

No. W04.23.00209/I

's-Gravenhage, 14 september 2023

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001758, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten), met nota van toelichting.

De regering is voornemens om in sommige stemlokalen te gaan experimenteren met een anders vormgegeven stembiljet. De experimenten hebben als doel te komen tot een ontwerp van het stembiljet dat beter hanteerbaar is, zowel bij het stemmen als bij het tellen. Het ontwerpbesluit regelt hoe dat experiment eruit moet zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat in het ontwerpbesluit ten opzichte van het reguliere stemproces enkele afwijkingen worden voorgesteld die niet noodzakelijk zijn voor het beoogde experiment en een zuivere evaluatie bemoeilijken. Zo creëert het ontwerpbesluit extra mogelijkheden voor het uitbrengen van een geldige stem of een blanco stem. Die afwijkingen worden onvoldoende feitelijk gemotiveerd, terwijl ze een wezenlijke wijziging vormen van de nu geldende mogelijkheden van het uitbrengen van een geldige stem. Verder bemoeilijkt dit een zuivere evaluatie van het experiment omdat de aantallen ongeldige en blanco stemmen dan niet goed te vergelijken zijn met die in gemeenten waar niet is geëxperimenteerd.

Daarnaast adviseert de Afdeling geen grondslag in het ontwerpbesluit op te nemen om nadere regels te stellen voor een eventueel gebruikte stemmal. Dat is namelijk geen onderwerp van dit experiment. Tot slot gaat de Afdeling in op de mogelijkheid dat de ervaring met het nieuwe stembiljet twijfels oproept over de geldigheid van de stemming. De regering heeft in de toelichting enkele criteria genoemd die een rol kunnen spelen in de afweging hoe de geldigheid van de stemming moet worden gezien in het licht van het stembiljet waarmee is geëxperimenteerd. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom die criteria niet in het ontwerpbesluit zijn opgenomen of dat zo nodig alsnog te doen. Ook adviseert zij om te bepalen dat bij een herstemming geen gebruik wordt gemaakt van het experimenteerstembiljet.

De Afdeling heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

#### 1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Op grond van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (hierna: de tijdelijke wet) heeft de wetgever twee ontwerpen op het oog om in een experiment te beproeven. Thans wordt voorgesteld om met één daarvan experimenten te gaan houden. Het ontwerpbesluit is een uitwerking van het experiment met een kleiner stembiljet. Op dit biljet staan geen namen van kandidaten maar alleen nummers. Om aan te geven op welke kandidaat de kiezer wil stemmen moet deze aangeven welke lijst en welk nummer van de kandidaat deze preferereert. In het stemhokje ligt een brochure met de kandidaatsgegevens en ook blijft een kiezer die informatie in de brievenbus ontvangen.

**AAN DE KONING**

Het ontwerpbesluit kent een bijzondere regeling voor kiezers die wel een lijstkeuze maken, maar geen kandidaatskeuze aangeven. De stem wordt in dat geval toegerekend aan de eerste kandidaat van die lijst. De regering motiveert dit door te wijzen op de zorgen die in de parlementaire behandeling van de tijdelijke wet zijn geuit over het risico dat kiezers bij vergissing wel een lijstkeuze aangeven, maar niet aangeven welke specifieke kandidaat van de lijst zij bedoelen. Die zorgen hebben er met het amendement-Leijten toe geleid dat voor kiezers buiten Nederland verruimde mogelijkheden zijn om een stem op de eerste kandidaat uit te brengen.<sup>1</sup> De regering wil analoog daaraan dat nu ook bij dit experiment doen, alhoewel de Tweede Kamer een daartoe strekkend amendement heeft verworpen bij de behandeling van de tijdelijke wet die ten grondslag ligt aan het ontwerpbesluit.<sup>2</sup>

Het ontwerpbesluit kent verder een afwijkende regeling hoe een kiezer een blanco stem kan uitbrengen. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan de inrichting van het stemlokaal en om het precieze ontwerp van het stembiljet en de brochure vast te leggen.

