



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

KIESRAAD

Datum
1 februari 2018

Ons kenmerk
2018-0000001500

Inlichtingen
mr. W.A.E. Brûheim
T 070 426 6266
F 070 751 7078

Uw kenmerk
2017-0000595075

Blad
1 van 17

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing
procedure vaststelling verkiezingsuitslag

1. Inleiding

In uw brief van 8 december 2017 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (hierna: het conceptwetsvoorstel). Dit conceptwetsvoorstel moderniseert een van de fundamentele en cruciale onderdelen van het verkiezingsproces: de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Daarnaast bevat het enkele kleinere aanpassingen in de Kieswet. De Kiesraad heeft zich bij het schrijven van dit advies beperkt tot het hoofdthema van het conceptwetsvoorstel. De overige voorstellen zijn vrijwel alle in lijn met eerdere adviezen van de Kiesraad.¹

2. Samenvatting

Dit conceptwetsvoorstel bevat een nieuwe procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. De Kiesraad onderschrijft uw wens om te komen tot een modernere, transparantere procedure, die ook voor derden controleerbaar is. De Kiesraad kan zich vinden in de voorgestelde instelling van gemeentelijk stembureaus, belast met de controle van de processen-verbaal van de stembureaus en de totstandkoming van de gemeentelijke stemresultaten. Bij gemeenteraadsverkiezingen adviseert de Kiesraad evenwel de keuze voor afzonderlijke gemeentelijk stembureaus en centraal stembureaus naast elkaar te heroverwegen. De afschaffing van de rol van de hoofdstembureaus in het proces van

¹ Kandidaten geen lid van stembureau, gemeentelijk stembureau of centraal stembureau, overlegging van een gewaarmerkt, recent uittreksel uit handelsregister bij registratie van een aanduiding, meer tijd voor centraal stembureau om na te gaan of geconstateerde verzuimen zijn hersteld, geen verplichte inlevering stempas bij verzoek om kiezerspas en verlenging van de termijn voor registratie van een aanduiding voor Eerste Kamerverkiezingen.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 17

uitslagvaststelling acht de Kiesraad een reële optie, maar alleen als daarbij verzekerd is dat centraal stembureaus binnen de wettelijke termijn op adequate wijze betrouwbare verkiezingsuitslagen kunnen blijven vaststellen. Het wetsvoorstel roept wat dit betreft nog de nodige vragen op. Vragen, waarvan de beantwoording niet in alle gevallen in de tijd kan worden geplaatst door een verwijzing naar nog tot stand te brengen lagere regelgeving. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk welke fouten het gemeentelijk stembureau wordt geacht te herstellen, wat het onderzoek van de processen-verbaal door het centraal stembureau inhoudt en op grond van welk criterium besloten kan of moet worden een pakket met stembiljetten te openen en opnieuw te tellen. Ook de praktische uitvoering van de procedure vergt volgens de Raad nog enige overdenking. Zo is de vraag waarom stembureaus hun pakken verkiezingsdocumenten en de processen-verbaal niet rechtstreeks bij het gemeentelijk stembureau kunnen brengen, of het nodig en uitvoerbaar is dat gemeenten alle handelingen in het kader van de vaststelling van de uitslag in het openbaar uitvoeren en of de Kiesraad zelf in staat zal zijn binnen de beoogde termijn zijn werkzaamheden te voltooien.

3. Vaststelling van de verkiezingsuitslag

Het conceptwetsvoorstel bevat een nieuwe procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het regelt hoe deze procedure verloopt, wie daarbij betrokken zijn en welke verantwoordelijkheden deze betrokkenen hebben; individueel, ten opzichte van elkaar en ten opzichte van derden. Het doel is om te komen tot een modernere, transparantere procedure. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een toenemende en gerechtvaardigde maatschappelijke behoefte. Technologische ontwikkelingen maken het bovendien thans voor organen die betrokken zijn bij het verkiezingsproces mogelijk om aan die behoefte tegemoet te komen, en meer rekenschap af te leggen over de wijze waarop de verkiezingsuitslag wordt vastgesteld. Sommige onderdelen van de voorgestelde procedure roepen echter ook vragen op. Bepaalde aspecten van het voorstel behoeven verduidelijking. In deze paragraaf wordt per stap de beoogde procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag behandeld. Daarbij wordt steeds eerst (schuin gedrukt) verkort het standpunt van de Kiesraad weergegeven, waarna dit wordt onderbouwd c.q. uitgewerkt.

3.1 De burgemeester

De Kiesraad adviseert te bepalen dat stembureaus hun proces-verbaal en verzegelde pakketten rechtstreeks inleveren bij het gemeentelijk stembureau. Artikel N 11 van de Kieswet bepaalt dat het stembureau zijn proces-verbaal van de stemming en de stemopneming overbrengt naar de burgemeester. Daarbij ontvangt de burgemeester – in de praktijk zal deze taak veelal zijn gemandateerd aan ambtenaren van de gemeente – ook van elk stembureau de verzegelde pakken met daarin stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen en stembiljetten.² In de meeste gemeenten zal de burgemeester op de dag van de stemming tegen middernacht (of later) het proces-verbaal en de pakken van alle stembureaus hebben ontvangen. Het conceptwetsvoorstel regelt dat hij daarna onverwijld – dus

² Vgl. de artikelen N 2 en N 9 Kieswet.

nog diezelfde avond of nacht – de processen-verbaal en pakken overbrengt naar de locatie waar het gemeentelijk stembureau de volgende dag om 10.00 uur 's ochtends zitting houdt.³ De geschetste procedure roept vragen op en kent een paar nadelen. Allereerst is niet geregeld welk orgaan verantwoordelijk is voor de beveiliging van de verkiezingsbescheiden op het moment dat de burgemeester deze naar de locatie heeft gebracht waar het gemeentelijk stembureau de volgende dag zitting houdt. Ten tweede is onduidelijk waarom het bezwaarlijk zou zijn als de verkiezingsbescheiden niet onverwijld, maar pas de volgende ochtend, naar die locatie zouden worden gebracht. Tot slot roept de voorgestelde procedure de vraag op welke meerwaarde het heeft als verkiezingsbescheiden eerst van het stemlokaal naar het gemeentehuis worden getransporteerd en daarna van het gemeentehuis naar de locatie waar het gemeentelijk stembureau de volgende dag zitting houdt. De burgemeester doet immers niets met de door hem ontvangen bescheiden.

3.2 Gemeentelijk stembureau

3.2.1. Algemeen

De Kiesraad kan zich in beginsel vinden in de instelling van gemeentelijk stembureaus en de afschaffing van de hoofdstembureaus.

Afschaffing van de rol van de hoofdstembureaus in het proces van uitslagvaststelling acht de Kiesraad een reële optie, maar alleen als daarbij verzekerd is dat centraal stembureaus binnen de wettelijke termijn op adequate wijze betrouwbare verkiezingsuitslagen kunnen blijven vaststellen.

