

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Van [redacted] (CZW/S&B)
[redacted] (DGBRW/DenB)

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Contactpersoon [redacted]
T [redacted]
Datum 5 november 2021
Kenmerk 2020-0000555623

nota

Nota van wijziging en nota n.a.v. het verslag Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen

Aanleiding
Bovenvermeld voorstel van wet is op 10 juni 2020 ingediend bij de Tweede Kamer (TK). De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de TK heeft op 16 juli 2020 verslag uitgebracht. Bijgevoegd is de nota naar aanleiding van het verslag. Verder is een nota van wijziging opgesteld.

- Geadviseerd besluit**
- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging en daartoe te ondertekenen:
- De nota naar aanleiding van het verslag.
 - De toelichting bij de nota van wijziging.
 - De aanbiedingsbrief aan de TK.

Met opmerkingen 15/11 Nota wordt openbaar.

- Kernpunten**
Vertraging
- Dat de stukken pas nu (meer dan een jaar nadat het verslag is uitgebracht) worden aangeboden, heeft twee oorzaken:
- 1) Vanaf het zomerreces van 2020 is vrijwel alle capaciteit gaan zitten in het covid-proof organiseren van de herindelingsverkiezingen van november 2020 en de TK-verkiezing van maart 2021 en de daarvoor benodigde wet- en regelgeving (de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 en de onderliggende regelgeving).
 - 2) Na de TK-verkiezing zijn gesprekken gevoerd met de VNG en de Kiesraad over enkele bezwaren die zij hebben tegen de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Besloten is om in een nota van wijziging tegemoet te komen aan de bezwaren van de Kiesraad (zie hieronder).

M.b.t. de bezwaren van de VNG het volgende. Het wetsvoorstel verplicht het gemeentelijk stembureau in gemeenten die niet hebben gekozen voor een centrale stemopneming om een hertelling uit te voeren als het stembureau in zijn proces-verbaal een verschil heeft genoteerd tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten, en daarvoor géén verklaring heeft gegeven. De VNG stelt dat gemeenten zich daardoor moeten voorbereiden op grootschalige hertellingen, wat veel extra werk meebrengt, en vindt dat het gemeentelijk stembureau zelf zou moeten kunnen besluiten of het wel of geen hertelling uitvoert. Tijdens een PO is met u gesproken over enkele varianten en vervolgens hebt u op 4 november jl. ingestemd met bijgaande beslisnota, waarin is voorgesteld om het wetsvoorstel op dit punt te handhaven, en dus een hertelling te blijven voorschrijven bij elk onverklaard telverschil.

De aanpassingen in de nota van wijziging worden in het navolgende toegelicht.

Nota van wijziging

Er is een vrij uitgebreide nota van wijziging opgesteld, die evenwel geen grote beleidsmatige wijziging van het wetsvoorstel inhoudt. De omvang wordt mede bepaald doordat sommige hoofdstukken van de Kieswet (N, Na en O) opnieuw in hun geheel zijn uitgeschreven. Omwille van het overzicht stellen wij voor dat u tevens een integraal gewijzigd voorstel van wet meestuurt aan de Tweede Kamer.

De voornaamste inhoudelijke wijziging heeft betrekking op de instandhouding van hoofdstembureaus. De bezwaren van de Kiesraad gaan over de voorgestelde opheffing van de hoofdstembureaus. Bij landelijke verkiezingen fungeert de Kiesraad zelf als centraal stembureau; hij zou dan alle uitslagen op gemeenteniveau (ca. 350 gemeenten) moeten invoeren in het digitale hulpmiddel, in plaats van alleen de uitslagen op hoofdstembureau (ca. 20 hoofdstembureaus). Dat zorgt voor veel extra werk in een kort tijdsbestek. Wij meenden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel dat de Kiesraad zich hierop tijdig kan voorbereiden (het betreft immers geen werkzaamheden die onverwachts moeten plaatsvinden; zij kunnen ver van tevoren worden ingepland), en dat het in stand laten van de hoofdstembureaus voor deze organisatorische werkzaamheden de uitslagvaststellingsprocedure onnodig compliceert. De voorzitter van de Kiesraad heeft echter in januari jl. in een gesprek met u bepleit om de hoofdstembureaus toch intact te laten. U hebt daar toen positief op gereageerd. Uitvoeringstechnisch is het ook haalbaar. Naar aanleiding daarvan is besloten om in de nota van wijziging de hoofdstembureaus alsnog een rol te geven in de procedure van uitslagvaststelling, en hen de taak te geven om op de maandag na de stemming om 10:00 uur in een niet-openbare zitting per kieskring de uitkomsten van de stemming te totaliseren. Daarmee nemen de hoofdstembureaus het centraal stembureau veel werk uit handen, waardoor het centraal stembureau zich kan concentreren op de in het wetsvoorstel voorgeschreven controlewerkzaamheden. Het voorstel is om de hoofdstembureaus alleen een taak te geven bij de verkiezingen waar het hoofdstembureau niet samenvalt met het centraal stembureau (de Tweede Kamerverkiezingen, de Europees Parlementsverkiezingen en de provinciale statenverkiezingen in provincies met meer dan een kieskring).