## 2. Aanleiding ontwikkeling nieuw stembiljet en samenhang

De omvang van het stembiljet wordt voor een belangrijk deel bepaald door de werking en toegankelijkheid van het kiesstelsel en ten dele door het ontwerp van het stembiljet. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt al enige jaren aangedrongen om te komen tot een kleiner stembiljet dat beter hanteerbaar is, zowel bij het stemmen als bij het tellen. Het huidige ontwerp van het stembiljet leidt bij landelijke verkiezingen regelmatig tot moeilijkheden. Voor kiezers is het biljet door zijn omvang minder goed toegankelijk. Het kost stembureauleden de nodige tijd om een stembiljet goed te beoordelen en die beoordeling is vanwege de omvang van het biljet foutgevoelig.

Daarnaast is ook de hoop dat een biljet op A4-formaat in de toekomst elektronisch telbaar is. Iets dat met het huidige biljet van variërende omvang niet kan. De afgelopen decennia is ervaring opgedaan met een vergelijkbaar stembiljet dat door kiezers buiten Nederland is gebruikt. Afgelopen najaar is dat experiment geëindigd en heeft het kleinere biljet voor kiezers buiten Nederland een definitieve plek gekregen in de Kieswet. Op grond van de tijdelijke wet is het mogelijk om ook in Nederland te gaan experimenteren met een kleiner stembiljet. Met het ontwerpbesluit regelt de regering hoe dat experiment eruit moet zien.

Het voornemen om te komen tot een kleiner stembiljet moet mede worden gezien tegen de achtergrond van andere voornemens tot aanpassing van het verkiezingsproces. Zo is de regering onder meer van plan te komen tot een ander kiesstelsel en tot experimenten met bijstandsverlening in het stemhokje en elektronische telling van stembiljetten. Hoe deze trajecten zich tot elkaar verhouden, blijkt niet uit de toelichting op het ontwerpbesluit, terwijl de regering eerder heeft toegezegd die samenhang in de toelichting inzichtelijk te maken als het om verkiezingsgerelateerde regelgeving gaat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35670, nr. 11.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35455, nr. 11.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35165, nr. 44.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het ontwerpbesluit nader in te gaan op de samenhang tussen de verschillende trajecten die betrekking hebben op verkiezingen.

### 3. Beoordeling stembiljetten

#### a. *Afwijken van de Kieswet*

Op grond van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten kan worden afgeweken van enkele artikelen uit de Kieswet waarin het uitbrengen en beoordelen van stemmen is vastgelegd. Kiezers die gaan stemmen in een gemeente waar wordt geëxperimenteerd krijgen te maken met een stemproces dat afwijkt van dat waarmee zij de laatste decennia vertrouwd zijn geraakt. Afwijkingen van de Kieswet staan op gespannen voet met de uniforme en gelijke werking van het kiesstelsel.

Daar staat tegenover de behoefte om mogelijke verbeteringen van het stemproces te beproeven, alvorens deze definitief in wetgeving door te voeren. Zeker vanwege het belang van een betrouwbaar stemproces noopt dit tot zorgvuldige omgang met de experimenteergrondslag en nauwkeurige opzet van het experiment.

Op welke punten kan worden afgeweken, is afhankelijk van het experiment zelf. Die afwijkingen moeten beperkt zijn tot wat noodzakelijk is om na afloop van het experiment een zinvolle evaluatie te kunnen doen van de effectiviteit van de geteste regeling. Het uitgangspunt dat afwijkingen van de Kieswet zo mogelijk worden vermeden, is in de tijdelijke wet geëxpliciteerd.<sup>4</sup> Ook al biedt de tijdelijke wet de ruimte om af te wijken, van die afwijkingsbevoegdheid moet alleen gebruik worden gemaakt als dat voor het beoogde experiment noodzakelijk is.

In het ontwerpbesluit worden afwijkende regels opgenomen voor de beoordeling van een stembiljet. Voor een deel zijn die afwijkingen nodig door het anders vormgegeven stembiljet. Voor een deel worden echter afwijkingen voorgesteld die, zoals hierna zal worden toegelicht, niet noodzakelijk zijn voor het beoogde experiment en een zuivere evaluatie bemoeilijken.