De Raad kan zich voorts vinden in de instelling van gemeentelijke stembureaus met belangrijke taken in het proces van uitslagvaststelling. Wel wordt geadviseerd om de keuze voor afzonderlijke gemeentelijk stembureaus naast de centraal stembureaus bij gemeenteraads- en eilandsraadsverkiezingen te heroverwegen. Het is de Raad niet op voorhand duidelijk waarom er in het conceptwetsvoorstel voor gekozen is bij de genoemde verkiezingen het gemeentelijk stembureau niet tevens te belasten met de taken van het centraal stembureau. Het naast elkaar voortbestaan van deze beide organen draagt in zijn ogen niet bij aan de transparantie van de vaststelling van de verkiezingsuitslag en komt onnodig bureaucratisch voor. In de huidige procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag bij gemeenteraadsverkiezingen en eilandsraadsverkiezingen treedt het hoofdstembureau tevens als centraal stembureau op.⁴

3.2.2 Samenstelling en benoemingstermijn

De Kiesraad adviseert ook de benoeming van zittende volksvertegenwoordigers als lid van het stembureau, gemeentelijk stembureau of centraal stembureau niet toe te staan.

De vaststelling van de verkiezingsuitslag is een ketenverantwoordelijkheid. Met u wordt het onwenselijk gevonden dat iemand binnen deze keten op twee posities zit, bijvoorbeeld als iemand zowel stembureau lid als lid van het gemeentelijk

³ Art. N 11 lid 2 conceptwetsvoorstel.

⁴ Art. E 7 jo. E 11 lid 5 en Ya 13 Kieswet.

stembureau is. Dan zou hij immers zijn eigen werk controleren, hetgeen twijfels kan doen rijzen over de mate waarin iemand onbevooroordeeld en objectief handelt. In dit licht wordt, aanvullend op eerdere advisering van de Raad op dit punt⁵, uw aandacht gevraagd voor de positie van zittende volksvertegenwoordigers. Uiteindelijk beslist de volksvertegenwoordiging in oude samenstelling over de vaststelling van de uitslag. Ook zij zouden binnen het verkiezingsproces hun eigen werk niet moeten beoordelen. De in het conceptwetsvoorstel opgenomen regeling staat er echter niet aan in de weg dat een lid van het vertegenwoordigend orgaan wordt benoemd tot lid van het stembureau, gemeentelijk stembureau of centraal stembureau.⁶ In dat geval zullen, in het bijzonder bij gemeenteraadsverkiezingen, de zittende volksvertegenwoordigers zich in het geloofsbriefonderzoek een oordeel moeten vormen over het verloop van een verkiezing en de vaststelling van de verkiezingsuitslag, terwijl zij daar zelf bij betrokken waren.

De Kiesraad adviseert te verduidelijken of iemand bij een gecombineerde stemming gelijktijdig lid kan zijn van twee (of meer) gemeentelijk stembureaus.

In het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat het college van burgemeester en wethouders voor de verkiezing van elk vertegenwoordigend orgaan een afzonderlijk gemeentelijk stembureau instelt.⁷ Bijvoorbeeld een gemeentelijk stembureau voor de verkiezing van de leden van provinciale staten en een gemeentelijk stembureau voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Elk gemeentelijk stembureau bestaat uit vijf leden, waaronder een voorzitter en een ondervoorzitter. Het gemeentelijk stembureau hoeft niet voor elke verkiezing anders te zijn samengesteld;⁸ al mag degene die lid is van het centraal stembureau niet tevens lid zijn van het gemeentelijk stembureau voor dezelfde verkiezing.⁹ De Kiesraad begrijpt hieruit dat de burgemeester dus (plaatsvervangend) lid kan zijn van het gemeentelijk stembureau, behalve bij gemeenteraadsverkiezingen.¹⁰ Met betrekking tot gecombineerde stemmingen roept de toelichting bij het conceptwetsvoorstel echter nog wel de vraag op of de personele samenstelling van het gemeentelijk stembureau voor de verkiezing van de leden van provinciale staten kan overeenkomen met die van het gemeentelijk stembureau voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het waterschap waarin de gemeente is gelegen. De Kiesraad ziet op voorhand geen reden waarom dat niet het geval zou kunnen zijn. Mogelijk zou een dergelijke personele unie voor de uitvoering van de te verrichten werkzaamheden zelfs voordelen kunnen hebben.

De Kiesraad adviseert het lidmaatschap van het gemeentelijk stembureau van rechtswege te laten eindigen nadat over de toelating van alle gekozenen is beslist.

Het conceptwetsvoorstel bepaalt dat de leden van een gemeentelijk stembureau voor vier kalenderjaren worden benoemd.¹¹ Dat lijkt in tegenspraak met het uitgangspunt dat voor elk vertegenwoordigend orgaan een afzonderlijk gemeentelijk

⁵ Advies van de Kiesraad d.d. 22 januari 2008, § 4, p. 8, <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2008/01/22/advies-hulp-aan-kiezers-in-het-stemlokaal>.

⁶ Een voorwaarde hiervoor is wel dat het betreffende lid niet opnieuw verkiesbaar is.

⁷ Art. E 5 lid 1 conceptwetsvoorstel.

⁸ Concept MvT, artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel F, p. 21.

⁹ Art. E 4 lid 2 onder b conceptwetsvoorstel.

¹⁰ Bij gemeenteraadsverkiezingen is de burgemeester voorzitter van het centraal stembureau; vgl. art. E 12 lid 2 conceptwetsvoorstel.

¹¹ Art. E 6 lid 4 conceptwetsvoorstel.

stembureau wordt ingesteld.¹² Aangezien de rol van het gemeentelijk stembureau is uitgespeeld nadat is beslist over de toelating van de gekozen leden, is het niet nodig deze leden voor vier kalenderjaren te benoemen.

3.2.3 Werkwijze

De Kiesraad adviseert regels voor de werkwijze van het gemeentelijk stembureau hoofdzakelijk in de Kieswet vast te leggen.

Het conceptwetsvoorstel bevat een bepaling die het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vast te stellen over de werkwijze van gemeentelijk stembureaus.¹³ Het stellen van regels over de schorsing en hervatting van de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau, kan daarin door de regering worden gedelegeerd aan de minister.¹⁴ De Kiesraad hecht eraan dat gemeentelijk stembureaus hun taken straks in onafhankelijkheid kunnen uitvoeren. Het is daarvoor belangrijk dat precies wordt beschreven wat van gemeentelijk stembureaus wordt verwacht. Transparantie draagt alleen bij aan het (behoud van) vertrouwen in het verkiezingsproces als gemeentelijk stembureaus allemaal op dezelfde wijze te werk gaan en bij vergelijkbare vraagstukken tot gelijke conclusies komen. Dit moet ook voor bij de openbare zitting van de (gemeentelijke) stembureaus aanwezige burgers zowel kenbaar als waarneembaar zijn. Ook de acceptatie van een verkiezingsuitslag hangt in belangrijke mate samen met de overtuiging dat die uitslag op een rechtmatige wijze tot stand is gekomen.

De Kiesraad adviseert imperatief en limitatief in de Kieswet voor te schrijven in welke gevallen het gemeentelijk stembureau vermeende fouten onderzoekt en geconstateerde fouten corrigeert.

