

Ons kenmerk
Uw kenmerk

Datum
4 december 2023

Inlichtingen kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp Advies Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten

Advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding

In een brief van 6 oktober 2023 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kiesraad het ontwerp voor de Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten aangeboden ter advisering. De Kiesraad maakt hier graag gebruik van. In dit advies zal de Kiesraad ook op een aantal punten ingaan op het eerdere Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten.¹ Hierover heeft de Kiesraad medio 2021 geadviseerd² en onlangs is dit besluit vastgesteld.

De Kiesraad is blij met de concrete stap die nu wordt gezet met de Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten. De vraag naar een nieuw en kleiner stembiljet wordt steeds sterker, zowel onder gemeenten en stembureauleden als onder kiezers. De omvang van het huidige stembiljet maakt dit moeilijk hanteerbaar en bemoeilijkt het vlot tellen van de stemmen. De Kiesraad vindt het van groot belang dat de invoering van een nieuw, kleiner stembiljet voortvarend wordt voortgezet.

Samenvatting

De Kiesraad adviseert positief over het ontwerp Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten en benoemt daarbij samengevat de volgende aandachtspunten.

- De Kiesraad kan ermee instemmen dat nu wordt geëxperimenteerd met één model en dat, indien het experiment met het nu voorgestelde model stembiljet goed verloopt, een experiment met een ander model niet meer relevant is.
- In het Experimentenbesluit nieuwe stembiljetten is de keuze gemaakt om een stem, waarbij alleen een partij is gekozen en geen kandidaat, geldig te verklaren door deze toe te rekenen aan de lijsttrekker. Verwacht mag worden dat met deze wijziging minder kiezers een ongeldige stem uitbrengen. Ook is deze keuze begrijpelijk vanuit het oogpunt van uniformiteit met de al eerder door de wetgever gemaakte keuze van geldigheid van stemmen van kiezers buiten Nederland. Wel verwijst de raad naar zijn eerder uitgesproken zorg dat via een experimentenbesluit een principiële keuze wordt gemaakt ten aanzien van een vorm van partijstemsysteem naast een stem op een kandidaat.

¹ Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten, 30 oktober 2023, Stb. 2023, 384 (beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2024) [Staatsblad 2023, 384 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#).

² Kiesraad, Advies ontwerpbesluit Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten, 6 augustus 2021. [Advies over experimentbesluit nieuw stembiljet | Advies | Kiesraad.nl](#)

- De Kiesraad acht het ten behoeve van de uitvoerbaarheid van belang dat de Experimentenregeling wordt aangepast met betrekking tot de vast te stellen modellen en de bijlage voor het registreren van de redenen van ongeldigheid van stemmen.
- De Kiesraad volgt het experiment met grote belangstelling en wordt graag betrokken bij de resultaten van de evaluatie en het vervolg van het experiment. De raad is, gelet op de noodzaak van deze vernieuwing in het verkiezingsproces, voorstander van versnelde opschaling richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. De raad spreekt de hoop uit dat het experiment positief verloopt en vervolgens kan worden verbreed en dat daarmee ook een basis wordt gecreëerd voor vervolgstappen wat betreft elektronisch tellen.

1. Model 1 en 2

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten was sprake van twee modellen voor een nieuw stembiljet. Bij model 1 zijn per lijst afzonderlijke stembiljetten beschikbaar in de stembokjes; de kiezer kiest het stembiljet van zijn keuze. Model 2 betreft een stembiljet met op de bovenste helft alle lijsten met naam en logo van de partijen en op de onderste helft alleen de nummers van de kandidaten. In de voorliggende Tijdelijke experimentenregeling is gekozen voor de uitwerking van alleen model 2. De Kiesraad begrijpt dat de minister het niet nodig vindt nog te experimenteren met model 1, mits de experimenten met model 2 voldoende bevredigend zijn. De Kiesraad kan daarmee instemmen. Tegen model 1 zijn veel bezwaren ingebracht en extra experimenten daarmee zouden onnodig veel tijd kosten. Het verdient aanbeveling om dit ook expliciet te noemen in de toelichting bij deze Tijdelijke experimentenregeling en in communicatie over de experimenten.

