

KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Advies Tijdelijke experimentenwet stembiljetten
en centraal tellen

In uw brief van 24 september 2012 heeft u de Kiesraad gevraagd om te adviseren over het concept-wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen.

Gelet op de wenselijkheid om dit wetsvoorstel vóór de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 in werking te kunnen laten treden, heeft u de Raad gevraagd zo spoedig mogelijk advies uit te brengen. Hierbij treft u het advies aan.

1. Samenvatting van het advies

De Kiesraad onderschrijft dat het telproces bij verkiezingen op punten voor verbetering vatbaar is. Bij het doorvoeren van deze verbeteringen kan het wenselijk – en soms zelfs noodzakelijk – zijn om experimenten te houden. Dergelijke experimenten kunnen naar het oordeel van de Kiesraad slechts onder strikte voorwaarden plaatsvinden. Zo dient er sprake te zijn van voorzieningen en methoden die de testfase ontstegen zijn en dienen geen onacceptabele risico's te worden gelopen met betrekking tot de vaststelling van de uitslag. Of aan deze voorwaarden is voldaan met betrekking tot op basis van dit wetsvoorstel te houden experimenten is naar het oordeel van de Kiesraad (vooralsnog) lastig te beoordelen nu de aard van de experimenten (nog) niet is uitgewerkt. De Kiesraad acht het van belang dat zowel het onderwerp als de doelstelling(en) van de te houden experimenten nader in de wet geconcretiseerd worden en dat in het wetsvoorstel geregeld wordt aan welke eisen de in te zetten voorzieningen moeten voldoen voordat ze bij verkiezingen kunnen worden gebruikt. Naar de mening van de Kiesraad verdient het verder de voorkeur om dit voorstel in een breder kader te bezien voor wat betreft het gebruik van digitale hulpmiddelen bij het stem- en telproces.

2. Aanleiding voor het advies

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij verkiezingen die gehouden worden in de periode tot 2018 te experimenteren met een nieuw model stembiljet en met een centrale opzet van het telproces. Met u ziet de Kiesraad de

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Inlichtingen
mevr. drs. P.J. Young
T (070) 426 6037
F 070 426 64 89

Uw kenmerk

Blad
1 van 8

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 8

noodzaak om het huidige model stembiljet aan te passen. In het bijzonder om de hanteerbaarheid ervan, zowel voor kiezers gedurende de stemming, als voor stembureauleden gedurende de telling, te vergroten. Ook voor de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland levert het huidige stembiljet door zijn omvang problemen op en zou een kleiner, elektronisch verzendbaar, stembiljet bepaald voordelen hebben. De Kiesraad vindt het voorts een positieve ontwikkeling dat een grondslag gecreëerd wordt om de telling bij verkiezingen elektronisch plaats te laten vinden.¹ De Kiesraad verwacht dat deze mogelijkheid de zorgvuldigheid van het proces en de betrouwbaarheid van de uitslag ten goede zal komen. De Kiesraad neemt er ook met instemming kennis van dat zowel het nieuwe stembiljet als het centraal tellen in het voorstel in samenhang bezien worden. De Raad ziet met name meerwaarde als beide voorzieningen tegelijkertijd bij een experiment worden ingezet.

Hoewel de in de memorie van toelichting omschreven doelstellingen door de Kiesraad worden onderschreven, plaatst de Raad wel enige kanttekeningen bij de uitwerking die daaraan in het wetsvoorstel is gegeven. Deze kanttekeningen hebben betrekking op twee hoofdpunten. Ten eerste ligt wat de Kiesraad betreft de principiële vraag voor of de experimenteerregeling, zoals nu ter advisering is voorgelegd, voldoende voorziet in de voorwaarden waaraan een experiment bij verkiezingen zou moeten voldoen. Op een aantal punten zou dit wat betreft de Kiesraad beter kunnen. Ten tweede is de Kiesraad van oordeel dat de herintroductie van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces in een breder kader moet worden bezien dan in het voorstel is gedaan. In dit advies gaat de Raad om die reden in algemene zin in op de vraag naar de wenselijkheid c.q. aanvaardbaarheid van experimenten in verhouding tot de in de Kieswet geregelde verkiezingen (paragraaf 3) en de verschillende voorwaarden die gesteld moeten worden aan experimenten bij verkiezingen (paragrafen 4 tot en met 7). Ook vraagt de Raad aandacht voor een visie op het gebruik van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces (paragraaf 8).

