

Vergaderjaar 2012–2013

33 573

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 januari 2013 en het nader rapport d.d. 4 maart 2013, aangeboden aan de Koningin 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 14 december 2012, no.12 003 026, 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 houdende tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om tijdens komende verkiezingen te kunnen experimenteren met een nieuw model stembiljet en met een centrale opzet van de stemopneming. Omdat hiervoor afwijking van de bepalingen uit de Kieswet noodzakelijk is, is gekozen voor een tijdelijke experimentenwet. In het voorstel zelf worden de kaders geschapen waarbinnen de experimenten worden gehouden. De daadwerkelijke uitwerking van de experimenten zal gebeuren via algemene maatregel van bestuur of ministeriele regeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt algemene opmerkingen over de waarborgen van het verkiezingsproces, de blinde, slechtziende en laaggeletterde kiezers, de wenselijkheid van het experimenteren bij gemeenteraadsverkiezingen en de evaluatie. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de aangekondigde experimenten, die zien op de nieuwe stembiljetten en de centrale telling. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 2012, nr. 2012-003026, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 januari 2013, nr. W04.12.0500/l, bied ik U hierbij aan.

I. ALGEMEEN

1. Waarborgen voor het verkiezingsproces:

Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad zijn in het wetsvoorstel de waarborgen van stemgeheim, transparantie, controleerbaarheid en betrouwbaarheid opgenomen. Daarnaast wordt in de toelichting gerefereerd aan enkele van de waarborgen voor het verkiezingsproces zoals deze uit internationale teksten naar voren komen en ook in het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (hierna: Commissie Korthals Altes) zijn benadrukt. De Commissie Korthals Altes benadrukt de volgende waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Zij stelt in het rapport over de wijze waarop naar de onderlinge samenhang tussen deze acht waarborgen moet worden gekeken het volgende:

«In de praktijk is het niet mogelijk om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Het verkiezingsproces kent daarvoor te veel spanningsvelden. Er moet daarom altijd naar een balans worden gezocht. Het moet bijvoorbeeld zo zijn, dat iedere stem (eenmaal) bijdraagt aan het eindresultaat (waarborgen integriteit en uniciteit) van de verkiezing. Anderzijds moet de inhoud van iedere stem vertrouwelijk blijven (waarborg stemgeheim). Dit stelt eisen aan de organisatie van het proces en vraagt om een goed doordachte balans. Natuurlijk kunnen de controleerbaarheid en transparantie vergroot worden door van iedere stap in het proces een uitgebreide «log» bij te houden (zoals bijvoorbeeld in de bankwereld bij het internetbankieren gebruikelijk is), zodat reconstructie en herstel mogelijk is in het geval van (een schijn van) incorrectheid. Maar die benadering komt in strijd met de waarborg van het stemgeheim. (...)

In bepaalde gevallen kan dus niet volledig aan alle waarborgen worden voldaan. In die gevallen geldt voor de Commissie de regel: «voldoe of leg uit waarom een andere balans gezocht is.»

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om te komen tot een verantwoorde balans tussen de verschillende waarborgen rond het verkiezingsproces. Als bij een voornemen tot wijziging van het verkiezingsproces niet wordt gezorgd voor een zorgvuldige afweging van de waarborgen ten opzichte van elkaar, bestaat immers het risico dat één of meer waarborgen onvoldoende tot hun recht komen. Daarom is het van belang dat de wetgever bij een wijziging van de inrichting van het verkiezingsproces inzichtelijk maakt welke afweging is gemaakt om te komen tot een verantwoorde balans van de verschillende waarborgen.

Ook bij het houden van experimenten die zien op de inrichting van het verkiezingsproces dient aan de waarborgen te worden voldaan. De Afdeling merkt op dat in de toelichting weliswaar wordt aangegeven welke waarborgen versterkt worden door de beoogde experimenten, maar niet op welke wijze deze experimenten mogelijk afbreuk doen aan andere waarborgen. Zo wordt de centrale telling genoemd als middel om de waarborgen transparantie en controleerbaarheid te bevorderen, maar wordt niet ingegaan op de mogelijke afbreuk die gedaan wordt aan de waarborg integriteit. Ook wijst de Afdeling erop dat een stembiljet waarop

de namen van kandidaten niet worden vermeld, mogelijk wenselijk kan zijn uit een oogpunt van de bescherming van het stemgeheim en de controleerbaarheid van de telling, maar dat hierbij wel afbreuk gedaan wordt aan de toegankelijkheid van de stemming.

Tevens wordt niet ingegaan op de balans tussen de verschillende waarborgen. Bij het vinden van deze balans moet tevens worden gewaarborgd dat geen van de waarborgen onder het minimumniveau zakt. Het vastleggen van de beoogde balans is des te belangrijker nu uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is om in het geval van succesvolle experimenten landelijke invoering van de maatregelen te overwegen. Een mogelijke afbreuk aan één of meer van de waarborgen door het voorstel zou daarom vooraf inzichtelijk moeten worden gemaakt. Het houden van experimenten is immers alleen aangewezen indien het voornemen bestaat om over te gaan tot definitieve invoering bij een succesvol verloop. Hierbij moeten vooraf de eventuele negatieve neveneffecten worden meegewogen bij het besluit om al dan niet tot een experiment over te gaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de waarborgen van het verkiezingsproces en de met het voorstel beoogde balans hiertussen.

1. Waarborgen voor het verkiezingsproces:

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Afdeling advisering dat in het verkiezingsproces een balans tussen de verschillende waarborgen moet worden gerealiseerd. Artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel bevat daarom een regeling om te verzekeren dat bepaalde waarborgen, zoals transparantie en stemgeheim, voldoende tot hun recht komen. Het kabinet heeft – naar aanleiding van het advies van de Afdeling – aan de memorie van toelichting een paragraaf toegevoegd, waarin wordt beschreven hoe het invulling heeft gegeven aan de balans tussen verschillende waarborgen. Daarbij wordt ingegaan op de waarborgen die gelden voor de experimenten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ook eventuele negatieve neveneffecten hebben in deze afweging een plaats gekregen. Voor experimenten met kiezers buiten Nederland wordt ingegaan op de verbeterde toegankelijkheid van de verkiezing, maar ook op de risico's voor de uniciteit. Daarbij schetst het kabinet hoe het dat risico tracht te ondervangen. Voor experimenten met de centrale stemopneming worden de positieve effecten beschreven op de waarborgen transparantie en controleerbaarheid van de stemopneming. Daarbij wordt ook ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de integriteit, met name tijdens het vervoer van de stembiljetten.

Voor experimenten met stembiljetten in het stemlokaal heeft het kabinet mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering overwogen dat er andere vormen van stemmen zijn die ertoe kunnen leiden dat het stemmen makkelijker wordt voor groepen kiezers en waarmee ook het tellen efficiënter kan verlopen. Hoewel het kabinet niet van oordeel is dat dit onderdeel van het wetsvoorstel leidt tot een verstoorde balans tussen de waarborgen, meent het tegelijkertijd dat het goed is om die alternatieve vormen van stemmen te onderzoeken en de uitkomsten daarvan af te wachten. Dit te meer omdat met de experimenten met elektronisch tellen aanzienlijke investeringen zijn gemoeid. Het kabinet denkt hierbij met name aan de mogelijkheden die het elektronisch stemmen in het stemlokaal biedt. Het kabinet wil derhalve eerst onderzoeken welke mogelijkheden op dit terrein bestaan en welke effecten die hebben op de balans tussen de genoemde waarborgen. De bepalingen die betrekking hadden op experimenten met nieuwe stembiljetten in het stemlokaal zijn met het oog hierop geschrapt.

2. Blinde, slechtzijnde en laaggeletterde kiezers

Eén van de doelstellingen van de invoering van een nieuw stembiljet is om de hanteerbaarheid van het stembiljet te vergroten en het zelfstandig stemmen te bevorderen voor met name kiezers die blind, slechtzijnd of laaggeletterd zijn. Dit gebeurt onder meer door gebruik te maken van de logo's van politieke groeperingen en mogelijk ook foto's van kandidaten op het stembiljet. Daarnaast is het stembiljet kleiner waardoor blinden met gebruik van een hulpmiddel, een mal, zelfstandig zouden kunnen stemmen.

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van het bevorderen van de mogelijkheden voor deze kiezers om zelfstandig hun stem te kunnen uitbrengen. De Afdeling maakt over de toelichting bij deze doelstelling de volgende opmerkingen.

a. Blinde kiezers

In de toelichting wordt gesteld dat het opnemen van logo's en foto's het zelfstandig stemmen van blinde kiezers bevordert. De Afdeling merkt op dat deze aanname niet juist kan zijn indien deze logo's en foto's alleen in reguliere print op het stembiljet worden opgenomen. Uitsluitend bij opname in een voor blinden leesbare vorm, bijvoorbeeld door middel van braille, kan extra informatie op het stembiljet het zelfstandig stemmen door blinden bevorderen. De toelichting stelt tevens dat door het kleiner maken van de stembiljetten door blinde kiezers gebruik kan worden gemaakt van een mal. Het opnemen van logo's en foto's zal op zichzelf echter niet leiden tot het kleiner worden van het stembiljet. Alle extra informatie die op een stembiljet wordt opgenomen leidt immers, indien deze informatie leesbaar moet zijn, tot het vergroten van het stembiljet. Het opnemen van foto's en logo's zal ook in die zin niet bijdragen aan het zelfstandig kunnen stemmen door blinde kiezers.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

b. Laaggeletterde kiezers

Met betrekking tot de aanname dat logo's en foto's op het stembiljet een hulpmiddel zijn voor laaggeletterde kiezers wijst de Afdeling op het volgende. Uit onderzoek is gebleken dat er geen bewijs is dat het opnemen van logo's of foto's op stembiljetten ervoor zorgen dat laaggeletterde kiezers gemakkelijker hun stem kunnen uitbrengen. Ook is niet aangetoond dat het opnemen van deze extra informatie leidt tot een lager aantal ongeldige stemmen. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit onderzoek. Daarnaast wordt niet aangegeven hoe gemeten kan worden of het beoogde effect van de nieuwe stembiljetten voor laaggeletterde kiezers bereikt wordt. Weliswaar wordt gesteld dat de uitkomsten van het voorlopige onderzoek bemoedigend zijn, maar hierbij worden geen specifieke resultaten aangegeven. Daarnaast ontbreekt informatie over de omvang van de groep kiezers waartoe deze doelstelling zich richt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

c. Logo's en foto's

Het voorstel maakt het niet alleen mogelijk om logo's op stembiljetten te plaatsen, maar ook om foto's van kandidaten op te nemen. Uit onderzoek is gebleken dat zowel logo's als foto's op stembiljetten niet beschouwd kunnen worden als neutrale bron van informatie voor kiezers. Beide hebben een sturende werking en kunnen mede bepalen op welke partij of

kandidaat kiezers stemmen. Echter, waar partijen de vrijheid hebben om zelf een logo te kiezen, zijn kandidaten daarentegen niet in staat om hun uiterlijk te veranderen. Uit onderzoek blijkt dat kiezers geneigd zijn om te stemmen op kandidaten die zij competentie vinden uitstralen. Bij gelijke competentiescores geeft een aantrekkelijk uiterlijk de doorslag. Dit betekent dat het opnemen van foto's van kandidaten voor sommige kandidaten een voordeel zal opleveren en voor anderen de kans verkleint dat er op hen gestemd wordt. Uit de toelichting blijkt daarnaast niet welke meerwaarde wordt verwacht van het opnemen van foto's van kandidaten ten opzichte van het opnemen van logo's van groeperingen op de stembiljetten waar het gaat om het vergroten van de mogelijkheden voor bepaalde groepen kiezers om zelfstandig hun stem uit te brengen.

De Afdeling adviseert, gelet op de invloed die het opnemen van foto's kan hebben op het stemgedrag van de kiezers, in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Blinde, slechtzijnde en laaggeletterde kiezers

Beantwoording van de punten die de Afdeling opbrengt, is niet aan de orde, nu het kabinet mede in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding ziet voorsnog geen experimenten te houden met een nieuw stembiljet voor kiezers in het stemlokaal. Verwezen wordt naar het eerste onderdeel van dit nader rapport. Ten overvloede wordt opgemerkt dat bij een experiment voor kiezers in het buitenland geen foto's van kandidaten op het stembiljet komen te staan.

3. Wenselijkheid experimenteren bij gemeenteraadsverkiezingen

Blijkens de toelichting is het voornemen om de eerste experimenten tijdens bindende verkiezingen te laten plaatsvinden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Hoewel het uit de tekst van het voorstel en de toelichting niet zonder meer blijkt, begrijpt de Afdeling het voorstel zo dat de aanwijzing van een gemeente als experimenteelgebied geldt voor die gemeente als geheel. De Afdeling wijst erop dat wijzigingen in de wijze waarop kiezers hun stem uitbrengen invloed kunnen hebben op de uitslag. Deze invloed ontstaat indien bepaalde groepen kiezers beter of juist minder goed kunnen omgaan met de wijzigingen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de kans op ongeldige stemmen groter in bepaalde groepen kiezers. Omdat deze groepen kiezers met een groter risico op ongeldige stemmen niet evenredig verdeeld zullen zijn over de verschillende politieke partijen, kan een experiment zoals voorgesteld daarom de uitslag van de verkiezing beïnvloeden. Indien bij een landelijke verkiezing slechts enkele gemeenten worden aangewezen waarin geëxperimenteerd wordt, zal de invloed van het experiment op de uitslag waarschijnlijk verwaarloosbaar zijn. Dit ligt echter mogelijk anders bij gemeenteraadsverkiezingen waarbij de hele gemeente experimenteelgebied is. Omdat het hier gaat om bindende verkiezingen, verdient het daarom niet op voorhand aanbeveling deze experimenten te laten plaatsvinden tijdens gemeenteraadsverkiezingen, zeker indien de experimenten daarbij voor het eerst plaatsvinden. De blijkens de toelichting geplande experimenten bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 en bij de provinciale statenverkiezing van 2015 zijn hiervoor geschikter.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voornemen om de eerste experimenten te laten plaatsvinden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 nader te bezien.

3. Wenselijkheid experimenteren bij gemeenteraadsverkiezingen

In het voorstel volgt uit artikel 2, tweede lid, dat een experiment in een gemeente wordt gehouden voor die gehele gemeente. Er is geen mogelijkheid slechts in een deel van een gemeente te experimenteren. De toelichting bij dit artikel is verduidelijkt.

Het risico dat een experiment met een nieuw stembiljet in het stemlokaal met name bij gemeenteraadsverkiezingen onwenselijke invloed kan hebben op de verkiezingsuitslag, kan onbesproken blijven nu het kabinet mede in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding ziet deze experimenten niet te houden. Verwezen wordt naar het eerste onderdeel van dit nader rapport.

4. Evaluatie

a. Vaststellen rechtsgeldigheid verkiezingen

Het voorgestelde artikel 6 bepaalt dat de minister de experimenten evalueert. In de toelichting wordt gesteld dat een doel van de evaluatie van een experiment is om te bepalen of er een rechtsgeldige verkiezing heeft plaatsgevonden. Dit zou gelezen kunnen worden in de zin dat de minister een uitspraak zou moeten doen over de rechtsgeldigheid van de verkiezingen waarbij experimenten hebben plaatsgevonden. De Afdeling wijst er voor de goede orde op dat in het Nederlandse verkiezingsstelsel het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden in oude samenstelling vaststelt of een rechtsgeldige verkiezing heeft plaatsgevonden en of op grond van die verkiezing de nieuw gekozen leden kunnen worden toegelaten. Het vertegenwoordigend orgaan is daarmee ook het enige orgaan dat de bevoegdheid heeft om een herstemming te laten plaatsvinden. Rechterlijke toetsing van de rechtsgeldigheid van een verkiezing is in Nederland uitdrukkelijk uitgesloten. Op grond van dit stelsel moet buiten twijfel staan dat het niet de bedoeling is dat bij een evaluatie van een experiment inzake verkiezingen door de minister een uitspraak wordt gedaan over de rechtsgeldigheid van die verkiezing. Wordt deze uitspraak immers gedaan vóór de beslissing omtrent de toelating van nieuwe leden, dan komt deze uitspraak feitelijk in de plaats van die van het vertegenwoordigend orgaan, ook indien dat een andere mening zou zijn toegedaan. Komt deze uitspraak ná die van het vertegenwoordigend orgaan en wordt er een andere conclusie getrokken, dan kan dit het vertrouwen in de uitslag ondermijnen. Daarnaast zijn alsdan de nieuwe leden al toegelaten en moet voorkomen worden dat twijfel ontstaat over de geldigheid van die toelating.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting de doelstelling van de evaluatie om vast te stellen of een rechtsgeldige verkiezing heeft plaatsgevonden te schrappen.

b. Criteria voor succesvol experiment

Met betrekking tot de andere doelstellingen van de experimenten is de toelichting vaag. Een doelstelling is het verbeteren van toegang voor blinde, slechthziende en analfabete kiezers. Een andere doelstelling die genoemd wordt is het verbeteren van het telproces. Bij beide doelstellingen worden echter geen meetbare factoren gegeven aan de hand waarvan bepaald kan worden of gesproken kan worden van een geslaagd experiment. De toelichting stelt hierover uitsluitend dat deze maatstaven bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd. De Afdeling merkt op dat het van belang is de wijze waarop deze experimenten geëvalueerd zullen worden en de doelstellingen die hiermee

gehaald moeten worden in kaart te brengen, alvorens wordt overgegaan tot het houden van experimenten.

Daarnaast is het, mede door het ontbreken van criteria waaraan voldaan moet worden, niet mogelijk om te bepalen hoe gemeten gaat worden of een experiment succesvol is verlopen. Hiervoor zal enige vorm van vergelijking met gemeenten waarin niet geëxperimenteerd wordt moeten plaatsvinden, om zo de toegevoegde waarde van het experiment vast te kunnen stellen. In de toelichting ontbreekt informatie over de wijze waarop deze vergelijking zal plaatsvinden.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de maatstaven en de methode die gebruikt zullen worden om de experimenten te evalueren.

c. Frequentie

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, regelt dat de minister drie maanden voor het einde van de werkingsduur een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment aan de Staten-Generaal zendt. In de toelichting staat daarentegen dat na iedere verkiezing waarbij experimenten hebben plaatsgevonden een evaluatie zal worden uitgevoerd en dat hierover aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt met elkaar in overstemming te brengen.

4. Evaluatie

a. Vaststellen rechtsgeldigheid verkiezingen

De beslissing omtrent de toelating van leden tot het vertegenwoordigend orgaan berust bij dat vertegenwoordigend orgaan zelf (artikel V 4 Kieswet, alsook artikel 58 Grondwet). Daarmee wordt de onafhankelijkheid van het vertegenwoordigend orgaan verzekerd. Met het wetsvoorstel beoogt het kabinet niet dat een evaluatie het doel heeft een formeel standpunt in te nemen over de rechtsgeldigheid van een verkiezing. Het gaat het kabinet erom dat uit de evaluatie blijkt welke positieve en negatieve effecten zijn opgetreden tijdens het experiment. Om enig misverstand daarover te voorkomen, is de toelichting op dit punt verduidelijkt.

b. Criteria voor succesvol experiment

Het kabinet onderschrijft het advies van de Afdeling dat het van belang is dat duidelijk is op welke wijze de experimenten zullen worden geëvalueerd. De memorie van toelichting is aangevuld met de door de Afdeling aan de orde gestelde punten. Inzake het experiment met de centrale stemopneming zal de evaluatie bijvoorbeeld uit moeten wijzen hoeveel tijd er gemoeid is met de stemopneming, hoe vaak het noodzakelijk blijkt om de stemmen opnieuw te tellen en de redenen daarvoor, alsook de bezwaren die zijn gemaakt bij de stemopneming. Voor het experiment met de kiezers in het buitenland moet gedacht worden aan de tijd die de kiezer heeft gebruikt om te stemmen.

Voorts zal de evaluatie in kaart brengen welke kosten er zijn verbonden aan eventuele definitieve invoering van de regeling.

c. Frequentie

Artikel 6, eerste lid, luidt overeenkomstig aanwijzing 10b, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hiermee wordt wettelijk verzekerd dat drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de experimen-

tenwet wordt vastgesteld in hoeverre het experiment geslaagd is. Op basis daarvan kan worden besloten maatregelen definitief in wetgeving om te zetten.

Deze evaluatie aan het einde van de werkingsduur van de experimentenwet staat er niet aan in de weg om ook tussentijds te evalueren, dus na elke verkiezing waarbij is geëxperimenteerd. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op dit punt dus niet strijdig met elkaar. De toelichting is verduidelijkt, zodat het onderscheid tussen deze evaluaties duidelijk blijkt.

II. EXPERIMENTEN

Het voorstel bevat slechts de hoofdlijnen voor de experimenten die gehouden kunnen worden. De nadere uitwerking hiervan zal bij lagere regelgeving plaatsvinden. In de toelichting wordt reeds een aantal opmerkingen gemaakt over de vormgeving van deze experimenten. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

5. Nieuwe stembiljetten

a. Registratie van logo's

In het voorstel wordt geregeld dat politieke groeperingen een logo kunnen registreren dat op het stembiljet boven de lijst wordt geplaatst. Het voorstel bevat tevens de gronden waarop het centraal stembureau de registratie van zo'n logo afwijst. Daarnaast bevat het voorstel een regeling voor de versnelde procedure bij de bestuursrechter in het geval van een beroep tegen de registratie of afwijzing van de registratie van een logo. De Afdeling merkt op dat uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat bij de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen een beroep op het merkenrecht niet zonder meer slaagt. Uit het voorstel, noch de toelichting wordt duidelijk of deze jurisprudentie ook van toepassing moet worden geacht op de registratie van een logo. De Afdeling wijst erop dat bij het gebruik van een beeldmerk dat door een andere rechtspersoon dan een politieke groepering is vastgelegd, nog eerder dan bij de registratie van een naam een inbreuk gemaakt kan worden op het merkenrecht en het auteursrecht. Indien beoogd is aansluiting te zoeken bij de genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, is het wenselijk dit in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

Daarnaast zal het bij de registratie van logo's lastiger zijn dan bij de registratie van aanduidingen voor het centraal stembureau en de bestuursrechter om te bepalen of een logo in grote mate overeenkomt met een reeds geregistreerd logo. Zo kan het bijvoorbeeld zo zijn dat verschillende groeperingen eenzelfde soort dier als logo willen voeren. Het is dan de vraag wanneer gesproken moet worden van een overeenkomend logo. De termijn waarin de bestuursrechter in dergelijke geschillen uitspraak moet doen is zeer kort, hetgeen problematisch kan zijn. Ten slotte wijst de Afdeling erop dat de huidige politieke groeperingen in de praktijk reeds gebruik maken van logo's. Het lijkt niet wenselijk dat nieuwe politieke groeperingen deze logo's zouden kunnen registreren als zij toevallig eerder een verzoek tot registratie indienen. De Afdeling adviseert op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Ongeldige stemmen

In de toelichting wordt gesteld dat in het kader van het experiment mogelijk gestemd zal gaan worden met stembiljetten waarbij een kiezer eerst een keuze maakt voor een partij (die met aanduiding op het

stembiljet worden genoemd) en vervolgens voor een kandidaat (waarbij alleen de nummers worden vermeld). Een dergelijk stembiljet kan veel kleiner zijn dan het huidige stembiljet waarbij alle kandidaten met naam worden genoemd en biedt daarom diverse voordelen. In de toelichting wordt vervolgens gesteld dat indien een kiezer bij een dergelijk experiment alleen een partij aankruist en vergeet om tevens een kandidaat te selecteren, de stem wordt aangemerkt als geldige stem voor de lijsttrekker. Hoewel de Afdeling de ratio van deze keuze, te weten het voorkomen van een zeer groot aantal ongeldige stemmen bij het experiment, onderkent, wijst zij erop dat hiermee een inbreuk wordt gemaakt op het Nederlandse kiesstelsel. Dit stelsel gaat immers uit van een stem op een kandidaat en niet van een lijststem. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt met kiezers die op een traditioneel stembiljet stemmen en bijvoorbeeld een pijl boven een lijst plaatsen. Ook bij deze kiezers is het duidelijk dat zij hun stem wensen uit te brengen op die partij, maar een dergelijke stem wordt als ongeldig aangemerkt. Het enkele feit dat er sprake is van een experiment rechtvaardigt een dergelijke afwijking van het geldende stelsel niet.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling deze keuze nader te bezien.

c. Herstemming

Het kan noodzakelijk zijn dat in een gemeente die is aangewezen als experimenteergebied een herstemming in een of meer stembureaus noodzakelijk is. Deze noodzaak kan samenhangen met het experiment, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Noch uit het voorstel, noch uit de toelichting blijkt of een dergelijke herstemming plaatsvindt op basis van de bepalingen uit de Kieswet, dat wil zeggen dat gebruikt wordt gemaakt van de normale stembiljetten en wijze van tellen, of dat de herstemming geschiedt volgens de regels van het voorstel. Een herstemming moet zo snel mogelijk plaatsvinden na een verkiezing in verband met de termijnen voor het toelaten van nieuwe leden. Het is daarom niet wenselijk indien eerst een besluit van de gemeenteraad moet worden genomen over het gebruik van de experimenten tijdens de herstemming. Echter, op grond van het voorstel blijkt niet zonder meer dat een keuze voor deelname aan een experiment ook een eventuele herstemming omvat. Daarnaast moet een wettelijke voorziening worden getroffen voor het geval dat een herstemming noodzakelijk is omdat het experiment de reden is voor de herstemming.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling een bepaling met betrekking tot herstemming in het voorstel op te nemen.

5. Nieuwe stembiljetten

a. Registratie van logo's

Het kabinet beoogt niet 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. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. In het wetsvoorstel is er rekening mee gehouden dat de bestuursrechter voldoende tijd heeft om uitspraak te doen inzake het beroep over de registratie van een logo. Allereerst kan een logo te allen tijde worden geregistreerd. Indien een logo geruime tijd voor een verkiezing wordt geregistreerd, is er dus voldoende tijd een eventuele beroepsprocedure af te handelen. Daarnaast is bepaald dat een verzoek om registratie ten minste tweeënveertig dagen voor de dag van kandidaatstelling moet zijn ingediend. Verzoeken die na deze termijn zijn ingediend blijven voor de

daaropvolgende verkiezing buiten behandeling. Hierdoor zijn er altijd tweeënveertig dagen beschikbaar zijn om een eventuele beroepsprocedure af te ronden. Daarmee is verzekerd dat een beroepsprocedure nog vóór de dag van kandidaatstelling kan worden afgerond, zodat het logo van een groepering tijdig kan zijn geregistreerd. Voorts biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de zaak versneld kan behandelen doordat toepassing wordt gegeven aan afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. De huidige politieke groeperingen hoeven niet te vrezen dat zij hun logo niet zouden kunnen registreren als andere politieke groeperingen eerder pogen dat logo te registreren. Zoals de Afdeling zelf opmerkt, zullen dergelijke verzoeken moeten worden afgewezen op grond van het voorgestelde artikel 4, vierde lid, onder d. Als het logo van een bepaalde groepering wordt geregistreerd door een andere groepering, dan zou dat misleidend zijn voor de kiezers.

b. Ongeldige stemmen

Het kabinet deelt niet de visie van de Afdeling dat een inbreuk wordt gemaakt op het Nederlandse kiesstelsel als een stem van een kiezer die abusievelijk alleen een keuze heeft gemaakt voor een lijst wordt toegerekend aan de lijsttrekker. De Afdeling concludeert ten onrechte dat hier sprake is van een lijststem. Dat is niet het geval omdat de stem wordt toegewezen aan de lijsttrekker en ook bij de berekening van de verkiezingsuitslag als zodanig wordt gewogen. Zoals in de toelichting is beschreven, is het kabinet van oordeel dat de kiezer in dat geval heeft bedoeld zijn stem op de lijsttrekker uit te brengen.

De Afdeling concludeert ook ten onrechte dat er onderscheid tussen kiezers wordt gemaakt, omdat ook kiezers met het huidige stembiljet alleen op een lijst kunnen stemmen, namelijk door middel van pijltjes. In dit geval is er namelijk geen sprake van onderscheid, want als een kiezer met pijltjes tracht te stemmen wordt deze stem namelijk in alle gevallen – onafhankelijk of er sprake is van een experiment – ongeldig verklaard. Het kabinet merkt voorts op dat de Afdeling er in haar advies aan voorbij gaat dat de interpretatie van zo'n stem juist ten doel heeft te voorkomen dat een ongelijkheid ontstaat met kiezers die niet meedoen aan een experiment. De kiezer die stemt met het huidige stembiljet kan een dergelijke fout namelijk niet maken. De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Herstemming

Een herstemming vindt plaats indien het vertegenwoordigend orgaan daartoe besluit door één of meer leden niet toe te laten wegens de ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus. Het wetsvoorstel biedt geen grondslag om bij de nieuwe stemming, bedoeld in artikel V 6, tweede lid, van de Kieswet, te kunnen experimenteren. Bij een eventuele herstemming gelden daarom de normale stembiljetten en wijze van tellen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Verder is het niet nodig een separate grondslag op te nemen voor het vertegenwoordigend orgaan om te besluiten tot een herstemming, indien het experiment zelf de aanleiding is voor een herstemming. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het experiment leidt tot een onacceptabel hoog aantal ongeldige stemmen. Ook in dat geval kan het vertegenwoordigend orgaan namelijk op grond van artikel V 6 Kieswet tot een herstemming besluiten door één of meer leden niet toe te laten.

6. Centrale telling

a. Integriteit

Bij een centrale telling moeten de stembiljetten verplaatst worden van het stembureau naar de plaats waar de centrale telling zal gebeuren. Indien gekozen wordt om de stembiljetten niet reeds in het stembureau per lijst te tellen, vergroot het vervoer van de stembiljetten de kans op fraude door het toevoegen dan wel verwijderen van stembiljetten. Er bestaat dan immers nog geen enkele registratie van het aantal stemmen dat op de verschillende lijsten en kandidaten is uitgebracht. In de toelichting wordt niet ingegaan op deze fraudegevoeligheid. Er wordt alleen gesproken over het verlies van stembiljetten onderweg. De Afdeling acht het van belang dat bij de uitvoering van een experiment maatregelen worden getroffen om de kans op fraude tijdens het vervoer van de stembiljetten zo klein mogelijk te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

b. Controle automatisering

Op grond van het voorstel kan geëxperimenteerd worden met het automatisch tellen van de stemmen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van software. Deze software kan, zoals alle software, verkeerd geprogrammeerd worden, zowel per ongeluk als door een kwaadwillend persoon. Om te controleren of de software de juiste telling verricht, is het nodig om steekproefsgewijs met de hand een bepaalde hoeveelheid stembiljetten na te tellen om te zien of deze telling overeenkomt met die van de telsoftware. Deze steekproef moet voldoende groot zijn om eventuele fouten in de software op te sporen en vooraf moet niet bekend zijn welke stembiljetten tot de controlegroep behoren. In de toelichting wordt niet ingegaan op een dergelijke controle telling. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en in de algemene maatregel van bestuur regels over deze telling op te nemen.

c. Hertelling

In de toelichting wordt gesteld dat er een instantie zal worden benoemd die bevoegd is om over te gaan tot een nieuwe stemopneming indien daarvoor aanleiding is. In de Kieswet ligt een dergelijke bevoegdheid bij het centraal stembureau. Het betreffende artikel is niet opgenomen in de lijst met artikelen waarvan in het kader van de experimenten kan worden afgeweken. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of deze bevoegdheden complementair zijn, of dat het de bedoeling is dat bij de experimenten de bevoegdheid van het centraal stembureau om over te gaan tot hertelling vervalt. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

d. Proces vaststelling uitslag

Eén van de meest genoemde bezwaren tegen het stemmen met potlood en stembiljet bij de afgelopen paar verkiezingen is de lange tijd die het duurt voordat de voorlopige uitslag bekend kan worden gemaakt. In dit licht vindt de Afdeling het opvallend dat in de toelichting wordt gesteld dat mogelijk pas op de dag na de verkiezingen zal worden begonnen met de centrale telling. De Afdeling wijst erop dat de Kieswet zeer korte termijnen kent voor het vaststellen van de uitslag in verband met het gegeven dat bij Tweede Kamerverkiezingen op de achtste dag na de verkiezingen de nieuwe leden moeten worden toegelaten in verband met het aftreden van de oude leden. Voor deze toelating moet eerst het geloofsbrievenonderzoek zijn afgerond en hiermee kan pas worden

aangevangen nadat de definitieve uitslag is vastgesteld. Al eerder heeft de Kiesraad erop gewezen dat er omstandigheden kunnen zijn die het onmogelijk maken om deze termijn te halen. Indien bovendien gewacht wordt met het beginnen van de telling tot de dag na de verkiezingen wordt dit risico groter. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

6. Centrale telling

a. Integriteit

Het kabinet heeft het voornemen in het kader van de experimenten in alle gevallen een voorlopige telling op lijstniveau door het stembureau uit te laten voeren. Hiermee wordt de mogelijkheid om de uitslag ongemerkt te beïnvloeden door het toevoegen of verwijderen van stembiljetten tijdens het vervoer beperkt. Verder dienen de pakken met stembescheiden tijdens het vervoer te zijn afgesloten. Blijken de pakken tijdens het vervoer te zijn opengemaakt, dan kan dat reden zijn te veronderstellen dat er is gefraudeerd. De toelichting is aangevuld.

b. Controle automatisering

Het kabinet onderschrijft het advies dat als gebruik wordt gemaakt van software voor het berekenen van de verkiezingsuitslag, het van belang is dat deze software correct is geprogrammeerd. Het kabinet heeft echter, mede in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, aanleiding gezien vooralsnog geen experimenten te houden met een nieuw stembiljet voor kiezers in het stemlokaal. Verwezen wordt naar het eerste onderdeel van dit nader rapport. Derhalve worden geen experimenten gehouden met het elektronisch tellen van de stemmen en wordt daarvoor geen software ingezet.

c. Hertelling

In de memorie van toelichting is bedoeld dat de centrale stemopneming geschiedt onder de aansturing van het gemeentelijk stembureau. Deze heeft niet de bevoegdheid om een hertelling te gelasten maar slechts om de stembescheiden opnieuw te tellen voordat het proces-verbaal van de gemeentelijke telling definitief wordt vastgesteld. De toelichting is verduidelijkt.

d. Proces vaststelling uitslag

Het kabinet is van oordeel dat er geen tijd verloren gaat met de centrale stemopneming, omdat de zitting van het hoofdstembureau – ter vaststelling van de uitslag voor de betreffende kieskring – onveranderd plaatsvindt op de tweede dag na de stemming. De eventuele tijd die voor het proces van stemopneming verloren gaat door het later aanvangen van de telling kan naar het oordeel van het kabinet worden goedgemaakt door de betere kwaliteit van de stemopneming. Daardoor is ook de kans aanzienlijk kleiner dat een hertelling op centraal niveau noodzakelijk is in de daaropvolgende dagen. Naar verwachting zal het in alle gevallen mogelijk zijn de stemopneming en de administratieve verwerking daarvan tijdig af te ronden voor de bijeenkomst van het hoofdstembureau op de vrijdagochtend. De ervaringen van de hertellingen van de gemeente Rotterdam in 2010 en de provincie Flevoland in 2011 tonen aan dat de telling binnen één dag kan worden afgerond en dat de gegevens dus tijdig beschikbaar zijn voor de zitting van het hoofdstembureau.

7. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt, met dien verstande dat:

- de tweede opmerking zo is begrepen dat in artikel 3, vierde lid, bij «Een voorziening» moet worden verwezen naar artikel 2, derde lid;
- de vijfde opmerking niet kan worden overgenomen, omdat het artikel is geschrapt;
- de zesde opmerking niet is overgenomen, omdat het redactionele voorstel afwijkt van het model dat in aanwijzing 10b, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is voorgeschreven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

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 vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.12 0500/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 2, tweede lid, «met» vervangen door: na.
- Artikel 3, vierde lid, opnemen als artikel 2, vierde lid, aangezien dit lid ziet op het aanwijzen van de voorziening, dat geregeld wordt in artikel 2, derde lid.
- Het eerste lid van de artikelen 4 en 5 als volgt redigeren:
Dit artikel is van toepassing indien Onze Minister voor een experiment
...
- In artikel 4, derde lid, in de eerste volzin «zijn» telkens vervangen door:
haar.
- In artikel 5, tweede lid, «registratie van een foto» vervangen door:
eisen waaraan foto's van kandidaten moeten voldoen.
- In artikel 6, eerste lid, na «zendt» invoegen: uiterlijk.