



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
T.a.v. Mw. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
21 mei 2019

Ons kenmerk
TRE
/U201900402

Telefoon
06 208 978 91

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Reactie op adviesaanvraag over wetsvoorstel nieuwe procedure
vaststelling verkiezingsuitslagen

Geachte mevrouw Ollongren,

Bij brief van 5 april 2019 heeft u ons ter advisering het conceptwetsvoorstel Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen voorgelegd (uw kenmerk: 2019-0000068284)(hierna: het wetsvoorstel). Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om op het wetsvoorstel te reageren.

In het onderstaande geven we eerst ons algemene standpunt over het wetsvoorstel (par. 1). Vervolgens bespreken we een aantal specifieke onderdelen van het wetsvoorstel (par. 2-10), doen we een voorstel tot wijziging van de Kieswet waar het gaat om het woonplaatsvereiste (par. 11) en plaatsen we een aantal redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel (par. 12).

Samengevat plaatsen we bij de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet de volgende kanttekeningen:

- *Algemeen:* het voorgestelde moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is niet goed gekozen. Wij adviseren om eerst de experimenten en nadere besluitvorming met betrekking tot het nieuwe stembiljet af te wachten alvorens het centraal tellen wettelijk verplicht te stellen. Tevens geven wij in overweging om ook de besluitvorming ten aanzien van het centraal elektronisch tellen van de stemmen af te wachten, omdat deze vorm van tellen een groot deel van de voorgestelde wijzigingen overbodig maakt. We blijven daarnaast graag in gesprek met u over hoe het digitaal stemmen in de nabije toekomst gestalte kan krijgen. Tot slot is het onwenselijk om het wetsvoorstel juist voor het eerst bij een Tweede Kamerverkiezing inwerking te laten treden.

- *Facultatieve regeling*: gemeenten zouden een eigen afwegingsvrijheid moeten hebben om al dan niet over te gaan op centraal tellen. Wij adviseren om het centraal tellen facultatief te regelen.
- *Samenstelling gemeentelijk stembureau (GSB)*: er is geen speciale aandacht voor het aanwijzen van bepaalde functiegroepen ten behoeve van de samenstelling van het GSB. Wij verzoeken nader te bezien of het nodig is een verplichting op te nemen om voor de samenstelling van het GSB bepaalde functiegroepen aan te wijzen.
- *Stembureauleden*: we pleiten voor een onbelaste vergoeding van stembureauleden, zodat het aantrekkelijker wordt om stembureaulid te zijn.
- *Aanvangstijdstip zitting GSB*: gemeenten zouden niet alleen bij de Provinciale Staten/Waterschapsverkiezingen, maar bij *alle* verkiezingen de vrijheid moeten hebben om met het centraal tellen op de tweede dag na de stemming te beginnen. Wij adviseren om dit voor alle verkiezingen te regelen.
- *Werkzaamheden tijdens de centrale stemopneming*: wij adviseren de door het GSB aangewezen tellers zelfstandig te laten beoordelen of een stem blanco of ongeldig is. Ook adviseren wij om het voorschrift te schrappen dat het GSB bij telverschillen waarvoor het stembureau geen sluitende verklaring heeft gegeven, de stempassen, volmachten en kiezerspassen opnieuw moet tellen.
- *Vervoer stembescheiden na afloop van de centrale stemopneming*: wij adviseren het voorschrift dat zowel de pakken als de transportbox moeten worden verzegeld, aan te passen: een enkele verzegeling is voldoende.
- *Controleprotocollen van de Kiesraad*: wij kunnen in principe instemmen met het werken met door de Kiesraad op te stellen controleprotocollen. Wel adviseren wij gemeenten te betrekken bij de opstelling van de protocollen. Tevens adviseren wij de termijn waarbinnen protocollen bekend worden gemaakt (één dag voor de stemming), aan te passen naar een moment dat valt binnen de dag van kandidaatstelling tot maximaal vier weken voor de stemming.
- *Actieve openbaarmaking processen-verbaal (pv's) van de stembureaus en GSB*: wij achten het uitvoeren van een visuele controle door de burgemeester van de ingescande pv's niet noodzakelijk en niet werkbaar. Ook achten wij het niet noodzakelijk dat de bestanden met ingescande pv's van een elektronische handtekening door de burgemeester worden voorzien. Dit geldt ook voor de elektronische handtekening die de burgemeester, voor zover van toepassing, moet zetten in het bestand met de door digitale hulpmiddelen gegenereerde uitkomsten van de stemopneming op gemeenteniveau. Tot slot verzoeken wij u om te heroverwegen of alle voorgeschreven manieren van elektronische openbaarmaking van de pv's/bestanden strikt noodzakelijk zijn.
- *Overdracht pv's naar het CSB*: wij adviseren om de verplichting om de pv's onverwijld fysiek naar het CSB te brengen te heroverwegen. Het is overbodig en te belastend voor gemeenten om reeds op voorhand een fysieke overdracht van alle pv's voor alle gemeenten voor te schrijven. Indien dit voorschrift wordt gehandhaafd, adviseren wij een hardheidsclausule in de wet op te nemen voor bijzondere omstandigheden waaronder het onmogelijk is om 'onverwijld' de fysieke pv's naar het CSB te brengen.
- *Opnieuw tellen door het GSB*: het eventueel opnieuw tellen van de stemmen door het GSB moet goed uitvoerbaar zijn. Bovendien dient duidelijk te zijn in welke gevallen het GSB daadwerkelijk tot een nieuwe telling moet overgaan. We verzoeken te overleggen of hiervoor richtlijnen kunnen worden gegeven.

Voorts gaan wij in het kader van artikel 2 Financiële-verhoudingswet graag in overleg met u over de compensatie aan gemeenten voor de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel.

Vooraf merken we nog op dat, zoals u ook in uw brief van 5 april jl. hebt aangegeven, een eerdere versie van dit wetsvoorstel in 2017 in consultatie is gebracht. Op de toen voorgenomen wetsaanpassing hebben wij bij brief van 30 januari 2018 (ons kenmerk: TRE/U201800049) gereageerd. U hebt naar aanleiding van onze opmerkingen het wetsvoorstel deels aangepast. Niettemin is daarmee niet aan een aantal belangrijke bezwaren tegemoet gekomen. Wij gaan hierop in onze reactie nader in. Voorts zullen we, voor zover dat aan de orde is, in het onderstaande ook andere punten uit ons advies uit 2018 herhalen.

1. Algemeen: context, moment van inwerkingtreding en financiële gevolgen

Het wetsvoorstel bevat ten aanzien van de procedure van de vaststelling van de verkiezingsuitslag een aantal fundamentele wijzigingen van de Kieswet, waarmee wordt beoogd het proces van het berekenen en vaststellen van de verkiezingsuitslag te verbeteren. Het doel van het wetsvoorstel is het telproces betrouwbaarder, transparanter en dus beter controleerbaar te laten verlopen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de centrale stemopneming, waarmee gemeenten sinds 2013 hebben kunnen experimenteren, in de Kieswet vast te leggen. In de tweede plaats worden een aantal wijzigingen voorgesteld in het proces van controle van de uitslagvaststelling door het centraal stembureau (hierna: CSB). Zoals ook in onze eerdere reactie gemeld, hebben wij er veel waardering voor dat u in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van maart 2017 aanleiding heeft gezien het proces dat leidt tot de verkiezingsuitslag aan te passen en daarbij ook onze voorstellen in aanmerking heeft genomen. De aangekondigde verbeteringen kunnen op zichzelf ten goede komen aan een transparant, controleerbaar en integer verkiezingsproces en in het bijzonder aan het proces van vaststelling van de verkiezingsuitslag. Niettemin plaatsen wij de nodige kanttekeningen bij het wetsvoorstel, wij gaan daarop in de volgende paragrafen in.

Voorts merken wij op dat de memorie van toelichting geen enkele context biedt waarbinnen het wetsvoorstel moet worden gelezen. Er wordt geen relatie gelegd met een aantal andere ontwikkelingen die spelen op het vlak van verkiezingen en knelpunten die in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen naar voren zijn gekomen. Vooral over de introductie van een nieuw stembiljet en het elektronisch tellen daarvan zwijgt de memorie van toelichting. In uw Kamerbrief van 15 juni 2018 (kenmerk: 2018-0000351964) is weliswaar het tijdpad aangegeven waarbinnen de introductie van een nieuw stembiljet kan worden voorzien en wanneer en onder welke voorwaarde de weg vrijstaat voor het centraal elektronisch tellen van dat biljet. En u heeft aan de Tweede Kamer bij brief van 9 mei 2019 (kenmerk: 2019-0000162661) concrete voorstellen gedaan voor een nieuw stembiljet. Zoals u bekend zal zijn, pleiten wij al lange tijd voor de introductie op korte termijn van een nieuw model stembiljet dat bovendien ook elektronisch kan worden geteld. Met een nieuw stembiljet kan het telproces sneller, beter en gemakkelijker worden uitgevoerd. Wij juichen de brief van 9 mei 2019 op zichzelf dan ook toe. Maar de vraag rijst waarom er niet voor is gekozen om de voorgestelde wijzigingen gelijktijdig door te voeren met de introductie van het nieuwe stembiljet. Zowel het centraal tellen als het werken met een nieuw model stembiljet vergt veel van de organisatie van verkiezingen binnen een gemeente. Het ligt in de rede om beide grote wijzigingen in het verkiezingsproces samen te nemen, zodat gemeenten maar eenmaal hun werkwijze en proces daarop hoeven aan te passen.

Wij adviseren daarom om eerst de experimenten en nadere besluitvorming met betrekking tot het nieuwe stembiljet af te wachten alvorens het centraal tellen wettelijk verplicht te stellen. Het zou daarbij goed zijn het tijdpad van invoering van het nieuwe stembiljet te heroverwegen.

In het verlengde hiervan geven wij in overweging om ook de besluitvorming ten aanzien van het centraal elektronisch tellen van de stemmen af te wachten alvorens het handmatig centraal tellen wettelijk in te voeren. Immers, wanneer de stemmen centraal elektronisch kunnen worden geteld, zal een groot deel van de voorgestelde wijzigingen niet meer opgaan. Het is in onze ogen niet verstandig om op dit moment fundamentele wijzigingen in het verkiezingsproces door te voeren, terwijl het maar zeer de vraag is of deze een lange levensduur zullen hebben. De wijzigingen leveren een forse extra belasting van gemeenten op: indien de kans reëel aanwezig is dat binnen enkele *verkiezingsjaren* voor een andere systematiek van uitslagvaststelling wordt gekozen, dient een dergelijke extra belasting te worden voorkomen. Wij hebben er ook al eerder op aangedrongen haast te maken met het elektronisch tellen van de stemmen. Wij adviseren daarom nadrukkelijk af te wege of het noodzakelijk is dat het handmatig centraal tellen van de stemmen überhaupt wordt ingevoerd.

Er wordt ingezet op invoering van het wetsvoorstel voor de Tweede Kamerverkiezing in 2021. Het is de vraag of het wenselijk is om een dergelijke omvangrijke wetswijziging – met de daarbij komende organisatorische gevolgen en risico's voor gemeenten - door te voeren voor de verkiezing met, historisch gezien, één van de hoogste opkomsten en ook de daarbij horende aandacht en druk van buitenaf. Als het wetsvoorstel al wet moet worden (zie hiervoor), is het beter om de invoering naar een andere verkiezing op te schuiven.

Het centraal elektronisch tellen van de stemmen is een goede vernieuwing van het verkiezingsproces. We vinden het echter van belang dat er daarnaast ook op andere onderdelen wordt toegewerkt naar een digitaal verkiezingsproces en het verkiezingsproces daarmee meebeweegt met de tijden waarin we leven. Nagedacht dient te blijven worden over hoe het digitaal stemmen in de nabije toekomst gestalte kan krijgen. Het is relevant het wetsvoorstel ook in deze context te bezien. We blijven hierover graag met u in gesprek.

Zoals gezegd, levert het wetsvoorstel een forse extra belasting van gemeenten op. Bovendien blijkt uit de evaluaties van de experimenten die tot nog toe zijn gehouden dat een aantal gemeenten aanzienlijke extra kosten maken voor het centraal tellen. Ook de voorlopige evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen (hierna: PS/WS-verkiezingen) laat dit beeld zien. De vergoeding die gemeenten voor de organisatie van het centraal tellen krijgen, is lang niet altijd kostendekkend. Wij gaan, gelet op artikel 2 Financiële-verhoudingswet, graag in overleg met u over de compensatie die gemeenten voor de uitvoeringskosten moeten krijgen.

2. Een facultatieve regeling voor centraal tellen

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen het centraal tellen van de stemmen wettelijk verplicht te stellen voor alle gemeenten en voor alle verkiezingen. Deze keuze wordt gemaakt, nadat gemeenten sinds 2013 konden experimenteren met centraal tellen. Voorafgaand aan de verkiezingen op 20 maart 2019 hebben gemeenten mondjesmaat meegedaan aan de experimenten. Pas bij de verkiezingen op 20 maart 2019 heeft een relatief grote groep gemeenten – 76 in aantal – meegedaan met het experiment. Ook bij de verkiezingen op 23 mei 2019 zal een groot aantal gemeenten deelnemen aan het experiment. Het experiment zal, zoals gebruikelijk, worden geëvalueerd en de evaluatie zal later dit jaar beschikbaar zijn. Het verbaast ons dat de evaluatie van de experimenten in maart en mei van dit jaar niet is afgewacht voordat dit wetsvoorstel in consultatie is gegaan. Zeker nu bij de verkiezingen van dit jaar verreweg de grootste groep gemeenten deelneemt aan het experiment, had dat wel in de lijn der verwachting gelegen. Wij willen hieraan niet de conclusie verbinden dat de resultaten en ervaringen van gemeenten bij deze experimenten niet meer van invloed zijn op de beoordeling van de wenselijkheid en noodzaak van dit wetsvoorstel. Maar wij vragen ons wel af welke waarde deze evaluatie voor de regering in het wetstraject nog heeft.

Op ons verzoek heeft uw ministerie ons de *voorlopige* resultaten van de evaluatie van de experimenten tijdens de afgelopen PS/WS-verkiezingen vertrouwelijk beschikbaar gesteld. We betrekken deze bij ons advies. Wij adviseren om de definitieve resultaten van deze experimenten zorgvuldig mee te wegen in dit wetstraject en het wetsvoorstel naar aanleiding daarvan zo nodig aan te passen.

De evaluaties die tot nu toe van de experimenten zijn verschenen, wijzen uit dat de ervaringen met centraal tellen doorgaans positief zijn en daarom wordt voorgesteld om deze wijze van stemopneming in de Kieswet vast te leggen (MvT, p. 1, 7). Ook uit de voorlopige evaluatie van de PS/WS-verkiezingen blijkt dat het verloop van de centrale stemopneming door veel gemeenten (71%) als (zeer) goed is beoordeeld. Dat de experimenten op zichzelf goed zijn verlopen, betekent echter niet dat de deelnemende gemeenten het centraal tellen zonder uitzondering een wenselijke organisatievorm vinden en dat (de meerderheid van de) gemeenten vinden (vindt) dat het centraal tellen zou moeten worden ingevoerd. Zo blijkt uit de voorlopige evaluatie van de PS/WS-verkiezingen dat maar ongeveer de helft van de gemeenten (45%) zou adviseren om weer mee te doen met de centrale stemopneming.

Op basis van de voor- en nadelen die aan het centraal tellen zijn verbonden maken gemeenten een afweging om al dan niet voor deze vorm van tellen te kiezen.

Uit een rondvraag onder gemeenten, blijkt dat zij de volgende voordelen zien:

- ontlasting van de stembureauleden op de verkiezingsdag, omdat het tellen van de stemmen per kandidaat niet meer op de verkiezingsavond hoeft te gebeuren;
- de inzet van extra tellers op de verkiezingsavond is niet nodig;
- de mogelijkheid om met een 'frisse ploeg' mensen de dag na de verkiezing de stemmen te tellen, zodat de kans op fouten bij het tellen kleiner wordt;
- heldere structuur en processen, d.w.z. één centrale tellocatie met goede faciliteiten waar een goede regie op het telproces kan worden gehouden en het tellen rustiger verloopt;
- kwaliteitsverbetering van het verkiezingsproces en van de processen-verbaal;
- de mogelijkheid om de processen-verbaal op dezelfde locatie in te voeren als waar de stemmen worden geteld;
- meer transparantie van het telproces.

Gemeenten zien de volgende nadelen:

- grotere belasting van de gemeentelijke organisatie in de voorbereiding en de uitvoering, omdat centraal tellen een extra tijdsbeslag vergt bovenop de organisatie van de verkiezingsdag;
- bij gemeenten die ook hoofdstembureau (hierna: HSB)/CSB zijn, levert centraal tellen erg veel tijdsdruk op en maakt dit tot een intensief proces;
- het is lastig zo niet onmogelijk om een geschikte locatie te vinden die bovendien betaalbaar is;
- grote logistieke beveiligingsrisico's rondom de opslag en het vervoer van stembiljetten;
- omvangrijke logistieke operatie;
- het werven en opleiden van extra mensen voor het centraal tellen;
- het is lastig om voldoende tellers te krijgen die vrijwillig dan wel tegen een (beperkte) onkostenvergoeding kunnen worden ingezet
- er wordt geen efficiencywinst bereikt, omdat het tellen op de verkiezingsdag bijvoorbeeld vanwege de hoge opkomst (in bepaalde stembureaus) alsnog relatief lang duurt, en omdat het gemeentelijk stembureau (hierna: GSB) de stembescheiden na afronding van het centraal tellen opnieuw moet inpakken en verzegelen;
- gebrek aan eigenaarschap bij de stembureauleden die de voorlopige telling op de verkiezingsdag uitvoeren ("het tellen wordt toch morgen nog een keer gedaan") met als gevolg dat de kans op fouten toeneemt;
- aanzienlijke extra kosten (voor huur van de locatie, inventaris, personeel, beveiliging, ICT, transport, catering) waarvoor de vergoeding van het ministerie van BZK niet kostendekkend is

Er is sprake van een divers beeld onder gemeenten als het gaat om de afweging die zij hebben gemaakt om al dan niet met het experiment mee te doen. Sommige gemeenten hebben de voordelen zwaarder laten wegen en zijn enthousiast over centraal tellen. Andere gemeenten hebben gelet op de daaraan verbonden nadelen ervoor gekozen niet of niet meer aan het experiment mee te doen. De specifieke situatie binnen de gemeente speelt bij die keuze een belangrijke rol. Deze wordt deels ingegeven door de gemeentegrootte (zoals de kosten). Ook uit de voorlopige evaluatie van de PS/WS-verkiezingen blijkt dat er grote verschillen zijn tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten als het gaat om de organisatie (o.a. wijze van transport, opslag en beveiliging, volgen van instructie) en kosten van het centraal tellen. Maar niet alleen de gemeentegrootte is bepalend voor het bestaan van voor- of nadelen en de gemaakte afweging. Zo kan bijvoorbeeld het niet kunnen krijgen van voldoende tellers of het niet hebben van een geschikte locatie in zowel grote als middelgrote en kleine gemeenten een probleem vormen.

In het wetsvoorstel worden slechts enkele nadelen genoemd en worden deze te gemakkelijk terzijde geschoven (MvT, p. 7 en 16). Bovendien wordt in de memorie onvoldoende inzicht gegeven in de uitvoeringsconsequenties, in het bijzonder voor de benodigde bezetting/organisatie, tijd en financiën. Zoals gezegd, zijn dit wel belangrijke factoren voor de afweging welke werkwijze wenselijk is. Die afweging kan, gelet op de verschillen tussen gemeenten, het beste lokaal worden gemaakt.

Daarnaast betwijfelen sommige gemeenten of het doel van centraal tellen - het telproces ten opzichte van de huidige telprocedure transparanter, beter controleerbaar en betrouwbaarder maken – daadwerkelijk wordt bereikt. Niet alle gemeenten ervaren dat sprake is van een transparanter proces. Deze gemeenten wijzen er daarnaast op dat er weliswaar evaluaties met ervaringen van gemeenten zijn geweest, maar dat er geen objectief onderzoek is gedaan om na te gaan of het proces inderdaad transparanter en betrouwbaarder dan de huidige situatie is (er is geen nulmeting verricht). Zo is niet vastgesteld hoeveel fouten er in het huidige telproces worden gemaakt, waardoor ook niet kan worden vastgesteld dat het centraal tellen daadwerkelijk minder fouten oplevert en dus een betrouwbaarder uitslag oplevert. Wat betreft transparantie is het weliswaar zo dat het telproces voor belangstellenden toegankelijker is wanneer dat op één locatie wordt uitgevoerd, maar ook bij het centraal tellen is het, zeker bij grote gemeenten, voor belangstellenden onmogelijk om de gehele telling te overzien. Ook het feit dat er volgens het wetsvoorstel binnen een gemeente op meerdere 'centrale' locaties kan worden geteld, doet afbreuk aan de veronderstelde transparantie. De vraag is dan ook of bij centraal tellen niet sprake is van een schijntransparantie- en betrouwbaarheid. Mede om deze redenen hebben deze gemeenten ervan af gezien (nog eens) mee te doen aan het experiment. Gelet op de grote uitvoeringsconsequenties (in tijd, organisatie en kosten) van dit wetsvoorstel strekt het tot aanbeveling om eerst beter te onderzoeken of het doel van dit wetsvoorstel daadwerkelijk wordt bereikt alvorens het centraal tellen wettelijk verplicht te stellen.

Gelet op het voorgaande adviseren wij om het centraal tellen niet wettelijk verplicht te stellen. Gemeenten zouden een eigen afwegingsvrijheid moeten hebben om al dan niet over te gaan op centraal tellen. Bij de afweging om centraal te tellen spelen immers factoren een rol die voornamelijk afhankelijk zijn van de specifieke situatie binnen de gemeente en die de bestuurlijke keuze bepalen. Het behoort dan ook tot de autonomie van gemeenten om te beslissen om al dan niet centraal te gaan tellen. Wij dringen er daarom op aan om het centraal tellen, als dit al zou moeten worden ingevoerd (zie hiervoor par. 1) facultatief te regelen.

3. Instelling en samenstelling van het GSB

In onze reactie op de vorige versie van het wetsvoorstel verzochten wij u in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan het feit waarom voor een GSB is gekozen en niet voor uitbreiding van taken van het HSB. U heeft hieraan gehoor gegeven door een passage op te nemen over het opheffen van de HSB's (MvT, par 2.5.3). Wij kunnen hiermee instemmen. Het wetsvoorstel kan door de introductie van het GSB al tot verbetering van het telproces komen en biedt in de vervolgfase meer mogelijkheden om eventuele fouten te corrigeren. Het HSB voegt dan weinig meer toe.

Ook de bepaling over de benoeming van leden van het GSB is aangepast. De benoeming is niet langer voor vier jaar, maar eindigt van rechtswege als over de toelating van de gekozenen is beslist (MvT, par. 2.4.2.4a). Hierdoor is ons bezwaar dat een benoeming voor vier jaar niet handig is vanwege personele wisselingen, weggenomen.

In het vorige wetsvoorstel was voorgesteld om als er meerdere verkiezingen tegelijkertijd plaatsvinden, voor iedere verkiezing een apart GSB in te stellen, ieder met zijn eigen leden. Bovendien zou er, als een gemeente in meer waterschappen ligt, voor de verkiezing van het algemeen bestuur voor ieder waterschap een apart GSB komen. Wij stelden voor in ieder geval de personele samenstelling hetzelfde te houden en aan het college van B en W over te laten of er formeel één of meer GSB's moeten komen.

Het nu voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat als er meerdere verkiezingen tegelijkertijd plaatsvinden niet voor iedere verkiezing een apart GSB hoeft te worden ingesteld. Het wordt aan het college overgelaten of er formeel één of meer GSB's moeten komen (MvT, par. 2.4.2.4a). Hiermee is aan ons voorstel voldaan.

Over het lidmaatschap van het GSB biedt het huidige voorstel voor artikel E 4 jo E 7 meer duidelijkheid. Niet alleen kandidaten voor de desbetreffende verkiezing zijn uitgesloten van het lidmaatschap, ook zittende leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden mogen geen zitting nemen in het GSB. Dit geldt ook voor het stembureau (artikel E 4) en het centraal stembureau (artikel E 15). Bovendien is het nu duidelijk dat kandidaten noch zittende leden lid kunnen zijn van een centraal stembureau (artikel E 15). Dit is logisch. Ten eerste zal een aantal zittende leden ook kandidaat zijn voor de betreffende verkiezingen. Ten tweede gelden voor zittende leden dezelfde argumenten als voor kandidaat-leden. Elke schijn van verstrengeling van persoonlijke belangen moet worden voorkomen. Het is dan ook goed dat deze omissie in het vorige wetsvoorstel is hersteld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op ons verzoek ook aandacht voor de positie van kandidaat-wethouders als het gaat om het lidmaatschap van een stembureau. Het enkele feit dat iemand politiek actief is, sluit hem of haar nog niet uit van het lidmaatschap. Dit geldt ook voor een wethouder of kandidaat-wethouder. Deze kunnen dus wel lid zijn van een stembureau, mits ze niet tevens kandidaat-lid zijn voor de desbetreffende verkiezing.

Er is geen speciale aandacht voor het aanwijzen van bepaalde functiegroepen ten behoeve van de samenstelling van het GSB. Dat zou in het wetsvoorstel zelf moeten gebeuren, omdat artikel E 9 (dit was in de vorige versie van het wetsvoorstel artikel E 7) nu bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels kunnen worden gesteld over de werkwijze van het GSB en het nationaal briefstembureau. Artikel E 7 van de vorige versie bepaalde dat bij amvb ook regels konden worden gesteld over de inrichting en samenstelling, maar dit is nu in het wetsvoorstel zelf geregeld. Wij verzoeken dan ook nader te bezien of het nodig is een verplichting op te nemen om voor de samenstelling van het GSB bepaalde functiegroepen aan te wijzen.

Wat betreft de vergoeding van stembureauleden en tellers merken wij op dat deze belast is. Dit weerhoudt mensen ervan om zich aan te melden als stembureaulid. De vergoeding zou dan ook onbelast moeten zijn. Wij pleiten er dan ook voor hiervoor een regeling te treffen.

4. *Aanvangstijdstip zitting GSB*

Het is goed te constateren dat het wetsvoorstel niet langer een aanvangstijdstip voor de zitting van het GSB op de dag na stemming voorschrijft. In de vorige versie van voorstel stond dat de zitting van het GSB de dag na stemming aanvangt om 10.00 uur, nu staat er alleen nog 'de dag na stemming' (artikel O 1 lid 1).

In het voorgestelde artikel O 1 lid 2 staat dat bij de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur (gecombineerde PS/WS-verkiezingen) de stemopneming op de eerste of tweede dag na de stemming aanvangt. Ook bij andere verkiezingen zou het echter mogelijk moeten zijn om met het centraal tellen niet op de eerste, maar op de tweede dag na de stemming te beginnen. Het verkiezingsteam van de gemeente, dat verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van het telproces en de uitslagberekening, bestaat in veel gemeenten uit een beperkt aantal personen. Het is maar de vraag of het altijd financieel mogelijk is om twee volledig geëquipeerde teams klaar te hebben staan. Dit betekent dat het kleine team twee volledige dagen in touw is om het proces van de vaststelling van de verkiezingsuitslag in goede banen te leiden. Het tellen van de stemmen wordt weliswaar verricht door een frisse ploeg mensen, maar het verkiezingsteam zal moeten controleren of het proces goed verloopt. Een dag rust tussen de verkiezingsdag en de dag van de stemopneming kan helpen dit proces beter te laten verlopen. Wij adviseren daarom voor alle type verkiezingen te regelen dat de stemopneming op de eerste dag of de tweede dag na de stemming aanvangt.

5. *Werkzaamheden tijdens de centrale stemopneming, vervoer stembescheiden na afloop van de centrale stemopneming*

In het voorgestelde artikel O 9 wordt geregeld dat de door het GSB aangewezen tellers niet zelfstandig mogen beoordelen of een stem blanco of ongeldig is. Het GSB zou dit moeten doen. In de praktijk is dit moeilijk uitvoerbaar voor, met name, grote gemeenten. Om een dergelijke beoordeling uit te kunnen voeren is namelijk een GSB met veel leden nodig. Dat is niet werkbaar. Bovendien kunnen tellers worden opgeleid om deze beoordeling zelf uit te voeren. Wij adviseren dan ook om dit voorschrift aan te passen.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het GSB, bij het bestaan van verschillen tussen het door het GSB getelde aantal stembiljetten en het door het stembureau vastgestelde aantal toegelaten kiezers waarvoor het stembureau geen sluitende verklaring heeft gegeven, de stempassen, volmachten en kiezerspassen opnieuw moet tellen (artikel O 10 lid 1). Dit is een tijdrovende exercitie waarbij het GSB in de meeste gevallen niet tot een ander aantal toegelaten kiezers komt. Wij adviseren dan ook dit voorschrift te schrappen.

Volgens het voorgestelde artikel O 10 lid 3 resp. artikel O 12 worden de stembescheiden resp. de stembiljetten nadat ze zijn ingepakt, verzegeld. Ook de transportbox waarin deze pakken zitten moet op grond van het voorgestelde artikel O 13 lid 1 worden verzegeld. Een dergelijke dubbele verzegeling is onnodig. Een enkele verzegeling zou voldoende moeten zijn om te constateren of de verzegeling is verbroken. Wij adviseren om het voorschrift aan te passen.

Ten aanzien van het vervoer en de opslag van de stembescheiden voordat de centrale teling begint, wordt in de memorie van toelichting (MvT, par. 2.4.3) opgemerkt dat de daaraan verbonden risico's beheersbaar zijn. Dat geldt echter niet voor alle risico's. Zo is het feit alle ongetelde stemmen op één locatie staan, een zeer groot risico.

6. Controleprotocollen van de Kiesraad

Het wetsvoorstel schrijft voor dat indien het GSB bij het totaliseren van de resultaten op stembureauniveau digitale hulpmiddelen gebruikt, het moet controleren of de uitkomst van de stemopneming op stembureauniveau op de juiste manier door het digitale hulpmiddel is verwerkt. De Kiesraad stelt ten behoeve van deze controle een controleprotocol op (artikel O 20 lid 3). De Kiesraad stelt ook een controleprotocol op voor de controle door het CSB van de digitale bestanden met de uitkomsten van de stemopneming op gemeenteniveau (artikel P 1d). De protocollen worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het GSB en het CSB moeten het controleprotocol verplicht gebruiken. Met het oog op uniformiteit, duidelijkheid en transparantie kunnen wij in principe instemmen met het werken met een controleprotocol. Wel adviseren wij gemeenten te betrekken bij het opstellen van de protocollen.

In de memorie van toelichting staat dat om te waarborgen dat de werkwijze van het GSB en CSB transparant en controleerbaar is, wordt voorgeschreven dat de Kiesraad het controleprotocol uiterlijk op de dag vóór de stemming op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maakt. Deze termijn noch deze wijze van openbaarmaking is in de wettekst zelf niet opgenomen. Deze termijn is veel te kort. Gemeenten kunnen zich niet goed voorbereiden als de protocollen in zo'n laat stadium beschikbaar zijn. Beter is om de protocollen ruim van te voren bekend te maken. Te denken valt aan de dag van kandidaatstelling tot maximaal vier weken voor de dag van de stemming. Wij adviseren de termijn van bekendmaking van de protocollen aan gemeenten aan te passen.

7. Actieve openbaarmaking van processen-verbaal van stembureaus en GSB

Volgens de memorie van toelichting moeten de processen-verbaal (pv's) van alle individuele stembureaus en van het GSB worden gescand. De burgemeester voert een visuele controle uit van deze bestanden om te zien of de inhoud daarvan overeenkomt met die van de papieren pv's. Daarna voorziet de burgemeester de bestanden van een elektronische handtekening. De burgemeester moet vervolgens de gedigitaliseerde versies van de pv's van alle individuele stembureaus en van het GSB elektronisch openbaar maken (artikel O 21 lid 1). Daarnaast moet de burgemeester, als het GSB digitale hulpmiddelen heeft gebruikt voor de berekening van de uitslag, dat bestand met de door de programmatuur gegenereerde uitkomsten van de stemopneming op gemeenteniveau elektronisch openbaar maken. Het bestand moet worden voorzien van een elektronische handtekening van het GSB (artikel O 21 lid 4).

Wij achten het uitvoeren van de visuele controle door de burgemeester niet noodzakelijk en niet werkbaar. Over het algemeen zijn er bij gemeenten geen scanners in gebruik die de inhoud van een gescand document wijzigt. Daarom is deze visuele controle met het oog op het waarborgen van de betrouwbaarheid van de pv's overbodig. Met dit voorschrift wordt dan ook alleen maar een schijnzekerheid rondom de betrouwbaarheid van de gescande pv's gecreëerd. Bovendien vergt het inscannen van de individuele pv's van de stembureaus reeds veel extra inzet onder tijdsdruk. Het is niet uitvoerbaar dat de burgemeester vervolgens op ieder net gescande pv nog een visuele controle uitvoert. Dit strookt ook niet met het voorschrift dat de pv's 'onverwijld' elektronisch openbaar moeten worden gemaakt.

Ook bij de noodzaak om de bestanden met ingescande pv's van een elektronische handtekening door de burgemeester te laten voorzien, plaatsen wij vraagtekens. De toevoeging van deze handtekening is een extra handeling die tijd vergt, terwijl het de daadwerkelijke veiligheid en betrouwbaarheid van de bestanden niet vergroot. De handtekening van de burgemeester staat ook niet op de fysieke pv's die ter inzage worden gelegd. Het wetsvoorstel onderbouwt niet wat de toegevoegde waarde van de elektronische handtekening is op de digitale versies van de pv's. Dit is een oplossing van een probleem dat er niet is.

Wij vragen ons voorts af aan welke eisen de elektronische handtekening van de burgemeester zal moeten voldoen en hoe gemakkelijk deze handtekening is te plaatsen. Zolang dit niet bekend is, valt lastig in te schatten welke precieze impact dit zal hebben op de gemeentelijke organisatie.

Overigens blijven veel gemeenten bezwaren hebben tegen het inscannen van de pv's van het GSB, omdat dit veel extra werk met zich brengt. Het pv van het GSB beslaat immers al snel enkele honderden pagina's. Het tevens moeten inscannen van de pv's van de individuele stembureaus komt daar met dit wetsvoorstel bij en levert een extra belasting op. Dat geldt ook voor de verplichting om het door middel van digitale hulpmiddelen gegenereerde bestand met de uitkomsten op gemeentelijk niveau (incl. de uitkomsten op stembureau- en kandidaatsniveau) elektronisch openbaar te maken. Vanuit het oogpunt van transparantie en controleerbaarheid van het proces rondom de uitslagvaststelling onderschrijven wij het belang om de uitslagen elektronisch openbaar te maken. De vraag is echter of alle voorgeschreven handelingen strikt noodzakelijk zijn om het doel van transparantie en controleerbaarheid te dienen. Gemeenten worden verplicht dezelfde verkiezingsuitslagen op verschillende manieren elektronisch openbaar te maken, zij doen daarmee dubbel werk. Gemeenten waarin het GSB digitale hulpmiddelen heeft gebruikt voor de uitslagberekening, zouden er bijvoorbeeld evengoed mee kunnen volstaan om alleen de door de gebruikte hulpmiddelen gegenereerde bestanden met die uitslag op de website te zetten. Wij verzoeken u te heroverwegen of alle voorgeschreven manieren van elektronische openbaarmaking van de pv's/bestanden strikt noodzakelijk zijn.

8. Overdracht van processen-verbaal naar het CSB

De burgemeester moet, voor zover van toepassing, ervoor zorgen dat het bestand met de door digitale hulpmiddelen gegenereerde uitkomsten van de stemopneming op gemeenteniveau naar het CSB wordt gestuurd. De burgemeester dient dit bestand voorafgaand aan verzending van zijn elektronische handtekening te voorzien (artikel O 21 lid 4). Bij de elektronische ondertekening plaatsen wij dezelfde kanttekeningen als hiervoor in par. 7.

De burgemeester moet ook de fysieke pv's van het GSB naar het CSB overbrengen (artikel O 21 lid 3). Ons bezwaar dat alle burgemeesters zouden moeten afreizen naar Den Haag om de pv's aan de Kiesraad over te brengen is ondervangen door nu te regelen dat dit, als het om Tweede Kamerverkiezingen gaat, gebeurt door tussenkomst van de burgemeester van de gemeente waar de vergadering van Provinciale Staten wordt gehouden (artikel O 21, derde lid). Voor de provinciehoofdsteden moet de ontvangst van die gemeenten met pv's wel worden gefaciliteerd.

Niettemin zijn wij van mening dat de fysieke overdracht van de pv's niet langer verplicht moet worden gesteld. Wij hebben dit bezwaar ook geuit in onze reactie op de vorige versie van het wetsvoorstel. Op dit bezwaar is echter niet ingegaan. Wij handhaven daarom ons bezwaar en lichten dit als volgt toe. Indien het GSB digitale hulpmiddelen heeft gebruikt voor het berekenen van de uitslag op gemeenteniveau, brengt de burgemeester de betreffende bestanden met uitslaggegevens langs digitale weg over naar het CSB. Bij amvb kunnen eisen aan de digitale overdracht worden gesteld (zoals versleuteling van de te verzenden bestanden). Bovendien worden de pv's van de stembureaus en het GSB elektronisch openbaar gemaakt, door plaatsing van die gegevens op een landelijke website én de website van de gemeente. Bij amvb worden eisen gesteld aan de openbaarmaking. De digitale overdracht van uitslaggegevens én elektronische openbaarmaking van de pv's is dus met de nodige waarborgen omgeven. Wij vinden het onder deze omstandigheden voldoende, indien het CSB (in eerste instantie) op die manier van de uitslaggegevens kennis neemt. De betrouwbaarheid van het verkiezingsproces komt daardoor naar onze inschatting niet in gevaar. Doordat de pv's (tweemaal) elektronisch openbaar worden gemaakt (en tijdelijk ter inzage worden gelegd op het gemeentehuis) is er altijd een back-up van de gegevens. Bij twijfel kan het CSB bovendien contact opnemen met een gemeente en/of kan er alsnog zo snel mogelijk een fysieke overdracht door een gemeente plaatsvinden. Het is volgens ons te belastend voor gemeenten en overbodig om reeds op voorhand een fysieke overdracht voor alle gemeenten voor te schrijven.

Als wel sprake is van fysieke overdracht van pv's, is het belangrijk een hardheidsclausule in de wet op te nemen voor bijzondere omstandigheden waaronder het onmogelijk is om 'onverwijld' de fysieke pv's naar het CSB te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan extreme weersomstandigheden.

Om bovengenoemde redenen verzoeken wij u de verplichting in het wetsvoorstel om de pv's onverwijld fysiek naar het CSB over te brengen te heroverwegen.

9. Controle door het CSB, nieuwe telling door het GSB

Als het CSB vermoedt dat het pv van het GSB fouten bevat, dan beslist het dat het GSB deze vermeende fout moet onderzoeken. Het kan daarbij nodig zijn dat het GSB de verkiezingsbescheiden geheel of gedeeltelijk opnieuw telt. Het GSB moet in een (tweede) openbare zitting onderzoeken of eventuele fouten moeten worden hersteld en in die zitting de stemmen geheel of gedeeltelijk eventueel opnieuw tellen (artikel P 1e).

Voorop staat dat de verkiezingsuitslag betrouwbaar en transparant moet zijn, en dat zoveel mogelijk fouten in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden hersteld. Als het GSB tot de conclusie komt dat een nieuwe telling noodzakelijk is, moet dit wel zo zijn geregeld dat dit voor het GSB ook goed uitvoerbaar is. Vraag is bovendien wanneer het GSB daadwerkelijk tot een nieuwe telling moet overgaan. Voorkomen dient te worden dat bij geringe twijfel al tot een nieuwe telling wordt besloten. We verzoeken te overleggen of hiervoor richtlijnen kunnen worden gegeven.

10. Wijzigingen inzake stemmen in het buitenland

In het wetsvoorstel worden ook een aantal wijzigingen voorgesteld in het proces van stemmen door Nederlandse kiezers in het buitenland. Wij onderschrijven het advies dat de gemeente Den Haag over deze voorgestelde wijzigingen heeft uitgebracht (d.d. 13 mei 2019, met kenmerk: pBS/2019.43).

11. Voorstel voor wijziging van artikel H7 lid 3 van de Kieswet

In onze reactie op de vorige versie van het wetsvoorstel hebben wij geadviseerd artikel H 7 lid 3 van de Kieswet aan te passen. Dit advies is, zonder enkele motivering, niet overgenomen. Daarom herhalen we ons voorstel op dit punt en lichten dit als volgt toe.

Artikel H7 lid 3 van de Kieswet bepaalt het volgende:

“Indien voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, de leden van het algemeen bestuur of de gemeenteraad op een lijst de naam voorkomt van een kandidaat die geen ingezetene is van de provincie, het waterschap, onderscheidenlijk de gemeente, dient bij de lijst te worden overgelegd een door die kandidaat ondertekende verklaring, waaruit blijkt, dat hij voornemens is zich bij benoeming onmiddellijk te vestigen in de provincie, het waterschap, onderscheidenlijk de gemeente.”

De Kieswet geeft hiermee een procedurevoorschrift voor de situatie dat een raadslid wel op de lijst wil staan, maar nog niet in de gemeente woont. De vereiste verklaring geldt als waarborg voor een inschrijving in de gemeente zodra de benoeming heeft plaatsgevonden. Het kandidaat-raadslid kan immers pas worden toegelaten tot de raad als hij aan alle vereisten voor het lidmaatschap voldoet, waaronder het ingezetenschap. Artikel V12 van de Kieswet bepaalt dat de toelating onverwijld gebeurt; in de praktijk in de laatste vergadering van de raad in oude samenstelling.

Gemeenten hebben er behoefte aan bij de kandidaatstelling ondubbelzinnig duidelijk te maken dat het voornemen van vestiging dwingender is en moet leiden tot het concreet wonen en ingeschreven staan in de BRP in de gemeente op de dag van toelating. Dit sluit ook beter aan bij de Gemeentewet waarin ervan wordt uitgegaan dat iemand zijn feitelijke woonplaats in de gemeente heeft als hij of zij staat ingeschreven in de BRP. De inschrijving geldt als rechtsvermoeden dat men zijn feitelijke woonplaats in de gemeente heeft (artikel 3 juncto artikel 10 lid 1 Gemeentewet). De

Gemeentewet stelt dus als harde eis dat iemand ingeschreven staat in de gemeente op het moment van toelating.

Om een sterker verband tussen de Gemeentewet en de Kieswet te leggen, stellen wij voor artikel H7 lid 3 van de Kieswet als volgt te wijzigen:

“...waaruit blijkt, dat hij op de dag van toelating gevestigd zal zijn in de provincie, het waterschap, onderscheidenlijk de gemeente.”

12. Redactionele opmerkingen

De voorgestelde wettekst geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende redactionele opmerkingen:

- Artikel J 35 lid 3: “alsmede de reactie van het centraal stembureau daarop” moet worden gewijzigd in “alsmede de reactie van het stembureau daarop”.
- Artikel M6 lid 2: onduidelijk is welke wijziging hier wordt voorgesteld.
- Artikel N 6: het woord “stemmen” staat een keer teveel vermeld. Vermoedelijk moet het artikel luiden: “Het stembureau stelt voor iedere lijst de som van de aantallen op de kandidaten uitgebrachte stemmen vast”.
- Artikel N 8 lid 3: dit artikellid wordt niet aangepast terwijl ook in dit artikel over “aanwezige kiezers” wordt gesproken. Wij adviseren dit te wijzigen in “aanwezige personen”.
- Artikel O 21 lid 7: voorgeschreven wordt dat “bij algemene maatregel van bestuur” nadere regels kunnen worden gesteld over de openbaarmaking van de pv’s van het GSB en de stembureaus. In artikel P 23 wordt voorgeschreven dat “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur” nadere regels kunnen worden gesteld over de elektronische openbaarmaking van het pv van het centraal stembureau. Onduidelijk is waarom hier een verschillend regelgevingsniveau wordt voorgesteld waarop nadere regels over de elektronische openbaarmaking kunnen worden vastgesteld. Het komt ons wenselijk voor dat ook in de door artikel O 21 bestreken situatie niet alleen bij amvb, maar ook bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden vastgesteld. De memorie van toelichting gaat hier overigens ook van uit (MvT, p. 62, tweede alinea). Wij adviseren daarom om artikel O 21 lid 7 te wijzigen in “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur”. Dit zou overigens ook stroken met het bepaalde in artikel P 1c waarin staat dat het CSB controleert of de digitale bestanden bedoeld in artikel O 21 lid 4 overeenkomstig de daaraan “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur” gestelde eisen zijn verzonden.
- Artikel P 20 Kieswet: in de memorie van toelichting (MvT, p. 68, onder XX Art. P. 20 Kieswet) staat dat in het nieuwe eerste lid aanvullend wordt bepaald dat de zitting van het CSB niet eerder plaatsvindt dan de achtste dag na de stemming. Deze aanvulling is echter niet in de wettekst opgenomen. Wij verzoeken dit alsnog te regelen.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft ons aanleiding tot de volgende redactionele opmerkingen:

- Een heldere tijdlijn waarin op een rij wordt gezet wanneer welke belangrijke momenten plaatsvinden mist (bijv. (tweede) zitting GSB, zitting CSB, installatie nieuw orgaan). Wij verzoeken deze alsnog op te nemen.
- p. 11, 4^e alinea: het woord "zich" kan weg.
- p. 41, onder Q: verwezen wordt naar paragraaf 4.2 voor een toelichting van doel en strekking van de nieuwe tekst. Dit moet paragraaf 4.3 zijn.
- p. 49, tweede alinea (over artikel N13): de memorie vermeldt dat "bij algemene maatregel van bestuur" nadere regels kunnen worden gesteld, terwijl in de wettekst staat dat nadere regels "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur" kunnen worden gesteld. Wij verzoeken de memorie in lijn met de wettekst te brengen.
- p. 62, onder Artikelen O22 en O23: volgens de memorie is "het college van burgemeester en wethouders" verantwoordelijk voor de bewaring en vernietiging van de verzegelde pakken. Dit moet de burgemeester zijn.
- p. 62, onder Artikelen O24 en 25: de memorie vermeldt dat "bij algemene maatregel van bestuur" voorschriften kunnen worden gegeven, terwijl de wettekst spreekt over "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur". Wij verzoeken de memorie in lijn met de wettekst te brengen.
- Sint-Maarten en Sint-Eustatius worden consequent met koppelteken geschreven, terwijl in de wettekst geen koppelteken wordt gebruikt. Wij verzoeken in de memorie het koppelteken weg te laten.

Wij verzoeken u om bovenstaande punten bij de behandeling van dit wetsvoorstel te betrekken.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Algemeen directeur

