

Van	De Kiesraad	Datum
Aan	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4 maart 2024

Titel	Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking
-------	--

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting

Deel A. Analyse en aanbevelingen verkiezingsproces en nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen

1. Analyse en kernboodschap
2. Aanbevelingen op kernthema's
 - 2.1. Brede evaluatie nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen
 - 2.2. Telproces, controleprotocol Kiesraad en onderzoek Tweede Kamer
 - 2.3. Meldingen van kiezers
 - 2.4. Verruiming van termijnen
 - 2.5. Kleiner stembiljet
 - 2.6. Vereenvoudiging en digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure

Deel B. Aanbevelingen per fase van het verkiezingsproces

1. Informatie en communicatie
2. Vereenvoudiging en digitalisering kandidaatstellingsprocedure
3. Bezorging van stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen en briefstemmen
4. Stemproces; stembureaus, stembureauleden, locaties en volmachten
5. Telproces en vaststelling van de uitslag
6. Onderzoek van het verkiezingsproces; relatie GSB – CSB
7. Rol hoofdstembureau

Bijlagen

1. Cijfers en data-analyse
2. Aanbevelingen in evaluatieadvies PS/WS23
3. Aanbevelingen in advies Modellen
4. Vereenvoudiging kandidaatstellingsprocedure
5. Wetswijzigingen

Inleiding en samenvatting

Verkiezen zijn een enorme klus voor de gemeenten. In korte tijd moeten zij heel veel organiseren. Dat geldt des te meer voor een niet geplande, tussentijdse Tweede Kamerverkiezing. De Kiesraad heeft grote waardering voor de voortvarendheid waarmee gemeenten deze klus ook nu weer hebben opgepakt. Hierbij was sprake van een grote inzet van tienduizenden gemeenteambtenaren en vrijwilligers om de meer dan 10.000 stembureaus te bemensen. Dit evaluatieadvies¹ blikt terug op de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2023. Ook in relatie tot de verkiezingen van de provinciale staten en waterschappen van 15 maart 2023 en de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV).

De kernboodschap in deel A van dit advies is dat de verkiezing in het algemeen goed is verlopen en dat de uitslag betrouwbaar is. Tegelijk blijkt dat een goede uitvoering van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen structureel extra capaciteit en expertise vraagt. De Kiesraad constateert dat er met de nieuwe procedure belangrijke verbeteringen zijn; met name de vermindering van telverschillen. Het is goed om de ingeslagen weg verder te volgen, maar de impact van de nieuwe procedure is groter dan verwacht. Zo is de uitvoeringslast voor gemeenten een stuk hoger. Voor een goede uitvoering is veel extra capaciteit en expertise nodig van alle uitvoerenden. Het vraagt ook vereenvoudiging van regels en verduidelijking van formulieren en processen.

Het aantal telverschillen is sterk afgenomen maar is nog steeds groot. De Kiesraad doet aanbevelingen om het aantal telverschillen te beperken. Dat kan door de gemeentelijk stembureaus meer verantwoordelijkheid te geven in het constateren van opmerkelijke telverschillen en de Kieswet en het controleprotocol van de Kiesraad daarop aan te passen. Het nieuwe instrument waarbij kiezers mogelijke fouten kunnen melden is een waardevol extra middel in de controle van het telproces. De Kiesraad denkt wel dat het nodig is om de uitvoering van deze procedure eenvoudiger te maken. Ook doet de Kiesraad aanbevelingen om de termijnen voor de vaststelling van de uitslag te verruimen. De Kiesraad verwijst kort naar zijn eerdere pleidooien voor snelle invoering van een kleiner stembiljet en vereenvoudiging en digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure. De Kiesraad adviseert een brede evaluatie van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen na de verkiezing voor het Europees Parlement in juni 2024.

In deel B van dit advies staan verschillende aanbevelingen per fase van het verkiezingsproces. De Kiesraad doet deze aanbevelingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de wetgever en de gemeenten. Hierin staat ook welke rol de Kiesraad zelf neemt.

