

KIESRAAD



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

Onderwerp

Derde advies over het conceptwetsvoorstel
Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag

KIESRAAD

Datum

14 oktober 2019

Ons kenmerk

2019-0000501694

Inlichtingen

mr. R.N.A. Al
T 070 426 6266

Uw kenmerk

2019-0000523744

Blad

1 van 6

Bezoekadres

Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.kiesraad.nl

E-mailadres

kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

In uw brief van 2 oktober 2019 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel houdende wijziging van de Kieswet tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag (hierna: het conceptwetsvoorstel). Het betreft hier een concept dat in gewijzigde vorm tweemaal eerder aan de Kiesraad is voorgelegd. In zijn eerdere adviezen van 1 februari 2018¹ en 13 mei 2019² is de Raad ingegaan op diverse aspecten van de eerder voorgestelde regeling.

Als gevolg van de laatste consultatieronde is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd. De Raad waardeert het dat u een ingrijpende wijziging, het facultatieve karakter van de centrale stemopneming, opnieuw voor advies aan de Kiesraad voorlegt. Dit advies gaat in op aspecten die samenhangen met het facultatieve karakter van de telmethode. Waar niet op wordt ingegaan zijn andere aanpassingen die u naar aanleiding van de consultatieronde hebt overwogen en al dan niet hebt overgenomen.

Samenvatting

Dit conceptwetsvoorstel betreft een nieuwe procedure voor de vaststelling van de uitslag. In het voorliggende concept wordt voorgesteld dat gemeenten straks zelf kunnen kiezen voor ofwel een volledige telling in het stemlokaal ofwel een telling op een centrale plek. De papieren processen-verbaal worden in beide gevallen vervolgens aan het centraal stembureau overgedragen. Indien beschikbaar

¹ Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 1 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

² Tweede advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 13 mei 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019.

worden daarbij ook digitale telbestanden ingeleverd. In dit advies wordt ingegaan op de gevolgen voor kiezers, gemeenten en de centraal stembureaus. In het bijzonder staat de vraag centraal of beide telmethoden naast elkaar voldoende basis bieden voor een betrouwbare uitslagvaststelling.

De Kiesraad steunt de ambitie van het conceptwetsvoorstel om de ambtshalve controlemogelijkheden van uitslagen uit te breiden, maar stelt vast dat deze mogelijkheden bij het ontbreken van digitale telbestanden worden ingeperkt. Zonder tijdige beschikbaarheid van digitale telbestanden met uitslagen op stembureauniveau, kan het centraal stembureau uitslagen namelijk alleen analyseren als het de handgeschreven uitslagen zelf in een rekenhulpmiddel invoert. Deze werkzaamheden komen naast de verschillende andere werkzaamheden die in het kader van de vaststelling van een verkiezingsuitslag moeten plaatsvinden en leggen derhalve een grote druk op de tijdige vaststelling van de verkiezingsuitslag. De controlemogelijkheden kunnen daarmee in de praktijk beperkt zijn. De Kiesraad ziet dit kortom graag anders, juist omdat het conceptwetsvoorstel het oogmerk heeft om het centraal stembureau een brede controlerende en corrigerende rol te geven.

De Kiesraad constateert tot slot een verschil in de controlerende rol van het gemeentelijk stembureau in beide telmethoden en adviseert die te uniformeren. Voor het overige kan de Kiesraad zich vinden in het voorstel om gemeenten de keuze te laten of zij hun telling centraal willen uitvoeren.

Facultatief karakter centrale stemopneming

In de eerste versie van dit conceptwetsvoorstel werd voorgesteld om de telling in het stemlokaal te laten volgen door een zitting van het gemeentelijk stembureau waarin dit de uitslagen onderzoekt en zo nodig herstelt. In het tweede concept was deze telopzet vervangen door een lijsttelling op stembureauniveau, en daarna een volledige centrale stemopneming (ook wel centrale telling) door het gemeentelijk stembureau. Het derde concept dat nu voor advies voorligt, combineert beide stelsels in de zin dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om de variant met centrale telling in te zetten. In beide gevallen blijft het zo dat het centraal stembureau de uitslagen rechtstreeks van gemeenten ontvangt, zonder tussenkomst van een hoofdstembureau.