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op nog enkele andere, meer ondergeschikte punten inhoudelijk te wijzigen. In grote lijnen gaat het om het volgende:

- Het wetsvoorstel bepaalde dat het vertegenwoordigend orgaan in het vervolg zelf in de BRP moest toetsen of de verkozen leden voldoen aan de voorwaarden voor benoeming (in plaats van dat de verkozen leden een uittreksel uit de BRP over moeten leggen). Dit voorstel wordt bij nader inzien ingetrokken, omdat het in de praktijk te veel haken en ogen heeft.
- De zitting van het centraal stembureau waar wordt beslist over geldigheid van de ingeleverde kandidatenlijsten wordt naar achteren geschoven en de deadline voor het herstellen van eventuele verzuimen bij de kandidaatstelling wordt juist vervroegd. Zo krijgt het centraal stembureau meer tijd (24 uur) om de aangeleverde stukken te beoordelen.
- Geregeld wordt dat de burgemeester meteen na het opmaken van het kiezersregister de persoonsgegevens van de kiesgerechtigden beschikbaar stelt aan de leveranciers van de stempassen. Zo wordt beter gewaarborgd dat de stempassen tijdig aankomen bij de kiesgerechtigden.
- Geregeld wordt dat mobiele en bijzondere stembureaus voordat zij de stembescheiden vervoeren naar de tellocatie, eerst in hun proces-verbaal

moeten noteren hoeveel kiezers tot de stemming zijn toegelaten. Zo kan het stembureau op de tellocatie beter nagaan of er mogelijk iets is misgegaan bij het vervoer van de stembescheiden.

- De permanente regeling voor het vervangend briefstembewijs wordt uit het wetsvoorstel geschrapt, omdat die inmiddels is opgenomen in het wetsvoorstel dat strekt tot definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland (35670).
- De termijn voor het proces van uitslagvaststelling wordt niet verlengd van 8 naar 13, maar naar 14 dagen. Dit is op verzoek van de Tweede Kamer ook gebeurd in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, om de Kamer zo meer tijd te geven voor het geloofsbrievenonderzoek.

Nota n.a.v. het verslag

- VVD, CDA, D66, SP, CU en SGP hebben inbreng geleverd voor het verslag. De toon van de reacties is doorgaans positief; alleen de SP heeft een kritische houding.
- Voor zover er kritische vragen zijn gesteld, gaan die over het volgende:
 - De SP is kritisch op het voorstel om gemeenten de keuze te geven uit twee manieren van tellen. Zij vraagt hoe die ongelijkheid bijdraagt aan het vertrouwen van burgers.
 - ➔ In het voorgestelde antwoord schrijft u geen aanleiding te zien voor de veronderstelling dat het vertrouwen van kiezers afhangt van het antwoord op de vraag of het de *stembureaus* zijn die de telling verrichten (waarbij het gemeentelijk stembureau alleen eventuele telfouten corrigeert), of dat het *gemeentelijk stembureau zelf* de integrale telling verricht. Het principe van openbaarheid van de telling voor de kiezer blijft uiteraard ongewijzigd.
 - ➔ Overigens zijn de VVD en het CDA juist expliciet positief over het voorstel om gemeenten deze keuze te geven.
 - De SP en de CU wijzen op de belasting die het wetsvoorstel meebrengt voor de gemeenten. Zij vragen wie de kosten moet dragen. D66 vraagt of ieder telverschil, hoe klein ook, reden moet zijn voor een hertelling. Dit is ook door de VNG aangekaart (zie p. 1 van deze nota).
 - ➔ In het voorgestelde antwoord wijst u erop dat de kwaliteit van de telling door de stembureaus cruciaal is. Doen zij hun werk goed, dan is alleen bij uitzondering een hertelling nodig, en blijven de kosten tot een minimum beperkt. Maken zij veel fouten, dan zullen er meer hertellingen nodig zijn. Maar de kosten daarvan kunnen voor rekening van gemeenten blijven. U wijst daarbij op de bestaande wettelijke verplichting van gemeenten om stembureauleden te trainen.
 - ➔ De VNG is het oneens met het feit dat gemeenten geen compensatie krijgen. Met de VNG is afgesproken dat we de algemene ontwikkeling van de kosten voor de organisatie van verkiezingen evalueren (nadat, na inwerkingtreding van de wet, ook in de praktijk is gewerkt met de nieuwe procedure). Het laatste kostenonderzoek dateert uit 2013. In de nota nav verslag merkt u op dat de regering oog wil houden voor de mogelijke financiële gevolgen van de implementatie en uitwerking van het wetsvoorstel in de praktijk. En dat u na inwerkingtreding van deze wet wilt monitoren wat in de praktijk de financiële gevolgen zijn voor de gemeenten, en over de uitkomsten daarvan in gesprek te gaan met de VNG.
 - De VVD vindt het 'jammer' dat wordt voorgesteld om de termijn van uitslagvaststelling te verlengen van 8 naar 13 dagen.

- In het voorgestelde antwoord wijst u erop dat zonder verlenging (inmiddels naar 14 dagen, zie laatste bullet onder het kopje 'Nota van wijziging' in deze nota) een zorgvuldige uitvoering van de voorgestelde werkzaamheden in het kader van de uitslagvaststelling niet goed mogelijk is.
- Ook D66 wijst juist expliciet op de noodzaak van dit voorstel.
- De SGP merkt op dat de stemmen uit het buitenland uiterlijk op de vijfde dag na de stemming in Den Haag moeten zijn om nog mee te kunnen tellen. Zij vraagt of dit voor elk land voldoende is.
 - In de nota van wijziging is geregeld dat diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland extra tijd krijgen om de ontvangen briefstemmen tijdig in Den Haag te krijgen. Zij hebben hiervoor minimaal vijf werkdagen en twee weekenden de tijd. Bij een (nog) verdere verlenging zou er onvoldoende tijd resteren voor het tellen van de stemmen.
- De VVD en de SP zijn kritisch op het voorstel dat nieuwe politieke partijen in het vervolg één kieskring kunnen overslaan zonder dat hun zendtijd voor politieke partijen in gevaar komt¹. Zij wijzen erop dat dit de keuze van kiezers in de kieskring die wordt overgeslagen, beperkt.
 - In het voorgestelde antwoord schrijft u dat het voorstel het resultaat is van een afweging van enerzijds het belang van nieuwe politieke partijen om hun deelname aan de verkiezing onder de aandacht van een breed publiek te brengen, en anderzijds het belang van de inwoners van de betreffende kieskring om evenveel keuze te hebben als de inwoners van andere kieskringen. Omdat de beperking van de keuze van de inwoners van de BES-eilanden relatief is, weegt het belang van nieuwe politieke groeperingen in dit geval zwaarder.

Toelichting

- Het voornaamste doel van dit wetsvoorstel: het verbeteren van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Hiertoe wordt er meer gelegenheid gegeven voor het onderzoeken van vermeende (tel)fouten en het corrigeren daarvan en wordt het telproces transparanter en daarmee beter controleerbaar gemaakt.
- Het wetsvoorstel geeft gemeenten de keuze uit twee manieren om het tellen van de stemmen in te richten:
 - 1) de stembureaus verrichten op de avond van de stemming een telling op lijst- en kandidaatsniveau; een gemeentelijk stembureau (GSB) controleert de volgende dag, in het openbaar, de processen-verbaal (pv's) van alle stembureaus, en voert een nieuwe telling uit voor die stembureaus die een of meer fouten hebben gemaakt; óf
 - 2) een centrale opzet van de telling (centraal tellen), waarbij de stembureaus op de avond van de stemming alleen een basistelling op lijstniveau uitvoeren; het GSB verricht de volgende dag, in het openbaar, de integrale telling, inclusief die op kandidaatsniveau.

¹ De Mediawet bepaalt dat politieke partijen in alle 20 kieskringen moeten meedoen om in aanmerking te komen voor zendtijd voor politieke partijen. Nieuwe politieke partijen moeten, voor deelname in een kieskring, aldaar ondersteuningsverklaringen vergaren. Bij eerdere verkiezingen bleek het lastig om deze verklaringen te vergaren in kieskring 20 (Bonaire). Daarom is in 2012 en 2017, op verzoek van de toenmalige ministers van BZK, afgeweken van de Mediawet. Het voorstel zorgt voor formalisering van die praktijk, en maakt het voor nieuwe politieke partijen mogelijk om in het vervolg één kieskring (naar keuze) over te slaan, zonder dat de zendtijd in gevaar komt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
nvt

Kenmerk
2020-0000555623

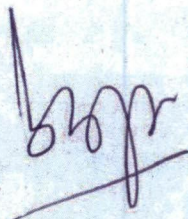
Min. BZK

42009
8/10

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan
Van

Minister Ollongren



nota

Opties onverklaarde telverschillen

Datum
24 september 2021
Onze referentie
2021-0000519871
Opgesteld door

T
Samengewerkt met
CZW
Bijlage(n)
0

Aanleiding

Tijdens een PO op 31 augustus jl. is met u gesproken over hoe in het wetsvoorstel *nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen* (verder: het wetsvoorstel) om te gaan met verschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten waarvoor het stembureau geen verklaring heeft gegeven. In deze nota leggen we u, zoals afgesproken, een aantal opties voor.

Geadviseerd besluit

Ermee instemmen dat u het wetsvoorstel op het punt van de onverklaarde telverschillen handhaaft, dat wil zeggen dat het gemeentelijk stembureau (GSB) verplicht is om bij elk onverklaard telverschil een hertelling uit te voeren van de stemmen die op de avond van de stemming door de stembureaus zijn geteld.

Met opmerkingen 8/10

Toelichting

Het komt regelmatig voor dat er in het proces-verbaal van een stembureau sprake is van een verschil tussen enerzijds het aantal toegelaten kiezers en anderzijds het aantal getelde stembiljetten. Idealiter zouden deze aantallen aan elkaar gelijk moeten zijn. Immers: elke kiezer brengt één stem uit. Maar de praktijk is dat in ca. 21,5% van de processen-verbaal een verschil wordt gerapporteerd, waarvoor het stembureau geen verklaring heeft. In verreweg de meeste gevallen gaat het om kleine onverklaarde verschillen (een, twee of drie stembiljetten meer of minder dan er kiezers zijn toegelaten tot de stemming). In ca. 3,3% van de processen-verbaal is sprake van grotere onverklaarde verschillen (vier of meer, met uitschieters tot meerdere tientallen).

Het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer verplicht bij elk onverklaard telverschil (hoe klein ook) tot een hertelling door het GSB. In feite doet het GSB dan daags na de stemming het werk van het stembureau over, door de stemmen die het stembureau op de avond van de stemming heeft geteld, opnieuw te tellen. Aandachtspunt is dat de onverklaarde telverschillen niet per definitie worden veroorzaakt door een telfout. Zo kan het voorkomen dat een kiezer uit het stemlokaal wegloopt zonder het stembiljet in de stembus te stoppen (al dan niet met opzet). Ook kan het gebeuren dat een stembureaulid aan een kiezer die een of meer stemmen bij volmacht wil uitbrengen, per abuis een stembiljet te veel of te weinig uitreikt, zonder dat die kiezer dit stembureaulid daarop attendeert. Hoewel dergelijke situaties in principe zijn te voorkomen als

het stembureau goed zou opletten, kunnen die zich toch voordoen, zeker als het druk is in het stemlokaal en de stembureauleden op veel dingen tegelijk moeten letten. Er ontstaat dan een onverklaard telverschil, dat echter niet door een hertelling valt op te lossen. Het is niet bekend hoe vaak een onverklaard telverschil niet wordt veroorzaakt door een telfout.

Datum
24 september 2021
Onze referentie
2021-0000519871

De VNG en de NVVB hebben mede om deze reden bezwaren tegen het voorstel. Gemeenten zouden zich daarmee bij elke verkiezing moeten voorbereiden op grootschalige hertellingen door de GSB's, met navenante kosten (o.a. i.v.m. het reserveren van extra telruimtes en het inhuren van extra tellers), terwijl niet eens zeker is of een hertelling wel zin heeft. De VNG wijst er daarbij ook op dat gemeenten géén vergoeding krijgen voor uitvoering van het wetsvoorstel.

Opties

Tijdens het genoemde PO op 31 augustus jl. is afgesproken dat aan u een aantal opties worden voorgelegd over hoe om te gaan met dit bezwaar van de VNG en de NVVB. Graag leggen we de volgende opties aan u voor:

- 1) *Het stembureau (dat op de avond van de stemming de stemmen telt) verplichten om bij een onverklaard telverschil zelf een hertelling uit te voeren*

Deze optie legt de verantwoordelijkheid voor de hertelling neer waar die in principe hoort: bij de leden van het stembureau. Zij hebben immers ook de stemmen geteld. Nadeel is echter dat het tellen nu al vaak tot ver na middernacht duurt, zeker bij verkiezingen met een hoge opkomst. Het lijkt niet reëel om een stembureau dat om 2.00 uur in de ochtend een telverschil constateert, te verplichten om nog een hertelling uit te voeren.

- 2) *Het GSB de bevoegdheid geven om zelf te beslissen of bij een onverklaard telverschil een hertelling wordt uitgevoerd*

Dit is de voorkeursoptie van de VNG. Het GSB kan daags na de stemming aan de hand van het proces-verbaal van het stembureau nagaan wat de kwaliteit van de telling is. Als blijkt dat het stembureau telfouten heeft gemaakt, of dat zich tijdens de stemming de nodige onregelmatigheden hebben voorgedaan, dan is dat een indicatie dat het betreffende stembureau steken heeft laten vallen, en ligt een hertelling ingeval van onverklaarde telverschillen in de rede. Wel zou in deze optie de discretionaire bevoegdheid van het GSB begrensd moeten worden. Bij grote aantallen onverklaarde telverschillen zou een hertelling wel degelijk verplicht moeten zijn. Immers, naarmate een telverschil groter wordt, wordt de kans groter dat slordig tellen (mede) ten grondslag ligt aan dat verschil. Bij een onverklaard telverschil van vier of meer kan redelijkerwijs niet meer worden gesproken van een klein verschil.

Nadeel van deze optie is dat die mogelijk leidt tot het kwetsbare verwijt dat 'niet elke stem telt'. Immers, het kán voorkomen dat een klein onverklaard telverschil wél is veroorzaakt door een telfout. Besluit het GSB dan niet tot een hertelling, dan zal die fout in beginsel niet worden ontdekt.

- 3) *Het voorstel handhaven en het GSB verplichten om ingeval van elk onverklaard telverschil een hertelling uit te voeren van de stemmen die op de avond van de stemming door de stembureaus zijn geteld*

Datum
24 september 2021
Onze referentie
2021-0000519871

Wij stellen u, alles nog eens afwegende, voor om voor deze optie te kiezen, omdat die het meest recht doet aan het doel van het wetsvoorstel (namelijk: zorgen dat fouten in het proces van uitslagvaststelling worden geconstateerd en gecorrigeerd).

Aandachtspunt is wel dat u eerder (in de memorie van toelichting bij een ander wetsvoorstel) hebt geschreven dat u in de nota van wijziging ook tegemoet wilt komen aan bezwaren van de VNG over de uitvoerbaarheid. Als u deze optie volgt om toch het oorspronkelijke voorstel te handhaven (hertelling bij elk onverklaard telverschil), komt u daar dus van terug. De VNG en de NVVB zullen hier zeer kritisch op zijn, en betogen dat het onredelijk is om tot een hertelling te verplichten in gevallen waarin die mogelijk niet tot een andere uitkomst leidt, en om voor deze hertellingen geen vergoeding te verstrekken. Hier is een antwoord op (namelijk: gemeenten hebben de wettelijke verplichting om te zorgen voor goed opgeleide tellers; als die toch fouten maken of niet goed opletten, dan kunnen de consequenties redelijkerwijs voor rekening van de gemeenten blijven), maar dat zal de VNG en de NVVB niet overtuigen. U kunt, als hier tijdens het plenaire debat vragen over komen, opmerken dat u na inwerkingtreding van deze wet wilt monitoren wat de financiële gevolgen zijn voor de gemeenten, en dat u over de uitkomsten in gesprek zult gaan met de gemeenten. Ook zou u kunnen toezeggen om te monitoren hoe vaak het voorkomt dat een hertelling door het GSB ingeval van onverklaarde telverschillen *niet* zorgt voor oplossing van het telverschil. Als dit vaak gebeurt, kan dat aanleiding zijn om alsnog het GSB – binnen zekere grenzen – een wettelijke discretionaire bevoegdheid te geven om zelf te beslissen of het ingeval van onverklaarde telverschillen wel of geen hertelling uitvoert.

Overigens kent deze optie wel het risico dat stembureaus in de verleiding komen om kleine onverklaarde verschillen weg te poetsen, om zo een integrale hertelling te voorkomen. Als die signalen er zijn, dan zal daar uiteraard tegen moeten worden opgetreden.

Nota van wijziging

Binnenkort leggen we u een nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor. Daarin wordt o.a. voorgesteld om de hoofdstembureaus alsnog intact te laten (het wetsvoorstel beoogde die af te schaffen). De Kiesraad pleit daarvoor (omdat daarmee de werklust van het centraal stembureau wordt verkleind), en u hebt dit begin dit jaar toegezegd aan de voorzitter van de Kiesraad. Verder wordt in de nota van wijziging een aantal andere, met name procedurele verbeteringen voorgesteld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden