

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Boerhaavelaan 14
2713 HX Zoetermeer

Postadres

Postbus 79
2700 AB Zoetermeer

Kantoor 079 361 77 47

E-mail nvvb@nvvb.nl

Website www.nvvb.nl

Onderwerp: Reactie op adviesaanvraag over het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen

Inlichtingen bij	Veerle Hessels
Datum	16 mei 2019
Ons kenmerk	2019-048
Uw kenmerk	2019-0000068284

Geachte mevrouw Ollongren,

Graag gaan wij, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB), in op uw adviesaanvraag over het conceptwetsvoorstel 'nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen' (uw kenmerk: 2019-0000068284) (hierna: het wetsvoorstel).

Allereerst willen wij aangeven dat wij vanzelfsprekend positief staan tegenover ieder voorstel om te komen tot een transparant, controleerbaar en integer verkiezingsproces. Vandaar spreken wij onze waardering uit dat u een aantal van onze aanbevelingen na aanleiding van de adviesaanvraag over het wetsvoorstel 'aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag' (ons kenmerk: B2018-006) in aanmerking heeft genomen. Echter zijn een aantal bezwaren niet aangepast, hier gaan wij in deze reactie nader op in.

Daarnaast zijn er enkele nieuwe adviezen, waarvan wij een facultatieve regeling om centraal te tellen alvast willen benadrukken. Gemeenten moeten een eigen keuze kunnen maken om al dan niet gebruik te maken van centrale stemopneming, tenzij dit direct gecombineerd wordt met de invoering van een nieuw stembiljet en elektronisch tellen van de stemmen. De meningen en ervaringen van gemeenten over de centrale stemopneming sec lopen sterk uiteen, zoals later in deze reactie zal blijken. Wij kunnen ons daarom namens gemeenten niet eenduidig positief dan wel negatief uitlaten over dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Onze reactie is onder andere tot stand gekomen door de inbreng van gemeenten en afgestemd met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Ook is er gebruik gemaakt van de uitkomsten van de conceptevaluatie van het experiment centrale stemopneming (hierna: de evaluatie), deze is op ons verzoek door het ministerie van BZK op voorhand met ons gedeeld. Wij spreken ons ongenoegen uit over de ongelukkige tijdskeuze van de adviesaanvraag. Graag hadden wij in het advies gebruik gemaakt van de definitieve evaluatie, waarbij naast de bevindingen van de deelnemende gemeenten aan het experiment centrale stemopneming bij de provinciale staten en waterschapsverkiezingen ook de ervaringen tijdens de Europese Verkiezingen waren meegenomen. Dit zorgt ervoor dat er vragentekens worden gezet bij de waarde van deze evaluatie voor de regering in het wetstraject.

Bank NL86INGB0000491717

Btw NL806203845B01

Kvk 40482707

Context wetsvoorstel – nieuw stembiljet en elektronisch tellen

Allereerst merken wij op dat de memorie van toelichting een context mist waarbinnen het wetsvoorstel gelezen moet worden. Zo wordt er geen verband gelegd met een aantal andere ontwikkelingen die momenteel spelen op het verkiezingsgebied, te noemen de introductie van een nieuw stembiljet en het elektronisch tellen. De NVVB pleit al lange tijd voor de invoering van een nieuw stembiljet dat tevens elektronisch te tellen is. Wij onderschrijven dan ook uw Kamerbrief van 15 juni 2018 (uw kenmerk: 2018-0000351964) en uw concrete voorstellen ten aanzien van een nieuw model stembiljet, maar enkele kanttekeningen zijn noodzakelijk. Zo vragen wij ons af waarom de keuze is gemaakt om de introductie van een nieuw stembiljet te scheiden van centraal en elektronisch tellen. De voorgestelde wijzingen vragen veel van de verkiezingsorganisatie van gemeenten. Wij adviseren om deze grote wijzingen in het verkiezingsproces aan elkaar te verbinden, zodat gemeenten maar eenmaal hun werkwijze en proces daarop hoeven aan te passen. Daarvoor is het noodzakelijk om eerst de experimenten en besluitvorming met betrekking tot een nieuw model stembiljet en vooral ook elektronisch tellen af te wachten alvorens centraal tellen wettelijk te verplichten. Het zou bemoedigend zijn als door u de ambitie om in de nabije toekomst te gaan experimenteren met een digitaal verkiezingsproces zou worden toegevoegd aan de context.