#### b. *Geldige stemmen op een kandidaat*

Bij gebruik van het nieuwe stembiljet moet de kiezer twee vakjes geheel of gedeeltelijk rood maken om een geldige stem op een kandidaat uit te brengen. De kiezer geeft namelijk eerst een lijstkeuze en vervolgens een kandidaatskeuze aan.<sup>5</sup> In het ontwerpbesluit is bepaald dat een geldige stem op de eerste kandidaat ook kan worden uitgebracht door alleen een lijstkeuze en geen kandidaatskeuze aan te geven.<sup>6</sup> Of de eerste kandidaat in dat geval daadwerkelijk de voorkeur had, is echter niet duidelijk.

Bovendien heeft deze kiezer meer mogelijkheden om een geldige stem uit te brengen dan een kiezer die een normaal stembiljet moet gebruiken. Die laatste zal altijd moeten

---

<sup>4</sup> Artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten.

<sup>5</sup> Artikel 9, derde lid, van het ontwerpbesluit. Vergeet de kiezer een lijstkeuze te maken, of geeft deze het nummer van een niet bestaande kandidaat aan, dan is de stem ongeldig omdat dan niet duidelijk is welke kandidaat de voorkeur heeft. Deze consequenties liggen gelet op het huidige kiesstelsel in de rede.

<sup>6</sup> Artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

aangeven aan welke kandidaat deze de voorkeur geeft. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid tussen kiezers, die op een deugdelijke motivering moet berusten. De regering motiveert dat door te verwijzen naar de geuite zorgen over mogelijke vergissingen bij kiezers en het feit dat kiezers buiten Nederland, die een vergelijkbaar stembiljet gebruiken, ook die mogelijkheid hebben.

De Afdeling acht deze motivering niet overtuigend. Dat zorgen inzake het wél aangeven van een lijststem, maar niet van een kandidaatsstem reëel zijn, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Uit een test die in voorbereiding op dit experiment is uitgevoerd maakte de regering eerder het tegendeel op.<sup>7</sup> Kiezers begrepen dat op het stembiljet twee keuzes gemaakt moeten worden (op een lijst en op een kandidaat) om een geldige stem uit te brengen. Ook bleek het percentage ongeldige stemmen geen grote verschillen te laten zien in vergelijking met die bij gebruik van het normale stembiljet. De genoemde zorg van de regering mist daarom feitelijke grondslag en rechtvaardigt niet de verruiming van de mogelijkheid voor het uitbrengen van een geldige stem op een kandidaat door alleen een lijstkeuze aan te geven.

Naast de zorg dat kiezers per ongeluk vergeten een kandidaat aan te geven zijn er de gevallen waarin kiezers juist bewust gebruik gaan maken van de mogelijkheid alleen een lijstkeuze aan te geven. Zo laten ervaringen met een vergelijkbaar stembiljet voor kiezers buiten Nederland zien dat een niet onaanzienlijk aantal kiezers van die mogelijkheid gebruik is gaan maken. Dat kan bijvoorbeeld omdat kiezers geen specifieke voorkeur hebben en zij er in de instructie op zijn gewezen dat een kandidaatskeuze niet noodzakelijk is.

De mogelijkheid voor het uitbrengen van een geldige stem door alleen een lijstkeuze aan te geven, is echter een wezenlijke wijziging ten opzichte van het gebruik van het bestaande stembiljet. Een dergelijke verruiming verdient uitdrukkelijke en grondige afweging van de positie van lijsten binnen het kiesstelsel. Gelet daarop past een zodanige verruiming niet binnen de grondslag die de tijdelijke wet voor experimenten biedt.

Dit geldt te meer omdat een amendement dat strekte tot het introduceren van de genoemde mogelijkheid, bij de behandeling van de tijdelijke wet door de Tweede Kamer is verworpen.<sup>8</sup> Mede in dat licht bezien kan ook het feit dat kiezers buiten Nederland deze mogelijkheid hebben, geen rechtvaardiging zijn om in het kader van dit experiment ook in Nederland toe te staan dat sommige kiezers een geldige stem op een kandidaat uit kunnen brengen door alleen een lijstkeuze te maken.

