

Vergaderjaar 2015–2016

34 288

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 januari 2016

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Verschillende fracties vragen naar het elektronisch stemmen en tellen van stemmen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom experimenten met elektronisch stemmen en tellen niet mogelijk worden gemaakt en of er al betrouwbare stemprinters en stemmentellers in de markt zijn om mee te experimenteren. Deze leden zijn van mening dat, indien het thans niet mogelijk is om te bepalen waar elektronisch stemmen en tellen aan moet voldoen, desalniettemin een wettelijke basis daarvoor kan worden gelegd, omdat een en ander wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. De leden van de PvdA-fractie en CDA-fractie vragen in paragraaf 2.1 respectievelijk paragraaf 6 van het verslag of de voorgestelde stembiljetten geschikt zijn voor elektronisch stemmen en tellen. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of het voorliggende wetsvoorstel experimenten hiermee mogelijk maakt. Het lid van de fractie-Klein vraagt in paragraaf 2.3 van het verslag of beter elektronisch stemmen kan worden ingevoerd. In paragraaf 6 van het verslag vraagt dat lid waarom nu voor deze methode wordt gekozen, terwijl ook het elektronisch stemmen wordt onderzocht. Daarbij vraagt hij ook naar de invoeringskosten van een nieuw stembiljet, en of deze verantwoord zijn met het oog op de toekomstplannen aangaande het elektronisch stemmen.

Dit wetsvoorstel legt geen juridische basis voor experimenten met het elektronisch stemmen en tellen van stembiljetten. De reden daarvoor is dat de regering nog geen besluit heeft genomen over de mogelijke invoering van elektronisch stemmen en tellen. Om een juridische basis in

een experimentenwet te leggen voor elektronisch stemmen en tellen moet ook kunnen worden beschreven waar elektronisch stemmen en tellen aan moet voldoen en hoe dat zou moeten verlopen. Dat is op dit moment niet mogelijk.

De regering onderzoekt thans de haalbaarheid van het stemmen en tellen met een stemprinter en een stemmenteller. Dit geschiedt conform de adviezen en voorstellen van de commissie Onderzoek elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal (commissie Van Beek).¹ De Deskundigengroep die de opdracht heeft gekregen om de specificaties op te stellen voor de stemprinter en stemmenteller zal uiterlijk 31 maart 2016² dit werk afronden. Op basis hiervan zal in de markt³ worden nagegaan of en zo ja tegen welke kosten stemprinters en stemmentellers kunnen worden ontwikkeld. Daarna zal de regering de besluitvorming over de haalbaarheid afronden. Zou de regering op een later moment besluiten dat tot elektronisch stemmen en tellen wordt overgegaan, dan zal daarvoor een separaat wetsvoorstel worden ingediend dat het experimenteren met elektronisch stemmen en tellen mogelijk maakt.

De geringe kosten⁴ van experimenten met een nieuw stembiljet zijn verantwoord gelet op het beoogde doel, maar ook in het licht van eventueel elektronisch tellen en stemmen in de toekomst. Ten eerste moet ook bij elektronisch tellen en stemmen een nieuw type stembiljet worden ontwikkeld dat geprint en gescand kan worden. Bij de ontwerpmodellen in dit wetsvoorstel is daar rekening mee gehouden.⁵ Als in de toekomst zou worden besloten tot elektronisch stemmen of tellen van stemmen, dan kunnen de reeds ontworpen stembiljetten daarbij als uitgangspunt dienen. In de eerste helft van december 2015 zijn de ontwerpstembiljetten gebruikt voor testen met elektronisch tellen. De uitkomsten van deze testen worden nu geanalyseerd en zullen naar verwachting begin februari 2016 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Ten tweede moet er, als wordt besloten tot elektronisch tellen en stemmen, een terugvaloptie bestaan. Zoals ook door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) is opgemerkt, moet er altijd rekening mee worden gehouden dat de systemen om te stemmen en te tellen niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze niet gecertificeerd zijn. In dat geval dient er een papieren stembiljet te zijn waarmee handmatig kan worden gestemd en geteld. Ten derde is van belang dat, als op een later moment de regering zou besluiten tot de invoering van elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, de realisatie daarvan, volgens de Commissie Elektronisch stemmen in het stemlokaal, waarschijnlijk jaren zal duren.⁶ Tot die tijd kan de inzet van een nieuw stembiljet waardevol zijn, waarbij de oproep van gemeenten, verwoord in de brief van de NVvB, om te kunnen experimenteren met een nieuw model stembiljet dat makkelijker kan worden geteld zwaar heeft meegewogen. Dat geldt ook voor de positieve uitkomsten van het experiment met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 22 mei 2014.

2. Achtergrond, doelstellingen en reikwijdte

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen naar de verandering voor kiezers bij model 1, omdat de namen van de kandidaten niet op de stemformulieren staan en kiezers twee keer een hokje moeten invullen. De

¹ Kamerstukken // 2013/14, 33 829, nr. 3 en Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 6.

² Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 13.

