

Advies Kiesraad

Advies Kiesraad

5 oktober 1998/KR98/163

Geachte heer Peper,

1. Bij brief van 3 juni 1998, CWI98/690, zond staatssecretaris Kohnstamm naar aanleiding van de dit jaar gehouden verkiezingen voor de gemeenteraden en de Tweede Kamer aan de Kiesraad een adviesaanvraag over een aantal onderwerpen.

De mening van de Kiesraad wordt gevraagd over enkele denkbare maatregelen om tegemoet te komen aan bij deze verkiezingen gebleken bezwaren en problemen. De in de adviesaanvraag beschreven mogelijke voorzieningen kunnen als volgt worden samengevat:

- bekendmaking van de voorlopige verkiezingsuitslag door de voorzitter van de Kiesraad op de avond van de verkiezingsdag;

- vervroeging van het tijdstip waarop de officiële uitslag wordt bekendgemaakt;

- het ten behoeve van de kiezer produceren door de stemmachine van een schriftelijk bewijsstuk van de door hem uitgebrachte stem;

- het stellen van nadere regels over de wijze waarop de gemeenten en de hoofdstembureaus de in de Kieswet voorgeschreven werkzaamheden betreffende overdracht van de verkiezingsresultaten verrichten;

- het vaststellen van eisen voor en het keuren van apparatuur en software die gebruikt worden voor de vaststelling van de uitslag;

- het beperken van risico's voor het verloop van de verkiezingen bij het uitvallen of disfunctioneren van bedrijven die stemmachines en software voor uitslagberekening produceren.

2. Aan het slot van de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat de voorgelegde onderwerpen los van elkaar staan, zodat daarover desgewenst afzonderlijke adviezen kunnen worden uitgebracht. Op zichzelf is dat inderdaad mogelijk. De Kiesraad constateerde echter dat de verschillende onderwerpen ook een gemeenschappelijk aspect hebben: alle hebben ze, direct of indirect, te maken met de inmiddels sterk voortgeschreden automatisering van het ver-

kiezingsproces. De Kiesraad acht deze samenhang niet zonder belang. Zowel bij de gemeenteraadsverkiezingen als bij de Tweede-Kamerverkiezing was er ditmaal meer dan in vorige jaren sprake van commotie rond het gebruik van stemmachines en het langs geautomatiseerde weg vaststellen van de verkiezingsuitslag. De in enkele incidentele gevallen daarbij ontstane stagnaties en gemaakte fouten hebben er, mede door de aandacht die daaraan in de media werd besteed, toe geleid dat van verschillende kanten vraagtekens werden geplaatst ten aanzien van de betrouwbaarheid van geautomatiseerde processen bij de verkiezingen in het algemeen. De Kiesraad is van oordeel dat deze gevoelens, ook indien zij niet op goede gronden berusten, niet veronachtzaam dienen te worden. Het is van groot belang dat het vertrouwen in het goede verloop van de verkiezingsprocedures, voor zover aangetast, weer wordt hersteld. Daartoe kan bijdragen dat de huidige stand van de automatisering bij verkiezingen nog eens integraal tegen het licht wordt gehouden en nagegaan wordt of de bestaande waarborgen voor een vlekkeloos verloop van het verkiezingsproces in de verschillende fasen voldoende zijn dan wel voor versterking in aanmerking komen. Daarbij verdient niet alleen aandacht dat de toegepaste systemen deugdelijk dienen te functioneren, maar ook hoe het vertrouwen van de burgers in die goede werking vergroot kan worden. De thans ontvangen adviesaanvraag biedt naar de mening van de Kiesraad een goed aanknopingspunt om deze problematiek ter hand te nemen. Een gedegen behandeling daarvan kan naar het oordeel van de Raad het beste gebeuren door de voorbereiding op te dragen aan een subcommissie van de Kiesraad, waarbij ook een beroep wordt gedaan op externe deskundigheid, met name op het terrein van automatisering van verkiezingsprocessen. Over de wijze waarop deze subcommissie te werk gaat en de bewerktuiging van de commissie zal de Kiesraad gaarne nader overleg plegen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Kiesraad zal gaarne van u verne-

men of u met de hierboven aangegeven aanpak van de adviesaanvraag kunt instemmen.

3. De in punt 1 onder c tot en met f genoemde onderwerpen zullen bij het door de subcommissie in te stellen onderzoek aan de orde kunnen komen. Ook de onder a en b genoemde punten staan niet los van de automatisering van de verkiezingsprocessen. Niettemin meent de Kiesraad zich over de in laatstgenoemde punten besloten liggende suggesties thans reeds te kunnen en te moeten uitspreken, omdat de Raad deze suggesties ten principale afwijst.

ad a: Officiële uitslag op avond van de stemming

Op de avond van de verkiezingen pleegt het ANP in samenwerking met de NOS op basis van door de gemeenten verrichte en telefonisch doorgegeven sneltellingen op partijniveau een voorlopige uitslag van de verkiezingen bekend te maken. De daarbij gevolgde procedure staat geheel los van de in de Kieswet geregelde wijze waarop de verkiezingsresultaten worden berekend en verwerkt, resulterend in de officiële vaststelling van de verkiezingsuitslag enkele dagen na de dag van de stemming. Voor de officiële uitslagen bestaat uiteraard grote belangstelling en het feit dat het hierbij nog niet om de definitieve uitslag gaat, wordt vaak uit het oog verloren. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen wordt dit mede in de hand gewerkt door de omstandigheid dat reeds op de dag na de stemming op basis van de officiële uitslag de consultaties ten behoeve van de kabinetsformatie plegen aan te vangen. Het gevolg hiervan is dat bij een eventueel afwijkende officiële uitslag de indruk bestaat dat er sprake is van een correctie van aanvankelijk bij de uitslagberekening gemaakte fouten. De hieraan ontsproten gedachte om de officiële vaststelling van de verkiezingsuitslag te transformeren tot een onder supervisie van het centraal stembureau te verrichten voorlopige vaststelling van de zetelverdeling acht de Kiesraad niet aanbevelenswaardig. Hierdoor zouden de op de verkiezingsavond naar buiten gebrachte uitslagen,

hoezeer ook als 'voorlopig' aangeduid, toch een officiële karakter krijgen dan zij thans hebben. De kans dat de officiële uitslag afwijkt van de voorlopig vastgestelde zou er echter niet kleiner door worden. Het doorgeven van sneltellingen op de verkiezingsavond is nu eenmaal onvermijdelijk met minder waarborgen voor het voorkomen van fouten omgeven dan de in de Kieswet geregelde procedure voor de uitslagberekening. De bestaande tendens om bij de vaststelling en bekendmaking van de resultaten aan snelheid voorrang te geven boven zorgvuldigheid zou hierdoor niet tegengegaan maar veeleer gesanctioneerd worden. De Kiesraad ontraadt u dan ook deze weg in te slaan.

Dat de media erop gericht zijn op de kortst mogelijke termijn een voorlopige uitslag te produceren, is een positief te beoordelen gegeven. Het is ook de taak van de media dit te doen en de Kiesraad acht het vanzelfsprekend dat de gemeenten hieraan hun medewerking verlenen. Deze op snelle informatievoorziening gerichte activiteit dient echter niet vermengd te worden met de in de Kieswet geregelde opdracht van de stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus om op de meest zorgvuldige wijze de uitslag van de verkiezingen vast te stellen. De Kiesraad zou dan ook een oplossing van het gesignaleerde probleem in deze richting willen zoeken, dat meer dan nu gebeurt in de publiciteit het voorlopige en niet officiële karakter van de op de verkiezingsavond gepresenteerde resultaten wordt benadrukt. Behalve de media zelf kunnen ook de Kiesraad, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten bij hun voorlichting aan de kiezers hieraan wellicht meer aandacht besteden.

ad b: Vervroeging bekendmaking officiële uitslag

Volgens de bepalingen van de Kieswet wordt de officiële uitslag van de verkiezing thans bij de verkiezingen voor gemeenteraden en voor provinciale staten van niet in kieskringen verdeelde provincies bekendgemaakt op de tweede dag na de dag van de stemming. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor provinciale staten van in kieskringen verdeelde provincies vindt de bekendmaking plaats zo spoedig mogelijk nadat op de tweede dag na de dag van de stemming de in de kieskringen vastgestelde stemmenaan-

tallen aan het centraal stembureau zijn doorgegeven en daar de berekening van de uitslag heeft plaatsgevonden. Bij de Tweede-Kamerverkiezing pleegt de openbare zitting ter vaststelling en bekendmaking van de uitslag op de maandag na de dag van de stemming te worden gehouden. Uitgaande van het thans in de Kieswet neergelegde systeem van uitslagberekening, waarbij de verkiezingsresultaten van de afzonderlijke stembureaus na totalisering per gemeente en vervolgens per kieskring het centraal stembureau bereiken, acht de Kiesraad deze termijnen niet te ruim. De hoofdstembureaus hebben de donderdag na de dag van de stemming nodig om de processen-verbaal van alle binnen de kieskring gelegen stembureaus te verwerken en daarbij de controles te verrichten die noodzakelijk zijn om ervoor in te kunnen staan dat alle uitgebrachte stemmen op de juiste wijze in de voor de kieskring vastgestelde stemmentotalen per partij en per kandidaat zijn verwerkt. Met name bij de thans gebruikelijke aantallen kandidatenlijsten en kandidaten voor de Tweede-Kamerverkiezingen vereist het de nodige inspanning om deze werkzaamheden op één dag naar behoren uit te voeren. Van een vervroeging van de thans op vrijdagmorgen om 10 uur gehouden openbare zittingen van de hoofdstembureaus ter vaststelling van de verkiezingsresultaten in de kieskring kan dus in het bestaande stelsel geen sprake zijn. Is er maar één kieskring, dan wordt in dezelfde zitting ook de uitslag van de gehele verkiezing vastgesteld. Zijn er meer kieskringen, dan worden de processen-verbaal van de zittingen van de hoofdstembureaus naar het centraal stembureau overgebracht, dat dan op vrijdagmiddag een aanvang kan maken met het totaliseren van de aantallen stemmen per kieskring en met de berekening van de verkiezingsuitslag. Zowel de hoofdstembureaus als de centrale stembureaus maken bij hun taak uiteraard gebruik van automatiseringsmiddelen. Daarnaast dienen echter de nodige controles plaats te vinden om te verzekeren dat de op geautomatiseerde wijze verkregen resultaten overeenstemmen met de processen-verbaal van de stembureaus respectievelijk hoofdstembureaus. Bovendien kunnen zich altijd complicaties voordoen die opgelost moeten worden en waarbij terugkoppeling naar hoofdstembureaus respectievelijk gemeenten noodzakelijk is. Al met al

zou het naar het oordeel van de Kiesraad niet verantwoord zijn om het tijdstip voor de bekendmaking van de officiële uitslag van de

Tweede-Kamerverkiezing op een eerder tijdstip dan de maandagmiddag na de verkiezingen te stellen. Daarbij dient mede in aanmerking ter worden genomen dat deze bekendmaking dient plaats te vinden in een openbare zitting van het centraal stembureau, waarvan tijd en plaats tijdig van te voren moeten worden bekendgemaakt.

4. De aan de Kiesraad voorgelegde adviesaanvraag, waarop het bovenstaande betrekking heeft, beperkt zich tot de geautomatiseerde processen die thans reeds, al dan niet in de Kieswet geregeld, bij de verkiezingen worden toegepast. Zoals gezegd, acht de Kiesraad het van belang deze nader te onderzoeken en waar nodig te reglementeren. De Raad vraagt zich echter af of hiermee moet worden volstaan. Is het niet tijd om meer in het algemeen onder ogen te zien in hoeverre bij verkiezingen gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden die er tegenwoordig zijn op het terrein van de elektronische datacommunicatie? Daarbij valt met name te denken aan de fase van het oproepen van de kiezers en de verificatie van de kiesgerechtigheid door de stembureaus en aan een andere, meer directe wijze van overbrenging van de uitgebrachte stemmen naar het punt waar de verkiezingsuitslag wordt berekend.

De Kiesraad realiseert zich dat hiermee een terrein wordt betreden waarop voorshands nog meer vragen bestaan dan in de praktijk toepasbare oplossingen. Het zou echter niet juist zijn voor de hedendaagse technische ontwikkelingen de ogen te sluiten en vast te blijven houden aan procedures en methodieken die in wezen nog gebaseerd zijn op de stand van de techniek uit het begin van deze eeuw. De praktijk laat zien dat dan buiten de wetgeving om toch modernisering worden toegepast, waarbij gevaar van een zekere wildgroei ontstaat en de wetgeving pas achteraf probeert daarop vat te krijgen. Zeker waar het de regeling van verkiezingen betreft, is dit niet de ideale gang van zaken. Het is van groot belang dat op dit terrein de centrale overheid de regie in handen houdt en sturing geeft aan toekomstige ontwikkelingen. De Kiesraad wil u dan ook in overweging geven de adviesaanvraag in die zin

uit te breiden dat daaronder tevens valt de bestudering van mogelijkheden tot verdere automatisering van de verkiezingsprocessen. Daarbij zou dan kunnen worden gedacht aan een gefaseerde aanpak, waarbij in eerste instantie de aandacht gericht wordt op maatregelen op korte termijn ter voorziening in oplossingen voor de in de adviesaanvraag van 3 juni aangegeven problemen.

De Kiesraad,

F.J.W.M. van Dooren, voorzitter.

C. Borman, secretaris.