Voorts is het voor een zuivere beoordeling van het experiment belangrijk om niet de mogelijkheid te openen om een geldige stem op de eerste kandidaat uit te brengen door alleen een lijstkeuze aan te geven. Dit vertroebelt namelijk de evaluatie van de vraag hoe vaak het nieuwe stembiljet leidt tot moeilijkheden bij het invullen. De stemmen waarbij geen kandidaatskeuze maar alleen een lijstkeuze is aangegeven, worden immers volgens het ontwerpbesluit niet apart geteld.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 4.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35455, nr. 11.

Ook maakt de verruimde mogelijkheid een vergelijking lastig met de aantallen ongeldige stemmen bij gebruik van het reguliere stembiljet. Dat kan alleen zuiver worden gedaan door niet in de opzet van het experiment de mogelijkheden om geldig te stemmen te verruimen. Gerichtte instructie over hoe een kiezer een geldige stem moet uitbrengen biedt in eerste instantie de mogelijkheid om kiezers te behoeden voor vergissingen, zoals ook uit de test is gebleken.<sup>9</sup>

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen en de verruimde mogelijkheid om een geldige stem uit te brengen te schrappen.

#### c. *Blanco stemmen*

Het ontwerpbesluit bepaalt dat een blanco stem geen bijvoegingen mag bevatten waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.<sup>10</sup> Hierin ligt een ruimere clausulering besloten dan momenteel in de Kieswet is vastgelegd. Daar is namelijk bepaald dat iedere bijschrijving op een verder blanco stembiljet de stem ongeldig maakt, ook al is de kiezer er niet door te identificeren.<sup>11</sup> In de normale situatie is een blanco stem dus echt blanco, zonder enige bijvoegingen.

De Afdeling ziet in het beoogde experiment geen aanleiding om kiezers die in een experimenteergemeente stemmen meer ruimte te bieden om op een blanco stem bijvoegingen te plaatsen dan kiezers die elders in het land stemmen. Deze verruiming wordt in de toelichting op het ontwerpbesluit ook niet gemotiveerd.

De Afdeling adviseert geen afwijkende regels te hanteren voor het beoordelen van een blanco stem en het ontwerpbesluit hierop aan te passen.

#### 4. Grondslag nadere regelgeving gebruik stemmal

Het ontwerpbesluit bevat de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inrichting van het stemlokaal. Volgens de toelichting kan worden gedacht aan regels over de inrichting van het stemhokje, maar ook over regels voor het gebruik van een stemmal.<sup>12</sup> Een dergelijke mal kan door kiezers met een visuele beperking over het biljet worden gelegd om hen te helpen zelfstandig te stemmen. Van de mal wordt al enige jaren in sommige stemlokalen gebruikgemaakt.

De mal is op zichzelf geen onderwerp van het experiment: het ontwerpbesluit schrijft niet voor dat een dergelijke mal aanwezig moet zijn in het stemlokaal en werkt niet uit op welke manier een kiezer deze mag gebruiken. Dat een stemmal moet worden ontworpen die op het nieuwe stembiljet past is evident. Dat verschilt echter niet van de normale situatie waar de mal ook op het stembiljet moet worden afgestemd. Mocht behoefte bestaan om aan het gebruik van de stemmal regels te stellen, dan ligt het voor de hand die buiten dit experiment om te verwezenlijken.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35165, 4.

<sup>10</sup> Artikel 9, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

<sup>11</sup> Artikel N 7, eerste lid, en artikel T 8, eerste lid, van de Kieswet.

<sup>12</sup> Toelichting op het ontwerpbesluit, paragraaf 2.7 (Nadere regels inrichting stemlokaal).

De Afdeling adviseert de grondslag voor het stellen van nadere regels te beperken door in de toelichting niet als uitwerking te noemen de regels die gesteld kunnen worden aan het gebruik van een stemmal.