³ Kamerstukken // 2014/15, 33 829, nr. 5.

⁴ Kamerstukken // 2015/16, 34 288, nr. 3, blz. 13.

⁵ Zie ook hoofdstuk 8 van de Rapportage van ontwerpen en testen van nieuwe concepten stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld (Kamerstukken // 2011/12, 33 000 VII, nr. 126).

⁶ Bijlage bij Kamer stukken // 2014/15, 33 829, nr. 6, blz. 3.

leden van de PvdA-fractie vragen ook naar de testen met model 1, waaronder de ervaringen met laaggeletterden en het feit dat dit model vraagt om het maken van twee keuzes. Ook de leden van de fracties van de SGP en Klein stellen vergelijkbare vragen in paragraaf 2.3 van het verslag. Daarbij vragen de leden van de SGP-fractie ook hoe verwarring wordt voorkomen. Het lid van de fractie-Klein vraagt of het stemproces niet ingewikkelder wordt en of voordelen bij het tellen door stembureauleden opwegen tegen eventuele nadelen bij het stemmen door kiezers. Dat lid vraagt ook welk effect het «aankruisen van een nummertje» kan hebben op kiezers, en of daar onderzoek naar is gedaan. De nieuwe modellen waarmee geëxperimenteerd zou kunnen gaan worden wijken allemaal sterk af van het huidige stembiljet. Dat is onontkoombaar om het mogelijk te maken dat bijvoorbeeld blinde kiezers het met een hulpmiddel (in casu een mal) zelfstandig kunnen gebruiken. Een kleiner formaat stembiljet is ook nodig om het stembiljet, indien daar in de toekomst toe zou worden besloten, elektronisch te kunnen tellen. Uiteraard vergt een invoering van een nieuw model van het stembiljet dat zoveel afwijkt van het huidige model een zorgvuldige voorbereiding. Daarom worden al sinds 2012 testen uitgevoerd met nieuwe modellen van stembiljetten. De Tweede Kamer heeft over de testen die in 2012 zijn gehouden eerder een rapportage ontvangen.⁷ In november 2015 zijn nieuwe (gebruikers)testen gehouden. In dat kader zijn ook testen gehouden met laaggeletterden, blinden en slechtzienden. Bij de herindelingsverkiezingen van 18 november 2015 zijn in de vijf betrokken gemeenten ook testen gehouden. In een aantal stemlokalen is aan kiezers die kwamen stemmen gevraagd om mee te doen aan de test. In de eerste helft van december 2015 zijn de teststembiljetten gebruikt voor testen met elektronisch tellen. De uitkomsten van deze testen worden nu geanalyseerd en zullen naar verwachting begin februari 2016 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Een geheel nieuw model stembiljet vergt ook dat kiezers hierover op goede wijze worden voorgelicht. Bij de kiezers buiten Nederland heeft deze voorlichting er mede toe bijgedragen dat het aantal ongeldige stemmen zeer gering was (0,23%). Ook bij experimenten in een stemlokaal zal de regering zorg dragen voor goede voorlichting, waarbij bovendien extra aandacht is voor kiezers met beperkingen. De regering acht het in dit verband niet verstandig risico's te nemen door een (ingrijpend) nieuw stembiljet in één keer grootschalig in te voeren. Testen kunnen uiteindelijk nooit de werkelijkheid volledig simuleren, en de groep kiezers buiten Nederland stemt uiteindelijk in een andere omgeving (thuis en met meer tijd) dan de groep kiezers in het stemlokaal. Juist daarom stelt de regering met deze wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenwet) voor om eerst behoedzaam in enkele gemeenten te experimenteren, en die experimenten te evalueren. Als deze experimenten positief verlopen, kan worden overwogen de experimenten uit te breiden. Bij het invoeren van een nieuw model stembiljet voor het stemmen in Nederland in het stemlokaal is het noodzakelijk om zorgvuldig te werk te gaan. De regering is zich daar zeer bewust van.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het gebruik van het stembiljet bij kiezers buiten Nederland vergelijkbaar is met het stemmen in een stemlokaal. De leden van de CDA-fractie wijzen in paragraaf 2.2 van het verslag op het risico dat er meer fouten gemaakt kunnen worden bij experimenten in het stemlokaal ten opzichte van experimenten met kiezers buiten Nederland, omdat mensen in een stemhokje meer tijdsdruk ervaren.

⁷ Kamerstukken // 2012/13, 33 000 VII, nr. 126.

De regering is zich ervan bewust dat de genoemde groepen kiezers niet geheel vergelijkbaar zijn, en onderkent het risico waarop deze leden wijzen.⁸ Het is om die reden dat de regering behoedzaam is en uitgebreid test voordat er wordt geëxperimenteerd met het nieuwe stembiljet in het stemlokaal. Het is ook de reden dat de regering voorstelt eerst te experimenteren met het stembiljet, zodat de effecten ervan in de praktijk kunnen worden gemeten. Daarbij acht de regering het van groot belang dat kiezers zo goed mogelijk worden geïnformeerd over het nieuwe stembiljet. De regering zal zich hiervoor inzetten.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen het goed dat een stem geldig is als alleen een lijst wordt aangekruist. De stem wordt dan geacht te zijn uitgebracht op de lijsttrekker. De regering is voornemens dat bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De vragen van deze leden of de facto het stemmen op lijsten mogelijk wordt en wat de verhouding is met het bestaande kiesstelsel worden beantwoord in paragraaf 2.3.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel ruimte biedt om te experimenteren met de modellen 2 en 3, of met geheel andere modellen. Zij vragen of de regering dat wenselijk acht. De leden van de VVD-fractie vragen, in paragraaf 2.3 van het verslag, of wordt overwogen om bij verschillende verkiezingen met een ander model te experimenteren.

De regering heeft thans het voornemen om te experimenteren met model 1. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, worden daarvoor nadere regels gesteld in het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (hierna: Experimentenbesluit). Het ontwerp van (de wijziging van) deze algemene maatregel van bestuur wordt bij de Staten-Generaal voorgehangen.⁹ Het wetsvoorstel biedt op zichzelf ook ruimte voor experimenten met de modellen 2 of 3. Echter, voor de regering kunnen deze experimenten pas aan de orde zijn als uit de evaluatie van de experimenten met model 1 blijkt dat dat model minder geschikt is. Om experimenten met model 2 of 3 mogelijk te maken zal de regering het Experimentenbesluit opnieuw moeten aanpassen, waarbij de voorhangprocedure wederom van toepassing is. Het is overigens theoretisch mogelijk om, binnen de gestelde kaders van de Experimentenwet, een geheel ander model te ontwerpen om mee te experimenteren, en daarover in het Experimentenbesluit nadere regels te stellen. De regering heeft daartoe thans echter geen voornemens.

2.1 Achtergrond

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of model 1 geschikt is voor elektronisch stemmen en tellen is beantwoord in paragraaf 1.

2.2 Doelstellingen

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel procent van de stemmen ongeldig was bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 was 0,22% van de stemmen ongeldig. Van de briefstemmen uit het buitenland was toen 0,59% ongeldig.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over het risico dat er meer fouten worden gemaakt bij experimenten in het stemlokaal ten opzichte van kiezers buiten Nederland, is beantwoord in de inleiding van paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag. De vraag van deze leden

⁸ Zie ook Kamerstukken // 2015/16, 34 228, nr. 3, blz. 10.

⁹ Artikel 3, derde lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

over het kiezen van niet bestaan de kandidaten wordt beantwoord in paragraaf 2.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SGP-fractie vragen hoeveel briefstemmen bij eerdere verkiezingen ongeldig waren vanwege de kleur waarmee de stem was aangegeven op het stembiljet, en of vervolgens de verbeteringen vanwege het nieuwe stembiljet significant zijn.

Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2012 zijn in totaal 212 stemmen ongeldig verklaard door de briefstembureaus op een totaal van 35898 briefstemmen (0,59%). Destijds werden er nog geen experimenten met het nieuwe stembiljet gehouden en er is toen niet bijgehouden waarom de stemmen ongeldig zijn verklaard. Van eerdere verkiezingen is evenwel bekend dat een substantieel deel een gevolg was van het feit dat niet een rood potlood was gebruikt. Bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2014, waar wel met het nieuwe stembiljet is geëxperimenteerd, zijn in totaal 39 stemmen ongeldig verklaard door de briefstembureaus op een totaal van 16926 briefstemmen (0,23%). De ongeldigheid had te maken met de volgende redenen:

- Gekozen kandidaatsnummer komt niet voor op de gekozen lijst (13 keer)
 - Er is meer dan één lijst gekozen (9 keer)
 - De identiteit van de kiezer is te achterhalen (7 keer)
 - Er is meer dan één kandidaatsnummer gekozen (3 keer)
 - Er is geen lijst, maar wel één kandidaatsnummer gekozen (3 keer)
 - Het stembiljet is met een verkeerde kleur ingevuld (2 keer)
 - Er zitten 2 biljetten in 1 envelop (2 keer)
- De gegevens omtrent de verkiezing van de leden van het Europees Parlement zijn ook terug te vinden in de evaluatie van die verkiezing die naar de Tweede Kamer is gezonden.¹⁰

2.3 Reikwijdte van de experimenten

De uitstalling

De vraag van de leden van de VVD-fractie of bij verschillende verkiezingen met een ander model wordt geëxperimenteerd, is beantwoord in het inleidend gedeelte van paragraaf 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag. De leden van de VVD-fractie vragen verder of er in het stembokje voldoende ruimte is om de stembiljetten uit te stallen, hoe wordt gegarandeerd dat er altijd voldoende stembiljetten zijn, en hoe wordt voorkomen dat een kiezer meer stembiljetten uit de uitstalling neemt dan hij nodig heeft. De leden van de SP-fractie vragen wat het voordeel is van twee verschillende stembiljetten in een uitstalling en hoe het stemgeheim wordt gewaarborgd.

De regering heeft bij dit wetsvoorstel thans geen voornemen om te experimenteren met modellen 2 en 3, waarbij een uitstalling nodig is. Zou op enig moment toch worden besloten om met deze modellen te gaan experimenteren dan zal dit worden geregeld in een (wijziging van het) Experimentenbesluit, dat wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal. Daarin zullen dan ook regels worden gesteld ten aanzien van de voorziening waar de kiezer het stembiljet van zijn keuze uit pakt. Uiteraard zal daarbij het waarborgen van het stemgeheim voorop staan. Er zijn meerdere mogelijkheden om vorm te geven aan een dergelijke voorziening. In de rapportage die de Tweede Kamer heeft ontvangen in 2012 zijn daarvoor schetsen te vinden.¹¹ In Noorwegen wordt een dergelijke voorziening gebruikt. Een afbeelding hiervan ziet u hieronder.

¹⁰ Bijlage 10 bij Kamerstukken // 2014/15, 31 142, nr. 46.

¹¹ Kamerstukken // 2012/13, 33 000 VII, nr. 126.



Er zijn ook andere mogelijke uitvoeringen zoals uit onderstaande afbeelding blijkt.



Logo's van partijen en foto's van kandidaten

De leden van de VVD-fractie vinden dat de foto's van kandidaten allemaal aan dezelfde eisen moeten voldoen omdat dat het meest neutraal is. De leden vragen hoe dat wordt bereikt en of de eisen die gelden voor de Nederlandse reisdocumenten (Fotomatrix Model 2007) in aanmerking komen.

De eisen die worden gesteld aan foto's van kandidaten worden nader geregeld bij ministeriële regeling. Het is nog niet bekend welke eisen dat precies worden. Het is de vraag in hoeverre de eisen moeten gelden voor de reisdocumenten, in casu de Fotomatrix Model 2007. Een deel van de

eisen in de Fotomatrix Model 2007 wordt namelijk gesteld omdat de foto in het reisdocument geschikt moet zijn voor geautomatiseerde gezichtsvergelijking. Dergelijke eisen zijn niet nodig voor een foto dat bedoeld is voor een stembiljet.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in het stemlokaal het overzicht van kandidaten (bij model 1) beschikbaar wordt gesteld. Het lid van de fractie-Klein vraagt hoe de regering een overzichtelijke en hanteerbare kandidatenlijst wil verstrekken als van honderden kandidaten een foto moet worden afgebeeld. Dat lid vraagt of het overzicht wordt opgehangen of als bijlage los in het stemlokaal aanwezig is, en in hoeverre dit beter is dan de huidige gang van zaken waarbij de kiezer ook een dergelijk groot papier moet hanteren.

Het overzicht van kandidaten is op meerder manieren beschikbaar voor de kiezer. Allereerst ontvangt de kiezer het overzicht van kandidaten thuis. Dit conform artikel J 9 van de Kieswet en artikel J 1 van het Kiesbesluit.

Verder zal in het stembureau en in de stemhokjes het overzicht van kandidaten beschikbaar zijn. Er wordt nog onderzocht welke presentatie daarvan het meest geschikt is voor de kiezer. Daarbij wordt onder andere gekeken naar een overzicht in «boekvorm» en naar een overzicht in de vorm van een poster. Ook de vormgeving van het overzicht van kandidaten wordt, voorafgaand aan het houden van een experiment, getest.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het verplicht is om met een foto op de stemlijsten te staan. Zij vragen ook of foto's op het overzicht van kandidaten van invloed kunnen zijn op het stemgedrag van kiezers, en of dat wenselijk is. De leden van de SP-fractie vragen naar de meerwaarde van foto's op het stembiljet en waarom in overweging wordt genomen om niet alle kandidaten op een lijst hetzelfde te vermelden.

Een kandidaat beslist zelf of een foto van hem wordt geplaatst op het stembiljet c.q. het overzicht van kandidaten. De kandidaat is hiertoe niet verplicht. Als een kandidaat geen foto aanlevert, dan wordt geen foto van hem geplaatst. Deze keuze is verder niet van invloed op de geldigheid van zijn kandidaatstelling. Bij de experimenten vindt de regering het niet wenselijk dat kandidaten verplicht worden een foto te laten plaatsen, omdat sommige kandidaten dat mogelijk bezwaarlijk vinden. Ook bij het huidige stembiljet kunnen kandidaten zelf beslissen of zij bepaalde persoonskenmerken op het stembiljet willen hebben vermeld, zoals bijvoorbeeld het geslacht en de roepnaam.

Foto's kunnen van invloed zijn op het stemgedrag van kiezers, net zoals dat geldt voor andere factoren zoals de positie van een kandidaat op een kandidatenlijst, het geslacht, de woonplaats, of een opvallende achternaam van een kandidaat. Het is een verantwoordelijkheid van de kiezer om de kandidaat te kiezen aan wie hij zijn stem toevertrouwt. Voor de regering is slechts van belang dat het stembiljet en/of het overzicht van kandidaten de kiezer informeert over de kandidaten waarop hij kan stemmen. Foto's van kandidaten kunnen daarbij visueel ondersteunen, met name bij laaggeletterden. Daarom vindt de regering het wenselijk foto's bij een experiment met een nieuw stembiljet te kunnen betrekken.

Stemmen met het nieuwe stembiljet

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij het stembiljet model 1 informatie wordt gegeven over de leeftijd, woonplaats of geslacht van de kandidaten, en zo ja, waarom. Zij vragen of dit ook wordt opgenomen in een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur met voorhang. Het uitgangspunt bij een experiment met een ander stembiljet is dat het zoveel mogelijk plaatsvindt overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de

Kieswet is bepaald.¹² Het huidige stembiljet vermeldt de kandidaten met naam, voorletters, woonplaats en, indien opgegeven, de voornaam en het geslacht. Gelet hierop is de regering voornemens bij experimenten in ieder geval ook deze informatie bij het stembiljet te vermelden. Bij model 1 zal deze informatie worden vermeld op het overzicht van kandidaten. De regering is voornemens bij de algemene maatregel van bestuur het precieze ontwerp van het stembiljet en het overzicht van kandidatenlijsten te delegeren naar een ministeriële regeling. Ook thans is het model van het stembiljet vastgelegd in een ministeriële regeling (model J 20 van de Kiesregeling).

De vraag van de leden van de SGP-fractie of het aankruisen van twee hokjes verwarrend voor de kiezers kan werken, is beantwoord in de inleiding bij paragraaf 2.

De leden van de SGP-fractie vragen waar wordt geregeld of een stem geldig of ongeldig is, en of dat niet uitdrukkelijk op het niveau van de wet moet worden geregeld. Zij vragen ook of een stem op een kandidaatsnummer van een bepaalde lijst dat niet bestaat, ongeldig is of als lijststem geldt. Zij vragen ook hoe wordt voorkomen dat de kans daarop bij lijsten met meer kandidaten kleiner is dan bij lijsten met weinig kandidaten. Ook de leden van de CDA-fractie stellen in paragraaf 2.2 van het verslag vragen over de kritiek dat de keuze- of invulmogelijkheden naar niet bestaande kandidaten verwijzen.

Op grond van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Experimentenwet vinden de experimenten, voor zover mogelijk, plaats overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Ten behoeve van het experiment met een nieuw stembiljet in het stemlokaal kan evenwel van bepaalde regels worden afgeweken. De afwijking geschiedt op het naastlagere niveau. Dat betekent dat een afwijking van de Kieswet geschiedt in een algemene maatregel van bestuur. Een afwijking van het Kiesbesluit geschiedt bij ministeriële regeling. In artikel N 7 van de Kieswet is thans geregeld hoe de geldigheid van een stem met het huidige stembiljet wordt bepaald. Van dit artikel zal in het Experimentenbesluit worden afgeweken, teneinde de geldigheid van een stem met het experimentenstembiljet te regelen. Deze algemene maatregel van bestuur wordt bij de Staten-Generaal voorgehangen.¹³ Desalniettemin geef ik graag aan – vooruitlopend op het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur – hoe ik voornemens ben een en ander uit te werken in het Experimentenbesluit. Dat geldt ook voor wat betreft de wijze waarop een stem met een nieuw model stembiljet geldig of ongeldig wordt verklaard. Naar aanleiding van de vragen van de SGP en CDA, ben ik van mening dat een stem op een niet-bestaande kandidaat geldig moet zijn.

Ten eerste omdat dan wordt voorkomen dat een ongelijkheid ontstaat tussen lange en korte lijsten. Een kiezer die stemt op een lijst met het maximaal aantal kandidaten, stemt noodzakelijkerwijs altijd op een bestaande kandidaat, nu elk kandidaatsnummer een kandidaat representeert. Een kiezer die stemt op een lijst met (veel) minder dan het maximaal aantal kandidaten kan per abuis wél stemmen op een niet-bestaande kandidaat. Daar komt bij dat van een partij moeilijk kan worden verwacht om deze reden het maximaal aantal kandidaten op een lijst plaatsen. Bovendien is het voor partijen met minder dan 15 zetels wettelijk niet toegestaan om meer dan 50 kandidaten op de lijst te zetten.¹⁴ Zij worden daarom altijd geconfronteerd met het nadeel dat sommige kiezers op hun lijst per abuis een niet-bestaande kandidaat kunnen kiezen.

¹² Artikel 3 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

¹³ Artikel 3, derde lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

¹⁴ Artikel H 6, tweede lid, van de Kieswet.

Ten tweede omdat verschillen tussen kiezers die wel en die niet zijn onderworpen aan een experiment niet verder moeten gaan dan noodzakelijk is voor het doel van het experiment. Om kiezers die met het nieuwe stembiljet stemmen niet in een nadelige positie te brengen, is het wenselijk dat dergelijke stemmen bij het experiment geldig zijn. Vorenstaande neemt niet weg dat door middel van voorlichting en vormgeving zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat kiezers een niet bestaande kandidaat kiezen. De regering zal zich daarvoor inspannen. Desondanks is nooit uit te sluiten dat kiezers toch een dergelijke fout maken. Bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 bleek dat bij 16.926 stemmen er in 13 gevallen op een lijst is gestemd en op een niet bestaande kandidaat (0,08%).

De vraag is vervolgens hoe deze stemmen in de uitslagberekening moeten meewegen. Het Nederlandse kiesstelsel is een open lijstenstelsel. Dat betekent dat iedere stem allereerst ten goede komt aan een lijst, en derhalve de zetels eerst over de lijsten worden verdeeld. Pas daarna wordt bezien of, op basis van voorkeurstemmen, de lijstvolgorde is doorbroken. Als een kiezer op een niet bestaande kandidaat stemt, heeft hij wél correct een lijst gekozen, maar niet een correcte voorkeurstem uitgebracht. Aldus ligt het voor de hand dat de stem wel wordt meegerekend in de zetelverdeling over lijsten, maar niet wordt meegerekend als voorkeurstem. Echter, deze benadering vraagt een afwijking van de wijze waarop de verkiezingsuitslag wordt berekend (hoofdstuk P). Dan zou dit experiment verder gaan dan het beoogde doel: het verbeteren van het stembiljet. Ik ben daarom voornemens in het Experimentenbesluit een methodiek voor te stellen waardoor de stem (1) ten goede komt aan de lijst, (2) volledig past binnen de berekeningssystematiek van de Kieswet, en (3) tegelijkertijd geen inbreuk maakt op de bestaande lijstvolgorde. Deze methodiek houdt in dat de stem, waarbij op een lijst is gestemd en op een niet bestaande kandidaat, geldig is en wordt toegerekend aan de eerste kandidaat van de lijst.

Bij de evaluatie van de experimenten zal worden onderzocht hoe vaak het voorkomt dat een kiezer op een niet bestaande kandidaat heeft gestemd. Bij eventuele landelijke invoering van het nieuwe stembiljet – en de daarmee gepaard gaande wijziging van de Kieswet – kan vervolgens worden overwogen om de uitslagberekening zo aan te passen dat een stem op een lijst, waarbij geen geldig kandidaatsnummer is gekozen, wordt meegerekend in de verdeling van zetels over lijsten maar niet als voorkeurstem geldt.

Het lid van de fractie-Klein stelt enkele vragen die reeds eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag zijn beantwoord. De vraag of beter elektronisch stemmen kan worden ingevoerd, is beantwoord in paragraaf 1. De vragen over de ingewikkeldheid van het voorgestelde stemproces, of de voordelen bij het tellen opwegen tegen eventuele nadelen bij het stemmen, en het effect op kiezers als zij alleen een nummer aankruisen, zijn beantwoord aan het begin van paragraaf 2. De vragen over de vormgeving en presentatie van het overzicht van kandidatenlijsten zijn eerder in deze paragraaf beantwoord.

Het lid van de fractie-Klein stelt verder vragen over de geldigheid van een stem waarbij wel een lijst, maar geen kandidaat, is aangekruist. Hij vraagt waarom de regering hierbij een vergelijking maakt met kiezers die niet meedoen aan het experiment, en in hoeverre er sprake is van een wedijver met deze kiezers. Tevens vraagt hij of het een goede zaak is wanneer de kiezer aan de vormgeving van het stembiljet het gerechtvaardigde vertrouwen kan ontnemen dat hij een keuze voor alleen een lijst mag maken. Verder vraagt hij of het wenselijk is dat kiezers worden geïnformeerd dat ze twee keuzes moeten maken. Voorts vraagt hij naar de kans dat de kiezer, in voorkomend geval, niet op de lijsttrekker van die partij

had willen stemmen, en of het kwalijk is dat de stem dan toch wordt toegewezen aan de lijsttrekker. Hij vraagt om hoeveel stemmen het hier naar waarschijnlijkheid gaat en wat het electorale resultaat daarvan kan zijn. Bovendien vraagt hij of het aldus interpreteren en toewijzen van de stem aan de lijsttrekker een potentieel gevaar is voor het onafhankelijke stemproces. Het lid vraagt tot slot of het geldig verklaren van dergelijke stem in strijd is met de Grondwet. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen, in paragraaf 2 van het verslag, naar de verhouding tot het bestaande kiesstelsel.

De regering wijst erop dat het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel verlangen dat de verschillen tussen kiezers die wel en die niet zijn onderworpen aan een experiment, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel van het experiment. Het is daarom onwenselijk als de kiezer bij een experiment ongeldig stemt als hij alleen een lijst aankruist. De regering deelt de opvatting dat kiezers goed moeten worden geïnformeerd over hoe zij met het nieuwe stembiljet moeten stemmen, en dat de vormgeving van het stembiljet zoveel mogelijk duidelijk moet maken dat de kiezers zowel een lijst als een kandidaat moeten aankruisen. Bij het ontwerp van de stembiljetten en in de voorlichting wordt hier nadrukkelijk rekening mee gehouden. De testen wijzen echter uit dat daarmee niet helemaal kan worden voorkomen dat sommige kiezers toch alleen een lijst aankruisen. Bij de experimenten met kiezers buiten Nederland is dit enkele keren gebeurd, op een totaal van 16.926 briefstemmen. De regering acht het wenselijk dat dergelijke stemmen worden toegewezen aan de lijsttrekker. Naast het belang van voornoemde gelijkheids- en rechtzekerheidsbeginsel bij experimenten, vindt de regering namelijk dat deze stemmen niet verloren zouden moeten gaan. Tenslotte kan redelijkerwijs worden geoordeeld dat de kiezer heeft beoogd op een kandidaat op deze lijst te stemmen. Doordat de stem wordt geacht te zijn uitgebracht op de lijsttrekker wordt deze stem – bij het toewijzen van zetels – zo meegewogen dat de lijstvolgorde wordt aangehouden. Die interpretatie doet het meest recht aan de keuze van de kiezer, die tenslotte geen (geldige) voorkeursstem heeft uitgebracht.

De regering wijst erop dat het Nederlandse kiesstelsel is ingericht op grondslag van evenredige vertegenwoordiging (artikelen 53 en 129 Grondwet). Het is aan de wetgever om het kiesstelsel binnen dat kader nader uit te werken (artikel 59 Grondwet). Binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging kan onderscheid worden gemaakt tussen een personenstelsel en een lijstenstelsel. Het **personenstelsel** houdt in dat een stem louter ten goede komt aan de persoon waarop is gestemd, en dus niet aan de lijst waarop deze kandidaat staat. Indien een kiezer in dit stelsel een stem uitbrengt op bijvoorbeeld kandidaat 10 van lijst X, dan gaat deze stem verloren als deze kandidaat niet voldoende stemmen heeft om zelfstandig te worden verkozen. Nederland kent echter een **lijstenstelsel**. Dat houdt in dat iedere stem op een kandidaat *allereerst* ten goede komt aan de lijst waarop deze kandidaat staat. Op grond van hoofdstuk P, paragraaf 2, van de Kieswet wordt eerst de zetelverdeling over de lijsten berekend. In voornoemd geval gaat de stem op nr. 10 van lijst X dus niet verloren, doordat deze ten goede komt aan lijst X. Vervolgens vindt de zeteltoewijzing binnen iedere lijst plaats. Bij het lijstenstelsel kan nog onderscheid gemaakt worden tussen een gesloten of open lijstenstelsel. Bij een gesloten lijstenstelsel kan een kiezer uitsluitend een stem op de lijst uitbrengen en geen voorkeur uitspreken voor een van de kandidaten op de lijst. Bij de toewijzing van zetels wordt dan de vastgestelde lijstvolgorde aangehouden. Bij een open lijstenstelsel kan een kiezer binnen een lijst een voorkeursstem uitbrengen. Daardoor kan de vastgestelde lijstvolgorde worden doorbroken, namelijk indien de voorkeursdrempel wordt gehaald.

Bij de experimenten stelt de regering geenszins voor om hiervan af te wijken. Er wordt nauw aangesloten op het open lijstenstelsel, omdat de kiezer nog steeds een voorkeursstem kan uitbrengen. Ook rechtens is geen sprake van een lijststem, nu de stem wordt toegewezen aan de lijsttrekker en ook bij de zeteltoewijzing als zodanig wordt gewogen. Daarbij wijst de regering erop dat ook in het huidige stelsel volksvertegenwoordigers hun mandaat verwerven louter vanwege het feit dat zij op de kandidatenlijst van een partij staan, en ondanks dat zij niet zelfstandig de kiesdeler hebben gehaald. Dat tast echter in geen enkel opzicht het grondwettelijke vrije en individuele mandaat van volksvertegenwoordigers aan.

3. De keuze voor experimenten

De leden van de CDA-fractie vragen of er strijd is met artikel J 36 Kieswet als door de vormgeving en informatie op een stembiljet (zoals het plaatsen van foto's en logo's) de verkiezingscampagne wordt voortgezet tot in het stemlokaal.

Artikel J 36 Kieswet verbiedt om in het stemlokaal op enigerlei wijze verkiezingspropaganda te bedrijven. De vormgeving en informatie op het stembiljet is uitsluitend bedoeld om de kiezer zo goed mogelijk te informeren over de kandidaten waarop hij kan stemmen. Foto's van kandidaten en logo's van politieke partijen kunnen daarbij visueel ondersteunen, en daarom vindt de regering het wenselijk deze bij een experiment te kunnen betrekken. Er is derhalve ook geen strijd met artikel J 36 Kieswet.

4. Voorlichting

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorlichtingsmateriaal voor kiezers in het buitenland zich verhoudt tot voorlichtingsmateriaal voor kiezers in het stemlokaal. Het lid van de fractie-Klein vraagt naar de manier waarop kiezers van informatie worden voorzien en van de wijze waarop, in aanloop naar de stembus, de kandidaten aan hen worden gepresenteerd.

Voor het experiment met de kiezers in het buitenland, bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, zijn drie voorlichtingsmiddelen gebruikt te weten een folder, een digitale oefenvoorziening en de website www.kiezersuitbuitenland.nl. Welke voorlichtingsmiddelen er precies gebruikt zullen worden bij een experiment met het nieuwe stembiljet in het stemlokaal is thans nog niet bepaald. Dit hangt immers mede af van de uitkomsten van de testen die worden gehouden. Er zal in ieder geval ruim voor de dag van stemming voorlichting over het nieuwe stembiljet gegeven gaan worden, ook digitaal. Verder zal in het stembureau zelf ook uitleg beschikbaar zijn voor kiezers die daar gebruik van willen maken.

5. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeveel gemeenten wordt geëxperimenteerd en welk budget beschikbaar is voor de voorlichting. Zij vragen of de regering vooruit is gelopen op de uitkomsten van de experimenten, door de verwachting te uiten dat het nieuwe stembiljet de lasten zal verminderen, omdat de stemopneming gemakkelijker en sneller zal kunnen verlopen.

De regering heeft het voornemen in eerste instantie slechts in enkele gemeenten een experiment te houden. Als deze experimenten een succes blijken zullen de experimenten worden uitgebreid naar meer gemeenten. De (extra) kosten die gepaard gaan met het houden van een experiment, waaronder de voorlichting, zullen in eerste instantie voor rekening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komen.

Aldus wordt hiermee dezelfde systematiek gevolgd als bij de experimenten met het centraal tellen van stembiljetten, en experimenten met een nieuw stembiljet voor kiezers buiten Nederland.¹⁵ Die systematiek is toen goed bevallen.

De vragen van het lid van de fractie-Klein over elektronisch stemmen zijn beantwoord in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

6. Evaluatie

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie wijst de regering erop dat bij de evaluatie onder andere wordt onderzocht wat de ervaringen zijn van kiezers en stembureauleden met het stembiljet, hoe vaak ongeldig is gestemd, welke type fouten kiezers maken en hoe vaak een kiezer wel een lijst, maar geen kandidaat, kiest. Er wordt geen onderzoek gedaan naar de vraag waarom kiezers voor een specifieke kandidaat hebben gestemd. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de kiezer om zijn keuze te bepalen en het is niet aan de regering om vast te stellen op welke gronden een keuze is gebaseerd. Daar komt bij dat dergelijk onderzoek het gewaarborgde stemgeheim zou doorbreken. De regering acht het experiment mislukt als de doelstellingen niet zijn bereikt, of als zou blijken dat bij het experiment negatieve (neven)effecten optreden die niet opwegen tegen eventuele voordelen. Het eerste doel is dat met het nieuwe stembiljet de telling makkelijker en dus sneller verloopt. Het tweede doel is om waar mogelijk de toegankelijkheid van het stembiljet te verbeteren voor kiezers.¹⁶ Een ongewenst neveneffect kan bijvoorbeeld zijn dat het nieuwe stembiljet leidt tot te veel ongeldige stemmen.

7. Consultatie

De vraag van de leden van de CDA-fractie over elektronisch tellen is beantwoord in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden vragen voorts of bij de herindelingsverkiezingen in de gemeente Nissewaard is geëxperimenteerd met elektronisch stemmen en of de regering de evaluatie daarvan naar de Kamer wil zenden. Het Ministerie van BZK heeft bij de herindelingsverkiezingen in de gemeente Nissewaard geen experimenten uitgevoerd. Het houden van experimenten is alleen mogelijk als daarvoor een wettelijke basis bestaat. Ook heeft het Ministerie van BZK bij die verkiezingen geen testen uitgevoerd.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de PvdA-fractie vragen op grond van welke criteria de Minister van BZK de gemeenten aanwijst waar een experiment wordt gehouden.

De praktijk bij het houden van experimenten bij verkiezingen is dat het Ministerie van BZK gemeenten uitnodigt om te melden of er belangstelling bestaat om deel te nemen. De praktijk is verder dat bij een eerste experiment slechts enkele gemeenten deelnemen. Alle gemeenten kunnen daarvoor in aanmerking komen. Als er meer aanmeldingen zijn dan beoogde experimenten wordt er geloot. Overigens kan er daarbij rekening worden gehouden met eigenschappen die van belang zijn voor de representativiteit van een experiment, zoals het aantal inwoners van de gemeente.

¹⁵ Kamerstukken // 2012/13, 33 573, nr. 3, blz. 12.

¹⁶ Kamerstukken // 2015/16, 34 288, nr. 3, blz. 3 en 4.

Bij een succesvol verloop van het eerste experiment kan bij een volgende verkiezing bij meer gemeenten worden geëxperimenteerd. Op dat moment wordt er doorgaans rekening mee gehouden dat zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten deel uitmaken van het experiment. De regering is voornemens om deze praktijk voort te zetten bij experimenten met een nieuw model stembiljet.

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