



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten)

Nader Rapport

2023-0000592650

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten)

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2023, nr. 2023001758, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 2023, nr. WO4.23.00209/l, bied ik u hierbij aan.

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

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

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 prefereert. In het stemhokje ligt een brochure met de kandidaatsgegevens en ook blijft een kiezer die informatie in de brievenbus ontvangen.

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.¹ 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.²

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.³

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.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft toegezegd aan de Tweede Kamer om bij elk wetsvoorstel de samenhang met andere voorstellen over het verkiezingsproces inzichtelijk te maken. Doordat het hier een algemene maatregel van bestuur betreft was daar niet in voorzien. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is alsnog een paragraaf toegevoegd aan de nota van toelichting om de samenhang met andere voorstellen inzichtelijk te maken.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 670, nr. 11.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 455, nr. 11.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 44.



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.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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 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.⁷ 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

⁴ Artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten.

⁵ 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.

⁶ Artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 4.



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.⁸ 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.

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.⁹

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

Het advies van de Afdeling om af te zien van de regeling dat een stem geldig is uitgebracht als er alleen een stemvakje voor de partij wordt ingekleurd en niet voor een kandidaat, waarbij die stem wordt aangemerkt als stem op de eerste kandidaat op de lijst, wordt niet overgenomen

Hierbij is van belang dat het parlement heeft ingestemd met het als geldig aanmerken van een stem die op voormelde wijze is uitgebracht. De Eerste Kamer heeft tijdens de plenaire behandeling van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten expliciet verzocht om dit mogelijk te maken.¹⁰ De Minister van BZK heeft vervolgens de Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd dat deze regeling in het experimentenbesluit wordt opgenomen.¹¹ Daarbij is toegelicht waarom het opnemen van deze mogelijkheid in het Tijdelijke experimentenbesluit binnen de reikwijdte van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten valt. Vervolgens is het onderhavige besluit bij beide Kamers in voorhang gebracht.¹² Beide Kamers hebben geen aanleiding gezien om de voorgestelde regeling over het als geldig aanmerken van een stem waarbij slechts het stemvakje voor de partij is ingevuld, te schrappen. Op die manier hebben beide Kamers ingestemd met het geldig verklaren van deze wijze van stemmen en acht de regering het niet passend om hier op terug te komen

Daarnaast zijn er ook inhoudelijke redenen om in het kader van het experiment te voorzien in een verruiming van de mogelijkheid om een geldige stem uit te brengen. In de eerste plaats wordt daarmee de situatie gelijk getrokken met die van kiezers buiten Nederland. Naar het oordeel van de regering zorgt dat voor eenduidigheid, die passend is aangezien het type stembiljet voor kiezers buiten Nederland overeenkomt met het type stembiljet waarmee op grond van dit besluit wordt geëxperimenteerd. Daarbij is het wenselijk dat zoveel mogelijk stemmen van kiezers als geldig kunnen worden aangemerkt. Gelet daarop wordt geregeld dat ook de stem waarbij een kiezer wel heeft kenbaar gemaakt op welke partij hij wil stemmen, maar vergeten is in te vullen op welke kandidaat hij zijn stem heeft willen uitbrengen, een geldige stem is. Hoewel uit testen blijkt dat het percentage ongeldige stemmen niet ver van het huidige aantal af ligt is dat geen doorslaggevende reden om die ongeldige stemmen voor lief te nemen.

De Afdeling betoogt dat rechtsongelijkheid ontstaat, omdat de kiezer onder het experiment meer mogelijkheden heeft om een geldige stem uit te brengen dan kiezers die stemmen met het reguliere stembiljet. Het is inherent aan het model van het nieuwe stembiljet dat de kiezers op een andere manier hun stem moeten uitbrengen. Daarom is het ook niet zinvol om de redenen voor (on)geldigheid af te zetten tegen de redenen voor (on)geldigheid die gelden bij gebruik van het huidige

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 455, nr. 11.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, 4.

¹⁰ Handelingen I 2021/22, nr. 29, item 10.

¹¹ Kamerstukken I 2021/22, 35 455, I.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 35 455, nr. 18.



stembiljet. Dat zorgt er ook voor dat de vergelijking tussen de aantallen ongeldige stemmen niet een-op-een te maken is. Het is dus meer een indicator of de kiezer met het stembiljet om kan gaan, dan statistisch vergelijkingsmateriaal. De regering is van oordeel dat het feit dat de verruimde mogelijkheid om onder het experiment een geldige stem uit te brengen gerechtvaardigd is, vanwege de verschillen tussen het reguliere stembiljet en het stembiljet onder het experiment. Bovendien is het op de voorgestelde wijze voldoende mogelijk om te kunnen beoordelen of het experiment geslaagd is of niet. De motivering in de nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Blanco stemmen

Het ontwerpbesluit bepaalt dat een blanco stem geen bijvoegingen mag bevatten waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.¹³ 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.¹⁴ 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 experimenteerge-meente 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.

Het was niet beoogd om een ruimere clausulering voor blanco stemmen te introduceren dan thans geldt voor het reguliere stembiljet. Een stem is slechts blanco uitgebracht indien daarop geen enkele bijschrijving is vermeld. De redactie van artikel 9 van het ontwerpbesluit is hierop aangepast.

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.¹⁵ 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.

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.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt de verwijzing naar de stemmal verwijderd uit de nota van toelichting.

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.¹⁶

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

¹³ Artikel 9, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

¹⁴ Artikel N 7, eerste lid, en artikel T 8, eerste lid, van de Kieswet.

¹⁵ Toelichting op het ontwerpbesluit, paragraaf 2.7 (Nadere regels inrichting stemlokaal).

¹⁶ Artikelen V 4 en V 6 van de Kieswet.



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.

Zoals de Afdeling terecht benoemt moet terughoudend worden omgegaan met afwijkingen van de Kieswet. 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. Van de ruimte die de tijdelijke wet biedt om af te wijken van de Kieswet, moet alleen gebruik worden gemaakt als dat voor het beoogde experiment noodzakelijk is.

De Kieswet stelt op dit moment geen criteria die een vertegenwoordigend orgaan kan hanteren bij het besluiten over een herstemming. Voor de uitvoering van het experiment wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige bepalingen in de Kieswet, alleen daar waar het noodzakelijk is voor een goede uitvoering van een experiment wordt van de Kieswet afgeweken. Gelet daarop, is het voor het experiment niet noodzakelijk om aanvullend criteria vast te leggen die het vertegenwoordigend orgaan kan betrekken bij het oordeel over de stemming. Door het vastleggen van dergelijke criteria zou worden afgeweken van de huidige procedure van uitslagvaststelling, dat uitgaat van de volledige autonomie van het vertegenwoordigend orgaan bij het beoordelen van de stemming. De regering hecht er daarom aan dat hierin de Kieswet wordt gevolgd. Door in de toelichting aspecten te noemen die door het vertegenwoordigend orgaan bij de beoordeling van de stemming kunnen worden betrokken, wordt het vertegenwoordigend orgaan naar het oordeel van de regering in voldoende mate geëquipeerd om die beoordeling te kunnen verrichten. Het is in de context van het onderhavige besluit niet passend om criteria voor het overgaan tot een herstemming op te nemen in of op basis van de Kieswet. Ik heb aangegeven mij te willen bezinnen op het Nederlandse systeem van geschilbeslechting in het verkiezingsproces.¹⁷ In dat traject zal ik ook een afweging maken over wettelijke verankering van criteria voor herstemming.

De suggestie om een grondslag op te nemen voor het vertegenwoordigend orgaan om bij de Kiesraad advies over de geldigheid van de stemming in te winnen, wordt evenmin overgenomen. In de nota van toelichting wordt al gewezen op het voornemen om in de Kieswet te regelen dat de Kiesraad voor elke verkiezing een rapportage van bevindingen uitbrengt aan het vertegenwoordigend orgaan, indien de Kiesraad onregelmatigheden heeft vastgesteld. Op die wijze kan de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan (ongevraagd) adviseren over de mogelijke consequenties van die onregelmatigheden. Voordat deze bevoegdheid is vastgelegd in de Kieswet kan een vertegenwoordigend orgaan de Kiesraad al om advies vragen over de geldigheid van de stemming, daar is geen grondslag voor nodig.

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

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 165 nr. 42; Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 september 2022, bijlage – Stand van zaken kwaliteitsversterking verkiezingsproces, Kamerstukken II 2022/23 35 165, nr. 50.



die situatie is het denkbaar dat de 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.¹⁸

De Minister van BZK kan, na instemming van de gemeenteraad, een gemeente aanwijzen waar tijdens een verkiezing wordt geëxperimenteerd. Dit behoeft een besluit van de minister. Aangezien een herstemming onderdeel uitmaakt van de verkiezing – het betreft immers nog steeds de verkiezing om de leden van een bepaald vertegenwoordigend orgaan – verloopt de herstemming in principe opnieuw met inachtneming van de regelgeving die van toepassing is op het experiment.

Indien het vertegenwoordigend orgaan besluit tot herstemming, moet worden bezien of de reden voor herstemming is gelegen in het experiment of niet. Mogelijk zijn er redenen om tot herstemming over te gaan die niet gegrond zijn in het experiment. In dat geval ligt het niet voor de hand om af te zien van het experiment bij de herstemming. Indien de redenen voor herstemming wel direct verband houden met het experiment, is het noodzakelijk om terug te kunnen vallen op het reguliere stembiljet. In dat geval kan de minister het besluit waarmee de gemeente is aangewezen als experimenteergemeente intrekken of wijzigen, in die zin dat de aanwijzing niet langer geldt voor een herstemming in daarbij expliciet genoemde gemeenten. Hiervoor is geen formele besluitvorming aan de kant van de gemeente nodig; die intrekking door de Minister van BZK heeft reeds tot gevolg dat de gemeente in dat geval niet langer als experimenteergemeente is aangewezen. Daardoor valt het verkiezingsproces automatisch terug op de bepalingen uit de Kieswet. Het besluit om het aanwijzingsbesluit in te trekken moet worden genomen zo snel mogelijk nadat het besluit tot het houden van een herstemming is genomen door het vertegenwoordigend orgaan. Daarbij is het uiteraard van belang dat de betreffende gemeente betrokken wordt bij de beslissing om de aanwijzing in te trekken in verband met de voorbereidingen voor de herstemming. Maar omdat slechts formele besluitvorming door de Minister van BZK is vereist, kan dit in de praktijk vlot worden uitgevoerd, in samenspraak met de betreffende gemeente.

In de bevoegdheid van de minister om gemeenten aan te wijzen, ligt besloten dat een dergelijk besluit ook weer kan worden ingetrokken. Indien een besluit wordt ingetrokken of gewijzigd zonder daaraan terugwerkende kracht te verlenen, heeft de intrekking geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de handelingen die eerder op basis van het besluit zijn verricht.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

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.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge*

¹⁸ Dit in afwijking van artikel 3 van het ontwerpbesluit.



Advies Raad van State

No. W04.23.00209/1

's-Gravenhage, 14 september 2023

Aan de Koning

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 aangebracht 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.

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.¹ 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.²

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

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35670, nr. 11.

² Kamerstukken II 2021/22, 35455, nr. 11.



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.³

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.⁴ 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

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 44.

⁴ Artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten.



om een geldige stem op een kandidaat uit te brengen. De kiezer geeft namelijk eerst een lijstkeuze en vervolgens een kandidaatskeuze aan.⁵ 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.⁶ 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 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.⁷ 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 geweest 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.⁸ 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.

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.⁹

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

⁵ 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.

⁶ Artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35455, nr. 11.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, 4.



c. Blanco stemmen

Het ontwerpbesluit bepaalt dat een blanco stem geen bijvoegingen mag bevatten waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.¹⁰ 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.¹¹ 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 experimenteergeraadte gemeente 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.¹² 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.

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.¹³

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

¹⁰ Artikel 9, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

¹¹ Artikel N 7, eerste lid, en artikel T 8, eerste lid, van de Kieswet.

¹² Toelichting op het ontwerpbesluit, paragraaf 2.7 (Nadere regels inrichting stemlokaal).

¹³ Artikelen V 4 en V 6 van de Kieswet.



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 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.¹⁴

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,
Th.C. de Graaf.*

¹⁴ Dit in afwijking van artikel 3 van het ontwerpbesluit.



Tekst zoals toegezonden van de Raad van State: Besluit van ... houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Gelet op artikel 3, tweede lid, artikel 4, derde lid, en artikel 16 van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Definities

In dit besluit wordt verstaan onder:

Experimentenwet: Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten;

Artikel 2. Toepassingsbereik

Dit besluit is van toepassing op een experiment met een nieuw stembiljet als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Experimentenwet.

HOOFDSTUK 2. HET STEMBILJET

Artikel 3. Het model stembiljet bij het experiment

1. Bij een experiment wordt een model stembiljet gebruikt, op basis waarvan een kiezer stemt door op het stembiljet eerst de lijst te kiezen waartoe de kandidaat van zijn keuze behoort, en vervolgens het nummer van de kandidaat van zijn keuze op die lijst te kiezen.
2. Bij een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal is het eerste lid van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van 'de kiezer' wordt gelezen: het statenlid of het kiescollegelid.
3. Bij ministeriële regeling wordt een model vastgesteld voor het stembiljet, bedoeld in het eerste lid.

HOOFDSTUK 3. EXPERIMENT MET EEN NIEUW STEMBILJET

Artikel 4. Het aantal stembureauleden

Onverminderd het bepaalde krachtens artikel E 3, derde lid, van de Kieswet en in afwijking van artikel J 12, eerste lid, van de Kieswet, zijn gedurende de stemming steeds ten minste vier leden van het stembureau aanwezig.

Artikel 5. De stemhokjes

1. In elk stemhokje is een overzicht van de kandidaten, geordend per lijst beschikbaar. Bij ministeriële regeling wordt voor dit overzicht een model vastgesteld.
2. Bij ministeriële regeling wordt voor de handleiding een model vastgesteld dat afwijkt van het krachtens artikel J 16, derde lid, van de Kieswet vastgestelde model.

Artikel 6. Inrichting van het stemlokaal

In afwijking van artikel J 19 van de Kieswet kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld betreffende de inrichting van het stemlokaal.



Artikel 7. Het uitbrengen van de stem

In afwijking van artikel J 26, eerste lid, van de Kieswet stemt een kiezer door op het stembiljet:

- 1°. een wit stipje, geplaatst vóór de lijst waartoe de kandidaat van zijn keuze behoort, rood te maken; en vervolgens
- 2°. een wit stipje, geplaatst vóór het nummer van de kandidaat van zijn keuze op die lijst, rood te maken.

Artikel 8. Vergissen bij het invullen van het stembiljet

In afwijking van artikel J 27, eerste lid, tweede volzin, van de Kieswet, verstrekt de voorzitter de kiezer op zijn verzoek ten hoogste tweemaal een nieuw biljet.

Artikel 9. Het beoordelen van de stem

1. In afwijking van de artikelen N 7, tweede en derde lid, en N 8, eerste lid, van de Kieswet, beslist het stembureau met inachtneming van artikel N 7, eerste lid, van de Kieswet, alsmede met inachtneming van het tweede tot en met vierde lid, over de geldigheid van de stem.
2. Een stem is geldig die op een kandidaat of blanco is uitgebracht, met een stembiljet dat krachtens dit besluit mag worden gebruikt en waarop geen bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd. In alle andere gevallen is de stem ongeldig.
3. Een stem is op een kandidaat uitgebracht indien dat op ondubbelzinnige wijze is kenbaar gemaakt door het geheel of gedeeltelijk rood maken van zowel het witte stipje, geplaatst vóór een lijst, als het witte stipje, geplaatst vóór het nummer van een kandidaat op die lijst.
4. Onverminderd het derde lid geldt een stem als uitgebracht op de eerste kandidaat van een lijst indien:
 - a. de kiezer wél het witte stipje, geplaatst vóór een lijst, geheel of gedeeltelijk rood heeft gemaakt, maar geen wit stipje, geplaatst vóór een kandidaatsnummer, geheel of gedeeltelijk rood heeft gemaakt; en
 - b. ondubbelzinnig blijkt dat de kiezer niet op een andere kandidaat heeft willen stemmen.

Artikel 10. Opmaken proces-verbaal

1. Het stembureau maakt in het proces-verbaal aantekening van de reden of redenen van ongeldigheid van een uitgebrachte stem.
2. Bij ministeriële regeling wordt voor het proces-verbaal een model vastgesteld dat afwijkt van het krachtens artikel N 10, derde lid, van de Kieswet vastgestelde model.

Artikel 11. Controle processen-verbaal door gemeentelijk stembureau

1. In afwijking van artikel Na 13 van de Kieswet vindt de nieuwe stemopneming plaats met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de Kieswet is bepaald ten aanzien van de stemopneming door een stembureau voor zover daarvan niet bij dit besluit wordt afgeweken.
2. In aanvulling op artikel Na 14, eerste lid, van de Kieswet is artikel 10, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.
3. Bij ministeriële regeling wordt voor het corrigendum een model vastgesteld dat afwijkt van het krachtens artikel Na 14, vijfde lid, van de Kieswet vastgestelde model.

Artikel 12. Centrale stemopneming

1. In afwijking van artikel Na 19, eerste lid, laatste volzin, beslissen de leden van het gemeentelijk stembureau over de geldigheid van de stem met inachtneming van artikel N 7, eerste lid, van de Kieswet en artikel 9.
2. Artikel 10, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13. Proces-verbaal gemeentelijk stembureau

Bij ministeriële regeling kan voor het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau een model



vastgesteld worden dat afwijkt van het krachtens artikel Na 31, derde lid, van de Kieswet vastgestelde model.

Artikel 14. Een nieuwe opneming van stembiljetten

Indien op grond van de artikelen P 1e, eerste lid, P 21, eerste lid, of V 4a, eerste lid, van de Kieswet wordt overgegaan tot een nieuwe opneming van de stembiljetten als bedoeld in artikel 3, vindt de beoordeling van de stembiljetten plaats met toepassing van artikel 9.

Artikel 15. Het experiment bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

1. Dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met dien verstande dat in plaats van 'de kiezer' wordt gelezen: het statenlid.
2. De artikelen T 4, eerste en derde lid, voor zover het betreft de toepassing van artikel J 27, eerste lid, tweede volzin, en T 8, tweede en derde lid van de Kieswet, zijn niet van toepassing bij een experiment.
3. Voor de toepassing van artikel 14 wordt in plaats van 'de artikelen P 1e, eerste lid, P 21, eerste lid, of V 4a, eerste lid, van de Kieswet' gelezen 'de artikelen U 17 of V 4a, eerste lid, van de Kieswet'.
4. Onverminderd artikel Ya 30, derde lid, van de Kieswet vindt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de kiescolleges in Bonaire, Sint Eustatius en Saba plaats overeenkomstig het bepaalde in het eerste tot en met derde lid, met dien verstande dat in plaats van 'het statenlid' wordt gelezen: het kiescollegelid.

Artikel 16. Het experiment bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement

Dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen zijn in aanvulling op artikel Y 2 van de Kieswet van overeenkomstige toepassing op de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees parlement.

Artikel 17. Logo's

1. Bij ministeriële regeling wordt een model vastgesteld voor het verzoek om registratie van een logo.
2. Op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten wordt het logo van een politieke groepering geplaatst, indien:
 - a. dat logo is geregistreerd; en
 - b. de aanduiding van die groepering boven een lijst is geplaatst.
3. Op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten worden de logo's van twee of meer politieke groeperingen gezamenlijk geplaatst, indien:
 - a. die logo's zijn geregistreerd; en
 - b. boven een lijst een aanduiding staat, gevormd door samenvoeging van geregistreerde aanduidingen of afkortingen daarvan, van deze politieke groeperingen.
4. Indien op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten een aanduiding staat, gevormd door samenvoeging van geregistreerde aanduidingen of afkortingen van twee of meer politieke groeperingen, en niet door al deze politieke groeperingen een logo is geregistreerd, worden bij deze lijst geen logo's op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten geplaatst.

HOOFDSTUK 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 18. Evaluatie

1. Onder verantwoordelijkheid van Onze Minister vindt een evaluatie plaats van elk experiment.
2. De evaluatie heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de volgende aspecten:
 - a. het aantal ongeldige stemmen en de redenen hiervoor;
 - b. de wijze waarop de kiezer zijn stemvoorkeur tot uitdrukking brengt;
 - c. de wijze waarop de kiezer zijn keuze bepaalt voor een kandidaat van een lijst met behulp van het overzicht van de kandidatenlijsten;
 - d. de waardering van de kiezer omtrent het gemak van het gebruik van het stembiljet in het stemhokje;



- e. de waardering van de kiezer voor het gebruik van het overzicht van de kandidatenlijsten;
 - f. de perceptie van de kiezer over de waarborging van zijn stemgeheim;
 - g. of en in welke mate het tellen van de stembiljetten is versneld;
 - h. of en in welke mate de stembureauleden het tellen van de nieuwe stembiljetten eenvoudiger vinden dan het tellen van de huidige stembiljetten;
 - i. de tijd die de kiezer nodig heeft om in het stemhokje zijn keuze te bepalen;
 - j. hoe vaak de kiezer zich vergist en om een nieuw stembiljet verzoekt;
 - k. de waardering van de kiezer voor de uitleg, de oefenvoorziening en het oefenmateriaal; en
 - l. de waardering van de stembureauleden voor het instructiemateriaal.
3. Bij de evaluatie worden tevens de volgende aspecten in beeld gebracht:
 - a. de omstandigheden waaronder het experiment heeft plaatsgevonden;
 - b. de kosten van het experiment; en
 - c. de organisatorische consequenties voor het verkiezingsproces van het gebruik van het nieuwe stembiljet.
 4. De evaluatie bevat conclusies omtrent de voortzetting van het experiment.

Artikel 19. Inwerkingtreding en verval

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. Dit besluit vervalt met ingang van de dag dat de Experimentenwet vervalt.

Artikel 20. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

De Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (hierna: de Experimentenwet) maakt het mogelijk tijdens verkiezingen te experimenteren met nieuwe modellen voor een stembiljet. Het gaat daarbij om modellen voor een stembiljet met een handzaam formaat dat eenvoudig is te tellen, ter bevordering van de uitvoerbaarheid en daarmee de kwaliteit van de stemopneming, en dat geschikt is voor het afbeelden van logo's van politieke groeperingen ter bevordering van de toegankelijkheid van het stemmen.¹

In de Experimentenwet is de reikwijdte van de experimenten beschreven. De invulling van de experimenten is gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Dit besluit voorziet daarin. De regering wil beginnen met het houden van een experiment met het model stembiljet met partijen en kandidaatsnummers.²⁻³ In deze algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ten aanzien van dit model stembiljet en de wijze waarop de kiezer daarmee zijn stem uitbrengt, de inrichting van het stemlokaal, de beoordeling van de uitgebrachte stemmen door het stembureau en de mogelijkheid voor politieke partijen om hun logo op dit stembiljet te laten plaatsen. Verder wordt geregeld met betrekking tot welke onderdelen van het experiment bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Ten slotte zijn regels gesteld over de evaluatie van het experiment.

Rekening is gehouden met de wijze waarop in de Experimentenwet de mogelijkheid om te experimenteren is afgebakend. Zo valt dit besluit binnen de doelomschrijving van artikel 2 van de Experimentenwet en wordt overeenkomstig artikel 3 van die wet slechts afgeweken van de in dat artikel vermelde onderdelen van de Kieswet.

2. Experimenteren met een nieuw stembiljet in het stemlokaal

2.1. Inleiding

In de Experimentenwet is bepaald⁴ dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit of een experiment plaatsvindt met een nieuw model stembiljet en, na instemming van de betrokken gemeenteraad, in welke gemeente.⁵ Het kabinet heeft het voornemen bij een drietal achtereenvolgende verkiezingen experimenten mogelijk te maken in een beperkt aantal gemeenten. De Minister van BZK heeft eerder te kennen gegeven te willen starten met experimenteren met een nieuw model stembiljet bij de Europees parlementsverkiezingen van mei 2024, of zoveel eerder indien er in november 2023 een herindelingsverkiezing zou worden gehouden.⁶ Inmiddels is duidelijk dat er geen herindelingsverkiezing is voorzien voor november 2023, waardoor het voornemen is om het eerste experiment uit te voeren bij de Europees parlementsverkiezing in 2024.⁷ Het eerste experiment zal plaatsvinden in gemeenten van een omvang van circa 25.000 inwoners. De Minister van BZK heeft, op verzoek van leden Baay-Timmerman (50PLUS) en Van Hattem (PVV) van de Eerste Kamer, toegezegd te onderzoeken of bij de eerste verkiezingen waar wordt geëxperimenteerd ook een experiment in een middelgrote gemeente kan plaatsvinden.⁸ Geconcludeerd is in dit kader dat bij het eerste experiment nog geen middelgrote gemeente kan worden betrokken, omdat daarmee de omvang van het eerste experiment te groot wordt. Na het eerste, en ieder daaropvolgend experiment, zal de afweging gemaakt worden of bij een volgende verkiezing het experiment opgeschaald kan worden naar een groter aantal gemeenten en of ook gemeenten met meer inwoners daarbij betrokken kunnen worden. De Minister van BZK heeft het voornemen uitgesproken om, op het moment dat het eerste experiment succesvol is en opschaling in de rede ligt, bij het tweede experiment het aantal deelnemende gemeenten uit te breiden en ook ten minste een middelgrote gemeente te benaderen.⁹ Om redenen van consistentie en begrijpelijkheid voor de kiezers is het wenselijk dat gemeenten waarin het experiment eenmaal is uitgevoerd ook bij de daarop volgende verkiezingen blijven meedoen aan het experiment.

¹ Art. 2, eerste lid, van de Experimentenwet.

² Dat is model 2 in de memorie van toelichting bij de Experimentenwet.

³ Zie voor de achtergrond hiervan de *Nota naar aanleiding van het verslag* d.d. 16 juni 2021 bij de Experimentenwet (Kamerstukken II 2020/21, 35 455, nr. 6, paragraaf 3).

⁴ Art. 2, tweede lid, van de Experimentenwet.

⁵ Dit kan ook een openbaar lichaam zijn (Bonaire, Sint Eustatius, Saba), op grond van art. 11, en, bij een Eerste Kamerverkiezing een provincie, op grond van art. 2, derde lid, van de Experimentenwet.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 35 455, nr. J.

⁸ Handelingen Eerste Kamer 2021/22, 29-10, p. 8-9.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 455, nr. 19.



Vanwege het bijzondere karakter van het verkiezingsproces is het wenselijk om een vernieuwing als een heel nieuw stembiljet tijdens experimenten stap voor stap door te voeren, zodat duidelijkheid wordt verkregen over de werking in de praktijk en inzicht in de wijze waarop kiezers het beste kunnen worden voorgelicht over het nieuwe stembiljet. Door op relatief kleine schaal in enkele gemeenten te starten met het experiment wordt voorkomen dat de benodigde voorzieningen en de voorlichting over het nieuwe stembiljet op grote schaal dan wel landelijk worden ingevoerd en mogelijk niet voldoen. Dat zou niet doelmatig en/of doeltreffend zijn. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de gemeenten aanschrijven die in aanmerking komen. Deelname aan het experiment vereist instemming van de betrokken gemeenteraad. Gemeenten die het nieuwe stembiljet hebben gebruikt en het gebruik daarvan bij volgende verkiezingen willen continueren, zullen daartoe in de gelegenheid worden gesteld.¹⁰ Zij hoeven niet terug te gaan naar het huidige stembiljet. Uit de wet volgt¹¹ dat de aanwijzing van een gemeente als experimenteergebied geldt voor een gemeente als geheel. Dit houdt in dat het niet mogelijk is om bij één verkiezing in dezelfde gemeente te experimenteren met een nieuw model stembiljet in combinatie met stemmen met het huidige stembiljet. Wel is het mogelijk dat bij gecombineerde stemmingen bij de stemming voor één verkiezing een krachtens dit experimentenbesluit vastgesteld stembiljet wordt gebruikt, terwijl bij de andere stemmingen het reguliere stembiljet wordt ingezet. Het heeft voor de begrijpelijkheid van de kiezer echter niet de voorkeur om dat te doen.

In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten worden twee modellen beschreven voor nieuwe stembiljetten.¹² De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag kenbaar gemaakt dat bij de eerste experimenten wordt geëxperimenteerd met model 2.¹³ Voorliggend besluit ziet daarom op het gebruik van dat model van het nieuwe stembiljet. Hieronder is een omschrijving opgenomen van het nieuwe stembiljet en wordt beschreven hoe de kiezer daarmee zijn stem uitbrengt, inclusief het uitbrengen van een blanco stem. Ook is een schets afgebeeld van het model voor een nieuw stembiljet. Tot slot wordt in dit onderdeel ingegaan op het kleinere formaat van het nieuwe model stembiljet en op de logo's van de partijen die op het stembiljet worden geplaatst, indien de partij behalve een naam ook een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau.

2.2. Korte omschrijving van het model stembiljet met partijen en kandidaatsnummers

De kiezer krijgt dit stembiljet net als in de huidige situatie uitgereikt door het stembureau, waarna hij ermee naar het stemhokje gaat. Op het model stembiljet staan geen namen van kandidaten vermeld. Op de bovenste helft van het stembiljet staan de lijstnummers, partijlogo's (van de partijen die een logo hebben geregistreerd), de nummers en de aanduidingen van de aan de desbetreffende verkiezing deelnemende partijen. Op de onderste helft staan nummers, die de nummers van de kandidaten op de lijsten van de partijen vertegenwoordigen. Het aantal kandidaatsnummers dat op het stembiljet wordt vermeld, is gelijk aan het aantal kandidaten op de kandidatenlijst met de meeste kandidaten. Het maximale aantal nummers van kandidaten dat op het stembiljet kan worden vermeld is 80.¹⁴ Bij ministeriële regeling zal het model voor het stembiljet worden vastgesteld. In het model worden de nadere specificaties van het stembiljet opgenomen. Hieronder is een schets afgebeeld van het stembiljet, waarbij op de bovenste helft de partijen en op de onderste helft de kandidaatsnummers te zien zijn.

¹⁰ Per verkiezing worden de gemeenten die deelnemen aan het experiment aangewezen. Dit houdt in dat ook een gemeente die al eerder heeft deelgenomen aan het experiment, voor elke verkiezing waarbij die gemeente opnieuw wenst deel te nemen, bij besluit van de minister als experimenteergemeente dient te worden aangewezen.

¹¹ Art. 2, tweede lid, van de Experimentenwet. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

¹² Kamerstukken II, 2019/20, 35 455, nr. 3.

¹³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 455, nr. 6, p. 6.

¹⁴ Vgl. art. H 6, tweede lid, van de Kieswet.

Stembiljet voor de verkiezing van [soort verkiezing]
op [dag en maand 0000]

Kies één partij

Logo	<input type="checkbox"/>	1	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	21	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	2	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	22	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	3	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	23	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	4	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	24	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	5	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	25	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	6	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	26	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	7	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	27	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	8	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	28	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	9	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	29	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	10	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	30	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	11	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	31	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	12	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	32	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	13	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	33	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	14	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	34	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	15	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	35	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	16	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	36	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	17	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	37	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	18	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	38	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	19	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	39	[Aanduiding van de partij]
Logo	<input type="checkbox"/>	20	[Aanduiding van de partij]	Logo	<input type="checkbox"/>	40	[Aanduiding van de partij]

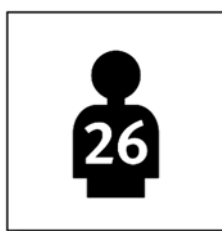
[Uitleg]

en kies één kandidaat van die partij [Uitleg]

<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>	7	<input type="checkbox"/>	8	<input type="checkbox"/>	9	<input type="checkbox"/>	10
<input type="checkbox"/>	11	<input type="checkbox"/>	12	<input type="checkbox"/>	13	<input type="checkbox"/>	14	<input type="checkbox"/>	15	<input type="checkbox"/>	16	<input type="checkbox"/>	17	<input type="checkbox"/>	18	<input type="checkbox"/>	19	<input type="checkbox"/>	20
<input type="checkbox"/>	21	<input type="checkbox"/>	22	<input type="checkbox"/>	23	<input type="checkbox"/>	24	<input type="checkbox"/>	25	<input type="checkbox"/>	26	<input type="checkbox"/>	27	<input type="checkbox"/>	28	<input type="checkbox"/>	29	<input type="checkbox"/>	30
<input type="checkbox"/>	31	<input type="checkbox"/>	32	<input type="checkbox"/>	33	<input type="checkbox"/>	34	<input type="checkbox"/>	35	<input type="checkbox"/>	36	<input type="checkbox"/>	37	<input type="checkbox"/>	38	<input type="checkbox"/>	39	<input type="checkbox"/>	40
<input type="checkbox"/>	41	<input type="checkbox"/>	42	<input type="checkbox"/>	43	<input type="checkbox"/>	44	<input type="checkbox"/>	45	<input type="checkbox"/>	46	<input type="checkbox"/>	47	<input type="checkbox"/>	48	<input type="checkbox"/>	49	<input type="checkbox"/>	50
<input type="checkbox"/>	51	<input type="checkbox"/>	52	<input type="checkbox"/>	53	<input type="checkbox"/>	54	<input type="checkbox"/>	55	<input type="checkbox"/>	56	<input type="checkbox"/>	57	<input type="checkbox"/>	58	<input type="checkbox"/>	59	<input type="checkbox"/>	60
<input type="checkbox"/>	61	<input type="checkbox"/>	62	<input type="checkbox"/>	63	<input type="checkbox"/>	64	<input type="checkbox"/>	65	<input type="checkbox"/>	66	<input type="checkbox"/>	67	<input type="checkbox"/>	68	<input type="checkbox"/>	69	<input type="checkbox"/>	70
<input type="checkbox"/>	71	<input type="checkbox"/>	72	<input type="checkbox"/>	73	<input type="checkbox"/>	74	<input type="checkbox"/>	75	<input type="checkbox"/>	76	<input type="checkbox"/>	77	<input type="checkbox"/>	78	<input type="checkbox"/>	79	<input type="checkbox"/>	80

Schets van stembiljet met partijen (bovenste helft) en kandidaatsnummers (onderste helft)

Ook zal dit stembiljet een korte uitleg bevatten voor de kiezer over de wijze waarop hij zijn stemkeuze kan aangeven. Op het stembiljet wordt verder bij elke partij vermeld hoeveel kandidaten op de lijst staan.¹⁵ Dit is bedoeld om te voorkomen dat een kiezer per ongeluk een stemvakje voor een ongeldig kandidaatsnummer inkleurt. Hieronder is een voorbeeld in detail van deze vermelding afgebeeld. Indien achter de aanduiding (naam) van een partij de vermelding in dit voorbeeld zou staan, heeft die partij 26 kandidaten op de lijst staan.



Voorbeeld van de vermelding op het stembiljet van het aantal kandidaten (hier 26) van een partij

2.3. Hoe stemt de kiezer met dit model stembiljet

De kiezer stemt met dit model stembiljet door op het opgevouwen stembiljet eerst op de bovenste helft het stemvakje in te kleuren vóór de partij van zijn keuze en vervolgens, op de onderste helft, het stemvakje in te kleuren dat correspondeert met het nummer van de gewenste kandidaat op de lijst van die partij. De kiezer brengt met dit model stembiljet een blanco stem uit door, net als bij het huidige stembiljet, geen enkel stemvakje in te kleuren. Na het invullen vouwt de kiezer het stembiljet op de vouwlijnen dicht en doet het in de stembus.

¹⁵ Zie de afbeelding hier direct boven.

Een stem is ook geldig indien enkel het stemvakje van de partij is ingekleurd. In dat geval wordt de stem beschouwd, als een stem op de eerste kandidaat van de partij. In de consultatieversie van dit besluit was dit nog niet mogelijk gemaakt, vanuit de gedachte dat in het Nederlandse kiesstelsel op zichzelf wordt gestemd op een kandidaat en niet een partij. In de parlementaire behandeling van de Experimentenwet is het punt van de geldigheid heroverwogen. Bij brief van 30 mei 2022 is de Kamers toegezegd dat in het onderhavige Experimentenbesluit wordt geregeld dat, in het belang van de kiezer, een stem ook geldig is indien enkel het stemvakje van de partij is ingekleurd, zodat de stem van kiezers die vergeten een kandidaatsnummer in te vullen niet verloren gaat.¹⁶ Kleurt een kiezer alleen op de onderste helft van het stembiljet het stemvakje voor een kandidaatsnummer rood in, maar vergeet de kiezer om de partij van zijn keuze aan te geven, dan is de stem ongeldig. Kleurt de kiezer op de bovenste helft van het stembiljet wél het stemvakje in van de partij van zijn keuze, maar kiest hij op de onderste helft van het stembiljet een niet bestaand kandidaatsnummer, dan is de stem eveneens ongeldig. In beide gevallen is niet te bepalen voor welke kandidaat de stem bedoeld was.

De onderhavige regeling over de geldigheid van stemmen wordt daarmee inhoudelijk gelijklopend aan de vormgeving van het op 1 oktober jl. in werking getreden wetsvoorstel tot Wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland (35 670), zoals dat is komen te luiden na aanvaarding van het amendement van het lid Leijten.¹⁷

De namen en de nummers van de kandidaten kan de kiezer terugvinden in het Overzicht van kandidaten dat de kiezer voor de verkiezingsdag thuis krijgt, en dat tevens voor de kiezer in het stembokje beschikbaar is. In dat overzicht staan ook de overige gegevens van de kandidaten die op het huidige stembiljet staan, te weten voorletter(s), (eventuele) roepnaam, gemeente of woonplaats en eventueel geslacht. Verder staat op het overzicht, evenals op het stembiljet, bij elke partij het aantal kandidaten vermeld dat op de lijst staat.¹⁸ De kiezer raadpleegt het Overzicht van kandidaten om na te gaan welk kandidaatsnummer hoort bij de kandidaat op wie hij wil stemmen. Hieronder staan twee schetsen afgebeeld van het Overzicht van kandidaten: een schets van de voorzijde van het Overzicht van kandidaten en een schets van een willekeurige pagina van een partij (hier: pagina 4, partij 4). Bij ministeriële regeling wordt een model voor dit overzicht van kandidaten vastgesteld.

Dit is geen stembiljet

Overzicht van kandidaten

[Aanduiding van de verkiezing] [datum]

1	Logo [Aanduiding van de partij]	16	Logo [Aanduiding van de partij]	31	Logo [Aanduiding van de partij]
2	Logo [Aanduiding van de partij]	17	Logo [Aanduiding van de partij]	32	Logo [Aanduiding van de partij]
3	Logo [Aanduiding van de partij]	18	Logo [Aanduiding van de partij]	33	Logo [Aanduiding van de partij]
4	Logo [Aanduiding van de partij]	19	Logo [Aanduiding van de partij]	34	Logo [Aanduiding van de partij]
5	Logo [Aanduiding van de partij]	20	Logo [Aanduiding van de partij]	35	Logo [Aanduiding van de partij]
6	Logo [Aanduiding van de partij]	21	Logo [Aanduiding van de partij]	36	Logo [Aanduiding van de partij]
7	Logo [Aanduiding van de partij]	22	Logo [Aanduiding van de partij]	37	Logo [Aanduiding van de partij]
8	Logo [Aanduiding van de partij]	23	Logo [Aanduiding van de partij]	38	Logo [Aanduiding van de partij]
9	Logo [Aanduiding van de partij]	24	Logo [Aanduiding van de partij]	39	Logo [Aanduiding van de partij]
10	Logo [Aanduiding van de partij]	25	Logo [Aanduiding van de partij]	40	Logo [Aanduiding van de partij]
11	Logo [Aanduiding van de partij]	26	Logo [Aanduiding van de partij]		
12	Logo [Aanduiding van de partij]	27	Logo [Aanduiding van de partij]		
13	Logo [Aanduiding van de partij]	28	Logo [Aanduiding van de partij]		
14	Logo [Aanduiding van de partij]	29	Logo [Aanduiding van de partij]		
15	Logo [Aanduiding van de partij]	30	Logo [Aanduiding van de partij]		

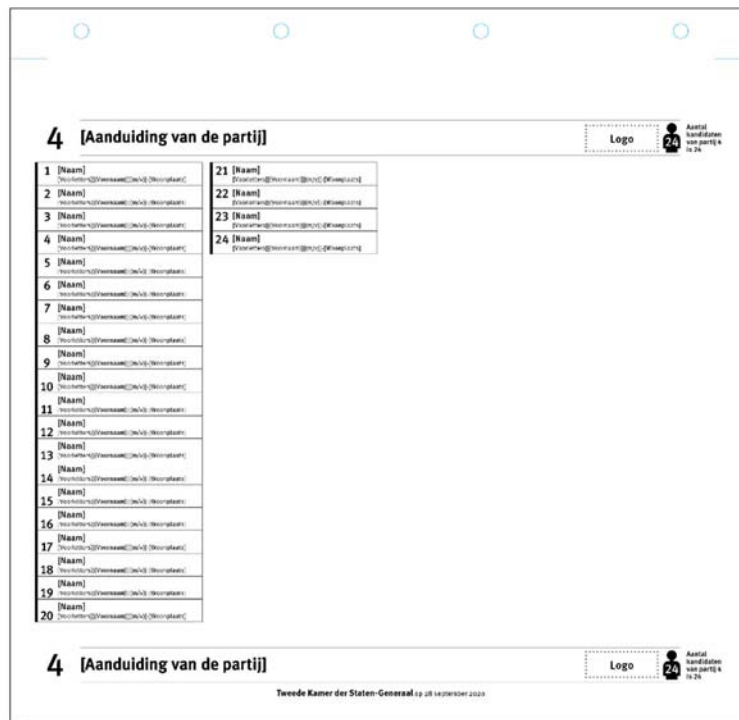
Ga naar de bladzijde met de partij en kandidaat van uw keuze

Schets van voorzijde van het overzicht van kandidaten

¹⁶ Zie voor de behandeling in de Tweede Kamer: *Handelingen TK 2021/2022, nr. 8, item 8* en voor de behandeling in de Eerste Kamer: *Verslag EK 2021/2022, nr. 29, item 8*. Zie ook de brief aan de Eerste en Tweede Kamer naar aanleiding van het plenair debat over de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (*Kamerstukken I 2021/22, 35 455, I*)

¹⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35 670, nr. 11 (aanvaard)*.

¹⁸ Zie aan het einde van paragraaf 2.2 inclusief de afbeelding daar ('*Voorbeeld van de vermelding op het stembiljet van het aantal kandidaten (hier 26) van een partij*').



Schets van pagina van een partij (hier pagina 4, partij 4) in het overzicht van kandidaten

Het stembiljet heeft ten opzichte van het huidige stembiljet aanzienlijk grotere en veel duidelijkere teksten en cijfers.¹⁹ Dit kan de (slechtziende) kiezer helpen om de partij van zijn keuze makkelijker te vinden op het stembiljet. Naast de naam en het nummer van de partij, zal op het stembiljet het (veelal gekleurde) logo worden geplaatst van elke partij die een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau. De logo's kunnen behulpzaam zijn voor de kiezer om de politieke partij waarop hij wil stemmen op het stembiljet terug te vinden. Ook het Overzicht van kandidaten bevat duidelijke letters en tevens de logo's van de partijen, indien deze partijen een logo hebben geregistreerd bij het centraal stembureau. Daarnaast is in ieder stemlokaal een Overzicht van kandidaten in extra grote letters beschikbaar.

2.4. Vergissen door de kiezer bij stemmen met het nieuwe stembiljet

Indien een kiezer zich bij het invullen van het nieuwe model stembiljet vergist, krijgt hij, net als het geval is bij het stemmen met het huidige stembiljet,²⁰ de kans om het opnieuw te doen. Hij geeft daartoe, net als thans het geval is, het stembiljet terug en ontvangt van de voorzitter op zijn verzoek een nieuw stembiljet. Omdat de kiezer bij de experimenten te maken krijgt met een ander stembiljet dan hij gewoon is (en waarop de stem op een andere manier moet worden uitgebracht), is in dit besluit geregeld dat de kiezer zich tweemaal mag vergissen. De teruggegeven stembiljetten worden onbruikbaar gemaakt.²¹

2.5. Uitleg en voorlichting

Wanneer wordt geëxperimenteerd met een nieuw stembiljet zal uiteraard voorlichting en uitleg worden gegeven, zodat de kiezer begrijpt hoe hij met het stembiljet moet stemmen. Er is immers sprake van een nieuw model stembiljet waarmee de kiezer op een heel andere manier zijn stem uitbrengt dan hij met het huidige stembiljet gewend is. Er zal voor de kiezers uitlegmateriaal worden ontwikkeld. In de aanloop naar een verkiezing waarbij

¹⁹ De partijnamen op dit model stembiljet zijn korpsgrootte 10pt, de partij- en kandidaatsnummers zijn 16pt. Op het Overzicht van kandidaten zijn de partijnamen en -nummers nog groter. Ter vergelijking: bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing is voor het stembiljet korpsgrootte 6,7pt gebruikt, bij de verkiezingen in 2019 (Europees parlement en provinciale staten- en waterschapverkiezingen) korpsgrootte 7pt.

²⁰ Art. J 27, eerste lid, van de Kieswet.

²¹ Op de wijze van art. J 27, tweede lid, van de Kieswet in combinatie met art. J 7 van het Kiesbesluit.



wordt geëxperimenteerd zal in de gemeenten waar het experiment plaatsvindt op verschillende wijzen aandacht worden gegeven aan het nieuwe stembiljet. Voor de experimenten zal een digitale oefenvoorziening beschikbaar zijn, vergelijkbaar met de digitale oefenvoorziening die eerder is ontwikkeld ten behoeve van de Nederlanders die vanuit het buitenland stemmen met een stembiljet dat vergelijkbaar is met dit model stembiljet.²² Daarnaast wordt in de experimenteergemeenten papieren oefenmateriaal aangeboden aan kiezers die daar behoefte aan hebben. Dit oefenmateriaal zal onder andere in bibliotheken en buurthuizen beschikbaar zijn.

Ook in het stemlokaal is dit papieren oefenmateriaal beschikbaar. Eén van de minimaal vier aanwezige stembureauleden assisteert kiezers op hun verzoek bij het gebruik daarvan.²³ Ook bevat het nieuwe stembiljet zelf een korte uitleg voor de kiezer over de wijze waarop hij zijn stem kan uitbrengen. Voor de stembureauleden wordt instructiemateriaal ontwikkeld waarin onder meer aandacht wordt besteed aan het beoordelen van de geldigheid van de uitgebrachte stemmen.

2.6. Kleiner formaat

Het model voor een nieuw stembiljet heeft een kleiner formaat dan het huidige stembiljet. Het kleinere formaat zorgt er voor dat het nieuwe stembiljet voor kiezers makkelijker te hanteren is dan het huidige stembiljet. Ook zorgt het kleinere formaat ervoor dat de stembiljetten ten opzichte van het huidige stembiljet beter geschikt zijn om te gebruiken in combinatie met een mal.²⁴ Hierdoor worden slechtziende of blinde kiezers beter in staat gesteld om zelfstandig hun stem uit te brengen. Het kleinere, en daarmee handzamere formaat maakt tevens dat de nieuwe stembiljetten eenvoudiger zijn te tellen dan het huidige stembiljet.

2.7. Nadere regels inrichting stemlokaal

Het nieuwe model stembiljet noopt er ook toe dat er in de inrichting van het stemlokaal een aantal zaken op een andere wijze wordt ingericht. Er is daarom een grondslag opgenomen in dit besluit om daarvoor in de lagere regelgeving nadere regels te kunnen stellen. Er kan worden gedacht aan bijvoorbeeld regels over de mal voor blinde en slechtziende kiezers of de wijze van bevestiging van het overzicht van kandidaten in het stemhokje. Het is nodig om kaders voor deze mal voor te schrijven om ervoor te zorgen dat deze ook daadwerkelijk te gebruiken is in combinatie met het stembiljet. Er is een prototype voor een dergelijke mal ontwikkeld dat ook zal worden ingezet bij de experimenten. Daarnaast kan worden gedacht aan het regelen van de wijze waarop het overzicht van kandidaten dient te worden bevestigd in het stemlokaal. Het kan gedurende het experiment of de voorbereiding daarvan ook nodig blijken om nog nadere regels voor de inrichting van het stemlokaal te stellen die op dit moment niet zijn voorzien.

2.8. Logo's

Op het nieuwe stembiljet wordt, behalve de naam van de partij en het lijstnummer, ook het logo van de partij geplaatst, indien de partij naast een aanduiding (naam) deze heeft geregistreerd bij het centraal stembureau. In dat geval wordt ook op het Overzicht van kandidaten het partijlogo van die partij vermeld. De logo's kunnen voor de kiezer de herkenbaarheid van de partij waarop men wil stemmen vergroten, en kiezers, ook laaggeletterden, helpen deze partij op het stembiljet terug te vinden. De registratie van logo's gebeurt op grond van paragraaf 3 van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (Stb. 2022, 261) en is in principe verplicht.²⁵ In het geval een politieke partij desondanks geen logo registreert, wordt uitsluitend de naam van de politieke partij vermeld. De hiervoor afgebeelde schets van het stembiljet²⁶ geeft globaal weer hoe dit er uit kan zien.

2.9. Herstemming

In het debat in de Eerste Kamer inzake de Experimentenwet is de toezegging gedaan om in het Experimentenbesluit aandacht te geven aan een kader voor vertegenwoordigende organen wanneer er sprake is van onevenredigheid ten aanzien van het aantal ongeldige stemmen en het vertegenwoordigend orgaan zou kunnen besluiten tot een herstemming.²⁷ Er worden in de onderhavige algemene

²² Op grond van de *Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming* stemmen Nederlanders die vanuit het buitenland per brief deelnemen aan de Tweede Kamer- en Europees parlamentsverkiezingen, sinds mei 2014 bij wijze van experiment met een model stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden. Sinds 1 oktober 2022 is dit in de Kieswet opgenomen. (Staatsblad 2022, 254)

²³ In dit besluit is geregeld dat het gedurende de zitting aanwezige minimumaantal van drie stembureauleden, zoals genoemd in art. J 12, eerste lid, van de Kieswet, met een lid wordt vermeerderd.

²⁴ Een mal met gaatjes waarop in reliëf de aanduidingen zijn vermeld. De mal wordt gebruikt in combinatie met audio-apparaat.

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 455, nr. 13 (amendement lid Leijten).

²⁶ Zie paragraaf 2.2. Zie voor een schets van het Overzicht van kandidaten paragraaf 2.3.

²⁷ Verslag EK 2021/2022, nr. 29, item 10.



maatregel van bestuur geen (aanvullende) regels opgenomen over dit onderwerp. Hiermee is de procedure dezelfde als onder de Kieswet. Op basis daarvan kan een vertegenwoordigend orgaan besluiten dat, wanneer het daar aanleiding toe ziet, er een herstemming plaatsvindt. Het stellen van aanvullende regels, of het inkaderen van die bevoegdheid daartoe betekent een inperking van de autonomie van het (zittende) vertegenwoordigende orgaan. De Grondwet, de Kieswet noch de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten bieden daartoe een wettelijke grondslag.²⁸

Wel is een aantal punten aan te wijzen die het vertegenwoordigende orgaan bij het vormen van het oordeel over een eventuele herstemming kan meewegen.

Ten eerste kan het orgaan kijken naar de invloed van het aantal ongeldige stemmen op het geheel van de uitslag. Het (hogere) aantal ongeldige stemmen moet in dat geval een dusdanige impact hebben op de uitslag, dat het nodig wordt geacht om opnieuw te stemmen. Om die afwijking te kunnen bepalen dient het vertegenwoordigend orgaan ook de aantallen ongeldige stemmen bij eerdere verkiezingen in die specifieke gemeente mee te wegen. Het kan immers zo zijn dat in die specifieke gemeente het aantal ongeldige stemmen standaard hoger ligt dan het gemiddelde.

Ten tweede moet door het vertegenwoordigend orgaan worden meegenomen, dat er wordt gestemd met een nieuw stembiljet, waarop de stemkeuze op een andere wijze kenbaar wordt gemaakt. Daardoor kan bij de eerste paar verkiezingen het aantal ongeldige stemmen hoger liggen dan gebruikelijk is. Het nieuwe stembiljet breekt voor veel kiezers met een lang bestaande gewoonte; een aantal kiezers zal voor deze aanpassing tijd nodig hebben.

Ten derde dient het vertegenwoordigende orgaan ook in overweging te nemen of er nog bijzondere externe omstandigheden in de desbetreffende gemeente in overweging moet worden genomen. Er kunnen andere factoren van invloed zijn geweest op de ongeldigheid dan alleen het nieuwe stembiljet. Bijvoorbeeld als er aanwijzingen zouden zijn dat er om voor de kiezer moverende redenen doelbewust ongeldige stemmen zijn uitgebracht.

Tot slot is het voornemen om in de Kieswet te regelen dat de Kiesraad voor elke verkiezing een rapportage van bevindingen uitbrengt aan het vertegenwoordigend orgaan, indien de Kiesraad onregelmatigheden heeft vastgesteld. Op die wijze kan de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan daar (ongevraagd) over adviseren. Het voorstel tot wijziging van de Kieswet waarin dit is geregeld is in december 2022 in consultatie gegaan.

Het besluit van het vertegenwoordigend orgaan tot een herstemming staat los van de evaluatie van de experimenten met een nieuw stembiljet. In die evaluatie wordt het verloop van het experiment over de gehele breedte nagegaan (zie ook paragraaf 3. Evaluatie). Op basis daarvan wordt vervolgens een beslissing genomen om verder te experimenteren of niet.

3. Evaluatie

Op grond van artikel 16 van de Experimentenwet wordt elk experiment geëvalueerd. Artikel 18 van dit besluit stelt de kaders voor de evaluatie. De evaluatie heeft onder meer tot doel inzicht te verkrijgen in het aantal ongeldig uitgebrachte stemmen en de redenen daarvan. Daartoe zullen in het proces-verbaal van de telling de vormen van ongeldigheid worden opgenomen. Ook zal worden nagegaan, naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie, hoe vaak de kiezer enkel een stemvakje voor een politieke partij inkleurt, waarmee de stem wordt toegewezen aan de eerste kandidaat van die politieke partij.²⁹ De evaluatie is er verder op gericht de ervaringen van kiezers bij de evaluatie te betrekken. Deze informatie wordt ingewonnen door kiezers bij het verlaten van het stemlokaal, waar mogelijk, enkele vragen te stellen. In het kader van dit onderzoek zullen vanzelfsprekend geen gegevens worden vastgelegd die naar de kiezer te herleiden zijn. Verder zullen ten behoeve van de evaluatie van het experiment aan kiezers vragen worden gesteld omtrent het gebruiksgemak van het stembiljet en over het gebruik van het overzicht van kandidaten. Er zal ook worden geklokt hoe lang de kiezer in het stemhokje is en hoe vaak de kiezer die zich vergist, om een nieuw stembiljet verzoekt. Dat mag op grond van dit besluit eenmaal meer dan met het huidige stembiljet.

Daarnaast worden de effecten van de kleinere stembiljetten op het tellen nagegaan. Zo zal worden onderzocht of, en in welke mate, het tellen van de stembiljetten is versneld en of de stembureauleden het tellen van de stembiljetten als eenvoudig(er) ervaren.

²⁸ Na de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 heeft de OVSE in zijn waarnemingsrapport aanbevolen te overwegen beroep bij de rechter mogelijk te maken omtrent de uitslag van een verkiezing. In reactie op de OVSE-aanbeveling is aan de Kamers bericht dat het kabinet zich nader op deze aanbeveling wil bezinnen en hierover in 2023 een notitie aan het parlement wil sturen. Daarbij wordt tevens ingegaan op het spontane advies van de Kiesraad van 27 september 2021 over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 455, nr. 19, p. 9.



Een ander belangrijk element van de evaluatie is verder de bruikbaarheid van de ingezette voorziening(en) voor kiezers en stembureauleden, en van de voorlichting en de uitleg (inclusief oefenmateriaal) voor kiezers en van het instructiemateriaal voor stembureauleden. De ervaringen van stembureauleden zullen worden meegenomen door hen na de verkiezingsdag te enquêteren. Ten behoeve van de evaluatie zal ten slotte onderzoek worden gedaan naar de kosten van het experiment en de organisatorische consequenties voor het verkiezingsproces van het gebruik van het nieuwe stembiljet. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het drukken van de stembiljetten en de Overzichten van kandidaten. Aan de hand van het geheel aan geëvalueerde aspecten bevat de evaluatie conclusies omtrent de voortzetting van het experiment. De regering stelt zich ten doel om de onderzoeksvragen en onderzoeksplannen van de experimenten en de rapportages daarvan conform de motie van het lid Van der Plas (BBB)³⁰ aan de Tweede Kamer te sturen.

4. Administratieve lasten en financiële consequenties

Uit het voorstel vloeien geen (extra) administratieve lasten voor burgers of bedrijven voort.

De gevolgen van het besluit voor burgers (kiezers) zijn dat de kiezers bij de experimenten hun stem kunnen uitbrengen met een kleiner formaat stembiljet dat ervoor zorgt dat het stembiljet makkelijker te hanteren is dan het huidige stembiljet. Door de mogelijkheid van het plaatsen van logo's van partijen op het stembiljet is de verwachting dat met name laaggeletterde kiezers beter met het nieuwe stembiljet uit de voeten kunnen. Voor leden van de stembureaus is het gevolg dat zij de stemmen eenvoudiger en daardoor sneller kunnen tellen. Dit kan leiden tot een vermindering van bestuurlijke lasten van de gemeenten.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) deelt de analyse en conclusie dat het besluit naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen heeft voor de regeldruk, en heeft het dossier daarom niet geselecteerd voor een formeel advies.

Het voornemen is om bij een drietal achtereenvolgende verkiezingen experimenten mogelijk te maken in een beperkt aantal gemeenten (per verkiezing). Na elk experiment zal de regering het experiment evalueren en bezien of opschaling naar een groter aantal experimenteergemeenten tot de mogelijkheden behoort. De kosten van de eerste experimenten, die worden geraamd op circa € 0,7 miljoen per verkiezing (indien een viertal kleinere gemeenten meedoet) komen voor rekening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat wil zeggen dat deze experimenten geen financiële gevolgen zullen hebben voor de gemeenten waar het experiment plaatsvindt. De kosten van de experimenten die worden voorzien betreffen: de stembiljetten, de Overzichten van kandidaten, de voorziening(en) in het stemlokaal die nodig is dan wel zijn om te kunnen stemmen met het nieuwe stembiljet verder voorlichting en uitleg aan kiezers, training van stembureauleden en de evaluatie. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van wat al eerder is ontwikkeld voor de testen die zijn uitgevoerd sinds 2012 en voor de experimenten die hebben plaatsgevonden met een nieuw stembiljet voor de kiezers in het buitenland. Het voorlichtings-, uitleg en oefenmateriaal zal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ontwikkeld en aan de gemeenten die experimenteren ter beschikking worden gesteld.

5. Advies en consultatie

Het ontwerpbesluit is voor advies voorgelegd aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast heeft internetconsultatie plaatsgevonden.

Het openbaar lichaam Bonaire herhaalt hetgeen het in reactie op de consultatie van de Experimentenwet naar voren heeft gebracht, te weten dat het positief staat tegenover het gebruik van partijlogo's of -kleuren op het stembiljet. Het openbaar lichaam Saba sluit zich hierbij aan.

Met betrekking tot de wens om ook te experimenteren in de openbare lichamen wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van de toelichting bij dit besluit.

Kiesraad

De Kiesraad onderschrijft de wens om te experimenteren met een ander model stembiljet dat naar verwachting makkelijker te hanteren en beter te tellen is en geschikt om op termijn elektronisch te tellen. De Kiesraad kan zich dan ook grotendeels vinden in het ontwerpbesluit. In reactie op het pleidooi van de Kiesraad om op het stembiljet uitleg te geven over het uitbrengen van een geldige

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 455, nr. 15.



stem, bevestigt het kabinet dat dit stembiljet een dergelijke korte uitleg zal bevatten (zie ook het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Experimentenwet en paragraaf 2.5 van deze toelichting). Dit wordt nu aanvullend ook vermeld in paragraaf 2.2 van deze toelichting.

De vermelding op het stembiljet van het aantal kandidaten van elke partij acht de Kiesraad een verbetering ten opzichte van het model stembiljet waarmee de kiezers buiten Nederland hun stem uitbrengen. Met betrekking tot de vraag van de Kiesraad of dit symbool met nummer mogelijk niet verwarrend werkt voor kiezers, wijst het kabinet op de test waar dit symbool deel van uitmaakte.³¹ In die test is van verwarring bij kiezers in het geheel niet gebleken. Ook geeft de test geen enkele aanleiding te veronderstellen dat van verwarring bij kiezers hierover sprake zal zijn.

Op de reden waarom de regering wil beginnen met experimenten met dit model stembiljet, terwijl de Experimentenwet experimenten met twee modellen mogelijk maakt, wordt ingegaan in paragraaf 3 van de Nota naar aanleiding van het verslag van 16 juni 2021. Dit is aangevuld in de toelichting bij dit besluit (voetnoot 3).

De Kiesraad vraagt terecht aandacht voor een echtheidskenmerk op het stembiljet. Hierin zal worden voorzien. Dit zal een plek krijgen in de ministeriële regeling onder dit besluit, naar analogie met de wijze waarop dergelijke aandachtspunten bij verkiezingsdocumenten in de Kiesregeling zijn neergelegd.

In het ontwerpbesluit zoals dit eerder in consultatie is gebracht, en heeft voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal, was voorgeschreven dat bij experimenten de stemhokjes voorzien moesten zijn van een gordijn. Dit voorschrift was ingegeven vanuit bezorgdheid over de waarborging van het stemgeheim bij experimenten. Het gordijn was bedoeld om te voorkomen dat andere personen die zich in het stemlokaal bevinden kunnen zien welke keuze de kiezer maakt op het stembiljet en welke pagina (dus partij) van het Overzicht van kandidaten de kiezer daarbij raadpleegt. Na een herweging van de adviezen van de Kiesraad, de VNG en de NVVB heeft de regering ervoor gekozen af te zien van het voorschrift dat de voorzijde van het stemhokje met een gordijn afgesloten moet kunnen worden. De extra uitvoeringslasten en kosten die dit met zich mee zou brengen voor gemeenten lijken bij nader inzien niet in verhouding te staan tot het beoogde voordeel. Uit een recente simulatie is gebleken dat ook bij weglating van het gordijn het stemgeheim bij experimenten nauwelijks minder goed gewaarborgd is als in het reguliere verkiezingsproces. Bij de evaluaties van de experimenten zal nog wel worden meegenomen in hoeverre de kiezer de waarborging van zijn stemgeheim bij het stemmen met het nieuwe stembiljet beleefd in vergelijking tot het huidige stembiljet.

Het kabinet memoreert, onder verwijzing naar het algemeen deel van de toelichting bij de Experimentenwet en paragraaf 4 van deze toelichting, dat de kosten van het experiment, waaronder de kosten voor voorzieningen die nodig zijn in het stemlokaal om te kunnen stemmen met de nieuwe stembiljetten voor rekening komen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In reactie op de opmerkingen van de Kiesraad over de evaluatie, bevestigt het kabinet dat onder de waardering van de kiezer van het gemak van het gebruik van het nieuwe stembiljet mede wordt verstaan de ervaring met logo's op het stembiljet. Dit is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 18. Het kabinet bevestigt eveneens (zie ook paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Experimentenwet) dat de evaluatie van de experimenten er mede op is gericht te achterhalen in hoeverre de (als prototype) ontwikkelde hulpmiddelen, zoals de mal voor de stembiljetten, in de praktijk van een echte verkiezing bruikbaar zijn voor de kiezers. Indien een kiezer gebruik heeft gemaakt van een mal zal hem, nadat hij zijn stem heeft uitgebracht, worden gevraagd naar zijn ervaringen hiermee. De Kiesraad wijst erop dat het bijhouden van de tijd die een kiezer nodig heeft om zijn stem uit te brengen enkel meerwaarde heeft als ter vergelijking wordt bijgehouden hoeveel tijd een kiezer nodig heeft die met het huidige stembiljet zijn stem uitbrengt. In de toelichting bij artikel 18 wordt hierop ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. De Kiesraad lijkt zich er in dit verband zorgen over te maken dat het opnemen van de tijd interfereert met de rust die een kiezer moet worden gegeven bij het uitbrengen van zijn stem. Het kabinet memoreert in dit verband dat ook bij eerdere verkiezingen tijdmetingen zijn uitgevoerd.³² Voor zover de kiezers dit al merken heeft dit nooit tot enige onrust geleid.

Tot slot leest de Kiesraad in het besluit terecht dat bij experimenten met een nieuw model stembiljet de stembureaus bij de stemopneming in het proces-verbaal niet alleen de bij het desbetreffende stembureau (totaal)aantal uitgebrachte ongeldige stemmen noteren, maar ook de reden(en) van ongeldigheid. De Kiesraad attendeert erop dat indien het eerste experiment zou kunnen plaatsvinden

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 4, met bijlage 'Test met twee concepten voor een nieuw stembiljet in 2018'.

³² Laatstelijk bij de herindelingsverkiezingen van november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 28 750, nr. 79).



bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022, de redenen van ongeldigheid dan nog niet zullen kunnen worden overgenomen bij het invoeren van de optellingen uit de processen-verbaal in de programmatuur van de zogenoemde Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV³³). Het kabinet wijst erop dat het vermelden in het proces-verbaal van de reden(en) van ongeldigheid gebeurt ten behoeve van de evaluatie van het experiment. De processen-verbaal zijn openbaar en daarmee zijn de gegevens volledig beschikbaar voor de evaluatie. Nu het eerste experiment naar verwachting bij de Europees parlementsverkiezingen van mei 2024 zal plaatsvinden zal ik met de Kiesraad in overleg treden hoe de OSV-programmatuur, en het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen als de verwachte opvolger daarvan, kan ondersteunen bij het aggregeren van deze reden(en) middels het invoeren in de programmatuur.

VNG en NVVB

De VNG en de NVVB hebben een gezamenlijk advies uitgebracht. Zij zijn al lange tijd groot voorstander van de invoering van een nieuw model stembiljet dat makkelijker en sneller telt en ook elektronisch kan worden geteld en dat zowel voor stembureauleden als voor veel (groepen) kiezers beter te hanteren is. De VNG en NVVB achten de verplichtte aanwezigheid van een gordijn bij de ingang van het stemhokje onnodig en onwenselijk. Mede naar aanleiding van dit advies is de regering op haar voornemen teruggekomen. Op dit punt wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgenomen in reactie op het advies van de Kiesraad.

De VNG en de NVVB kunnen de keuze, zoals toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag van 16 juni 2021,³⁴ om te beginnen met experimenteren met dit model stembiljet nu de voorbereiding van een experiment met het andere model stembiljet³⁵ meer tijd vergt, goed billijken. De noodzaak om voortgang te blijven maken met de ontwikkeling van het andere model stembiljet, wordt door het kabinet onderschreven. In reactie op de wens van de VNG en de NVVB dat in het besluit wordt opgenomen dat het uitgangspunt is dat zal worden opgeschaald, wordt verwezen naar paragraaf 2.1 en met name naar de passage dat het vanwege het bijzondere karakter van het verkiezingsproces wenselijk is dat op relatief kleine schaal in enkele gemeenten wordt begonnen met het experiment en dat, zolang de Experimentenwet geldt, de gemeenten die al bij verkiezingen het nieuwe stembiljet hebben gebruikt, indien zij dat willen, op basis van de Experimenteerwet daarmee verder kunnen gaan. Zij hoeven dan niet terug te gaan naar het huidige stembiljet. Het verrichten van tijdmetingen in het stemlokaal en het ten behoeve van de evaluatie bevragen van kiezers bij het verlaten van het stemlokaal zal worden belegd bij een externe partij.

De VNG en de NVVB vragen naar het traject met betrekking tot elektronisch tellen. Op dit punt wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij de Experimentenwet³⁶ en naar de zogenoemde Verkiezingsagenda 2030.³⁷ Voor de wijze waarop logo's op het stembiljet zullen worden vermeld in het geval sprake is van een samenvoeging van aanduidingen, wordt aansluiting gezocht bij de wijze waarop dit is geregeld bij het vergelijkbare stembiljet dat sinds 2014 wordt gebruikt door de kiezers buiten Nederland. De tikfout en kopieerfout waarop de VNG en de NVVB attenderen zijn verbeterd.

Internetconsultatie

Van 6 juli 2021 tot en met 6 augustus 2021 is via www.internetconsultatie.nl aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het ontwerpbesluit. De openbare internetconsultatie heeft acht (8) reacties opgeleverd.

De organisaties Ieder(in),³⁸ Sien,³⁹ KansPlus,⁴⁰ LFB,⁴¹ KBO-PCOB,⁴² NOOM,⁴³ Oogvereniging⁴⁴ en Stichting ABC⁴⁵ stemmen in een gezamenlijke reactie van harte in met het ontwerpbesluit. Zij menen dat het voorliggende voorstel het stembiljet vereenvoudigt, in lijn is met voorstellen die eerder vanuit

³³ Zie <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml/ondersteunende-software-verkiezingen-osv> voor meer informatie over OSV.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 455, nr. 6, paragraaf 3.

³⁵ Dat is model 1 in de memorie van toelichting bij de Experimentenwet.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 455, nr. 6, paragraaf 2.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage B.

³⁸ De koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte.

³⁹ Belangenvereniging voor mensen met een verstandelijke beperking.

⁴⁰ Belangennetwerk voor mensen met een verstandelijk beperking.

⁴¹ De Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk is de landelijke belangenorganisatie door en voor mensen met een verstandelijke beperking.

⁴² Samenwerkingsverband van KBO (Unie van Katholieke Bonden van Ouderen) en PCOB (Protestants Christelijke Ouderen Bond) en daarmee de grootste seniorenorganisatie van Nederland.

⁴³ Het Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten.

⁴⁴ Oogvereniging Nederland (patiënten- en belangenorganisatie voor mensen met een oogaandoening).

⁴⁵ Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering (van en voor laaggeletterden).



ervaringsdeskundigen zijn gedaan en in die zin de toegankelijkheid zal vergroten voor de ruim 2,5 miljoen mensen die laaggeletterd, analfabeet of anderstalig zijn of een cognitieve beperking hebben. In reactie op de aandachtspunten die zij noemen bevestigt het kabinet dat op alle stembiljetten waarmee wordt geëxperimenteerd, naast de naam en het nummer van de politieke partij, het logo van de partij zal worden geplaatst, indien de partij een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau. In elk stemlokaal waar zal worden geëxperimenteerd zal ten behoeve van slechtziende kiezers het Overzicht van kandidaten in extra grote letters beschikbaar zijn. Ook bij een experiment heeft het stembureau uiteraard een leesloep beschikbaar voor de kiezer die daarop prijsstelt. De Oogvereniging en andere organisaties voor blinden/slechtzienden zijn betrokken bij de test met de mal. In aanloop naar een experiment met het nieuwe stembiljet zal in de gemeenten waar wordt geëxperimenteerd ruim oefenmateriaal beschikbaar worden gesteld dat het voor kiezers mogelijk maakt om thuis of elders, zelfstandig of met hulp van een familielid of een (andere) begeleider te oefenen met het nieuwe stembiljet. Ook in het stemlokaal waar wordt geëxperimenteerd is oefenmateriaal beschikbaar. In het stemlokaal is een stembureaulid aanwezig dat optreedt als gastvrouw of -heer om daarbij desgewenst te assisteren en om eventuele vragen van kiezers te beantwoorden. In paragraaf 2.4 is toegelicht dat de kiezer die zich bij het invullen van zijn stembiljet vergist, een extra mogelijkheid krijgt tot het opnieuw invullen van een stembiljet ten opzichte van hoe het bij het huidige stembiljet is geregeld.

De Beweging voor Eerlijke Verkiezingen brengt principiële, deels grondwettelijke, bezwaren naar voren ten aanzien van de wijze van stemmen met dit model stembiljet. Op deze bezwaren, die deels ook naar voren zijn gebracht in het kader van het wetsvoorstel, is ingegaan in de memorie van toelichting bij de Experimentenwet. Dit besluit betreft de uitwerking van hetgeen in de Experimentenwet is geregeld. Indien een kiezer enkel het stemvakje voor de partijnaam inkleurt, wordt hij geacht zijn stem op de eerste kandidaat van die lijst te hebben willen uitbrengen. De wettelijke bepalingen met betrekking tot voorkeurstemmen en restzeteltoewijzing blijven, anders dan lijkt te worden verondersteld, ongewijzigd.

Ten aanzien van het gebruik van logo's zijn (ook) de (overige) reacties veelal positief. Het kabinet onderschrijft de reactie van een stembureaulid dat kiezers erop moeten worden gewezen dat zij hun stembiljet moeten dichtvouwen om te voorkomen dat voor anderen zichtbaar is wat daarop is ingevuld. Gevouwen past het nieuwe stembiljet door de opening van de stembus. Het kabinet wijst er verder op dat artikel J 26, tweede lid, van de Kieswet, waarin expliciet staat dat de kiezer het stembiljet dichtvouwt, bij de experimenten onverkort van toepassing is.

In de reactie van de Beweging voor Eerlijke Verkiezingen en in twee andere reacties wordt aandacht gevraagd voor het feit dat het voor (sommige) kiezers ingewikkeld is dat twee stemvakjes moeten worden ingekleurd.

6. Voorhang Tweede en Eerste Kamer

Het ontwerpbesluit is op 6 februari 2023 aan de Tweede en Eerste Kamer overgelegd. Dit heeft tot de volgende reacties geleid.

Tweede Kamer

In de Tweede Kamer hebben de fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PvdA en ChristenUnie op 24 februari 2023 schriftelijke inbreng geleverd naar aanleiding van de voorhang.⁴⁶ Op 20 april 2023 heeft de Minister van BZK een nota naar aanleiding van het verslag uitgebracht.⁴⁷

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie is in artikel 18 en de nota van toelichting toegevoegd dat de wijze waarop de kiezer zijn stemvoorkeur tot uitdrukking brengt ook onderdeel wordt van de evaluatie van het experiment.

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de selectie van deelnemende gemeenten bij de experimenten en op welk moment er een middelgrote gemeente wordt betrokken. Naar aanleiding van deze vragen is paragraaf 2.1 van de nota van toelichting verder aangevuld.

De leden van de PvdA- en ChristenUnie-fractie hebben ook nog vragen gesteld over wat er gebeurt met een stem indien een kiezer deze uitbrengt zonder dat het gordijn gesloten is. In paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting is dit aspect aangevuld.

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 455, nr. 18.

⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 455, nr. 19.



Eerste Kamer

In de Eerste Kamer hebben de leden van de fractie van de PVV op 14 maart 2023 vragen gesteld naar aanleiding van de voorhang. Op 19 april 2023 heeft de Minister van BZK de beantwoording van de vragen verzonden aan de Eerste Kamer.⁴⁸

De leden van de PVV-fractie hebben, evenals enkele fracties uit de Tweede Kamer, gevraagd naar de selectie van gemeenten. Daarnaast hebben deze leden ook gevraagd naar het tijdsplan voor een eerste experiment. Daarop is paragraaf 2.1 van deze toelichting verder aangevuld en geactualiseerd.

Op 7 juni 2023 hebben de leden van de PVV-fractie nog nadere vragen gesteld inzake het Tijdelijke experimentenbesluit nieuwe stembiljetten. Deze vragen zijn op 13 juli 2023 beantwoord.⁴⁹

Artikelsgewijs

Hoofdstuk 2. Het stembiljet

Artikel 3. Het model stembiljet bij het experiment

Dit artikel biedt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid het hier genoemde model stembiljet vast te stellen voor een verkiezing waarbij wordt geëxperimenteerd.

In het eerste lid wordt het model voor het nieuwe stembiljet beschreven. Het model heeft een verschijningsvorm, waarbij, op de bovenste helft, de aan de verkiezing deelnemende politieke partijen staan en, op de onderste helft, nummers die corresponderen met de plaats van kandidaten op de lijst van de op de bovenste helft aangeduide partijen. De kiezer stemt door op het stembiljet eerst de lijst/de partij te kiezen waartoe de kandidaat van zijn keuze behoort, en vervolgens het nummer van de kandidaat van zijn keuze te kiezen. Voor meer informatie over dit model wordt verwezen naar paragraaf 2.2 en 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid regelt dat bij een experiment bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer ook gebruik wordt gemaakt van het in het eerste lid beschreven model. Dit betekent dat de wijze van stemmen bij een experiment in beide gevallen gelijk is.

Het derde lid voorziet in een grondslag voor het vaststellen van een model stembiljet dat wordt gebruikt bij een experiment.

Hoofdstuk 3. Experiment met een nieuw stembiljet

Artikel 4. Het aantal stembureauleden

Gedurende de stemming dienen steeds ten minste vier stembureauleden aanwezig te zijn in het stemlokaal, van wie er één voorzitter is. De vermeerdering van dit aantal ten opzichte van het huidige minimumaantal van drie leden, maakt het mogelijk dat één van de stembureauleden in het stemlokaal vragen van kiezers beantwoordt en kiezers desgewenst assisteert bij het gebruik van het beschikbare oefenmateriaal.

Artikel 5. De stembokjes

Het eerste lid regelt dat in elk stembokje een overzicht van de kandidaten voor de kiezer beschikbaar is. In dit overzicht staan de lijsten van de aan de verkiezing deelnemende partijen zoals deze op grond van artikel I 17, derde lid, dan wel artikel S 13 van de Kieswet zijn gepubliceerd. Dit overzicht heeft de kiezer nodig om zijn stem te kunnen uitbrengen, omdat hij daarop kan terugvinden welk kandidaatsnummer correspondeert met de kandidaat van zijn keuze. Voorts bevat het eerste lid een grondslag om bij ministeriële regeling een model vast te stellen voor de wijze waarop het overzicht van de kandidaten wordt vormgegeven.

Het tweede lid bevat een grondslag om een model vast te stellen voor de handleiding (de poster) die in het stembokje hangt. Op grond van artikel J 16, derde lid, van de Kieswet bevat de Kiesregeling een model voor deze handleiding, maar de standaard handleiding is niet toepasbaar bij een experiment. Gelet op de afwijkende bepalingen voor het uitbrengen van een stem bij een experiment, is er ook een

⁴⁸ Kamerstukken I 2022/23, 35 455, J.

⁴⁹ Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 13 juli 2023 inzake 'Beantwoording nadere vragen inzake ontwerpbesluit Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten',



afwijkende handleiding nodig. Op grond van het tweede lid wordt daarom een model vastgesteld voor een handleiding die is toegesneden op het experiment, en die in gemeenten waar wordt geëxperimenteerd in het stembokje komt te hangen.

Artikel 6. Inrichting van het stemlokaal

Op grond van artikel J 19 van de Kieswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inrichting van het stemlokaal. Van deze mogelijkheid heeft de regering gebruikgemaakt. Zie de artikelen J 4 tot en met J 6 van het Kiesbesluit. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten is het mogelijk om, ten behoeve van een experiment, in een ministeriële regeling van de in het Kiesbesluit vastgestelde bepalingen af te wijken. Het hier opgenomen artikel 6 bevat een grondslag om daarenboven in een ministeriële regeling ook aanvullende regels te stellen over de inrichting van het stemlokaal. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan regels over de inrichting van het stembokje en de stemmal.

Artikel 7. Het uitbrengen van de stem

De kiezer brengt zijn stem uit in twee stappen. Allereerst kleurt hij het witte stipje rood voor de lijst waar de kandidaat van zijn keuze op staat. Vervolgens kleurt hij het witte stipje rood voor het nummer van die kandidaat. De kiezer kleurt aldus twee stipjes op het stembiljet rood, één op de bovenste helft van het stembiljet, geplaatst vóór een lijst (partij), en één op de onderste helft van het stembiljet, geplaatst vóór het nummer van een kandidaat op die lijst (partij). Door het aldus inkleuren van twee stipjes brengt de kiezer een stem uit op een kandidaat. Dit verschilt niet met het uitbrengen van een stem met het huidige stembiljet: er moet een stem op een kandidaat worden uitgebracht. Het verschil is dat de kiezer met het huidige stembiljet het uitbrengen van zijn stem op een kandidaat van een partij met één handeling verricht, en met het nieuwe stembiljet met twee handelingen (inkleuren van het stipje vóór de partij van zijn keuze en inkleuren van het stipje vóór het nummer van de kandidaat van die partij op wie hij wil stemmen). Ingeval een kiezer slechts één stipje inkleurt vóór een lijst geldt dit als de stem op de lijsttrekker (zie ook de toelichting bij artikel 9). Voor het uitbrengen van een blanco stem kleurt de kiezer, net als bij het huidige stembiljet, geen enkel wit stipje in.

Artikel 8. Vergissen bij het invullen van het stembiljet

In dit artikel is geregeld dat een kiezer een extra mogelijkheid krijgt tot het opnieuw invullen van een stembiljet ten opzichte van hetgeen is bepaald in artikel J 27, eerste lid, tweede volzin, van de Kieswet. De voorzitter verstrekt de kiezer op zijn verzoek maximaal twee keer een nieuw stembiljet om in te vullen. Deze bepaling is opgenomen omdat de kiezer op het nieuwe stembiljet zijn stemkeuze op een andere manier moet aangeven dan hij gewend is.

Er wordt in dit artikel alleen afgeweken van artikel J 27, eerste lid, tweede volzin. Het bepaalde in artikel J 27, eerste lid, eerste volzin, en het tweede lid, is onveranderd van toepassing bij een experiment.

Artikel 9. Het beoordelen van de stem

In het eerste lid is geregeld dat het vaststellen van de geldigheid van een stem gedeeltelijk plaatsvindt aan de hand van dit artikel in plaats van aan de hand van artikel N 7, tweede en derde lid, en artikel N 8, eerste lid, van de Kieswet. Deze afwijking is nodig, omdat de bepalingen uit de Kieswet niet zijn toegesneden op het model stembiljet dat bij de experimenten wordt gebruikt. Artikel N 7, eerste lid, van de Kieswet, waarin staat omschreven wanneer een stem blanco is uitgebracht, is onverkort van toepassing.

Het tweede lid regelt dat een stem geldig is wanneer aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste is de stem ofwel uitgebracht op een kandidaat, zoals omschreven in het derde lid, ofwel de stem is blanco uitgebracht, zoals omschreven in artikel N 7, eerste lid, van de Kieswet. Ten tweede is de stem uitgebracht met een stembiljet dat op grond van artikel 3 van dit besluit is vastgesteld. Hieruit volgt dat het stembureau bij het beoordelen van de stem tevens de echtheid van het stembiljet controleert om aldus vast te stellen of de stem is uitgebracht met een stembiljet dat mag worden gebruikt bij of krachtens de Experimentenwet. Ten derde mogen op het stembiljet geen bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd. Ter verduidelijking is toegevoegd dat een stem in alle andere gevallen – dus indien niet aan alle drie de voorwaarden wordt voldaan – ongeldig is.

Het derde en vierde lid bepalen wanneer een geldige stem op een kandidaat is uitgebracht. Op grond van het derde lid dient daarvoor zowel één wit stipje vóór de lijst als één wit stipje vóór het nummer van een kandidaat op die lijst geheel of gedeeltelijk met rood te zijn ingekleurd. Met de formulering 'het nummer van een kandidaat op die lijst' wordt tot uitdrukking gebracht de genummerde plaats



waarmee de kandidaat door de partij op de desbetreffende kandidatenlijst is geplaatst. Indien bijvoorbeeld op een lijst 30 kandidaten staan, leidt het inkleuren van het witte stipje voor deze lijst in combinatie met het inkleuren van het witte stipje voor kandidaat 31, tot een ongeldige stem. Op grond van het vierde lid geldt dat als alleen één wit stipje voor een lijst geheel of gedeeltelijk rood is ingekleurd, en er geen wit stipje voor een kandidaat geheel of gedeeltelijk rood is ingekleurd, dat in dat geval een stem is uitgebracht op de eerste kandidaat op die lijst. Als echter blijkt dat de kiezer met bijschrijvingen mogelijk op een andere kandidaat heeft willen stemmen, dan wordt de stem als ongeldig aangemerkt. Zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting van dit onderdeel.

Artikel 10. Opmaken proces-verbaal

Het eerste lid schrijft voor dat het stembureau niet alleen bijhoudt hoeveel stemmen er ongeldig zijn verklaard, maar ook wat de reden of redenen voor ongeldigverklaring zijn. Dit is gedaan met het oog op de evaluatie van de experimenten.

Voor het proces-verbaal van een stembureau in een gemeente waar wordt geëxperimenteerd, wordt daartoe een apart model vastgesteld. Hierin wordt (ten opzichte van het bestaande model) ten behoeve van de evaluatie van het experiment een rubriek toegevoegd waarin aantekening wordt gemaakt van de reden(en) van ongeldigheid. De grondslag hiervoor is te vinden in het tweede lid.

Artikel 11. Controle processen-verbaal door gemeentelijk stembureau

In gemeenten waar geen centrale stemopneming plaatsvindt, controleert het gemeentelijk stembureau de processen-verbaal van de stembureaus (art. Na 1 Kieswet). In bij de wet beschreven gevallen leidt deze controle tot een nieuwe opneming van de stembescheiden, of een deel daarvan (art. Na 12 Kieswet). Bij een experiment gelden van de Kieswet afwijkende regels voor de beoordeling van de geldigheid van stembiljetten; vgl. artikel 8 van dit Experimentenbesluit. In het eerste lid is geregeld dat als het stembureau naar aanleiding van de controle overgaat tot een nieuwe stemopneming, het diezelfde regels toepast.

In het tweede lid is geregeld dat als bij een nieuwe stemopneming stemmen worden aangetroffen die het stembureau ten onrechte niet ongeldig heeft verklaard, de reden dat deze stemmen ongeldig zijn door het gemeentelijk stembureau op het corrigendum vermeld wordt. Het gemeentelijk stembureau handelt op dezelfde wijze als het de ongeldige stemmen opnieuw opneemt en daarbij een verschil vaststelt ten opzichte van het aantal dat eerder door het stembureau is vastgesteld. In het laatste geval wordt van alle ongeldige stemmen in het corrigendum aantekening gemaakt van de reden van hun ongeldigheid.

In het derde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling een afwijkend model voor het corrigendum te kunnen vaststellen.

Artikel 12. Centrale stemopneming & Artikel 13. Proces-verbaal gemeentelijk stembureau

In gemeenten waar een centrale stemopneming plaatsvindt, stelt het gemeentelijk stembureau onder andere vast hoeveel stemmen er op elke kandidaat zijn uitgebracht (art. Na 18 lid 1 onder a Kieswet). In artikel 12, eerste lid, is geregeld dat ook in gemeenten waar een experiment plaatsvindt met het nieuwe stembiljet het gemeentelijk stembureau bij de beoordeling van de stembiljetten dezelfde criteria hanteert als die eerder door het stembureau zijn, of zouden zijn, toegepast.

Het is mogelijk dat bij een centrale stemopneming blijkt dat het stembureau een aantal stembiljetten ten onrechte niet ongeldig heeft verklaard. Die situatie kan zich voordoen als een kiezer wel zowel het stemvakje voor een lijst als voor een kandidaatsnummer heeft ingekleurd, maar daarbij een niet bestaand kandidaatsnummer heeft gekozen. Die stem is ongeldig. Bij een eerste telling op lijstniveau zal het stembureau dit vermoedelijk niet opmerken. In artikel 12, tweede lid, is voorgeschreven dat bij het uitvoeren van een centrale stemopneming het gemeentelijk stembureau ook melding maakt van de reden van ongeldigverklaring van stemmen in zijn proces-verbaal. Met het oog op vorenbedoelde meldingen is in artikel 14 een rechtsgrondslag opgenomen om ook voor het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau een afwijkend model te kunnen vaststellen.

Artikel 14. Een nieuwe opneming van stembiljetten

In verschillende situaties kan worden dan wel wordt overgegaan tot een nieuwe stemopneming van stembiljetten (hertelling). Als een experiment heeft plaatsgevonden met een nieuw stembiljet zijn ook bij de hertelling de bepalingen uit dit besluit met betrekking tot de beoordeling van de geldigheid van een stem van toepassing. Die regels staan in artikel 9 van dit besluit. Artikel 9 bepaalt dat van enkele



bepalingen uit de Kieswet wordt afgeweken bij de beoordeling van een stem. Bij een eventuele hertelling gebeurt dit dus eveneens.

Artikel 15. De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Het eerste lid bepaalt dat een experiment met dit model stembiljet bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (zoveel mogelijk) op dezelfde wijze plaatsvindt als een experiment met dit model stembiljet bij de verkiezingen die zijn geregeld in Afdeling II van de Kieswet. Dit sluit aan bij de uniformiteit die in de Kieswet tussen deze bepalingen bestaat.

Om bij de Eerste Kamerverkiezing toepassing te kunnen geven aan de in dit besluit neergelegde regels voor het experiment dient van enkele bepalingen uit Afdeling III van de Kieswet te worden afgeweken. Deze bepalingen zijn opgenomen in het tweede lid. Het betreft bepalingen over de wijze van stemmen en de procedure bij vergissen (artikel T 4, eerste en derde lid, voor zover het betreft de toepassing van artikel J 27, eerste lid, tweede volzin, van de Kieswet), en de beoordeling van de stem (artikel T 8, tweede lid, van de Kieswet).

Het centraal stembureau kan bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer besluiten tot een hertelling van de stembiljetten over te gaan. Deze mogelijkheid bestaat op grond van artikel U 17 van de Kieswet. Voor de toepassing van het bepaalde in artikel 14 op de stemopneming bij de Eerste Kamerverkiezing wordt daarom geregeld dat in die bepaling artikel U 17 van de Kieswet wordt gelezen.

Het vierde lid regelt dat de regels van dit besluit ook gelden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de kiescolleges in Caribisch Nederland. Dit houdt in dat zowel de afwijkingen van als de aanvullingen op de Kieswet die in dit besluit zijn geregeld, ook van toepassing zijn op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van deze kiescolleges.

Artikel 16. De verkiezing van de leden van het Europees parlement

In dit artikel is geregeld dat de bepalingen uit dit besluit ook van toepassing zijn op de verkiezing van de leden van het Europees parlement indien bij die verkiezing wordt geëxperimenteerd.

Artikel 17. Logo's

Dit besluit regelt de criteria voor het plaatsen van logo's van politieke groeperingen op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten. Voor de vormgeving van dit artikel is aansluiting gezocht bij de Kieswet, op grond waarvan het plaatsen van logo's op de stembescheiden voor kiezers buiten Nederland reeds mogelijk is.

Het eerste lid bevat een grondslag voor het vaststellen van een model voor de formulieren waarmee politieke groeperingen het verzoek kunnen doen om een logo te registreren.

Het tweede lid regelt wanneer het logo van een politieke groepering op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten wordt geplaatst. Hiervoor gelden twee criteria: (i) het logo is geregistreerd bij het centraal stembureau (onderdeel a) en (ii) de aanduiding van de betreffende groepering is geplaatst boven een op het stembiljet voorkomende lijst (onderdeel b).

Het derde lid bepaalt dat wanneer twee of meer politieke groeperingen gezamenlijk aan de verkiezing meedoen door samenvoeging van hun aanduidingen en zij allebei een logo hebben geregistreerd, hun beider logo's gezamenlijk op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten kunnen worden geplaatst.

Het vierde lid regelt dat geen logo op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten wordt geplaatst indien van twee of meer gezamenlijk aan de verkiezing deelnemende politieke groeperingen niet alle groeperingen een logo hebben geregistreerd. Als namelijk maar één of een deel van de logo's op het stembiljet en het overzicht van de kandidaten zou worden geplaatst, kan bij de kiezer verwarring ontstaan voor welke politieke groepering(en) de lijst is ingediend.

Hoofdstuk 4. Overige bepalingen

Artikel 18. Evaluatie

De Experimentenwet schrijft voor dat elk experiment – bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Experimentenwet – wordt geëvalueerd. Dit artikel stelt de kaders voor deze evaluatie. Het eerste lid van dit artikel regelt dat elk experiment onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken



en Koninkrijksrelaties wordt geëvalueerd. Aan de hand van een evaluatie kunnen de voor- en nadelen van het model stembiljet waarmee is geëxperimenteerd en de gebruikte voorziening(en), alsmede de omstandigheden waaronder het experiment heeft plaatsgevonden in kaart worden gebracht.

In het tweede lid zijn de aspecten geformuleerd die inzichtelijk dienen te worden gemaakt ten behoeve van de evaluatie. Na de voorhangprocedure is op instigatie van de VVD-fractie in de Tweede Kamer onderdeel b ingevoegd. Het stembiljet is zo vormgegeven dat de kiezer zijn stemvoorkeur tot uitdrukking brengt door zowel het vakje van een politieke partij als het vakje van de kandidaat waarop hij wil stemmen geheel of gedeeltelijk rood in te kleuren. Kleurt de kiezer echter alleen het vakje van de politieke partij, dan wordt de stem desalniettemin geacht op de eerste kandidaat van die lijst te zijn uitgebracht. Als onderdeel van de evaluatie zal worden onderzocht hoe vaak dit vangnet wordt gebruikt.

Onderdeel d betreft de waardering van de kiezer van het gemak van het gebruik van het nieuwe stembiljet. Hieronder wordt mede verstaan de ervaring met het (kleinere) formaat en met logo's op het stembiljet. Onderdeel g betreft het aspect of en in welke mate het tellen van de stembiljetten is versneld. Of dit het geval is, kan worden beoordeeld door de duur van de telling te vergelijken met de duur van de telling in een of meer gemeenten waar niet wordt geëxperimenteerd en waar een gelijk of vergelijkbaar aantal politieke partijen deelneemt aan de verkiezing. Onder 'het bepalen van de keuze' in onderdeel i wordt verstaan het bepalen van de kandidaat van zijn keuze aan de hand van het overzicht van de kandidatenlijsten, en het invullen van het stembiljet.

Bij het evalueren van een experiment wordt gekeken naar het geheel aan aspecten die in dit artikel worden genoemd, en wordt het experiment niet slechts beoordeeld op basis van afzonderlijke aspecten. Naar aanleiding van de bevindingen die volgen uit de evaluatie kan na elk experiment worden gezien of en op welke onderdelen er verbeteringen kunnen plaatsvinden, zodat hiermee bij een volgend experiment ervaring kan worden opgedaan.

Artikel 20. Inwerkingtreding en verval

In het eerste lid is geregeld dat dit besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het tweede lid is bepaald dat het besluit van rechtswege op dezelfde dag vervalt als de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten, waarin dit besluit zijn grondslag vindt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.