

Ons kenmerk

Datum

9 december 2024

Inlichtingen

kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Aanvullend advies over het vereenvoudigen van de processen-verbaal en corrigenda

## Inleiding

De Kiesraad heeft op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 30 oktober 2023 een advies uitgebracht over de vereenvoudiging van de processen-verbaal en corrigenda (hierna: de modellen<sup>1</sup>) die nodig zijn voor de uitslagvaststelling<sup>2</sup>. In het advies heeft de Kiesraad toegezegd in 2024 een aanvullend advies uit te brengen over fundamentele wijzigingen van de modellen. Dit advies is een vervolg op het gevraagde advies van 30 oktober 2023. Uit onder andere de evaluatie van de Europees Parlementsverkiezing in juni 2024 blijkt dat de modellen begrijpelijker en uitvoerbaarder kunnen. De Kiesraad doet daarom nog een aantal suggesties om de modellen eenvoudiger te maken.

In het advies van 30 oktober 2023 heeft de Kiesraad geadviseerd de modellen in 3 fases te vereenvoudigen:

- Fase 1: urgente wijzigingen; die zijn ingegaan vóór de Tweede Kamerverkiezing van 2023.
- Fase 2: inhoudelijke vereenvoudigingen; die zijn ingegaan vóór de Europees Parlementsverkiezing van 2024
- Fase 3: fundamentele wijzigingen van de vormgeving en aansluiting op OSV2020; die na de Europees Parlementsverkiezing in de praktijk gebracht kunnen worden.

Fase 1 en fase 2 zijn inmiddels afgerond. In fase 1 hebben de Kiesraad en het ministerie van BZK samen enkele beperkte maar urgente wijzigingen aangebracht in de modellen N 10-1, Na 31-2 en P 22-1. Deze aangepaste modellen werden voor het eerst gebruikt bij de Tweede Kamerverkiezing in 2023.

In fase 2 heeft de Kiesraad in het advies van 30 oktober 2023 concrete tekstvoorstellen gedaan in nog eens 11 modellen. Deze verbeteringen zijn ingevoerd voor de Europees Parlementsverkiezing in 2024.

In dat advies is ook toegezegd om in 2024 een aanvullend advies uit te brengen in fase 3. Fase 3 bestaat uit meer fundamentele wijzigingen over onder andere de vormgeving en opbouw van modellen. De wijzigingen die de Kiesraad voor ogen heeft, zijn onder andere tot stand gekomen na gesprekken met gemeenteambtenaren over bijvoorbeeld de evaluatie van de Europees Parlementsverkiezing. De voorgestelde wijzigingen zijn vervolgens aan hen voorgelegd. Ook hebben we de haalbaarheid van alle wijzigingen getoetst bij Votegroup (voorheen Elect iT), de leverancier van OSV2020.

<sup>1</sup> [Modellen | Verkiezingen | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>2</sup> [Advies van de Kiesraad over het vereenvoudigen van processen-verbaal en corrigenda \(30-10-2023\)](#).

## 1. Samenvatting

In vervolg op het advies van 30 oktober 2023, adviseert de Kiesraad in deze derde fase verbetervoorstellen in 12 modellen die gebruikt worden voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het gaat om wijzigingen over het samenvoegen van modellen en over vormgeving, opbouw en structuur. Modellen moeten voor gebruikers, kiezers en andere geïnteresseerden helder en uitvoerbaar zijn. Duidelijke modellen verminderen de kans op invulfouten. Ook krijgen kiezers meer inzicht in het verloop van de verkiezingen. Dit komt de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ten goede. De verbetervoorstellen dragen bij aan een uitvoerbare, transparante en betrouwbare verkiezingsuitslag.

Verder stelt de Kiesraad voor enkele fundamentele wijzigingen te overwegen die nauw samenhangen met de *Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslag (NPVV)*. De Kiesraad wil de haalbaarheid en wenselijkheid hiervan graag verder verkennen voor de evaluatie van de NPVV.