Het gemeentelijk stembureau krijgt onder andere tot taak de juistheid van de stemopneming door de stembureaus te onderzoeken.¹⁵ Daartoe controleert, en corrigeert het waar nodig, wat de stembureaus hebben vastgesteld. Het begrip 'juistheid' roept evenwel vragen op. Tot op heden is de inrichting van het verkiezingsproces er voornamelijk op gericht geweest tot een correcte vaststelling van de zetelverdeling te komen. Alleen als er een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling tussen de lijsten, kan het centraal stembureau beslissen tot het houden van een hertelling.¹⁶ Het conceptwetsvoorstel biedt een oplossing voor situaties waarin de correcte vaststelling van de zetelverdeling wordt bemoeilijkt, omdat het proces-verbaal van een stembureau moeilijk leesbaar is of daarop optelfouten of verschrijvingen voorkomen. De Kiesraad kan zich vinden in de gekozen oplossing, maar stelt ook voor de onderzoeksbevoegdheid van het gemeentelijk stembureau hiertoe te beperken.

De doelstelling van het conceptwetsvoorstel kan evenwel ook breder worden opgevat, namelijk: het voorkomen van fouten als zodanig (inclusief telfouten). In het algemene deel van de concepttoelichting wordt gesteld dat een kiezer 'aan het

¹² Art. E 5 lid 1 conceptwetsvoorstel.

¹³ Art. E 7 conceptwetsvoorstel.

¹⁴ Art. O 1 lid 5 conceptwetsvoorstel.

¹⁵ Art. O 3 lid 1 conceptwetsvoorstel.

¹⁶ Art. P 21 lid 1 Kieswet. Zie ook: Handelingen TK 18 april 1989, 68^e vergadering, p. 5864.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 17

verkeerde adres' is, als hij zich bij het gemeentelijk stembureau erover beklaagt dat zijn stem niet is terug te vinden in het proces-verbaal van het stembureau waar hij zijn stem heeft uitgebracht. Hoewel dit bezwaar de juistheid van de stemopneming betreft, is het kennelijk niet uw bedoeling dat het gemeentelijk stembureau op deze grond een onderzoek instelt. Dat blijkt echter niet duidelijk uit de conceptwettekst en de bijbehorende toelichting. De Raad adviseert u dit in de toelichting te expliciteren.

Een andere hiermee verwante vraag is of het gemeentelijk stembureau een onderzoek moet instellen als een proces-verbaal leesbaar en mathematisch juist is, maar om een andere reden opvalt. Bijvoorbeeld als in een stemlokaal opvallend veel kiezers op één kandidaat hebben gestemd; veel meer dan in andere stemlokalen in dezelfde gemeente. Of als een kandidaat in de hele gemeente goed scoort, maar in één stembureau minder (terwijl de kandidaat die boven hem staat daar juist opvallend beter scoort). Niet duidelijk is of, en zo ja wanneer, een dergelijke afwijking voor het gemeentelijk stembureau een grond oplevert om de juistheid van de stemopneming te onderzoeken. De Kiesraad acht het cruciaal dat die duidelijkheid er wel komt. Anders bestaat het risico dat er verschil van inzicht ontstaat over de bevoegd- en verantwoordelijkheden van gemeentelijk stembureaus bij kiezers, politieke partijen, gemeentelijk stembureaus en het centraal stembureau. Een niet uniforme werkwijze van gemeentelijk stembureaus kan dan het vertrouwen in het verkiezingsproces juist aantasten.

Er kan zich nog een andere situatie voordoen. Men zou verwachten dat het totaal aantal getelde stempassen, kiezerspassen en volmachten gelijk is aan het totaal aantal getelde stembiljetten. Meestal is dat zo, maar niet altijd, zo leert het verleden. Soms zijn die verschillen verklaarbaar, bijvoorbeeld omdat gezien is dat een kiezer zijn stembiljet niet in de stembus heeft gedeponneerd, of een kiezer zijn stempas bij het stembureau heeft achtergelaten zonder zijn stembiljet in ontvangst te nemen. De meeste telverschillen kan het stembureau in de praktijk echter niet verklaren. Mogelijk is er dan ergens een telfout gemaakt, maar het kan ook zijn dat de stemopneming juist is verlopen en er tijdens de stemming iets is voorgevallen dat aan de aandacht van het stembureau is ontsnapt. Tot op heden is steeds aangenomen dat deze telverschillen in de praktijk uitmiddelen over de verschillende partijen en kandidaten en daarmee geen invloed hebben op de verkiezingsuitslag. De procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag zou onuitvoerbaar zijn, als elk onverklaarbaar telverschil tot een nieuwe opneming van verkiezingsbescheiden zou leiden. De Kiesraad adviseert u om deze reden de controle op de juistheid van telverschillen uit te zonderen van de werkzaamheden van de gemeentelijke stembureaus.

De Kiesraad adviseert het gemeentelijk stembureau gelegenheid te bieden om zijn openbare zitting voor te bereiden.

Een van de in het conceptwetsvoorstel voorziene maatregelen om de vaststelling van de verkiezingsuitslag transparanter te maken, is dat alle handelingen die het gemeentelijk stembureau verricht openbaar moeten zijn.¹⁷ Een dag na de stemming houdt het gemeentelijk stembureau om 10.00 uur 's ochtends een openbare zitting

¹⁷ Art. O 1 lid 1 conceptwetsvoorstel.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 17

waarin het de processen-verbaal van de stembureaus onderzoekt,¹⁸ een eventueel daaruit voortvloeiende nieuwe stemopneming uitvoert¹⁹ en de stemtotalen binnen de gemeente vaststelt.²⁰ In gemeenten met meer stembureaus kan de zitting van het gemeentelijk stembureau enkele dagen in beslag nemen.

Het conceptwetsvoorstel gaat er vanuit dat het gemeentelijk stembureau zijn openbare zitting niet voorbereidt en dat alle werkzaamheden vanaf 10.00 uur de dag na de dag van stemming in het openbaar worden uitgevoerd, inclusief het onderzoek van de processen-verbaal en het berekenen van de stemtotalen binnen de gemeente. Dit roept enkele praktische vragen op. Is het tijdstip van 10.00 uur niet te vroeg? Zou het gemeentelijk stembureau niet meer tijd moeten worden gegund ter voorbereiding van de openbare zitting? Wat is het beoogde doel van die zitting? Hoe kan het werkproces van een gemeentelijk stembureau zodanig worden ingericht dat de uitvoering van dit onderzoek te volgen is voor de hierbij aanwezige kiezers? Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat kiezers ook aanwezig kunnen zijn als het gemeentelijk stembureau de stemaantallen invoert in de computer? Welke consequenties heeft dit voor de locatie waar het gemeentelijk stembureau zitting houdt? De Kiesraad wijst erop dat op het moment dat het gemeentelijk stembureau zijn taken vervult, de processen-verbaal van de stembureaus nog niet openbaar zijn. Kiezers kunnen op dat moment dus niet zelf nagaan of deze goed leesbaar zijn of optelfouten bevatten. Kiezers kunnen tijdens de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau kortom niet controleren of het gemeentelijk stembureau de stemtotalen correct heeft vastgesteld. Dat kunnen zij pas als het gemeentelijk stembureau zijn werkzaamheden heeft afgerond en de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau en de stembureaus openbaar zijn gemaakt. Mochten kiezers op dat moment constateren dat het gemeentelijk stembureau een fout ten onrechte niet heeft hersteld, dan kunnen zij hiervan melding maken bij het centraal stembureau.²¹

Alles afwegende, komt de Kiesraad tot de conclusie dat de verplichting voor het gemeentelijk stembureau om al zijn taken in de openbaarheid uit te voeren, de uitvoering onnodig complex maakt en weinig bijdraagt aan de beoogde transparantie. Geadviseerd wordt dan ook om de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau in twee delen op te knippen. In het eerste deel kan het gemeentelijk stembureau melden welke pakken het op basis van zijn onderzoek wil openen, en ter plekke – in de openbaarheid – een nieuwe telling uitvoeren. Dit veronderstelt dat het gemeentelijk stembureau voldoende tijd heeft om de openbare zitting voor te bereiden. Daarna kan de zitting geschorst worden, zodat het gemeentelijk stembureau de gelegenheid krijgt om de totalen op gemeentelijk niveau uit te rekenen. Vervolgens kan het gemeentelijk stembureau in het tweede deel deze totalen in een openbare zitting vaststellen en bekendmaken. De openbare zitting wordt daarmee korter en voor kiezers beter te volgen. Tegelijkertijd doet dit voorstel niets af aan de transparantie van de werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau.

¹⁸ Art. O 1 lid 3 jo. O 3 lid 1 conceptwetsvoorstel.

¹⁹ Art. O 1 lid 3 jo. O 3 lid 2 conceptwetsvoorstel.

²⁰ Art. O 1 lid 3 jo. O 4 conceptwetsvoorstel.

²¹ Art. P 1b lid 2 conceptwetsvoorstel.

De Kiesraad adviseert duidelijker te beschrijven wie geacht wordt wat te doen met de ingediende bezwaren en met welk doel.

Nadat alle werkzaamheden zijn beëindigd, maakt het gemeentelijk stembureau daarvan een proces-verbaal op.²² In dit proces-verbaal kan worden opgenomen: of het gemeentelijk stembureau aanleiding heeft gezien een of meer pakken te openen, wat daarvoor de aanleiding was en welke processen-verbaal uiteindelijk zijn gecorrigeerd. De Kiesraad begrijpt uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel dat de inhoud van de correcties al blijkt uit de processen-verbaal van de stembureaus en daarom niet ook in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau hoeft te worden vermeld. De Raad ondersteunt deze zienswijze, omdat daarmee dubbel werk, mogelijke misverstanden en overschrijffouten worden voorkomen.

Het gemeentelijk stembureau wordt daarnaast evenwel ook belast met de verslaglegging van alle bezwaren die bij de stembureaus zijn ingediend.²³ In de praktijk bestaat een grote diversiteit in het soort bezwaren dat kiesgerechtigden bij stembureaus kunnen indienen. Uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel blijkt niet of gelijksoortige bezwaren door het gemeentelijk stembureau geclusterd mogen worden, zo dit al mogelijk is. Evenmin is duidelijk of het gemeentelijk stembureau ook in zijn verslag moet noteren hoe het stembureau met de bezwaren is omgegaan.²⁴ Nog belangrijker is echter de vraag met welk doel het gemeentelijk stembureau verslag doet van de bezwaren die bij de stembureaus zijn ingediend. De processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau en alle stembureaus gaan naar het centraal stembureau. Mogelijk wordt er in het conceptwetsvoorstel vanuit gegaan dat op deze manier gewaarborgd is dat het centraal stembureau kennis neemt van alle bij de stembureaus ingediende bezwaren, omdat het centraal stembureau in beginsel uit mag gaan van de juistheid van het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (en bijgevolg de processen-verbaal van individuele stembureaus niet inziet). De toelichting is op dit punt niet duidelijk. Zie daarover ook paragraaf 3.5.2 van dit advies.

3.2.4 Locatie

De Kiesraad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op enkele praktische aspecten betreffende de uitvoering van de werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau

Het merendeel van de opmerkingen in dit advies over het conceptwetsvoorstel, betreffen de technische aspecten ervan: de inrichting van de procedure, voorwaarden, verantwoordelijkheden, bevoegdheidsverdeling, enzovoorts. Maar naast deze technische aspecten, zijn ook de praktische aspecten voor de uitvoeringspraktijk van belang. Die blijven in het conceptwetsvoorstel enigszins onderbelicht. Nu al is het voor de colleges van burgemeester en wethouders niet altijd gemakkelijk om voldoende mensen te vinden die bereid en geschikt zijn voor het stembureau lidmaatschap. Weliswaar hoeven er bij elke verkiezing slechts vijf personen als lid van het gemeentelijk stembureau te worden benoemd, maar deze moeten wel bereid zijn twee tot soms wel vijf dagen achtereen vrijwilligerswerk te

²² Art. O 6 lid 1 conceptwetsvoorstel.

²³ Art. O 4 lid 4 conceptwetsvoorstel.

²⁴ Art. N 10 lid 1 conceptwetsvoorstel.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
9 van 17

doen. En die periode wordt nog langer als het centraal stembureau het gemeentelijk stembureau vraagt om alsnog, of opnieuw, onderzoek te doen naar de stemopneming door één of meer stembureaus.

Een ander praktisch aspect waaraan in het conceptwetsvoorstel betrekkelijk weinig aandacht is gegeven, betreft de aanwijzing van een locatie voor het gemeentelijk stembureau door het college van burgemeester en wethouders.²⁵ Die locatie moet groot genoeg zijn om alle verkiezingsbescheiden beveiligd op te slaan, de processen-verbaal van de stembureaus te onderzoeken, zo nodig opnieuw tot een stemopneming over te gaan en vast te stellen hoeveel stemmen er in de gemeente op elke kandidaat en elke lijst zijn uitgebracht. Werkzaamheden, waarvan bovendien niet op voorhand precies te zeggen is hoeveel tijd die in beslag zullen nemen. Ook het aspect beveiliging is hierbij overigens nog een belangrijk punt van aandacht. Bovendien gaat het conceptwetsvoorstel er vanuit dat dit alles gebeurt in aanwezigheid, of in elk geval de mogelijkheid daartoe, van kiesgerechtigden. De Kiesraad verzoekt u in de memorie van toelichting nader in te gaan op deze punten.