1. Gevolgen voor kiezers

De Kiesraad vindt het belangrijk dat verkiezingen overal zoveel mogelijk volgens dezelfde regels plaatsvinden. Een kiezer waar ook in Nederland kan dan op dezelfde wijze aan de stemming deelnemen en kennisnemen van de uitslagen. De Raad ziet hierin geen belemmering om in sommige gemeenten een ietwat andere wijze van uitslagvaststelling te hanteren. Daarbij speelt mee dat de wijze waarop stembiljetten beoordeeld worden niet verandert. Evenmin verandert het moment waarop deze beoordeling plaatsvindt. In beide gevallen vindt 's avonds een telling plaats in het stemlokaal (volledig of op lijstniveau), en gaat daarna het gemeentelijk stembureau aan de slag met het vaststellen van de uitslag (puur controlerend of door tevens een volledige telling). Aangezien kiezers straks verplicht geïnformeerd moeten worden waar en wanneer de telling plaatsvindt,

voorziet de Kiesraad geen verwarring voor kiezers als gemeenten kiezen voor één van de twee telmethoden.

2. Gevolgen voor gemeenten

Gemeenten kunnen straks zelf de afweging maken welke methode het best past bij de facilitaire mogelijkheden. Hierbij sluit u aan bij de wens zoals geuit door de VNG en de NVVB.³ Zij stelden dat een facultatieve opzet meer ruimte zou laten voor gemeenten om een telmethode te kiezen die het beste aansluit bij de lokale situatie. De Kiesraad begrijpt deze keuze. Gemeenten kunnen goed inschatten welke telmethode in hun geval het best uitvoerbaar is. Ook de tot nu toe opgedane ervaring met beide telmethoden in relatie tot een betrouwbaardere uitslagvaststelling wijst niet eenduidig in de richting van een specifieke methode.⁴ Wel acht de Raad het van belang dat welke methode ook gekozen wordt, de vaststelling van de verkiezingsuitslag in alle gevallen aan dezelfde normen voldoet.

2.1. Controle van uitslagen

In dat verband vraagt de Raad uw aandacht voor de controlerende taak van het gemeentelijk stembureau. Deze gaat na of er een vermoeden is dat er fouten zijn gemaakt bij de stemopneming. Voor gemeenten die niet centraal tellen is deze taak expliciet omschreven in artikel O 9, eerste lid, van de Kieswet. Voor gemeenten die wel centraal tellen valt deze taak niet uit het conceptwetsvoorstel af te leiden. Dat zou in dezelfde bewoordingen ook niet kunnen, omdat het gemeentelijk stembureau zelf de stemopneming uitvoert. De Kiesraad acht een vergelijkbare bepaling echter wenselijk, omdat het gemeentelijk stembureau in beide situaties dezelfde controlerende rol heeft. Het zou onwenselijk zijn als eenzelfde vermoeden in de ene gemeente wel tot onderzoek leidt, en in een andere gemeente niet. De Kiesraad adviseert daarom de regelingen van de artikelen O 9 en O 25 van het conceptwetsvoorstel op dat punt te uniformeren.

De Kiesraad heeft het eerder cruciaal genoemd dat duidelijk wordt gemaakt welke vermoedens het gemeentelijk stembureau in deze beoordeling betreft en nader onderzoekt.⁵ In de toelichting geeft u aan dit niet te willen regelen omdat u vindt dat het gemeentelijk stembureau niet beperkt moet worden. Hierin blijft de Kiesraad overigens het risico zien dat gemeentelijk stembureaus op verschillende wijzen invulling gaan geven aan deze taak. Zo kan het ene gemeentelijk stembureau in een situatie een fout vermoeden, terwijl een ander gemeentelijk stembureau dat in vergelijkbare situatie niet doet. Een dergelijke afwijkende werkwijze kan het vertrouwen in het verkiezingsproces aantasten. Het verdient aanbeveling om op z'n minst in de toelichting bij het conceptwetsvoorstel voorbeelden te geven wanneer een gemeentelijk stembureau tot een nieuwe

³ Zie Reactie op adviesaanvraag over wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (brief van 21 mei 2019, te vinden op www.vng.nl), Den Haag: VNG 2019, en Reactie op adviesaanvraag over het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (brief van 16 mei 2019, te vinden op www.nvnb.nl), Zoetermeer: NVVB 2019.

⁴ Evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 23, respectievelijk 27 mei 2019 (advies van 5 augustus 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 8.

⁵ Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 1 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 6.

telling moet overgaan,⁶ of te overwegen dat hiervoor een protocol kan worden opgesteld.

3. Gevolgen voor centraal stembureaus

Gemeenten zorgen na afronding van de werkzaamheden door het gemeentelijk stembureau, dat het proces-verbaal met de gemeente-uitslag naar het centraal stembureau gaat. Het is vervolgens de taak van het centraal stembureau om de uitslagen te controleren en zo nodig opnieuw te laten vaststellen. In de gevallen waarbij niet centraal geteld is, overhandigen gemeenten tevens de handgeschreven processen-verbaal van de stembureaus. Als het gemeentelijk stembureau hierop correcties heeft aangebracht, wordt ook een zogenoemd 'corrigenum' aangeleverd. De twee telmethoden leveren een verschillende set stukken op die naar het centraal stembureau worden overgebracht.

De Kiesraad heeft beide telmethoden in beginsel eerder positief beoordeeld, zolang het centraal stembureau daarbij verzekerd is van voldoende mogelijkheden om binnen de gestelde termijn een betrouwbare uitslag te kunnen vaststellen. Daarbij is het belang genoemd van digitale telbestanden. Deze zijn mogelijk niet van alle gemeenten beschikbaar.

3.1. Digitale telbestanden

Weliswaar moeten gemeenten die van een hulpmiddel gebruikmaken een digitaal telbestand aanleveren, maar er kunnen kennelijk ook gemeenten zijn die dat niet doen. Van deze gemeenten ontvangt het centraal stembureau dan volledig handgeschreven stembureau-uitslagen. De Kiesraad wijst er nogmaals op dat er zonder digitale telbestanden minder middelen beschikbaar zijn om de betrouwbaarheid en de juistheid van de uitslagen vast te stellen. Het gebruik van digitale bestanden opent de mogelijkheden voor een nadere controle van papieren uitslagen en voor een gedetailleerde data-analyse van de juistheid van de uitslag.

De nadere controle van uitslagen kan, indien er wel digitale bestanden voorhanden zijn, bestaan uit het parallel vergelijken van de fysieke processen-verbaal met de digitale telbestanden. Uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel blijkt dat het papieren proces leidend moet zijn en er daarom geen plaats is voor het verplichten van digitale telbestanden. Een dergelijke benadering van dit uitgangspunt gaat er volgens de Kiesraad aan voorbij dat ook het papieren proces kwetsbaar is, en dat juist de parallelle inzet van digitale telbestanden vanuit beveiligingsperspectief meerwaarde heeft.⁷ Deze meerwaarde wordt door de voorgestelde procedure onvoldoende benut. Bovenal heeft dit gevolgen voor de manier waarop het centraal stembureau zich een oordeel kan vormen over de betrouwbaarheid van de uitslagen.

3.2. Controle van uitslagen

Het conceptwetsvoorstel heeft het doel om de procedure voor vaststelling van de uitslag zodanig in te richten dat fouten in uitslagen tijdig geconstateerd en

⁶ In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt nu slechts het voorbeeld genoemd van een lokale kandidaat die in een bepaald stembureau geen stemmen heeft gekregen, terwijl hij of zij in andere stembureaus in de gemeente wel veel stemmen heeft gekregen.

⁷ Tweede advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 13 mei 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 6.

gecorrigeerd kunnen worden. De Kiesraad deelt deze ambitie. In het huidige verkiezingsproces kunnen sommige fouten niet tijdig worden opgespoord en hersteld. In het beoogde proces van uitslagvaststelling moet het centraal stembureau vermoedens van fouten in de uitslagen van stembureaus of gemeentetotalen door het gemeentelijk stembureau laten onderzoeken en herstellen. Hiertoe dient het zich te baseren op de bezwaren die op de dag van stemming zijn geuit, meldingen die het centraal stembureau rechtstreeks van kiezers heeft ontvangen, of op basis van een ambtshalve controle aan de hand van een controleprotocol.

Alvorens de uitslagen ambtshalve op grote schaal gecontroleerd kunnen worden, moeten zij in een digitaal rekenhulpmiddel worden ingevoerd. Handelingen die, gezien de hoeveelheid stemcijfers van alle stembureaus, een niet te onderschatten inspanning vergen.⁸ Het centraal stembureau heeft zo'n vijf dagen de tijd om de uitslagen van alle stembureaus in te voeren, te controleren en te doen corrigeren. Door het facultatieve karakter van het centraal tellen zijn sommige van deze uitslagen de handgeschreven fysieke processen-verbaal van de stembureaus, mogelijk zelfs vergezeld van een corrigendum met aanpassingen. De werkzaamheden gemoeid met het invoeren van de gemeentetotalen en een steekproefsgewijze invoer van stembureautotalen vergt naar verwachting een inzet van 60 personen voor de duur van 2,5 dag. Deze inschatting staat nog los van de benodigde werkzaamheden voor de controle zelf.

Het proces voor vaststelling van de verkiezingsuitslag, waarvan de Raad al aangaf dat dit onder grote tijdsdruk staat,⁹ wordt daarmee nog verder onder druk gezet. Nu de daarvoor aangedragen oplossingen slechts ten dele zijn overgenomen, merkt de Kiesraad op dat deze druk alleen kan worden weggenomen door de omvang van de controlewerkzaamheden te beperken. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om alleen gemeentetotalen ambtshalve te analyseren,¹⁰ en stembureautotalen slechts naar aanleiding van meldingen. Dergelijke keuzes worden in het controleprotocol gemaakt. Sommige fouten blijven dan mogelijk buiten beeld.¹¹

Het centraal stembureau van een gemeenteraads- of provinciale statenverkiezing ervaart deze druk eveneens. Mogelijkerwijs is dat in mindere mate, maar het lijkt onwenselijk om in de ene verkiezing meer van een centraal stembureau te verwachten dan in een andere verkiezing. Bij alle verkiezingen moeten dezelfde normen gelden voor het vaststellen van een betrouwbare uitslag. De Kiesraad vindt het spijtig dat hierdoor niet volledig kan worden voldaan aan de oorspronkelijke gedachte van het conceptwetsvoorstel: het tijdig herstellen van alle fouten in de verkiezingsuitslag. Mogelijkerwijs ziet het zich hiertoe genoodzaakt

⁸ De Kiesraad heeft u daarom eerder geadviseerd om de afschaffing van de hoofdstembureaus gepaard te doen gaan met een gewaarborgde inzet van digitale hulpmiddelen. Dit advies heeft u niet overgenomen omdat het verkiezingsproces niet volledig afhankelijk kan zijn van de beschikbaarheid van digitale bestanden. Toch heeft u er eveneens niet voor gekozen om de rol van de hoofdstembureaus, als orgaan dat uitslagen van ressorterende gemeenten optelt, te handhaven.

⁹ Tweede advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 13 mei 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 10.

¹⁰ De benodigde inzet bedraagt dan 20 personen voor de duur van 2,5 dag, die deels in het weekend de invoerwerkzaamheden verrichten.

¹¹ Te denken valt aan een opvallend hoog aantal volmachtstemmen in een stembureau, een aanmerkelijk afwijkend resultaat van een bepaalde partij of kandidaat, of grote telverschillen.

door de beperkte tijd en beperkte middelen die het centraal stembureau ter beschikking staan.

3.3. *Bezwaren van kiezers*

Het centraal stembureau dient zich op basis van de processen-verbaal van de stembureaus een oordeel te vormen of er voldoende basis is om hiermee een betrouwbare uitslag vast te stellen. Hiervoor zijn naast de stemcijfers ook de genoteerde bezwaren en de wijze van afdoening daarvan door het stembureau van belang.

Het is de Kiesraad opgevallen dat deze bezwaren in de centrale telmethode door het gemeentelijk stembureau in het eigen proces-verbaal worden samengevat, en in de andere telmethode niet. Dat zou betekenen dat het centraal stembureau geen geaggregeerd overzicht krijgt per gemeente waarin de bezwaren en hun afdoening staan opgesomd. Hierboven wees de Kiesraad al op de toegenomen tijdsdruk. Het niet geaggregeerd aanleveren van deze bezwaren heeft hier eveneens invloed op. De Kiesraad adviseert daarom de regelingen van de artikelen O 15 en O 29 van het conceptwetsvoorstel te uniformeren zodat in beide telmethoden de bezwaren ingebracht op de verkiezingsdag door het gemeentelijk stembureau geaggregeerd worden in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau.

Slot

Het voornemen om gemeenten de keuze te geven welke telmethode zij toe willen passen heeft niet alleen gevolgen voor gemeenten. Ook het centraal stembureau merkt de gevolgen van deze keuze. Zo komen straks de handgeschreven originele processen-verbaal van de stembureaus naar het centraal stembureau. Dit wordt geacht zich op basis daarvan een beeld te vormen van de betrouwbaarheid van de uitslag. Zeker nu van sommige gemeenten mogelijk geen digitale telbestanden ontvangen worden, zijn de controlemogelijkheden van het centraal stembureau mogelijk beperkter dan de Kiesraad graag zou zien. De Kiesraad adviseert u om in het verdere wetgevingstraject met het bovenstaande rekening te houden.

De Kiesraad ziet centraal tellen als een volgende opmaat in de richting van een centrale elektronische telling. Het verdient daarom aanbeveling om de bevindingen van het centraal tellen in de toekomst te betrekken bij de inrichting van een (centraal) elektronisch telproces.

DE KIESRAAD,
voor deze,

(was getekend)

J.G.C. Wiebenga,
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur