



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

KIESRAAD

Datum
13 mei 2019

Ons kenmerk
2019-0000110765

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

Uw kenmerk
2019-0000068283

Blad
1 van 15

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Tweede advies over het conceptwetsvoorstel
Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag

Inleiding

In uw brief van 5 april 2019 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel houdende wijziging van de Kieswet tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag (hierna: het conceptwetsvoorstel). Het betreft hier een gewijzigd concept dat in eerdere vorm aan de Kiesraad is voorgelegd. In het advies van 1 februari 2018 is de Raad ingegaan op diverse aspecten van de eerder voorgestelde regeling.¹ Een aantal van zijn opmerkingen ziet de Kiesraad naar tevredenheid in het nieuwe concept verwerkt.

De procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag is één van de meest fundamentele onderdelen van het verkiezingsproces. Juist dit onderdeel ondervindt de meest directe gevolgen van de groei van het aantal kiesgerechtigden en kandidaten, de veelheid aan stemmingen, en een tijdpad dat steeds meer onder spanning is komen te staan.² Het conceptwetsvoorstel heeft tot doel om tot een betrouwbaarder en transparanter proces van uitslagvaststelling te komen. Deze thema's staan daarom ook centraal in dit advies. Het stellen van nadere eisen aan digitale hulpmiddelen maakte onderdeel uit van het eerder ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel, maar is in het huidige ontwerp achterwege gebleven. Wel wordt er met de introductie van digitale telbestanden al een eerste stap gezet om dergelijke bestanden in het proces te betrekken.

Daarnaast beoogt u de procedure voor het briefstemmen door kiezers buiten Nederland te verbeteren en worden enkele andere verbeteringen van het verkiezingsproces voorgesteld. Hierop wordt in dit advies apart ingegaan.

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

² Ter illustratie, nog nooit in de Nederlandse geschiedenis zijn er in één jaar zoveel personen uitgenodigd om aan een stemming deel te nemen als in 2019.

Samenvatting

Met het conceptwetsvoorstel wordt de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag ingrijpend herzien. Momenteel worden stemmen op de verkiezingsavond en -nacht in elk stembureau handmatig geteld. Dit is een arbeidsintensief proces en vraagt veel van de stembureauleden. Zij raken vermoeid en daardoor neemt de kans op telfouten toe. Deze telfouten kunnen vervolgens pas hersteld worden als er wordt besloten tot een hertelling. Omdat daar niet altijd grond voor is, kan het ook gebeuren dat telfouten niet gecorrigeerd worden. De Kiesraad onderschrijft uw wens om het proces van uitslagvaststelling op deze punten te verbeteren.

Een eerste aanpassing betreft de centrale stemopneming, ook wel centraal tellen genoemd. De centrale stemopneming wordt gecombineerd met het nieuw in te stellen gemeentelijk stembureau. Dit orgaan heeft als taak de centrale telling uit te voeren en het gemeentelijk stemtotaal per lijst en kandidaat vast te stellen. Zo nodig kunnen fouten hersteld worden. De Kiesraad meent dat dit alles overwegende bijdraagt aan een meer zorgvuldige en betrouwbare uitslagvaststelling. De Kiesraad adviseert aanvullend te regelen hoe moet worden omgegaan met verschillen tussen de voorlopige telling op lijstniveau en de uitkomsten van de centrale telling.

Een ander kernpunt van het conceptwetsvoorstel betreft het afschaffen van de hoofdstembureaus. Gemeenten brengen de papieren processen-verbaal met de uitslag dan direct over naar het centraal stembureau, een overdracht die momenteel in persoon plaatsvindt. De Kiesraad kan daar mee instemmen, mits de wijze van overdracht van uitslagen naar het centraal stembureau op enkele punten verbeterd wordt. De Raad bepleit hiervoor tevens digitale telbestanden in te zetten.

Het gebruiken van digitale telbestanden biedt kansen, maar deze kansen worden naar de opvatting van de Kiesraad nog onvoldoende benut. Met het gebruik van elektronische telbestanden kan inzichtelijk worden gemaakt hoe uitslagen zijn opgeteld en kunnen optelfouten worden voorkomen. Daarnaast maakt het nadere controles op detailniveau mogelijk, niet alleen door het centraal stembureau, maar ook door een individuele burger. Een dergelijk gebruik van digitale telbestanden draagt naar het oordeel van de Kiesraad bij aan de doelstelling van dit conceptwetsvoorstel: uitslagen op een betrouwbare, transparante en controleerbare wijze vaststellen.

De Kiesraad kan instemmen met het conceptwetsvoorstel houdende wijziging van de Kieswet tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag mits de inzet van elektronische telbestanden wordt voorgeschreven. Ook op enkele andere aspecten adviseert de Kiesraad het conceptwetsvoorstel te verbeteren. Zo zijn in het advies voorstellen opgenomen om de werkbaarheid van de uitslagvaststelling door het centraal stembureau te vergroten.

1. Centrale stemopneming

In het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat stembiljetten na een eerste voorlopige telling in het stemlokaal op lijstniveau centraal worden geteld. Hiermee wordt een definitieve grondslag geboden voor een telwijze die tot op heden in sommige gemeenten op experimenteerbasis wordt toegepast. De Kiesraad vindt het belangrijk dat er daarmee een eind komt aan een lange tijd dat er met deze

Datum
13 mei 2019

Kenmerk
2019-0000110765

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 15

nieuwe telmethode geëxperimenteerd is.³ Sinds 2014 hebben zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten aan het experiment deelgenomen. In totaal hebben 96 gemeenten ervaring opgedaan met de centrale telopzet.⁴ Hoewel de Kiesraad een uitgebreidere evaluatie op prijs had gesteld, deelt hij de conclusie dat de bevindingen van het experiment over het algemeen positief zijn en dat het wenselijk is de regeling voor een centrale opzet van de stemopneming in de Kieswet op te nemen.

In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt gesteld dat de nieuwe telwijze de zorgvuldigheid van het proces en de betrouwbaarheid van de vastgestelde uitslagen vergroot. De telwijze kost overigens wel meer tijd en vraagt een behoorlijke personele en facilitaire inzet. De Raad ziet dit niet als een zwaarwegend bezwaar, het experiment centraal tellen is namelijk niet opgezet om een snellere of minder belastende vorm van telling te introduceren. Het verbeteren van de betrouwbaarheid van de uitslag heeft voorop gestaan, iets wat goeddeels wordt bereikt doordat stembureauleden op de dag van stemming niet tot in de nachtelijke uren stemmen op kandidaten hoeven te tellen en geconstateerde fouten eerder hersteld kunnen worden. Ook acht de Raad het voorstelbaar dat de uitslagen, met een hogere mate van betrouwbaarheid, in de praktijk minder snel aanleiding zullen geven om over te gaan tot een hertelling. Het beschikbaar stellen van een afdoende vergoeding kan gemeenten tegemoetkomen voor de verhoogde personele en facilitaire belasting.

In het verleden heeft u de toekomst van het centraal tellen mede in combinatie gezien met elektronisch tellen van stembiljetten.⁵ Dat elektronisch tellen niet reeds in het voorliggend conceptwetsvoorstel betrokken is, acht de Raad begrijpelijk. Wel biedt een centrale telopzet een goed uitgangspunt om op enig moment over te gaan tot centrale elektronische telling; een dergelijke centrale opzet hiervan is immers kostenefficiënter dan een geheel decentrale elektronische telling.

1.1. Transparantie en controleerbaarheid

Een centrale telopzet zou het voor aanwezige kiezers en andere waarnemers eenvoudiger maken om het telproces te controleren. Uit de evaluatie blijkt dat daar echter zelden gebruik van wordt gemaakt. Dat is naar de indruk van de Kiesraad overigens niet anders wanneer de telling volledig in het stemlokaal wordt uitgevoerd. Toch wordt benadrukt dat het zodanig inrichten van de centrale tellocatie dat aanwezigen daadwerkelijk het telproces kunnen volgen blijvend aandacht behoeft. Zo acht de Kiesraad het onvoldoende als men uitsluitend van grote afstand, bijvoorbeeld vanaf een tribune, het geheel moet overzien. Aanwezigen moeten voldoende zicht hebben op het telproces en het moet reëel mogelijk zijn om genomen beslissingen te controleren. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die wandelpaden tussen de telteams ingesteld hadden waardoor waarnemers de stemopneming nauwgezetter konden volgen. De Kiesraad raadt u aan om hier in de nadere instructie aan gemeenten blijvend aandacht aan te besteden.

³ De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming trad in 2013 in werking en zou oorspronkelijk op 1 januari 2018 vervallen. De werkingsduur is daarna nog tweemaal verlengd en loopt momenteel tot 1 januari 2022.

⁴ Het merendeel hiervan deed eerstens in 2019 mee aan het experiment. De bevindingen van deze gemeenten waren bij het uitbrengen van dit advies nog niet allemaal bekend.

⁵ *Kamerstukken II 2017/18, 33829, 83.*

Datum
13 mei 2019

Kenmerk
2019-0000110765

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 15

Het is voor kiezers en andere waarnemers noodzakelijk dat zij weten waar en wanneer de centrale stemopneming plaatsvindt. Gemeenten maken deze informatie tot op heden niet op dezelfde wijze bekend. Eerder heeft u daartoe overwogen dat gemeenten deze plicht reeds op basis van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht toekomt.⁶ Aangezien de Kieswet op diverse andere punten dwingend voorschrijft op welke wijze de kiezer geïnformeerd moet worden, lijkt het wenselijk dat ook ten aanzien van de zitting van het gemeentelijk stembureau te doen. De Raad adviseert u daarom te bepalen dat de informatie waar en wanneer de zitting van het gemeentelijk stembureau plaatsvindt, actief openbaar wordt gemaakt. De Raad acht het voor de hand liggend dat deze informatie in ieder geval gecombineerd wordt met de verspreiding van de kandidatenlijsten en adressen en openingstijden van de stemlokalen.⁷ Daarnaast zouden gemeenten deze informatie ook op een andere geschikte wijze openbaar kunnen maken, zoals bijvoorbeeld op de gemeentelijke website.⁸

2. Instellen van het gemeentelijk stembureau

Het stemtotaal van een gemeente komt tot stand door optelling van de uitkomsten van de stembureaus tot een gemeentetotaal. Deze taak komt momenteel de burgemeester toe en resulteert in de ondertekening van de opgave model N 11. Bij deze optelling kan het de burgemeester al blijken dat de tellingen die in het stemlokaal zijn gedaan onjuist of onvolledig zijn. De burgemeester heeft echter geen bevoegdheid om daar onderzoek naar te doen of dit te corrigeren. Momenteel kan slechts het centraal stembureau of het vertegenwoordigend orgaan besluiten tot een hertelling.

De Kiesraad is het met u eens dat het wenselijk is als fouten zo spoedig mogelijk in het verkiezingsproces hersteld kunnen worden. De raad steunt daarom het voornemen om de vaststelling van het gemeentetotaal op te dragen aan een nieuw in te stellen orgaan, het gemeentelijk stembureau.⁹ Gecombineerd met een centrale telopzet kan het gemeentelijk stembureau de uitkomsten van een telling onderzoeken en waar nodig opnieuw vaststellen.

2.1. Transparantie en controleerbaarheid

Het gemeentelijk stembureau voert zijn taken in het openbaar uit. Hierdoor is voor iedereen te volgen hoe de stemmen worden geteld en wat als gemeentetotaal wordt vastgesteld. Er kan echter onduidelijkheid bestaan over de vraag of het invoeren van uitslagen in een rekenhulpmiddel en het doen van de optellingen werkzaamheden zijn die in het openbaar uitgevoerd moeten worden.¹⁰ Naar het oordeel van de Kiesraad is het belangrijk dat deze feitelijke werkzaamheden in alle rust en zonder inmenging van derden plaatsvinden.

Deze aanwezigheid is overigens ook niet nodig om tot een transparant proces te komen. De stembureautellingen en het gemeentetotaal worden immers samen met de elektronische telbestanden op internet gepubliceerd. Om te controleren of de

⁶ Zie de toelichting op het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming van 23 september 2013, Stb 2013, 368.

⁷ Artikel J 1, eerste lid, van het Kiesbesluit

⁸ Advies Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (advies van 17 mei 2013, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2013.

⁹ Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 1 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

¹⁰ De VNG heeft deze vraag in zijn reactie op de eerste consultatie ook opgeworpen. Zie: Reactie op Adviesaanvraag over wetsvoorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (brief van 30 januari 2018, te vinden op www.vng.nl), Den Haag: VNG 2018.

invoer en het elektronisch optellen correct heeft plaatsgevonden, kunnen kiezers deze tellingen vergelijken met het gemeentetotaal. Hiermee is de transparantie van het proces en de gecontroleerde werking van de programmatuur in voldoende mate geborgd. Om enige onduidelijkheid over de openbaarheid van deze werkzaamheden te verhelpen, adviseert de Raad u hier tenminste in de toelichting op het wetsvoorstel bij stil te staan.

2.2. Betrouwbaarheid van uitslagen

Voorgesteld wordt dat stembureauleden op de avond van de stemming alleen nog de stemmen op lijstniveau tellen. Tijdens de centrale telling worden de stemmen vervolgens op lijst- en kandidaatsniveau geteld. De basistelling die de stembureauleden op de verkiezingsavond uitvoeren dient voor het gemeentelijk stembureau als controlemiddel om vast te stellen dat er tot aan de centrale telling niets met de stembescheiden is gebeurd. In het conceptwetsvoorstel is echter voorgeschreven dat bij de centrale telling louter gecontroleerd wordt of er een onverklaard verschil is tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen (zoals voorgesteld in artikel O 10). Niet voorgeschreven is dat het gemeentelijk stembureau ook kijkt of er verschillen zijn met de aantallen op de lijst uitgebrachte stemmen zoals deze door het stembureau waren vastgesteld. De Raad meent dat dit een omissie is omdat zodoende niet valt uit te sluiten dat bij manipulatie stembiljetten zijn vervangen. De Raad adviseert u daarom eveneens in artikel O 10 te regelen dat het gemeentelijk stembureau de eigen telling op lijstniveau vergelijkt met de basistelling van het stembureau.

Verschillen tussen beide tellingen zijn niet ondenkbaar maar hoeven niet direct op manipulatie te wijzen. Uit de toelichting op het conceptwetsvoorstel blijkt dat de telling op een centrale tellocatie door goed uitgeruste tellers betrouwbaarder is. Als verschillen zodanig zijn dat manipulatie niet kan worden uitgesloten, ligt nader onderzoek voor de hand. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt dit onderkend, maar de Raad acht het van belang dat ook in de regelgeving tot uitdrukking komt hoe het gemeentelijk stembureau moet omgaan met eventuele verschillen. Daarbij ligt het voor de hand dat de telling van het gemeentelijk stembureau als uitgangspunt genomen wordt, indien de verschillen dusdanig klein zijn dat manipulatie niet aannemelijk lijkt.

Momenteel biedt het conceptwetsvoorstel kiezers en andere waarnemers geen mogelijkheid om inzicht te krijgen in de verschillen die het gemeentelijk stembureau constateert tussen de opgekomen kiezers en de uitgebrachte stemmen in een stembureau enerzijds en de uitkomsten van de centrale telling anderzijds. De Kiesraad acht het wenselijk dat in voorgesteld artikel O 19 geregeld wordt dat het gemeentelijk stembureau in zijn proces-verbaal tevens opneemt of er verschillen zijn vastgesteld en hoe daarmee is omgegaan. Deze verschillen zijn daarmee beoordeeld en de uitkomsten in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau worden een betrouwbare basis geacht voor de verdere uitslagvaststelling. Er is vervolgens geen noodzaak meer om de basistellingen van de stembureaus te publiceren op internet en ter inzage te leggen (zoals voorgesteld in artikel O 21, eerste en tweede lid).

2.3. Gewaarborgde inzet van elektronische hulpmiddelen

Hoewel het conceptwetsvoorstel hiertoe geen verplichting bevat, gebruikt het gemeentelijk stembureau vermoedelijk een elektronisch hulpmiddel bij het totaliseren van de stembureau-uitslagen tot een gemeentetotaal. Om te controleren of het hulpmiddel deze optellingen correct uitvoert, wordt voorgesteld

dat de Kiesraad voor alle gemeentelijk stembureaus bij alle verkiezingen een controleprotocol opstelt aan de hand waarvan vastgesteld kan worden dat het rekenhulpmiddel deze optelling correct heeft uitgevoerd. De Kiesraad is het met u eens dat een uniforme controle de voorkeur heeft en dat dit in een controleprotocol nader uitgewerkt kan worden.¹¹ De Kiesraad constateert overigens dat het blijkens de toelichting en de beperkte scope van het voorgestelde artikel O 20 de bedoeling is dat alleen de juistheid van de optelling door het rekenhulpmiddel gecontroleerd wordt. Het lijkt vooralsnog niet het voornemen om het gemeentelijk stembureau tevens te belasten met de taak om naast de controle van de juistheid ook te kijken naar anderszins opvallende uitslagen.¹²

3. Afschaffen van de hoofdstembureaus

In het huidige proces van uitslagvaststelling worden uitslagen van gemeenten doorgegeven aan de hoofdstembureaus van de kieskringen. Aldaar worden deze uitslagen geaggregeerd en vervolgens aan het centraal stembureau doorgegeven. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om dit traject te stroomlijnen door de hoofdstembureaus af te schaffen. Gezien de werkzaamheden die de Kiesraad moet verrichten, is het in persoon in laten leveren door circa 355 inleveraars binnen het beschikbare tijdsbestek onmogelijk tijdig af te ronden, zeker als verwacht wordt dat gelijktijdig bij inlevering ook enkele basiscontroles worden uitgevoerd zoals tot op heden bij de inlevering van kieskringtotalen is gedaan.¹³ Bij een eerdere poging het proces van uitslagvaststelling te stroomlijnen zijn de hoofdstembureaus daarom behouden.¹⁴ Ook nu wordt voorgesteld om een tussenschakel te behouden, in de vorm van de burgemeesters van de twaalf provinciehoofdsteden. Zij fungeren als doorgeefluik en geven de afzonderlijke gemeentetotalen uit de provincie door aan het centraal stembureau.

3.1. Gewaarborgde inzet van elektronische hulpmiddelen

Voor de uitslagvaststelling vormen de papieren processen-verbaal het bronbestand. Het aanmaken en vervolgens uitwisselen van elektronische telbestanden door het gemeentelijk stembureau is facultatief. Hierdoor worden de mogelijkheden om fouten op te sporen en derden in staat te stellen om optellingen te controleren, danig beperkt. De Kiesraad wijst erop dat een voorgeschreven gebruik van elektronische telbestanden daarvoor een oplossing kan bieden.¹⁵

Het voorschrijven van de inzet van digitale telbestanden heeft allereerst vanuit beveiligingsperspectief de voorkeur van de Kiesraad. Zodoende ontstaat naast het gebruik van papieren uitslagen of afschriften daarvan een parallelle gegevensstroom die over en weer controlemogelijkheden biedt. Een exclusieve aggregatie van stemtotalen vanaf papier is foutgevoelig gebleken.¹⁶ Deze

¹¹ Dit geldt ook voor het nationaal briefstembureau (voorgesteld artikel O 33).

¹² Weliswaar mathematisch juist opgetelde uitslagen die toch opvallend zijn betreffen bijvoorbeeld opvallend veel stemmen op één kandidaat of één lijst. Dergelijke opvallende uitslagen kunnen op manipulatie wijzen, maar worden bij een controle op de juistheid van de optelling door het rekenhulpmiddel niet opgemerkt.

¹³ Te denken valt aan de controle of alle benodigde gegevens zijn ingevuld, of de lijsttotalen correct zijn opgeteld en of de getallen ondubbelzinnig zijn te interpreteren.

¹⁴ Advies over initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen (advies van 16 november 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015.

¹⁵ Eerder heeft ook de VNG aangedrongen op de inzet van gewaarborgde elektronische overdracht van telbestanden. Zie: Reactie op Adviesaanvraag over wetsvoorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (brief van 30 januari 2018, te vinden op www.vng.nl), Den Haag: VNG 2018.

¹⁶ Zo zijn er bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 overnamefouten gemaakt waardoor er 9064 telverschillen zijn ontstaan. Zie *Kamerstukken II 2016/17*, 31142, 62.

foutgevoeligheid kan worden ondervangen door het proces zo in te richten dat ook digitale telbestanden worden uitgewisseld en de beide stromen met elkaar te vergelijken. Dat werkt ook de andere kant op aangezien de digitale telbestanden op hun beurt weer kwetsbaar kunnen zijn voor doelbewuste manipulatie. Door beide stromen parallel in te zetten wordt de betrouwbaarheid van de uitslag vergroot.

De digitale telbestanden kunnen daarnaast ook gebruikt worden bij de controle van de juistheid van een uitslag. Het gaat dan om uitslagen die weliswaar wiskundig juist zijn maar om andere redenen opvallend en aanleiding zijn om manipulatie of onbewuste missers in de verwerking van de uitslag te vermoeden.¹⁷ Om snel inzichtelijk te maken of een bepaalde uitslag van een stembureau opvalt en nader onderzocht moet worden, is de inzet van digitale telbestanden essentieel. Hiermee is het namelijk mogelijk om een data-analyse uit te voeren op een niveau dat niet binnen het voorgeschreven tijdsbestek kan worden afgerond met alleen de papieren processen-verbaal als basis. Ook derden kunnen dergelijke analyses met behulp van de toegankelijke telbestanden uitvoeren.

De Kiesraad adviseert daarom om de afschaffing van de hoofdstembureaus gepaard te doen gaan met het bepalen dat uitslagen tevens in de vorm van een gewaarborgd elektronisch bestand met het centraal stembureau moeten worden uitgewisseld.

In lagere regelgeving kan vervolgens worden vastgelegd dat deze gegevensuitwisseling overeenkomstig de EML_NL-standaard dient te verlopen om de interoperabiliteit te waarborgen. De maatregelen om de integriteit van deze telbestanden voor verzending te waarborgen, moeten naar het oordeel van de Kiesraad eveneens in lagere regelgeving worden opgenomen. Dit maakt het mogelijk om de wijze van de vaststelling van de integriteit en authenticiteit op flexibele wijze aan de actuele technische mogelijkheden aan te passen.

3.2. Efficiëntie

De processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus worden in fysieke, papieren vorm naar het centraal stembureau overgebracht. Bij Tweede Kamer- en Europees Parlementverkiezingen verzamelen de twaalf provinciehoofdsteden de processen-verbaal van de onder hen ressorterende gemeentelijk stembureaus en brengen deze gebundeld over naar het centraal stembureau. De Kiesraad heeft zich afgevraagd wat de meerwaarde is van de overdracht van de processen-verbaal in fysieke vorm en of niet volstaan kan worden met de verzending van een digitaal gewaarmerkt afschrift.

Om na te gaan welke vorm van uitwisseling van de bronbestanden het meest geschikt is, dient eerst te worden vastgesteld wat de functie is van de gegevensoverdracht. Zoals hiervoor aangegeven kunnen de papieren processen-verbaal niet exclusief de basis vormen voor een uitslagvaststelling. Het centraal stembureau kan namelijk niet louter op basis van fysieke processen-verbaal controleren of uitslagen juist zijn en of deze geen opvallende uitslagen bevatten. De fysieke processen-verbaal kunnen wel gebruikt worden om te controleren of het rekenhulpmiddel van het centraal stembureau de gemeentetotalen correct

¹⁷ Ter illustratie kan worden gedacht aan een stembureau waarbij alle stemmen op één en dezelfde partij zijn uitgebracht. Deze opvallende uitslag kan getalsmatig wel juist zijn opgeteld maar lijkt niet aannemelijk. Het centraal stembureau zal een dergelijk opvallende uitslag enkel door data-analyse van alle digitale telbestanden opmerken.

heeft opgeteld en kunnen dienen als bronmateriaal indien uit de nadere controle van digitale telbestanden een opvallende uitslag blijkt. Bezien vanuit deze functie kan de fysieke overbrenging van de processen-verbaal vervangen worden door de verzending van een digitaal gewaarmerkte scan van het gemeentelijk proces-verbaal.¹⁸ Dit vermindert de administratieve last voor gemeenten, provinciehoofdsteden en het centraal stembureau zonder op de functie van de processen-verbaal af te dingen. Voordeel van overdracht in de vorm van een digitaal gewaarmerkte scan van het proces-verbaal is bovendien dat zo nog beter dan bij overbrenging in persoon kan worden vastgesteld dat de inhoud sinds ondertekening door het gemeentelijk stembureau niet meer is veranderd.

De Kiesraad adviseert daarom voor te schrijven dat de overdracht van de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau in de vorm van een digitaal gewaarmerkt afschrift gebeurt. Net als voor de digitale telbestanden moet in lagere regelgeving gespecificeerd worden aan welke eisen de overdracht en de waarmerking dient te voldoen. Persoonlijke inlevering van fysieke processen-verbaal door de burgemeesters kan dan komen te vervallen.

4. Versterken van het centraal stembureau

Het centraal stembureau heeft tot taak uitslagen op te tellen en op basis daarvan een zetelverdeling te berekenen. Het conceptwetsvoorstel beoogt daarnaast het centraal stembureau een prominentere rol te geven in het opsporen en herstellen van fouten in de verkiezingsuitslag. Het centraal stembureau wordt zodoende beter in staat gesteld om een uitslag vast te stellen waarin mogelijke fouten al zijn hersteld.

Na afloop van een stemming kunnen er signalen van onregelmatigheden of vermoedens van fouten zijn. De huidige wet staat het centraal stembureau echter alleen toe om tot een hertelling over te gaan als er tijdens de openbare zitting ter vaststelling van de uitslag blijkt dat er sprake is van een ernstig vermoeden dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn.¹⁹ De ruimte om tot een hertelling over te gaan is dus beperkt, hetgeen overigens een bewuste keuze van de wetgever is geweest.²⁰ De wetgever heeft met artikel P 21 van de Kieswet van 1989 beoogd het aantal hertellingen terug te dringen. Sindsdien is het enkele feit dat sprake is van een klein verschil formeel geen aanleiding om tot een hertelling over te gaan. Overigens wordt de wet op dit punt in de praktijk soms als te stringent ervaren en zijn er centraal stembureaus die ondanks de gestelde eisen toch tot een hertelling overgaan. De Kiesraad heeft in het verleden aangedrongen op aanscherping van de wet op dat punt,²¹ maar verwacht dat de thans geïntroduceerde mogelijkheden om fouten al eerder te herstellen, minder aanleiding geeft tot hertellingen.

In het conceptwetsvoorstel is de hertellingsregeling aangepast zodat deze aansluit bij de praktijk dat een hertelling decentraal (op het niveau van een gemeente)

¹⁸ Voor de uitwisseling van uitslagen met Caribisch Nederland heeft de Kiesraad eerder gepleit voor verzending via de elektronische weg. Zie Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 1 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

¹⁹ Artikel P 21 van de Kieswet

²⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, par. 9.6.

²¹ Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010 (advies van 22 september 2010, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2010.

plaatsvindt. De Raad constateert voorts dat enkele gebreken in de huidige hertellingsregeling worden opgelost.

4.1. *Betrouwbaarheid van uitslagen*

Aan de hertellingsregeling kleefden enkele nadelen. Fouten die mogelijk al wel eerder blijken, maar niet van invloed zijn op de zetelverdeling kunnen momenteel niet door het centraal stembureau hersteld worden. Dat wordt om verschillende redenen onwenselijk geacht. Allereerst wordt zo een uitslag vastgesteld die feitelijk afwijkt van het daadwerkelijke stemgedrag. Dat de zetelverdeling niet anders zou zijn, maakt dit voor kiezers niet minder urgent. Daarnaast kan het de indruk wekken dat er mogelijk breder sprake is geweest van fraude of andersoortige beïnvloeding. Om te komen tot een betrouwbaar verkiezingsproces is het daarom belangrijk dat vermoedens van fouten zo vroeg mogelijk in het proces kunnen worden onderzocht en dat eventuele fouten direct kunnen worden hersteld. In het conceptwetsvoorstel is geregeld dat het centraal stembureau in de dagen voorafgaand aan de openbare zitting reeds fouten kan laten herstellen. Het centraal stembureau komt eventuele fouten op het spoor door zelf ambtshalve controles uit te voeren of door meldingen die tot vierentwintig uur voorafgaand aan de openbare zitting van het centraal stembureau gedaan kunnen worden.

De ambtshalve controle door het centraal stembureau vindt plaats op basis van de ontvangen processen-verbaal. Zoals eerder aangegeven zullen de ambtshalve controlemogelijkheden beperkt zijn als het centraal stembureau niet gegarandeerd de beschikking krijgt over de elektronische telbestanden op stembureauniveau. De Kiesraad heeft daarom bepleit om de inzet van digitale bestanden voor te schrijven, zodat het centraal stembureau daadwerkelijk in staat is de uitslagen ambtshalve te controleren op juistheid en andere opvallende uitkomsten. De Kiesraad heeft eerder geadviseerd om aanknopingspunten voor deze controle door centrale stembureaus in de wet vast te leggen,²² maar heeft er ook begrip voor als aan de Kiesraad wordt opgedragen hiervoor een controleprotocol op te stellen.

Indien de tellingen naar de mening van het centraal stembureau fouten bevatten, of er om een andere reden aan getwijfeld wordt, wordt het gemeentelijk stembureau verzocht dat te onderzoeken en de telling waar nodig te corrigeren door de uitkomst van een telling opnieuw vast te stellen. Het conceptwetsvoorstel bepaalt dienaangaande dat het betreffende proces-verbaal wordt overgebracht naar de locatie waar het gemeentelijk stembureau zitting houdt. De Kiesraad vindt dit onnodig, omdat een afschrift van het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau reeds op grond van voorgesteld artikel O 21 bij de gemeente berust.

Wel zal het centraal stembureau zijn opdracht aan het gemeentelijk stembureau zodanig moeten beschrijven dat dit laatste weet hoe de vermoedelijke fout kan worden onderzocht. Een nieuwe stemopneming is namelijk niet in alle gevallen de enige wijze om tot een oplossing van het vermoeden te komen. Mogelijk is bijvoorbeeld gebleken dat enkele stembureaus ten onrechte niet zijn meegeteld.²³ Ook kan een vermoeden weerlegd worden door aan te tonen dat er sprake is van

²² Advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (advies van 1 februari 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

²³ Zoals het geval was bij de Tweede Kamerverkiezing van 1998 toen enkele stembureaus uit de gemeente Gramsbergen niet bij de oorspronkelijke telling waren betrokken. Deze uitslagen zijn ter kennis gebracht aan de Tweede Kamer die vervolgens het centraal stembureau heeft gevraagd om de uitslag opnieuw vast te stellen, zonder tot een hertelling van de stembiljetten over te gaan.

'fake news'.²⁴ Om tot een bevredigende verklaring te komen is het daarom belangrijk dat het concrete vermoeden met het gemeentelijk stembureau gedeeld wordt. De Kiesraad adviseert hier in de toelichting nader bij stil te staan.

4.2. Efficiëntie

Uitslagen moeten zowel juist als tijdig zijn vastgesteld. Het conceptwetsvoorstel geeft het centraal stembureau meer tijd voor een zorgvuldige vaststelling van de uitslag. De termijn waarbinnen de uitslag moet worden vastgesteld wordt daarvoor van acht tot dertien dagen verlengd. Daartegenover staat dat het centraal stembureau binnen dit tijdsbestek meer taken moet uitvoeren dan voorheen.

Het voor het centraal stembureau beschikbare tijdsbestek wordt allereerst bepaald door het moment waarop uitslagen worden overgebracht. Dit is naar verwachting niet eerder dan de tweede dag na stemming, als de centrale stemopnemingen zijn afgerond en de uitslagen door de burgemeesters van de provinciehoofdsteden verzameld zijn. Vanaf de zesde dag na stemming worden daar de uitslagen van de briefstembureaus aan toegevoegd. Het einde van het beschikbare tijdsbestek wordt bepaald door de dag waarop het centraal stembureau de uitslag moet vaststellen. Hoewel hier geen wettelijke termijn voor is, zal dit vermoedelijk de negende dag na stemming zijn. In de paar dagen daarna dient het vertegenwoordigend orgaan nog de geloofsbrieven te controleren.

De Kiesraad stelt vast dat de overdracht van fysieke processen-verbaal en de facultatieve overdracht van digitale telbestanden de werkzaamheden binnen het korte tijdsbestek onder druk zet. Hiervoor zijn in dit advies enkele oplossingen aangedragen. De Raad ziet daarnaast weinig mogelijkheden om de beschikbare tijd voor het centraal stembureau te verlengen. Wel ziet de Raad enkele mogelijkheden om het proces van uitslagvaststelling werkbaarder te maken:

- *De zittingsdag voor het nationaal briefstembureau vastleggen*
Het nationaal briefstembureau verzamelt de uitslagen van alle briefstembureaus en telt deze in een openbare zitting op. In het conceptwetsvoorstel is hiervoor geen zittingsdag bepaald. Uit de toelichting blijkt dat verwacht wordt dat dit niet eerder is dan de zesde dag na stemming. Om het centraal stembureau voldoende tijd te geven om ook deze uitslagen goed te onderzoeken, voorafgaand aan de openbare zitting, adviseert de Kiesraad om in de wet te bepalen dat het nationaal briefstembureau uiterlijk op de zesde dag na stemming zitting houdt.
- *De wijze waarop meldingen gedaan kunnen worden*
Meldingen over vermeende fouten kunnen bij het centraal stembureau worden ingebracht. Uit de toelichting blijkt dat dit vormvrij en dus schriftelijk of mondeling gedaan kan worden. De Kiesraad is van oordeel dat de eis dat een melding enigszins onderbouwd moet worden, met zich meebrengt dat het mondeling doen van de melding minder voor de hand ligt. De Raad adviseert daarom te bepalen dat meldingen schriftelijk worden ingebracht. Het ligt daarbij voor de hand dat centrale stembureaus gezien de korte termijn hiervoor ook de digitale weg openstellen zodat het mogelijk is om meldingen per mail te doen.

²⁴ Hierbij valt te denken aan de meldingen dat in 2017 stapels ingevulde stembiljetten in een container in Den Haag zouden zijn aangetroffen. De meldingen zijn onderzocht maar konden als 'fake news' gekwalificeerd worden. Zie hierover meer uitgebreid het proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer van 2017 (te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2017.

Datum
13 mei 2019

Kenmerk
2019-0000110765

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 15

- *De termijn voor het behandelen van meldingen beperken*
In het conceptwetsvoorstel is opgenomen dat personen tot vierentwintig uur voor vaststelling van de uitslag bij het centraal stembureau meldingen kunnen doen over vermeende fouten. De Raad is van oordeel dat deze termijn voor het centraal stembureau te kort is. Een melding die vierentwintig uur voor vaststelling van de uitslag ontvangen wordt, moet allereerst behandeld worden. Vervolgens bestaat de mogelijkheid dat het gemeentelijk stembureau opdracht krijgt om de fout te onderzoeken en tot een nieuwe stemopneming over te gaan. Deze resultaten moeten tot slot betrokken worden in de vaststelling van de uitslag. De Raad acht het voorstelbaar dat deze werkzaamheden mogelijkwijs niet binnen vierentwintig uur zijn af te ronden, in welk geval het centraal stembureau geen andere mogelijkheid heeft dan de zitting ter vaststelling van de uitslag te schorsen en later te hervatten. Dat is onwenselijk met het oog op het onderzoek van de geloofsbrieven waarvoor, ingeval van een Tweede Kamerverkiezing, maar één werkdag beschikbaar is. De Raad adviseert u daarom deze termijn te wijzigen in achtenveertig uur. Personen hebben dan doorgaans een week de tijd om de processen-verbaal te onderzoeken en mogelijke fouten te melden. Personen die na deze termijn alsnog een fout willen melden kunnen overigens in de openbare zitting nog bezwaren onder de aandacht brengen.

- *Een alternatief voor het overhandigen van een BRP-uittreksel onderzoeken*
Personen die door het centraal stembureau benoemd zijn, moeten in het kader van het geloofsbrievenonderzoek een gewaarmerkt afschrift van gegevens uit de basisregistratie personen aan het vertegenwoordigend orgaan overleggen. Dat zou binnen het voorgestelde tijdsbestek, waarbij de uitslag vlak voor het weekend wordt vastgesteld en de toelating al daags daarna is, betekenen dat kandidaten dit afschrift feitelijk nog moeten aanvragen vóór zij daadwerkelijk benoemd zijn. De Kiesraad adviseert daarom te overwegen het vertegenwoordigend orgaan te autoriseren dit zelf in de basisregistratie te toetsen.²⁵ In dat verband komt het de Kiesraad wenselijk voor dat het vertegenwoordigend orgaan daarnaast geautoriseerd wordt om te toetsen of een benoemde niet van het kiesrecht is uitgesloten.

5. Artikelsgewijze opmerkingen

De Raad constateert dat met dit conceptwetsvoorstel veel verbeteringen worden doorgevoerd, ook op andere aspecten dan de procedure voor uitslagvaststelling. Op enkele daarvan wil de Raad graag nog de aandacht vestigen:

- *Onverenigbaarheden lidmaatschap centraal stembureau*
In het nieuwe artikel E 15, eerste lid (onderdeel I van het conceptwetsvoorstel) wordt voorgesteld dat niet als lid van het centraal stembureau kan worden benoemd diegene die lid is van een stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau of het nationaal briefstembureau voor de desbetreffende verkiezing. Ten tijde van de benoeming tot lid van het centraal stembureau zijn doorgaans de leden

²⁵ Kandidaten die niet in de basisregistratie zijn opgenomen kunnen door het vertegenwoordigend orgaan gevraagd worden alsnog de benodigde gegevens aan te leveren op grond waarvan op hun toelating besloten moet worden.

van het stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau of het nationaal briefstembureau nog niet benoemd. Met deze omstandigheid kan bij de benoeming dus nog geen rekening worden gehouden. De Raad adviseert daarom om deze omstandigheid uit dit artikel te schrappen. Overigens is in afzonderlijke bepalingen afdoende geregeld dat deze functies onverenigbaar zijn.²⁶

- *Periode voor herstel verzuimen verkorten*
In de nieuwe artikelen I 2, tweede lid en I 4 (onderdelen R en T van het conceptwetsvoorstel) wordt in totaal drie uur meer tijd geboden aan het centraal stembureau om het herstel van verzuimen bij de kandidaatstelling te beoordelen. Momenteel biedt de wet hier slechts één uur voor. Eerder heeft de Raad voorgesteld het centraal stembureau een dag langer de tijd te geven. Mocht zulks niet mogelijk zijn, geeft de Kiesraad in overweging tenminste te bepalen dat verzuimen tot twaalf uur hersteld kunnen worden. Zodoende is er voor een centraal stembureau, in plaats van de totaal vier uur die het conceptwetsvoorstel nu biedt, vijf uur de tijd om te beoordelen of alle verzuimen zijn hersteld en om de openbare zitting voor te bereiden.
- *Legitimatieplicht bij aanvraag kiezerspas*
Voorgesteld wordt om artikel K 6, derde lid te laten vervallen (onderdeel DD van het conceptwetsvoorstel). In deze bepaling wordt geregeld dat bij een aanvraag voor een kiezerspas een reeds ontvangen stempas overlegd moet worden. De Kiesraad begrijpt uw overwegingen, maar wijst er wel op dat het innemen van een stempas ook enige waarborg vormt om te voorkomen dat een persoon zich voor iemand anders voordoet bij de aanvraag van een kiezerspas. De Raad adviseert daarom te bepalen dat, net als bij de aanvraag voor een vervangende stempas, de kiezer zich bij zijn verzoek moet legitimeren.
- *Handhaven nummering stembureaus*
In de gewijzigde artikelen N 2, tweede lid, N 9, tweede lid en N 11, eerste lid (onderdelen MM, PP en RR van het conceptwetsvoorstel) wordt bepaald dat een stembureau niet meer altijd een nummer hoeft te worden gegeven, een beschrijving van de locatie zou ook voldoende moeten zijn. Blijkens de toelichting is dit omdat kleine gemeenten hun stembureaus niet altijd nummeren. De Raad hecht er aan dat de plicht om een stembureau te nummeren blijft bestaan; dit vergemakkelijkt de inzichtelijkheid van uitslagen en biedt een goed uitgangspunt voor de procesinrichting bij de centrale telling. De Raad dringt er daarom op aan om deze voorgestelde wijziging te heroverwegen. Tevens verdient het aanbeveling om hier ook een uniforme plaatsaanduiding aan toe te voegen, zoals bijvoorbeeld een postcodeaanduiding, zodat dit gegeven bij een vergelijking van historische uitslagen betrokken kan worden.
- *Zorg voor betrouwbare overdracht stembescheiden*
In het nieuwe artikel N 11 (onderdeel RR van het conceptwetsvoorstel) worden verder enkele taken aan het stembureau opgedragen met betrekking tot de inhoud en overdracht van de transportbox en de envelop. De Raad vraagt zich af of het niet eenduidiger zou zijn als deze zorg aan de voorzitter van het stembureau wordt toevertrouwd.

²⁶ Zie artikelen E 4, tweede lid, onder b waarnaar in de artikelen E 5, E 6 en E 8 wordt verwezen.

- *Databank Verkiezingsuitslagen*

In het nieuwe artikel O 21, zesde lid (onderdeel UU van het conceptwetsvoorstel), is opgenomen dat de uitslag ten behoeve van de opneming in de Databank Verkiezingsuitslagen naar de Kiesraad gestuurd moet worden, nadat over toelating van gekozenen is beslist. De Kiesraad zou graag zien dat dit al eerder mogelijk is, namelijk zo spoedig mogelijk na afloop van de zitting van het gemeentelijk stembureau. Dit draagt bij aan een spoedige publicatie en de Raad denkt dat dit voor de verzender tevens een logischer moment is om deze bestanden te verzamelen en op te sturen. Overigens past daarbij de opmerking dat de Kiesraad het onmogelijk acht dat, waar in de toelichting wel van uit wordt gegaan, van veel historische stemmingen ontbrekende uitslagen tot op stembureauniveau nog te achterhalen zijn.

- *Grondslag voor nadere regelgeving*

In het nieuwe artikel O 21, zevende lid (onderdeel UU van het conceptwetsvoorstel) is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur onder meer nadere regels kunnen worden gesteld over de openbaarmaking, de elektronische handtekening en de overdracht van digitale bestanden. Het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur zou slechts mogelijk moeten zijn wanneer in de wet duidelijk is omschreven waar deze regels op zien. Het gebruik van de formulering 'onder meer' maakt dat niet inzichtelijk. De Raad adviseert u dit aan te passen.

- *Opkomstvaststelling door centraal stembureau*

In het nieuwe artikel P 20, eerste lid, onder h (onderdeel XX van het conceptwetsvoorstel) is opgenomen dat het centraal stembureau in zijn proces-verbaal voor de vaststelling van de uitslag ook het totaal aantal kiesgerechtigden vaststelt. Bedoeld is echter dat het centraal stembureau de aantallen kiesgerechtigden optelt die op de processen-verbaal van de onderscheidenlijke gemeentelijk stembureaus staan. Immers, het centraal stembureau heeft niet de mogelijkheid om de kiesgerechtigdheid aan de hand van de artikelen D 1 en D 2 van de Kieswet zelf vast te stellen, terwijl de huidige lezing dat wel suggereert. De Raad stelt daarom voor om in het ontwerp de passage 'op basis van [...] artikel D 2' te doen vervallen. Daarnaast ligt het voor de hand dat zowel het gemeentelijk stembureau als het centraal stembureau de opkomst ook in een percentage uitdrukken.

- *Vernietiging processen-verbaal*

Het nieuwe artikel P 25 (onderdeel CCC van het conceptwetsvoorstel) bepaalt dat het centraal stembureau onder meer de ontvangen processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus, het nationaal briefstembureau en de briefstembureaus vernietigt. Deze stukken zijn echter op grond van het nieuwe artikel P 24 naar het vertegenwoordigend orgaan overgebracht. Slechts een afschrift van het proces-verbaal van het centraal stembureau (welke ter inzage heeft gelegen) en eventuele ontvangen processen-verbaal van stembureaus zijn nog bij het centraal stembureau en kunnen vernietigd worden. In vernietiging van stukken die het vertegenwoordigend orgaan ontvangt, lijkt niet te zijn voorzien. De Raad adviseert dat alsnog te doen.

- *Hertelling door het vertegenwoordigend orgaan*
In het nieuwe artikel V 4a (onderdeel III van het conceptwetsvoorstel) is niet geregeld welke artikelen bij een hertelling van overeenkomstige toepassing zijn. Voor de hertelling op initiatief van het centraal stembureau is wel bepaald dat hierbij de bepalingen in de hoofdstukken N en O van overeenkomstige toepassing zijn. Een reden voor dit verschil valt niet uit de toelichting af te leiden. De Kiesraad vraagt er daarom aandacht voor dat ook ten aanzien van een hertelling op initiatief van het vertegenwoordigend orgaan, wordt vastgelegd welke bepalingen daarbij van overeenkomstige toepassing zijn. Zo is bij een hertelling door het centraal stembureau de verplichting om de uitkomsten per stembureau inzichtelijk te maken hersteld.²⁷ Een vergelijkbare bepaling ontbreekt echter bij de hertelling op last van het vertegenwoordigend orgaan.

6. Overige opmerkingen

- *Administratieve lasten*
Uit de toelichting blijkt dat uitvoering van het wetsvoorstel extra financiële gevolgen kan hebben voor gemeenten en openbare lichamen. De Kiesraad merkt op dat ook ten aanzien van hemzelf financiële gevolgen verbonden zijn aan de toegenomen werkzaamheden. De Raad adviseert daar in de toelichting aandacht aan te besteden.
- *Evaluatie*
Het aanpassen van één van de meest fundamentele onderdelen van het verkiezingsproces dient met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te gebeuren. In het verleden is ervoor gekozen om aanpassingen eerst op experimenteerbasis door te voeren, zo ook bij de centrale stemopneming. Voor zover de aanpassingen zien op hoofdstembureaus en centraal stembureaus acht de Raad deze weliswaar ingrijpend, maar lenen deze zich er minder voor om hiermee te experimenteren. Volgens de Kiesraad past in het verkiezingsproces immers de nodige terughoudendheid met betrekking tot experimenten.²⁸ Voor alle kiezers in het land moet het verkiezingsproces zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze ingericht zijn. Wel acht de Raad het verstandig dat de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe procedure voor vaststelling voor de verkiezingsuitslag grondig geëvalueerd wordt. Deze evaluatie moet per verkiezingsjaar plaatsvinden, minimaal net zo lang tot deze voor iedere verkiezingssoort is toegepast.

Slot

De Kiesraad stemt in met het conceptwetsvoorstel houdende wijziging van de Kieswet tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag, mits met de in dit advies genoemde opmerkingen en voorstellen rekening wordt gehouden. Tot het afschaffen van de hoofdstembureaus kan naar zijn mening bijvoorbeeld pas worden overgegaan als geregeld wordt dat gemeentelijk stembureaus door middel van een gewaarborgde

²⁷ Een dergelijke bepaling was eerder in de wet opgenomen. Op grond van artikel 93 van de Kieswet van 1918 werden bij een hertelling de voorschriften gevolgd van o.a. artikel 88: 'Vervolgens wordt aanstonds proces-verbaal opgemaakt van de gehouden stemming'. Ook de Kieswet van 1898 kende een dergelijke koppeling. Deze bepaling lijkt onbewust uit de wet te zijn verdwenen bij de herziening van 1950.

²⁸ Advies Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen (advies van 5 november 2012, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2012.