De Kiesraad adviseert een regeling te treffen voor het geval bij een gecombineerde stemming stembescheiden bij het verkeerde gemeentelijk stembureau terechtkomen. Bij een gecombineerde stemming kunnen er verkiezingsbescheiden door elkaar geraken. Als een kiezer een stembiljet in een verkeerde stembus deponert, zal dit doorgaans door het stembureau ontdekt en gecorrigeerd worden bij het opnemen van de stemmen. Desalniettemin zijn er situaties voorstelbaar waarin verkiezingsbescheiden bij gecombineerde stemmingen toch bij het verkeerde gemeentelijk stembureau terechtkomen. Bijvoorbeeld als het stembureau de fout niet heeft opgemerkt of zelf een vergissing begaat bij het inpakken van verkiezingsbescheiden. Ook is het mogelijk dat een pakket verkiezingsbescheiden naar het verkeerde gemeentelijk stembureau wordt overgebracht. Uit het conceptwetsvoorstel blijkt niet hoe de verkiezingsbescheiden in deze situaties bij het juiste gemeentelijk stembureau komen en wie daarvoor verantwoordelijk is. Evenmin wordt duidelijk of een dergelijk incident het gemeentelijk stembureau aanleiding moet geven om de juistheid van de uitkomsten van de stemming zoals vastgesteld door het betreffende stembureau nader te verifiëren en zo nodig aan te passen.

3.3 Openbaarmaking van de processen-verbaal

De Kiesraad geeft in overweging de verantwoordelijkheid voor het beheer van een nationale website met processen-verbaal, digitale bestanden en verkiezingsuitslagen bij de Raad te beleggen.

Nadat het gemeentelijk stembureau zijn werkzaamheden heeft afgerond, worden het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau en de pakken verkiezingsbescheiden overgebracht naar de burgemeester.²⁶ Deze is er verantwoordelijk voor dat op dat moment de processen-verbaal van de stembureaus en het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar worden gemaakt. Heeft het gemeentelijk stembureau gebruikgemaakt van software, dan worden ook de elektronische

²⁵ Art. E 5 lid 3 conceptwetsvoorstel.

²⁶ Art. O 7 conceptwetsvoorstel.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
10 van 17

bestanden die daaruit voortkomen op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt.²⁷ Hoewel de uitwerking hiervan op een later moment bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, wordt op de inhoud daarvan in het algemene deel van de toelichting bij het conceptwetsvoorstel enigszins vooruitgelopen.²⁸ Daar staat dat het de bedoeling is dat de bestanden zowel op de website van de gemeente als ook op een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheerde website worden geüpload. De Kiesraad geeft u in overweging de verantwoordelijkheid voor het beheer van een nationale website bij de Raad te beleggen. De Kiesraad heeft een onafhankelijke positie en verstrekt op dit moment al informatie over verkiezingen, inclusief verkiezingsuitslagen. Dit, op basis van de informatie waarover de Raad al beschikt ingevolge de Databank Verkiezingsuitslagen die bij de Raad in beheer is. Daar komt dan nog bij dat de Raad als centraal stembureau voor de verkiezingen van de leden van de Eerste en Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europees Parlement toch al de beschikking zal moeten krijgen van de elektronische bestanden met daarop de gemeentelijke uitslagen.

3.4 De BES-eilanden

De Kiesraad adviseert om de gezaghebbers in het Caribische deel van Nederland te verplichten de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau en de stembureaus op hun eiland langs elektronische weg naar het centraal stembureau te sturen.

Bij nationale verkiezingen zijn er drie gemeentelijk stembureaus waarvan het centraal stembureau het proces-verbaal niet op papier kan ontvangen; het betreft de gemeentelijk stembureaus op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.²⁹ Het conceptwetsvoorstel bevat geen ontheffing voor de gezaghebber van deze plicht.³⁰ Wel wordt in de memorie van toelichting melding gemaakt van het voornemen het centraal stembureau te vragen de betreffende documenten zelf te downloaden van de verschillende websites van deze openbare lichamen.³¹ Aan dat voornemen kleven een aantal nadelen. Een procedure waarin het centraal stembureau de documenten die het nodig heeft om de officiële verkiezingsuitslag vast te stellen zelf moet opzoeken, is niet in lijn met de verhouding zoals die tussen het gemeentelijk stembureau en het centraal stembureau bestaat. Daar komt bij dat het centraal stembureau geen digitale bestanden zal ontvangen om de inhoud van het gedownloadte bestand daarmee te vergelijken. Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) wordt op de BES-eilanden immers niet gebruikt. Het heeft de voorkeur van de Kiesraad als deze gemeentelijk stembureaus deze stukken langs elektronische weg naar het centraal stembureau toesturen, zoals hoofdstembureau 20 (Bonaire) dat ook al doet.

3.5 Het centraal stembureau

3.5.1 Positie

²⁷ Art. O 8 lid 1 conceptwetsvoorstel.

²⁸ Concept MvT § 2.1.3 onder b, p. 8.

²⁹ Art. O 8 lid 3 conceptwetsvoorstel.

³⁰ Vgl. de artikelen Ya 1 en Ya 3 Kieswet.

³¹ Concept MvT, artikelsgewijze toelichting, artikel I onderdeel AP, p. 31.

De Kiesraad adviseert in de Kieswet geen algemene regelgevende bevoegdheid tot het stellen van regels over de werkwijze van centraal stembureaus te delegeren.

Op dit moment biedt de Kieswet een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de werkwijze van de hoofdstembureaus.³² Omdat de hoofdstembureaus bij decentrale verkiezingen tevens als centraal stembureau optreden,³³ kan de regering mutatis mutandis in veel gevallen ook al regels stellen ten aanzien van de werkwijze van centraal stembureaus. Die algemene bevoegdheid bestaat nog niet ten aanzien van situaties waar de Kiesraad optreedt als centraal stembureau: bij verkiezingen van de Nederlandse leden van het Europees Parlement, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Daar komt met dit conceptwetsvoorstel evenwel een einde aan. Van de algemene bevoegdheid om regels te stellen omtrent de werkwijze van hoofdstembureaus is in het verleden echter nooit gebruik gemaakt. Dat is een groot goed. Organen die een functie vervullen binnen het verkiezingsproces, moeten hun taken in onafhankelijkheid kunnen uitvoeren (vgl. paragraaf 3.2.2 van dit advies). In het licht van het voorgaande laat zich de vraag stellen of de algemene bevoegdheid om regels te stellen over de werkwijze van centraal stembureaus daar wel bij past. De werkwijze van het centraal stembureau moet in hoofdzaak in de Kieswet worden geregeld, en is dit ook. Waar behoefte bestaat aan meer flexibiliteit, kan ten aanzien van onderdelen van de werkwijze in een specifieke delegatiebepaling worden voorzien.³⁴ Een algemene bevoegdheid aan de regering om regels te stellen over de werkwijze van centraal stembureaus lijkt dan ook niet nodig en is derhalve ongewenst.

De Kiesraad adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid te verlenen om, in uitzonderlijke situaties, een aanwijzing met betrekking tot het gebruik van digitale hulpmiddelen te geven.

Tot op heden is het gebruik van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces alleen gereguleerd voor zover het software betreft die door het centraal stembureau wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag.³⁵ De Kiesraad heeft er met instemming kennis van genomen dat in het conceptwetsvoorstel ook is voorzien in een wettelijke grondslag voor het gebruik van digitale hulpmiddelen door stembureaus en gemeentelijk stembureaus.³⁶ Eveneens nieuw is de wettelijke grondslag om in bijzondere situaties het gebruik van digitale hulpmiddelen te verbieden. Daaraan kunnen twee oorzaken ten grondslag liggen. De eerste oorzaak kan zich alleen voordoen als gebruik moet worden gemaakt van een gecertificeerd hulpmiddel en de certificering daarvan wordt ingetrokken. De tweede mogelijke oorzaak is een aanwijzing van de minister van BZK. Digitale hulpmiddelen worden meestal speciaal voor de Nederlandse situatie ontwikkeld, zodat er vaak geen alternatief digitaal hulpmiddel voor handen is. Tegelijkertijd is een taak als het vaststellen van de verkiezingsuitslag voor een verkiezing op nationaal niveau, na het wegvallen van de hoofdstembureaus, bijkans onuitvoerbaar voor het centraal stembureau zonder gebruik te maken van een digitaal hulpmiddel. Een verbod om gebruik te maken van digitale hulpmiddelen zou er daarom hoogstwaarschijnlijk toe

³² Art. E 10 Kieswet.

³³ Art. E 11 lid 3 t/m 5 Kieswet.

³⁴ Zie voor voorbeelden de artikelen P 1a en P 20 van de Kieswet.

³⁵ Art. P 1a Kieswet.

³⁶ Art. E 15 lid 1 conceptwetsvoorstel.

leiden dat de in de Kieswet gestelde termijn voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag niet wordt gehaald. De Kiesraad sluit evenwel niet uit dat de minister in sommige gevallen met een minder ingrijpende aanwijzing dan een totaalverbod op het gebruik van digitale hulpmiddelen kan volstaan en adviseert in de mogelijkheid daartoe te voorzien. Bij dit advies speelt mede een rol dat, bij gebrek aan software die in het bijzonder voor het verkiezingsproces is geschreven, de kans bestaat dat gemeentelijk en/of centraal stembureaus gebruik gaan maken van zelfgemaakte Excel-bestanden dan wel niet getoetste softwarepakketten om toch de in de Kieswet gestelde tijdslimieten te halen. Ook dat is niet zonder risico. Maar dergelijke digitale hulpmiddelen vallen, zo begrijpt de Kiesraad uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel, buiten de in de Kieswet geregelde bevoegdheid aan de minister om een aanwijzing te geven.³⁷

3.5.2 Werkwijze

De Kiesraad adviseert nader uit te werken hoe het centraal stembureau de validiteit van digitale bestanden moet verifiëren.

Het conceptwetsvoorstel wekt de suggestie dat het centraal stembureau pas met de werkzaamheden ter vaststelling en bekendmaking van de verkiezingsuitslag kan beginnen, als het van de burgemeester langs elektronische weg de digitale bestanden heeft ontvangen die het gemeentelijk stembureau bij zijn werkzaamheden met behulp van digitale hulpmiddelen heeft aangemaakt.³⁸ Het gebruik van digitale hulpmiddelen is echter facultatief. Het gemeentelijk stembureau kan ook gebruik hebben gemaakt van een rekenmachine of een spreadsheetprogramma op de computer. In een dergelijk geval zal het centraal stembureau geen digitaal bestand ontvangen en, als het zelf wel gebruik maakt van een digitaal hulpmiddel, handmatig de gegevens uit het papieren proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau moeten invoeren. Afhankelijk van het aantal gemeentelijk stembureaus dat het betreft, kan dit voor het centraal stembureau veel extra werk inhouden.

Als het gemeentelijk stembureau wel gebruik heeft gemaakt van een digitaal hulpmiddel, moet het centraal stembureau vaststellen of het dit digitale bestand op de voorgeschreven wijze heeft ontvangen.³⁹ Daarna moet het centraal stembureau nagaan of de uitkomsten die in het digitale bestand van een gemeentelijk stembureau zijn opgenomen, overeenkomen met de uitkomsten die in het papieren proces-verbaal van dit gemeentelijk stembureau staan vermeld.⁴⁰ Het conceptwetsvoorstel laat het aan het centraal stembureau over om zelf te bepalen hoe het deze controle uitvoert. De controle kan dus ook door middel van een steekproef worden uitgevoerd. De Kiesraad heeft op dit moment onvoldoende mogelijkheden om, naast alle andere werkzaamheden en controles die bij een nationale verkiezing plaatsvinden, alle getallen die voorkomen in de ontvangen digitale bestanden te verifiëren aan de hand van de papieren processen-verbaal van alle gemeentelijk stembureaus. Een steekproef zou daarvoor een uitkomst kunnen bieden. De Kiesraad vindt het daarbij van wezenlijk belang dat alle centraal stembureaus de controle op dezelfde wijze uitvoeren.

³⁷ Concept MvT, artikelsgewijze toelichting, artikel I onderdeel G, p. 22.

³⁸ Art. P 1 conceptwetsvoorstel. Zie ook art. O 8 lid 3 conceptwetsvoorstel.

³⁹ Art. P 1a conceptwetsvoorstel.

⁴⁰ Art. P 1b lid 1 conceptwetsvoorstel.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 17

De Kiesraad adviseert imperatief en limitatief in de Kieswet voor te schrijven in welke gevallen het centraal stembureau het gemeentelijk stembureau verzoekt de stemopneming opnieuw uit te voeren.

Het centraal stembureau heeft onder andere tot taak gekregen de juistheid van de uitkomsten in de processen-verbaal te controleren.⁴¹ Ook in deze bepaling van het conceptwetsvoorstel roept het begrip 'juistheid' bij de Kiesraad vragen op. Deze vragen zijn voor een deel vergelijkbaar met de vragen die de Raad bij een soortgelijke bepaling betreffende het gemeentelijk stembureau heeft gesteld. Is het bijvoorbeeld juist dat met deze bepaling wordt bedoeld dat het centraal stembureau alleen controleert of het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau leesbaar en mathematisch correct is ingevuld? Dat zou passen binnen een systeem dat gebaseerd is op ketenverantwoordelijkheid, zoals het Nederlandse kiesrecht dit nu kent. Of wordt het centraal stembureau geacht ook verantwoordelijkheid te dragen voor een ieder die hem in de keten voorging, en is bijvoorbeeld ook een opvallende verdeling van de geldig uitgebrachte stemmen of telverschillen een grond om het gemeentelijk stembureau te gelasten opnieuw een stemopneming te houden? En als dit laatste het geval is, op grond van welk criterium beslist het centraal stembureau dan tot een nieuwe stemopneming? Maakt het daarbij verschil of uit het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau blijkt dat het gemeentelijk stembureau al eerder pakken verkiezingsbescheiden heeft geopend voor een nieuwe stemopneming? Een dergelijke vergaande verantwoordelijkheid vormt een groot risico voor de uitvoerbaarheid van de regeling.

Een ander in het conceptwetsvoorstel enigszins onderbelicht gebleven aspect van de vaststelling van de verkiezingsuitslag, betreft de manier waarop het centraal stembureau moet omgaan met meldingen en klachten van kiezers. Kiezers kunnen tot vierentwintig uur voor aanvang van de openbare zitting van het centraal stembureau waarin het de verkiezingsuitslag officieel vaststelt, bij het centraal stembureau melding maken van vermeende fouten in de openbaar gemaakte en ter inzage gelegde processen-verbaal. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt niet duidelijk wat in dit verband onder een 'fout' wordt verstaan. Is de veronderstelling juist dat het hier om een mathematische onjuistheid – d.w.z. optelfouten – moet gaan die ten onrechte niet is opgemerkt door het gemeentelijk stembureau en derhalve gecorrigeerd moet worden? Of is hier een ruimere betekenis van het woord bedoeld, en kan een kiezer bij het centraal stembureau wel met succes melden dat zijn stem niet is terug te vinden in de uitslag van het stembureau waar hij de stem heeft uitgebracht. En welke functie vervult het verslag van het gemeentelijk stembureau, inhoudende een brieflezing van alle in de processen-verbaal van de stembureaus opgenomen bezwaren in dit verband? Het komt wenselijk voor op deze punten duidelijkheid te verschaffen, waarbij de Kiesraad u adviseert te kiezen voor een inperking van de mogelijkheid voor kiezers om nog bij het centraal stembureau te klagen over vermeende fouten op het niveau van de gemeentelijke stembureaus.

De Kiesraad adviseert de termijn voor het herstel van verzuimen met betrekking tot de kandidaatstelling met een dag in te korten, zodat meer tijd ontstaat ter voorbereiding op de openbare zitting van het centraal stembureau waarin wordt

⁴¹ Art. P 1b lid 1 conceptwetsvoorstel.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
14 van 17

besloten over de vaststelling van de kandidatenlijsten, de handhaving van de daarop geplaatste kandidaten en de nummering van de kandidatenlijsten.

In zijn evaluatieadvies naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2016⁴² heeft de Kiesraad gepleit voor een verruiming van de voorbereidingstijd van de openbare zitting van het centraal stembureau waarin wordt besloten over de vaststelling van de kandidatenlijsten, de handhaving van de daarop geplaatste kandidaten en de nummering van de kandidatenlijsten. De Raad stelde daartoe voor om de termijn voor het herstel van verzuimen met betrekking tot de kandidatenlijsten met een dag in te korten. De huidige Kieswet biedt hiertoe gelegenheid tot en met de derde dag (de vrijdag) na het onderzoek van de kandidatenlijsten (de dinsdag) om 15.00 uur, waarna de openbare zitting van het centraal stembureau om 16.00 uur dient plaats te vinden. Bij de recente Tweede Kamerverkiezing is gebleken dat bij de huidige centrale kandidaatstelling de voorbereidingstijd van slechts één uur hiervoor tekort schiet. In het conceptwetsvoorstel wordt een voorstel gedaan om aan het gesignaleerde probleem tegemoet te komen. Voorgesteld wordt om niet de termijn voor het herstel van verzuimen in te korten, maar het aanvangstijdstip van de openbare zitting van het centraal stembureau enkele uren op te schuiven (19.00 uur). Dit voorstel heeft evenwel naar het oordeel van de Kiesraad een aantal nadelen. Op de eerste plaats levert dat slechts weinig extra tijd op. Ingevolge het eerdere voorstel van de Kiesraad zou het centraal stembureau de tijd krijgen om (desnoods 's nachts) door te werken ten einde een correct besluit voor te bereiden. Op de tweede plaats is 19.00 uur een ongelukkig laat tijdstip voor de bekendmaking van de uitkomsten van de openbare zitting en op de derde plaats geeft het inkorten van de verzuimherstelperiode het signaal af aan politieke partijen dat het de bedoeling is dat een kandidatenlijst in orde behoort te zijn op de dag van de kandidaatstelling (en niet eerst vier dagen daarna).

De Kiesraad adviseert de wettelijke regeling inzake hertelling aan te scherpen door het begrip 'zetelverdeling' te verduidelijken.

Het centraal stembureau kan, naast een nieuwe (beperkte) opnemings van verkiezingsbescheiden, ook besluiten tot het houden van een omvangrijke officiële hertelling.⁴³ Daarvoor moet aan twee criteria zijn voldaan. Er moet een ernstig vermoeden bestaan dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming fouten zijn gemaakt. En er moet een ernstig vermoeden bestaan dat deze fouten van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. Het woord 'zetelverdeling' in deze bepaling wordt in de praktijk verschillend uitgelegd. Op basis van de parlementaire geschiedenis,⁴⁴ de systematiek van de Kieswet⁴⁵ en de jurisprudentie,⁴⁶ gaat de Kiesraad er vanuit dat dit begrip ziet op de toewijzing van zetels aan lijsten. Dat is echter nergens expliciet neergelegd. Met name bij lokale verkiezingen voelen centraal stembureaus dan ook wel eens druk om ook tot een hertelling te besluiten als beweerdelijke fouten van invloed zouden kunnen zijn op de toewijzing van zetels aan kandidaten. Die interpretatie zou bij omvangrijke verkiezingen tot onwerkbare

⁴² Advies Kiesraad van 30 mei 2017, <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2017/06/02/evaluatieadvies-tweede-kamerverkiezing-2017>.

⁴³ Art. P 21 conceptwetsvoorstel.

⁴⁴ Kamerstukken II 1988/89, 20264, 8, p. 69-70.

⁴⁵ Paragraaf 2 van hoofdstuk P heet 'de zetelverdeling' en heeft alleen betrekking op de verdeling van zetels tussen lijsten; niet (ook) op de toewijzing van deze zetels aan kandidaten.

⁴⁶ ARRvS 26 april 1990, nr. R03.90.2406/Sp 133.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
15 van 17

toestanden kunnen leiden. Het komt de Kiesraad van belang voor dit te voorkomen, hetgeen kan door in de Begripsbepalingen van de Kieswet (par. 1 van hoofdstuk A van Afdeling I) een definitie op te nemen van het begrip 'zetelverdeling'. Een andere mogelijkheid is de tekst van artikel P 21, eerste lid, van de Kieswet in vorenbedoelde zin aan te passen.

3.6 Het vertegenwoordigend orgaan

De Kiesraad adviseert de Tweede Kamer voldoende tijd te geven voor haar geloofsbrievenonderzoek.

Hoewel het tijdsbestek waarbinnen een verkiezingsuitslag moet worden vastgesteld door het conceptwetsvoorstel wordt verruimd, voorziet de Kiesraad dat er weinig tijd overblijft voor het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden om zich, op basis van de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus en stembureaus, een oordeel te vormen over het verloop van de stemming en de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Hoeveel tijd het centraal stembureau nodig heeft voor het ambtshalve en naar aanleiding van meldingen van kiezers onderzoeken van de processen-verbaal is niet op voorhand te zeggen. Veel hangt af van de vraag wat de wetgever dienaangaande van het centraal stembureau verwacht. Daarover bestaat op dit moment onvoldoende duidelijkheid. Maar het omgaan met meldingen, onderzoeken, het wachten op eventuele nieuwe teluitslagen door gemeentelijk stembureaus, het in de verkiezingssoftware invoeren van gegevens die door een gemeentelijk stembureau alleen op papier zijn aangeleverd, kosten extra tijd. In het conceptwetsvoorstel wordt er vanuit gegaan dat het centraal stembureau op een vrijdag, zaterdag of zondag de verkiezingsuitslag vaststelt, maar dat zou in de praktijk wel eens een maandag kunnen worden. In dat geval heeft de Tweede Kamer minder dan 24 uur voor het geloofsbrievenonderzoek. Dat moet immers die dinsdag, 13 dagen na de dag van de stemming, plaatsvinden. De Kiesraad geeft u in overweging om de dag waarop de Tweede Kamer in oude samenstelling aftreedt, een of twee dagen op te schuiven. Op die manier ontstaat er ook meer ruimte voor gemeentelijk stembureaus om op verzoek van het centraal stembureau een nieuwe opname van verkiezingsbescheiden uit te voeren.

De Kiesraad adviseert nader toe te lichten welke methode moet worden gebruikt als slechts een deel van de benoemden als lid van het vertegenwoordigend orgaan kan worden toegelaten.

De kans lijkt gering dat het centraal stembureau na de invoering van de nieuwe procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag nog aanleiding zal vinden om te besluiten tot het houden van een officiële hertelling.⁴⁷ Daar staat tegenover dat het gemeentelijk stembureau, en later het centraal stembureau, in de voorbereiding van de vaststelling van de verkiezingsuitslag kan beslissen een of meer pakken te (laten) openen om de inhoud ervan opnieuw op te nemen als zij vermoeden dat er fouten zijn gemaakt. In het algemene deel van de toelichting bij het conceptwetsvoorstel staat dat het mogelijk is dat het centraal stembureau zoveel fouten constateert, dan het zich genooddaakt ziet te besluiten tot een grootschalige hertelling.⁴⁸ Hetgeen de vraag oproept wat het centraal stembureau moet doen als

⁴⁷ Art. P 21 conceptwetsvoorstel.

⁴⁸ Concept MvT, § 2.1.3, onderdeel g, p. 14.

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
16 van 17

het de verkiezingsuitslag moet vaststellen op een moment dat het nog niet alle resultaten van de nieuwe opneming van verkiezingsbescheiden door gemeentelijk stembureaus heeft ontvangen. Moet het centraal stembureau in een dergelijk geval zijn openbare zitting schorsen en op een later moment voorzetten, of moet het besluiten tot een hertelling en de verkiezingsuitslag toch voor zover mogelijk vaststellen? En als besloten wordt tot het houden van een hertelling; welke methodiek moet dan worden gebruikt om te bepalen welke kandidaten er als volksvertegenwoordiger benoemd en als lid toegelaten kunnen worden? De Kiesraad wijst erop dat gemeenteraden in het verleden in geval van een hertelling er steeds de voorkeur aan gaven om het oordeel over de toelating van alle benoemde kandidaten uit te stellen tot na de hertelling. In deze beslissing speelde onduidelijkheid over de voor partiële toelating te hanteren methodiek mee. Het komt de Kiesraad van belang voor 'de praktijk' in dezen de benodigde duidelijkheid te bieden.

4. Financiële gevolgen

De Kiesraad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van het conceptwetsvoorstel.

Het valt de Kiesraad op dat in de paragraaf over de (financiële) gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de overheid, niet wordt ingegaan op de (financiële) gevolgen die dit conceptwetsvoorstel meebrengt voor de Kiesraad. Het centraal stembureau krijgt er in dit conceptwetsvoorstel controlerende taken bij. Deze extra taken – zie hierover ook paragraaf 3.5.2 – vragen de inzet van meer mensen dan bij de huidige vaststelling van de uitslag van een verkiezing. Ook ontwikkeling en beheer of aanschaf van de benodigde digitale hulpmiddelen brengen aanzienlijke kosten voor de verkiezingsketen met zich mee. De Kiesraad verzoekt u hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

5. Inwerkingtreding

De Kiesraad adviseert u voldoende tijd te reserveren voor de invoering van een nieuwe procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

De Kiesraad onderschrijft uw wens om te komen tot een modernere, transparantere procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen, die ook voor derden controleerbaar is. Het conceptwetsvoorstel biedt daarvoor een bruikbare aanzet, maar is nog onvoldoende uitgewerkt om de consequenties ervan te kunnen overzien. Die uitwerking van de procedure mag niet aan de individuele centraal stembureaus worden overgelaten. Kiezers, kandidaten en politieke partijen hebben er recht op vooraf te weten wat de werkwijze van een stembureau, een gemeentelijk stembureau of een centraal stembureau is en op basis waarvan deze bestuursorganen tot een beslissing komen. Daarnaast hebben kiezers, kandidaten en politieke partijen de begrijpelijke en gerechtvaardigde verwachting dat alle stembureaus, gemeentelijk stembureaus en centraal stembureaus in eenzelfde situatie hetzelfde zullen handelen. Dat is een van de redenen waarom de Kieswet bestuursorganen weinig tot geen beleidsruimte laat waar het de kern van het verkiezingsproces betreft. Onder die kern vallen vraagstukken als: wie is kiesgerechtigd, onder welke voorwaarde kan een politieke partij een aanduiding registreren, wanneer is een stem geldig, maar ook op welke manier wordt de

Datum
1 februari 2018

Kenmerk
2018-0000001500

Onderdeel
Kiesraad

Blad
17 van 17

verkiezingsuitslag vastgesteld en op basis van welke criteria mogen pakken verkiezingsbescheiden geopend en opnieuw geteld worden. In de algemene toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt opgemerkt dat het uw streven is de nieuwe procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag in te voeren vóór de gecombineerde provinciale staten en waterschapsverkiezingen in maart 2019.⁴⁹ De Kiesraad begrijpt deze wens, ook vanuit de gedachte dat het vermoedelijk feitelijk niet mogelijk zal blijken om tijdig vóór deze verkiezingen nieuwe verkiezingssoftware te realiseren en dat de thans voorgestelde openbaarmaking van processen-verbaal dan van nuttige, aanvullende betekenis kan zijn. Wel plaatst de Raad vraagtekens bij de haalbaarheid van deze termijntelling. Het komt de Raad in dit verband van belang voor om de thans voorgestelde procedure ook grondig door te spreken met vertegenwoordigers uit de (gemeentelijke) uitvoeringspraktijk, ter beoordeling van de praktische implicaties van de voorstellen. Voorts resteert naast de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel nog een omvangrijke wetgevingsuitdaging, terwijl daarnaast gewezen wordt op de verschillende meer technische uitvoeringsaspecten van de nieuw voorgestelde procedure van uitslagvaststelling. De Raad wijst er in dit verband tot slot nog op dat in de 'Code of good practice in electoral matters' niet voor niets de aanbeveling voor komt om essentiële elementen in de kieswetgeving niet te wijzigen binnen een jaar voorafgaand aan een verkiezing.⁵⁰

DE KIESRAAD,
voor deze, .



J.G.C. Wiebenga,
Voorzitter



M. Bakker,
Secretaris-directeur

⁴⁹ Concept MvT § 1, p. 1.

⁵⁰ 'Code of good practice in electoral matters', 'Guidelines and explanatory report, pnt. 2b, 'Venice Commission', oktober 2002.