

Donderdag 14 juli om 14.00 uur is voor u de deadline voor het leveren van een inbreng voor het verslag over het wetsvoorstel *Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen*. De VNG en NVVB willen graag het volgende onder uw aandacht brengen, zodat u dit desgewenst kunt betrekken bij uw inbreng over dit wetsvoorstel.

### Catch 22: centraal tellen versus “verkapt” centraal tellen

Het wetsvoorstel geeft gemeenten de keuze uit twee manieren van het tellen van de stemmen:

1. De stembureaus tellen de stemmen op lijst- en kandidaatsniveau op de verkiezingsdag. De volgende dag controleert het Gemeentelijk Stembureau (GSB) in het openbaar en op een centrale locatie de processen-verbaal van alle stembureaus. Het GSB voert een nieuwe telling uit voor die stembureaus die vermoedelijk een of meer fouten hebben gemaakt.
2. Een centrale stemopneming (CSO) waarbij de stembureaus op de verkiezingsdag alleen een basistelling op lijstniveau uitvoeren. De volgende dag voert het GSB in het openbaar en op een centrale locatie, de integrale telling uit (zowel op lijst- als op kandidaatsniveau).

Optie 1 is uitgangspunt. De regering heeft optie 2 bewust facultatief geregeld, zodat gemeenten een eigen autonome afwegingsvrijheid hebben om al dan niet over te gaan op centraal tellen. Die keuze voor centraal tellen hangt grotendeels af van lokale factoren (bijv. kosten, locatie, bemensing).<sup>1</sup> Maar van een daadwerkelijke afwegingsvrijheid komt met dit wetsvoorstel alsnog niets terecht. Want ook optie 1 vereist in de praktijk een gedeeltelijke centrale stemopneming. Er is daarmee in feite sprake van een “verkapte vorm” van centraal tellen. Dit lichten wij toe.

Bij optie 1 moet het GSB de processen-verbaal (pv's) van de stembureaus controleren en onderzoeken. Het GSB moet volgens het wetsvoorstel alle vermeende telfouten onderzoeken en alle geconstateerde telfouten herstellen. Dus ook relatief kleine fouten. Het GSB voert volgens het wetsvoorstel in drie situaties een nieuwe telling uit: 1.) het stembureau heeft een onverklaard telverschil tussen het aantal toegelaten kiezers enerzijds en het aantal getelde stembiljetten anderzijds, 2.) de optellingen in het pv van het stembureau kloppen niet, 3.) er is een *vermoeden* dat het stembureau een fout heeft gemaakt zonder dat dit direct uit het pv blijkt.<sup>2</sup>

Het hertellen van de stembiljetten biedt bij een onverklaard telverschil evenwel geen oplossing. Het bestaan van *telverschil* betekent namelijk niet per definitie het bestaan van een *telfout*. Voorbeeld: een stembureau lid reikt per ongeluk twee stembiljetten uit aan een kiezer. Dan is er geen telfout gemaakt. Met het hertellen van de stemmen hef je het telverschil niet op. Deze telverschillen zijn doorgaans ook niet invloed op de zetelverdeling, terwijl een hertelling fouten kan opleveren die wel tot een andere zetelverdeling leiden.

<sup>1</sup> Dit hebben wij in onze reacties nader toegelicht. Zie Tweede advies VNG (p. 5-7) en Tweede Advies NVVB (p. 2-4) die als bijlagen bij de memorie van toelichting zijn gevoegd.

<sup>2</sup> Zie memorie van toelichting, p. 13 (par. 2.4.2.5) en het voorgestelde artikel O 10.

Ook evidente optelfouten<sup>3</sup> in het pv kunnen zonder hertelling hersteld worden door het GSB. Die fouten komt het GSB al op het spoor komen door het pv te controleren, de stemmen hoeven daarvoor niet opnieuw te worden geteld.

Doordat het wetsvoorstel er wel vanuit gaat dat het GSB ook in deze situaties een hertelling moet uitvoeren, moeten gemeenten voorbereid zijn op grootschalige hertellingen. Voorafgaand aan de openbare zitting valt evenwel niet te voorspellen hoeveel stembussen het GSB moet hertellen. Dat hangt af van de uitkomsten van de telling door de stembureaus en die worden pas in de (nachtelijke) uren na het sluiten van de stembureaus bekend. Volgens het wetsvoorstel mag de gemeentelijke organisatie ook niet voorafgaand aan de zitting bepalen voor welke stembussen wel en voor welke geen hertelling moet volgen. Dat mag alleen het GSB pas op de openbare zitting<sup>4</sup> Niettemin zal de gemeentelijke organisatie vóóraf wel moeten regelen dat het GSB stemmen betrouwbaar, controleerbaar, transparant en efficiënt kan hertellen. Gedacht moet in elk geval worden aan het vastleggen van een of meer voldoende grote centrale locaties, inhuren van extra tellers, extra catering. Dat kan niet op het laatste moment worden geregeld. Gemeenten geven daarom aan dat het realistisch en verstandig is voorbereid te zijn op het hertellen van 2/3e van de bussen. Afschalen kan immers altijd nog, maar opschalen tijdens de openbare zitting kan niet. Dat is te laat. Dit alles betekent dat gemeenten feitelijk alsnog een (gedeeltelijke) centrale stemopneming moeten voorbereiden.

Dit wetsvoorstel leidt daarmee tot een catch 22: gemeenten die niet centraal willen of kunnen tellen en daarom niet kiezen voor optie 2, zullen kiezen voor optie 1, maar moeten dan alsnog een procedure van centraal tellen volgen. Dat is een onwenselijke situatie.

### Conclusie en alternatief

Wij pleiten er daarom voor om optie 1 anders vorm te geven, zodat deze procedure niet uitmondt in een centrale stemopneming. Dat kan door de bevoegdheden van het GSB om tot een hertelling te besluiten, alleen mogelijk te maken bij fouten die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling en bij een ernstig vermoeden van onregelmatigheden bij de stemopneming op het stembureau. Evidente optelfouten in het pv kunnen ook zonder hertelling hersteld worden door het GSB. En ook bij onverklaarde telverschillen tussen het aantal toegelaten kiezers enerzijds en het aantal getelde stembiljetten anderzijds, zou het GSB geen hertelling moeten uitvoeren. Deze telverschillen zijn namelijk doorgaans niet van invloed op de zetelverdeling, terwijl het hertellen ervan tot een schier onuitvoerbaar telproces leidt.<sup>5</sup>

Het is overigens een illusie te veronderstellen dat er substantieel minder fouten worden gemaakt bij een (gedeeltelijke) CSO. Net als andere manieren van handmatig tellen, is ook hier sprake van mensenwerk en zijn de omstandigheden bij een (gedeeltelijke) CSO ook niet geschikt om hier optimaal uitvoering aan te geven. De uitslag bij een (gedeeltelijke) CSO is dan ook niet direct een betere uitslag, er is eerder sprake van een andere uitslag.

---

<sup>3</sup> Daarvan is sprake wanneer de stemmen op de kandidaten niet correct zijn opgeteld in het lijsttotaal (bijv. 3+3= 10). Hierbij geldt dat de stemmen per kandidaat leidend zijn voor het lijsttotaal. Om dit corrigeren hoeven de stemmen niet opnieuw te worden geteld.

<sup>4</sup> Zie memorie van toelichting, p. 17 (par. 2.4.2.7 onder b).

<sup>5</sup> Ook de Kiesraad heeft hierop gewezen, zie het Tweede Advies van de Kiesraad, d.d. 1 februari 2018, dat als bijlage bij de memorie van toelichting is gevoegd.

Mede daarom pleiten wij ervoor om het elektronisch tellen van de stemmen in te voeren. De wetgeving om elektronisch tellen van de stemmen mogelijk te maken, waaronder het wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe model stembiljet dat momenteel bij uw Kamer ter behandeling voorligt, zou zo snel mogelijk moeten worden ingevoerd. Een groot deel van de nu voorgestelde wijzigingen is immers niet meer nodig als tot elektronisch tellen wordt overgegaan. Gemeenten moeten nu met dit wetsvoorstel voor een relatief beperkt aantal verkiezingsjaren investeren in een werkwijze waar zij niet achter staan. Alle inzet zou er juist op gericht moeten zijn om meteen tot een betere en modernere manier van tellen te komen. De extra forse belasting die nu van gemeenten wordt gevraagd, is niet nodig.<sup>6</sup>

### **Catch 22: gemeenten draaien op voor de kosten van deze wet**

Van de genoemde catch 22 is ook sprake bij de kosten. De kosten van centraal tellen lopen per gemeente uiteen, maar zijn hoe dan ook hoger dan bij een “normale” stemopneming.<sup>7</sup> Gemeenten die niet de kosten van het centraal tellen volgens optie 2 willen of kunnen dragen, zullen kiezen voor optie 1, maar ook daar zullen de meerkosten als gevolg van de (gedeeltelijke) centrale stemopneming aanzienlijk zijn.

Er is sprake van een grote variatie in de verwachte kosten per gemeente. Dit is uiteraard afhankelijk van het aantal kiesgerechtigden maar wordt ook bepaald door lokale factoren zoals de beschikbaarheid van een geschikte locatie, de kosten voor de huur van de betreffende locatie, de kosten voor de inzet van tellers en de looptijd van de (gedeeltelijke) CSO. Gemeenten zonder een locatie met voldoende capaciteit zullen de (gedeeltelijke) CSO mogelijk over twee dagen moeten verspreiden. Voor een grote gemeente kan dit oplopen van 50.000 euro extra voor een gedeeltelijke CSO (optie 1) en 65.000 euro voor een volledige CSO (optie 2) tot 320.000 euro voor een gedeeltelijke CSO (optie 1) en 360.000 euro voor een volledige CSO (optie 2).

De regering heeft hier ten onrechte geen oog voor. Zij erkent in de eerste plaats niet dat er bij optie 1 *hoe dan ook* meerkosten zijn, zoals de huur van een voldoende grote centrale locatie voor het houden van een openbare zitting en het zich voorbereiden op een hertelling.

In de tweede plaats legt de regering de gevolgen dat stembureauleden fouten maken en er daarmee extra kosten voor hertellingen ontstaan, volledig bij de gemeenten neer.<sup>8</sup> Het is echter een te simpele voorstelling van zaken dat gemeenten fouten en daarmee hertellingen kunnen voorkomen. Het telproces via een handmatige (gedeeltelijke) CSO is mensenwerk, daarbij worden nu eenmaal fouten gemaakt.

Gemeenten moeten de verkiezingen bovendien organiseren binnen de strakke kaders van de Kieswet. De omstandigheden waardoor de kans op fouten toeneemt, vinden grotendeels hun oorsprong in die regelgeving. Dat blijft zo bij optie 1. De stemmen moeten wettelijk op de verkiezingsdag worden geteld. Dit betekent veelal: tot in de nachtelijke uren tellen door (deels) al vermoeide personen die een hele of halve dag en avond op het stembureau hebben gezeten. De

---

<sup>6</sup> Wij verwijzen voor een uitgebreidere toelichting naar onze reactie. Zie Tweede Advies VNG, p. 3-4 en Tweede Advies NVVB, p. 2 die als bijlagen bij de memorie van toelichting zijn gevoegd.

<sup>7</sup> Zie Kantar, Evaluatie van het experiment centrale stemopneming bij de gecombineerde provinciale staten- en waterschaps- verkiezingen 20 maart 2019 (p. 10-11 en de bijlage). Bij deze verkiezingen deden 76 gemeenten aan het experiment mee.

<sup>8</sup> Zie memorie van toelichting, p. 49 (par. 8.2 (Financiële) gevolgen voor de overheid).

regering heeft daar weliswaar oog voor, maar verbindt daar vervolgens niet aan dat de financiële gevolgen van die regelgeving dan ook voor haar rekening komen.

Daarnaast past het bij de interbestuurlijke en financiële verhoudingen om gemeenten te compenseren voor de uitvoeringskosten van taken die in medebewind worden uitgevoerd. Daarvan is hier sprake.

### Conclusie

Wij pleiten er daarom voor om gemeenten te compenseren voor de uitvoeringskosten die zijn verbonden aan de werkzaamheden van optie 1 en optie 2.

### Hertellingen na de controle door het centraal stembureau

Het centraal stembureau (CSB) kan volgens het wetsvoorstel in meer gevallen tot een hertelling besluiten. De gemeenten maken ook meerkosten in het geval dat het CSB het GSB opdraagt om in een nieuwe, openbare zitting een of meer fouten in het pv van het GSB te onderzoeken en zo nodig de stembescheiden behorende bij de desbetreffende stembureaus geheel of gedeeltelijk opnieuw te tellen.<sup>9</sup> Gemeenten moeten zich dus ook voorbereiden op een extra hertelling bovenop de gedeeltelijke CSO (zoals het vrijhouden van een locatie en zorgen voor een standby telploeg). Gemeenten zouden ook voor de meerkosten van deze extra taken moeten worden gecompenseerd.

### Fysieke overdracht van processen-verbaal

De burgemeester moet volgens het wetsvoorstel de fysieke pv's van de stembureaus en het GSB naar het CSB overbrengen.<sup>10</sup> Wij pleiten ervoor deze fysieke overdracht van de pv's niet verplicht te stellen, omdat het centraal stembureau al langs andere wegen - via de digitale overdracht van uitslaggegevens en de elektronische openbaarmaking van de pv's - kennis kan nemen en in de praktijk ook neemt van de uitslagen.

Het argument van de regering dat met het niet verplicht stellen van de fysieke overdracht het papieren proces niet langer leidend is,<sup>11</sup> overtuigt niet. Ons advies tornt niet aan dat principe. De papieren pv's blijven immers na de verkiezingsdag tot drie maanden na de toelating van de gekozenen beschikbaar en kunnen, als dat nodig is, snel aan het centraal stembureau ter beschikking worden gesteld. Dit staat een spoedige uitslagvaststelling niet in de weg. Daarbij komt dat onnodige administratieve lasten van wettelijke verplichtingen voor gemeenten moeten worden voorkomen ongeacht of die verplichtingen onder de huidige wet al bestaan. Van dergelijke onnodige extra lasten is hier, gelet op het voorgaande, sprake. Bovendien brengt onnodig transport van de pv's weer nieuwe risico's met zich mee (verlies, beschadiging, kans op fraude).

### Tot slot

Voor het overige brengen wij graag onze verdere reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel onder uw aandacht. Voor zover de minister van BZK onze reactie niet heeft overgenomen, herhalen wij onze bezwaren tegen de desbetreffende onderdelen.

---

<sup>9</sup> Zie het voorgestelde artikel P1e.

<sup>10</sup> Zie het voorgestelde artikel O 18 lid 3 en O 32.

<sup>11</sup> Zie memorie van toelichting, p. 27 (par. 2.5.2).