in een nieuw model stembiljet alsmede in de technologie om deze stembiljetten elektronisch te tellen. Daarom ziet de regering in dit stadium af van deze experimenten. Experimenten met elektronisch stemmen in het stemlokaal worden evenwel niet in dit wetsvoorstel geregeld, omdat eerst moet worden bepaald aan welke eisen het elektronisch stemmen in het stemlokaal moet gaan voldoen. Dit traject wordt met spoed in gang gezet.

Wel zijn experimenten voorzien met een nieuw model stembiljet voor de kiezers die vanuit het buitenland stemmen. Het kunnen versturen van het stembiljet per mail naar deze kiezers is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie kan het stembiljet alleen per post worden verzonden als de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld.

De verzending per post neemt zodanig veel tijd in beslag dat voor een deel van de kiezers dan onvoldoende tijd resteert om tijdig het stembiljet terug te sturen. Het experiment draagt bij aan het streven van de regering om de procedures voor de kiezers die vanuit het buitenland stemmen te vergemakkelijken. Met het versturen van het stembiljet per mail zijn geen omvangrijke investeringen gemoeid. Ook als in de toekomst voor deze groep kiezers een andere vorm van stemmen wordt gekozen (zoals stemmen via internet) dan is het sturen van het stembiljet per mail naar de mening van de regering een betekenisvolle stap.

Experimenteren met centraal tellen is betekenisvol, omdat zo lang er gestemd wordt met papieren stembiljetten het nodig is om het tellen zo efficiënt mogelijk in te richten waarbij ook de transparantie en controleerbaarheid worden verbeterd.

De voorstellen in dit wetsvoorstel worden bij de komende verkiezingen in de vorm van een experiment uitgevoerd. In dit wetsvoorstel wordt een basis gelegd om van een aantal bepalingen in de Kieswet en het Kiesbesluit af te wijken die samenhangen met de invoering van een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland en een centrale opzet van de stemopneming. In een algemene maatregel van bestuur respectievelijk de daarop gebaseerde ministeriële regeling kan voor gemeenten die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn aangewezen en voor de kiezers in het buitenland worden afgeweken van de bepalingen in de Kieswet, het Kiesbesluit en de modellenregeling.

De toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst zal voor beide experimenten worden uiteengezet wat de achtergrond ervan is, welke doelen zijn gesteld, welke informatie al voorhanden is en wat de reikwijdte van de experimenten is (hoofdstukken 2 en 3). Vervolgens wordt beschreven waarom voor een experimentenwet is gekozen (hoofdstuk 4). Daarna wordt uiteengezet hoe dit wetsvoorstel een verantwoorde balans tussen de verschillende waarborgen in het kiesrecht behoudt (hoofdstuk 5). Tot slot wordt ingegaan op de voorlichting voor burgers (hoofdstuk 6), de administratieve en financiële lasten voor overheid en burger (hoofdstuk 7), de vormgeving van de evaluatie (hoofdstuk 8) en de adviezen uit de consultatie (hoofdstuk 9).

2. Experiment nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland

2.1 Achtergrond

Uit de evaluaties over het stemmen door kiezers buiten Nederland blijkt dat het tijdig ontvangen van het stembiljet op het juiste adres een knelpunt is voor de kiezers buiten Nederland bij het uitbrengen van hun stem.¹ Het huidige tijdstip van toezenden wordt bepaald door twee zaken. Ten eerste is productie en verzending van de stembiljetten pas mogelijk nadat de ingeleverde kandidatenlijsten onherroepelijk geldig zijn verklaard. Afhankelijk van het instellen van beroep tegen de geldigheid van kandidatenlijsten, betekent dit dat het stembiljet pas tussen de 5 à 3 weken voor de dag van stemming wordt toegestuurd. Ten tweede is het formaat van het stembiljet zó omvangrijk dat het onmogelijk is het stembiljet elektronisch te verzenden en door de kiezer te laten printen. Het stembiljet kan nu alleen per post worden toegezonden, waardoor het

¹ Het betreffen de evaluaties van de verkiezingen van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2009 en de leden van de Tweede Kamer in 2010 en 2012. Zie: Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 16, Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 25, respectievelijk Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 34.

risico ontstaat dat de stembescheiden niet (tijdig) aankomen. Dit betekent dat kiezers buiten Nederland relatief kort voor de stemming hun stembescheiden, waaronder het briefstembewijs en stembiljet, ontvangen, waardoor er weinig tijd is om deze stembescheiden terug te zenden. Dit leidt er toe dat een deel van de stembescheiden pas na de stemmingsdag door de briefstembureaus worden ontvangen.

In 2010 is de Kieswet aangepast om de mogelijkheid te hebben bij verkiezingen verschillende stembiljetten te kunnen vaststellen.² Op zichzelf bestaat voor het vaststellen van een ander stembiljet dus al een wettelijke grondslag. Bij het ontwerpen van nieuwe modellen blijkt evenwel dat het gebruik van een nieuw model niet mogelijk is zonder ook andere bepalingen van de Kieswet aan te passen. In de Kieswet is namelijk zeer nauwkeurig vastgelegd op welke wijze met de stembiljetten wordt gestemd, wat een geldige stem is en vooral hoe er moet worden geteld, met inbegrip van de regels ter zake van het stemmen per brief. Het is daarom onontkoombaar dat van sommige regels uit de Kieswet moet kunnen worden afgeweken, om de experimenten op een zinvolle wijze vorm te geven.

2.2 Doelstelling

Het doel van het experiment is beter te faciliteren dat de kiezers die vanuit het buitenland deelnemen aan de verkiezingen, tijdig hun stem kunnen uitbrengen. Een stembiljet dat eerder of langs elektronische weg naar de kiezer kan worden gezonden draagt daaraan bij. Het huidige stembiljet zou mogelijkerwijs wel per mail kunnen worden gezonden, echter geen kiezer zal het stembiljet (vanwege het formaat) kunnen printen. Eerdere verzending van het huidige stembiljet is niet mogelijk omdat op het stembiljet de namen van de lijsten en kandidaten vermeld staan, waardoor de stembiljetten pas geproduceerd en verzonden kunnen worden nadat deze onherroepelijk geldig zijn verklaard.

2.3 Onderzoek naar een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland

Na de verkiezing van de leden van de Tweede Kamerverkiezing in 2012 heeft een test plaatsgevonden met kiezers die vanuit het buitenland stemmen. Voor deze test is gebruik gemaakt van een model stembiljet waarbij de kiezer twee vakjes moet inkleuren – één vakje voor een lijst en één vakje voor een kandidaatsnummer.³ Er zijn in de test twee versies van dit model stembiljet gebruikt. Een versie waarbij de namen, nummers en logo's van de lijsten waren opgenomen en een versie waarbij alleen de nummers van de lijsten en de nummers van de kandidaten waren opgenomen. Bij deze laatste versie moesten de kiezers dus de kandidatenlijsten (op internet) raadplegen om zowel het lijstnummer als het kandidaatsnummer te zoeken. Deze laatste versie is geschikt om aan kiezers te sturen ruim voordat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld. Doel van de test was na te gaan of de kiezers er in slagen om het stembiljet goed te printen en om daarmee te stemmen.

Aan de test hebben meer dan 7000 personen deelgenomen die als kiezer waren geregistreerd voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 12 september 2012. De test heeft uitgewezen dat het printen van het toegestuurde stembiljet voor de personen die aan de test hebben meegedaan nagenoeg geen probleem oplevert. Slechts in enkele gevallen

² Kamerstukken // 2008/09, 30 569, nr. 7, blz. 6.

³ Verwezen wordt naar de ontwikkelde modellen van de nieuwe stembiljetten die eerder aan de Tweede Kamer zijn toegezonden. Zie: Kamerstukken // 2011/12, 33 000-VII, nr. 126.

is het nodig gebleken dat men daarbij ondersteuning nodig had of dat het downloaden en printen niet lukt. Ook blijkt uit de teruggestuurde stembiljetten dat slechts in enkele tientallen gevallen het stembiljet er anders uitziet dan het toegestuurde pdf-document. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat het kleiner of groter is afgedrukt of over 2 pagina's is geprint. In een enkel geval komt het voor dat op de print wel de lijstnummers zichtbaar zijn maar niet de namen van de lijst of dat de wel de vakjes voor het inkleuren van de kandidaten zijn afgedrukt maar niet het nummer. In circa twintig gevallen is op de print niet het gehele stembiljet afgedrukt. Ook bij deze afwijkingen is echter vast te stellen dat sprake is van het originele stembiljet en welke stem de kiezer heeft uitgebracht.

Een bijzonderheid is dat in circa 30 gevallen voor het printen van het stembiljet gebruikt is gemaakt van papier waar al eerder iets op was geprint, danwel papier waar informatie op is voorgedrukt (zoals de naam van een firma). In iets meer dan 10 gevallen stuurde de kiezer abusievelijk niet het stembiljet retour maar de uitgeprinte kandidatenlijst.

Het overgrote deel van de personen die aan de test hebben meegedaan, begrijpt dat om een geldige stem uit te brengen zij zowel een lijst als een kandidaat nummer moeten kiezen. Waar er met het geteste stembiljet een kwetsbaarheid ontstaat, is dat het gekozen kandidaatsnummer niet correspondeert met de naam van een kandidaat omdat de desbetreffende lijst minder kandidaten telt. Op het getest model van het stembiljet staat het maximaal aantal mogelijke kandidaatsnummers vermeld, te weten 80. In de test is gebruik gemaakt van fictieve lijsten en kandidaten. Mogelijk is dat van invloed geweest op de aandacht die is besteed in het controleren dat bij de gekozen lijst ook daadwerkelijk het de gekozen kandidaatsnummer voorkwam. De ervaring is namelijk dat bij echte verkiezingen het overgrote deel van de kiezers op de nummer 1 van de lijst stemt of op één van de hooggeplaatste kandidaten.

2.4 Reikwijdte van de experimenten

Het uitgangspunt bij een experiment met een ander stembiljet is dat het in beginsel plaatsvindt overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Het model van het stembiljet is overigens niet op wettelijk niveau vastgelegd maar in een ministeriële regeling. Echter, zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, is bij het ontwerpen van de nieuwe modellen gebleken dat het gebruik van een nieuw model niet mogelijk is zonder van bepalingen in de Kieswet af te wijken. In deze paragraaf wordt beschreven welke reikwijdte de experimenten zullen hebben en in hoeverre daarbij wordt afgeweken van de Kieswet. Tevens wordt aangegeven welke materie de regering voornemens is te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

Logo's van politieke groeperingen

Voor een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland kan gebruik worden gemaakt van de logo's van politieke groeperingen. Hierdoor wordt het stembiljet niet alleen tekstueel, maar ook visueel begrijpelijker voor kiezers. In dit wetsvoorstel zijn hierover regels gesteld. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 van dit wetsvoorstel.

Methode van stemmen

Het model waarmee de test voor de kiezers buiten Nederland is uitgevoerd, is veel kleiner dan het huidige stembiljet. Deze reductie is bereikt door van een kandidaat alleen het kandidaatsnummer en niet zijn naam te

vermelden. De kiezer moet twee keuzes maken. Eerst kiest hij een lijst, daarna een kandidaatsnummer. Deze manier van stemmen brengt het risico met zich mee dat de kiezer alleen een lijst kiest en geen kandidaat. De vraag die rijst, is of de stem die wel op een lijst maar niet op een kandidaat is uitgebracht, ongeldig moet worden verklaard. De regering acht het niet juist bij de experimenten deze consequentie te trekken. Allereerst moet worden voorkomen dat er een ongelijkheid ontstaat met kiezers die niet meedoen aan een experiment, te weten de kiezers in Nederland. Wanneer deze stem als ongeldig wordt aangemerkt, geldt voor de kiezer die meedoet aan het experiment een extra grond waarop zijn stem ongeldig wordt verklaard, ten opzichte van de kiezer die niet meedoet aan een experiment. Dat zou onwenselijk zijn. Daarnaast kan de kiezer aan de vormgeving van het stembiljet het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenen dat hij een keuze voor alleen een lijst mag maken. Als de kiezer daarop afgaat, alle voorlichting en instructies ten spijt, dan is het niet redelijk dat zijn stem ongeldig wordt verklaard. De regering is daarom voornemens bij de experimenten dergelijke stemmen geldig te verklaren. De regering is van oordeel dat de kiezer in dat geval heeft bedoeld zijn stem op de lijsttrekker uit te brengen, en daarom zal de regeling inhouden dat de stem wordt beschouwd als uitgebracht op de eerste kandidaat van de lijst waarop deze stem is uitgebracht.

Bij de experimenten zal ten behoeve van de evaluatie worden geregistreerd hoe vaak het voorkomt dat kiezers alleen een lijst kiezen en geen kandidaat. De uitkomsten daarvan kunnen worden betrokken bij de vraag of het wenselijk is deze systematiek in een definitieve regeling in de Kieswet vast te leggen.

Bij een experiment met een nieuw model van het stembiljet moet de kiezer goed worden voorgelicht over hoe hij zijn stem moet uitbrengen. De testen die zijn uitgevoerd en de testen die nog zullen volgen zijn er op gericht om de noodzakelijke voorlichting zo optimaal mogelijk te laten zijn bijvoorbeeld doordat er een mogelijkheid is om de kiezer feedback te geven over de wijze waarop hij in de testen het stembiljet heeft ingevuld. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het inrichten van een faciliteit waar de kiezer een proefstem kan uitbrengen op fictieve lijsten en kandidaten waarna de kiezer te horen krijgt of hij de stem op een correcte wijze heeft uitgebracht en zo niet waarom niet.

Uitvoeringstechnische aspecten

Een nieuw model stembiljet zal er toe leiden dat er regels komen voor het ter kennis brengen van de kandidatenlijsten, de vormgeving van stembiljetten, de gang van zaken bij de stemming voor de kiezers buiten Nederland en de werkwijze van het briefstembureau bij de stemopneming. Het nieuwe model stembiljet kan via e-mail aan de kiezers worden verzonden. Uit de testen is gebleken dat het stembiljet dat kiezers retour sturen zodanig is geprint dat het voor het stembureau «eenduidig» als het toegezonden stembiljet is te herkennen. Aan kiezers die niet over een e-mailadres beschikken, zal het stembiljet en de kandidatenlijst via de post worden verstuurd, zoals ook nu het geval is. Voor dit experiment is van belang dat er regels komen over het moment waarop de stembescheiden worden verstuurd en op welke wijze de kandidatenlijsten aan de kiezers buiten Nederland worden bekend gemaakt. Onder stembescheiden wordt verstaan: het briefstembewijs, de enveloppen om de stembescheiden terug te sturen en voorlichting over het stemmen. De regering is voornemens bij de experimenten deze stembescheiden ruim voor de dag van kandidaatstelling naar de kiezers te sturen. Het briefstembewijs en de enveloppen kunnen niet via e-mail aan

kiezers worden verstuurd. Deze zullen, zoals dat ook nu gebeurt, per post worden verzonden. Het briefstembewijs wordt – net als de stempas in Nederland – voorzien van een uniek nummer en echtheidskenmerken waarmee wordt voorkomen dat kiezers meer dan één keer hun stem kunnen uitbrengen. De kandidatenlijsten kunnen onder andere op internet worden geraadpleegd.

3. Experiment centrale stemopneming

3.1 Achtergrond

De handmatige stemopneming in het stemlokaal na sluiting van de stemming is een relatief tijdrovend proces dat moet worden uitgevoerd door stembureauleden die er vaak al een lange dag op hebben zitten en dus vermoeid zijn. Uit de evaluaties van de verkiezingen die sinds 2009 zijn gehouden, blijkt dat de gemeenten knelpunten ervaren met het handmatig tellen van de uitgebrachte stemmen door de stembureaus.⁴ Deze knelpunten zijn onder meer dat de stembureaus de stemopneming niet op uniforme wijze, conform de gegeven instructie, uitvoeren. Een ander knelpunt is dat het regelmatig voorkomt dat gemeenten bij het inleveren van het proces-verbaal door de voorzitter van het stembureau of bij het verwerken van de resultaten van de stemopneming tot de conclusie komen dat de processen-verbaal niet helemaal kloppen. De Kieswet bevat evenwel geen regeling om in dit geval de stemopneming van het stembureau te corrigeren, aangezien alleen het centraal stembureau of het vertegenwoordigend orgaan tot een hertelling kan besluiten. Eerder heeft de Kiesraad geadviseerd dat de burgemeester, respectievelijk het hoofd- of centraal stembureau de bevoegdheid moet krijgen in dit soort situaties tot ambtshalve correcties over te gaan. De regering meent echter dat een ambtshalve correctie, zonder dat opnieuw wordt geteld, niet wenselijk is, omdat niet automatisch duidelijk is van welke vergissing sprake is.⁵

Naar aanleiding van de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 is toegezegd te bezien of een centrale opzet van de stemopneming in de toekomst mogelijk zou moeten worden.⁶ Bij die verkiezingen vond namelijk in de gemeente Rotterdam een centrale hertelling van alle uitgebrachte stemmen plaats. Op een centrale locatie kan de stemopneming uniform en onder toezicht worden georganiseerd zodat beter kan worden verzekerd dat de stemopneming efficiënt, controleerbaar en transparant plaatsvindt.

3.2 Doelstellingen

Met de introductie van een centrale stemopneming beoogt de regering het telproces efficiënter, betrouwbaarder, transparanter en dus beter controleerbaar te laten verlopen. Door de stemopneming niet langer in de stemlokalen te doen maar op een centrale locatie, kunnen veel van de knelpunten die zich momenteel rondom de tellingen voordoen worden voorkomen. Zo wordt het mogelijk beter toezicht te houden op het uitvoeren van de tellingen waardoor deze op meer uniforme wijze plaatsvinden en kan direct besloten worden opnieuw te tellen als bij de verwerking blijkt dat bij de stemopneming een fout is gemaakt. Ook wordt het proces transparanter en beter te controleren voor kiezers, politieke partijen en de media. Het is immers makkelijker om de stemopneming op één centrale locatie te observeren dan alle stemlokalen in de gemeente te

⁴ Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 25

⁵ Kamerstukken // 2011/12, 33 265, nr. 7.

⁶ Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 21.

moeten bezoeken. Verder maakt een centrale stemopneming het mogelijk om de telling te laten verrichten door personen die niet al een vermoeiende werkdag achter de rug hebben. Ook nu de regering de mogelijkheid van herinvoering van elektronisch stemmen in het stemlokaal onderzoekt, wordt het wenselijk geacht ervaring op te doen met een centrale stemopneming. Zolang er gestemd wordt met papieren stembiljetten is het immers nodig is om het tellen zo efficiënt mogelijk in te richten waarbij de transparantie en controleerbaarheid kan worden verbeterd.

3.3 Ervaringen met centraal tellen

Zoals hierboven is beschreven, is in Rotterdam bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 een grootschalige hertelling uitgevoerd. Uit het rapport van de Rekenkamer van Rotterdam die toezicht heeft gehouden op deze hertelling blijkt dat het proces van hertellen goed was georganiseerd en goed is verlopen.⁷

Buiten Nederland komt het centraal tellen in verschillende landen voor. Zo is het in België gebruikelijk om niet in het stemlokaal maar in een zogenaamd stemopnemingsbureau te tellen. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland vindt de stemopneming plaats op één of meer centrale locaties binnen de gemeenten. In het Verenigd Koninkrijk kan de gemeente bepalen of de stemopneming al dan niet direct aansluitend op de stemming plaatsvindt. In andere landen, waaronder de Scandinavische landen, vindt een eerste, voorlopige telling op partijniveau plaats in het stemlokaal maar vinden de definitieve tellingen op kandidaatsniveau op een later moment, veelal de volgende dag, op centrale locaties plaats.⁸ Voordeel is in al deze gevallen dat de telling kan worden verricht met «verse» krachten en dat eventuele telfouten worden herkend en hersteld. Bedacht moet worden dat andere vaardigheden noodzakelijk zijn dan voor de werkzaamheden van een stembureaulid gedurende de dag van de stemming. Daar kan bij de werving van de personen die moeten tellen rekening mee worden gehouden.

3.4 Reikwijdte van de experimenten

Het uitgangspunt bij een experiment met centrale stemopneming is dat het in beginsel plaatsvindt overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Voor zover dat noodzakelijk kan zijn, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om op onderdelen van de Kieswet af te wijken. In deze paragraaf wordt beschreven welke materie de regering voornemens is te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

In het kader van de experimenten is het voornemen een regeling te ontwerpen waarbij het stembureau een voorlopige telling op lijstniveau uitvoert in het stemlokaal. Daardoor kan op de avond van de stemming een voorlopige verkiezingsuitslag bekend worden gemaakt. Overigens zijn ook nu de voorlopige uitslagen die door de media worden gepresenteerd na sluiting van de stembussen veelal gebaseerd op de tellingen op lijstniveau.

Het is niet de verwachting dat een voorlopige telling in het stemlokaal het risico vergroot dat stembiljetten zoek raken. Ten slotte kunnen stembiljetten tijdens de huidige tellingen in het stemlokaal ook zoek raken. In dit verband moet worden onderstreept dat in het stemlokaal slechts een voorlopige telling plaats vindt. De definitieve telling op kandidaatsniveau

⁷ Rekenkamer Rotterdam, *Uitgeteld. Toezicht hertelling stemmen gemeenteraadsverkiezing Rotterdam 2010*, www.rotterdam.nl (zoek op: *uitgeteld*).

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 000-VII, nr. 126 (bijlage).

kan leiden tot kleine aanpassingen tussen de lijsten, namelijk als het stembureau fouten heeft gemaakt bij de voorlopige telling.

Centrale stemopneming vergt een regeling voor het vervoer van de stembiljetten en andere bescheiden naar de tellocatie. Dit moet uiteraard met voldoende waarborgen omgeven zijn om te voorkomen dat stembiljetten in het ongereede raken. De stembiljetten zullen in een af te sluiten stembus worden vervoerd. De kans dat tijdens het vervoer stembussen kwijt zullen raken acht de regering gering. Thans komt dat tijdens het vervoer van de stembussen immers ook nauwelijks voor. Wel is het gevolg als het zich zou voordoen groter dan in de huidige situatie. Immers nu telt het stembureau in het stemlokaal niet alleen het aantal stemmen dat is uitgebracht op de lijsten, maar ook op welke kandidaten er is gestemd.

Moedwillige fraude tijdens het vervoer van de stembiljetten wordt belemmerd door de voorlopige telling in het stemlokaal. Dergelijke fraude zal namelijk worden opgemerkt als er een (aanzienlijk) verschil is tussen de voorlopige telling in het stemlokaal en de definitieve telling door het gemeentelijk stembureau.

Het vervoeren van alle stembussen naar de centrale locatie en het uitvoeren van de tellingen daar vergt een goede organisatie en administratie, om te voorkomen dat stembussen abusievelijk niet of dubbel worden geteld. De hiermee verbonden risico's zijn vergelijkbaar met het huidige proces van het verzamelen en invoeren van alle processen-verbaal. Gemeenten plegen elk stembureau een uniek nummer toe te kennen zodat duidelijk is of een bepaald stembureau wel of niet is meegeteld.