Daarnaast adviseert de Kiesraad 2 kleine aanpassingen in het model H4 Ondersteuningsverklaring (behorend bij de kandidaatstellingsprocedure). Een grondige herziening van de modellen van de kandidaatstellingprocedure komt in een separaat advies als uitwerking van de digitalisering van de kandidaatstelling. Ook start de Kiesraad in 2025 met het traject om de modellen voor het stemmen per brief te verbeteren.

## 2. Fase 3: wijzigingsvoorstellen

In het advies van 30 oktober 2023 heeft de Kiesraad voor deze derde fase wijzigingen voorgesteld die nog nader onderzocht moesten worden. Een deel van deze wijzigingen leken niet haalbaar te zijn op korte termijn, omdat dit mogelijk een wetswijziging of doorontwikkeling van de verkiezingssoftware vereist. Inmiddels is duidelijk dat veel van de voorgestelde herzieningen met kleine aanpassingen in de software te realiseren zijn. De Kiesraad is van mening dat ook veel van de voorgestelde wijzigingen zonder wijziging van de Kieswet realiseerbaar zijn. Of alle voorgestelde wijzigingen zonder wetswijziging te realiseren zijn, laten we graag aan de beoordeling van de minister. Vanwege de tijd die nodig is om de Kieswet te wijzigen, vraagt de Kiesraad de minister de voorstellen die zónder wetswijziging mogelijk zijn zoveel en zo snel mogelijk over te nemen. Daarmee zorgen we ervoor dat de modellen bij een eerstvolgende verkiezing op cruciale punten verbeterd zijn.

Voor de wijzigingsvoorstellen waarvoor naar het oordeel van de minister wel een wijziging van de Kieswet nodig is, vragen we de minister om dat traject zo snel mogelijk te starten en de daarvoor noodzakelijke Kieswetwijzigingen mee te nemen in de Wet stroomlijning verkiezingsproces. De Kiesraad benadrukt dat ook deze wijzigingsvoorstellen bijdragen aan een uitvoerbaar en transparant verkiezingsproces. De Kiesraad begrijpt dat wijziging van de Kieswet een lang en arbeidsintensief traject kan zijn. Maar het is van cruciaal belang dat de verkiezingsuitslag zo duidelijk mogelijk wordt weergegeven voor centraal stembureaus, gemeenten, stembureauleden en kiezers.

### 2.1 Overzicht van de te wijzigen modellen

Het advies van de Kiesraad gaat over volgende in de kiesregeling opgenomen modellen:

Stembureau:

- Model 10-1: Proces-verbaal van stembureau met decentrale stemopneming (DSO)
- Model 10-2: Proces-verbaal van stembureau met centrale stemopneming (CSO)

Overdracht van stembescheiden van de gemeente aan het gemeentelijk stembureau:

- Model N 5: overdrachtsdocument

#### Eerste zitting van het gemeentelijk stembureau (GSB)

- Model Na 14-1: Corrigendum bij een proces-verbaal van een stembureau met DSO
- Model Na 31-1: Proces-verbaal van een GSB met DSO
- Model Na 31-2: Proces-verbaal van een GSB met CSO

#### Hoofdstembureau (HSB):

- Model O 7: proces-verbaal van een HSB

#### Nieuwe zitting van een GSB:

- Model Na 14-2: Corrigendum bij het proces-verbaal van een GSB
- Model P 2a: Proces-verbaal van een nieuwe zitting van een GSB

#### Centraal stembureau:

- Model P 1f-1: Corrigendum bij het proces-verbaal van een HSB
- Model P 22-1: Proces-verbaal van de uitslag van een verkiezing (voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement en provinciale staten met meer dan 1 kieskring)
- Model P 22-2: Proces-verbaal van de uitslag van een verkiezing (voor provinciale staten met 1 kieskring, openbaar bestuur, gemeenteraden)

## 2.2 Toelichting op de voorgestelde wijzigingen

De Kiesraad is bij deze fase uitgegaan van een blank canvas. Dit betekent dat de voorgestelde wijzigingen niet zichtbaar zijn in de bestaande modellen, maar dat er een nieuwe set aan modellen wordt voorgelegd. Deze zijn als bijlage bijgevoegd bij dit advies en maken er onderdeel van uit. Het uitgangspunt was dat we steeds hebben gekeken of de verbetervoorstellen voor met name de gebruikers van de modellen en kiezers uitvoerbaar en duidelijk zijn. We stellen wijzigingen voor die in 2 hoofdthema's zijn te verdelen: samenvoegen van modellen en wijziging in vormgeving, opbouw en structuur. We hebben de modellen zoveel mogelijk uniform gemaakt. Zowel in de opbouw van het model als voor de informatie die erin staat. Voor de opbouw en volgorde van de modellen hebben we waar dat kon de werkzaamheden gedurende de dag gevolgd. Daarmee proberen we te voorkomen dat rubrieken worden overgeslagen of achteraf worden ingevuld. Verder hebben we de rubrieken die tot veel onduidelijkheid of fouten leiden eenvoudiger proberen te maken.

Papier, en dus de modellen, zijn leidend bij het verkiezingsproces. Dat betekent dat ze helder en uitvoerbaar moeten zijn. En dat kan en moet allebei nog beter. De wijzigingsvoorstellen zijn een verbetering op de bestaande modellen en dragen bij aan een transparantere verslaglegging van het proces en de uitslag van de stembureaus, de gemeentelijk stembureaus, hoofdstembureaus en het centraal stembureau. De verbeteringsvoorstellen dragen ook bij aan een betrouwbaar, controleerbaar en uitvoerbaar verkiezingsproces. Verbetering van de modellen vermindert de kans op invulfouten. Én kiezers krijgen meer inzicht in het verloop van de verkiezingen, wat de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ten goede komt.

#### *Samenvoegen van modellen*

Er zijn momenteel veel verschillende modellen, inclusief corrigenda, om op alle niveaus (stembureau tot aan centraal stembureau) tot een uitslag te komen. Door de veelvoud aan modellen gebeurt het regelmatig dat men de verkeerde modellen gebruikt. Voor met name kiezers is het verwarrend hoe er

op gemeentelijk niveau wordt omgegaan met correcties. De wijze van het noteren van correcties, hangt namelijk af van de keuze van gemeenten voor decentrale of centrale stemopneming (DSO of CSO). Soms moeten voor een tweede zitting van het gemeentelijk stembureau waarbij correcties zijn doorgevoerd, 3 modellen worden ingevuld: het proces-verbaal van een nieuwe zitting van het gemeentelijk stembureau (model P 2a), het corrigendum van het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (model Na 14-2) en het corrigendum van het proces-verbaal van een stembureau (DSO N 14-1). Het samenvoegen van modellen vermindert de administratieve last voor de uitvoering. Gemeentelijk stembureaus in gemeenten die voor DSO hebben gekozen, moeten voor correcties op stembureauniveau per stembureau een corrigendum opmaken en ondertekenen. Bij de Europees Parlementsverkiezing in 2024 kozen 155 gemeenten met in totaal 3.302 stembureaus voor DSO. In sommige gevallen betekent dit dat het gemeentelijk stembureau tientallen corrigenda moet ondertekenen. Vervolgens moeten deze handtekeningenbladen vóór publicatie van de corrigenda eruit worden gehaald of worden weggelakt. We adviseren om enkele modellen samen te voegen. Dit maakt het proces voor gemeenten en het centraal stembureau eenvoudiger, het verlaagt de uitvoeringslast én het maakt de uitslag voor kiezers inzichtelijker. Het gaat om de volgende modellen:

a. Stembureau:

- Het corrigendum bij een proces-verbaal van een stembureau (model Na 14-1) bij een DSO samenvoegen met het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (model Na 31-1). Zo is duidelijk welk orgaan de correcties heeft uitgevoerd en waarom. Dit maakt het proces voor personen die de uitslag willen onderzoeken overzichtelijker en uniformer. Door de gecorrigeerde resultaten te publiceren als bijlage bij het originele proces-verbaal van het stembureau, wat in de praktijk bij CSO al vaak gebeurt, is het ook vanuit dat oogpunt overzichtelijker.

b. Gemeentelijk stembureau:

- Het overdrachtsdocument (model N 5) integreren in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau. In het Kiesbesluit is bepaald dat de burgemeester moet tekenen voor overdracht. Wij stellen voor dat het gemeentelijk stembureau tekent voor ontvangst. Zo wordt zichtbaar dat de overdracht van stembussen en enveloppen met processen-verbaal heeft plaatsgevonden. Het overdrachtsdocument hoeft nu niet gepubliceerd te worden. Het is daardoor voor kiezers en andere geïnteresseerden niet inzichtelijk of de overdracht en opslag van deze spullen goed is verlopen. Door dit samen te voegen, wordt het ook voor kiezers inzichtelijk. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor een juiste overdracht van de spullen.
- Eén proces-verbaal voor het gemeentelijk stembureau na een terugverwijzing. Dit betekent een samenvoeging van het huidige proces-verbaal van nieuwe zitting van het gemeentelijk stembureau (model P 2a) en het corrigendum bij het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (model Na 14-2). Voor gemeenten die een DSO houden, komt ook het corrigendum bij het proces-verbaal van een stembureau (model Na 14-1). Door deze modellen samen te voegen is het voor gemeenten duidelijker

welke informatie en gegevens bij een nieuwe zitting van het gemeentelijk stembureau moeten worden ingevuld.

#### *Wijzigingen in vormgeving, opbouw en structuur*

Naast de verschillende soorten modellen en corrigenda, verschillen ook de opbouw en structuur per model. Voor gebruikers, kiezers en het centraal stembureau is het voor de controlewerkzaamheden wenselijk om de modellen zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit geldt voor modellen die in verschillende variaties beschikbaar zijn (zoals proces-verbaal stembureau CSO vs. proces-verbaal stembureau DSO). En het geldt ook op de verschillende niveaus (bijvoorbeeld stembureau vs. gemeentelijk stembureau). De Kiesraad stelt daarom voor om de modellen in opbouw en structuur zoveel mogelijk gelijk te trekken. Verder stellen we een aantal tekstuele wijzigingen voor die het voor invullers duidelijk maken welke handelingen ze moeten verrichten.

##### a. Stembureau:

- Het proces-verbaal voor het stembureau voor DSO en CSO zoveel mogelijk gelijktrekken. De opbouw en structuur van de twee processen-verbaal wijken momenteel op punten van elkaar af. We stellen voor de processen-verbaal gelijk te trekken. Het enige verschil is dat het proces-verbaal van het stembureau in gemeenten met decentrale stemopneming een bijlage met de kandidatenlijsten bevat.
- Tekstuele aanpassingen en aanpassingen in de opbouw die ervoor zorgen dat de modellen meer te lezen zijn als een werkinstructie. Voorzitters van de stembureaus en telteams worden via het proces-verbaal door het proces geleid.