Indien het wetsvoorstel ondanks ons advies in de huidige vorm toch doorgang vindt, raden wij het ten zeerste af om de invoering van de centrale stemopneming bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 in werking te laten treden. Deze verkiezingen staan doorgaans bekend om de hoogste opkomsten en veel (media)aandacht. Dit zal, in combinatie met de verzwarende van de organisatorische taak van gemeenten, leiden tot onnodige risico's.

In deze reactie gaan wij graag ook nader in op een vijftal kanttekeningen die wij stellen bij de voorgestelde wijzigingen in de Kieswet als gevolg van het wetsvoorstel:

1. Een facultatief karakter voor centraal tellen
2. Wijzigingen met betrekking tot het gemeentelijk stembureau
3. Controleprotocollen voor GSB en CSB
4. Wijzigingen met betrekking tot de processen-verbaal
5. Overige opmerkingen

1. Een facultatief karakter voor centraal tellen

Sinds 2013 kunnen gemeenten op grond van de Tijdelijke experimentenwet experimenteren met centrale stemopneming. Het aantal deelnemende gemeenten is in de afgelopen jaren echter klein geweest. Pas bij de afgelopen verkiezingen op 20 maart 2019 heeft een grotere groep meegedaan met centraal tellen, het ging hierbij om 76 van de 355 gemeenten. Ook bij de verkiezingen op 23 mei zullen gemeenten mee doen.

Het wetsvoorstel is voornemens het centraal tellen van stemmen wettelijk verplicht te stellen voor alle gemeenten en voor alle verkiezingen. Dit is onverstandig, gezien de zeer uiteenlopende ervaringen en meningen van gemeenten. Waar sommige gemeenten positief zijn en voordelen als ontlastend van de stembureauleden, transparantie en een 'frisse ploeg' noemen, zijn andere gemeenten negatief over het centraal tellen. Zij benoemen een grotere belasting van de gemeentelijke organisatie, moeite met het vinden van voldoende tellers en de hogere kosten als nadelen. Om te zien hoe de voor- en nadelen zich tot elkaar verhouden

hebben wij tezamen met de VNG een rondvraag uitgezet. De antwoorden van de gemeenten worden hieronder weergegeven.

Voordelen:

- 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.

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 (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 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 locatie, inventaris, personeel, beveiliging, ICT, transport) waarvoor de vergoeding van het ministerie van BZK niet kostendekkend is.

De afwegingen tussen de voor- en nadelen zijn tevens terug te zien in de concept-evaluatie van het experiment centrale stemopneming tijdens de afgelopen Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen (hierna: PS/WS-verkiezingen). Het is goed te lezen dat een groot deel van de deelnemende gemeenten (71%) het verloop van het centraal tellen als (zeer) positief heeft ervaren. Ook geeft 74% van de gemeenten aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat het experiment het telproces betrouwbaarder maakt. Maar daarentegen zou slechts 45% van de gemeenten adviseren om weer mee te doen met centraal tellen. Meer dan de helft van de deelnemende gemeenten stelt dus dat de voordelen hiermee niet opwegen tegen de nadelen en dat, ondanks het positieve verloop en toenemende betrouwbaarheid, centrale stemopneming niet per definitie de wenselijke organisatievorm is. Althans niet als wettelijke verplichting.

Daarnaast wordt er in het wetsvoorstel een belangrijk punt vergeten, namelijk dat het onvoldoende bewezen is wat centrale stemopneming daadwerkelijk oplevert. Er hebben evaluaties plaatsgevonden bij de deelnemende gemeenten aan het experiment, maar er ontbreekt een nulmeting en een objectief onderzoek dat heeft aangetoond dat door middel van centraal tellen het verkiezingsproces betrouwbaarder, transparanter en beter controleerbaar wordt. Doordat een onderzoek ontbreekt naar de hoeveelheid fouten in het huidige telproces, kunnen we nu niet vaststellen dat centraal tellen een meer betrouwbare uitslag met minder fouten oplevert. Daarnaast lijkt het of de transparantie van het telproces door de centrale stemopneming toeneemt doordat de telling op een centrale plek plaatsvindt, maar ook hier zijn noemenswaardige verschillen tussen gemeenten. Vooral bij de grotere gemeenten is het voor belangstellenden onmogelijk om de gehele telling te overzien, de 'operatie' is hier te groots en complex voor. Daarnaast is er in het wetsvoorstel opgenomen dat de centrale telling op meerdere locaties plaats mag vinden, wat ook de veronderstelde transparantie vermindert.

Tevens delen wij hierbij de berichten vanuit gemeenten over de grote meerkosten die de organisatie van een centrale stemopneming met zich meebrengt. De financiële bijdrage die door u verstrekt werd aan de deelnemers van het experiment blijkt vaak niet kostendekkend. Dit beeld zien wij eveneens terug in de evaluatie van de PS/WS-verkiezingen. Hoe groter de gemeenten, hoe sneller de meerkosten stijgen. In de memorie van toelicht staat nergens vermeld hoe de vergoeding in de toekomst zal worden bepaald en betaald.

Zoals uit bovenstaande informatie blijkt lijkt het wetsvoorstel vast te hangen in een web van voor- en nadelen. Bij de ene gemeente wordt de keuze gemaakt de voordelen zwaarder te laten wegen dan de nadelen, terwijl een andere gemeente anders besluit. Wij zijn er voorstander van om deze keuze bij de gemeenten zelf te laten. De afweging tussen de voor- en nadelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid zolang een betrouwbaar, controleerbaar en integer verkiezingsproces centraal blijft staan. Wij adviseren dan ook om het centraal tellen niet wettelijk verplicht maar facultatief te stellen.

2. Wijzigingen met betrekking tot het gemeentelijk stembureau

Aangaande de aanstelling van een gemeentelijk stembureau (hierna: GBS) in plaats van het hoofdstembureau (hierna: HSB) hadden wij in onze reactie op het vorige wetsvoorstel enkele kanttekeningen. Zo was er in het wetsvoorstel opgenomen dat voor de verkiezing van elk vertegenwoordigend orgaan een GSB moest worden ingesteld. In het geval van gecombineerde verkiezingen zou dit betekenen dat er meerdere GSB's nodig zijn. Wij voorzagen onnodige problemen op het gebied van bezetting en logistiek en vroegen ons af of het niet voldoende zou zijn om één GSB in te stellen dat de diverse uitslagen van de verschillende verkiezingen achter elkaar vaststelt. In het huidige wetsvoorstel is deze wijziging opgenomen. Het wetsvoorstel schrijft voor dat als er gecombineerde verkiezingen plaatsvinden niet voor iedere verkiezing een apart GSB hoeft te worden ingesteld. Wij onderschrijven dat de keuze aan het college van B en W wordt gelaten of er formeel één of meerdere GSB's moeten komen.

Wij zijn verheugd vast te kunnen stellen dat het wetsvoorstel niet langer de aanvang van het tijdstip van de openbare zitting van het GSB voorschrijft om 10.00 op de dag na de verkiezingen. Dit zou, zoals wij in onze vorige reactie aanhaalden, kunnen leiden tot een verhoging van de werkdruk of juist tot 'gedwongen' wachten met correcties. Het is verstandig deze keuze nu bij de gemeenten neer te leggen.

Wel adviseren wij om de mogelijkheid tot de stemopneming op de eerste of tweede dag na de stemming niet enkel te laten gelden bij gecombineerde PS/WS-verkiezingen. Ook bij andere verkiezingen zou het mogelijk moeten zijn om niet op de eerste, maar op de tweede dag na de

stemming met centraal tellen te beginnen. De verkiezingsorganisatie van een gemeente bestaat meestal uit een klein team. Deze mensen draaien in de verkiezingstijd overuren, terwijl zij geacht worden scherp te blijven om een goed verloop van het verkiezingsproces te waarborgen. Hoewel centrale stemopneming zorgt voor een frisse ploeg aan tellers, geldt dit dikwijls niet voor het gemeentelijke verkiezingsteam. De mogelijkheid om de stemopneming op zowel de eerste als de tweede dag na stemming te kunnen laten aanvangen kan hierbij helpen.

In het wetsvoorstel staat dat enkel het GSB mag beoordelen of een stem blanco of ongeldig is. Tellers mogen deze afweging niet zelfstandig maken. In de praktijk blijkt dit voorstel, vooral in de grote steden, onuitvoerbaar. Een GSB zou in dat geval veel leden nodig hebben om de controles uit te kunnen voeren, terwijl dat een niet werkbare situatie in de hand werkt. Tellers kunnen opgeleid worden om deze beoordeling wel zelfstandig uit te voeren.

Het opnieuw tellen van de stempassen, volmachten en kiezerspassen bij alle telverschillen, hoe klein die ook zijn, kost veel tijd en zorgt voor ergernis. Het wetsvoorstel stelt dat het GSB de stempassen, volmachten en kiezerspassen opnieuw moet tellen, indien er verschillen bestaan tussen het door het GSB getelde aantal stembiljetten en het door het stembureau aantal vastgestelde toegelaten kiezers waarvoor geen sluitende verklaring is gegeven door het stembureau. Zoals bij u vast ook bekend: al vind er tien keer een telling plaatst, de uitslag kan tien keer verschillend zijn.

3. Controleprotocollen voor GSB en CSB

Zoals in het wetsvoorstel beschreven wordt de Kiesraad verantwoordelijk voor het opstellen van controleprotocollen waarin in algemene zin staat beschreven welke controles het GSB en CSB uit moeten voeren, indien digitale hulpmiddelen worden gebruikt. Het controleprotocol voor het GSB ziet toe of de uitkomst van de stemopneming op stembureauniveau op de juiste manier door het digitale hulpmiddel is verwerkt. Daarnaast richt het controleprotocol voor het CBS zich op de controle van de digitale bestanden met de uitkomsten op gemeenteniveau. De NVVB steunt in principe het werken met controleprotocollen, omdat het uniformiteit in verschillende gemeentelijke werkwijze kan bevorderen en transparantie in de hand kan werken. Maar wij benadrukken graag dat deze protocollen niet of in een andere vorm nodig zijn wanneer over wordt gegaan tot het elektronisch tellen van stemmen. Onze voorkeur gaat uit naar het steken van tijd en energie in het mogelijk maken van elektronisch tellen, boven het ontwikkelen van controleprotocollen. Wel brengen wij een tweetal kanttekeningen naar voren indien de controleprotocollen doorgang vinden.

Aangezien deze controles door de gemeentelijke verkiezingsorganisatie georganiseerd dienen te worden, moeten de protocollen tijdig voor handen te zijn. Het door de memorie van toelichting genoemde uiterlijke termijn van de dag voor de stemming is absoluut onwerkbaar. Door de protocollen ruim van te voren bekend te maken hebben gemeenten de ruimte zich voor te bereiden. Ook de software waarmee de controle kan worden uitgevoerd moet tijdig beschikbaar zijn, evenals de digitale hulpmiddelen die gebruikt mogen worden voor het totaliseren van de stemtotalen. Wij adviseren de termijn aan te passen naar de dag van de kandidaatstelling tot minimaal vier weken voor de dag van de stemming.

Wij willen benadrukken gebruik te maken van de (praktijk)ervaring van gemeenten door hen te betrekken bij het opstellen en testen van de controleprotocollen. Het opstellen van controleprotocollen staat overigens los van de organisatievorm waar voor gekozen is in het wetsvoorstel en zou wat ons betreft ook in de huidige tel- en controleprocessen een prima verbetering kunnen zijn, indien bovengenoemde kanttekeningen worden opgenomen.

4. Wijzigingen met betrekking tot de processen-verbaal

In onze reactie op het vorige wetsvoorstel maakten wij onze steun voor het online publiceren van de processen-verbaal (hierna: pv's) kenbaar, vanuit het oogpunt de transparantie van de uitslagvaststelling te vergroten. Echter zijn er belangrijke kanttekeningen waardoor de uitvoerbaarheid voor gemeenten in het geding komt. We willen voorkomen dat er wettelijke verplichtingen worden opgelegd die enkel een schijnzekerheid rondom de betrouwbaarheid van pv's of transparantie van het proces creëren. Graag treden wij met uw ministerie in overleg om de huidige werkwijze te evalueren en om na te gaan of we voor gemeenten tot een werkbaar proces kunnen komen. Ook de cijfers van de mate waarin gemeenten aan deze verplichting hebben voldaan, pleiten hiervoor.

Zo is het geval bij het in het wetsvoorstel opgenomen besluit een visuele controle en elektronische handtekening door de burgermeester toe te voegen. Het inscannen van de pv's van alle individuele stembureau vergt reeds veel extra inzet onder tijdsdruk. Het is niet realistisch dat vervolgens op ieder net gescande pv nog een visuele controle door de burgermeester gedaan wordt. Een elektronische handtekening is vervolgens weer een extra handeling die ook weer tijd en inzet vergt. De vraag die hierbij rijst is wat deze maatregelen toevoegen. Er kunnen nog zoveel controlemomenten en procedures in de wet opgenomen worden maar we moeten ons afvragen wat precies de toegevoegde waarde is van elke stap. Zo staat de handtekening van de burgermeester ook niet op de fysieke pv's die ter inzage worden gelegd in het gemeentehuis. Het proces moet praktisch uitvoerbaar blijven voor gemeenten en dat wordt niet bereikt door toevoegingen te doen die niet wezenlijk bijdragen aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van de pv's.

In onze vorige reactie gaven wij reeds aan dat ons inziens een fysieke overdracht van de pv's van het GSB naar het CBS overbodig is geworden, door het online publiceren van de pv's en de digitale overdracht van versleutelde uitslagbestanden naar het CSB. Hier is door u geen gehoor aangegeven in het huidige wetsvoorstel. Graag brengen wij dit bezwaar daarom nogmaals onder de aandacht. De betrouwbaarheid blijft gewaarborgd doordat de pv's van de stembureaus en het GBS elektronisch openbaar worden gemaakt door plaatsing op de gemeentelijke websites en een landelijke website en door de digitale overdracht van uitslaggegevens. Daarnaast blijven de pv's (tijdelijk) ter inzage gelegd worden in het gemeentehuis. Zolang de leden van het GSB bereikbaar zijn voor vragen van het CSB is er geen argument te bedenken die een noodzakelijke fysieke overdracht rechtvaardigt. Een latere fysieke overdracht van een aantal specifieke pv's kan altijd nog worden bewerkstelligd indien dit nodig wordt geacht.

5. Overige opmerkingen

Wij onderschrijven dat mensen zich niet voor dezelfde verkiezingen in meer dan twee provincies, waterschappen of gemeenten kandidaat mogen stellen. In het wetsvoorstel moeten gemeenten bij elkaar uitvragen of kandidaten op meer dan twee kandidatenlijsten staan. Deze voorgestelde werkwijze is echter foutgevoelig, omslachtig, tijdrovend en kostbaar. Graag denken wij met u mee over een andere oplossing, zoals een centraal registratiepunt bij de Kiesraad waar gemeenten hun voorlopige kandidatenlijsten kunnen uploaden en deze ontdubbeld kunnen worden.

Wij onderschrijven het advies van de gemeente Den Haag over de voorgestelde wijzigingen voor de Nederlandse kiezers in het buitenland.

Correcties en vragen over het wetsvoorstel

- Artikel J35 lid 3: Hier wordt ten onrechte centraal stembureau vermeld, dit moet stembureau zijn.
- Artikel I1 lid 2: Indien deze wijziging ondanks ons verzoek tot nader gesprek hierover blijft staan, vragen wij ons af of de gemeenten een formulier/model aangereikt krijgen om een dergelijke meldingen te doen?
- Artikel M6 lid 2: Deze wijziging is onduidelijk. Behoeft nadere uitleg.
- Artikel N6: het woord 'stemmen' wordt een keer teveel gebruikt. Waarschijnlijk moet het zijn: '...de som van de aantallen op de kandidaten uitgebrachte stemmen vast'.
- Artikel N8 lid 3: Dit artikellid wordt niet aangepast terwijl ook in dit artikel nog over 'aanwezige kiezers' wordt gesproken. Dit kan gewijzigd worden in 'aanwezige personen'.
- Artikel N12: Waarom moeten de transportboxen naar de locatie waar de stemopneming plaatsvindt? Mag het niet naar een depot?
- Artikel O21 lid 4: Aan welke eisen moet de elektronische handtekening van de burgemeester voldoen? Dit kan gevolgen hebben voor de tijdsinspanning van gemeenten.

Correcties en vragen over de memorie van toelichting

- Graag verzoeken wij u een tijdlijn op te nemen in de memorie van toelichting. Om meer duidelijkheid te scheppen over wanneer welke belangrijke momenten plaatsvinden.
- Pagina 41, onder Q: er wordt verwezen naar de uitleg in paragraaf 4.2; dit moet echter 4.3 zijn.

Hoogachtend,
Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken



S.A.J. Rijsdijk
Voorzitter