¹ Dit evaluatieadvies is gebaseerd op: de eigen waarnemingen van de Kiesraad tijdens het verkiezingsproces, vragen via het Informatiepunt Verkiezingen (rapportage is afzonderlijk bij dit advies gevoegd), de bevindingen van de Kiesraad in zijn rol als centraal stembureau tijdens het onderzoeken van alle processen-verbaal en de meldingen van kiezers, het Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023 (onderzoek door Blauw Research in opdracht van de Kiesraad, januari 2024, afzonderlijk bij dit advies gevoegd) en 7 regionale evaluatiegesprekken van de Kiesraad met gemeentelijke projectleiders van verkiezingen (januari/februari 2024). Deze evaluatie omvat ook Caribisch Nederland en kiezers buiten Nederland.

Deel A. Analyse en aanbevelingen verkiezingsproces en nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV)

1. Analyse en kernboodschap

De verkiezing is goed verlopen; de uitslag is betrouwbaar

De verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 22 november 2023 (verkiezing TK23) is goed verlopen. Ten eerste, de uitslag van de verkiezing is betrouwbaar. Ten tweede, bij de uitvoering van het verkiezingsproces waren er minder en minder grote knelpunten; de reacties vanuit de gemeenten waren aanzienlijk minder kritisch dan bij de verkiezingen voor provinciale staten en waterschappen op 15 maart 2023 (verkiezingen PS/WS23). Die verkiezingen lagen nog vers in het geheugen bij de gemeenten. De organisatie daarvan stond sterk onder druk. Het waren de eerste verkiezingen waarbij de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) van toepassing was en het ging om twee verkiezingen op één dag. Daarom werd met extra spanning uitgezien naar het verloop van de verkiezing TK23.

Een tussentijdse verkiezing geeft extra druk op het verkiezingsproces

De verkiezing TK23 was een tussentijdse verkiezing vanwege de val van het kabinet. Het aanbieden van het ontslag van het kabinet was op 7 juli 2023 en het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer op 6 december 2023. Als na de val van een kabinet de Kamer wordt ontbonden, moet de nieuw gekozen Kamer binnen drie maanden na het tekenen van het ontbindingsbesluit bijeenkomen.² De Kieswet geeft termijnen voor de procedures in deze periode. Zoals voor de registratie van een aanduiding voor politieke partijen en voor het doorlopen van de kandidaatstellingsprocedure. Ook moeten politieke partijen, gemeenten en de Kiesraad voldoende tijd hebben voor een goede voorbereiding van de verkiezingen. Met de vaststelling van de verkiezingsdatum op 22 november 2023, heeft de regering het advies van de Kiesraad opgevolgd. Dat neemt niet weg dat een tussentijdse verkiezing extra druk geeft op de uitvoerbaarheid. In dit geval moesten verbeteringen naar aanleiding van de verkiezingen PS/WS23 op korte termijn worden doorgevoerd en veel voorgenomen verbeteringen worden uitgesteld.³

Er zijn veel verbeterpunten aangepakt

Toch zijn veel bij de verkiezingen PS/WS23 geconstateerde verbeterpunten aangepakt. Ook zijn een aantal aanbevelingen uitgevoerd, ondanks de tijdsdruk.

De gemeenten hebben inmiddels ervaring opgedaan met de NPVV. Meer gemeenten (185) hebben gekozen voor centrale stemopneming.⁴ De Kiesraad heeft hiervoor een afwegingskader

² Artikel 64 lid 2 van de Grondwet.

³ Bijlage 2 bevat een overzicht van de aanbevelingen uit het evaluatieadvies PS/WS23 en de stand van zaken daarvan.

⁴ De NPVV geeft gemeenten de keuze tussen decentrale stemopneming (DSO) en centrale stemopneming (CSO). Bij DSO telt het stembureau 's avonds direct na de stemming de stemmen op lijst- en kandidaatsniveau. Bij CSO telt het stembureau 's avonds alleen op lijstniveau en telt het

beschikbaar gesteld.⁵ Ook hebben veel gemeenten het advies gevolgd om op woensdagavond één telling te doen en niet opnieuw door te tellen in het stemlokaal. De controle en eventuele hertelling is de volgende dag aan het gemeentelijk stembureau. Van tevoren zijn meer ambtenaren en vrijwilligers en vaak verse telploegen ingezet. Daardoor verliep het stemproces en het telproces in het algemeen goed en waren er veel minder problemen met nachtelijke tellingen. Het speelde natuurlijk ook een rol dat het nu ging om een enkelvoudige verkiezing.⁶

De uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces blijft aandacht vragen

Naast de positieve signalen blijven er kritische geluiden. Vanuit de gemeenten blijft er kritiek op de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces, met name op de volgende zaken:

- plicht om al op de avond van de verkiezingsdag te tellen;
- plicht tot hertellen bij elk onverklaard telverschil;
- grootte van de stembiljetten;
- transportregels;
- controleprotocol voor de werking van OSV2020 (ondersteunende software verkiezingen);
- omvangrijke administratieve lasten na een terugwijzing door het centraal stembureau.

De NPVV verbetert de uitslagvaststelling

De invoering van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen in 2023 was een ingrijpende wijziging in het verkiezingsproces. De belangrijkste redenen voor de nieuwe procedure waren om de procedure voor de vaststelling van de uitslag transparanter en controleerbaarder te maken en om fouten in het telproces op tijd op te merken en te verbeteren. Deze doelstellingen zijn in belangrijke mate gehaald. Elke kiezer kan het telproces en de vaststelling van de uitslag volgen en controleren. Iedereen kan een vermeende fout melden, waarna die wordt onderzocht. Het aantal telverschillen is afgenomen naar 83 per 100.000 stemmen bij de verkiezing TK23. Ten opzichte van 109 per 100.000 stemmen bij TK17 en 137 per 100.000 bij TK21. (Zie ook bijlage 1.)

De NPVV heeft een grote impact op de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces

De nieuwe procedure heeft belangrijke verbeteringen gebracht. Daarom vindt de Kiesraad het belangrijk om de ingeslagen weg te vervolgen. Maar er moeten nog serieuze extra stappen worden gezet. En het is noodzakelijk om te beseffen dat de impact van de NPVV groter is dan van tevoren is gedacht. Zoals de grote aantallen hertellingen door de gemeentelijk stembureaus zelf en ook de vele terugwijzingen op basis van onderzoek door het centraal stembureau of door meldingen van kiezers.

Het onderkennen van deze impact geeft erkenning aan gemeenten voor hun enorme inzet. Het geeft ook besef van de noodzaak van aanvullende maatregelen door de gemeenten en de verantwoordelijkheid daarin van het ministerie van BZK, de wetgever en de Kiesraad. Van het

gemeentelijk stembureau de volgende dag de stemmen op kandidaatsniveau. Bij de verkiezing TK23 kozen 185 gemeenten (54%) voor CSO. Omdat dit vooral grotere gemeenten zijn, gaat het om 63,1% van de kiezers (exclusief briefstemmen). Bij PS/WS23 is het aantal CSO-gemeenten niet geregistreerd; naar schatting waren dit er 135 á 150.

⁵ Kiesraad, [Centrale of decentrale stemopneming: afwegingskader voor gemeenten](#), 17 augustus 2023.

⁶ Verkiezing TK23 10,5 miljoen stemmen, PS/WS23 15,5 miljoen.

ministerie van BZK door het zorgen voor de noodzakelijke voorwaarden voor het verkiezingsproces, inclusief voldoende bekostiging. Van de wetgever door het eenvoudiger maken en verbeteren van regelgeving. Van de Kiesraad door het ondersteunen van gemeenten en door zijn rol als centraal stembureau.