2. Wel lijstkeuze maar geen kandidaatkeuze

De Kiesraad heeft kennisgenomen van het inmiddels vastgestelde Tijdelijke experimentenbesluit nieuwe stembiljetten. In dit besluit heeft de minister in artikel 9, vierde lid, de bepaling opgenomen dat een stem ook als geldig wordt beschouwd indien alleen een partij is gekozen en niet een kandidaat. In dat geval geldt de stem als uitgebracht op de eerste kandidaat van de betreffende partij. In het ontwerpbesluit, dat de minister eind 2021 aan de Kiesraad ter advisering heeft voorgelegd, was deze bepaling nog niet opgenomen. Om die reden is de Kiesraad er in zijn advies bij dat besluit niet op ingegaan. In zijn eerdere advies over de Tijdelijke experimentenwet heeft de raad zijn zorg herhaald dat een dergelijke keuze ertoe kan leiden dat sluipenderwijs een vorm van partijstemsysteem wordt ingevoerd, in plaats van een stem op een kandidaat.³ Dat de keuze voor verruimde toerekening van geldigheid geen vanzelfsprekende keuze was, blijkt uit het verloop van de totstandkoming ervan. In de toelichting bij het wetsvoorstel heeft de minister expliciet gemeld dat hij niet voornemens was dat systeem in te voeren. In de Tweede Kamer is een amendement om het wél mogelijk te maken, afgewezen,⁴ terwijl eerder een vergelijkbaar amendement met betrekking tot het stembiljet voor kiezers buiten Nederland wel werd aanvaard.⁵ In een brief aan de Eerste Kamer geeft de minister aan dat hij naar aanleiding

³ Kiesraad, Advies over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten, 14 oktober 2019. [Advies over wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten | Advies | Kiesraad.nl](#)

⁴ [Kamerstukken II 2021/22, 35455, nr. 11 \(amendement-Leijten\)](#)

⁵ [Kamerstukken II 2021/22, 35670, nr. 11 \(amendement-Leijten\)](#)

van het debat over de Tijdelijke experimentenwet in de Eerste Kamer alsnog deze keuze in het Tijdelijke experimentenbesluit wil opnemen.⁶ Inmiddels is het betreffende Tijdelijke experimentenbesluit, inclusief de bedoelde bepaling, ondanks een negatief advies hierover van de Raad van State, vastgesteld met als beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2024. De Kiesraad begrijpt dat verwacht mag worden dat door deze verruimde beoordeling van de geldigheid sprake zal zijn van minder ongeldige stemmen. Ook begrijpt de raad dat de regering streeft naar zoveel mogelijk uniformiteit voor kiezers binnen en buiten Nederland, nu de wetgever eerder deze verruimde toerekening van geldigheid van stemmen van kiezers buiten Nederland in de wet heeft vastgelegd. De raad verwijst echter ook naar zijn eerder uitgesproken zorg over een dergelijke principiële keus in het kader van een experiment. Het is moeilijker om een dergelijke keuze ongedaan te maken als deze al in zekere mate gangbaar is geworden, dan om de keuze alsnog in te voeren. Juist in een experiment zou duidelijk kunnen worden of er sprake is van veel extra ongeldige stemmen doordat kiezers alleen een lijst kiezen. De Kiesraad adviseert dan ook om deze keuze nadrukkelijk te betrekken bij de evaluatie van het experiment en om met het oog daarop in de tellingen expliciet bij te houden hoe vaak kiezers alleen een lijst kiezen, en dit te registreren in een bijlage bij het proces-verbaal. Het registreren hiervan is nu niet expliciet geregeld.

3. Modellen proces-verbaal

In de toelichting bij de Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten is terecht vermeld dat het niet mogelijk is om voor de eerste experimenten bij de Europees Parlementsverkiezing in 2024 de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) aan te passen om de redenen voor ongeldigheid van een stem mee te nemen. Er is onvoldoende tijd voor de Kiesraad om deze aanpassing in de software nog tijdig te kunnen implementeren. De Kiesraad kan zich vinden in de oplossing om de redenen voor ongeldigheid in een bijlage bij het proces-verbaal te noteren. Deze bijlage wordt niet ingevoerd in OSV, maar wel online gepubliceerd bij het proces-verbaal, zodat deze toch voor iedereen is te raadplegen.

Dat betekent ook dat de bij de Tijdelijke experimentenregeling gevoegde modellen 10-1, 10-2, 11, 13-1 en 13-2 niet worden gegenereerd door OSV. Het is daarom niet juist dat deze modellen, die overigens identiek zijn aan de betreffende reguliere modellen, als aparte modellen worden vastgesteld bij de Tijdelijke experimentenregeling. De Kiesraad verzoekt om te volstaan met het vaststellen van de extra bijlagen en in artikel 1 van de Tijdelijke experimentenregeling respectievelijk de bijbehorende bijlagen te bepalen dat de genoemde modellen hetzelfde zijn als respectievelijk model N 10-1 (Proces-verbaal stembureau), model N 10-2 (Proces-verbaal stembureau bij centrale stemopneming), model Na 14-1 (Corrigendum bij het proces-verbaal van een stembureau), model Na 31-1 (Proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau) en model Na 31-2 (Proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau met centrale stemopneming), met toevoeging van een bijlage 'Redenen van ongeldigheid'. Daarbij zou dan ook rubriek 7 van bijlage II 'Redenen van ongeldigheid' bij het proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau met centrale stemopneming in een aparte bijlage moeten worden opgenomen. Een belangrijk voordeel hiervan is ook dat wijzigingen die worden aangebracht in de reguliere modellen direct ook van toepassing zijn

⁶ [Kamerstuk 35455, nr. I](#)

op de modellen die nodig zijn voor de experimenten en dus niet ook de modellen bij de Tijdelijke experimentenregeling steeds moeten worden aangepast. Gelet op het bovenstaande wijst de raad erop dat het ook verder in de tijd, bij uitbreiding van het experiment, zeer de vraag is of het wenselijk en mogelijk is om de redenen voor ongeldigheid alsnog in te voeren in OSV via afzonderlijke modellen. Dat zou namelijk betekenen dat er dan twee versies van OSV in gebruik zijn. Dit zou onnodig complex, foutgevoelig en kostbaar zijn, waardoor de uitvoerbaarheid in het geding komt en de voordelen niet opwegen de kosten en risico's. Een alternatief is wellicht dat in alle modellen een extra rubriek voor het vermelden van redenen van ongeldigheid wordt opgenomen, die dan alleen hoeft te worden ingevuld in experiment-gemeenten. Van belang is dat de informatie over de redenen van ongeldigheid voldoende toegankelijk is ten behoeve van de evaluatie. Of dat via door OSV gegenereerde modellen gebeurt, is daarvoor niet essentieel. De Kiesraad benadrukt het belang van de uitvoerbaarheid van OSV en blijft hierover graag in gesprek met de minister.

Met betrekking tot de betreffende bijlage met redenen van ongeldigheid, adviseert de Kiesraad de volgende aanvullende informatie op te nemen:

- Aan de tabel met mogelijke redenen van ongeldigheid een regel toe te voegen voor overige redenen van ongeldigheid, met daaronder blanco ruimte om deze kort te vermelden.
- Aan de tabel ook een vakje toe te voegen voor de optelling van de verschillende aantallen van ongeldigheid, zodat het resultaat van deze optelling kan worden vergeleken met het in het proces-verbaal opgenomen aantal ongeldige stemmen.

Overigens wijst de Kiesraad erop dat van de negen al genoemde redenen voor ongeldigheid die zijn opgenomen in de bijlage alleen de eerste vier specifiek betrekking hebben op de nieuwe opmaak van het stembiljet. De overige vijf redenen kunnen ook voorkomen bij het huidige stembiljet.

4. Evaluatie en elektronisch tellen

In het Tijdelijk experimentenbesluit is in artikel 18 een groot aantal evaluatiecriteria opgenomen. De Kiesraad volgt het experiment met grote belangstelling en wordt graag betrokken bij de (tussentijdse) resultaten van de evaluatie en vervolgstappen in het experiment. De raad zal bij het experiment zelf ook met aandacht kijken naar de uitvoerbaarheid voor het centraal stembureau en de hele keten en de eigen ervaringen gedurende het experiment delen met het ministerie. De raad zal daaraan ook graag aandacht geven bij het doen van waarnemingen in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheden van de raad wanneer de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces van kracht is.

De raad is, gelet op de noodzaak van de vernieuwing van het stembiljet als belangrijk onderdeel van het verkiezingsproces, voorstander van versnelde opschaling richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 en spreekt daarom de hoop uit dat het experiment positief verloopt en vervolgens kan worden verbreed.

De resultaten van de experimenten met het nieuwe stembiljet zijn ook van groot belang voor eventuele vervolgstappen richting elektronisch tellen. De nu voorliggende Tijdelijke experimentenregeling heeft geen betrekking op het elektronisch tellen. In de toelichting wordt hier ook niet op ingegaan. Het nieuwe stembiljet is wel een randvoorwaarde voor

elektronisch tellen. De raad is geïnteresseerd in de resultaten van een maatschappelijke kosten-batenanalyse van elektronisch tellen en spreekt de hoop uit dat snel duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden daarvan. De raad denkt ook wat dit betreft graag met uw ministerie mee over de voorwaarden waaronder een dergelijk experiment kan worden gestart. De raad vraagt zich af welke invloed de keuze voor het papierformaat A3 in plaats van A4 hierop heeft.

Vanuit de gemeenten wordt veel gevraagd naar het perspectief op elektronisch tellen. De raad adviseert om hier in de communicatie over het experiment met het nieuwe stembiljet aandacht aan te geven.

5. Overige aandachtspunten

- Gordijn

De Kiesraad heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat in het vastgestelde Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten geen bepaling is opgenomen over het afsluiten van het stemhokje met een gordijn. Gelet op de wijze waarop de kandidatenlijst die in het stemhokje ligt, wordt vormgegeven, acht de Kiesraad het risico dat het stemgeheim onvoldoende zou worden gewaarborgd in elk geval niet groter dan in de huidige situatie.

- Echtheidskenmerk

De Kiesraad heeft in zijn advies over het Tijdelijke experimentenbesluit aandacht gevraagd voor een echtheidskenmerk op het stembiljet. In de toelichting bij het Tijdelijke experimentenbesluit is hierover opgemerkt dat dit een plek zal krijgen in de ministeriële regeling onder het besluit. In het voorgelegde ontwerp voor deze Tijdelijke experimentenregeling is dit nog niet geregeld.

- Blanco lijsten

Behalve partijen met een aanduiding ofwel partijnaam kunnen ook blanco lijsten meedoen in een verkiezing. Bij een blanco lijst kan in het overzicht van kandidaten noch een logo noch een partijnaam worden opgenomen. Behalve het lijstnummer zal er in de betreffende regel dus alleen een 'poppetje' met het aantal kandidaten staan. De Kiesraad vraagt zich af of een blanco lijst in het 'Overzicht van kandidaten' op deze wijze voldoende herkenbaar zal zijn of dat een toelichting wenselijk is, bijvoorbeeld 'Lijst met als 1e kandidaat <naam>' of 'Lijst zonder partijnaam'. Deze toelichting zou dan uitsluitend kunnen worden toegevoegd in het 'Overzicht van kandidaten' en niet boven de betreffende (blanco) lijst met kandidaten, omdat de toelichting anders eenzelfde status zou krijgen als een officiële geregistreerde aanduiding boven een kandidatenlijst. De Kiesraad geeft in overweging een dergelijke toelichting toe te voegen en adviseert om hieraan in elk geval in de evaluatie afzonderlijk aandacht te geven.

- Kandidaatnummers

Een belangrijk aandachtspunt is of het aantal kandidaten van een partij voldoende duidelijk is voor de kiezer, zodat de kiezer geen niet-bestaand nummer kiest. Het aantal kandidaten per partij wordt in het overzicht van kandidaten en op het stembiljet duidelijk gemaakt door een icoon van een 'poppetje' met daarin het betreffende aantal. De Kiesraad verzoekt om bij de evaluatie nadrukkelijk aandacht te geven aan de vraag of dit symbool voldoende duidelijk is of dat de kiezer meer geholpen is met een explicietere vermelding van het aantal

kandidaten. Overigens ontbreekt in model 5-1 (Overzicht van kandidaten) de afbeelding met het aantal kandidaten per partij, terwijl in de toelichting erboven wel vermeld staat dat deze wordt opgenomen. In model 5-1 valt ook op dat de partijen zijn verdeeld over drie kolommen, terwijl op het stembiljet twee kolommen staan. Vanuit het oogpunt van herkenbaarheid is het wellicht beter om ook in het overzicht te kiezen voor twee kolommen.

Op het nieuwe biljet staat de opmerking: "Kies geen hoger kandidaatnummer dan het aantal kandidaten van de partij." De Kiesraad heeft twijfels over de begrijpelijkheid van deze opmerking. De raad adviseert daarom deze tekst te heroverwegen of anders bij de evaluatie expliciet aandacht te schenken aan de vraag of deze tekst verduidelijkend is voor kiezers of juist verwarrend.

- Overzicht van kandidaten

Het overzicht van kandidaten wordt als een soort klapper bevestigd in het stemhokje (op het schrijfblad, met de achterkant tegen de achterwand). Uit de toelichting bij de Tijdelijke experimentenregeling blijkt niet hoe de kandidatenlijst eruitziet die de kiezers thuis bezorgd krijgen. Met het oog op de herkenbaarheid verdient het aanbeveling dat de kiezers thuis een vergelijkbaar overzicht in de vorm van een soort brochure krijgen. Daarbij zou het ook handig zijn als in dit overzicht een voorbeeld stembiljet (in verkleind formaat) is opgenomen, zodat de kiezer er op voorhand thuis vertrouwd mee kan raken.

W.J. Kuijken
Voorzitter

J.H. Klok
Secretaris-directeur