

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Onderwerp
Advies ontwerpbesluit Tijdelijke experimentenbesluit
nieuwe stembiljetten

KIESRAAD

Datum
6 augustus 2021

Ons kenmerk
2021-0000418750

Inlichtingen
mr. dr. M. Diamant
T 070-426 6266

Uw kenmerk
2020-0000421890

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

In uw brief van 8 juli 2021 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het ontwerpbesluit Tijdelijke experimentenbesluit nieuwe stembiljetten (hierna: ontwerpbesluit). Dit ontwerpbesluit maakt het mogelijk om te experimenteren met nieuwe modellen stembiljetten op grond van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten. De Kiesraad heeft eerder geadviseerd¹ over de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten die momenteel bij de Tweede Kamer ligt.²

Samenvatting

De Kiesraad onderschrijft de wens om te experimenteren met een kleiner model stembiljet en kan zich grotendeels vinden in de voorgestelde regeling. Dit kleinere stembiljet is naar verwachting makkelijker te hanteren en beter te tellen. En is tevens geschikt om op termijn elektronisch te tellen. De Kiesraad dringt er bovendien nogmaals op aan dat de nodige voortgang wordt gemaakt met het mogelijk maken van het elektronisch tellen.

In dit advies vraagt de Kiesraad de minister het voorschrift te heroverwegen om het stembiljet af te sluiten met een gordijn. De Raad acht de noodzaak hiervan onvoldoende aangetoond, gelet op het (kleinere) formaat stembiljet waarmee wordt geëxperimenteerd en de opstelling van de stembiljetten.

De Kiesraad vraagt verder aandacht voor de doorlooptijden van de experimenten, gelet op het eerdere voornemen van de minister om met twee modellen stembiljetten te experimenteren. Het later houden van experimenten met een

¹ Advies over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (advies van 14 oktober 2019, te raadplegen via www.kiesraad.nl).

² Kamerstukken II, 2019/20, 35455, 2.

Datum
6 augustus 2021

Kenmerk
2021-0000418750

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 5

tweede model stembiljet mag er wat de Kiesraad betreft niet toe leiden dat experimenten met stembiljetten en het houden van testen en experimenten met elektronisch tellen vertraging oplopen. Ook verzoekt de Kiesraad de minister nadrukkelijk om het model stembiljet waarmee hij voornemens is te experimenteren te voorzien van een echtheidskenmerk.

Ten slotte zou de Kiesraad graag zien dat ook de toegankelijkheid van het stembiljet zelf en de waardering van het gebruik van logo's wordt geëvalueerd. Als ook dat de minister duidelijkheid biedt over de criteria op basis waarvan de gemeenten worden geselecteerd om mee te doen met de experimenten.

1. Experimenten met één model stembiljet

De Kiesraad onderschrijft de wens van de minister om te experimenteren met een kleiner en handzamer stembiljet. De ervaringen die tijdens Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 zijn opgedaan met het huidige stembiljet tonen wederom de urgentie aan om met een ander, kleiner, stembiljet te experimenteren.³ Met deze experimenten wordt een volgende stap gezet in het proces om te komen tot het elektronisch tellen van stembiljetten.

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk om te experimenteren met één model stembiljet: het model stembiljet met partijen en kandidaatnummers. De Kiesraad heeft eerder positief geadviseerd over dit model⁴ dat in de basis overeenkomt met het stembiljet dat sinds enkele jaren wordt gebruikt voor kiezers buiten Nederland. In dit model staan op de bovenhelft van het biljet de namen, en eventueel logo's, van de politieke partijen, als ook het aantal kandidaten van die partij. Op de onderhelft staan de kandidaatnummers. De kiezer dient zowel het stemvakje van de partij als van het kandidaatnummer rood te kleuren om een geldige stem uit te brengen. In het kandidatenoverzicht, dat onder meer in het stemhokje ligt, kan de kiezer nagaan welk kandidaatnummer hoort bij de kandidaat van zijn keuze. Ook zal het stembiljet uitleg bevatten over de wijze waarop de kiezer zijn keuze moet maken. De Kiesraad pleit ervoor om in ieder geval duidelijk op het stembiljet uitleg te geven dat de kiezer voor het uitbrengen van een geldige stem beide vakjes rood moet inkleuren. De Kiesraad vindt het verder een verbetering ten opzichte van het model kiezers buiten Nederland dat dit model achter de naam van de partij ook het aantal kandidaten vermeldt dat op die lijst staan. Op deze manier wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de kiezer een stem uitbrengt op een niet bestaande kandidaat(nummer) op die lijst. Wel vraagt de Kiesraad zich af of het gebruik van een symbool met daarin het nummer van het aantal kandidaten op die lijst mogelijk niet verwarrend werkt voor kiezers. Als alternatief kan bijvoorbeeld het aantal kandidaten dat op die lijst staat worden uitgeschreven (kandidaat 1 t/m x).

³ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021, p. 3 (advies van 10 mei 2021, te raadplegen via www.kiesraad.nl). Zie ook de kamerbrief bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II, 2020/21, 35165, 40).

⁴ Zie onder meer het Advies over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (advies van 14 oktober 2019, te raadplegen via www.kiesraad.nl).

Datum
6 augustus 2021

Kenmerk
2021-0000418750

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 5

Het voorstel om te experimenteren met één model, en niet zoals eerder voorgesteld met twee modellen, licht de minister in het ontwerpbesluit niet toe.⁵ Uit de toelichting lijkt wel te volgen dat de minister mogelijk in een later stadium wil experimenteren met het andere model stembiljet.⁶ Onduidelijk is echter wanneer de minister dit wil gaan doen. Is dit bijvoorbeeld pas nadat ervaring is opgedaan met het voorgestelde model? En wat betekent dit vervolgens voor de duur van de experimenten, het aantal gemeenten dat aan de experimenten deelneemt en uiteindelijk de termijn waarop een beslissing kan worden genomen over het al dan niet definitief invoeren van een nieuw stembiljet? Volgens de Kiesraad mag een en ander er niet toe leiden dat vertraging wordt opgelopen met het houden van experimenten met nieuwe stembiljetten en daaraan gekoppeld het houden van testen en experimenten met elektronisch tellen.⁷ De Kiesraad vraagt de minister in de toelichting bij het ontwerpbesluit op deze punten in te gaan en daarbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan de termijnen.

De Kiesraad vraagt ten aanzien van dit model ook aandacht voor de echtheidskenmerken. Op dit model stembiljet zal geen handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau staan.⁸ De Kiesraad verzoekt de minister echter nadrukkelijk om in dit ontwerpbesluit een regeling om te nemen om het stembiljet te voorzien van een, ander en beter, echtheidskenmerk.⁹ Op die manier kunnen stembureauleden eventuele valse biljetten goed herkennen. Zeker omdat het hier een kleiner stembiljet betreft dat makkelijker na te maken is.

2. Gordijnen stembokjes

Voor het houden van experimenten met dit model stembiljet schrijft het ontwerpbesluit voor dat het stembokje wordt voorzien van een gordijn.¹⁰ Dit wijkt af van artikel J 16, tweede lid, van de Kieswet, dat voorschrijft dat de toegang tot het stembokje zichtbaar moet zijn voor het publiek. Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit is het nodig om het stembokje af te sluiten met een gordijn om te voorkomen dat te zien is welke keuze de kiezer maakt op het stembiljet en welke pagina van het kandidatenoverzicht de kiezer raadpleegt.

De Raad acht de noodzaak van het voorschrift om stembokjes te voorzien van een gordijn in het ontwerpbesluit onvoldoende toegelicht en aangetoond. Zeker nu dit

⁵ Naast het model met partijen en kandidaatnummers heeft de minister in de toelichting bij de Tijdelijke experimentenwet het voornemen geuit om (gelijktijdig) te experimenteren met een model waarop niet alle lijsten staan. Er is bij dit ontwerp voor elke deelnemende lijst een apart biljet beschikbaar waarop alle kandidaten van die lijst staan. De biljetten zitten in afzonderlijke afgesloten vakje in een uitstalling. De Kiesraad heeft in zijn advies over dit wetsvoorstel een aantal aandachtspunten naar voren gebracht ten aanzien van de uitvoering van experimenten met dit model.

⁶ In de toelichting wordt hierover gezegd: 'De regering wil *beginnen* met het houden van experimenten met het model stembiljet met partijen en kandidaatnummers.'

⁷ Het houden van testen en experimenten met elektronisch tellen zijn voorzien voor respectievelijk 2025 en 2026. Zie de door de Kiesraad, BZK, VNG en NVVB opgestelde Verkiezingsagenda 2030, zie www.kiesraad.nl en Bijlage bij de evaluatie van de Tweede Kamer Verkiezingen van 17 maart 2021 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II, 2020/21, 35165, 40).

⁸ Artikel 4, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

⁹ Zoals ook eerder opgemerkt in het evaluatieadvies van de Kiesraad (p. 14). Zie voor de vindplaats van dit advies voetnoot 3.

¹⁰ Het afsluiten van het stembokje met een gordijn is in 1951 bij het ontwerp van een nieuwe Kieswet overwogen (Kamerstukken II 1950/51, 2090, 3, p. 35). Dit voorstel heeft het echter niet gehaald. In 2010 ontstond hier wederom discussie over naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen. Deze discussie heeft echter niet geleid tot een voorstel om gordijnen in het stembokje voor te schrijven.

Datum
6 augustus 2021

Kenmerk
2021-0000418750

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 5

voorschrift gepaard gaat met extra uitvoeringslasten en kosten voor gemeenten. Bovendien is onduidelijk wat het gevolg is als de kiezer het gordijn niet sluit als hij in het stemhokje zijn stem uitbrengt, zoals is voorgeschreven in het ontwerpbesluit. In de huidige Kieswet is voorgeschreven dat de toegang tot het stemhokje zichtbaar moet zijn voor het publiek, als waarborg dat er geen ongeoorloofde handelingen plaatsvinden in het stemhokje. Hierbij kan gedacht worden aan het aanbrengen van campagnemateriaal in het stemhokje of het verwisselen van het rode potlood voor een blauw exemplaar waardoor de volgende stemmen die in dat stemhokje worden uitgebracht ongeldig worden verklaard. Om het stemgeheim te waarborgen moeten de stemhokjes minimaal op twee meter afstand van de stembureauleden en de wachtende kiezers worden geplaatst. Dit acht de Kiesraad ook bij het voorgestelde model stembiljet voldoende om het stemgeheim van de kiezer te waarborgen. Het voorgestelde formaat stembiljet is bovendien aanzienlijk kleiner dan het huidige stembiljet. De kans dat iemand, vanaf twee meter, kan zien welke keuze de kiezer maakt op het nieuwe biljet is daarmee aanmerkelijk kleiner dan in de huidige situatie waarin de kiezer een keuze moet aangeven op een groot en lastig te hanteren biljet. De Kiesraad kan de argumentatie van de minister op dit punt dan ook niet volgen.

Ten aanzien van het kandidatenoverzicht, en de mogelijkheid dat iemand ziet op welke bladzijde de kiezer het kandidatenoverzicht heeft openliggen, acht de Kiesraad de afstand van twee meter tevens voldoende om het stemgeheim te waarborgen. Bovendien dient voorkomen te worden dat de kiezer aanpassingen aanbrengt in het kandidatenoverzicht. Gedacht kan worden aan het uitscheuren van een pagina, het onleesbaar maken van een kandidaat, of andere aantekeningen die de kiezer in zijn keuze kunnen beïnvloeden. Met een gordijn is hier geen enkel zicht op. Echter ook zonder gordijn kan het gebeuren dat de kiezer aanpassingen aanbrengt in het overzicht. De Raad vraagt de minister dan ook nadere regels te stellen om dit te voorkomen dan wel tijdig te kunnen vaststellen.

De Kiesraad vraagt de minister gelet op vorenstaande het voorschrift dat het stemhokje moet worden voorzien van een gordijn te heroverwegen.

3. Evaluatie experimenten

Artikel 13 van het ontwerpbesluit bevat negen aspecten op basis waarvan de experimenten worden geëvalueerd. Een van deze aspecten is de waardering van de kiezer omtrent het gemak van het gebruik van het stembiljet in het stemhokje. De Raad neemt aan dat hierbij ook nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de waardering van de kiezer voor het gebruik van logo's op het stembiljet en het gebruik van een mal ter bevordering van de toegankelijkheid. Zeker nu uit de toelichting bij het ontwerpbesluit lijkt te volgen dat het logo in een aanzienlijk kleiner formaat wordt afgebeeld op het stembiljet dan het geval is op het stembiljet voor kiezers buiten Nederland.

Een ander aspect op basis waarvan een experiment wordt geëvalueerd is de tijd die de kiezer nodig heeft voor het uitbrengen van zijn stem. Daarvoor zal er geklokt worden hoe lang de kiezer in het stemhokje is. De Kiesraad wijst erop dat het bijhouden van de tijd enkel meerwaarde heeft als er ter vergelijking ook wordt

geklokt hoe lang een kiezer nodig heeft om een stem uit te brengen bij gebruik van het huidige biljet. De Kiesraad zet daarnaast vraagtekens bij de wenselijkheid van het bijhouden van de tijd. Dit interfereert namelijk met de rust die een kiezer moet worden gegeven bij het uitbrengen van zijn stem.

Ook vraagt de Raad de minister nader in te gaan op de criteria op basis waarvan experimenten worden gehouden in een gemeente. De minister is voornemens om bij een drietal achtereenvolgende verkiezingen experimenten te houden in een viertal (kleinere) gemeenten. De minister lijkt de omvang van de gemeente hierbij van belang te vinden. Onduidelijk is wat hiervoor de reden is en of er nog overige criteria zijn die hierbij van belang zijn. Daarnaast merkt de Kiesraad nog het volgende hierover op. De Kiesraad begrijpt de keuze van de minister om niet meteen in een groot aantal gemeenten experimenten te houden, gelet op de aard van experimenten. Echter om duidelijke, gegeneraliseerde, conclusies te kunnen trekken uit de experimenten pleit de Kiesraad ervoor om in ieder geval in meer dan vier gemeenten te experimenteren, die tevens verschillen in grootte.

Ten behoeve van de evaluatie en het verkrijgen van inzicht in het aantal ongeldige stemmen en redenen daarvan, is de minister voornemens om in het proces-verbaal op te laten tekenen wat de redenen van ongeldigheid zijn. De Kiesraad wijst de minister erop dat het niet mogelijk is de processen-verbaal in de OSV2020 (Ondersteunende Software Verkiezingen) hierop op korte termijn aan te passen, en in ieder geval niet voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. En vraagt de minister dan ook om de gemeenten die meedoen aan deze experimenten hierop te wijzen.

Slot

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk om te experimenteren met een nieuw model stembiljet. De Kiesraad stemt in grote lijnen in met deze regeling en vraagt de minister het voorschrift te heroverwegen om het stemhokje te voorzien van een gordijn. Voorts vraagt de Kiesraad aandacht te besteden aan de overige in het advies aangedragen punten over de duur en de evaluatie van de experimenten.

De Kiesraad,
VOOR DEZE,

(was getekend)

W.J. Kuijken
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young
secretaris-directeur