Als desondanks stembiljetten zoek raken, zal de procedure gelden die daar nu ook voor geldt (bijvoorbeeld als stembiljetten verloren gaan doordat een brandende lucifer in de stembus is gegooid). Het is dan aan het vertegenwoordigend orgaan om te besluiten of dit moet leiden tot een herstemming voor de kiezers die hierdoor zijn geraakt. In dit verband kan aan de hand van de voorlopige telling worden ingeschat hoe groot het effect had kunnen zijn op de definitieve verkiezingsuitslag.

De centrale stemopneming moet goed georganiseerd en aangestuurd worden. Hiervoor wordt op gemeentelijk niveau een «gemeentelijk stembureau» ingesteld. Alle tellers werken onder verantwoordelijkheid van dit gemeentelijk stembureau. Het is dit stembureau die van elk van de stembussen het resultaat vaststelt. Mocht het gemeentelijk stembureau van oordeel zijn dat bij de telling van een stembus mogelijk fouten zijn gemaakt, dan kan het opdracht geven die stembus en de bijbehorende stempassen nogmaals te tellen. Pas als het gemeentelijk stembureau er zeker van is dat de stemopneming juist is uitgevoerd, maakt het proces-verbaal van de stemopneming voor die gemeente op.

De bevoegdheden van het gemeentelijk stembureau laten onverlet dat het centraal stembureau kan besluiten tot een officiële hertelling, indien een ernstig vermoeden bestaat dat zodanige fouten zijn gemaakt bij de stemopneming dat deze van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn.

4. Noodzaak van experimenteren

Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om bij wijze van experiment op onderdelen af te wijken van de geldende regels en procedures van de Kieswet, ten einde het ontwikkelen van een nieuw beleid rondom het stembiljet en de telling mogelijk te maken. In het algemeen geldt dat de regering terughoudend met de figuur van een experimentenwet wil omgaan. Experimenten kunnen tenslotte leiden tot spanning met het

gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Hoewel door dit wetsvoorstel de Kieswet in hoofdzaak blijft gelden, zal in bepaalde gemeenten en voor de kiezers buiten Nederland een ander dan het in de Kieswet neergelegde proces worden gevolgd. Aan deze keuze liggen met name twee overwegingen ten grondslag. Ten eerste is het niet verstandig bij verkiezingen risico's te nemen door dusdanige ingrijpende wijzigingen definitief (in één keer) in te voeren, omdat de parlementaire democratie afhankelijk is van het goede verloop van verkiezingen. Ook al vinden vooraf testen plaats, acht de regering het nodig eerst in de praktijk de effecten te ondervinden. Testen kunnen, hoe grondig ook uitgevoerd, namelijk nooit de werkelijkheid volledig simuleren. Ten tweede is het van belang dat in de experimenten ervaring wordt opgedaan met de consequenties voor de organisatie van de verkiezing. Bij het invoeren van een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland en een centrale opzet van de stemopneming is het noodzakelijk uiterst zorgvuldig te werk te gaan. Er zijn allerlei aspecten waar rekening mee moet worden gehouden en er zijn belanghebbenden die bij de uiteindelijke keuze moeten worden betrokken. Allereerst natuurlijk de kiezers, maar ook de gemeenten en de leden van de stembureaus die de stemopneming moeten verrichten. Verder moet het centraal stembureau kunnen vaststellen dat de verkiezing (inclusief het tellen) goed is verlopen. Voor de politieke groeperingen die aan de verkiezingen meedoen is het van belang dat de lijsten op het stembiljet herkenbaar voor de kiezers worden weergegeven.

Het voornemen is bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 in een beperkt aantal gemeenten te experimenteren met de centrale stemopneming. Bij de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2014 kan ook worden geëxperimenteerd met het nieuwe model stembiljet voor de kiezers buiten Nederland. Bij de experimenten wordt vastgesteld in hoeverre neveneffecten zijn opgetreden.

Daarmee wordt het mogelijk een doeltreffende regeling van technische, administratieve en organisatorische eisen te ontwerpen. Overigens kan bij invoering ook in de instructies aan gemeenten en voorlichting aan de kiezers buiten Nederland rekening worden gehouden met de ervaringen die bij de experimenten zijn opgedaan. Het argument om reeds op dit moment dit wetsvoorstel in procedure te brengen, is dat het anders niet mogelijk is te kunnen experimenteren bij de gemeenteraadsverkiezingen en van de leden van het Europees Parlement in 2014. Dat zou de regering een gemiste kans vinden.

In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen ingebouwd, die voorkomen dat in zeer ruime mate zou kunnen worden geëxperimenteerd buiten enige parlementaire betrokkenheid om. Het wetsvoorstel clausuleert de materie waarmee kan worden geëxperimenteerd, staat enkel gecontroleerde delegatie toe en is tijdelijk van aard.

De clausulering van de materie waarmee kan worden geëxperimenteerd, is als volgt vormgegeven. Allereerst is in artikel 2 van het wetsvoorstel het doel en de functie van de experimenten omschreven. De experimenten kunnen niet betrekking hebben op doelen die hier buiten vallen. Verder is in artikel 3 geregeld dat de experimenten in beginsel plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Hiervan kan slechts worden afgeweken op het naast lagere niveau van het bepaalde bij en krachtens de onderdelen van de Kieswet die specifiek in dat artikel zijn beschreven. Daarbij wordt niet alleen aangegeven van welke artikelen mag worden afgeweken, maar ook welke functie die afwijkingen mogen hebben. Voor een inhoudelijke beschrijving van deze clausulering wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

De parlementaire betrokkenheid bij de experimenteerregeling is verzekerd doordat de algemene maatregel van bestuur zal worden «voorgehangen» bij de Tweede en de Eerste Kamer. Ook op gemeentelijk niveau is de democratische betrokkenheid verzekerd, doordat in een gemeente pas aan een experiment uitvoering kan worden gegeven, nadat de gemeenteraad daarmee heeft ingestemd. Voor de kiezers buiten Nederland is er niet een dergelijke betrokkenheid van een gemeenteraad voorzien. Hoewel de gemeente Den Haag momenteel verantwoordelijk is voor uitvoering van het stemmen door kiezers buiten Nederland, worden deze kiezers niet vertegenwoordigd door de Haagse gemeenteraad. Zij hebben alleen stemrecht voor de leden van Tweede Kamer en het Europees Parlement. Dit was overigens ook zo geregeld bij de Experimentenwet Kiezen op Afstand voor het experiment met internetstemmen.

De tijdelijke aard van het wetsvoorstel komt tot uitdrukking in de horizonbepaling van artikel 8. De wet vervalt met ingang van 1 januari 2018. Het streven is dat er experimenten kunnen plaatsvinden bij de verkiezingen van de gemeenteraden en het Europees Parlement in 2014 en bij de provinciale statenverkiezingen van 2015. Indien daartoe aanleiding is kan ook bij de (reguliere) verkiezing van de Tweede Kamer in maart 2017 experimenten worden gehouden, waarbij met de ervaringen bij de vorige experimenten rekening wordt gehouden. Tevens is dan voldoende tijd om zo nodig een eventuele voorziening in de Kieswet te regelen.

Tot slot volgt uit het wetsvoorstel dat er op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen experimenten plaatsvinden. De regering acht het niet wenselijk deze mogelijkheid open te stellen, vanwege de legislatieve terughoudendheid die ten aanzien van deze openbare lichamen wordt nagestreefd.

5. Waarborgen in het kiesrecht

Bij een voornemen tot wijziging van het verkiezingsproces moet worden gezorgd voor een zorgvuldige afweging van de waarborgen in het kiesrecht. De Adviescommissie herinrichting verkiezingsproces benadrukt de volgende waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.⁹ De commissie heeft daarbij gesteld dat het in de praktijk niet mogelijk aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Er moet altijd naar een balans worden gezocht waarbij de waarborgen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat geldt ook bij deze experimenten.

De experimenten met een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland versterken de toegankelijkheid van verkiezingen voor deze doelgroep. Daar staat tegenover een mogelijke vergroting van het risico dat de uniciteit van de stem in gevaar komt. Op dit moment ontvangt een kiezer namelijk slechts één stembiljet dat vanwege het formaat moeilijk is te kopiëren. Bij het experiment ontvangt de kiezer het stembiljet via de mail en zou hiervan meerdere prints kunnen maken, daarop zijn stem uitbrengen en deze terugsturen. Om dit risico tegen te gaan ontvangt de kiezer per post, net als nu het geval is, één briefstembewijs. Het briefstembewijs is vergelijkbaar met een stempas, en zal worden voorzien van echtheidskenmerken en een uniek nummer. Het briefstembewijs moet de kiezer ondertekenen en samen met het stembiljet terugsturen om een geldige stem uit te kunnen brengen. Voorafgaand aan de stemopneming controleert het stembureau het briefstembewijs, en de handtekening op

⁹ «Stemmen met vertrouwen», Rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007).

het briefstembewijs met de handtekening op het registratieformulier van de kiezer.

Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de kiezer éénmaal een stem uitbrengt. Vanwege deze controle wordt het risico voor de waarborg van de uniciteit beperkt, terwijl anderzijds door het versturen van het stembiljet per mail de toegankelijkheid wordt vergroot.

De experimenten met een centrale opzet van de stemopneming versterken de waarborgen transparantie en controleerbaarheid, omdat het proces van het tellen van de stembiljetten gestructureerd en uniform kan worden ingericht. Tevens wordt transparanter op welke wijze bij de stemopneming over de geldigheid van een stem wordt besloten. Op een centrale locatie is het voor de kiezers, politici en media toegankelijker om de stemopneming bij te wonen. In de huidige situatie kunnen zij weliswaar ook de stemopneming waarnemen maar dat gebeurt in de praktijk weinig, doordat de stemopneming versnipperd plaatsvindt in de vele stemlokalen. Ook kan bij stemopneming op een centrale locatie eenvoudig assistentie worden verleend als dat noodzakelijk is. Telfouten kunnen daardoor beter worden voorkomen en sneller worden gedetecteerd. Dat komt de kwaliteit van de stemopneming ten goede.

Dat is wenselijk, omdat uit eerder onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gebleken dat stembureauleden zich nu niet altijd aan de instructies houden voor de stemopneming.¹⁰ Dat is ook vastgesteld door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.¹¹ Het experiment met een centrale stemopneming is er mede voor bedoeld om dat probleem aan te pakken.

Aan de centrale stemopneming zijn ook risico's verbonden. Een risico is dat stembiljetten in het ongereede raken tijdens het noodzakelijke vervoer van de stembiljetten naar de centrale locatie. Bijvoorbeeld doordat de auto waarin het vervoer plaatsvindt, betrokken raakt bij een ongeluk of wordt overvallen. De regering acht het risico op dergelijke calamiteiten gering. Bovendien zijn vergelijkbare risico's nu ook al aanwezig. Zo kunnen stembiljetten verloren gaan in het stemlokaal wegens brand, of kan het stemlokaal worden overvallen. Een tweede risico bij het vervoer van stembiljetten betreft het risico op fraude. Tijdens het vervoer zijn de stembiljetten immers aan het oog van het stembureau onttrokken en ontstaat de mogelijkheid om de stembus bij te vullen met ingevulde stembiljetten of stembiljetten te verwijderen.

De regering acht dit risico gering. Allereerst wijst de regering erop dat het vervoeren van stembiljetten voor de (definitieve) stemopneming in veel landen om ons heen gebruikelijk is (België, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de Scandinavische landen). In deze landen zijn in dit opzicht geen excessen bekend. Bovendien wijst de regering erop dat het vullen van de stembus met geprepareerde biljetten, zo blijkt uit de internationale praktijk, zich ook kan voordoen in het stemlokaal. De waarborg integriteit zal naar oordeel van de regering door een centrale stemopneming dan ook niet verminderen. Daar komt bij dat er verschillende maatregelen worden ingebouwd, die voorkomen dat eventuele fraude onopgemerkt blijft. Ten eerste zal in het stemlokaal een eerste, voorlopige telling op lijstniveau plaatsvinden. Daarmee wordt reeds een aanwijzing gekregen over de voorlopige uitslag. In geval er sprake is van significante afwijkingen, kan het vertegenwoordigend orgaan besluiten tot een hernieuwde stemming (een nieuwe stemopneming zal in dit geval vermoedelijk geen soelaas bieden). Ten tweede wordt de stembus afgesloten, voordat het vervoer plaatsvindt. Het vervoer zal goed moeten zijn georganiseerd met het oog op mogelijke risico's. Overigens is het voornemen van de regering dat het vervoer zal plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van

¹⁰ Kamerstukken // 2009/10, 31 142, nr. 25.

¹¹ Kamerstukken // 2012/13, 31 142, nr. 34 (bijlage).

het college van burgemeester en wethouders. Zij kunnen nadere maatregelen treffen om fraude te voorkomen. Een derde risico is dat bij de stemopneming de stembiljetten van verschillende stembussen vermengd raken. De regering meent dat dat risico beperkt is, omdat een goed georganiseerd telproces dat kan voorkomen. Overigens is dat risico ook nu al aanwezig, bijvoorbeeld als meerdere stembureaus één stemlokaal delen.

6. Voorlichting

Voor zover het experiment betrekking heeft op de kiezers buiten Nederland, zullen deze langs verschillende wegen worden geïnformeerd. Dat zal gebeuren door middel van de testen die zullen worden gehouden, als zij zich registreren als kiezer buiten Nederland en in de voorlichtingscampagne voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Voor experimenten met het centraal tellen zal het vooral gaan om instructie aan de gemeenten die gaan experimenteren. Zij zullen ook hun kiezers moeten informeren over het feit dat in de betreffende gemeente de stemopneming centraal zal plaatsvinden.

7. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

Voor kiezers buiten Nederland betekent het experiment met een nieuw model stembiljet vooral meer zekerheid over de tijdige ontvangst van het stembiljet waardoor de kiezer meer tijd heeft om zijn stem uit te brengen. Dit zal gepaard gaan met een kleine lastenverzwaring voor deze groep, omdat het stembiljet dat zij (per post of elektronisch) toegestuurd krijgen geen namen van kandidaten zal bevatten zoals dat wel op het huidige stembiljet het geval is. Hiervoor zullen zij een website moeten raadplegen op het moment dat de kandidatenlijsten definitief zijn. Voor kiezers die niet over internet beschikken zal de mogelijkheid blijven bestaan om een kandidatenlijst toegestuurd te krijgen. De tijd die het raadplegen van de kandidatenlijsten via internet (of een via email toegestuurd pdf-document) kost, weegt echter naar oordeel van de regering op tegen de mogelijkheid die de kiezer hierdoor krijgt om zijn stembescheiden eerder terug te sturen waardoor de kans dat zijn stem kan worden meegenomen in de uitslagbepaling toeneemt.

Een centrale stemopneming zal in de gemeenten die daaraan deelnemen leiden tot een andere organisatie van dit proces. Er zullen één of enkele centrale locaties moeten worden ingericht voor de stemopneming en ook het vervoer van de stembiljetten en andere bescheiden naar deze locatie(s) zal moeten worden geregeld. Het voordeel voor deze gemeenten is vooral dat het telproces beter gecontroleerd kan verlopen. Op dit moment regelen veel gemeenten per stembureau drie extra tellers om de tellingen tijdig te kunnen afronden. Het voornaamste verschil is dus dat deze tellers niet langer in het stemlokaal worden ingezet maar op een centrale locatie. In hoeverre dit tot extra kosten voor gemeenten zal leiden, kan momenteel nog niet goed worden ingeschat. Voor de eerste experimenten zullen, als de experimenten leiden tot extra kosten, de extra kosten voor rekening komen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor de stembureauleden betekent het experiment dat zij minder tijd aan het tellen moeten besteden. Zij voeren hooguit een voorlopige telling op lijstniveau uit.

8. Evaluatie

De beperkte werkingsduur van de experimentenwet brengt met zich mee dat er uiteindelijk beslissingen dienen te worden genomen over het vervolg. Daarvoor is een evaluatieverplichting in dit wetsvoorstel opgenomen, die verzekert dat deze evaluatie ten minste drie maanden voor het einde van de werkingsduur wordt gehouden. Bij de evaluatie vormen de doelstellingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel het uitgangspunt. De evaluatie van de experimenten moet vaststellen in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt en welke andere effecten de experimenten hebben gehad.

De criteria voor de evaluatie worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Bij experimenten met een centrale stemopneming moet hierbij worden gedacht aan hoe lang de stemopneming heeft geduurd, hoe vaak het noodzakelijk is geweest om de stemmen opnieuw te tellen en de reden daarvoor, en welke bezwaren er zijn gemaakt bij de stemopneming. Voor het experiment met de kiezers in het buitenland moet gedacht worden aan hoeveel tijd de kiezer heeft gehad om te stemmen en of de gegeven voorlichting voldoende is geweest om goed met het nieuwe stembiljet te kunnen stemmen.

De evaluatie zal verder in kaart brengen wat de kosten zijn geweest. Uiteindelijk wordt mede aan de hand van de evaluatie een besluit genomen of het wenselijk is de maatregelen definitief in wetgeving neer te leggen.

Daarnaast zullen tussentijdse evaluaties worden gehouden na elke verkiezing waarbij is geëxperimenteerd en zal hierover aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Deze evaluaties kunnen bijvoorbeeld aanleiding zijn om de vormgeving van het stembiljet aan te passen, andere regels te stellen voor vervoer van de stembescheiden of het proces van stemopneming anders in te richten.

9. Advisering¹²

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Nederlandse vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Allen staan positief tegenover het wetsvoorstel.

De VNG en de NVvB vragen in hun advies aandacht voor het voorgenomen tijdspad. Beiden verzoeken bij de gemeenteraadsverkiezingen 2014 een nieuw model stembiljet landelijk in te voeren. De regering heeft echter overwogen, overigens conform de wens van VNG en NVvB, eerst onderzoek te doen naar het elektronisch stemmen in het stemlokaal. Daarom is besloten in dit stadium af te zien van experimenten met een nieuw model stembiljet voor de kiezers in Nederland. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Het tweede punt waarvoor zowel de VNG als de NVvB aandacht vragen, betreft het centraal tellen. De VNG en NVvB staan hier positief tegenover. Wel vragen beiden om betrokken te worden bij de uitwerking. Dat zal gebeuren.

Daarnaast vraagt de NVvB aandacht voor de tijd die het invoeren van de tellingen van de stembureaus kost in het geautomatiseerde systeem van uitslagverwerking en stelt dat als (de volgende dag) centraal geteld wordt

¹² De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de termijn voor de definitieve vaststelling van de verkiezingsuitslag moet worden uitgesteld. Het wetsvoorstel maakt afwijking van deze bepalingen in de Kieswet mogelijk. Bij de nadere uitwerking van de experimenten in de algemene maatregel van bestuur zal worden gezien of dit noodzakelijk is.

Tot slot stelt de NVvB een andere formulering voor van artikel 2 van het wetsvoorstel. Dit advies is gevolgd.

De Kiesraad adviseert het onderwerp en de doelstelling(en) van de te houden experimenten nader in de wet te concretiseren. De regering deelt de visie van de Kiesraad dat bij experimenteerregelingen het onderwerp en de doelstelling zo concreet mogelijk worden geformuleerd. Hieraan is in artikel 2 van het wetsvoorstel recht gedaan; daar staat duidelijk wat het onderwerp is van de experimenten en wat de doelstellingen zijn. Het wetsvoorstel heeft tot doel om het huidige model stembiljet aan te passen zodat het eerder aan kiezers buiten Nederland kan worden toegestuurd. Daarnaast wordt het centraal tellen mogelijk gemaakt. Dit moet bijdragen aan de zorgvuldigheid van het proces en tevens de betrouwbaarheid van de uitslag ten goede komen.

De Kiesraad heeft tevens geadviseerd te verduidelijken wanneer de experimenten als succesvol worden beschouwd en na elke verkiezing te evalueren. Hij vraagt zich tevens af waarom in de evaluatie bepaling sprake is van de toevoeging «anders dan een experiment». De regering bedoelt hiermee dat in het evaluatieverslag een standpunt wordt opgenomen in hoeverre de maatregelen, die bij de experimenten zijn gehouden, worden opgenomen in definitieve wetgeving. De memorie van toelichting is op deze punten verduidelijkt.

De Kiesraad heeft in zijn advies opgemerkt dat van tevoren een inschatting moet worden gemaakt van de te verwachten effecten van de experimenten en dat de organisatorische en beheersmatige effecten van tevoren bekend dienen te zijn. Voor zover relevant en mogelijk, zijn in de memorie van toelichting effecten waarvan thans duidelijk is dat ze kunnen optreden, beschreven. Echter, er kunnen onvoorziene effecten zijn, die pas bij de experimenten duidelijk worden. Dat is ook een van de redenen waarom het wenselijk is experimenten te houden voordat tot landelijke invoering wordt besloten. Het is immers onmogelijk, hoe uitgebreid en diepgaand de testen zijn, om volledig de werkelijkheid in testen te simuleren.

De Kiesraad adviseert minimumvereisten op te nemen waaraan de bij experimenten in te zetten voorzieningen moeten voldoen. Dit advies is overgenomen.

De Kiesraad stelt tevens in zijn advies voor om in het wetsvoorstel een kader op te nemen voor het gebruik van digitale hulpmiddelen bij het stem- en telproces. De Kiesraad vraagt ook om in te gaan op de vraag waarom niet met andere voorzieningen zoals voor het elektronisch stemmen wordt geëxperimenteerd.

Het kader voor dit wetsvoorstel is het experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland en het centraal tellen van stembiljetten. Daarnaast zal de regering onderzoek doen naar elektronisch stemmen in het stemlokaal en de mogelijkheden voor kiezers buiten Nederland om via internet te stemmen. Pas nadat de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn en de randvoorwaarden/eisen die hieraan moeten worden verbonden zijn geformuleerd, is het mogelijk een dergelijk kader te ontwikkelen en een wettelijke voorziening te treffen om elektronisch stemmen mogelijk te maken.

De Kiesraad schrijft dat hij in artikel 3 van het ontwerpvoorstel de mogelijkheid mist om af te wijken van (onderdelen van) hoofdstuk G, H en I van de Kieswet. Hij stelt dat deze afwijking nodig is om de registratie van logo's te kunnen verrichten in de procedure voor registratie van aanduidingen. Daarnaast kan de registratie van foto's van kandidaten worden ingepast in de kandidaatstellingsprocedure. De regering is inderdaad voornemens de procedure als zodanig op te zetten, waarbij de regering overigens aantekent dat er geen voorziening wordt getroffen voor de registratie van foto's van kandidaten. Het stembiljet dat voor kiezers buiten Nederland wordt voorgesteld, maakt namelijk geen gebruik van foto's. Een afwijking van de hoofdstukken G, H en I van de Kieswet is evenwel niet nodig. Er vindt namelijk geen afwijking van de huidige procedure plaats, maar slechts een aanvulling daarop. De regering heeft er overigens wel voor gekozen de procedure hiervoor in hoofdlijnen op te nemen in dit wetsvoorstel. Daardoor kan namelijk de afwijkende (verkorte) beroepsprocedure tegen beslissingen over deze registraties op wettelijk niveau worden vastgesteld en is het niet nodig bij algemene maatregel van bestuur – buiten de formele wetgever om – af te wijken van de regels over rechtsbescherming zoals die zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

In het eerste lid van dit artikel staat de grondslag voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te besluiten bij een stemming of stemopneming te experimenteren. In het besluit om te experimenteren moet de minister aangeven tijdens welke verkiezing wordt geëxperimenteerd. Dit kunnen de verkiezingen van de leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Tweede Kamer, het Europees Parlement en – formeel ook – de Eerste Kamer zijn. Het artikel biedt ook de ruimte te experimenteren tijdens een herindelingsverkiezing.

De ruimte om te experimenteren wordt begrensd door een doel- en functieomschrijving. Een experiment kan worden gehouden met als doel dat kiezers buiten Nederland het stembiljet eerder dan nu het geval is kan worden toegezonden of dat gebruik kan worden gemaakt van de elektronische weg. Daarnaast kan een experiment worden gehouden met als doel de invoering van een centrale stemopneming op gemeentelijk niveau. De functie daarvan moet zijn dat de efficiency, transparantie en controleerbaarheid van de vaststelling van de uitslag wordt bevorderd. In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gemeenten kan aanwijzen waar een experiment wordt gehouden. Voorwaarde daarbij is dat de betrokken gemeenteraad instemt met dergelijk experiment. Op deze wijze is de lokale democratie betrokken bij een experiment, en heeft een beslissende stem of een experiment plaatsvindt. Uit dit lid volgt dat de aanwijzing van een gemeente als experimenteergebied geldt voor die gemeente als geheel. Er is geen mogelijkheid om slechts in een deel van een gemeente te experimenteren.

De minister kan overigens zelfstandig besluiten om experimenten met de kiezers buiten Nederland te houden. Die bevoegdheid volgt rechtstreeks uit het eerste lid van dit artikel. Het tweede lid houdt niet in dat – omdat burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag op dit moment het uitvoerend orgaan zijn voor de kiezers buiten Nederland – aan de gemeenteraad van Den Haag om instemming moet worden gevraagd voor een experiment. Uiteraard zal bij een experiment met de kiezers buiten Nederland afstemming plaatsvinden met het college van B&W van Den Haag.

De bekendmaking van het besluit om te experimenteren geschiedt overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Het besluit van de minister wordt in de Staatscourant geplaatst. De gemeenteraden van de aangewezen gemeenten maken hun besluit om in te stemmen met een experiment bekend in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

Tot slot wordt in dit artikel geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorzieningen aanwijst die bij een experiment worden gebruikt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen aan deze voorzieningen nadere eisen worden gesteld.

Artikel 3

Eerste en tweede lid

In dit artikel is het uitgangspunt neergelegd dat de experimenten in beginsel plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. De regels daarvoor worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Het uitvoeren van de experimenten is evenwel niet mogelijk als niet op onderdelen van de Kieswet kan worden afgeweken. Bijvoorbeeld de wijze waarop het nieuwe model stembiljet wordt gebruikt, kan verschillen ten opzichte van het huidige stembiljet. Daarom wordt in dit artikel de mogelijkheid gecreëerd om van de Kieswet af te wijken. Er kan van de bepalingen bij of krachtens de Kieswet worden afgeweken op het naast lagere niveau. Een afwijking van de Kieswet geschiedt daardoor alleen bij algemene maatregel van bestuur. Een afwijking van het Kiesbesluit geschiedt bij ministeriële regeling.

Om te voorkomen dat in zeer ruime mate zou kunnen worden geëxperimenteerd, is in het tweede lid van dit artikel de grondslag hiervoor geclausuleerd. Er is vermeld van welke onderdelen van de Kieswet kan worden afgeweken en welke functie die afwijking mag hebben. Hierbij is rekening gehouden met het wetsvoorstel tot Wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Kamerstukken // 2011/12, 33 268). De grondslagen zijn zodanig gekozen, dat tevens is voorzien in de samenloop met dit wetsvoorstel. In het tweede lid is niet opgenomen dat kan worden afgeweken van hoofdstuk V van de Kieswet. Dat betekent dat er geen experiment kan worden gehouden als het vertegenwoordigend orgaan besluit tot een herstemming, bedoeld in artikel V 6 Kieswet. Daardoor worden bij een herstemming de normale stembiljetten gebruikt en geldt de gebruikelijke wijze van tellen.

De artikelen E 4 tot en met E 10 en E 11, derde en vierde lid.

Ten behoeve van een centrale stemopneming worden gemeentelijke stembureaus ingesteld. Dat betekent dat moet kunnen worden afgeweken van de huidige structuur in hoofdstuk E: stembureau – hoofdstembureau – centraal stembureau. Daarvoor moet van deze artikelen worden afgeweken.

Artikel E 4: Als voornoemd wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt, kunnen bij experimenten regels gelden voor de incompatibiliteiten bij stembureauleden. Daarbij kunnen andere regels voor de training worden gesteld, die zijn toegespitst op de nieuwe telwijze.

Artikel E 5 tot en met E 10 en E 11, derde en vierde lid: de rol van het hoofdstembureau zou bij een experiment kunnen vervallen. Het gemeen-

telijk stembureau kan de taak krijgen om de telling van de stemmen voor zijn gemeente uit te voeren. Het is mogelijk dat het deze uitslag direct doorgeeft aan het centraal stembureau, die dan voor de kieskring de uitslag zal vaststellen. In dat geval zijn deze artikelen niet van toepassing bij een experiment.

De artikelen J 20, M 6 tot en met M 12 en M 14 tot en met M 17.

Deze artikelen hebben betrekking op het verzenden en retourneren van bescheiden, het briefstembewijs, de wijze waarop de stem wordt uitgebracht, de werkwijze en samenstelling van het briefstembureau, de inrichting van het briefstembureaulokaal, en de gang van zaken bij de ontvangst en het openen van retourenveloppen. De procedure hiervoor zal worden afgestemd op het nieuwe model stembiljet voor kiezers in het buitenland.

De artikelen J 1, vierde lid, de hoofdstukken N en O, en de artikelen P 1, P 21, derde lid, en P 22.

Deze artikelen regelen de procedure voor het tellen van de stemmen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Door het experimenteren met een centrale stemopneming, moet van deze procedure kunnen worden afgeweken. De taken van het stembureau kunnen worden beperkt tot een voorlopige telling op lijstniveau ten behoeve van een voorlopige uitslag. De rol van de burgemeester bij de uitslagvaststelling kan vervallen. De officiële telling kan een dag later worden verricht door het gemeentelijk stembureau.

Artikel J 1, vierde lid: de officiële stemopneming vindt waarschijnlijk een dag later plaats.

Hoofdstuk N: dit hoofdstuk beschrijft gedetailleerd hoe de stemopneming na de stemming plaatsvindt door de stembureaus en briefstembureaus.

Als een centrale stemopneming plaatsvindt door het gemeentelijk stembureau zal deze procedure anders worden ingericht. Daarvoor is het nodig van de bepalingen in dit hoofdstuk af te wijken.

Hoofdstuk O: dit hoofdstuk kan buiten toepassing worden gelaten voor een experiment, indien de rol van het hoofdstembureau vervalt bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag.

Artikel P 21, derde lid: op grond van artikel P 21, derde lid juncto artikel N 8, eerste lid, beslist het centraal stembureau bij een hertelling over de geldigheid van een stem van kiezers buiten Nederland overeenkomstig de wijze als beschreven in artikel N 7 van de Kieswet. Bij een experiment met een nieuw model stembiljet zal de geldigheid van een stem echter anders worden vastgesteld en moet op dit punt kunnen worden afgeweken van de Kieswet.

Artikel P 22: het proces-verbaal zal anders worden ingericht als het centraal stembureau bij een experiment tevens de verkiezingsuitslag voor een kieskring vaststelt.

De artikelen Y 2, Y 22 tot en met Y 23, Y 24 en Y 39.

Door af te wijken van deze artikelen wordt het mogelijk dat een experiment ook tijdens de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement kan worden gehouden.

Derde lid

Dit lid regelt dat het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur vier weken aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. De Tweede en Eerste Kamer hebben daardoor de mogelijkheid opmerkingen over het ontwerp te maken en daarover met de minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties van gedachten te wisselen. Daarmee is de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud bij dit besluit verzekerd.

Vierde lid

Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad wordt in dit lid expliciet vastgelegd dat het gebruik van voorzieningen geen afbreuk mag worden gedaan aan waarborgen van het verkiezingsproces. Voor elke voorziening geldt dat deze ten minste het geheime karakter van de stemming voldoende moet waarborgen, alsook de transparantie, controleerbaarheid en betrouwbaarheid van de verkiezing.

Artikel 4

Met het nieuwe model stembiljet kan de mogelijkheid worden geboden daarbij de logo's van politieke groeperingen te gebruiken. Dit artikel regelt hoe in dat geval de registratie van deze logo's plaatsvindt.

Een logo van een politieke groepering wordt geregistreerd in hetzelfde register als waarin de aanduiding van die politieke groepering is geregistreerd. Het centraal stembureau beslist op het verzoek om een logo te registreren, of het geregistreerde logo te wijzigen. Politieke groeperingen worden overigens niet verplicht hun logo te registreren. Indien zij dat niet doen, wordt op het stembiljet geen logo van de partij getoond.

Bij de procedure van de registratie, en de criteria die het centraal stembureau daarbij hanteert, wordt nauw aangesloten op de reeds in de Kieswet neergelegde voorziening omtrent de registratie van een aanduiding van een politieke groepering.

Zo moet het verzoek om een logo te registreren uiterlijk de tweeëntwintigste dag voor de kandidaatstelling zijn gedaan, zodat een eventuele beroepsprocedure daartegen tijdig kan worden afgerond. Ook bij het beoordelen van een registratieverzoek hanteert het centraal stembureau dezelfde eisen als bij de registratie van een aanduiding. Een logo mag namelijk niet strijdig zijn met de openbare orde, lijken op een al door het centraal stembureau geregistreerd logo, tot verwarring leiden, of anderszins misleidend zijn. Het logo mag ook niet lijken op een logo van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de registratie van aanduidingen een jurisprudentielijn ontwikkeld, waaronder het merkenrecht. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om dezelfde afwijzingsgronden op te nemen bij een verzoek om registratie van een logo van een politieke groepering. Daarmee is beoogd dat de uitvoeringsorganisaties die beslissen op een registratieverzoek van een logo, maar ook de kiezers en politieke groeperingen, kunnen putten uit de doctrine die zich bij de registratie van aanduidingen reeds heeft uitgekristalliseerd. De regering heeft niet het oogmerk om in het kader van deze experimentwet de jurisprudentie te sturen ter zake van de registratie van aanduidingen dan wel voor de registratie van logo's andere grenzen te trekken.

Een extra eis is evenwel dat een logo alleen kan worden geregistreerd als ook de aanduiding van die politieke groepering is geregistreerd. Er moet voorkomen worden dat op een kandidatenlijst alleen een logo van een groepering staat, en geen aanduiding. Dat zou namelijk tot verwarring kunnen leiden bij kiezers.

Derhalve wordt het logo van een politieke groepering geschrapt als de aanduiding van de politieke groepering wordt geschrapt. Feitelijk houdt dit in dat de registratie vervalt – conform artikel G 1, zevende lid – als de politieke groepering heeft opgehouden te bestaan, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden, of als voor de laatstgehouden verkiezing geen geldige kandidatenlijst is

ingeleverd. Het logo kan overigens ook op verzoek van de politieke groepering worden geschrapd.

Verder is – net als bij de registratie van aanduidingen – geregeld dat een logo bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement niet geheel of in de hoofdzaak overeen mag stemmen met een logo van een andere politieke groepering die ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is geregistreerd of waarbij is verzocht om registratie.

De registratie van een logo in principe permanent is. Als het logo van een politieke groepering in het register van een centraal stembureau is geregistreerd, hoeft die groepering bij een volgende verkiezing niet nogmaals een registratieverzoek bij dat centraal stembureau te doen. Tegen de beslissing van het centraal stembureau omtrent de inschrijving van een logo in het register, staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt uit artikel 6, eerste en derde lid, van dit wetsvoorstel. Bovendien gelden – net als bij de registratie van politieke groeperingen – dezelfde verkorte termijnen als bedoeld in artikel G 5 van de Kieswet.

Tot slot kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de wijze waarop een logo moet worden overgelegd. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld elektronische aanlevering, het bestandstype, de afmeting en andere technische specificaties.

Artikel 5

In dit artikel is geregeld dat de experimenten worden geëvalueerd en daarover verslag wordt gedaan aan de Tweede en Eerste Kamer. De nadere criteria, aan de hand waarvan deze evaluatie wordt gedaan, zullen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Met deze criteria kan worden bepaald in hoeverre de doelstellingen van het experiment zijn behaald, en of landelijke invoering wenselijk is.

Artikel 6

Eerste en derde lid

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 4.

Tweede lid

Op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel wijst de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gemeenten aan die meedoen aan een experiment. Daarvoor is de instemming van de betrokken gemeenteraad vereist. Net als bij de Experimentenwet Kiezen op Afstand zal het besluit hiertoe wordt uitgezonderd van bezwaar en beroep. Een besluit om te experimenteren wordt relatief kort voor het experiment genomen en het is dan onwenselijk als eventuele beroepsprocedures verwarring brengen over hoe de verkiezingen in die gemeente plaatsvinden. In dat geval zou ook de gemeente zich niet goed kunnen voorbereiden op het uitvoeren van de verkiezing.

Vanwege de ruime discretionaire bevoegdheid van de minister om te beslissen tot een experiment heeft een beroepsprocedure ook weinig toegevoegde waarde. Daarbij verzekert de betrokkenheid van de gemeenteraad dat de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit van de minister worden getoetst.

Artikel 7

Op het moment dat deze wet vervalt, regelt dit artikel dat ook de bijzondere beroepsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht wordt geschrapt. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 8.

Artikel 8

In dit artikel komt de tijdelijke aard van het wetsvoorstel tot uitdrukking. De wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2018.

Voor wat betreft de inwerkingtreding wordt van afgeweken van de vaste verandermomenten. Nu wordt beoogd bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 experimenten uit te voeren, is het wenselijk dat zo snel mogelijk hierover duidelijkheid bestaat. Daarom treedt het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking, en wordt een vast verandermoment niet afgewacht. Het streven is dus dat er experimenten kunnen plaatsvinden bij de verkiezingen van de gemeenteraden en het Europees Parlement in 2014 en bij de provinciale statenverkiezing van 2015. Indien daartoe aanleiding is, kan ook bij de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2017 een experiment worden gehouden, waarbij met de ervaringen bij de vorige experimenten rekening wordt gehouden. Tevens is dan tijd om zo nodig een eventuele voorziening in de Kieswet te regelen.

In het tweede lid is erin voorzien dat zodra deze experimentenwet vervalt op 1 januari 2018, ook de bijzondere beroepsprocedure, zoals die via het voorgestelde artikel 6 wordt neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, wordt geschrapt.

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