##### b. Gemeentelijk stembureau:

- Voeg aan het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (zowel voor DSO als CSO) een extra rubriek toe waarin het gemeentelijk stembureau een toelichting kan geven op de werkzaamheden die het heeft uitgevoerd.
- Versimpel de rubriek waarin men moet bepalen of de stempassen opnieuw geteld moeten worden (proces-verbaal gemeentelijk stembureau CSO). De huidige rubriek zorgt voor veel onduidelijkheid. Het gevolg is dat deze fout wordt ingevuld door gemeenten en invullers.
- Voeg in bijlage 2 van Na 31-2 (de uitkomsten per stembureau bij een CSO) een totaalijst toe waarin de stemmen per lijst worden genoteerd. Nu wordt dit alleen genoteerd als er wijzigingen zijn ten opzichte van de telling door het stembureau.
- Trek het corrigendum bij een proces-verbaal van een stembureau DSO (Na 14-1) qua opbouw en structuur zoveel mogelijk gelijk met bijlage 2 van Na 31-2 (proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau CSO).

##### c. Corrigenda:

- Voeg in de corrigenda een extra kolom toe waardoor inzichtelijk wordt wat de oorspronkelijke getallen waren. Zo is het voor kiezers en andere geïnteresseerden in één oogopslag duidelijk welke aantallen zijn gecorrigeerd. De software kan de oorspronkelijke getallen genereren in het model, overschrijven is dus niet nodig. Alléén de gewijzigde getallen moeten ingevuld worden in de kolom ernaast. Voor gemeenten die geen gebruikmaken van uitslagprogrammatuur en Caribisch Nederland kan een uitzondering worden gemaakt. Voor gemeenten geldt die uitzondering tot de inwerkingtreding van de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Wpv).

### *Andere wijzigingen*

In het huidige proces-verbaal van het stembureau staan verschillende categorieën van verklaringen van een verschil opgesomd en moeten deze worden opgeteld. Deze rubriek wordt vaak pas achteraf na het tellen van de stemmen ingevuld. Voor een betrouwbaarder beeld van verklaringen van verschil stellen we voor de wijze waarop verschillen worden genoteerd anders vorm te geven:

- Laat het stembureau gedurende de dag in het proces-verbaal situaties opschrijven die tot een telverschil kunnen leiden. Na de telling noteert het stembureau óf er sprake was van een verschil en zo ja, of dat verklaard kan worden of dat sprake is van een onverklaard verschil. Het is aan het gemeentelijk stembureau om te beoordelen of de opgeschreven verklaringen voldoende zijn voor het verschil dat is genoteerd.
- Het gevolg hiervan is dat ook in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau geen optelling van de verklaringen van verschil(len) meer plaatsvindt. Wel wordt bijgehouden hoeveel stembiljetten meer en minder werden geteld.

De bijgevoegde modellen zijn bedoeld voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag in het Europese deel van Nederland. De in de bijlage opgenomen modellen worden ook gebruikt bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van de eilandsraden, van de kiescolleges voor de Eerste Kamer en van het Europees Parlement in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wellicht ten overvloede wil de Kiesraad opmerken dat voor de modellen die gebruikt worden in Caribisch Nederland in de :

- «de gemeente»: het openbaar lichaam;
- «de burgemeester»: de gezaghebber;
- «de gemeenteraad»: de eilandsraad;
- «gemeentelijk stembureau»: stembureau van het openbaar lichaam;

### 2.3 Wet programmatuur verkiezingsuitslagen

In de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Wpv) staat dat het gemeentelijk stembureau de uitkomst van de stemming die met de programmatuur wordt gegeneerd, controleert via het controleprotocol van de Kiesraad. De uitkomst van deze controle noteert het in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau. Eenzelfde bepaling is opgenomen voor het (proces-verbaal van het) hoofdstembureau en de uitkomst op kieskringniveau. Omdat de Wpv nog niet in werking is getreden, heeft de Kiesraad deze rubriek niet opgenomen in de voorgestelde modellen. Als de minister de voorgestelde wijzigingen overneemt, wijst de Kiesraad erop dat er na inwerkingtreding van de Wpv op dit punt aanpassing nodig is in de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau (modellen Na 31-1 en Na 31-2) en het hoofdstembureau (model O 7).

### 3. Fundamentele wijzigingen: Evaluatie NPVV

Na de Tweede Kamerverkiezing in november 2023 heeft de minister van BZK aangekondigd dat de *Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslag (NPVV)* na de Europees Parlementsverkiezing uitgebreid geëvalueerd wordt. Omdat de Kiesraad nauw betrokken is bij de evaluatie, willen we daarom alvast enkele voorstellen in overweging geven die wij voor de evaluatie van de NPVV verder verkennen:

- Het loslaten van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde verschillen. Dat heeft als gevolg dat bij een CSO het aantal toegelaten kiezers altijd opnieuw moet worden vastgesteld, ongeacht of er een verschil is. De huidige werkwijze (hertellen bij een onverklaard verschil) heeft het proces enorm complex gemaakt, met name voor de gemeentelijk stembureaus. Sommige gemeentelijk stembureaus kiezen er nu al voor om het aantal toegelaten kiezers standaard opnieuw vast te stellen.
- Daarnaast kan worden gekeken of bij een DSO bij feder verschil een hertelling nodig is, of dat een grotere marge meer voor de hand ligt, gelet op de uitvoerbaarheid. Het aanpassen van de norm dat élk onverklaard telverschil van 1 of meer opnieuw moet worden geteld, moet goed worden bekeken in het licht van de waarborgen van het verkiezingsproces en de noodzaak voor de blijvende uitvoerbaarheid ervan. Ook hierin lijkt het wenselijk de consequenties van verschillen tussen DSO en CSO meer gelijk te trekken. Immers bij een CSO is de consequentie van een telverschil dat alleen het aantal toegelaten kiezers opnieuw moet worden vastgesteld. Bij een DSO moeten ook altijd de stembiljetten opnieuw geteld worden als het hertellen van het aantal toegelaten kiezers het verschil niet oplost. Het gevolg van deze bepalingen is nu dat een DSO-telling ogenschijnlijk tot minder telfouten leidt.

### 4. Modellen briefstemmen en kandidaatstelling

In het advies van 30 oktober 2023 gaf de Kiesraad aan ook advies uit te brengen op modellen voor het stemmen per brief en de kandidaatstellingsprocedure. De modellen voor briefstemmen hebben een grondige herziening nodig die op bepaalde punten vergelijkbaar is met de wijzigingsvoorstellen in dit advies. Afstemming met het nationaal briefstembureau van de gemeente Den Haag is hiervoor noodzakelijk. De Kiesraad start in 2025 met dit traject en werkt hier de voorstellen voor uit.

De verbetervoorstellen voor de modellen voor de kandidaatstellingprocedure werken we ook uit in een separaat advies. Momenteel doet de Kiesraad een uitvoeringstoets op de digitalisering van de kandidaatstelling. Met de digitalisering willen we de kandidaatstellingsprocedure voor gebruikers, zoals politieke partijen en centraal stembureaus, eenvoudiger maken. De uitwerking van dit proces heeft

invloed op de modellen voor de kandidaatstelling. Wel adviseert de Kiesraad in het model voor Ondersteuningsverklaring (model H 4) in rubriek 4 'Ondertekening door de kiezer' op te nemen welke aanduiding de kiezer ondersteunt. Een en ander staat weliswaar ook in rubriek 2 van het model, maar nadat de kandidaten zijn opgenomen in rubriek 3, staan rubriek 2 en 4 niet meer op dezelfde pagina. Het is daarom niet altijd inzichtelijk of de ondertekening van de kiezer in rubriek 4 wel hoort bij de politieke groepering en kandidatenlijst in de rubrieken 2 en 3. Ook adviseert de Kiesraad in rubriek 5 'Verklaring van burgemeester/gezaghebber' te verduidelijken dat op de verklaring een handtekening én gemeentestempel moeten staan.

### **Tot slot**

De Kiesraad gaat graag in overleg met de minister om te bespreken welk tijdsplan nodig is om de wijzigingen in de modellen per 1 juli in de verkiezingssoftware te kunnen realiseren.