## 5. Herstemming

Het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing heeft plaatsgevonden heeft de wettelijke taak om, in oude samenstelling, te oordelen over de geldigheid van de stemming. Indien het orgaan een ongeldige stemming vaststelt in een of meer stembureaus, briefstembureaus of provincies, verbindt de wet daaraan het gevolg dat er een geheel of gedeeltelijke herstemming moet plaatsvinden.<sup>13</sup>

### a. *Criteria ongeldige stemming*

De regering noemt in de toelichting op het ontwerpbesluit enkele criteria die het vertegenwoordigend orgaan bij de beoordeling van de stemming kan betrekken als het gaat om de gevolgen van deelname aan dit experiment. Zo kan het vertegenwoordigend orgaan bijvoorbeeld meewegen wat de invloed en oorzaak is van een eventueel hoger percentage ongeldige stemmen. Voorkomen moet worden dat bij de beoordeling van de geldigheid van de stemming de invloed en oorzaak van percentages ongeldige stemmen onvoldoende in perspectief worden geplaatst.

De regering kiest er echter niet voor die criteria daadwerkelijk in het ontwerpbesluit vast te leggen. Gelet op hun autonome positie hebben vertegenwoordigende organen de verantwoordelijkheid een eigen afweging te maken tussen de verschillende belangen die bij een herstemming aan de orde zijn. Aan die autonomie wil de regering geen afbreuk doen. In de toelichting wordt in dat verband het voornemen genoemd om in de toekomst de Kiesraad de bevoegdheid te geven een vertegenwoordigend orgaan hierover van advies te dienen.

De Afdeling merkt op dat de toelichting op de gemaakte keuzes niet toereikend is. Indien de regering het hanteren van criteria wenselijk acht ligt het voor de hand om deze niet alleen in de toelichting te noemen maar deze ook in het ontwerpbesluit zelf op te nemen. Het laatste hoeft de autonomie van het vertegenwoordigend orgaan niet te doorkruisen zolang zij voldoende ruimte laten om ook andere criteria en omstandigheden te betrekken bij de afweging in het concrete geval. In dat licht bezien kan ook worden overwogen om het vertegenwoordigend orgaan, vooruitlopend op het eerder genoemde voornemen, de mogelijkheid te geven om bij de Kiesraad advies in te winnen hoe de geldigheid van de stemming moet worden bezien in het licht van het stembiljet waarmee is geëxperimenteerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gemaakte keuzes en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

### b. *Experiment bij herstemming*

Deelname aan het experiment houdt volgens de voorgestelde regeling in dat ook bij een herstemming opnieuw gebruik wordt gemaakt van dit stembiljet. Het kan echter zo zijn dat juist de reden voor ongeldigverklaring van de stemming (mede) is gelegen in de ervaring met de nieuwe stembiljetten. In die situatie is het denkbaar dat de

<sup>13</sup> Artikelen V 4 en V 6 van de Kieswet.

gemeenteraad de instemming voor deelname intrekt en dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens besluit het experiment in die gemeente voortijdig te beëindigen. Het ontwerpbesluit bevat geen aparte voorziening voor die situatie.

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit hier meer helderheid moet bieden. Voorkomen moet worden dat gemeenten verplicht worden een stembiljet te gebruiken dat (mede) tot ongeldigverklaring van de stemming heeft geleid dan wel dat er in de korte periode die er is voor de uitvoering van een herstemming besluitvorming moet plaatsvinden over het al dan niet voortijdig beëindigen van deelname aan het experiment.

In de praktijk zal die besluitvorming later zijn afgerond dan dat het vertegenwoordigend orgaan over de geldigheid van de stemming moet hebben beslist. In die situatie is het onduidelijk welk stembiljet bij de herstemming moet worden gebruikt. De Afdeling adviseert daarom om in het ontwerpbesluit te bepalen dat bij een herstemming niet wordt geëxperimenteerd met het stembiljet.<sup>14</sup>

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit in het licht van het voorgaande aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>14</sup> Dit in afwijking van artikel 3 van het ontwerpbesluit.