SIGNIFICANT PUBLIC

NIEUWE PROCEDURE VASTSTELLING VERKIEZINGSUITSLAG

BELEIDSEVALUATIE

KLANT	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Directie Democratie en Bestuur
KENMERK	4380
AUTEUR(S)	Michiel Blom, Inte van der Tuin en Elis Maat
DATUM	3 juni 2025
VERSIE	1.1

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond en aanleiding 4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 4
1.3 Aanpak van de beleidsevaluatie 5
1.4 Leeswijzer 5

2 Beleidstheorie NPVV 6
2.1 Centrale begrippen in de NPVV 6
2.2 Beleidstheorie op hoofdlijnen 7
2.3 Keuze centrale of decentrale stemopneming 7
2.4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak 9
2.5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus 10
2.6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal 10
2.7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden 11
2.8 Transport en opslag stembescheiden en processen-verbaal 12

3 Keuze centrale of decentrale stemopneming 13
3.1 Werking in de praktijk 13
3.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 14
3.3 Verbetermogelijkheden 14

4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak 15
4.1 Werking in de praktijk 15
4.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 16
4.3 Verbetermogelijkheden 17

5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus 19
5.1 Werking in de praktijk 19
5.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 20
5.3 Verbetermogelijkheden 21

6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal 22
6.1 Werking in de praktijk 22
6.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 22
6.3 Verbetermogelijkheden 24

7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden 25
7.1 Werking in de praktijk 25
7.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 26
7.3 Verbetermogelijkheden 26

8 Transport stembescheiden en processen-verbaal 28
8.1 Werking in de praktijk 28
8.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 29

8.3 Verbetermogelijkheden 29

9 Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen 31
9.1 Werking in de praktijk 31
9.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast 33
9.3 Verbetermogelijkheden 33

10 Beschouwing 35
10.1 De NPVV werkt goed in de praktijk, maar verbeteringen zijn wenselijk 35
10.2 De NPVV heeft meerwaarde voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar de extra uitvoeringslast is hoog 36
10.3 Verbetermogelijkheden in de NPVV richten zich op reductie van de uitvoeringslast 37

A. Aanpak van de evaluatie 40

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Per 1 januari 2023 is de Kieswet gewijzigd in verband met een nieuwe procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen (NPVV). De NPVV heeft als belangrijkste doel om tijdig voor de vaststelling van een verkiezingsuitslag eventuele (tel)fouten te constateren en op een transparante en controleerbare manier te corrigeren[1]. Onderdeel van de NPVV zijn onder andere de instelling van een gemeentelijk stembureau in elke gemeente, aangepaste regels voor vervoer en opslag en de aanpassing van termijnen voor vaststelling van de uitslag.

Inmiddels is tijdens drie verkiezingen ervaring opgedaan met de NPVV, namelijk bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 15 maart 2023 (PSWS23), de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2023 (TK23) en de Europees Parlementsverkiezing van 6 juni 2024 (EP24). Deze verkiezingen zijn stuk voor stuk geëvalueerd. Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de NPVV lijkt bij te dragen aan de transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces. Maar ook dat de impact van de NPVV op de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces groter is dan gedacht. De Kiesraad wijst bijvoorbeeld op de “grote aantallen hertellingen door de gemeentelijk stembureaus zelf en ook [op] de vele terugverwijzingen op basis van onderzoek door het centraal stembureau of door meldingen van kiezers.”[2] De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) stelde: “Wij twijfelen er […] aan of het beoogde effect van de NPVV, namelijk het vergroten van het vertrouwen in de verkiezingsuitslag, de transparantie en controleerbaarheid, wordt bereikt. Dit ook in relatie tot de uitvoeringslast voor gemeenten.”[3] De VNG tot slot heeft meermalen aandacht gevraagd voor de gestegen kosten van de verkiezingen voor gemeenten. Hier is separaat onderzoek naar uitgevoerd. Naarmate betrokkenen meer ervaring opdoen met de NPVV, lijkt de uitvoering beter te verlopen. Bij het vaststellen van de uitslag van de Europees Parlementsverkiezing stelde de Kiesraad: “We zien dat de in 2023 ingevoerde nieuwe regels hun doel raken, namelijk dat telfouten in een vroegtijdig stadium kunnen worden gecorrigeerd. Er blijft echter aandacht nodig voor de uitvoeringslast.”[4]

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De minister van BZK wil de NPVV, mede op verzoek van Kiesraad en NVVB, breed evalueren en heeft Significant Public opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. De evaluatie heeft als doelstelling inzicht te geven in hoeverre de doelen van de NPVV worden behaald en hoe de verschillende procedures uitwerken in de praktijk. Dit onderzoek voeren wij uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvragen:

a. In hoeverre draagt de NPVV bij aan de in de toelichting bij het voorstel geformuleerde doelstellingen?
b. Hoe werken de verschillende procedures uit de NPVV in de praktijk?

[1] Dit zijn twee van de waarborgen uit het advies ‘Stemmen met vertrouwen’ van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces uit 2007. De overige waarborgen zijn: integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.

[2] Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

[3] NVVB (2024). Evaluatie NVVB Tweede Kamerverkiezing 2024.

[4] Https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2024/06/19/uitslag-europees-parlementsverkiezing-2024.

c. Wat betekent dat voor de waarborgen transparantie en controleerbaarheid en voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces voor alle actoren?
d. Welke verbeteringen zijn er in de procedures denkbaar?

De bevindingen uit deze evaluatie zijn het startpunt voor mogelijke verbeteringen in de vaststellingsprocedure van de uitslagen bij aankomende verkiezingen.

Met de NPVV zijn ook enkele andere wijzigingen doorgevoerd, zoals het afschaffen van briefstembureaus bij ambassades en consulaten en uitbreiding van de termijn om briefstemmen te ontvangen. Wij geven ons rekenschap van deze wijzigingen, maar deze maken geen onderdeel uit van de scope van het onderzoek. Bij de evaluatie van de NPVV houden we er tot slot rekening mee dat de impact ervan kan verschillen, afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt. De rolverdeling is niet tijdens elke verkiezing exact gelijk; zo is er niet bij elke verkiezing een hoofdstembureau (HSB) actief. Ook zijn er verschillen in opkomst, waardoor de NPVV bij verschillende verkiezingen een ander effect kan hebben op de uitvoerbaarheid van het proces van uitslagvaststelling.

1.3 Aanpak van de beleidsevaluatie

We zijn de beleidsevaluatie gestart met verkennende interviews met de belangrijkste stakeholders in het werkveld. Vervolgens hebben we met een verkennende documentstudie meer zicht gekregen op de doelen achter de NPVV. Op basis hiervan hebben we een beleidstheorie opgesteld. De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke causale en andere aannames ten grondslag liggen aan de NPVV. Een beleidstheorie geeft richting en structuur aan de evaluatie en de verschillende onderzoeksactiviteiten: het zorgt dat we de juiste informatie verzamelen en deze op een gestructureerde manier kunnen analyseren en interpreteren. Daarnaast helpt het om helderheid te krijgen over hoe het beleid zou moeten werken. De beleidstheorie is daarmee de ‘ruggengraat’ van het onderzoek.

Op basis van deze theorie en met eerder uitgevoerde evaluaties in het achterhoofd zijn we het gesprek aangegaan met stakeholders in de uitvoering: coördinatoren van het centraal stembureau (CSB), hoofdstembureaus en gemeentelijk stembureaus (GSB’s) tijdens de verschillende verkiezingen onder de NPVV. Vervolgens hebben we met verschillende stakeholders gesproken over mogelijkheden om de NPVV te verbeteren. Elke verbetermogelijkheid hebben we afgewogen tegen de beleidsdoelen van de NPVV; de onderzoekers hebben op basis daarvan een selectie gemaakt. De selectie van verbetermogelijkheden in deze rapportage is daarmee de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. De beleidstheorie, onze bevindingen rondom de beleidsdoelen en verbetermogelijkheden hebben we verwerkt in deze rapportage. In Bijlage A staat de aanpak van de beleidsevaluatie per stap weergegeven. We geven in deze bijlage ook inzicht in de bestudeerde literatuur.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beleidstheorie onder de NPVV, dat wil zeggen de doelen die zijn beoogd met de wetswijziging en de werkzame mechanismen om die doelen te realiseren. In hoofdstuk 2 gaan we ook uitgebreider in op de verschillende wijzigingen die onderdeel zijn van de NPVV. In de hoofdstukken 3 tot en met 9 lopen we vervolgens die verschillende onderdelen van de NPVV langs, waarbij we telkens ingaan op de hierboven genoemde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 10 geven we tot slot een overkoepelende beschouwing aan de hand van de onderzoeksbevindingen. Bijlage A bevat de aanpak van deze evaluatie.

2 Beleidstheorie NPVV

De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke doelen en aannames ten grondslag liggen aan de NPVV.

2.1 Centrale begrippen in de NPVV

2.1.1 Doelen en waarborgen

Het doel van de NPVV is het verminderen van het aantal telfouten en het behouden en/of vergroten van het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag door een transparantere en beter controleerbare procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Onder transparantie en controleerbaarheid verstaan wij het volgende:[5]

a. Transparantie. Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.
b. Controleerbaarheid. Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn.

In deze beleidsevaluatie besteden wij geen directe aandacht aan het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag. Onze aanname is dat meer transparantie en controleerbaarheid, en minder telfouten, ook (indirect) bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag.

Met ‘telfouten’ doelen we op verkeerd getelde stemmen. Dit zijn stemmen die bijvoorbeeld niet geteld zijn of bij een verkeerde lijst of kandidaat zijn genoteerd. Telfouten zijn niet hetzelfde als telverschillen: er is sprake van een ‘telverschil’ wanneer het aantal toegelaten kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen niet met elkaar overeenkomen. Het aantal toegelaten kiezers wordt bepaald door de stempassen, kiezerspassen en ingevulde volmachtbewijzen te tellen. Het aantal uitgebrachte stemmen wordt bepaald door de ingeleverde stembiljetten bij elkaar op te tellen. Telverschillen kunnen ontstaan in het proces van stemmen, bijvoorbeeld wanneer een kiezer diens stembiljet mee naar buiten neemt, maar ook in het proces van stemopneming, bijvoorbeeld wanneer het aantal ingeleverde stempassen verkeerd geteld wordt.

2.1.2 Balans tussen waarborgen en uitvoeringslast

In deze beleidsevaluatie besteden wij, naast het effect van de maatregelen van de NPVV op de doelen en waarborgen, aandacht aan de uitvoeringslast die de maatregelen met zich meebrengen. Bij de inrichting van het verkiezingsproces is het uitgangspunt dat er sprake is van een weloverwogen balans tussen de waarborgen en de uitvoerbaarheid. In de beleidstheorie wordt echter geen aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid. Transparantie en controleerbaarheid zijn niet kwantificeerbaar en de doelstellingen worden niet geconcretiseerd in beleidsdocumenten zoals de memorie van toelichting, waarop de beleidstheorie is gebaseerd. Daarom wegen we beide waarborgen én de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces op meer kwalitatieve wijze.

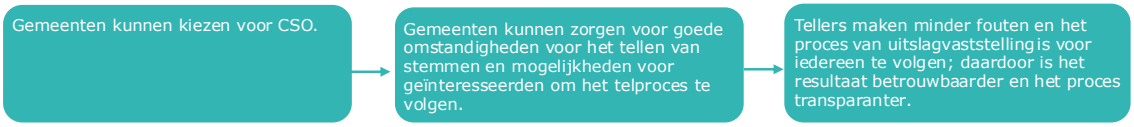
[5] Ministerie van BZK (2007). Stemmen met vertrouwen. Adviescommissie inrichting verkiezingsproces.

2.2 Beleidstheorie op hoofdlijnen

De NPVV heeft geleid tot wijziging van taken, procedures en termijnen binnen het verkiezingsproces. Deze wijzigingen hebben op verschillende manieren effect op de genoemde waarborgen en de uitvoerbaarheid. Ons werk voor deze evaluatie is om deze effecten en onderlinge samenhang te ontvlechten en de afzonderlijke elementen los van elkaar te analyseren. We hebben daarom eerst een beleidstheorie opgesteld (zie figuur 2). De beleidstheorie zetten we in het vervolg van dit hoofdstuk per thema uiteen. Deze is gebaseerd op de memorie van toelichting en overige stukken van de parlementaire behandeling.

2.3 Keuze centrale of decentrale stemopneming

In deze paragraaf gaan we in op de keuze die gemeenten kunnen maken tussen centrale en decentrale stemopneming (CSO of DSO). De beleidstheorie rondom dit thema staat in figuur 1.



Figuur 1. Beleidstheorie rondom keuze tussen CSO of DSO

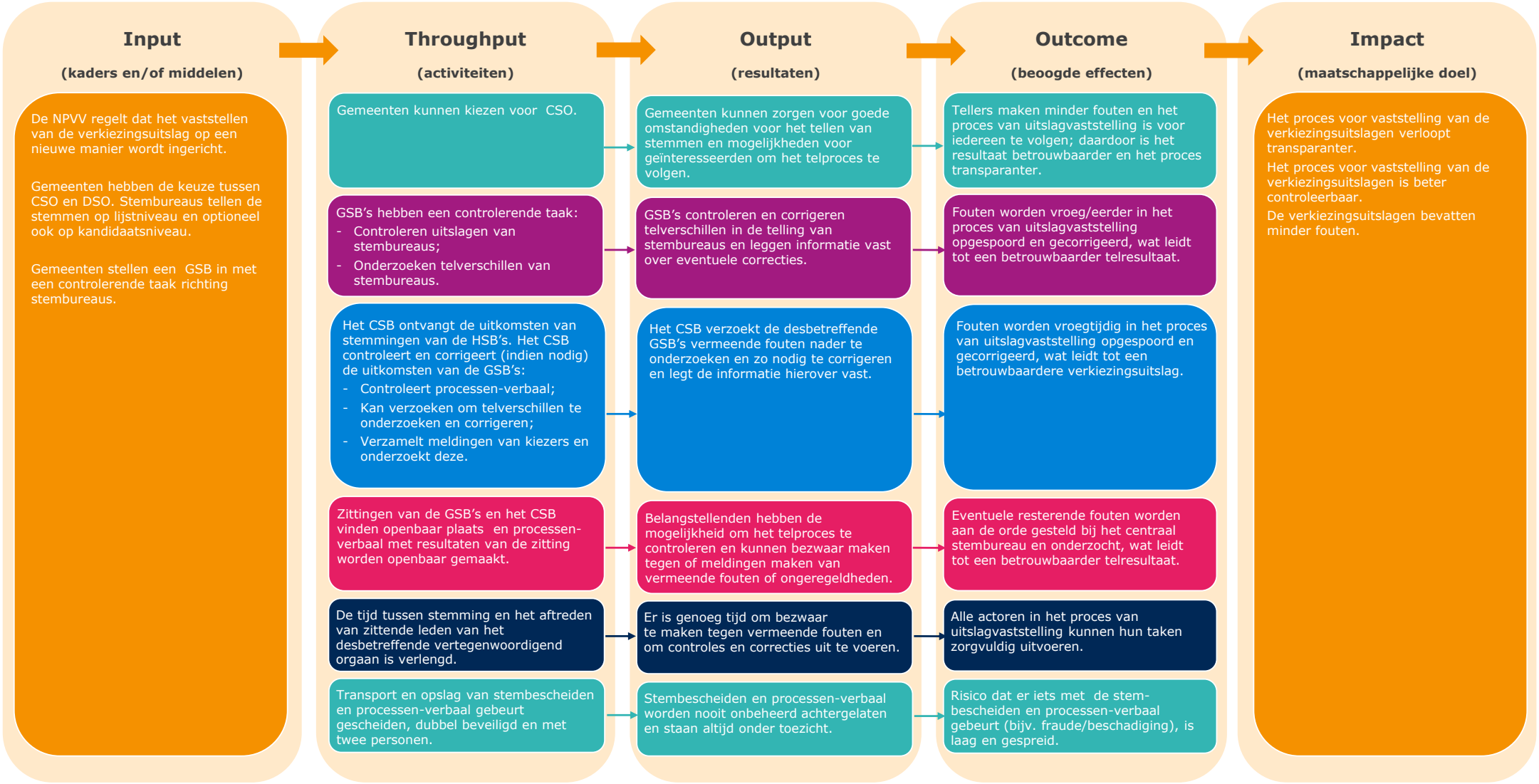
2.3.1 Aanpassingen

Een maatregel van de NPVV is de invoering van CSO. Voor de NPVV voerden alle stembureaus op de avond van de stemming een integrale stemopneming uit, op lijst- en kandidaatsniveau. De NPVV biedt gemeenten de keuzemogelijkheid tussen CSO of DSO. Deze keuzemogelijkheid is geïntroduceerd om gemeenten de mogelijkheid te geven om de uitvoeringslasten te beperken. Bij DSO worden op de avond van de stemming zowel de stemmen per lijst als per kandidaat geteld, wat, de volgende dag, minder uitvoeringslasten met zich meebrengt dan CSO. Bij CSO voeren stembureaus op de avond van de stemming alleen een basistelling op lijstniveau uit, die als nulmeting en ter communicatie van een voorlopige uitslag fungeert. De volgende dag tellen GSB's op een centrale locatie op kandidaatsniveau. Deze vorm van stemopneming heeft (in theorie) een aantal voordelen. CSO zou zorgen voor een betrouwbaarder telresultaat omdat er gestructureerd en uniform wordt geteld, leden van het GSB eenvoudig assistentie kunnen verlenen aan tellers en telfouten beter kunnen worden voorkomen en sneller gedetecteerd. Daarbij worden tellers van het stembureau ontlast op de avond van de stemming, doordat zij een kortere werkdag hebben en starten tellers de volgende dag uitgerust met tellen. Ten slotte is de aanname dat CSO eenvoudiger is voor geïnteresseerden om bij te wonen, omdat stemopneming op één locatie plaatsvindt. Een voorwaarde voor CSO is dat in een gemeente een locatie beschikbaar is met voldoende faciliteiten.

2.3.2 Als, dan-stellingen

In de beleidstheorie over de keuze tussen CSO of DSO staan de volgende onderliggende aannames centraal:

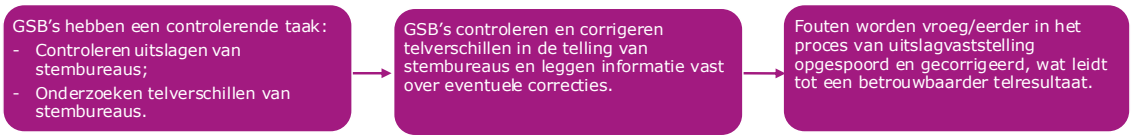
a. Als gemeenten kunnen kiezen tussen CSO en DSO, dan kunnen zij de keuze maken die het beste past bij hun situatie en zorgen voor goede omstandigheden voor het tellen van stemmen.
b. Als de omstandigheden voor het tellen van stemmen goed zijn, dan is het telresultaat betrouwbaarder.



Figuur 2. Beleidstheorie

2.4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak

Hieronder gaan we in op de rol van de GSB's tijdens de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslagen (zie figuur 3).



Figuur 3. Beleidstheorie rondom GSB's met controlerende taak

2.4.1 Aanpassingen

Onderdeel van de NPVV is het instellen van een GSB met een controlerende taak. Het GSB controleert en corrigeert eventuele fouten in de processen-verbaal van stembureaus en neemt bij centrale stemopneming een deel van de taken van het stembureau over. De rol van het GSB hangt af van de vorm van stemopneming:

a. Heeft de gemeente voor decentrale stemopneming gekozen, dan controleert het GSB de processen-verbaal op verschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal stembiljetten. Zijn er onverklaarde verschillen, dan voert het GSB een nieuwe telling uit om deze waar mogelijk te verklaren en corrigeren.[6] Ook controleert het GSB de optellingen in de processen-verbaal en onderzoekt het eventuele vermoedens van fouten. Correcties door het GSB worden genoteerd in een corrigendum.
b. Heeft de gemeente voor centrale stemopneming gekozen, dan telt het GSB op kandidaatsniveau. Daarnaast controleert het GSB op verschillen tussen door het stembureau vastgestelde aantal toegelaten kiezers en het zelf getelde aantal stembiljetten. Is er een verschil en staat daarvoor geen verklaring in het proces-verbaal van het stembureau, dan stelt het GSB het aantal toegelaten kiezers opnieuw vast. Is er nog steeds een verschil, dan wordt waar mogelijk een verklaring in het proces-verbaal genoteerd.

Naast de controlerende en corrigerende taken stelt het GSB de uitkomst van de stemming op gemeentelijk niveau vast. Het GSB communiceert de uitslagen per stembureau tijdens de zitting aan de aanwezigen. En het GSB telt de uitkomsten van de stemmingen bij de stembureaus bij elkaar op om te komen tot de uitkomst van de stemming op gemeentelijk niveau. Dit gebeurt met behulp van programmatuur. Wanneer dat het geval is, controleert het GSB de programmatuur middels het controleprotocol dat de Kiesraad opstelt. De gemeentelijke uitslag wordt gecommuniceerd aan de aanwezigen. Ten slotte voert het GSB tijdens een nieuwe zitting later in het vaststellingsproces nader onderzoek en zo nodig een (gedeeltelijke) hertelling uit wanneer het CSB daarom vraagt.

2.4.2 Als-dan-stellingen

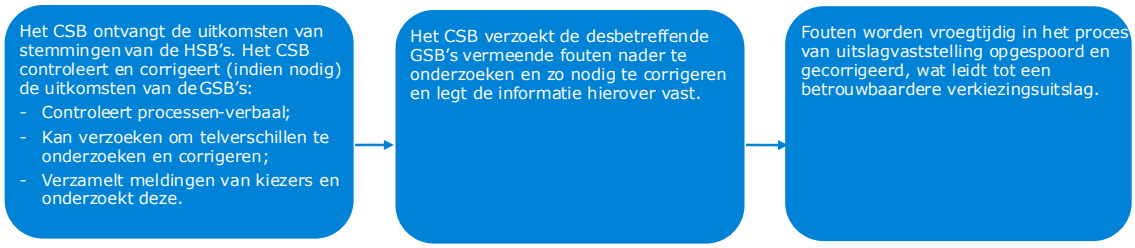
In de beleidstheorie over het instellen van een GSB met een controlerende taak staan de volgende onderliggende aannames centraal:

a. Als GSB's een controlerende taak hebben, dan worden fouten eerder in het proces opgespoord en gecorrigeerd.
b. Als GSB's fouten kunnen opsporen en corrigeren, dan is de vastgestelde uitkomst van de stemming betrouwbaarder.

[6] In het proces-verbaal is een mogelijkheid om telverschillen te verklaren. Wordt er geen verklaring gegeven voor een telverschil, dan is er sprake van een 'onverklaard' telverschil.

2.5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus

De taken van de CSB's zijn door de NPVV ook gewijzigd. De beleidstheorie waarin deze wijzigingen worden weergegeven is te vinden in figuur 4.



Figuur 4. Beleidstheorie rondom uitbreiding van controlerende taken van CSB's

2.5.1 Aanpassingen

Door de NPVV is de controlerende en corrigerende taak van het CSB uitgebreid, met name omdat het CSB de processen-verbaal die het ontvangt, zowel uit eigen beweging als naar aanleiding van meldingen van vermeende fouten, op onjuistheden onderzoekt en GSB's kan verzoeken vermeende fouten (nader) te onderzoeken. Het CSB controleert allereerst de processen-verbaal van de GSB's en vergelijkt deze met digitale bestanden voortkomend uit de programmatuur. Bij vermoeden van fouten vraagt het CSB het GSB om deze te onderzoeken en eventueel te corrigeren. Het GSB organiseert dan een nieuwe zitting om het nader onderzoek uit te voeren. De controle van de uitslagen door het CSB verloopt volgens een controleprotocol dat de Kiesraad opstelt. Daarnaast kan sinds de NPVV iedereen melding maken van vermeende fouten in de processen-verbaal van stembureaus en GSB's. Het CSB beoordeelt of deze meldingen onderzocht moeten worden en vraagt het GSB dit onderzoek uit te voeren.

Naast de controlerende en corrigerende taken stelt het CSB de uitslag vast. Tijdens de zitting, aan het eind van het proces van de uitslagvaststelling, kan het CSB ook nog besluiten tot een hertelling, maar alleen als sprake is van een ernstig vermoeden van fouten die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. Ook een dergelijke hertelling vindt decentraal plaats, dus op gemeentelijk niveau.

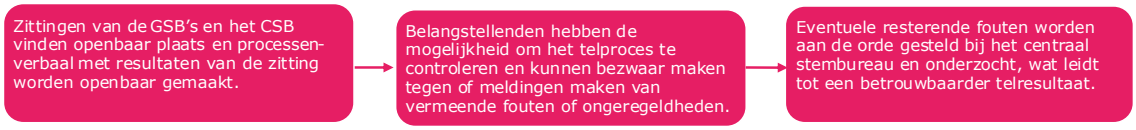
2.5.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het uitbreiden van de controlerende taken van CSB's staan de volgende onderliggende aannames centraal:

a. Als het CSB de taken van GSB's controleert en meldingen van kiezers verzamelt, dan kan het CSB fouten van GSB's laten corrigeren.
b. Als het CSB fouten van GSB's laat corrigeren, dan is de uitslag betrouwbaarder.

2.6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

De NPVV voorziet ook in wijzigingen rondom openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal (zie figuur 5).



Figuur 5. Beleidstheorie rondom openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

2.6.1 *Aanpassingen*

Het GSB komt in openbare zitting bijeen op een of meer centrale locaties. Hierdoor zijn genomen besluiten controleerbaar voor aanwezigen. Aanwezigen mogen bezwaar maken bij het communiceren van de uitkomst van de stemming en deze bezwaren en de reacties daarop worden genoteerd in het proces-verbaal.[7] Vervolgens worden de processen-verbaal van stembureaus en GSB's openbaar gemaakt, zodat belangstellenden deze kunnen controleren. Bij vermeende fouten kan een melding worden gemaakt bij het CSB. De processen-verbaal moeten minstens drie maanden op de gemeentelijke website blijven staan. Processen-verbaal werden voorheen ook openbaar gemaakt; dit is onder de NPVV verder geformaliseerd. Wanneer het GSB een terugverwijzing krijgt en een hertelling moet uitvoeren vindt ook deze nieuwe zitting in openbaarheid plaats. Correcties van processen-verbaal worden vastgelegd in een corrigendum.

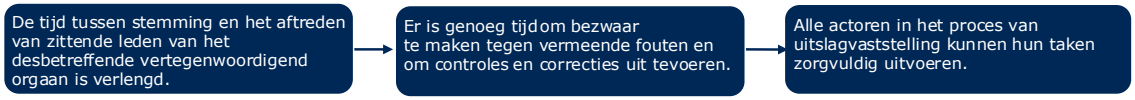
2.6.2 *Als-dan-stellingen*

In de beleidstheorie over het organiseren van openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal staan de volgende onderliggende aannames centraal:

a. Als zittingen van GSB en CSB openbaar zijn en de resultaten worden gepubliceerd, dan hebben belangstellenden meer mogelijkheden om het proces te controleren en bezwaar of een melding te maken.
b. Als belangstellenden meer mogelijkheden hebben om het telproces te controleren en bezwaar of een meldingen te maken (en deze bezwaren en meldingen worden onderzocht), dan hebben zij meer mogelijkheden om (resterende) telfouten aan de orde te stellen en is het resultaat betrouwbaarder.

2.7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden

De NPVV heeft ook geleid tot veranderingen in termijnen gedurende de procedure (zie figuur 6).



Figuur 6. Beleidstheorie rondom de verlenging van de termijn tussen stemming en wisseling van de leden

2.7.1 *Aanpassingen*

De termijn tussen de dag van stemming en de eerste samenkomst van het vertegenwoordigend orgaan is onder de NPVV verlengd van 8 naar 13 dagen. De redenen voor deze verlenging zijn om belangstellenden de gelegenheid te bieden om melding te maken van vermeende fouten en om het CSB tijd te geven om vermeende fouten te laten onderzoeken en (zo nodig) te corrigeren.

[7] Bij CSO neemt het GSB de bezwaren die in het proces-verbaal van de stembureaus staan over in het eigen proces-verbaal, omdat alleen het proces-verbaal van het GSB naar het hoofdstembureau en CSB gaat. Bij DSO gaan de processen-verbaal van de stembureaus wel naar het hoofdstembureau en CSB.

Op de dag na de stemming komen de GSB's bijeen om de benodigde tellingen en controles uit te voeren. Vijf dagen na de stemming tellen de HSB's de uitkomsten van de binnen hun kieskring gelegen gemeenten bij elkaar op. Burgers hebben de mogelijkheid om melding te maken van vermeende fouten tot 48 uur voor het begin van de zitting van het CSB. Het CSB voert zijn controletaken uit zodra het een of meer processen-verbaal van GSB of HSB ontvangt. Eventueel voeren GSB's terugverwijzingen uit. Het CSB verwerkt de resultaten hiervan in de uitslag en stelt - niet eerder dan de achtste dag na de stemming - de uitslag vast. Vervolgens doet het vertegenwoordigend orgaan onderzoek naar de geloofsbrieven van de verkozen leden en komt het vertegenwoordigend orgaan met de nieuwe leden voor het eerst bijeen.

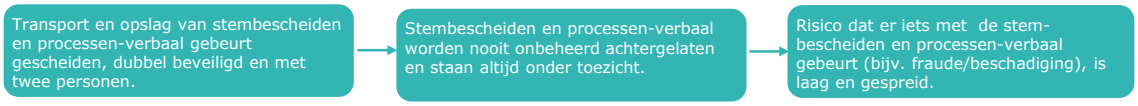
2.7.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het verlengen van de termijn tussen stemming en wisseling van leden van het vertegenwoordigend orgaan staan de volgende onderliggende aannames centraal:

a. Als er meer tijd is tussen stemming en de wisseling van de leden van het desbetreffende vertegenwoordigend orgaan, dan is er genoeg tijd om controles en correcties uit te voeren.
b. Als er genoeg tijd is om controles en correcties uit te voeren, dan kunnen alle actoren hun taken zorgvuldig uitvoeren.

2.8 Transport en opslag stembescheiden en processen-verbaal

De NPVV voorziet in de wijziging van de regels voor transport van documenten (zie figuur 7).



Figuur 7. Beleidstheorie rondom transport en opslag van stembescheiden en processen-verbaal

2.8.1 Aanpassingen

Een van de maatregelen onder de NPVV is de aanscherping van de regels voor transport van stembescheiden en processen-verbaal. Stembescheiden en processen-verbaal worden gescheiden vervoerd, elk door twee personen. Wanneer stembescheiden vervoerd en/of opgeslagen moeten worden, worden de stembescheiden in verzegelde pakken gestopt. Die pakken worden vervoerd in een transportbox met een slot en die transportbox wordt ook verzegeld. De sleutel van de transportbox wordt samen met de processen-verbaal in een aparte, verzegelde enveloppe vervoerd. Eventuele opslag van stembescheiden en processen-verbaal gebeurt onder toezicht. Ten slotte moeten digitaal verzonden bestanden die gegenereerd worden door de optelprogrammatuur herkenbaar zijn als verzonden door de burgemeester.

2.8.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het gescheiden en dubbel beveiligd transport van stembescheiden en processen-verbaal door twee personen staan de volgende onderliggende aannames centraal:

a. Als het transport van stembescheiden en processen-verbaal gescheiden en dubbel beveiligd gebeurt door twee personen, dan worden de stembescheiden en processen-verbaal nooit onbeheerd achtergelaten en is sprake van het vierogenprincipe.
b. Als de stembescheiden en processen-verbaal nooit onbeheerd achter worden gelaten en altijd onder toezicht staan van twee personen die ook elkaar controleren, is het risico dat er iets mee gebeurt (bijvoorbeeld fraude, beschadiging) klein en gespreid.

3 Keuze centrale of decentrale stemopneming

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen over de keuze van gemeenten voor centrale stemopneming of decentrale stemopneming, aan de hand van de gevoerde interviews en bestudeerde documenten.

3.1 Werking in de praktijk

In de evaluaties van de verschillende verkiezingen sinds de invoering van de NPVV komt naar voren dat gemeenten het prettig vinden om te kunnen kiezen tussen CSO en DSO. Meer gemeenten kiezen voor CSO (EP24: 189 gemeenten kozen voor CSO en 156 voor DSO) en bevraagde gemeenten geven aan bij deze vorm van stemopneming te willen blijven.[8] De redenen die gemeenten aangeven om (weer) voor DSO te kiezen zijn bekendheid, organisatorische voordelen en lagere kosten, onder andere doordat minder personeel nodig is en het GSB minder werk heeft. Met name in kleine gemeenten met minder inwoners is DSO aantrekkelijker. Daarbij is niet in alle gemeenten een grote centrale tellocatie beschikbaar. De redenen die gemeenten aangeven om (weer) voor CSO te kiezen zijn dat deze vorm van stemopneming aantrekkelijker is voor tellers op de avond van de stemming en dat er de volgende dag een nieuwe, uitgeruste ploeg kan worden ingezet, dat er minder telfouten worden gemaakt en minder hertellingen nodig zijn en dat tellers nog aanwezig zijn bij de invoer van de uitslagen in OSV. In de interviews met gemeenten voor deze beleidsevaluatie komt ook naar voren dat sommige gemeenten beide vormen van stemopneming toepassen en per verkiezing bepalen welke vorm het meest passend is. Bij deze afweging spelen telomstandigheden en kosten beide een rol.

De eerste ervaring met de NPVV was tijdens PSWS23. Het betrof een dubbele verkiezing, waardoor er veel stemmen te tellen waren. Vooral gemeenten die kozen voor decentrale stemopneming waren tot diep in de nacht bezig met tellen op het stembureau, waardoor het GSB niet op tijd met zijn taken kon beginnen. Bij gemeenten waar centraal geteld werd, was dit in mindere mate het geval. Er hoefde dankzij de manier van stemopneming minder geteld te worden op de stembureaus en de tellers raakten minder (over)vermoeid. Ook de complexiteit van de NPVV en allerlei kinderziekten in de procedure[9] speelden een belangrijke rol tijdens de eerste verkiezing na inwerkingtreding van de NPVV. In vergelijking met eerdere verkiezingen was er veel vertraging en werden bij beide vormen van stemopneming veel fouten gemaakt bij het tellen en het invullen van pv's.

De interviews met gemeenten voor deze beleidsevaluatie bevestigen grotendeels het beeld uit de evaluaties. Geïnterviewde gemeentelijke projectleiders vertellen dat zij meer grip ervaren op het telproces bij CSO, omdat zij dan fysiek aanwezig zijn bij de telling. Als projectleider kun je bij CSO controleren of er volgens instructies wordt gewerkt, tussentijds controleren en interveniëren in het proces als dit nodig is. Daarnaast kan bij CSO gemakkelijker specifieke expertise worden ingezet omdat iedereen op dezelfde locatie werkt, bijvoorbeeld door subteams in te zetten die zich richten op de uitvoering van een bepaalde taak. Verder vertellen respondenten uit grote gemeenten dat zij zich door de aanpassingen in de procedure gedwongen voelen om te kiezen voor CSO. Zij ervaren decentrale stemopneming als onuitvoerbaar, omdat het hertellen bij telverschillen ingewikkeld is. Wanneer een hertelling nodig is, zijn bij

[8] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

[9] Zo zaten er fouten en onduidelijkheden in processen-verbaal, corrigenda en OSV2020 en werden er last-minute wijzigingen doorgevoerd in de procedures.

CSO de stembussen al op de locatie van de centrale stemopneming aanwezig. Daarnaast hoeven bij CSO alleen de stempassen te worden herteld en bij DSO ook de stembiljetten.

3.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Uit data van de Kiesraad[10] blijkt dat het aantal telverschillen sinds de invoering van de NPVV is afgenomen in vergelijking met de verkiezingen in de jaren ervoor. Ook komt naar voren dat de afname van het aantal telverschillen niet samenhangt met de mogelijkheid om te kiezen voor centrale stemopneming, want in gemeenten die kozen voor centrale stemopneming was het aantal telverschillen bij de Tweede Kamerverkiezing in 2023 en Europees Parlementsverkiezing in 2024 groter dan in gemeenten die kozen voor decentrale stemopneming. Dat kan ermee samenhangen dat bij CSO de telling op het stembureau als een voorlopige telling wordt gezien.

Op basis hiervan kan niet worden geconcludeerd of er een kwaliteitsverschil is tussen de vormen van stemopneming, omdat meer factoren een rol spelen bij het ontstaan van telverschillen en omdat een telverschil niet hetzelfde is als een telfout. Grote gemeenten hebben vaak meer telverschillen (en kiezen ook vaker voor CSO). Ook ontstaan vaak meer telverschillen bij een groter aantal stembiljetten in een stembus, bij een grote omvang van het stembiljet en bij een groot aantal lijsten en kandidaten. Ook factoren als ervaren tijdsdruk en de overzichtelijkheid van het (tel)proces spelen een rol. Ten slotte toont onderzoek van de Kiesraad aan dat de gebruikte telmethode veel invloed heeft op het aantal telverschillen.[11]

De keuze tussen CSO en DSO beoogt, blijkens de beleidstheorie, op zichzelf niet om bij te dragen aan de waarborgen transparantie en controleerbaarheid. Geïnterviewden benadrukken dat zowel CSO als DSO transparant en controleerbaar is. Volgens hen verschilt de ene vorm van stemopneming daarin niet van de andere. Respondenten zijn echter van mening dat het in de praktijk lastig is voor geïnteresseerden om het telproces op gemeentelijk niveau te volgen. Beide vormen van stemopneming hebben volgens hen voor- en nadelen: bij DSO zien geïnteresseerde burgers een kleiner deel van het telproces, dat relatief goed te volgen is. Bij CSO zien geïnteresseerden het geheel, dat weer minder goed te volgen is.

Zowel in evaluaties als in de interviews komt naar voren dat de uitvoeringslast voor gemeenten sinds de invoering van de NPVV sterk is toegenomen. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek naar de kosten die gemeenten moeten maken om hun verantwoordelijkheden rondom de verkiezingen na te kunnen komen.[12] Deze toename wordt op zichzelf niet veroorzaakt door de keuzemogelijkheid in de NPVV voor CSO of DSO, maar de toename is wel het grootst voor gemeenten die zich in de praktijk genoodzaakt zien om te kiezen voor CSO. In alle gemeenten worden vanwege de complexiteit van de procedure vaker ambtenaren ingezet en is het moelijker om (geschikte) stembureauleden te vinden. Ook de uitvoeringslast voor de Kiesraad is toegenomen. De keuzemogelijkheid voor gemeenten tussen CSO en DSO draagt aan die toename bij, want vanwege de keuze tussen CSO en DSO zijn twee enigszins verschillende processen nodig, dus ook twee soorten instructies en ondersteuning.

3.3 Verbetermogelijkheden

Ten aanzien van de keuze tussen centrale of decentrale stemopneming zien wij geen concrete verbetermogelijkheden. Zoals gezegd komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten het prettig vinden om op de huidige wijze te kunnen kiezen tussen CSO en DSO.

---

[10] Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

[11] Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

[12] Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024.

4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak

GSB's zijn onderdeel van het proces van stemopneming sinds de komst van de NPVV. Enerzijds telt het GSB op lijst- en kandidaatsniveau bij centrale stemopneming en anderzijds heeft het GSB een aantal controlerende taken. Dit hoofdstuk gaat in op de controlerende taken van de GSB's.

4.1 Werking in de praktijk

Respondenten van gemeenten vinden het fijn dat er dankzij de komst van de GSB's tijd is om controles uit te voeren en dat het mogelijk is om tussentijds eventuele fouten in de uitslag te corrigeren. In de evaluaties lezen we dat de uitvoering met elke verkiezing beter ging. Bij PSWS23 was er vertraging dankzij fouten die werden gemaakt bij het invullen van processen-verbaal en een onverwachte hoeveelheid aan hertellingen.[13] Uit de uitvraag onder GSB-leden[14] blijkt dat men bij TK23 beter wist hoe het proces eruit zou gaan zien en werd daar ook op ingespeeld door bijvoorbeeld op de avond van de dag van stemming na te gaan of er stembureaus met veel telverschillen waren, zodat al bekend was of er veel hertellingen te verwachten waren. Of door proactief onderzoek te doen naar opvallendheden, om terugverwijzingen te voorkomen of op terugverwijzingen te anticiperen. Coördinatoren van GSB's gaven echter wel aan dat ze hier graag meer tijd voor hadden gehad. De opgedane ervaring van deze verkiezingen hielp om oplossingen te bedenken voor eerdere knelpunten, zodat de GSB's hun taken tijdens EP24 soepeler konden uitvoeren.[15] Men richtte bijvoorbeeld teams in die waren gespecialiseerd in een specifieke taak, zodat niet iedereen het hele proces hoefde te kennen. Ook tijdens de interviews vertelden respondenten over dergelijke oplossingen. Het blijft echter lastig om voldoende mensen te betrekken die het proces begrijpen, want het wordt als ingewikkeld ervaren, zo geven respondenten aan. Kleinere gemeenten kunnen dit niet altijd oplossen door in teams te werken, omdat er daar sowieso minder mensen betrokken zijn.

Op de GSB's wordt veel herteld om telverschillen te corrigeren of verklaren. GSB's moeten bij elk onverklaard telverschil eenmalig een hertelling uitvoeren en hebben daarnaast op eigen initiatief vaker herteld. In DSO-gemeenten worden stempassen en stembiljetten herteld en in CSO-gemeenten alleen de stempassen. Sommige respondenten hebben er waardering voor dat volgens deze werkwijze 'elke stem telt', maar de verplichting stuit soms ook op onbegrip. Het gaat bij de meeste stembureaus namelijk om kleine telverschillen. Een telverschil hoeft niet te betekenen dat er een fout is gemaakt en zelfs wanneer een hertelling wel een correctie van een fout oplevert, hadden die fouten vaak geen impact op de zetelverdeling. Een gemeentelijke respondent vertelt bijvoorbeeld dat er voorheen alleen bij telverschillen van rond de vijf of groter werd herteld. Desondanks hertellen meerdere gemeenten ook meer dan waar zij verplicht toe zijn, door onverklaarde verschillen meermaals te hertellen of door hertellingen uit te voeren bij verklaarde telverschillen. Aan de ene kant vanuit hun 'eergevoel', zo vertellen respondenten. Men is gemotiveerd om een correcte telling af te leveren en hier wordt dan ook hard voor gewerkt. GSB's worden hierin gefaciliteerd dankzij een discretionaire bevoegdheid om te beslissen tot een hertelling bij een vermoeden van een fout. Ook probeert men een terugverwijzing later in de procedure te voorkomen, en gaat men liever aan de voorzichtige kant zitten.

[13] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

[14] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

[15] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

Respondenten van gemeenten vertellen ook dat ze vermoeden dat op stembureaus wel eens verklaringen worden ‘bedacht’ voor onverklaarde telverschillen. De Kiesraad herkent dit vermoeden. Waarschijnlijk speelt het ‘bedenken’ van verklaringen sterker bij DSO dan bij CSO, omdat het GSB bij DSO meer moet hertellen bij een onverklaard telverschil. Data-analyse van de Kiesraad bevestigt het vermoedelijke verschil tussen CSO en DSO: bij CSO is één op de zes van de telverschillen verklaard en bij DSO bijna zes op de tien (bij EP24). Een telverschil dat op een stembureau is ontstaan, is achteraf meestal niet meer te verklaren vanaf het GSB.

4.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Het effect van de controletaken van de GSB’s op het telresultaat, de transparantie en de controleerbaarheid wordt grotendeels als positief ervaren. De controle- en correctiemogelijkheden van de GSB’s bieden gemeenten extra instrumenten om te zorgen voor een betrouwbaar telresultaat. Omdat de GSB’s een kortere lijn hebben met de stembureaus, kunnen zij makkelijker dan een CSB achterhalen hoe een eventuele fout is ontstaan. Daarnaast is het aannemelijk dat het telresultaat verbetert doordat fouten vroeger in het proces corrigeerbaar zijn. Voorheen maakten gemeenten ook wel eens correcties wanneer zij bij het optellen van de gemeentelijke totalen fouten tegenkwamen, maar destijds miste de wettelijke grondslag hiervoor en er was geen mogelijkheid om correcties te administreren. Het komt de transparantie ten goede dat correcties nu worden vastgelegd.

Twee zaken doen volgens respondenten af aan de kwaliteit van het proces. Ten eerste heeft de ontstane neiging tot het ‘bedenken’ van verklaringen voor telverschillen een negatieve impact op de controleerbaarheid. Ten tijde van het instellen van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen, al jaren voorafgaand aan de NPVV, was het de intentie om mogelijk te maken dat verklaringen voor telverschillen konden worden vastgelegd. Onderhand is hier en daar het idee ontstaan dat elk onverklaard verschil verklaard moet worden. Telverschillen, verklaard of onverklaard, hoeven echter niet op een fout te wijzen. De neiging tot het ‘vinden’ van een verklaring vermindert de betrouwbaarheid. Het doet afbreuk aan de meerwaarde van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen, zoals het oorspronkelijk is bedoeld.

Een tweede factor is dat processen-verbaal en corrigenda voor GSB-leden soms lastig te begrijpen zijn - vooral doordat dit twee losstaande, maar toch samenhangende documenten zijn. Respondenten geven aan dat ze vermoeden dat de documenten voor burgers nog lastiger te begrijpen zijn dan voor henzelf. Zolang het proces voor een burger in de praktijk niet daadwerkelijk navolgbaar is, draagt het administreren en openbaar maken van de verschillende stappen in het proces beperkt bij aan transparantie. Overigens komen er bij GSB’s nauwelijks vragen binnen van burgers die de processen-verbaal en corrigenda niet begrijpen. Daarnaast betwisten sommige respondenten van de focusgroepen de noodzaak van een voor burgers volledig navolgbaar proces. De wens om uitgebreidere controles in te stellen vereist namelijk verdere procedures, zoals die in de NPVV, waardoor het proces complexer wordt, maar ook robuuster. Hiertussen is het balanceren.

Wat de uitvoeringslast betreft kosten bepaalde handelingen veel tijd, zonder dat ze in de ogen van respondenten van gemeenten veel opleveren in termen van controleerbaarheid en transparantie. Onder andere het controleprotocol GSB voor de controle van de optellingen in de software komt tijdens de interviews en evaluaties terug als een verplichting waarvan de meerwaarde vaak niet wordt gezien[16]: het

[16] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

controleren van de invoer in OSV2020 en de optellingen die de software maakt, kost veel tijd en wordt als een overbodige controle ervaren. Daarnaast komt in de eerdere evaluaties en tijdens dit onderzoek naar voren dat het hertellen van elk onverklaard verschil door veel gemeenten als overdreven wordt ervaren. Lang niet alle verschillen worden opgelost en wanneer een hertelling wel tot het corrigeren van een telfout leidt, heeft dat meestal geen effect op de uiteindelijke zetelverdeling. De impact van een telfout op de zetelverdeling verschilt per verkiezing: hoe meer stemmen er zijn uitgebracht voor een vertegenwoordigend orgaan, hoe kleiner de impact van één stem is op de zetelverdeling.

Ook het werken met corrigenda wordt als tijdrovend ervaren, omdat deze als complex worden ervaren. Bij DSO worden corrigenda overigens vaker gebruikt dan bij CSO: bij CSO wordt alleen een corrigendum opgemaakt na een terugverwijzing en bij DSO moet dit ook wanneer het GSB tijdens de eerste zitting een aanpassing maakt in het telresultaat van een stembureau. Bij DSO gaan immers de processen-verbaal van de stembureaus naar het CSB en bij CSO alleen het proces-verbaal van het GSB. Wegens de complexiteit van het proces worden op GSB's steeds vaker ambtenaren ingezet. Als laatste draagt de onzekerheid over het krijgen van een terugverwijzing bij aan de uitvoeringslast. GSB-leden moeten lang paraat blijven staan en er moet een ruimte gereserveerd zijn om een eventuele terugverwijzing uit te voeren, wat tot extra kosten leidt. Daarnaast heeft het krijgen van een terugverwijzing een negatieve connotatie. Men heeft het gevoel iets verkeerds te hebben gedaan.

4.3 Verbetermogelijkheden

Er is een aantal mogelijkheden om op de bovengenoemde knelpunten in te spelen:

a. Het verruimen van de marge bij het hertellen van onverklaarde telverschillen. Hier is behoefte aan bij gemeenten. Dit verlaagt de uitvoeringslast, zonder veel in te boeten op de kwaliteit van het telresultaat. Gemeenten hebben hierbij een voorkeur voor een relatieve marge, dus een percentage van het aantal stemmen op een stembureau, in plaats van een absoluut aantal telverschillen. Het verruimen van de marge doet afbreuk aan het uitgangspunt 'elke stem telt', omdat hiermee wordt geaccepteerd dat een deel van de onverklaarde telverschillen niet verder wordt onderzocht. Om te bepalen waar de marge moet komen te liggen, is nadere analyse noodzakelijk.

b. Het opheffen van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen. Momenteel zijn de verklaringen die voor telverschillen worden gegeven niet altijd betrouwbaar dankzij de neiging om verklaringen te 'bedenken'. Zou dit onderscheid worden opgeheven, dan gaat geen belangrijke informatie verloren, want relevante bijzonderheden kunnen nog steeds in het proces-verbaal worden genoteerd. De neiging om verklaringen te 'bedenken' verdwijnt hierdoor. Bij deze aanpassing is het belangrijk om er aandacht voor te houden dat niet elk telverschil als een fout wordt gezien. Ook is het praktisch gezien onvermijdelijk om de marge voor het aantal telverschillen waarbij moet worden herteld, te verruimen (zie punt a). Het opheffen van het onderscheid zónder een verruimde marge leidt namelijk vaker tot een hertelling. Dit levert een hoge uitvoeringslast op. Het behoeft nadere analyse om vast te stellen wat een realistische marge is.

c. Het toekennen van een discretionaire bevoegdheid aan GSB's om tijdens de eerste zitting te besluiten geen hertelling uit te voeren bij onverklaarde verschillen. GSB's hertellen veelvuldig, maar bij het opmerken van onverklaarde telverschillen achten zij dit niet altijd noodzakelijk. Bijvoorbeeld wanneer op het stembureau al een hertelling is uitgevoerd, maar geen verklaring is gevonden voor het verschil en het telverschil blijft bestaan. Een nieuwe hertelling levert dan weinig informatie op, maar leidt wel tot een hogere uitvoeringslast.
   BZK ziet als risico bij het geven van meer ruimte aan gemeenten op dit punt dat of te makkelijk wordt besloten om niet te gaan hertellen, of dat een neiging ontstaat om alles te hertellen om nader onderzoek in een later stadium van het proces te voorkomen. Respondenten van gemeenten geven in lijn hiermee aan ook een risico te zien dat zij niet op hun oordeelsvermogen worden vertrouwd en vrezen controles verderop in de procedure. Deze verbetermogelijkheid vereist dus dat het

vertrouwen tussen de lokale en centrale partijen in het verkiezingsproces gewaarborgd is. Geef GSB's daarom in het proces-verbaal de ruimte om te onderbouwen waarom is besloten niet tot een hertelling over te gaan. Vraag CSB's om vervolgens (telefonisch) het gesprek aan te gaan bij twijfel over deze onderbouwing, voorafgaand aan een eventuele terugverwijzing.

d. Explicitering van de discretionaire bevoegdheid van GSB's om bij een terugverwijzing te besluiten geen hertelling uit te voeren. Een GSB heeft geen verplichting om over te gaan tot hertelling bij het krijgen van een terugverwijzing, maar hoeft dat alleen "zo nodig" te doen.[17] Ook hier geldt dat niet te makkelijk moet worden besloten om niet te gaan hertellen. Daarom is het belangrijk dat een GSB de ruimte heeft te onderbouwen waarom niet tot hertelling is besloten. Ook is van belang dat het CSB de bevoegdheid moet houden om te beoordelen of de motivatie van het GSB overtuigend is.

e. Explicitering van de discretionaire bevoegdheid voor GSB's die de stemopneming centraal hebben georganiseerd om bij een opmerkelijk telverschil niet alleen de stempassen, maar ook de stembiljetten te hertellen. Momenteel hertellen alleen de GSB's die de stemopneming decentraal uitvoeren de stempassen en stembiljetten. Bij CSO worden alleen stempassen herteld en kunnen ook de stembiljetten worden herteld, maar hier wordt niet gauw toe besloten, omdat dit niet verplicht is. Door de mogelijkheid om ook stembiljetten te hertellen te expliciteren, verwachten we dat GSB's sneller op eigen initiatief een uitgebreidere hertelling organiseren, wanneer een opmerkelijk telverschil daarom vraagt.

f. Het combineren van de processen-verbaal en corrigenda in één document. Dit is wenselijk voor de uitvoerbaarheid van de taken van het GSB en vergroot de navolgbaarheid van het proces voor burgers. Het is waarschijnlijk dat er minder fouten worden gemaakt bij het invullen van de formulieren wanneer die op deze manier simpeler zijn. Er wordt verschillend over gedacht of deze verbetermogelijkheid juridisch mogelijk is.

[17] Kieswet art. P 1e.

5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus

5.1 Werking in de praktijk

Voordat de processen-verbaal van stembureaus en GSB's bij het CSB terechtkomen, gaan ze langs het HSB.[18] Gemeenten pakken de rol van HSB verschillend op. HSB's voeren optellingen uit en stellen de uitkomsten op kieskringniveau vast. Formeel gezien is het HSB daarnaast weinig meer dan een inzamelpunt van de processen-verbaal. Via het HSB worden deze naar het CSB gebracht. Soms komt het HSB echter fouten tegen, waar ze formeel niets mee kunnen. Een respondent geeft aan dit frustrerend te vinden, een ander vertelt de processen-verbaal wel te controleren op fouten, omdat het herstellen van fouten op dat moment in het proces eenvoudiger is. De communicatielijnen zijn namelijk korter tussen het GSB en het HSB, dan tussen het GSB en het CSB.

De rol van het CSB is tot nu toe één keer uitgevoerd door gemeenten, namelijk tijdens PS23. Een klein aantal gemeenten had deze verantwoordelijkheid, want er is één CSB per provincie vereist. Respondenten die betrokken waren bij de uitvoering van deze rol, zeiden dat er soms mensen bij het GSB én het CSB betrokken waren. GSB-leden mogen niet ook CSB-lid zijn, maar mensen met ondersteunende taken mogen dit wel. Zij controleren de eigen gemeente, waardoor ze volgens deze respondenten twee petten op hebben. Dit komt ook terug in ander onderzoek naar de ervaringen van GSB- en CSB-leden.[19] Bij WS23 voerden de waterschappen de rol van CSB uit en tijdens TK23 en EP24 was dit de Kiesraad. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zullen voor het eerst alle gemeenten de rol van CSB op zich nemen.

Het CSB heeft de mogelijkheid tot een terugverwijzing: in zo'n geval moet een GSB een nieuwe zitting organiseren en onderzoeken of een telfout is gemaakt. Terugverwijzingen kunnen verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld een groot aantal telverschillen, een melding van een kiezer, of een groot aantal blanco stemmen bij een stembureau. Er zijn verschillen in de mate waarin terugverwijzingen daadwerkelijk tot correctie van een telfout leiden. Tabel 1 geeft weer hoeveel telfouten er per reden voor terugverwijzing werden gecorrigeerd tijdens EP24. De reden 'omwisseling van kandidaatsstemmen' is gebaseerd op een analyse die voor het eerst tijdens EP24 is uitgevoerd. Hierbij is het aantal stemmen op een kandidaat vergeleken met het aantal stemmen dat die kandidaat bij andere stembureaus kreeg. Er werd terugverwezen wanneer de ene kandidaat van een lijst minder stemmen kreeg dan verwacht op basis van de uitslag van andere stembureaus, en een andere kandidaat juist meer stemmen kreeg dan verwacht. Dit onder de aanname dat er mogelijk stemmen waren omgewisseld. Met twaalf terugverwijzingen werden hiermee bijna duizend telfouten opgelost. Het aantal telfouten per terugverwijzing dat hiermee is opgelost, ligt een stuk hoger dan het aantal telfouten per terugverwijzing dat is opgelost met andere typen terugverwijzingen. Terugverwijzingen op grond van een hoog aantal blanco of ongeldige stemmen leverden geen opgeloste telfouten op.

[18] Dit geldt voor Tweede Kamerverkiezingen, Europees Parlementsverkiezingen en provinciale statenverkiezingen waarbij de provincie uit meerdere kieskringen bestaat. Tijdens gemeenteraads-verkiezingen, bij provinciale statenverkiezingen in provincies bestaand uit één kieskring en bij waterschapsverkiezingen zijn er geen hoofdstembureaus.

[19] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

Reden terugverwijzing	Opgeloste telfouten	Aantal terug-verwijzingen	Telfouten per terugverwijzing
Omwisseling van kandidaatsstemmen	979	12	81,58
Groot verschil tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten (2% of ≥ 15)	55	5	11
Meldingen van betrokkenen die hun stem niet konden vinden	117	17	6,88
Niet-hertelde onverklaarde verschillen tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten	114	17	6,71
Niet-hertelde verschillen tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten (niet geheel verklaard)	10	4	2,5
Controle fysieke pv's / bureau met nul stemmen / overige meldingen kiezers	6	5	1,2
Pv verkeerd ingevoerd in OSV	3	4	0,75
Hoog aantal blanco stemmen (3%)	0	4	0
Hoog aantal ongeldige stemmen (3%)	0	2	0

Tabel 1. Het aantal opgeloste telfouten, opgesplitst naar reden van terugverwijzing, tijdens EP24. Deze analyse is uitgevoerd door de Kiesraad[20]

5.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

De controletaken van het CSB dragen bij aan een goed telresultaat. GSB's voeren extra hertellingen uit ter vermindering van telverschillen, om terugverwijzingen te voorkomen. En met name terugverwijzingen op basis van omwisseling van kandidaatsstemmen, grote telverschillen, meldingen en niet-hertelde onverklaarde telverschillen leveren correcties van telfouten op. Doordat alle correcties in corrigenda worden vastgelegd en gepubliceerd, zijn deze stappen transparant en controleerbaar.

Voor de GSB's, die de terugverwijzingen moeten uitvoeren, is de ervaren uitvoeringslast hoog. De termijn waarbinnen zij de reden van terugverwijzing moeten onderzoeken is krap en vereiste administratieve handelingen kosten veel tijd, zo geven respondenten aan. Dit terwijl een gecorrigeerde telfout de uitslag lang niet altijd beïnvloedt. Desondanks hechten veel respondenten waarde aan het motto dat 'elke stem telt' bij het bepalen van de uitslag.

In de uitvoering moet een CSB scherp zijn op het onderscheid tussen CSO en DSO. De processen-verbaal van beide 'sporen' verschillen. Dit vergt aandacht, maar is goed uit te voeren. Bij CSO hoeft een CSB minder processen-verbaal te controleren dan bij DSO, want bij CSO komt alleen het proces-verbaal van het GSB (met daarin de bijlagen met de telresultaten van de stembureaus) bij het CSB terecht en bij DSO ook de processen-verbaal van de stembureaus zelf.

[20] Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

5.3 Verbetermogelijkheden

We zien de volgende mogelijkheden om de balans te verbeteren tussen enerzijds de kwaliteit van het telresultaat, de transparantie en controleerbaarheid, en anderzijds de uitvoeringslast:

a. Ontwikkel het controleprotocol van het CSB door. Dit door te blijven analyseren hoeveel telfouten worden gecorrigeerd per terugverwijzing en na te gaan wat voor effect een opgeloste telfout heeft. Op deze manier kan worden afgewogen welke terugverwijzingen in balans zijn met de bijkomende uitvoeringslast. Houd hierbij rekening met verschillen tussen verkiezingen. Na afloop van WS23 kwam bijvoorbeeld naar voren dat een groot aantal blanco stemmen geen goede indicatie voor een fout was, omdat mensen bij een waterschapsverkiezing relatief vaak een blanco stem uitbrengen.[21] Wanneer beter inzichtelijk is welke terugverwijzingen relatief veel telfouten oplossen en welke relatief weinig, kunnen terugverwijzingen met weinig impact worden teruggedrongen en kunnen analyses die veel verbetering opleveren worden uitgebreid. Zo komt de uitvoeringslast te liggen op plekken waar de extra tijdsinvestering ook daadwerkelijk meerwaarde heeft.

b. Onderzoek de mogelijkheden om GSB's inzicht te geven in de status van de controles door het CSB. Respondenten opperen als mogelijkheid een dashboard waarin zij kunnen inzien welke onderdelen van het controleprotocol al zijn doorlopen. Dit neemt een deel van de onzekerheid en onrust rond een mogelijke terugverwijzing weg.

c. Draag de controle op de tijdige ontvangst van de juiste en volledige processen-verbaal door het CSB over aan de HSB's. Er waren tijdens de afgelopen verkiezingen HSB's die op eigen initiatief, en in afstemming met de Kiesraad, al procedurele controles uitvoerden. Wanneer HSB's controleren of de documenten die zij ontvangen compleet zijn en correct zijn aangeleverd, draagt dit bij aan het proces als geheel. Procedurele fouten worden eerder gedetecteerd en gecorrigeerd. Ook zijn dergelijke fouten makkelijker te corrigeren, omdat de lijnen tussen GSB's en HSB's korter zijn dan die tussen GSB's en het CSB. Een dergelijke aanpassing vermindert de uitvoeringslast voor het CSB en gemeentelijke respondenten verwachten dat zij de bijkomende uitvoeringslast goed kunnen behappen. Deze verschuiving van taken dient beperkt te blijven tot procedurele controles. Zo raken er niet meer partijen dan nodig betrokken bij het (inhoudelijk) vaststellen van de uitslag en blijft de extra uitvoeringslast voor gemeenten beperkt. Deze verbetermogelijkheid betreft uiteraard alleen de 20 HSB-gemeenten.

[21] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

6.1 Werking in de praktijk

De zittingen van GSB's worden openbaar georganiseerd en op basis van de gepubliceerde processen-verbaal kunnen kiezers melding maken van fouten bij het CSB. Zowel in de evaluaties als in de interviews komt naar voren dat er weinig belangstelling is om openbare zittingen bij te wonen. Dit geldt voor alle verkiezingen; wel werden stembureaus bij TK23 vaker bezocht dan GSB's.[22] Uit onderzoek komt naar voren dat veel burgers niet weten dat zij zittingen kunnen bijwonen: na afloop van TK23 gaf 53% van de kiesgerechtigden die niet zijn gaan kijken aan dat zij niet wisten dat dit kon. En 85% gaf aan bij volgende verkiezing ook niet te gaan kijken.[23] Omdat er bijna niemand komt kijken, voelen de openbare zittingen voor GSB-leden soms als 'poppenkast', geven zij aan in evaluaties en interviews. Zij tuigen namelijk dingen op om het bijwonen interessant te maken.[24] GSB-leden geven in een evaluatie ook aan dat zij het zonde vinden dat met de inrichting van de locatie van de zitting en met het uitvoeren van de procedures rekening gehouden moet worden met eventuele belangstellenden.[25] Toch benadrukt een groot deel van deze GSB-leden dat zij het - ondanks het gebrek aan belangstelling - niet passend vinden om zittingen achter gesloten deuren te laten plaatsvinden.

In interviews benadrukken GSB-leden dat zij het vanzelfsprekend vinden dat processen-verbaal worden gepubliceerd. Evaluaties en interviews laten zien dat GSB's hierbij tijdsdruk ervaren, maar dat het meestal lukt om processen-verbaal op tijd te publiceren. Door opgedane ervaring verloopt de publicatie van processen-verbaal bij iedere verkiezing vlotter. Ook de vindbaarheid van de processen-verbaal voor burgers lijkt toegenomen: Bij PSWS23 was het voor burgers niet altijd duidelijk waar deze te vinden waren.[26] In evaluaties en interviews komt naar voren dat de begrijpelijkheid van de processen-verbaal een belangrijk verbeterpunt is, waaraan wij hieronder meer aandacht besteden.

6.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Hoewel er weinig belangstelling is om zittingen bij te wonen, vinden respondenten de openbaarheid ervan van waarde voor de transparantie. In de praktijk is het effect van deze maatregel echter beperkt. De publicatie van processen-verbaal heeft een groter effect op transparantie en controleerbaarheid, zo geven respondenten aan. Uit meldingen en vragen blijkt dat een (klein) aantal burgers daadwerkelijk gebruikmaakt van de mogelijkheid om processen-verbaal te controleren. De Kiesraad benadrukt in de evaluatie van PSWS23 dat het voor controleerbaarheid en transparantie van belang is dat GSB's een uniforme methode hanteren voor de publicatie van processen-verbaal, zodat deze documenten makkelijk

[22] Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking; Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

[23] I&O Research (2024). Ervaring kiesgerechtigden bij Tweede Kamerverkiezing 2023.

[24] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

[25] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

[26] Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter; Kiesraad (2024). Evaluatieadvies EP24: Voorspoedig verlopen verkiezing.

vindbaar zijn voor burgers.[27] Daarnaast is het noodzakelijk dat processen-verbaal goed te begrijpen zijn voor uitvoerders en is het wenselijk dat deze ook voor burgers begrijpelijk zijn. Zowel in evaluaties als interviews komt naar voren dat de begrijpelijkheid verhoogd moet worden door het vereenvoudigen van processen-verbaal. Ook stembureauleden die processen-verbaal moeten invullen, vinden onder andere het taalgebruik op deze formulieren te ingewikkeld. Dit leidt soms tot onnodige terugverwijzingen.[28] Waarschijnlijk zijn processen-verbaal voor burgers nog moeilijker te begrijpen dan voor uitvoerders van het verkiezingsproces[29], wat ten koste gaat van de transparantie.[30]

Meldingen van kiezers over vermeende telfouten leveren een kleine bijdrage aan het tegengaan van telfouten. En het onderzoeken ervan draagt in hoge mate bij aan de (ervaren) transparantie van het verkiezingsproces en daarmee aan het vertrouwen van kiezers in dit proces. In de praktijk blijkt dat meldingen meestal afkomstig zijn van mensen die hun voorkeursstem niet terugzien in processen-verbaal.[31] Vaak doen burgers terecht een melding en is sprake van een fout die kan worden gecorrigeerd, maar soms zien melders corrigenda over het hoofd en doen een melding over al opgeloste fouten.[32] Volgens betrokkenen laat het aantal meldingen zien dat de mogelijkheid tot melden voorziet in een behoefte. Zij beschouwen meldingen als een belangrijke toets.[33]

Meldingen	PSWS23	TK23	EP24
Aantal meldingen	Onbekend[34]	275	41
Meldingen die onderzocht zijn (of konden worden)	29	145[35]	22
Aantal meldingen waarbij onderzoek tot correctie heeft geleid	20	105	21

Tabel 2. Meldingen en onderzoek

De meeste respondenten vinden het belangrijk om vast te houden aan het principe van ‘elke stem telt’, door elke melding te onderzoeken die onderzoekbaar is. Zij vinden dat het onderzoeken van meldingen in hoge mate bijdraagt aan het vertrouwen van kiezers in het proces, omdat kiezers ervaren dat hun melding en stem serieus genomen wordt. Daarbij zijn zij van mening dat de uitvoeringslast die het openbaar maken

[27] Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

[28] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

[29] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

[30] NVVB (2024). Evaluatie NVVB Europese Parlement verkiezingen 2024.

[31] Slechts een klein aantal kiezers kan hun stem terugzoeken in de processen-verbaal: alleen mensen die op een kandidaat hebben gestemd waar niemand anders bij het stembureau op heeft gestemd.

[32] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

[33] Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

[34] Het aantal meldingen bij PSWS23 staat hier als ‘onbekend’ weergegeven omdat dit een analyse van de Kiesraad betreft. Tijdens deze verkiezingen waren gemeenten en waterschappen CSB, dus de meldingen kwamen niet bij de Kiesraad binnen. Terwijl vooraf een grote hoeveelheid niet onderzoekbare meldingen werd verwacht, bleek dit volgens de Kiesraad mee te vallen.

[35] 7 van deze meldingen werden abusievelijk niet uitgezet door het CSB.

van processen-verbaal en het onderzoeken van meldingen met zich meebrengt acceptabel is en over het algemeen in goede verhouding staat tot de opbrengsten. Respondenten geven echter aan dat niet zozeer het onderzoeken van de melding, maar vooral de administratieve werkzaamheden die erop volgen veel tijd kosten. Zij moeten de oorspronkelijke uitslag van een stembureau verwijderen in OSV, de gegevens vervolgens opnieuw (dubbel) invoeren, een nieuw proces-verbaal en een corrigendum uitdraaien en deze vervolgens fysiek overbrengen naar het HSB. Er is behoefte aan het efficiënter inrichten van deze stappen.

6.3 Verbetermogelijkheden

Wij zien de volgende verbetermogelijkheden die de transparantie en controleerbaarheid vergroten en de uitvoeringslast verminderen:

a. Het vergroten van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda, onder meer door het samenvoegen van beide documenten. Momenteel werkt de Kiesraad aan het verbeteren van de inhoudelijke samenhang van de documenten. De verbetermogelijkheid van het samenvoegen van beide documenten moet nader juridisch uitgewerkt worden.
b. Het versimpelen van het administratieve proces dat een terugverwijzing naar aanleiding van een melding met zich meebrengt. Betrokkenen zien hiervoor verschillende mogelijkheden:
    i. In OSV-software alleen fouten verbeteren en niet alle gegevens verwijderen en opnieuw hoeven in te voeren.
    ii. De processen-verbaal en corrigenda via een beveiligd platform delen met het HSB en CSB in plaats van fysiek overbrengen. Dit betekent dat bij terugverwijzingen wordt afgeweken van het wettelijke uitgangspunt dat papier leidend is in het verkiezingsproces. Digitalisering zou de uitvoeringslast van gemeenten (sterk) verminderen, want veel gemeenten zijn relatief lang onderweg om fysieke stukken over te brengen.

7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden

In dit hoofdstuk bespreken we de verlenging van de termijn tussen de stemming en de wisseling van de leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor is gestemd. Deze termijn is verlengd van acht naar dertien dagen. We gaan achtereenvolgens in op de uitwerking van deze verlenging in de praktijk, het effect op de beleidsdoelen van de NPVV en eventuele verbetermogelijkheden.

7.1 Werking in de praktijk

De respondenten de we gesproken hebben, vinden de gestelde termijn krap, maar haalbaar. Het is tijdens de afgelopen verkiezingen meestal gelukt om ieders taken op tijd af te ronden. Er waren wel verschillen tussen de verkiezingen:

a. Tijdens PSWS23 waren stembureaus vaak laat klaar met tellen, wat veel frustratie opleverde. Uiteindelijk werd het tellen in de nacht gestaakt en ging men de volgende dag verder. Waar dit gebeurde, liepen ook de GSB's vertraging op, omdat zij niet op tijd konden beginnen met tellen. Dat het niet lukte om de termijnen te halen, had onder andere te maken met het grote aantal uitgebrachte stemmen en het feit dat het de eerste verkiezing was onder de NPVV, waardoor er nog veel onduidelijkheid was over de uitvoering van het proces. Er moest daarnaast (veel) meer worden herteld dan van tevoren werd gedacht. Dit lezen wij in de evaluaties[36] en komt ook tijdens de interviews van dit onderzoek naar voren.
b. TK23 verliep beter, maar nog steeds werden de termijnen als krap ervaren. Onderzoek naar de ervaringen van GSB-leden laat zien dat zij liever meer tijd hadden gehad, zodat zij beter hadden kunnen anticiperen op een eventuele terugverwijzing door hun proces-verbaal na te lopen op eventuele risicofactoren.[37] Activiteiten die met name naar voren komen als tijdrovend zijn de invoer in OSV2020 door de GSB's en HSB's, hertellingen door GSB's, het onderzoek naar de meldingen van kiezers.[38]
c. Bij EP24 werden de tijdspaden als ruimer ervaren door GSB-leden: er hoefden minder stemmen geteld te worden en de uitslag van een lidstaat mag bij de Europese Parlementsverkiezingen pas bekend worden gemaakt wanneer alle lidstaten gestemd hebben, om beïnvloeding te voorkomen.[39] De termijn tussen stemming en de eerste samenkomst van het Europees Parlement was ook (veel) langer dan de gebruikelijke dertien dagen.
d. Vooruitkijkend naar de aankomende gemeenteraadsverkiezingen in 2026 verwachten sommige respondenten van gemeenten dat de termijn tussen stemming en bekendmaking van de uitslag door het CSB als lang ervaren zal worden, vertellen ze tijdens de interviews. Zij ervaren tijdens de gemeenteraadsverkiezingen relatief veel druk om de uitslag snel bekend te maken en ook is de opkomst vaak niet zo hoog als bijvoorbeeld bij Tweede Kamerverkiezingen.

Algemeen genomen horen we van respondenten dat de krapte in het tijdspad zich voornamelijk bevindt rond de termijn waarbinnen burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten. Dit kan tot

[36] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

[37] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

[38] Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

[39] Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

uiterlijk 48 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB, waarin het CSB de landelijke uitslag communiceert. De tijd om de meldingen te verwerken is krap voor de Kiesraad en voor de GSB's die een eventuele terugverwijzing krijgen. In het algemeen horen we van respondenten van gemeenten dat de mogelijkheid om een terugverwijzing te krijgen spanning en onzekerheid oplevert, omdat het in de planning lastig is om hier rekening mee te houden (zie hoofdstuk 4).Voor grote gemeenten is het daarnaast tijdrovend om de juiste transportbox tussen andere transportboxen vandaan te halen.

7.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Verlenging van de termijn tussen stemming en het bijeenkomen van de nieuwe leden van het vertegenwoordigend orgaan is noodzakelijk om de overige aspecten van de NPVV uit te kunnen voeren, omdat er met de komst van de NPVV extra controlestappen aan het proces zijn toegevoegd. In die zin heeft de verlenging van de termijn een positief effect op de beleidsdoelen.

Los daarvan heeft de ervaren tijdsdruk effect op de gestelde beleidsdoelen en de uitvoeringslast. Tijdsdruk kan het telresultaat negatief beïnvloeden, hoewel er geen bewijs is dat door tijdsdruk meer telfouten worden gemaakt. Daarnaast kan tijdsdruk er ook toe leiden dat een gemeente afwijkt van de voorgeschreven procedure, waardoor de controleerbaarheid van het proces vermindert. Gemeentelijke respondenten vertellen bijvoorbeeld dat er wel eens verklaringen voor telverschillen worden 'bedacht' (zie hoofdstuk 4) om niet te hoeven hertellen.

Daarnaast geven respondenten van gemeenten aan dat de periode tussen de voorlopige en definitieve uitslag lang is voor burgers. Wanneer de definitieve uitslag substantieel afwijkt van de voorlopige, kan dit het vertrouwen van burgers doen afnemen. Het is voor sommige burgers dan onvoldoende transparant waarom er een afwijking is tussen voorlopig en definitief, wat bij een deel van de kiezers wantrouwen kan creëren. We hebben in het meest recente kiezersonderzoek geen bevestiging van deze relatie gevonden, omdat dit niet is onderzocht.[40] Overigens geeft de Kiesraad tijdens het onderzoek aan dat verschillen tussen de voorlopige en definitieve uitslag beperkt voorkomen.

7.3 Verbetermogelijkheden

We zien de volgende mogelijkheid om het proces te verbeteren:

a. Verkort de termijn waarin burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten van uiterlijk 48 naar uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB. De Kiesraad acht het wenselijk om meer tijd te hebben om meldingen te kunnen behandelen en op deze manier kunnen ook GSB's meer tijd krijgen voor het uitvoeren van het onderzoek van een terugverwijzing in geval van een melding. De uitvoeringslast zou hiermee omlaag gaan, omdat de tijdsdruk vermindert op een punt waar de termijnen het meeste knellen. Een dergelijke aanpassing is echter ook een inperking van de mogelijkheden van burgers om het proces te kunnen controleren. Dit geldt in het bijzonder voor kiezers buiten Nederland die stemmen per brief; zij kunnen geen melding meer maken wanneer de termijn wordt ingekort. Voor deze specifieke groep zou daarom een aangepaste termijn overwogen kunnen worden.

Daarnaast zijn er twee andere verbetermogelijkheden in het onderzoek met betrokkenen besproken, maar uiteindelijk onwenselijk bevonden. Ten eerste het verlengen van de totale termijn voor de uitslagvaststelling. Gemeenten en medewerkers van de Kiesraad geven aan dat het qua uitvoering een zware periode is. Gemeenten en de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven in de Tweede

[40] Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M. & Spierings, N. (2023). De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: Onvrede en migratie. SKON.

Kamer (zie hoofdstuk 9) geven echter aan dat het voor het proces als geheel niet wenselijk is om de totale termijn te verlengen. Daarnaast is het ook onwenselijk om binnen de totale termijn te schuiven, door bepaalde partijen meer tijd te geven voor hun taken en andere minder. De meeste partijen geven onder de huidige tijdsverdeling aan dat het net lukt om te taken rond te krijgen. Wordt de ene partij meer ruimte gegeven, dan komt een andere partij in de knel.

8 Transport stembescheiden en processen-verbaal

In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van de transportregels in de praktijk en het effect hiervan op het telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast. Ook gaan we in op verbetermogelijkheden.

8.1 Werking in de praktijk

Uit de eerder uitgevoerde evaluaties van de afzonderlijke verkiezingen blijkt dat de transportregels in de praktijk lastig uitvoerbaar zijn voor gemeenten.[41] Vooral het gescheiden vervoer van processen-verbaal en stembescheiden door twee personen en het beveiligen van de transportboxen door middel van versleuteling en verzegeling zijn moeilijk in de praktijk te brengen.[42] Tijdens de interviews en focusgroepen reflecteren gemeenten hier verschillend op. Sommige sluiten zich aan bij het beeld uit de evaluaties en geven aan dat de combinatie van deze regels als dubbelop voelt, terwijl anderen van mening zijn dat de transportregels juist in gezamenlijkheid van waarde zijn. De respondenten die de transportregels belangrijk vinden, ervaren de uitvoering ervan vaak als minder belastend.

De problemen waar gemeenten tegenaan lopen zijn in plattelandsgemeenten anders dan in de stad, lezen we in de evaluaties[43] en horen we tijdens onze gesprekken. De afstanden tussen de stembureaus en het GSB zijn namelijk vaak langer in plattelandsgemeenten, waardoor het vervoer een grotere tijdsinvestering vergt. Ook is het in landelijk gebied soms moeilijker om stembureauleden te vinden die bereid zijn om mee te rijden naar het GSB, met name omdat ze daarna ook nog weer terug moeten naar het stembureau om hun eigen auto of fiets op te halen. Daarentegen kan het voor stedelijke gemeenten juist lastig zijn om voldoende mensen te vinden die van plan zijn met de auto te komen en moet deze auto bij het stembureau geparkeerd kunnen worden tijdens het tellen.

De gemeenten die we hebben gesproken, hebben vaak manieren gevonden om de transportregels voor zichzelf werkbaar te maken. Meerdere gemeenten hebben het vervoer bijvoorbeeld zo geregeld dat er transportbusjes langs de stembureaus rijden die de processen-verbaal en stembescheiden op komen halen. Op die manier hoeven degenen die al met het tellen bezig zijn geweest niet ook nog bij het vervoer betrokken te zijn. Wel moeten er altijd voldoende mensen op het stembureau blijven wachten totdat de processen-verbaal en stembescheiden door het busje worden opgehaald. Sommige gemeenten huren een externe dienst in om de documenten te transporteren en anderen zetten de buitendienst van de gemeente in. Beide opties zorgen voor extra kosten. Hiernaast zijn er ook gemeenten die het transport uitvoerbaar houden door af te wijken van de regels. Hoewel alle respondenten het van groot belang achten om het transport veilig in te richten en respondenten het ook prettig vinden om aan te kunnen tonen dat er een laag risico is dat er iets mis kan gaan, wegen zij de risico's die kunnen optreden bij kleine versoepelingen anders. Een respondent vindt het bijvoorbeeld niet zo erg als een stembureaulid individueel de processen-verbaal of stembescheiden in komt leveren en iemand anders geeft aan wel eens sloten open te breken als er een sleutel of code kwijt is.

[41] Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

[42] NVVB (2023). Evaluatie NVVB Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023.

[43] Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023. Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

8.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Gemeenten ervaren de uitvoeringslast rondom de transportregels in het algemeen als hoog. Er is veel menskracht voor nodig. Het vervoer van de processen-verbaal en stembescheiden van één stembureau vereist al minstens vier personen, omdat beide documentensoorten los van elkaar en met twee personen vervoerd dienen te worden. Het verkiezingsteam kan dit uitbesteden aan een transportbedrijf of de buitendienst van de gemeente, maar dit levert extra kosten op.

De transportregels hebben geen effect op het telresultaat en lijken ook de transparantie van het proces niet te beïnvloeden, maar verbeteren wel de controleerbaarheid. Respondenten van gemeenten beargumenteren wat betreft de transparantie dat burgers de uitvoering van de transportregels in het algemeen niet waarnemen. Hoewel respondenten aangeven dat het bijna onmogelijk (en daarnaast onwenselijk) is om het transport zodanig dicht te regelen dat er niks meer mis kan gaan, is het dankzij de transportregels volgens respondenten erg lastig om tijdens het transport te frauderen. Respondenten vertellen dat zij kritische vragen van burgers - mochten die komen - dankzij de transportregels kunnen omzetten naar vertrouwen: niemand wordt alleen gelaten met de processen-verbaal en stembescheiden. Daarnaast geldt dat wie een niet-legitieme aanpassing doet in het proces-verbaal, ook een aanpassing zal moeten maken in de stembescheiden om succesvol fraude te plegen, maar dit is lastig dankzij het gescheiden vervoer. Hoewel de transportregels het proces dus niet transparanter maken voor de burger, wordt de controleerbaarheid wel vergroot. Ook de Kiesraad geeft aan het proces robuuster te vinden dan voor de NPVV dankzij het vierogenprincipe en het gescheiden vervoer.[44]

In hoeverre de extra uitvoeringslast tegen de meerwaarde van de transportregels opweegt, wordt door onze respondenten verschillend beoordeeld. Sommige respondenten vinden dat de robuustheid van het transport behouden moet blijven. Zij geven aan dat de transportregels afzonderlijk van elkaar ieder hun eigen waarde hebben. Deze respondenten beargumenteren bijvoorbeeld dat de transportregels alleen gezamenlijk kunnen garanderen dat niemand in de gelegenheid wordt gesteld om de telresultaten te beïnvloeden. Door hen wordt de uitvoering in het algemeen als minder zwaar ervaren. Anderen zeggen dat de uitvoeringslast van de transportregels niet in verhouding staat tot wat zij opleveren. Elk op zichzelf staand onderdeel van deze regels is voor hen begrijpelijk, maar door één onderdeel af te zwakken zien zij beperkt verlies van het beveiligingsniveau, omdat de andere onderdelen van de transportregels dit afvangen. Zouden transportboxen bijvoorbeeld alleen door versleuteling worden afgesloten en niet meer (ook) door verzegeling, dan is frauderen nog steeds ingewikkeld dankzij het gescheiden vervoer door twee personen.

8.3 Verbetermogelijkheden

Een verbetermogelijkheid is om gemeenten de ruimte te geven om de veiligheid tijdens het transport van processen-verbaal en stembescheiden te waarborgen op een gelijkwaardige manier als in de NPVV. Gemeenten zien de waarde van een veilig transport. De context van het transport is in elke gemeente echter anders - met voornamelijk verschillen tussen landelijke en stedelijke gemeenten - waardoor de huidige transportregels niet voor elke gemeente goed aansluiten op de lokale situatie.

Het volgend voorbeeld illustreert hoe gemeenten afwegingen maken rondom aanpassingen in het transport en het behouden van de veiligheid. Een gemeentelijke respondent vertelt twee auto's van het stembureau naar het GSB te laten rijden: één met de processen-verbaal en één met de stembescheiden. In beide auto's zit één persoon, maar omdat de auto's achter elkaar aan rijden hebben de bestuurders

[44] Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

zicht op elkaars activiteiten. Daarmee is er volgens deze gemeente geen vergroot risico op fraude. Het vierogenprincipe blijft namelijk behouden, zij het met een enigszins andere invulling.

Ongetelde stembescheiden mogen in geen geval worden getransporteerd naar een andere locatie, zo geeft de Kiesraad aan tijdens één van onze focusgroepen. Op dat moment is nog geen proces-verbaal opgemaakt, zodat de stembescheiden niet naast enige vorm van back-up kunnen worden gelegd. Een dergelijke situatie is kwetsbaar, doordat het relatief eenvoudig is om aanpassingen te doen aan de stembescheiden. Hier huist deels het belang van de voorlopige telling op het stembureau bij CSO op de dag van de stemming: zou deze niet plaatsvinden, dan is er nog geen proces-verbaal beschikbaar op het moment van transport. We raden aan om de transportregels als volgt aan te passen:

a. De ruimte die gemeenten krijgen, is zodanig dat er als het ware een ‘ja, tenzij’-beleid geldt. In principe worden gemeenten geacht de transportregels in de huidige vorm na te leven, tenzij zij een gelijkwaardig veiligheidsniveau ook op andere wijze kunnen waarborgen. Dit moet wel goed onderbouwd worden en getoetst kunnen worden.

9 Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen

BZK heeft de onderzoekers gevraagd om in de evaluatie van de NPVV de volgende vragen mee te nemen die specifiek betrekking hebben op de Tweede Kamerverkiezingen:

a. Hoe verloopt het opvragen en aanbieden van geloofsbrieven door gekozen leden van de Tweede Kamer? Welke positieve elementen en knelpunten worden daarbij ervaren?
b. Welke ervaringen heeft de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven met de aanpassingen op grond van de NPVV? Welke knelpunten ervaart de Commissie als het gaat om het uitvoeren van de taken binnen de gestelde termijnen? Hoe draagt de NPVV volgens de Commissie bij aan het vergroten van transparantie en controleerbaarheid?

Inhoudelijk lichten we deze punten hieronder nader toe. Om deze vragen te beantwoorden hebben we relevante documentatie bestudeerd[45] en uitgebreid gesproken met twee medewerkers van de Griffie Plenair van de Tweede Kamer.

9.1 Werking in de praktijk

9.1.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

Een geloofsbrief is de schriftelijke kennisgeving van de voorzitter van het centraal stembureau aan het vertegenwoordigend orgaan over het feit dat persoon X is benoemd tot lid van dat vertegenwoordigend orgaan (bijvoorbeeld de Tweede Kamer of de gemeenteraad). Voor gekozen leden van elk vertegenwoordigend orgaan wordt een geloofsbrievenonderzoek verricht. Er zijn wel verschillen voor de wettelijke eisen voor het lidmaatschap tussen vertegenwoordigende lichamen. Voor het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer en de Provinciale Staten is het vereist om Nederlander te zijn. Bij een waterschap of gemeenteraad hoeft dat niet. Het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing heeft plaatsgevonden, voert onderzoek uit of de gekozene voldoet aan de voorwaarden van lidmaatschap.

Voor lidmaatschap van elk vertegenwoordigend orgaan is vereist dat degene niet is uitgesloten van het kiesrecht. Dit gebeurt bijna nooit, maar de rechter kan hiertoe besluiten op grond van een misdrijf dat de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel aantast. Deze eis was al van kracht voor de inwerkingtreding van de NPVV. Met de NPVV is alleen veranderd dat deze ‘verklaring van kiesgerechtigdheid’ moet blijken uit een uittreksel uit de Basisregistratie Personen (BRP). Na Tweede Kamerverkiezingen komen gekozen leden hun geloofsbrieven aanbieden in verband met hun installatie als Kamerlid. Onderdeel hiervan is het genoemde uittreksel uit de BRP. Een en ander wordt door de Griffie Plenair van de Tweede Kamer gecoördineerd, maar het betreffende lid moet zelf het uittreksel aanvragen bij de eigen gemeente.

Het aanvragen van een uittreksel uit de BRP met daarop de kiesgerechtigdheid vermeld gaat in de praktijk vaak ‘fout’. Het blijkt in het overgrote deel van de gemeenten onmogelijk om dat onderdeel aan te vinken bij het aanvragen van het uittreksel. Dit is het geval bij een online aanvraag door het gekozen of herkozen lid, maar ook de betrokken ambtenaren van gemeenten kunnen dit onderdeel vaak niet aan een uittreksel toevoegen. De vermoedelijke oorzaak is dat informatie over kiesgerechtigdheid wel aanwezig is binnen

[45] Onder andere het Verslag van de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven, van 5 december 2023.

een gemeente (in de BRP), maar niet tijdig beschikbaar kan worden gemaakt via een uittreksel uit de BRP. Andere gegevens, zoals leeftijd en nationaliteit, staan wel 'vanzelf' op het uittreksel.

Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen heeft de Kiesraad factsheets opgesteld voor medewerkers verkiezingen van gemeenten en frontofficemedewerkers Burgerzaken en het Klant Contact Centrum van gemeenten met instructies voor het afgeven van een compleet uittreksel uit de BRP, inclusief kiesgerechtigdheid. We hebben niet onderzocht in hoeverre gemeenten hiermee aan de slag zijn gegaan. Duidelijk is in ieder geval dat het in vrijwel alle gemeenten niet heeft geleid tot het gewenste resultaat.

Genoemd knelpunt bemoeilijkt de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven en de ondersteunende medewerkers van de Griffie Plenair in hun werkzaamheden, doordat hiermee tijd verloren gaat. Ook moeten aankomende Kamerleden zich soms meerdere keren in de eigen woonplaats bij de gemeente vervoegen om (te proberen) een compleet uittreksel te ontvangen. Als workaround grijpt de Commissie nu terug naar de methode die al werd gehanteerd vóór de NPVV: een handmatige check via rechtspraak.nl om te bepalen of een gekozen Kamerlid niet is uitgesloten van het kiesrecht. Dit is volgens de Griffie Plenair een betrouwbare methode, maar strikt genomen niet volgens de regels.

9.1.2 Toereikendheid van termijnen

Onderdeel van de NPVV is dat de termijn tussen de dag van stemming en de eerste samenkomst van het vertegenwoordigende orgaan in de nieuwe samenstelling is verlengd van 8 naar 13 dagen. De Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven ontvangt de processen-verbaal en de corrigenda van de stembureaus pas nadat het CSB zijn taak heeft afgerond. Dat is zo spoedig mogelijk maar niet eerder dan op de achtste dag (in het algemeen een donderdag) na de dag van stemming[46].

Afgelopen Tweede Kamerverkiezingen bleken de termijnen die de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven tot haar beschikking heeft krap te zijn, zo blijkt onder andere uit het interview met de Griffie Plenair. In korte tijd moet een groot aantal controles worden uitgevoerd op de ontvangen processen-verbaal en corrigenda. De Commissie is het laatste slot op de deur: na alle eerdere controles kijkt de Commissie nog eens goed naar bijzonderheden en onverklaarde telverschillen. De Tweede Kamer heeft een eigenstandige mogelijkheid om te besluiten tot een hertelling op een of meerdere stembureaus. De tijdslijnen zijn in het bijzonder kort wanneer de Tweede Kamer besluit tot een hertelling, zoals gebeurd is tijdens de laatste verkiezingen, op vier stembureaus in Tilburg.[47] Hiertoe zijn op vrijdagavond de Kamerleden gevraagd om in zitting bijeen te komen op zaterdagochtend, waarna op dezelfde dag de hertellingen plaatsvonden. Dit was nodig zodat op maandag de Kiesraad een nieuwe uitslag kon vaststellen, zodat de Kamer op haar beurt op dinsdag een besluit kon nemen over toelating van de nieuwe leden. Op woensdag, dus twee weken na de dag van stemming, kon de Tweede Kamer zo in de nieuwe samenstelling bijeenkomen.

Ook in het verslag over het verloop van de verkiezingen vraagt de Commissie uitdrukkelijk aandacht voor de termijnen die nu volgen uit de Grondwet en de Kieswet. De Commissie heeft feitelijk anderhalve dag om haar werk te doen en als uit de bevindingen een hertelling volgt, moet dat in het weekend plaatsvinden. Dergelijke termijnen zijn te krap."[48]

---

[46] https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/publicaties/2023/7/14/uitgebreide-verkiezingskalender-tweede-kamerverkiezing-2023.

[47] Zie tevens Verdonck, Klooster & Associates (2024), Onderzoek procedure hertelling stemmen Tweede Kamerverkiezing 2023.

[48] Verslag van de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven, van 5 december 2023.

Parallel aan de controles op de processen-verbaal en corrigenda, controleert de Commissie de Geloofsbrieven van gekozen Kamerleden. Om dit binnen de termijnen mogelijk te maken, leggen medewerkers al kort na de dag van stemming contact met de kandidaten die naar verwachting worden gekozen, op basis van voorlopige verkiezingsuitslagen. Hierbij komen in korte tijd allerlei praktische zaken aan bod, rondom de geloofsbrieven, maar ook bijvoorbeeld rondom toegangspassen en apparatuur.

9.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

9.2.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

De wijziging op grond van de NPVV met betrekking tot de geloofsbrieven heeft geen effect gehad op het telresultaat en transparantie. In zekere zin is er een (negatief) effect op de controleerbaarheid, doordat de Commissie het onderzoek van de Geloofsbrieven feitelijk niet kan uitvoeren zoals wettelijk bedoeld. Ook is er een effect op de uitvoeringslast voor de Commissie (en afzonderlijke Kamerleden): meer tijd is nodig voor het (proberen te) verkrijgen van het juiste uittreksel uit de BRP voor de gekozen Kamerleden.

9.2.2 Toereikendheid van termijnen

De verlenging van de termijnen (van 8 naar 13 dagen) heeft voor de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven niet tot meer tijd geleid om haar werkzaamheden uit te voeren. De langere termijn betreft voornamelijk de extra controlestappen die eerder in het proces zijn ingebouwd. Zoals aangegeven leidt de NPVV in die zin tot een hogere uitvoeringslast, door de hoge(re) tijdsdruk die het gevolg is van de NPVV. De aanpassingen in de termijnen hebben voor wat betreft de werkzaamheden van de Commissie geen effect gehad op het telresultaat, de transparantie en controleerbaarheid van de uitslag voor de Tweede Kamerverkiezing.

9.3 Verbetermogelijkheden

9.3.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

In het proces van opvragen en aanbieden van geloofsbrieven zit nu het genoemde knelpunt van het niet kunnen opnemen van ‘kiesgerechtigheid’ in het gemeentelijke uittreksel. Een voor de hand liggende verbetermogelijkheid is dat gemeenten dit voortaan goed inregelen, zodat dit mogelijk gemaakt kan worden. Hiervoor is, zo blijkt in de praktijk, meer nodig dat een handreiking. Nader onderzocht moet worden waar gemeenten op dit punt precies tegenaan lopen, in samenspraak met leveranciers van burgerzakenapplicaties. Idealiter leidt dit tot een, digitaal aan te vragen, standaard uittreksel uit de BRP met daarop de kiesgerechtigdheid vermeld, zodat gemeenten deze uittreksels niet zelf hoeven te ontwerpen.

9.3.2 Toereikendheid van termijnen

De Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven stelt (zie boven) dat de termijnen “te krap” zijn en vraagt om te onderzoeken of die termijnen anders vormgegeven kunnen worden. De geïnterviewde medewerkers van de Griffie Plenair bevestigen dat de termijnen krap zijn, maar pleiten er alleen voor dat de termijnen voor de werkzaamheden niet verder worden bekort. Op grond hiervan lijkt het niet noodzakelijk om te sleutelen aan de beschikbare termijnen voor de werkzaamheden van de Commissie.

Een verbetermogelijkheid is dat de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven vooraf communiceert welke richtlijnen zij hanteert voor het overgaan tot een hertelling. Bij de TK23 hanteerde de Commissie een telverschil van 15, maar dat was niet vooraf gecommuniceerd. Overigens is niet bij alle

stembureaus met een telverschil van minimaal 15 stemmen tot een hertelling overgegaan. De Tweede Kamer heeft dit afgewogen tegen de impact en uitvoeringslast van een hertelling op een dergelijk laat moment in de procedure. Het vooraf communiceren van de richtlijnen die de Commissie voornemens is te hanteren kan duidelijkheid verschaffen aan de GSB's en het CSB.[49] Zo kunnen GSB's rekening houden met de mogelijkheid van een hertelling op verzoek van de Tweede Kamer in de situatie dat er een stembureau is in de gemeente met een groter telverschil dan de richtlijn van de Commissie, en zich daar beter op voorbereiden. Dat maakt termijnen wellicht beter haalbaar.

[49] Mede naar aanleiding van TK23 heeft de Kiesraad in zijn controleprotocol de norm van 15 overgenomen zodat bij EP24 die norm op voorhand duidelijk was. De Tweede Kamer is echter vrij om een andere keer een andere - scherpere - norm te kiezen.

10 Beschouwing

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op afzonderlijke onderdelen van de NPVV, aan de hand van de vooraf geformuleerde onderzoeksvragen en de beleidstheorie uit hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk reflecteren we op de bevindingen uit die hoofdstukken, en komen tot een aantal overkoepelende bevindingen. De focus hierbij ligt op de balans tussen telresultaat, transparantie, controleerbaarheid aan de ene kant en de uitvoerbaarheid aan de andere kant.

10.1 De NPVV werkt goed in de praktijk, maar verbeteringen zijn wenselijk

In deze paragraaf reflecteren we op de volgende onderzoeksvraag: Hoe werken de verschillende procedures uit de NPVV in de praktijk? In het algemeen kunnen we concluderen dat de NPVV en de onderliggende procedures in de praktijk goed werken, met een aantal kanttekeningen die door betrokkenen worden geplaatst. De kanttekeningen maken dat verbeteringen in de NPVV wenselijk zijn. Op hoofdlijnen is het beeld als volgt:

a. Gemeenten vinden het fijn om te kunnen kiezen tussen CSO en DSO, om de wijze van stemopneming goed aan te laten sluiten bij de lokale situatie.
b. Ook vinden gemeenten het van toegevoegde waarde dat GSB's met een controlerende taak onderdeel deel zijn geworden van het stemopnemingsproces, zodat eventuele fouten eerder worden opgespoord. Wel is het beeld dat niet alle controlestappen in gelijke mate bijdragen aan een betrouwbaar telresultaat.
c. De controlerende rol van de CSB's draagt bij aan een goed telresultaat, doordat telfouten worden geïdentificeerd. Ook gaat er een 'preventieve' werking vanuit: GSB's investeren extra in vermindering van telverschillen om terugverwijzingen te voorkomen. Een aandachtspunt is wel dat GSB's lang *stand-by* moeten blijven, met het oog op eventuele terugverwijzingen.
d. Openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal dragen bij aan de transparantie en controleerbaarheid van de vaststellingsprocedure. Respondenten vinden dit belangrijk, hoewel er meestal weinig burgers afkomen op de openbare zittingen. Ook beschouwen zij de mogelijkheid voor burgers om meldingen te doen als belangrijk, vanuit het principe van 'elke stem telt'. Wel verhoogt dit de uitvoeringslast voor GSB's.
e. De termijn tussen stemming en de wisseling van de leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor wordt gestemd, wordt in alle opeenvolgende stappen van de procedure als knellend, doch uitvoerbaar ervaren. Respondenten pleiten niet voor verlenging van de termijn (maar zeker ook niet voor verkorting), omdat de samenleving erbij gebaat is dat definitieve verkiezingsuitslagen zo snel mogelijk bekend zijn.
f. Regels voor het transport van stembescheiden en processen-verbaal worden in het algemeen als belangrijk gezien om een veilige overbrenging van documenten te waarborgen, maar sluiten niet altijd goed aan op de lokale situatie. Een deel van de respondenten ervaart op dit punt een forse uitvoeringslast.

Zoals we eerder aangaven zijn er sinds de inwerkingtreding van de NPVV drie verkiezingen geweest. We zien in de eerdere evaluaties per verkiezing, en horen van betrokkenen in interviews, dat daardoor inmiddels een zekere gewenning is opgetreden. Na de eerste verkiezing ontstond een negatief sentiment rond (de uitvoerbaarheid van) de NPVV. Dat sentiment is inmiddels minder aanwezig. Ook zijn naar aanleiding van de eerste ervaringen kleine aanpassingen in de procedures en formulieren doorgevoerd. Het heeft de implementatie van de NPVV bemoeilijkt dat de eerste verkiezing na de inwerkingtreding een dubbele verkiezing betrof (PSWS23), wat van zichzelf al tot extra complexiteit leidt. In die zin kende de NPVV een valse start.

In deze evaluatie wordt duidelijk dat over de hele linie de vaststellingsprocedure voor verkiezingsuitslagen sinds de inwerkingtreding van de NPVV als complexer wordt beschouwd dan vóór de NPVV. Gemeenten geven aan dat vanwege de NPVV meer specialisten nodig zijn die de precieze stappen in de procedure goed doorgronden, en dat mede daardoor vaker ambtenaren worden ingezet en relatief minder vrijwilligers, vooral op de GSB's.

Ook zien we dat in de praktijk niet altijd alles zo wordt uitgevoerd als beoogd. Zo worden lokaal soms *work arounds* toegepast om de uitvoerbaarheid te vergroten. Denk aan de toepassing in de praktijk van de genoemde transportregels voor stembescheiden en processen-verbaal, of aan de toepassing van het, soms kunstmatige, onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen. Of dit afbreuk doet aan het behalen van de beleidsdoelen van de NPVV is op grond van dit onderzoek niet te zeggen, maar wordt door respondenten in het algemeen niet waarschijnlijk geacht.

Tot slot blijkt uit de interviews en eerdere evaluaties een sterk commitment en bevlogenheid op lokaal niveau om de opeenvolgende stappen in de procedure zo goed mogelijk te volgen, om uiteindelijk een zo betrouwbaar mogelijk telresultaat te realiseren. Veel respondenten zien een zo goed mogelijk telresultaat als een soort 'erekwestie'. Sommige respondenten ervaren de NPVV daarom als een vorm van wantrouwen richting gemeenten, die de mogelijkheden voor gemeenten, door de veelheid aan procedures en stappen, inperkt om op basis van het eigen beoordelingsvermogen te komen tot een zo betrouwbaar mogelijk telresultaat.

10.2 De NPVV heeft meerwaarde voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar de extra uitvoeringslast is hoog

In deze paragraaf richten we ons op de volgende onderzoeksvragen:

a. In hoeverre draagt de NPVV bij aan de in de toelichting bij het voorstel geformuleerde doelstellingen?
b. Wat betekent dat voor de waarborgen transparantie en controleerbaarheid en voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces voor alle actoren?

De doelstellingen van de NPVV, zoals opgenomen in de beleidstheorie, zijn als volgt:

a. Het proces voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen verloopt transparanter;
b. Het proces voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen is beter controleerbaar;
c. De verkiezingsuitslagen bevatten minder telfouten.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we per onderdeel van de NPVV beschreven wat de effecten zijn op deze drie doelstellingen en wat het effect is op de uitvoeringslast voor betrokkenen (met name gemeenten). Met het risico dat we de bevindingen uit die hoofdstukken enigszins 'platslaan', vatten we de gevonden effecten samen in de onderstaande tabel.

Onderdeel NPVV	Bijdrage aan transparantie	Bijdrage aan controleer-baarheid	Bijdrage aan minder telfouten	Effect op (toename) uitvoeringslast
Keuze voor CSO of DSO	Beperkt	Beperkt	Onzeker	Geen (DSO) tot middelgroot (CSO)
GSB's met controlerende taak	Middelgroot	Groot	Groot	Groot
Uitbreiding controlerende taken CSB	Middelgroot	Groot	Middelgroot	Middelgroot
Openbare zittingen en openbaar maken processen-verbaal	Groot	Middelgroot	Beperkt	Middelgroot
Verlenging termijn	Beperkt	Middelgroot	Beperkt	Beperkt
Transport stembescheiden en processen-verbaal	Beperkt	Middelgroot	Geen	Middelgroot / Groot

Tabel 3. Effect onderdelen NPVV op beleidsdoelen en uitvoeringslast

In de tabel komt naar voren dat de bijdrage aan de beleidsdoelen verschilt per onderdeel. De grootste bijdrage lijkt te zitten in de onderdelen 'GSB's met een controlerende taak' en 'Uitbreiding controlerende taken CSB's'. Tegelijkertijd zien we over de hele linie een behoorlijke toename van de uitvoeringslast, vooral voor de GSB's. Dit horen we ook veelvuldig terug in de gehouden interviews. De toename van de uitvoeringslast en regeldruk is vooraf als beperkt ingeschat, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de NPVV[50]. De impact van de NPVV lijkt daarmee op voorhand onderschat te zijn. Wel is structureel, vanaf 2023, een bedrag van 3,3 miljoen euro overgeheveld naar gemeenten in de vorm van een bijdrage aan het Gemeentefonds[51].

Recent is een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van verkiezingen[52]. Hieruit blijkt dat tussen 2014 en 2024 de kosten die gemeenten moeten maken voor de organisatie van verkiezingen met 79% zijn gestegen, na inflatiecorrectie. De onderzoekers concluderen: "De oorzaken van deze kostentoename zijn divers. Dit betreft onder andere de invoering van de NPVV waardoor gemeenten met zwaardere verantwoordingseisen te maken hebben, het gebruik van CSO, de grotere inzet van ICT en een betere toerekening van de inzet van eigen personeel dat tijdens de verkiezingen wordt ingezet." De NPVV is dus een belangrijke factor geweest in de kostentoename voor gemeenten, maar op basis van dit onderzoek is niet bekend welk deel van de kostentoename aan de NPVV is toe te schrijven en of de genoemde (extra) bijdrage via het Gemeentefonds toereikend is.

De balans opmakend wordt de meerwaarde gezien van de NPVV voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar wordt de extra uitvoeringslast als hoog beschouwd.

10.3 Verbetermogelijkheden in de NPVV richten zich op reductie van de uitvoeringslast

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvraag: Welke verbeteringen zijn er in de procedures denkbaar? Aansluitend op de voorgaande paragraaf, is onze afdronk van deze evaluatie dat respondenten veel waarde hechten aan de waarborgen van controleerbaarheid en transparantie in de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Verbetermogelijkheden die ter tafel zijn gekomen in de gevoerde gesprekken richten zich dan ook vooral op reductie van de uitvoeringslast *onder de randvoorwaarde* dat dit niet of maar zeer beperkt ten koste gaat van de controleerbaarheid en

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 489, nr. 3, pp. 48 en 49.

[51] Dit is destijds in de circulaire van het gemeentefonds 2022 (paragraaf 4.1) gecommuniceerd.

[52] Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024.

transparantie van de procedure of van de betrouwbaarheid van het telresultaat. Vertrouwen van burgers in de verkiezingsprocedure en het motto van 'iedere stem telt' hebben de hoogste prioriteit. Dat daar een flinke uitvoeringslast tegenover staat is deels een gegeven. Toch zien de respondenten wel de nodige verbetermogelijkheden.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we per onderdeel aangegeven welke verbeteringen in de NPVV mogelijk en wenselijk zijn. Deze herhalen we hieronder kort. Voor de verdere uitwerking en volledige onderbouwing verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken. De verbetermogelijkheden zijn vooral gericht op reductie van de uitvoeringslast, maar een aantal draagt ook positief bij aan transparantie en controleerbaarheid (bijvoorbeeld het vergroten van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda).

Onderdeel (hoofdstuk)	Verbetermogelijkheid
GSB's met controlerende taak (zie 4.3a)	Verruiming van de marge bij het hertellen van onverklaarde telverschillen, om de uitvoeringslast te beperken*
GSB's met controlerende taak (4.3b)	Opheffing van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen*
GSB's met controlerende taak (4.3c)	Toekenning van een discretionaire bevoegdheid aan GSB's om tijdens de eerste zitting te besluiten geen hertelling uit te voeren bij onverklaarde telverschillen
GSB's met controlerende taak (4.3d)	Explicitering van de discretionaire bevoegdheid van GSB's om bij een terugverwijzing beargumenteerd te besluiten geen hertelling uit te voeren*
GSB's met controlerende taak (4.3e)	Explicitering van de discretionaire bevoegdheid voor GSB's die de stemopneming centraal hebben georganiseerd om bij een opmerkelijk telverschil niet alleen de stempassen, maar ook de stembiljetten te hertellen
GSB's met controlerende taak en Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal (4.3f en 6.3a)	Vergroting van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda, onder andere door het samenvoegen van beide documenten*
Uitbreiding controlerende taken CSB's 5.3a)	Doorontwikkeling van het controleprotocol van het CSB, zodat beter kan worden afgewogen in hoeverre terugverwijzingen in balans zijn met de bijkomende uitvoeringslast*
Uitbreiding controlerende taken CSB's (5.3b)	Onderzoek van de mogelijkheden om GSB's inzicht te geven in de status van de controles door het CSB, om onzekerheid rond een mogelijke terugverwijzing te beperken
Uitbreiding controlerende taken CSB's (5.3c)	Overdracht van de (procedurele) controle op de tijdige ontvangst van de juiste en volledige processen-verbaal door het CSB naar de HSB's, zodat fouten en onvolkomenheden eerder worden gedetecteerd en gecorrigeerd
Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal (6.3b)	Versimpeling van het administratieve proces dat een terugverwijzing naar aanleiding van een melding met zich meebrengt*
Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden (7.3a)	Verkorting van de termijn waarin burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten van 48 naar uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB, zodat er meer tijd is om de meldingen te kunnen behandelen
Transport stembescheiden en processen-verbaal (8.3a)	Verruiming van de speelruimte voor gemeenten om de veiligheid tijdens het transport van processen-verbaal en stembescheiden te waarborgen op een gelijkwaardig veiligheidsniveau als in de NPVV*
Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen (9.3.1)	Onderzoek, in samenspraak met leveranciers van burgerzakenapplicaties, hoe 'kiesgerechtigdheid' onderdeel kan worden van het standaard uittreksel uit de BRP
Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen (9.3.2)	Communicatie door de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven van de richtlijnen die zij hanteert voor het overgaan tot een hertelling, om meer duidelijkheid te verschaffen aan de GSB's en het CSB

Tabel 4. Samenvatting verbetermogelijkheden per onderdeel (* betekent: verbetermogelijkheden die naar verwachting het meest effect sorteren)

Een overkoepelende aanbeveling is om landelijk, met de betrokken stakeholders, meer te investeren in het opleiden en instrueren van stembureauleden en leden van GSB's, zodat, in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026, een grotere pool aan mensen beschikbaar komt met actuele kennis van de geldende procedures.

We adviseren om alle verbetermogelijkheden die uit deze evaluatie komen ambtelijk verder uit te werken met de betrokken stakeholders, zodat er vervolgens bestuurlijke besluitvorming over kan plaatsvinden. Deze uitwerking omvat het verder in kaart brengen van de effecten en haalbaarheid van de verbetermogelijkheden, en de juridische implicaties ervan (is bijvoorbeeld een wetswijziging nodig?).

Wij hopen met deze beleidsevaluatie bij te dragen aan verdere verbetering van de NPVV, waarbij de NPVV voor alle betrokkenen goed uitvoerbaar is, en waarbij de controleerbaarheid en transparantie van de procedure geborgd is. Tot slot bedanken wij alle respondenten en andere betrokkenen bij deze evaluatie voor hun welwillende en waardevolle inbreng.

A. Aanpak van de evaluatie

Onderzoeksaanpak

Stap 1: Verkennende fase

Verkennende interviews met ministerie van BZK, Kiesraad, NVVB en VNG

Kwantitatieve dataverzameling op basis van data en analyses van de Kiesraad

Stap 2: Beleidstheorie als ruggengraat van het onderzoek

Verkennende documentstudie

- Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007). Stemmen met vertrouwen.
- Memorie van toelichting en overige stukken van de parlementaire behandeling (Kamerstukkendossier 35489).
- Handreikingen en factsheets betreffende de inrichting van het proces vanuit het ministerie van BZK.

Uitwerken beleidstheorie

- Opstellen van 'als-dan-stellingen' als verband tussen mechanismen en beleidsdoelen.

Stap 3: Eerste inzichten in doelmatigheid en doeltreffendheid

Verdiepende documentstudie

- Bespreekstuk Werkgroep uitvoerbaarheid verkiezingen (niet openbaar).
- Evaluatie Provinciale Staten en Waterschapsverkiezingen, met alle onderliggende stukken (Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 61).
- Evaluatie Tweede Kamerverkiezing, met alle onderliggende stukken (Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 73).
- Evaluatie Europees parlementsverkiezing (Kamerstukken 2024-2025, 35 165, nr. 86);
- Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024;
- Verdonck Klooster & Associates (2024). Onderzoek procedure hertelling stemmen Tweede Kamerverkiezing 2023.

Verdiepende (semigestructureerde) (groeps)interviews

- Coördinatoren van CSB's en HSB's tijdens PS23 (één interview met drie gemeenten).
- Coördinatoren van CSB's tijdens WS23.
- Coördinatoren van het CSB tijdens TK23 en EP24.
- Coördinatoren van GSB's tijdens alle drie de afgelopen verkiezingen (vijf interviews met opgeteld zeven gemeenten, afwisselend CSO en DSO).
- Griffie Plenair van de Tweede Kamer betreft het geloofsbrievenonderzoek.

Kwantitatieve data-analyse van de in stap 1 verzamelde data.

Stap 4: Verdiepende inzichten en identificeren verbeterpunten

Focusgroepen ter toetsing van tussentijdse bevindingen en mogelijke verbeterpunten:

- Twee landelijke focusgroepen: één met de Kiesraad en één met het ministerie van BZK en de Kiesraad.
- Twee focusgroepen met gemeenten, afwisselend grote en kleine gemeenten en CSO- en DSO-gemeenten.

Stap 5: Rapportage met concrete aanbevelingen

Opstellen rapportage