De Kiesraad heeft ervoor gekozen om een nadere uitwerking van de experimenten af te wachten, voordat hij ingaat op de meer inhoudelijke aspecten daarvan. Dit betekent dat in dit advies thans niet wordt inhoudelijk wordt ingegaan op de in ontwikkeling zijnde stembiljetten en teltechniek.

3. Experimenten in verhouding tot de Kieswet

Het is niet de eerste keer dat een mogelijkheid wordt gecreëerd om in het verkiezingsproces te experimenteren. Met de experimentenwet Klezen op Afstand (2003) werd tevens een tijdelijke grondslag gecreëerd om in afwijking

¹ Vgl. het advies passief kiesrecht van de Kiesraad d.d. 21 januari 2011, kenmerk 2011-000001212, waarin de Raad hier al voor pleitte in relatie tot het thans bij de Tweede Kamer liggende wetsvoorstel 1^o tranche wijziging Kieswet (Kamerstukken II 2011-2012, 33268, nr. 1 ev.)

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 8

van de Kieswet experimenten te kunnen houden.² Enerzijds ging het daarbij om het experimenteren met het stemmen in een willekeurig stemlokaal, anderzijds werd aan kiezers die op grond van de Kieswet gerechtigd zijn om vanuit het buitenland te stemmen, als experiment, de mogelijkheid geboden hun stem uit te brengen met behulp van telefoon of via het internet. De Kiesraad heeft in 2001, op verzoek van uw ambtsvoorganger, advies over het wetsvoorstel Kiezen op Afstand uitgebracht.³ In dat advies stond de Kiesraad al in algemene zin stil bij de verhouding tussen experimenten en de Kieswet. Daarbij gaf de Raad aan dat het karakter van een stemming voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan zich slecht verdraagt met het houden van experimenten, in de zin van proefnemingen om iets nieuws, in dit geval nieuwe technieken, uit te proberen. Nog altijd is de Kiesraad van mening dat de ruimte om te experimenteren in het verkiezingsproces beperkt is, zeker waar het gaat om het in de praktijk testen van zaken die nog slechts als theoretisch concept of model bestaan. Dergelijke experimenten zijn volgens de Raad onwenselijk.

Met u acht de Kiesraad het echter ook niet verstandig ingrijpende wijzigingen in de uitvoering van de stemming en telling in één keer grootschalig in te voeren. Daarnaast onderschrijft de Raad dat het met het houden van tests of schaduwverkiezingen niet mogelijk is om de situatie bij officiële verkiezingen zodanig na te bootsen dat de effecten die zich daarbij kunnen voordoen, tot in detail zijn te voorzien.

De Kiesraad is van oordeel dat experimenten bij verkiezingen wenselijk kunnen zijn, maar dat ze alleen onder strikte voorwaarden kunnen worden gehouden. Naast de meer algemene voorwaarden die aan experimenten worden gesteld zoals de tijdelijke aard van het voorstel (hierover meer in paragraaf 7), gaat het wat de Raad betreft om de volgende voorwaarden:

- a. doelstelling en onderwerp van het experiment dienen zo concreet mogelijk op wettelijk niveau te zijn vastgelegd (paragraaf 4);
- b. alleen voorzieningen die in de praktijk zijn beproefd en daarbij al hebben bewezen geschikt te zijn voor een stemming voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan dienen te worden ingezet (paragraaf 5);
- c. effecten van het experiment dienen geen onaanvaardbaar risico te vormen voor de stemming of telling (paragraaf 6).

Deze voorwaarden worden hieronder ieder afzonderlijk nader bezien in verhouding tot het voorstel.

² Wet van 11 december 2003, houdende tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project «Kiezen op Afstand» (Experimentenwet Kiezen op Afstand), Stb. 2003, 569.

³ Advies inzake het project kiezen op Afstand, 19 juni 2001, kenmerk KR01/74756.

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 8

4. Nadere concretisering van doel en onderwerp

Het Experimentenwetsvoorstel, zoals nu ter advisering aan de Kiesraad is voorgelegd, is kaderstellend; de voorgestelde delegatiebepalingen bieden de mogelijkheid om voor wezenlijke punten bij AMvB nadere regels te stellen. Zo worden in de memorie van toelichting verschillende mogelijkheden voor te houden experimenten geopperd, maar feitelijk is nog niet bekend welk soort experimenten daadwerkelijk gehouden gaan worden.

In een Experimentenwet dienen doel en onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking heeft, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁴ De Kiesraad is van oordeel dat dit thans nog onvoldoende concreet tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel. Zo is weliswaar in het voorstel omschreven wat het doel is van de in te zetten voorzieningen (nieuw stembiljet en centraal tellen), maar onvoldoende is nog omschreven wat de doelstelling van het houden van experimenten met deze voorzieningen is. Met andere woorden: wat dient straks met de experimenten al dan niet aangetoond te worden?

In de memorie van toelichting wordt in het verlengde hiervan naar het oordeel van de Raad onvoldoende stilgestaan bij de meerwaarde van experimenten in vergelijking met al gehouden tests. Welke concrete informatie leveren de experimenten op die niet kunnen worden achterhaald door het houden van een test of schaduwverkiezing? Is het echt noodzakelijk om hiervoor een experiment te houden? Het houden van een experiment bij officiële verkiezingen moet naar het oordeel van de Raad wel significant meerwaarde opleveren om voldoende zinvol te zijn.

Hoewel de Kiesraad begrijpt dat het voorstel op zeer kort termijn in procedure moet worden gebracht om experimenten bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 mogelijk te maken, acht de Raad het onwenselijk dat de wetgever bij voorbaat instemt met het houden van experimenten waarop hij nog zo weinig zicht heeft. De Kiesraad adviseert u om deze reden de experimenten nader in het wetsvoorstel te concretiseren. Alleen indien vooraf nadere keuzes worden gemaakt, kan nagegaan worden in hoeverre de experimenten zinvol worden geacht uit oogpunt van het ermee beoogde doel.

De Kiesraad is zich overigens ervan bewust dat de keuze om veel zaken bij AMvB nader te regelen in lijn is met de aanwijzingen 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin geregeld is dat, indien noodzakelijk, in een lagere regelgeving bij wijze van experiment van een hogere regelgeving mag worden afgeweken. De Raad is echter van mening dat in het huidige voorstel nog teveel in het vage wordt gelaten en is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak om zoveel niet bij (experimenten)wet, maar bij AMvB, te regelen.

⁴ Zie het rapport 'Het proberen waard', eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, 4 augustus 2000.

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 8

Wat de stembiljetten betreft, is het de Kiesraad onduidelijk wat de meerwaarde is van experimenten met drie verschillende stembiljetten. Waarom is het niet nu al mogelijk om een keuze te maken voor één model, in hoeverre worden de verschillende doelgroepen hiermee gefaciliteerd en op welke manier draagt het bij aan de doelstelling van het experiment dat drie modellen worden gebruikt?

Wat de telmachines betreft, is het de Raad onduidelijk op welke wijze deze al getest zijn voordat ze bij een experiment worden ingezet. Ook blijkt niet uit het voorstel aan welke eisen de telmachines moeten voldoen of op welke manier aangetoond wordt dat ze aan die eisen voldoen, voordat ze bij experimenten worden ingezet. In het voorstel ontbreekt een met artikel 2 van de Experimentenwet Kiezen op Afstand vergelijkbare bepaling met minimumvereisten waaraan de bij experimenten in te zetten voorzieningen, zoals de telmachines, moeten voldoen.⁵ De Kiesraad adviseert u een vergelijkbaar artikel in het wetsvoorstel op te nemen.

5. Effecten

Bij officiële verkiezingen is er slechts zeer beperkt ruimte voor het 'uitproberen' of proefondervindelijk ontdekken van effecten die niet van tevoren te voorzien waren. Er moet daarom meer dan een vermoeden bestaan dat een bepaalde voorziening in de praktijk effectief zal zijn. Tevens dient er voor zover mogelijk een inschatting gemaakt te worden van de te verwachten effecten. In het verlengde daarvan dient vooraf bekend te zijn wat voor organisatorische en beheersmatige effecten de inzet van de voorzieningen met zich meebrengen.

In de memorie van toelichting staat dat, hoewel al onderzoeken met een nieuw stembiljet en een nieuwe (elektronische) telwijze zijn gedaan en er in de nabije toekomst nog testen zullen volgen, het van belang is om door het houden van experimenten op beperkte schaal te ondervinden hoe de effecten in de praktijk uitpakken. De Kiesraad is van mening dat in de memorie van toelichting onvoldoende wordt verduidelijkt welke effecten hier worden bedoeld.

De te hanteren methoden van onderzoek van het experiment en de maatstaven voor het beoordelen van de door het experiment verkregen gegevens ontbreken verder in het wetsvoorstel en bijbehorende toelichting. Het is met andere woorden onduidelijk wanneer het experiment als geslaagd dan wel als mislukt

⁵ Artikel 2 lid 2 Experimentenwet Kiezen op Afstand: Een voorziening als bedoeld in het eerste lid wordt slechts aangewezen, indien deze ten minste aan de volgende vereisten voldoet:
a. het geheime karakter van de stemming moet voldoende zijn gewaarborgd;
b. de betrouwbaarheid van de voorziening moet voldoende zijn gewaarborgd;
c. indien de voorziening de vermelding van kandidatenlijsten omvat, dienen deze lijsten, het aan elke lijst toegekende nummer en de aanduiding van de politieke groepering, alsmede de mogelijkheid van de kiezer om aan te geven dat hij geen keuze wenst te maken, op duidelijke wijze te kunnen worden vermeld.

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 8

wordt beschouwd. De Kiesraad geeft er de voorkeur aan dat hierover in (de toelichting bij) het wetsvoorstel meer duidelijkheid wordt verschaft.

6. Overige waarborgen aan experimenten

De Kiesraad neemt er met instemming kennis van dat het voorstel voldoet aan een aantal waarborgen die in zijn algemeenheid aan experimenten dienen te worden gesteld, zoals de clausulering van de van overige wetgeving afwijkende artikelen, de tijdelijke aard van het voorstel en een evaluatie.

Wat betreft de clausulering is in de wet een limitatieve opsomming opgenomen van onderdelen van de Kieswet, waarvan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden afgeweken. Er kan daarom geen regeling worden getroffen voor experimenten waarvoor zou moeten worden afgeweken van andere dan de genoemde wetsartikelen.

Het is de Kiesraad opgevallen dat er gekozen is voor een vrij ruime formulering van de artikelen waarvan afgeweken kan worden. Wellicht op punten zelfs ruimer dan straks bij de experimenten nodig zal zijn. De Kiesraad vindt dit overkomelijk, aangezien tevens in het wetsvoorstel is opgenomen welke functie die afwijkingen mogen hebben.

De Raad mist in artikel 3 van het voorstel overigens wel de mogelijkheid om af te wijken van (onderdelen van) hoofdstuk G van de Kieswet als voor de registratie van logo's en foto's wordt aangesloten bij de registratie van aanduidingen of (onderdelen van) hoofdstuk H en I als hiervoor wordt aangesloten bij de kandidaatstellingsprocedure. De Raad adviseert u het voorstel op dit punt aan te passen.

Wat betreft de beperkte looptijd van de regeling is al gezegd dat met dit voorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd om te experimenteren bij verkiezingen die gehouden worden in de periode tot 1 januari 2018. In de periode tussen nu en dan zijn vier reguliere verkiezingen voorzien.⁶ De Kiesraad is het met u eens dat de aangegeven duur van de regeling voldoende zou moeten zijn om op basis van de resultaten conclusies te kunnen trekken over de experimenten. Wel is de Kiesraad van oordeel dat sommige verkiezingen zich beter lenen voor een experiment dan andere. Zo zijn de risico's bij gemeenteraadsverkiezingen beter te overzien en daarmee minder groot dan bij verkiezingen die in heel Nederland worden gehouden (zoals verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europees Parlement). Dit, vanwege het zelfstandig karakter van

⁶ Dat betreft de verkiezingen van de gemeenteraden en het Europees Parlement in 2014 en de provinciale statenverkiezingen van 2015. Indien de resultaten van het experiment daartoe aanleiding geven kunnen ook bij de (reguliere) verkiezing van de Tweede Kamer in maart 2017 experimenten worden, aldus de memorie van toelichting

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 8

gemeenteraadsverkiezingen en de daarmee gepaard gaande afwezigheid van ketenafhankelijkheid.

In artikel 4 van het wetsvoorstel is geregeld dat de minister drie maanden voor het einde van de werkingsduur (van de AMvB) een evaluatieverslag naar de Staten-Generaal stuurt. In dit verslag wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Tevens dient te worden aangegeven of voortzetting van de maatregelen, anders dan een experiment, wenselijk zijn. De Kiesraad vraagt zich af wat bedoeld wordt met de toevoeging 'anders dan een experiment'? Het zou toch onder omstandigheden ook wenselijk kunnen zijn om de experimentenregeling te verlengen?

Doordat de experimenten alleen bij verkiezingen kunnen worden gehouden, zal er steeds enige tijd zijn gelegen tussen de experimenten. De Kiesraad vindt het om die reden wenselijk dat er ook tussentijds geëvalueerd wordt.

7. Visie op het gebruik van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces

In 2001 gaf de Kiesraad al aan dat hij er voorstander van is, dat hedendaagse technieken waar dat verantwoord mogelijk is, worden aangewend voor het verkiezingsproces.⁷ De Kiesraad vindt het dan ook positief dat met dit voorstel de mogelijkheden van het gebruik van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces nader worden onderzocht.

Bij de invoer van nieuwe voorzieningen moet steeds een afweging gemaakt worden tussen verschillende bij het verkiezingsproces betrokken belangen en de daarbij benodigde waarborgen. De Kiesraad mist deze afweging in het voorstel. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre waarborgen in het geding komen (bijvoorbeeld ten opzichte van de waarborgen die juist versterkt worden) en blijft onduidelijk welke risico's wel onderkend worden, maar als acceptabel worden ervaren. De Kiesraad adviseert u hier in de memorie van toelichting aandacht aan te besteden.

De Kiesraad acht het verder wenselijk dat in de memorie van toelichting tot uitdrukking komt waarom de inzet van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces nu wel aanvaardbaar wordt geacht. Gezien de steeds terugkerende roep om stemmachines en het recent bij de Tweede Kamer ingediende initiatiefwetsvoorstel van het lid Taverne⁸, geeft de Kiesraad u in overweging om daarbij ook in te gaan op de vraag waarom er met elektronische

⁷ Advies inzake het project kiezen op Afstand, 19 juni 2001, kenmerk KR01/74756.

⁸ Voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken (Kamerstukken II, 2011-2012, 33 354)

Datum
5 november 2012

Ons kenmerk
2012-0000573538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

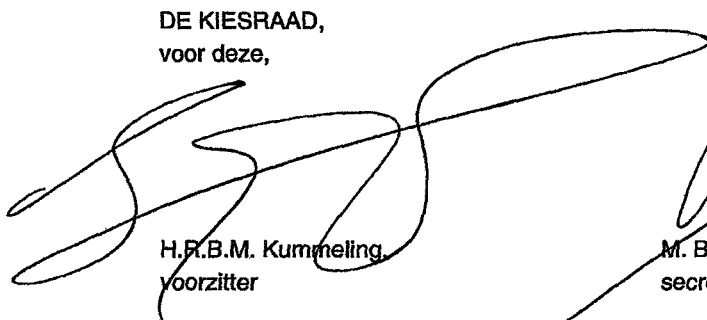
Blad
8 van 8

stemmentellers wordt geëxperimenteerd en juist niet met andere voorzieningen, zoals bijvoorbeeld met (een nieuwe generatie) stemcomputers.

Naar het oordeel van de Kiesraad is het tenslotte ook wenselijk om het elektronisch tellen zelf in een breder kader te bezien, d.w.z. niet alleen op gemeentelijk niveau. Bij het experiment zouden ook de vervolgstappen van het proces van vaststelling van de uitslag betrokken moeten worden. Zo is de Raad bijvoorbeeld van oordeel dat het zowel wat betreft tijd, als wat betreft de inzet van mensen veel efficiënter zou zijn als na de elektronische telling op gemeentelijk niveau, de uitslag niet alsnog handmatig in uitslagberekeningssoftware ingevoerd zou moeten worden. De Kiesraad vraagt aandacht voor dit aspect. Ook hier verdient het aanbeveling stil te staan bij de eerder genoemde afweging van risico's.

De Kiesraad verzoekt u de suggesties en aanbevelingen in dit advies in overweging te nemen.

DE KIESRAAD,
voor deze,



H.P.B.M. Kummeling,
voorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur