

Vergaderjaar 2015–2016

34 288

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om tijdens de komende verkiezingen te experimenteren met een nieuw model stembiljet in het stemlokaal. De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Experimentenwet) biedt al een basis om experimenten te houden met een nieuw model stembiljet voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 is voor het eerst geëxperimenteerd met een nieuw stembiljet dat per mail aan de kiezers in het buitenland kon worden gezonden. De evaluatie van dit experiment¹ heeft uitgewezen dat het nieuwe stembiljet begrijpelijk is voor de kiezers in het buitenland. Dit blijkt uit het zeer geringe aantal ongeldige stemmen: 0,23%.² Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2012 en 2010 waren respectievelijk 0,6% en 3,6% van de uitgebrachte briefstemmen nog ongeldig.³ Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement in 2009, was 4,2% van de uitgebrachte briefstemmen ongeldig. Uit de evaluatie blijkt ook dat de briefstembureaus (de stembureaus die speciaal zijn ingesteld voor het tellen van de briefstemmen uit het buitenland) hebben geconstateerd dat het nieuwe stembiljet makkelijker en sneller te tellen is.

¹ Kamerstukken // 2014/15, 31 142, nr. 46, blz. 6 en 7, en bijlage 10.

² Bij de verkiezing van de leden van het Europese parlement in 2014 is tevens voor het eerst kiezers toegestaan om ook het stembiljet met zwart, blauw en groen in te vullen. Dat heeft waarschijnlijk ook 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.

³ De daling in ongeldige stemmen tussen 2010 en 2012 kan worden verklaard doordat er in 2012 extra zichtbaar op het stembiljet was vermeld dat er gebruik moest worden gemaakt van rood schrijfmateriaal (toen nog de verplichte kleur).

Naar aanleiding van deze uitkomsten heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) opgeroepen⁴ om ook experimenten in de stemlokalen mogelijk te maken met een nieuw model van het stembiljet. De gemeenten willen dergelijke experimenten zo snel mogelijk uit kunnen voeren, omdat met het nieuwe model van het stembiljet de last van het stembureau bij het tellen van de stemmen wordt verminderd. Door het kleinere formaat van de nieuwe stembiljetten is het stembiljet namelijk overzichtelijker en gaat het tellen van de stemmen daardoor makkelijker en sneller. Deze oproep is recent weer herhaald tijdens een hoorzitting van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. De regering heeft instemmend op deze oproep gereageerd en besloten de Experimentenwet aan te passen om experimenten met nieuwe stembiljetten mogelijk te maken.

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 het stemmen in het stemlokaal in Nederland. In een algemene maatregel van bestuur respectievelijk de daarop gebaseerde ministeriële regeling kan voor gemeenten die door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn aangewezen worden afgeweken van de bepalingen in de Kieswet, het Kiesbesluit en de Kiesregeling. De toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de achtergrond, doelstellingen en de reikwijdte toegelicht (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt beschreven waarom voor een experimentenwet is gekozen (hoofdstuk 3). Daarna wordt uiteengezet hoe dit wetsvoorstel een verantwoorde balans tussen de verschillende waarborgen in het kiesrecht behoudt (hoofdstuk 4). Tot slot wordt ingegaan op de voorlichting voor burgers (hoofdstuk 5), de administratieve en financiële lasten voor overheid en burger (hoofdstuk 6), de vormgeving van de evaluatie (hoofdstuk 7) en de adviezen uit de consultatie (hoofdstuk 8).

2. Achtergrond, doelstellingen en reikwijdte

2.1 Achtergrond

Het Ministerie van BZK heeft in 2012 een onderzoek- en testtraject in gang gezet om nieuwe modellen van het stembiljet te ontwikkelen. Het doel daarvan was na te gaan of er nieuwe modellen te ontwerpen zijn die enerzijds makkelijker en sneller zijn te tellen en anderzijds toegankelijker zijn voor kiezers, dus waarmee kiezers beter zelfstandig kunnen stemmen. In 2012 is de rapportage over dit onderzoek- en testtraject aan de Tweede Kamer gezonden.⁵ In de rapportage zijn drie modellen van stembiljetten uitgewerkt en zijn de uitkomsten van de testen, zowel teltesten als stemtesten, met deze modellen weergegeven. Naar aanleiding van deze uitkomsten heeft de Minister van BZK besloten om met één van de modellen te gaan experimenteren voor de kiezers die vanuit het buitenland stemmen. Dit model, in de rapportage aangeduid als model 1, was namelijk het meest geschikt om per mail aan de kiezers in het buitenland te verzenden.

Begin 2013 is besloten om de mogelijkheid te onderzoeken om opnieuw elektronisch stemmen te introduceren in het stemlokaal. Daarom is de reikwijdte van de Experimentenwet die op dat moment werd voorbereid, beperkt tot het houden van experimenten met een nieuw model stembiljet voor kiezers die vanuit het buitenland stemmen.⁶ De Experimentenwet

⁴ <https://www.nvzb.nl/publiciteit/nieuws/experiment-nieuw-stembiljet>.

⁵ Kamerstukken // 2011/12, 33 000-VII, nr. 126.

⁶ Kamerstukken // 2012/13, 33 573, nr. 4.

biedt derhalve thans geen basis voor het houden van experimenten in een stemlokaal. Inmiddels heeft de commissie Onderzoek elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal haar advies uitgebracht.⁷ Het kabinet heeft in maart 2014 en vervolgens in februari 2015 geoordeeld over de haalbaarheid van de voorstellen die deze commissie heeft gedaan.⁸ Het kabinet is van mening dat de door de commissie voorgestelde wijze van stemmen met gebruikmaking van een stemprinter en het elektronisch tellen van de papieren stembiljetten een meerwaarde kan hebben. Een meerwaarde die tot uiting kan komen in enerzijds een groter aantal kiezers dat zelfstandig, dus zonder hulp van een andere persoon, een stem kan uitbrengen. Anderzijds kan de meerwaarde zijn dat het elektronisch tellen van de papieren stembiljetten sneller verloopt en dat er weinig telfouten worden gemaakt bij het tellen. Het kabinet heeft geconstateerd dat het realiseren van de voorstellen van de commissie evenwel complex is en vooralsnog omgeven is met (te) veel onzekerheden. Daarenboven is het kostbaar omdat het hoge investeringskosten vergt en de kosten per verkiezing zeer aanzienlijk stijgen. Als gevolg hiervan is nog niet besloten om de voorstellen van de commissie over te nemen. Wel vindt het kabinet dat, gelet op de mogelijk meerwaarde van het voorstel van de commissie,⁹ het de moeite waard is om een volgende stap te zetten en na te gaan of het mogelijk is om onzekerheden weg te nemen en de complexiteit te verminderen. Opgemerkt wordt dat, als op een later moment het kabinet zou besluiten tot de invoering van elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, de realisatie daarvan waarschijnlijk enkele jaren zal duren.¹⁰ Daarom heeft het kabinet het besluit heroverwogen om de reikwijdte van de Experimentenwet te beperken tot alleen experimenten met een nieuw stembiljet voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen.¹¹ Daarbij heeft de oproep van de gemeenten, verwoord in de brief van de Nederlands Vereniging voor Burgerzaken, om te kunnen experimenteren met een nieuw model stembiljet dat makkelijker kan worden geteld zwaar meegewogen. Dat geldt ook voor de positieve uitkomsten van het experiment bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014. Zoals blijkt uit de evaluatie van dat experiment is het nieuwe model van het stembiljet dat bij dat experiment is gebruikt goed bruikbaar. Daarnaast hebben de gemeenten er terecht op gewezen dat ook al zou de wijze van stemmen en tellen worden ingevoerd als voorgesteld door de commissie Onderzoek elektronisch stemmen en tellen, er rekening mee moet worden gehouden dat er een papieren stembiljet nodig is. Immers de situatie zou zich dan kunnen voordoen dat de systemen om te stemmen en te tellen niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze niet gecertificeerd zijn. In dat geval dient er een terugvaloptie te zijn, dus een papieren stembiljet waar de kiezer zijn keuze op maakt. Een nieuw model stembiljet heeft dus ook een toegevoegde waarde indien op een later moment zou worden besloten om elektronisch stemmen en/of tellen in het stemlokaal in te voeren.

2.2 Doelstellingen

De ontwikkeling en invoering van een nieuw stembiljet moeten leiden tot een beter hanteerbaar stembiljet, waardoor het tel- en stemproces verbetert. Twee doelstellingen staan centraal. Deze vormen het uitgangspunt van de experimenten.

⁷ Kamerstukken // 2013/14, 33 829, nr. 1.

⁸ Kamerstukken // 2013/14, 33 829, nr. 3 en Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 6.

⁹ Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 6.

¹⁰ Brief van de Commissie Elektronisch stemmen in het stemlokaal, blz. 3 (Bijlage bij Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 6).

¹¹ Kamerstukken // 2014/15, 31 142, nr. 46, blz. 6 en 7.

Het eerste doel is dat met het nieuwe stembiljet de telling makkelijker en dus sneller verloopt. Er zijn teltesten gedaan met drie ontwerpmodellen van nieuwe stembiljetten. De uitkomsten van deze teltesten zijn opgenomen in de rapportage die in oktober 2013¹² aan de Tweede Kamer is gezonden. Uit die testen blijkt dat het handmatig tellen van deze nieuwe stembiljetten meer dan de helft minder tijd kost dan het handmatig tellen van de huidige stembiljetten. De gemeente Den Haag heeft dit bij het experiment dat is gehouden bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 ook ervaren. De briefstembureaus die door de gemeente Den Haag waren ingesteld om de stemmen van kiezers uit het buitenland te tellen hebben een hele duidelijke verbetering geconstateerd bij het tellen van het nieuwe stembiljet. Door het kleinere formaat van het stembiljet kan het tellen makkelijker worden georganiseerd en verliep het tellen beduidend sneller. De waardering door de leden van de briefstembureaus voor het nieuwe stembiljet was ook positief.

Het makkelijker en daardoor ook sneller kunnen tellen van de stembiljetten vindt de regering van belang. Het tellen van de stembiljetten komt immers na een lange dag waar de leden van de stembureaus al inspannend werk hebben moeten verrichten. Verlichten van de last van het stembureau is dus waardevol. Daarnaast zal een makkelijker te tellen stembiljet leiden tot een meer gestructureerde telling waardoor de kans op het maken van fouten kan worden verminderd. Dat bevordert de betrouwbaarheid van de telling.

Het tweede doel is om waar mogelijk de toegankelijkheid van het stembiljet te verbeteren voor kiezers. Het gebruik van logo's van politieke groeperingen en mogelijk ook foto's van kandidaten op het stembiljet kan daaraan bijdragen voor kiezers die laaggeletterd zijn. Daarnaast biedt het kleinere formaat van het stembiljet mogelijkheden om hulpmiddelen te ontwikkelen voor het gebruik van het stembiljet voor kiezers met een visuele beperking. Dat is met het huidige stembiljet niet mogelijk gebleken. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld een mal waarop voelbare informatie staat die te gebruiken is door kiezers met visuele beperkingen. Dergelijke hulpmiddelen worden ook in andere landen¹³ gebruikt. Duitsland is daar een voorbeeld van.

2.3 Reikwijdte van de experimenten

In deze paragraaf wordt beschreven welke reikwijdte de experimenten zullen hebben en in hoeverre daarbij wordt afgeweken van de Kieswet. Tevens wordt aangegeven wat de regering voornemens is te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Uiteraard kan in de uitwerking van deze nadere regels nog blijken dat de precieze regeling afwijkt van de schetsen die in deze toelichting zijn gegeven.

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. De wetgever heeft in de grondslag hiervoor, artikel J 20 van de Kieswet, de ruimte open gelaten dat bij een verkiezing verschillende stembiljetten worden ingezet.¹⁴ Op zichzelf bestaat voor het vaststellen van een ander stembiljet dus al een wettelijke grondslag. Desalniettemin is in de Kieswet nauwkeurig vastgelegd op welke wijze de stembiljetten dienen te worden ingevuld en vooral hoe er moet worden geteld. Het is daarom onontkoombaar dat van

¹² Kamerstukken // 2013/14, 31 142, nr. 37.

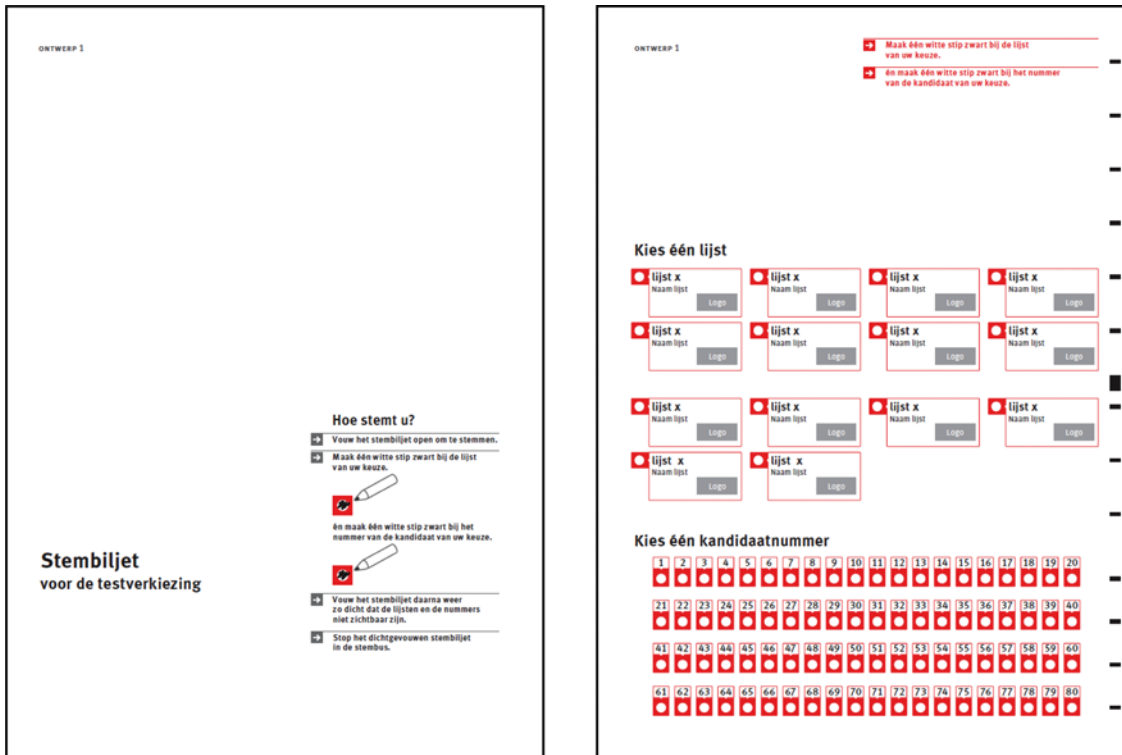
¹³ Kamerstukken // 2011/12, 33 000-VII, nr. 126 (Bijlage).

¹⁴ Kamerstukken // 2008/09, 30 569, nr. 7, blz. 6.

sommige regels uit de Kieswet moet kunnen worden afgeweken om de experimenten op een zinvolle wijze vorm te geven.

De regering is voornemens bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat op basis van dit wetsvoorstel kan worden geëxperimenteerd met de modellen stembiljetten die zijn weergegeven in de rapportage die in 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹⁵ Hierna is toegelicht hoe dit bij de verschillende modellen is uitgewerkt.

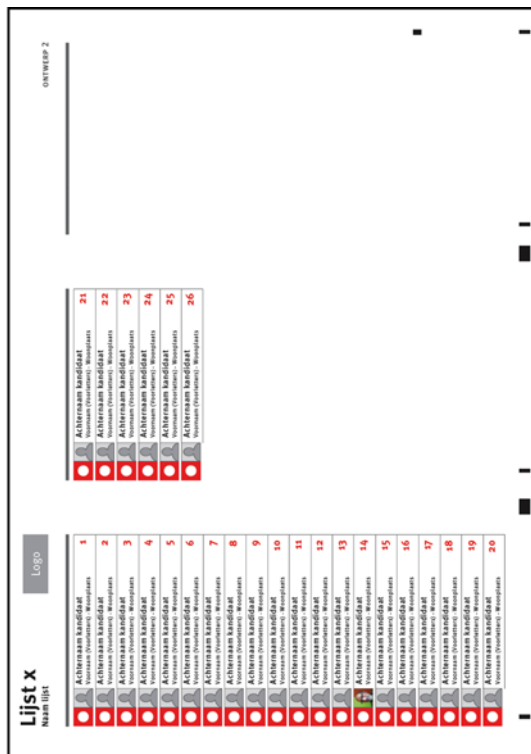
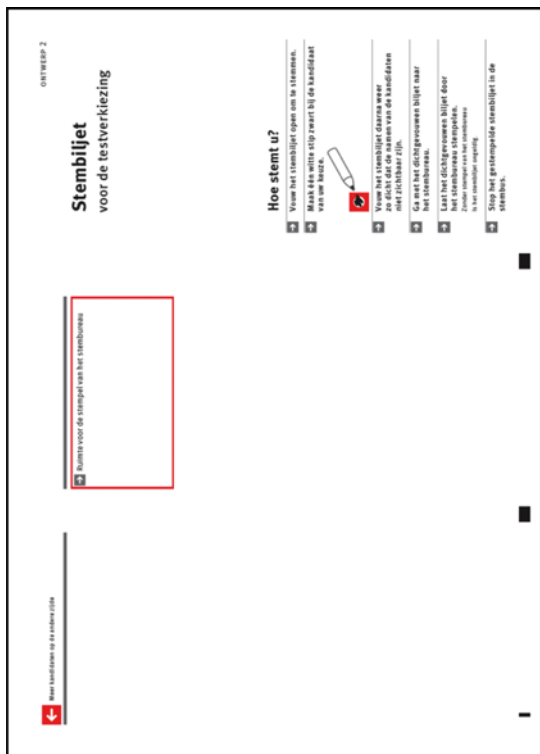
Model 1: De kiezer stemt eerst op een lijst en vervolgens op een kandidaatsnummer



Bij dit ontwerp krijgt een kiezer het stembiljet uitgereikt (A4) door het stembureau. Het biljet bestaat uit één blad en is 1 keer gevouwen. Op de buitenzijde van het stembiljet staan de titel van de verkiezing en een gebruiksaanwijzing voor de kiezer. Opgevoerd vindt de kiezer op de bovenzijde van het stembiljet de lijsten waarop hij kan stemmen. De lijsten zijn op nummer geordend en bij elke lijst is een vakje dat ingekleurd kan worden. Bij het lijstnummer is niet alleen de naam van de lijst vermeld maar ook het logo (in kleur) van de betreffende lijst. Op het onderste deel van het stembiljet staan de stemvakjes voor de kandidaten. Elk vakje is voorzien van een nummer oplopend uit de serie 1 t/m 80 (het maximale aantal kandidaten dat een partij momenteel mag opvoeren). Bij elk nummer is een vakje dat ingekleurd kan worden, zodat de kiezer aangeeft op welke kandidaat van de lijst hij stemt. Voor het uitbrengen van een stem op een kandidaat dient een kiezer bij dit model stembiljet twee stemvakjes in te kleuren. Eerst markeert de kiezer het stemvakje bij de lijst van zijn keuze, vervolgens het stemvakje met het nummer van de kandidaat van zijn keuze. In het stemhokje is een overzicht aanwezig van de lijsten met daarop aangegeven de namen van de kandidaten.

¹⁵ Kamerstukken // 2011/12, 33 000-VII, nr. 126. Zie ook Kamerstukken // 2013/14, 31 142, nr. 37.

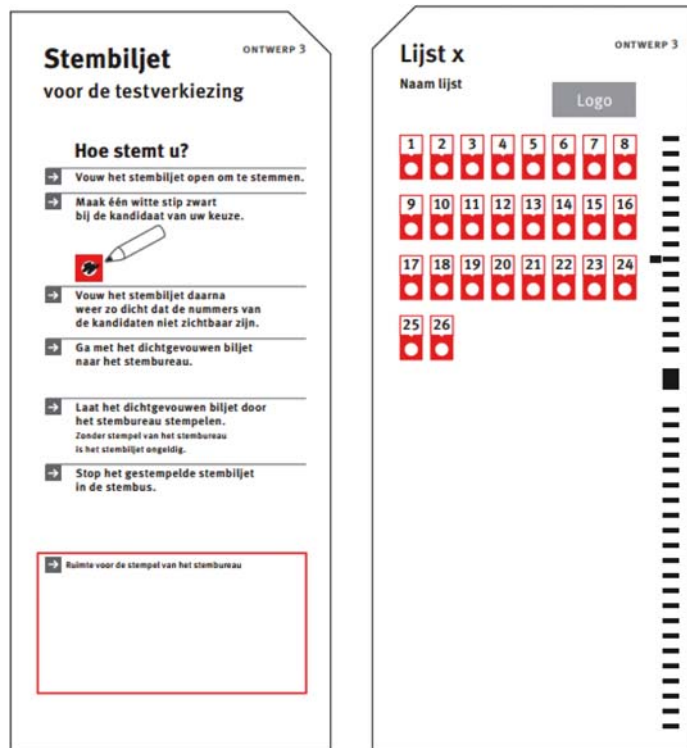
Model 2: De kiezer kiest het stembiljet van een lijst, en stemt op een kandidaat



Bij dit ontwerp krijgt een kiezer het stembiljet niet uitgereikt door het stembureau, maar pakt de kiezer zelf een stembiljet uit een uitstalling. Van elke lijst waarop gestemd kan worden is een apart stembiljet beschikbaar. De stembiljetten bevinden zich achter een (voor iedere lijst apart) vak van de uitstalling. Op elk vak is vermeld: het lijstnummer, de lijstnaam en het logo van de lijst. Het stembiljet bestaat uit één blad (A4-formaat) dat tweemaal is gevouwen (drieslag). Op de voorzijde staan de verkiezings-titel en een gebruiksaanwijzing voor de kiezer. Bij het openvouwen ziet de kiezer in de linkerbovenhoek het lijstnummer, de lijstnaam en het logo. Onder de aanduiding van de lijst begint het overzicht van kandidaten. Achter het stemvakje bij elke kandidaat staat een foto van de kandidaat, de naam, woonplaats en lijstnummer. Het stembiljet kan vier kolommen bevatten, elk van maximaal 20 kandidaten, dus maximaal 80 in totaal. Voor het uitbrengen van een stem op een kandidaat pakt een kiezer uit de uitstalling het stembiljet met de lijst van zijn keuze. Vervolgens markeert de kiezer het stemvakje van de kandidaat van zijn keuze in het stemhokje. Nadat de kiezer het stembiljet heeft ingevuld vouwt hij het biljet dicht en gaat naar een lid van het stembureau. Bij dat lid van het stembureau wordt het dichtgevouwen stembiljet voorzien van een stempel. Dit gebeurt om er zeker van te zijn dat de kiezer slechts 1 stembiljet in de stembus stopt. Daarna stopt de kiezer het stembiljet zelf in de stembus. Het moeten pakken van een stembiljet uit een uitstalling waarin alle mogelijke stembiljetten te vinden zijn komt in de praktijk in andere landen voor. Noorwegen¹⁶ is daar een voorbeeld van.

