

Vergaderjaar 2015–2016

34 288

Wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2015 en het nader rapport d.d. 11 september 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2015, no. 2015001117, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de mogelijkheid om tijdens de komende verkiezingen te experimenteren met een nieuw model stembiljet in het stemlokaal. Er heeft in 2014 een experiment plaatsgevonden met dit nieuwe stembiljet voor kiezers in het buitenland. Naar aanleiding van de resultaten daarvan wordt nu voorgesteld de experimenten uit te breiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht met betrekking tot de uitsluiting van de mogelijkheden om te experimenteren op de openbare lichamen BES aanpassing van het voorstel aangewezen, alsmede met betrekking tot de inrichting van het stemlokaal en de uitkomsten van de evaluatie van het experiment in 2014 aanvulling van de toelichting gewenst.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 juni 2015, nr. 2015001117, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. BES-eilanden

De toelichting stelt dat er geen experimenten zullen plaatsvinden op de openbare lichamen BES, in verband met de legislatieve terughoudendheid.² De Afdeling wijst erop dat deelname aan het experiment voor gemeenten vrijwillig is en alleen mogelijk is indien de gemeenteraad hierover een besluit heeft genomen. Indien het voorstel de mogelijkheid opent voor de openbare lichamen om te experimenteren, zal dat evenzeer slechts op grond van vrijwillige deelname plaats kunnen vinden. Daarom valt niet in te zien waarom het toestaan van experimenten op de BES op gespannen voet zou staan met de legislatieve terughoudendheid.

Daar komt bij dat een stembiljet met logo's van politieke partijen of foto's van kandidaten dat op grond van het voorstel gebruikt kan worden meer aansluit bij de stembiljetten die gebruikt werden op de openbare lichamen voor de herstructurering van het Koninkrijk.³ Eerder heeft de regering aangegeven te zullen onderzoeken wat de mogelijkheden zouden zijn om ook na de herstructurering symbolen van politieke partijen op de stembiljetten voor de BES mogelijk te maken.⁴ Hierbij is ook nadrukkelijk gewezen op het aangekondigde onderzoek met de nieuwe stembiljetten.⁵ Gelet daarop ligt het juist voor de hand om experimenten daarmee toe te staan.

Ten derde zal op basis van de experimenten besloten worden of overgegaan zal worden tot definitieve invoering van een nieuw stembiljet. Op het tijdstip dat wordt overgegaan tot een definitieve invoering zal dit ook gelden voor de openbare lichamen. Ook om die reden is het wenselijk om reeds gedurende het experiment te bezien of invoering hiervan op de openbare lichamen kan leiden tot de gewenste effecten. Uit de toelichting blijkt overigens ook niet of over de voorgestelde keuze overleg heeft plaatsgevonden met de bestuurscolleges van de BES.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande, na overleg met de bestuurscolleges van de BES, het houden van experimenten met een nieuw stembiljet voor de openbare lichamen mogelijk te maken en het voorstel op dit punt aan te passen.

1. BES-eilanden

Bij de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk is een periode van legislatieve terughoudendheid afgesproken. Uitgangspunt is dat nieuwe wet- en regelgeving alleen wordt ingevoerd indien daar een noodzaak toe is.⁶ Bij nieuwe wetgeving moet deze noodzaak uitdrukkelijk worden gemotiveerd tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid. Experimenteerwetgeving brengt met zich dat voor een bepaalde groep slechts tijdelijk wetgeving van toepassing wordt die afwijkt van de geldende wetgeving. Daaruit vloeien lasten voort voor het ambtelijk apparaat – waaronder het voorlichten van burgers, het opleiden van ambtenaren en het uitvoeren van een evaluatie. Het bijzondere karakter van experimentenwetgeving sluit derhalve in beginsel niet goed aan op het uitgangspunt van de legislatieve terughoudendheid.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, De keuze voor experimenten.

³ Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 3, blz. 2.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 3, blz. 11 en Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 15, blz. 22.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 31 142, nr. 27, blz. 21.

⁶ Kamerstukken I 2011/12, 33 000 VII, C.

Daar komt bij dat vóór de herstructurering van het Koninkrijk op Bonaire, Sint Eustatius en Saba al symbolen van politieke partijen op de stembiljetten stonden, wat betekent dat burgers en instanties betrokken bij het verkiezingsproces, met het gebruik van symbolen van politieke partijen meer vertrouwd kunnen zijn. Dat is ook een reden waarom het nu niet nodig wordt geacht Caribisch Nederland in de experimenten te betrekken. Met experimenten in gemeenten in Europees Nederland kunnen de hypothesen die hieraan ten grondslag liggen in voldoende mate worden getoetst. Bovenstaande neemt uiteraard niet weg dat – indien de experimenten met het nieuwe stembiljet leiden tot landelijke invoering – er bijzondere aandacht zal zijn voor de invoering daarvan op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. Inrichting stemlokaal

De toelichting gaat in op drie modellen stembiljetten die bij de experimenten zouden kunnen worden gebruikt.⁷ De regering is voornemens bij algemene maatregel van bestuur in eerste instantie te regelen dat gebruik zal worden gemaakt van model 1. Mocht uit de evaluatie hiervan blijken dat dit model stembiljet minder geschikt is, dan kan worden overwogen te experimenteren met de andere twee modellen.⁸ Bij het gebruik van de modellen 2 en 3 pakt de kiezer het stembiljet van de partij van zijn keuze uit een uitstalling. De toelichting stelt dat bij de inrichting van deze uitstalling de privacy van de kiezer gewaarborgd dient te worden.⁹

De Afdeling merkt op dat het hier niet zozeer de privacy van de kiezer betreft, maar het stemgeheim. In zoverre zou de toelichting aangepast moeten worden. Vanwege het belang van het stemgeheim is het aangewezen dat de inrichting van het stemlokaal bij gebruik van deze twee modellen op zijn minst in de aangekondigde algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd. Het verdient de voorkeur om dit uitdrukkelijk in de toelichting bij het voorstel te vermelden, niet alleen in zijn algemeenheid,¹⁰ maar ook specifiek daar waar het gaat om de uitstalling van de stembiljetten.¹¹

De Afdeling adviseert de toelichting op grond van het bovenstaande aan te vullen.

2. Inrichting stemlokaal

De toelichting over de inrichting van het stemlokaal is aangevuld overeenkomstig het advies van de Afdeling.

3. Uitkomsten evaluatie kiezers buiten Nederland

Met betrekking tot de uitkomsten van de evaluatie van het gebruik van het nieuwe stembiljet door kiezers buiten Nederland maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Ongeldige stemmen

De toelichting stelt dat het nieuwe stembiljet begrijpelijk is voor de kiezers in het buitenland en wijst in dat verband op een daling van het aantal ongeldige stemmen bij de verkiezingen van het Europees parlement op

⁷ Toelichting, paragraaf 2.3, Reikwijdte van de experimenten.

⁸ Toelichting, paragraaf 2, De uitstalling.

⁹ Toelichting, paragraaf 2, De uitstalling.

¹⁰ Zoals gebeurt in de toelichting aan het einde van paragraaf 2.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2, De uitstalling.

De Afdeling wijst erop dat het bij de verkiezingen van het Europees parlement voor het eerst voor kiezers in het buitenland was toegestaan om het stembiljet in te vullen met zwart, blauw of groen schrijfmateriaal, naast het bestaande rode schrijfmateriaal.¹³ De bedoeling van deze verruiming was het aantal ongeldige stemmen vanuit het buitenland te verkleinen. Om de effecten van het experiment met het nieuwe stembiljet daadwerkelijk te kunnen bepalen dienen de effecten van de verruiming van het gebruikte schrijfmateriaal ook inzichtelijk gemaakt te worden. Alleen op die manier is duidelijk welke daling van het aantal ongeldige stemmen toegerekend kan worden aan het nieuwe stembiljet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen

b. Lijststemmen

De Afdeling heeft eerder gewezen op de mogelijke gevolgen van het aanmerken als geldige stem van een stembiljet waarop alleen de keuze voor een partij is gemaakt en niet die voor een kandidaat.¹⁴ De toelichting bij het voorstel stelt dat dit bij de verkiezingen in 2014 in enkele gevallen is gebeurd.¹⁵ Het is wenselijk bij het vervolgen van het experiment te bezien of deze gevallen afnemen naarmate het nieuwe stembiljet vaker wordt gebruikt en kiezers meerdere malen voorlichting hebben ontvangen over de correcte wijze van invullen of niet. Om die reden adviseert de Afdeling in de toelichting het aantal gevallen exact te vermelden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met de exacte gegevens.

3. Uitkomsten evaluatie kiezers buiten Nederland

Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement is inderdaad voor het eerst kiezers toegestaan om ook het stembiljet met zwart, blauw en groen in te vullen. Dat heeft waarschijnlijk bijgedragen aan een verminderd aantal ongeldige stemmen. Echter, tegelijkertijd met het doorvoeren van deze maatregel is aan kiezers gevraagd met een heel nieuw stembiljet te stemmen. Het feit dat het aantal ongeldige stemmen onder de kiezers die vanuit het buitenland hebben gestemd nog nooit zo laag is geweest kan naar de mening van het kabinet worden geconcludeerd dat het nieuwe stembiljet is begrepen en goed bruikbaar is. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De briefstembureaus hebben bij de afgelopen verkiezing van de leden van het Europees parlement niet bijgehouden hoe vaak het is voorgekomen dat alleen een lijst is ingevuld. Van de briefstembureaus is wel vernomen dat dit een enkele keer is voorgekomen. Bij komende experimenten zal worden onderzocht hoe vaak het voorkomt dat een kandidaat wel een lijst, maar geen kandidaat kiest.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, Inleiding.

¹³ Wet van 3 juli 2013 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, Stb. 2013, 289.

¹⁴ Advies van de Afdeling advisering van 18 januari 2013 over het voorstel van wet houdende tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (W04.12.0500/I), Kamerstukken II 2012/13, 33 573, nr. 4, blz. 8–9. Zie ook het advies van de Kiesraad van 22 april 2015 over het voorliggende voorstel.

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 Het stemmen met het nieuwe stembiljet.

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, te regelen dat de nadere regels – over de eisen waaraan foto's van kandidaten moeten voldoen en de registratie van een foto – worden gesteld bij ministeriële regeling in plaats van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dergelijke voornamelijk technische normen lenen zich beter voor regeling bij ministeriële regeling, net zoals dat het geval is in het huidige artikel 4 betreffende de wijze waarop het logo van een politieke groepering wordt overgelegd. Tevens zijn enkele redactionele aanpassingen de memorie van toelichting aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.15.0200/I

- In artikel I, onder A, in het nieuwe onderdeel c van artikel 2, eerste lid, de woorden «voor in het stemlokaal» vervangen door: «ten behoeve van het gebruik in het stemlokaal».