¹⁶ Zie ook: Kamerstukken // 2011/12, 33 000-VII, nr. 126 (Bijlage).

Model 3: De kiezer kiest het stembiljet van een lijst, en stemt op een kandidaatsnummer



Voor dit ontwerp wordt, net als bij ontwerp 2, gebruik gemaakt van een uitstalling. De stembiljetten hebben de vorm van een coupon (formaat 210 x 90 mm) en zijn één keer gevouwen. Op de buitenzijde staan de verkiezingstitel en een gebruiksaanwijzing voor de kiezer. Op de binnenzijde staat bovenaan het lijstnummer, de lijstnaam en het logo van de lijst. Daaronder de stemvakjes, zoveel als er kandidaten op de betreffende lijst staan, met de kandidaatnummers. Het uitbrengen van de stem gebeurt op dezelfde wijze als bij ontwerp 2. Echter, omdat op dit stembiljet alleen de kandidaatnummers zijn vermeld is in het stemhokje een overzicht aanwezig van de lijsten met daarop aangegeven de namen van de kandidaten (net als bij ontwerp 1).

De uitstalling (bij model 2 en 3)

Zoals gesteld bij de beschrijving van de modellen is voor het gebruik van ontwerpen 2 en 3 een uitstalling nodig waar de stembiljetten in zitten. Een dergelijke uitstalling kan uiteraard (veel) verschillende vormen hebben. Van belang daarbij is onder meer dat gedacht wordt aan het waarborgen van het stemgeheim om te voorkomen dat anderen zouden kunnen zien welke stembiljet een kiezer pakt. Artikel J 15 van de Kieswet bepaalt namelijk dat het stemlokaal zodanig is ingericht dat het stemgeheim is gewaarborgd. De nadere eisen aan de uitstalling worden bij algemene maatregel van bestuur gesteld.

De regering heeft het voornemen om te experimenteren met model 1. Dat is het model waarmee ook bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 is geëxperimenteerd voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. De reden daarvoor is dat daar goede ervaringen mee zijn opgedaan tijdens het experiment in mei 2014. Het model heeft ook de voorkeur van de Kiesraad, VNG en de NVVB.

Indien uit de evaluatie van deze experimenten zou blijken dat dit model stembiljet minder geschikt is, kan worden overwogen te experimenteren met model 2 of model 3. Bij de evaluatie zal de regering overigens ook, zoals de Kiesraad in zijn advies opmerkt¹⁷, rekening houden met de omstandigheid dat kiezers de tijd moet worden gegund om vertrouwd te raken met een nieuwe manier van stemmen. Naar aanleiding van de evaluatie worden derhalve ook de mogelijkheden onderzocht tot verbetering van de gekozen stemmethode of de voorlichting daarover. Indien de regering na een experiment van type stembiljet zou willen wisselen, zal daarvoor het Tijdelijk Experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming worden aangepast. De betrokkenheid van de Staten-Generaal is daardoor verzekerd, vanwege de voorhangprocedure die daarbij is voorgeschreven.

Logo's van partijen en foto's van kandidaten

Van de zijde van de Tweede Kamer wordt al langer opgeroepen om plaatsing van de logo's van politieke groeperingen en ook de foto de kandidaten mogelijk te maken.

Op alle modellen ontwerpstembiljetten kunnen de logo's van politieke groeperingen worden afgebeeld. Het gebruik van logo's op stembiljetten komt in andere landen voor. Voorbeelden van landen in Europa die logo's op het stembiljet vermelden zijn België, Ierland (naast logo's ook foto's van kandidaten), Portugal en Spanje. Het ontwerpstembiljet model 2 biedt de mogelijkheid ook foto's van kandidaten te plaatsen. Bij de ontwerpstembiljetten modellen 1 en 3 kan de foto van een kandidaat weliswaar niet op het stembiljet worden geplaatst, maar kan dit wel gebeuren op het overzicht dat in het stemhokje of stemlokaal aanwezig moet zijn waarop alle kandidaten zijn vermeld.

Doel van het vermelden van logo's en eventueel ook foto's is om niet alleen tekstueel, maar ook visueel tot uitdrukking te brengen op welke politieke groeperingen en kandidaten de kiezer kan stemmen. In publicaties¹⁸ over de wijze waarop laaggeletterden kunnen worden ondersteund, wordt naast het vereenvoudigen van de teksten ook het gebruik van afbeeldingen en foto's aanbevolen. De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat het plaatsen van foto's op het stembiljet invloed kan hebben op het stemgedrag van kiezers.¹⁹ In een eerder advies heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State er ook op gewezen dat logo's en foto's een sturende werking kunnen hebben en mede kunnen bepalen op welke partij of kandidaat kiezers stemmen. Bekend is dat, meer in het algemeen, de vormgeving van en de informatie op een stembiljet het stemgedrag van kiezers kan beïnvloeden. Het gaat dan om factoren als bijvoorbeeld het toegekende – lage of hoge – nummer van een kandidatenlijst, de positie van een kandidaat op een kandidatenlijst en het geslacht, de woonplaats en de geboortedatum van een kandidaat. Zelfs een opvallende achternaam kan het stemgedrag van een kiezer mede beïnvloeden. Van belang is dat al deze factoren weinig tot geen invloed hebben op kiezers die reeds voordat zij het stemlokaal binnen gaan, weten op welke

¹⁷ Advies Kiesraad d.d. 22 april 2015, nr. 2015-0000158435, blz. 2.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: E. Oosterberg e.a., «Visueel voorlichtingsmateriaal voor laaggeletterden», *Tijdschrift voor Praktijkondersteuning* 2012, nr. 6, blz. 150–154; I. Vanhoren, *Geletterdheid op de werkvloer. Actiestrategieën en organisatiemodellen voor geletterdheidspraktijken op de werkvloer* (brochure van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en vorming), Katholieke Universiteit Leuven, maart 2007; *Werken aan geletterdheid: tips om duidelijke teksten te schrijven*, *Werken aan geletterdheid*, www.werkenaangetletterdheid.be; Ávila, I., and R. Gudwin. «Icons as helpers in the interaction of illiterate users with computers.», *Proc. of the Interfaces and Human Computer Interaction 2009*, blz. 20–22.

¹⁹ Advies Kiesraad d.d. 22 april 2015, nr. 2015-0000158435, blz. 3.

kandidaat zij willen stemmen.²⁰ De factoren kunnen wel invloed hebben op kiezers die het stemlokaal binnen gaan maar hun stemkeuze nog niet of nauwelijks hebben bepaald.

De regering is evenwel van mening dat het voor het ontwerpen van een stembiljet van belang is dat de kiezer weet op welke lijst en kandidaat hij stemt. Nu partijlogo's en foto's van kandidaten daarbij kunnen ondersteunen, vindt de regering het wenselijk deze bij het experiment met een nieuw stembiljet te betrekken.

De experimentenwet kent al regels over het aanleveren van logo's bij de registratie van de aanduiding van politieke groeperingen. De registratieprocedure voor de logo's is al toegepast bij het experiment dat is gehouden bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement in 2014. Het registratieproces is toen goed verlopen. Overigens hebben niet alle politieke groeperingen die hebben meegedaan aan die verkiezing destijds een logo laten registreren. Vijf van de negentien politieke groeperingen hebben ervoor gekozen geen logo te laten registreren. In het geval er geen logo geregistreerd is, wordt alleen de naam van politieke groepering vermeld. Dit wetsvoorstel regelt dat bij de experimenten met een nieuw model stembiljet in het stemlokaal dezelfde registratieprocedure van toepassing is als voor de experimenten met het stembiljet voor de kiezers in het buitenland. Immers die procedure is reeds beproefd en heeft goed gewerkt. Voor een nadere toelichting op de procedure wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Het wetsvoorstel regelt hoe de foto's van kandidaten kunnen worden aangeleverd bij het inleveren van de kandidatenlijsten. De foto van een kandidaat wordt gevoegd bij de instemmingsverklaring van de kandidaat. De kandidaat beslist daardoor zelf of een foto van hem op het stembiljet wordt getoond. De kandidaat is hiertoe dus niet verplicht. Als hij geen foto aanlevert, wordt op het stembiljet geen foto van hem geplaatst. Voor een nadere toelichting op de registratieprocedure van foto's van kandidaten wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het stemmen met het nieuwe stembiljet

De drie modellen zijn veel kleiner dan het huidige stembiljet dat maakt dat de stembiljetten beter te hanteren zijn. De reductie in omvang kan alleen worden bereikt door ofwel niet alle kandidaten op het biljet te vermelden (maar alleen hun kandidaatsnummer) danwel door voor iedere lijst een apart biljet te gebruiken. De kiezer moet in beide gevallen twee keuzes maken. Eerst kiest hij een lijst, daarna een kandidaat. Dit introduceert de mogelijkheid dat de kiezer het stemproces niet voltooit en er mee volstaat een lijst te selecteren, zonder dat hij aangeeft op welke kandidaat hij stemt. Dit is met het huidige stembiljet niet mogelijk. Immers in ons kiesstelsel wordt gestemd op personen en niet op lijsten. Uiteraard zal er voorlichting worden gegeven aan de kiezer over de wijze waarop geldig met het nieuwe stembiljet gestemd moet worden. Voor het experiment dat is gehouden bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 is verschillend voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. Zo is er een digitale oefenvoorziening gecreëerd waarmee de kiezer kon oefenen met het invullen van het nieuwe stembiljet. Door gebruik te maken van deze oefenvoorziening kan de kiezer toetsen of hij het stembiljet juist invult. Lukt dat niet dan wordt bij het uitvoeren van de oefening gemeld wat er fout gaat en waarom dat leidt tot een ongeldige stem. Ook is er papieren voorlichtingsmateriaal ontwikkeld waarin uitleg wordt gegeven. Beide vormen van voorlichting zijn gebruikt bij het

²⁰ R. Johns en M. Shephard, «Facing the Voters: The potential Impact of Ballot Paper Photographs in British Elections», *Political Studies* 2011, vol. 59, blz. 640.

experiment dat in 2014 is gehouden. Het is de bedoeling om dit voorlichtingsmateriaal ook te gebruiken voor de toekomstige experimenten. Bij het experiment dat in 2014 is gehouden bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement is het bij de kiezers die vanuit het buitenland hebben gestemd in enkele gevallen voorgekomen dat alleen een keuze is gemaakt voor een lijst en geen keuze is gemaakt voor een kandidaatsnummer. De wetgever heeft het in die gevallen wenselijk geacht te voorkomen dat de stem die wel op een lijst maar niet op een kandidaat is uitgebracht ongeldig zou worden verklaard.²¹ Hij overwoog daarbij dat allereerst moet worden voorkomen dat er een ongelijkheid ontstaat met kiezers die niet meedoen aan een experiment. 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. Voor het experiment met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland heeft de wetgever overwogen dat de kiezer in dat geval heeft bedoeld zijn stem op de lijsttrekker uit te brengen. Daardoor wordt de keuze van de kiezer het beste vertaald in de verkiezingsuitslag. De wettelijke regeling houdt dan ook in dat de stem wordt beschouwd als uitgebracht op de eerste kandidaat van de lijst waarop deze stem is uitgebracht.²²

De regering is voornemens inzake de betekenis en geldigheid van de uitgebrachte stemmen bij de experimenten met het stembiljet in Nederland aan te sluiten op deze keuze die is gemaakt voor kiezers buiten Nederland. Van belang is ook dat daarmee wordt voorkomen dat voor kiezers buiten Nederland een ander regime geldt inzake de geldigheid en betekenis van een stem dan voor kiezers in Nederland.

Voor het ontwerpstembiljet model 1 en het ontwerpstembiljet model 3 zijn er ten slotte nog regels nodig voor het ter kennis brengen van de kandidatenlijsten. Immers op deze modellen worden de namen van de kandidaten niet meer vermeld. De nadere regels die nodig zijn voor de werkwijze van het stembureau, de inrichting van het stemlokaal, de vormgeving en beschikbaarstelling van stembiljetten en de gang van zaken bij de stemming worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

3. De keuze voor 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 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 gelijkheid- en het rechtszekerheidsbeginsel. Hoewel door dit wetsvoorstel de Kieswet in hoofdzaak blijft gelden, zal in bepaalde gemeenten een andere 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

²¹ Kamerstukken // 2012/13, 33 573, nr. 3, blz. 5; Stb. 2013, 368, blz. 23 en 24.

²² Artikelen 15, vierde lid, en 16, vierde lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

hebben er reeds testen plaatsgevonden en is er geëxperimenteerd bij kiezers buiten Nederland, acht de regering het nodig eerst op beperkte schaal de effecten te ondervinden voor de kiezers in Nederland die stemmen in het stemlokaal. Testen kunnen, hoe grondig ook uitgevoerd, namelijk nooit de werkelijkheid volledig simuleren. De groep kiezers die vanuit het buitenland reeds met het nieuwe stembiljet heeft gestemd is niet helemaal vergelijkbaar met kiezers die in Nederland in het stembureau stemmen. De kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen doen dat per brief. Dat betekent dat zij het stembiljet onder andere omstandigheden invullen. Veelal thuis waar men bijvoorbeeld makkelijk nog voorlichtingsmateriaal kan raadplegen. Het is daarom goed om niet zonder meer aan te nemen dat de ervaringen met de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen 100% te extrapoleren zijn naar het stemmen met hetzelfde model door kiezers in het stemlokaal. 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 het stemmen in Nederland in het stemlokaal is noodzakelijk zorgvuldig te werk te gaan.

Om bestendige wetgeving tot stand te brengen is het bovendien nodig te kunnen beoordelen in hoeverre investeringen kosteneffectief zijn. Daarom wil de regering de resultaten van de experimenten betrekken bij het ontwerpen van een definitieve regeling. Om die reden zal, bij voorkeur bij de herindelingsverkiezingen van 2016, in een beperkt aantal gemeenten worden geëxperimenteerd. De experimenten worden geëvalueerd waarbij zal worden nagegaan of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Daarmee wordt het mogelijk een doeltreffende wettelijke regeling van technische, administratieve en organisatorische eisen te ontwerpen. Overigens kan bij landelijke invoering ook in de voorlichting rekening worden gehouden met de ervaringen die bij de experimenten zijn opgedaan.

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 wordt middels dit wetsvoorstel in artikel 2 van de Experimentenwet het doel en de functie van de onderhavige experimenten omschreven. De experimenten kunnen niet betrekking hebben op doelen die hier buiten vallen. Verder wordt in artikel 3 van de Experimentenwet geregeld dat de experimenten in beginsel plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Van de Kieswet kan slechts – tijdelijk – 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.

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.

De tijdelijke aard van het wetsvoorstel komt tot uitdrukking in de horizonbepaling van artikel 8 van de Experimentenwet. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de werkingsduur van de Experimentenwet te verlengen van 1 januari 2018 naar 1 januari 2021. Ten eerste is er daardoor

voldoende tijd om te experimenteren met een nieuw stembiljet in het stemlokaal. Deze experimenten kunnen worden gehouden – naast herindelingsverkiezingen – bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017, de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de verkiezing van het Europees parlement en provinciale staten in 2019. Vervolgens is er voldoende tijd om de regeling (eventueel) op te nemen in de Kieswet. Ten tweede acht de regering het wenselijk in ieder geval nog één keer te experimenteren met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland voordat kan worden besloten deze regels in de Kieswet op te nemen. Nu de eerstvolgende verkiezing waaraan kiezers buiten Nederland kunnen deelnemen plaatsvindt in 2017 (de verkiezing van de Tweede Kamer) zou er onvoldoende tijd om vervolgens vóór 1 januari 2018 de regeling (eventueel) op te nemen in de Kieswet. Hetzelfde geldt voor de experimenten met het centraal tellen van stemmen. Door de werkingsduur van de Experimentenwet te verlengen, wordt hierin voorzien.

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. Bovendien werden vóór de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk al op Bonaire, Sint Eustatius en Saba stembiljetten gebruikt waarop symbolen stonden, waardoor men op de openbare lichamen met het gebruik van symbolen van politieke partijen meer vertrouwd kan zijn. Daarom wordt het nu niet nodig geacht Caribisch Nederland te betrekken bij de experimenten. 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.

4. Waarborgen in het verkiezingsproces

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 heeft in 2007 de waarborgen die zouden moeten gelden uitgeschreven. Het zijn de waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Niet onder alle omstandigheden kan aan alle waarborgen in absolute zin worden voldaan. Het voldoen aan sommige waarborgen kan het kunnen voldoen aan een andere waarborg onmogelijk maken. De waarborgen moeten tegen elkaar worden afgewogen waarbij het doel is om een goede balans te vinden. Dat geldt ook voor de experimenten die de regering wil gaan houden met een nieuw model stembiljet in het stemlokaal.

De nieuwe modellen van de stembiljetten bevorderen naar de mening van de regering de kwaliteit van de stemopneming en in het bijzonder van de telling van de stembiljetten. Dat draagt bij aan de waarborgen integriteit, uniciteit en transparantie van het verkiezingsproces.

Daarnaast maakt het handzamere formaat van de nieuwe stembiljetten het mogelijk om hulpmiddelen te ontwikkelen die er toe bijdragen dat kiezers met beperkingen, waaronder kiezers met visuele beperkingen, ondersteund kunnen worden bij het zelfstandig uitbrengen van de stem. Ook in andere landen, zoals Duitsland, worden dergelijke hulpmiddelen gebruikt. Dat kan een positieve invloed hebben op de toegankelijkheid van verkiezingen. Doordat deze kiezers met beperkingen minder snel zijn aangewezen op fysieke ondersteuning van een andere kiezer bij het uitbrengen van de stem, kan dat tevens bijdragen aan de waarborgen

stemgeheim en stemvrijheid. Voor laaggeletterden kunnen de logo's en foto's een hulpmiddel zijn om de politieke groepering te herkennen waarop men wil stemmen. Ook dat kan een positieve bijdrage leveren aan de waarborg toegankelijkheid.

Anderzijds wordt onderkend dat de nieuwe modellen vereisen dat de kiezer begrijpt dat hij twee keuzes moet maken (concept 1) danwel eerst stembiljet moet selecteren van de lijst van waarop men wil stemmen en daarna het kiezen van een kandidaat op dat stembiljet (concept 2 en 3). Uit de evaluatie zal moeten blijken in hoeverre deze omstandigheden als belemmerend voor de toegankelijkheid van verkiezingen worden ervaren. Voor de uniciteit van de stemmen is verder van belang dat bij de ontwerpstembiljetten modellen 2 en 3 de kiezer de mogelijkheid heeft om uit de uitstalling meer dan één stembiljet te pakken en in te vullen. Het risico dat de kiezer daadwerkelijk meer dan één keer zijn stem kan uitbrengen wordt echter teniet gedaan, doordat de kiezer zijn ingevulde stembiljet moet laten stempelen bij het stembureau. Pas daarna stopt de kiezer het stembiljet zelf in de stembus en heeft hij geldig kunnen stemmen.

Op basis van de evaluatie van het experiment kan worden beoordeeld in hoeverre een nieuw stembiljet bijdraagt of afbreuk doet aan de waarborgen in het verkiezingsproces. Vervolgens kan op basis daarvan worden besloten om al dan niet over tot definitieve invoering van het nieuwe stembiljet.

5. Voorlichting

De kiezers in de gemeenten waar geëxperimenteerd zal gaan worden met het nieuwe stembiljet zullen voorlichting ontvangen. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van het voorlichtingsmateriaal dat is ontwikkeld voor het experiment dat is gehouden bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement op 22 mei 2014. Daarnaast zal voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld voor kiezers met beperkingen. Ook voor de leden van de stembureaus zal instructiemateriaal worden gemaakt op basis van het materiaal dat is ontwikkeld voor het experiment in 2014. Dat materiaal is immers goed bevallen.

6. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

De experimenten in het stemlokaal met het model stembiljet dat is gebruikt voor het experiment in 2014 voor de kiezers die vanuit het buitenland konden stemmen brengen geen (extra) administratieve en financiële lasten voor de gemeenten en de burger met zich mee. Wel zal voor de experimenten voorlichtingsinspanningen moeten worden verricht om de kiezer goed met het nieuwe stembiljet te laten omgaan. Het voorlichtingsmateriaal zal door het Ministerie van BZK worden ontwikkeld en beschikbaar worden gesteld. Het Ministerie van BZK zal ook de evaluatie van de experimenten uitvoeren alsmede de testen die nodig zijn voorafgaand aan de experimenten. De verwachting is dat het nieuwe stembiljet de lasten zal verminderen omdat de stemopneming, waaronder het tellen van de stemmen, makkelijker en sneller zal kunnen verlopen.

7. 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. Experimenten zijn zinvol wanneer vooraf duidelijk is wat met de experimenten wordt beoogd en op basis van welke criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld. De criteria voor de evaluatie worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Voor de evaluatie is van belang dat wordt onderzocht hoe lang de stemopneming duurt en wat de ervaringen van kiezers zijn met het nieuwe stembiljet en de kwaliteit van de voorlichting aan de kiezers. Voorts wordt ook de vraag betrokken of meer kiezers in staat worden gesteld zelfstandig hun stem uit te brengen. Tevens zal, zoals de Kiesraad aanbeveelt, bij de evaluatie worden onderzocht welke organisatorische consequenties het plaatsen van logo's en/of foto's heeft op het proces van de kandidaatstelling.²³ Het is ook van belang te evalueren hoe vaak ongeldig is gestemd met het nieuwe stembiljet, de type fouten die kiezers maken, en de wijze waarop stembureaus de geldigheid van stemmen beoordelen. Daarbij wordt ook, zoals de Kiesraad heeft aanbevolen, onderzocht hoe vaak het voorkomt dat een kandidaat wel een lijst, maar geen kandidaat kiest. Deze evaluatie maakt het mogelijk om de vormgeving van het stembiljet gericht te verbeteren, alsmede de voorlichting daarbij. Voor deze evaluatie kan onder andere gebruik worden gemaakt van de processen-verbaal van stembureaus. Daarin staan gegevens over bijvoorbeeld het aantal ongeldige stemmen. Voorts kan stembureaus worden gevraagd voor de evaluatie bij te houden welke type fouten er zijn gemaakt met het nieuwe stembiljet.

8. Consultatie

De Kiesraad, VNG en NVVB hebben over het ontwerp van dit wetsvoorstel advies uitgebracht²⁴. Zij staan positief tegenover het wetsontwerp. Tevens zijn vijf reacties ontvangen naar aanleiding van de openbare internetconsultatie. In het navolgende wordt van de adviezen verslag gedaan en van een reactie voorzien.

Zowel de Kiesraad als de VNG en de NVVB hebben in hun advies gevraagd om het mogelijk te maken dat er ook geëxperimenteerd kan worden met het elektronisch tellen van papieren stembiljetten. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor geen juridische basis. De reden daarvoor is dat het kabinet (nog) geen besluit heeft genomen over de mogelijke invoering van het elektronisch tellen. Het kabinet onderzoekt thans de haalbaarheid van de adviezen en voorstellen van de commissie Onderzoek elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal (commissie Van Beek).²⁵ In dat kader is op 12 mei 2015 een Deskundigengroep ingesteld die de specificaties moet gaan opstellen voor de systemen waarmee elektronisch gestemd en/of geteld zou kunnen gaan worden. Aan de hand van die specificaties moet worden nagegaan of het mogelijk is de systemen te (laten) ontwikkelen en wat de eventuele kosten daarvan zullen zijn. Een wettelijke basis creëren in dit wetsvoorstel voor het elektronisch tellen zou derhalve vooruitlopen op een besluit over de haalbaarheid daarvan. Daarnaast is het nu niet mogelijk om te bepalen en te beschrijven waar elektronisch tellen aan moet voldoen en hoe dat zou moeten verlopen. Het kabinet wil het kunnen experimenteren met een papieren stembiljet dat beter en sneller handmatig is te tellen niet ophouden totdat een besluit over de haalbaarheid van elektronisch tellen is genomen. Immers met een ander model stembiljet kan al een beduidende verbetering worden gerealiseerd bij het tellen. Zou de regering op

²³ Advies Kiesraad d.d. 22 april 2015, nr. 2015-0000158435, blz. 3.

²⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁵ Kamerstukken // 2013/14, 33 829, nr. 3 en Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 6.

een later moment een besluit over de invoering van elektronisch tellen nemen, dan zal daarvoor een separaat wetsvoorstel worden ingediend die het experimenteren met elektronisch tellen mogelijk maakt.

De Kiesraad heeft geadviseerd om bij de registratie van logo's door politieke groeperingen niet langer drie formaten van het logo, maar slechts één formaat van het logo te laten aanleveren bij de centraal stembureaus. Dit is momenteel voorgeschreven in een ministeriële regeling inzake de registratie van logo's van politieke groeperingen voor het stembiljet voor kiezers buiten Nederland.²⁶ Het advies zal worden betrokken bij een komende wijziging van de betreffende ministeriële regeling.

De Kiesraad vraagt verder aandacht voor de eisen die gesteld zouden moeten worden aan de foto's van kandidaten indien zou worden besloten om te experimenteren met een model stembiljet waarin foto's worden afgebeeld. De Kiesraad suggereert daarvoor de eisen te nemen die gelden voor de Nederlandse reisdocumenten en die zijn vastgelegd in de zogenaamde Fotomatrix Model 2007. Dit advies zal worden betrokken bij het ontwerp van de ministeriële regeling, waarin de eisen aan de foto's van kandidaten worden opgenomen.

De Kiesraad heeft verder geadviseerd om bij tussentijdse evaluaties primair te zoeken naar de mogelijkheden tot verbetering van de gekozen stemmethode of de voorlichting daarover en terughoudend te zijn om bij de experimenten te wisselen van type stembiljet. Hij vraagt ook in te gaan op de voor- en nadelen van het opnemen van foto's van kandidaten op het stembiljet, en om de organisatorische consequenties van de registratie van logo's en foto's te evalueren. Hij beveelt aan om bij de evaluatie ook te betrekken of meer kiezers in staat worden gesteld zelfstandig hun stem uit te brengen en hoe vaak het voorkomt dat een kandidaat wel een lijst kiest, maar geen kandidaat. Deze adviezen zijn overgenomen en de memorie van toelichting is op deze onderdelen aangevuld.

De Kiesraad adviseert de omstandigheid dat een kandidaat geen foto overlegt niet als een herstelbaar verzuim aan te merken, maar te regelen dat een kandidaat gedurende de verzuimherstelperiode alsnog een foto kan aanleveren. De regering geeft er de voorkeur aan dit toch als herstelbaar verzuim aan te merken, nu er ook sprake van kan zijn dat de kandidaat een verkeerde foto overlegt of niet voldoet aan een van de andere eisen die worden gesteld bij het overleggen van een foto. In dat geval is er sprake van een verzuim dat door de kandidaat moet kunnen worden hersteld. Ten behoeve van de eenvoud van de regeling is het niet wenselijk twee aparte procedures aan te houden, die de facto op hetzelfde neerkomen: de kandidaat krijgt de gelegenheid om alsnog een (correcte) foto te overleggen.

De internetconsultatie heeft plaatsgevonden van 6 maart 2015 tot en met 3 april 2015. De consultatie vond plaats om belanghebbenden te informeren en hen de gelegenheid te bieden hun reactie te geven op zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting. Er zijn vijf reacties gegeven op de consultatie. Eén reactie bepleit de herinvoering van stemmachines. In de memorie van toelichting wordt daarop ingegaan. Twee andere reacties waren positief over het wetsvoorstel en wijzen erop dat het nieuwe stembiljet kan leiden tot een grote tijdswinst. Zij wijzen wel op het risico dat het aantal ongeldige stemmen kan toenemen. De Pacifistisch-Socialistische Partij '92 heeft positief gereageerd op het wetsvoorstel en

²⁶ Artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenregeling stembiljetten voor kiezers buiten Nederland.

adviseert het geboortjaar van kandidaten op het stembiljet te vermelden. Op het huidige stembiljet staat het geboortjaar van kandidaten ook vermeld, en de regering ziet geen reden daarvan af te wijken bij het nieuwe stembiljet. Het geboortjaar komt dan ofwel op het stembiljet te staan (bij model 2) ofwel op het overzicht van kandidaten (bij de modellen 1 en 3). De Beweging Eerlijke Verkiezingen stelt vragen die betrekking hebben op de voorlichting en evaluatie en van het experiment. Tevens stelt zij vragen over waarom van bepaalde artikelen van de Kieswet wordt afgeweken. De memorie van toelichting is daarop aangevuld.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A (artikel 2 Experimentenwet)

Artikel 2 van de Experimentenwet wordt uitgebreid met de grondslag voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te besluiten te experimenteren met een ander stembiljet voor kiezers in het stemlokaal in Nederland. Deze mogelijkheid zal bestaan naast de reeds bestaande experimenteermogelijkheid voor een ander stembiljet voor kiezers in het buitenland. De experimenten kunnen betrekking hebben op de verkiezing van de leden van de gemeenteraden (inclusief herindelingsverkiezingen), de waterschappen, provinciale staten, de Tweede Kamer en het Europees parlement. Hoewel in het huidige artikel 2 ook beschreven is dat bij referenda kan worden geëxperimenteerd, is er geen aanleiding dit te doen voor het experiment met een nieuw stembiljet in het stemlokaal. Het stembiljet bij referenda is tenslotte geheel anders qua opzet – kiezers stemmen niet op kandidaten. De ruimte om te experimenteren met een stembiljet voor kiezers in Nederland wordt begrensd door een doelomschrijving. Het experiment met het stembiljet voor kiezers in Nederland heeft twee doelen. Ten eerste moet de snelheid en betrouwbaarheid van de stemopneming worden bevorderd. Ten tweede moet het zelfstandig stemmen worden bevorderd, waarbij met name gedacht moet worden aan kiezers met visuele beperkingen of kiezers die laaggeletterd zijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Op grond van het huidige tweede lid van artikel 2 van de Experimentenwet wijst de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gemeenten aan waar een experiment wordt gehouden. Voorwaarde daarbij is dat de betrokken gemeenteraad instemt met een 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.

Op grond van het huidige derde lid van dit artikel wijst de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorzieningen aan. Hierbij wordt met name gedacht aan het model van de stembiljetten.

Artikel I, onderdeel B (artikel 3 Experimentenwet)

Op grond van artikel 3 van de Experimentenwet geldt het uitgangspunt dat de experimenten plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. 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. Voor het experiment met een nieuw stembiljet in het stemlokaal wordt derhalve geregeld dat van bepaalde artikelen kan worden afgeweken. Een afwijking van de Kieswet geschiedt bij algemene maatregel van bestuur (welke wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal). Een afwijking van het

Kiesbesluit geschiedt bij ministeriële regeling. Om te voorkomen dat in zeer ruime mate zou kunnen worden geëxperimenteerd, is de grondslag nader geclausuleerd. Er is niet alleen vermeld van welke onderdelen van de Kieswet kan worden afgeweken, maar ook welke functie die afwijking mag hebben.

In de huidige onderdelen van dit artikel staan reeds enkele relevante artikelen en hoofdstukken waarvan kan worden afgeweken ten behoeve van de experimenten. Het betreft bijvoorbeeld hoofdstuk N dat betrekking heeft op de wijze waarop de stemopneming plaatsvindt. De huidige afwijkingsmogelijkheden worden uitgebreid met de volgende artikelen.

Artikel J 4, eerste en vierde lid: de stemlokalen moeten geschikt zijn en zodanig ingericht dat de stemming op een goede manier kan verlopen.

Artikel J 6b: bij gecombineerde stemmingen kan het nodig zijn daarvoor afwijkende voorschriften vast te stellen om het goede verloop van de stemming te waarborgen.

Artikel J 9: een nieuw stembiljet kan het nodig maken dat bij een experiment de kandidatenlijsten op een andere wijze ter kennis worden gebracht van de kiezers.

Artikel J 12: het kan wenselijk blijken dat meer stembureauleden aanwezig zijn, dan wel dat hun rol verandert.

Artikelen J 16, J 18 en J 19: er moet een passende inrichting van het stemlokaal kunnen worden voorgeschreven. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn dat in de stemhokjes posters met de kandidatenlijsten worden opgehangen.

Artikelen J 20 en J 21: de vormgeving en de beschikbaarstelling van het nieuwe stembiljet zal worden aangepast.

Artikelen J 25 tot en met 27, J 29, J 31, K 11 en L 17: de procedure en wijze waarop de kiezer zijn stem uitbrengt zal worden afgestemd op het nieuwe stembiljet. Dat geldt ook voor kiezers die met een kiezerspas of bij volmacht stemmen. Doordat van artikel J 31 kan worden afgeweken, kan ook van de regels die hierover in het Kiesbesluit staan, worden afgeweken.

Artikel V 4, vierde lid, vijfde zin: als het vertegenwoordigend orgaan besluit tot een hertelling, zullen de regels over het nieuwe stembiljet van toepassing moeten zijn. De hertelling moet plaatsvinden volgens de regels van het experiment, bijvoorbeeld met betrekking tot de beoordeling van de geldigheid van een stem. Voor het overige kan krachtens de Experimentenwet niet 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.

Artikel I, onderdeel C (artikel 4 Experimentenwet)

Op het nieuwe stembiljet kunnen de logo's van politieke groeperingen worden aangebracht. Voor de procedure omtrent de registratie van deze logo's wordt aangesloten bij de reeds bestaande procedure bij het experiment met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland (artikel 4 Experimentenwet). Hieronder volgt een samenvatting van de reeds bestaande procedure.

De procedure komt erop neer dat een logo van een politieke groepering uiterlijk de 42^e dag voor de kandidaatstelling kan worden 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 zijn overigens niet verplicht hun logo te registreren. Indien zij dat niet doen, wordt op het stembiljet geen logo van de partij getoond. 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. Een extra eis is 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.

In aanvulling op deze reeds bestaande procedure wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat – net als bij de registratie van aanduidingen – als een logo is geregistreerd voor de Tweede Kamerverkiezing deze registratie doorwerkt op de provinciale staten-, waterschaps- en gemeenteraadsverkiezingen. Evenzo werkt de registratie bij de provinciale statenverkiezing door op de gemeenteraadsverkiezingen. Daarmee wordt voorkomen dat logo's bij verkiezingen alsmear opnieuw moeten worden geregistreerd. Doorwerking vindt overigens niet plaats als het logo geheel of in hoofdzaak overeenstemt met een logo dat reeds voor de verkiezing is geregistreerd en daardoor verwarring te duchten is. In dit verband is nog van belang dat doorwerking ook niet plaatsvindt als de geregistreerde aanduiding niet doorwerkt.

Overigens geldt dat een registratie van een logo in principe permanent is. Daar wordt mee bedoeld dat de logo's die in het register van een centraal stembureau zijn geregistreerd, voor de daaropvolgende verkiezingen niet telkens opnieuw hoeven te worden geregistreerd.

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 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (de regeling rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Bovendien gelden – net als bij de registratie van politieke groeperingen – dezelfde verkorte termijnen als bedoeld in artikel G 5 juncto artikel D 9 van de Kieswet.

Artikel I, onderdeel D (artikel 4a Experimentenwet)

Op het nieuwe stembiljet kunnen foto's van kandidaten worden geplaatst. Het is ook mogelijk dat de foto's worden geplaatst op het overzicht van alle kandidaten dat in het stemhokje of stemlokaal wordt opgehangen. Dit artikel regelt hoe foto's kunnen worden aangeleverd.

De foto van een kandidaat wordt gevoegd bij de instemmingsverklaring van de kandidaat. De kandidaat beslist daardoor zelf of een foto van hem op het stembiljet wordt getoond. De kandidaat is hiertoe dus niet verplicht. Als hij geen foto aanlevert, wordt op het stembiljet geen foto van hem geplaatst. Van de kandidaat wordt verlangd dat hij op de instemmingsverklaring een verklaring aflegt dat op de foto de kandidaat zelf staat. Mocht nadien blijken dat een kandidaat niet op de foto staat, en dat de verklaring dus valselijk is afgegeven, dan is de kandidaat strafbaar wegens valsheid in geschrifte (artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht). Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de eisen waaraan foto's van kandidaten moeten voldoen. Het gaat bijvoorbeeld om eisen die verzekeren dat de kandidaat zelf op de foto staat en eisen aan de wijze waarop de kandidaat op de foto mag staan. Tot slot worden ook regels gesteld over de wijze waarop de registratie van een foto moet plaatsvinden. Net als bij de registratie van een logo gaat het hier om bijvoorbeeld elektronische aanlevering, het bestandstype, de afmeting en andere technische specificaties.

Als bij de instemmingsverklaring geen foto wordt overgelegd, de verklaring van de kandidaat dat hij op de foto staat ontbreekt, of aan de nadere regels, gesteld bij ministeriële regeling, niet wordt voldaan, wordt de gelegenheid geboden binnen drie dagen dit verzuim te herstellen. Vervolgens beslist het centraal stembureau in de zitting omtrent de geldigheid van de kandidatenlijsten, tevens over de geldigheid van de ingeleverde foto's.

Tegen deze beslissing staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij gelden dezelfde verkorte termijnen als bij een beroep tegen de (on)geldigheid van de kandidatenlijst.

Artikel I, onderdeel E (artikel 8 Experimentenwet)

Dit onderdeel regelt dat de Experimentenwet vervalt met ingang van 1 januari 2021.

Artikel II (Algemene wet bestuursrecht)

Tegen de beslissing van het centraal stembureau omtrent de registratie van een logo van een politieke groepering en de foto van een kandidaat bij de instemmingsverklaring, staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel III

Dit artikel regelt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aldus is het wetsvoorstel in overeenstemming met de Wet raadgevend referendum.

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