De NPVV vraagt extra capaciteit en expertise

Om het verkiezingsproces, in het bijzonder de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, goed te laten verlopen, is extra capaciteit en expertise van de uitvoerenden nodig. Ook moeten procedures eenvoudiger worden. Belangrijke knelpunten in de uitvoering zijn:

- a. Gemeenten hebben genoeg ambtelijke capaciteit en voldoende vrijwilligers nodig. Niet elke gemeente beschouwt de verkiezingen als iets waar de hele organisatie verantwoordelijk voor is. Daardoor is er minder ruimte voor organisatorische verbeteringen dan wenselijk.
- b. De NPVV vraagt extra ambtelijke expertise en extra deskundigheid van voorzitters en leden van stembureaus.
- c. Er is veel onduidelijkheid over instructies, formulieren en modellen. Dit heeft onnodige administratieve fouten als gevolg.
- d. De grote stembiljetten zijn erg lastig bij het stemmen en bij het tellen.
- e. Er zijn nog steeds veel telverschillen en telfouten.
- f. Er zijn veel terugwijzingen naar gemeentelijk stembureaus voor nader onderzoek. Ook het aantal hertellingen vanwege telverschillen of meldingen van kiezers is hoog. Dit zorgt voor een grote administratieve en uitvoeringslast. Dit legt druk op de uitvoerbaarheid.
- g. De tijd die gemeenten en het centraal stembureau krijgen voor de omvangrijke werkzaamheden tijdens de vaststelling van de uitslag is krap.
- h. De procedure voor kandidaatstelling is omslachtig en arbeidsintensief. Zowel voor de partijen als voor de centraal stembureaus.

In het vervolg van dit advies gaat de Kiesraad verder in op deze knelpunten en andere aandachtspunten en doet hiervoor aanbevelingen. De Kiesraad zoekt graag in overleg met het ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de gemeenten naar mogelijkheden om het proces te verbeteren en eenvoudiger te maken. Zonder af te doen aan de huidige waarborgen van het verkiezingsproces. Waar mogelijk vóór de Europees Parlementsverkiezing op 6 juni 2024 (verkiezing EP24), zoals in de opvolging van het eerdere advies van de Kiesraad over modellen, en anders zo snel mogelijk daarna.

2. Aanbevelingen op kernthema's

2.1 Brede evaluatie van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen

Een brede evaluatie van de NPVV is wenselijk. In de memorie van toelichting van de Wet NPVV staat dat evaluatie plaatsvindt via de gebruikelijke evaluatie van elke verkiezing.⁷ De Kiesraad vraagt zich af of dit voldoende is. De impact van de NPVV is groter dan verwacht. Bijvoorbeeld het aantal terugwijzingen door het centraal stembureau (CSB) naar de gemeentelijk stembureaus (GSB) en de omvang van de uitvoeringslast daarvan. Bij de verkiezing TK23 was dit het geval voor een derde van het aantal GSB's. Dit aantal kan toenemen, bijvoorbeeld door meldingen van kiezers. Daarbij is de tijd erg krap waarbinnen de werkzaamheden voor de vaststelling van de uitslag moeten plaatsvinden. De Kiesraad adviseert de minister daarom om de NPVV breed te evalueren na de verkiezing EP24. De Kiesraad werkt hier graag aan mee.

2.2 Telproces, controleprotocol Kiesraad en onderzoek Tweede Kamer

Elke stem telt

Een belangrijk motto bij verkiezingen is: 'Elke stem telt.' De kiezer mag verwachten dat zijn stem daadwerkelijk meetelt voor die kandidaat. De uitdaging is dus om het aantal telfouten nog meer te verkleinen. Maar het is ook goed om de aantallen telverschillen iets te relativiseren. Tellen is nu eenmaal handwerk en dat betekent dat er fouten gemaakt kunnen worden. De meeste telfouten zijn foute registraties of foute overnames van tellijsten in het proces-verbaal binnen dezelfde lijst. Deze hebben geen invloed op de zetelverdeling. Een telverschil is niet altijd een telfout. Telverschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal stembiljetten kunnen allerlei redenen hebben die niet geheel te voorkomen zijn. Er zullen dan ook altijd telverschillen blijven; wat ook geldt voor eventueel elektronisch tellen. Het is belangrijk dat – naast het voorkomen van manipulatie – het aantal telverschillen zo klein mogelijk blijft en telfouten zoveel mogelijk worden uitgesloten, zodat de uitslag betrouwbaar is.

Controle door het centraal stembureau

De Kiesraad stelt voor elke verkiezing een controleprotocol vast. Dit is bedoeld voor de controle van de uitkomsten in de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus (GSB).⁸ Deze controle gebeurt door het centraal stembureau (CSB). Bij een vermoeden van een fout geeft het CSB opdracht aan het GSB tot nader onderzoek en zo nodig hertelling. Een belangrijk controlepunt is of het GSB al heeft herteld bij een telverschil tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen. Er is daarbij verschil tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen en tussen centrale en decentrale stemopneming. Bij een onverklaard telverschil (van één of meer stemmen) is het GSB verplicht om een hertelling van het stembureau uit te voeren. Bij decentrale stemopneming (DSO) moeten de stembewijzen (stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen van de toegelaten kiezers) en de stembiljetten worden herteld. Bij centrale stemopneming (CSO) is alleen hertelling van de stembewijzen nodig. De wetgever lijkt hierbij aan te nemen dat de eigen telling door het GSB van de stembiljetten (op kandidaatsniveau) betrouwbaar genoeg is. En dat het niet nodig is die telling nog een keer te laten doen door het GSB.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 489, nr. 3, p. 47.

⁸ Artikel P 1d lid 4 van de Kieswet. Controleprotocol voor de verkiezing TK23:
[Controleprotocol Centraal Stembureau Tweede Kamerverkiezing 2023](#)

Bij telverschillen waarvoor in het proces-verbaal een verklaring is gegeven, geldt geen wettelijke plicht om te hertellen. De wetgever gaat ervan uit dat de verklaring van telverschillen voldoende is. In het controleprotocol van de Kiesraad staat hier wel een criterium voor: als er sprake is van meer dan 2% verklaarde telverschillen wordt dit beschouwd als een opmerkelijke uitslag. Dit kan leiden tot nader onderzoek en zo nodig hertelling. In het controleprotocol staan nog enkele andere criteria voor opmerkelijke uitslagen respectievelijk vermoedens van fouten. Zoals opvallend veel (meer dan 3%) ongeldige of blanco stemmen. Het controleprotocol draagt op die manier bij aan de betrouwbaarheid van de uitslag.

Tweede Kamer en Tilburg

De Kiesraad vindt het belangrijk om in dit verband aandacht te geven aan het verzoek van de Tweede Kamer om een hertelling van vier stembureaus in de gemeente Tilburg. Een hertelling op initiatief van de Tweede Kamer is niet nieuw. Ook in 2019 en 2021 vond in enkele stembureaus een hertelling plaats op verzoek van de Tweede Kamer. In dit geval vond de Tweede Kamer met name het aantal telverschillen in meerdere stembureaus in Tilburg opvallend hoog, ondanks een hertelling van de stembewijzen door het GSB. (Tilburg had gekozen voor CSO.) De Kamer vroeg om een hertelling van vier stembureaus met respectievelijk 16, 17, 18 en 24 (onverklaarde) telverschillen. De Kiesraad heeft deze telverschillen ook geconstateerd, maar heeft niet gevraagd om een hertelling. Er was namelijk geen sprake van overschrijding van de norm van 2% verklaarde verschillen. Ook had het GSB voldaan aan de wettelijke plicht in zo'n situatie: het opnieuw tellen van de stembewijzen bij een of meer onverklaarde verschillen.⁹

De hertelling leidde tot een verkleining van het totaal van de telverschillen: van 75 naar 4 onverklaarde telverschillen van de vier stembureaus samen. Er waren kleine verschuivingen in de aantallen stemmen per lijst, die geen invloed hadden op de zetelverdeling. De Kiesraad heeft de licht gewijzigde uitslag vastgesteld in een nieuwe openbare zitting op 4 december 2023.

Aanpassen Kieswet

Deze hertelling op verzoek van de Tweede Kamer is voor de Kiesraad reden om te kijken of aanpassing van de Kieswet op dit punt nodig is. En ook of er aanvulling op het controleprotocol nodig is. Uit het voorbeeld van Tilburg blijkt dat de veronderstelling van de wetgever dat een hertelling van de stembiljetten door het GSB bij centrale stemopneming geen toegevoegde waarde heeft, niet juist is. Bij een opmerkelijk aantal onverklaarde telverschillen heeft het blijkaar ook bij centrale stemopneming nut om zowel de stembewijzen als de stembiljetten opnieuw te tellen. Los van het voorbeeld van Tilburg blijkt ook in het algemeen dat er bij centrale stemopneming relatief veel telverschillen kunnen zijn. Bij een hertelling van de stembiljetten is het wellicht mogelijk die te verkleinen. Zie ook deel B, punt 5.a van dit advies. Vanwege het belang hiervan is de aanbeveling om het GSB de verantwoordelijkheid te geven om bij een opmerkelijk aantal telverschillen niet alleen de stembewijzen maar ook de stembiljetten te hertellen, zowel bij verklaarde als onverklaarde telverschillen. Artikel Na 20 van de Kieswet sluit die mogelijkheid op zich niet uit, maar zet op het verkeerde been door alleen te bepalen dat het GSB de stembewijzen opnieuw telt bij een onverklaard verschil. Daarom adviseert de Kiesraad de wetgever om artikel Na 20 op dit punt aan te passen.

⁹ Artikel Na 20 van de Kieswet.

Bij DSO is het al verplicht om de stembewijzen én stembiljetten te hertellen bij één of meer onverklaarde telverschillen. Daarnaast moet het GSB opnieuw tellen bij het vermoeden van een of meer fouten door het stembureau bij de stemopneming (artikel Na 12). Dit geeft het GSB bij DSO voldoende ruimte en dus ook verantwoordelijkheid om bij opmerkelijk veel verklaarde telverschillen de stembewijzen en stembiljetten te hertellen.

Een belangrijk extra argument voor verduidelijking van de Kieswet is dat hierdoor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het telproces nog meer komt te liggen in de fase van de controle respectievelijk stemopneming door het GSB. Dit past in de uitgangspunten van de NPVV om fouten zo vroeg mogelijk in het proces te corrigeren. Het GSB kan bij de beoordeling van opmerkelijke telverschillen rekening houden met de criteria in het controleprotocol. Dit kan een terugwijzing door het CSB voor nader onderzoek en hertellen voorkomen. Maar dit vergt wel meer van het GSB. Bij het opnieuw kijken naar de termijnen (zie paragraaf 2.4) moet hier rekening mee worden gehouden.

Aanpassen controleprotocol

In de praktijk bleek dat het verschil in handelswijze bij verklaarde en onverklaarde verschillen voor veel onduidelijkheid zorgde. De Kiesraad gaat dit verduidelijken in het protocol. Een indicator voor verklaarde verschillen in het controleprotocol CSB is niet meer voldoende. De Kiesraad wil daarom in het controleprotocol CSB, om opmerkelijke uitslagen op te kunnen sporen, voor de volgende verkiezing een indicator opnemen voor het totaal van verklaarde en onverklaarde telverschillen. Namelijk 2% met als ondergrens 15 telverschillen in een stembureau.¹⁰ Verder neemt de Kiesraad meer indicatoren op waarmee het mogelijk is om opvallende fouten bij de toerekening van stemmen aan kandidaten op te sporen.

Centraal stembureau en vertegenwoordigend orgaan

Het centraal stembureau en het vertegenwoordigend orgaan hebben elk een eigen verantwoordelijkheid in de beoordeling van het verkiezingsproces. Het centraal stembureau controleert op fouten bij de stemopneming en bij de vaststelling van de uitkomst van de stemopneming. Ook kan het om een hertelling vragen.¹¹ Het vertegenwoordigend orgaan beslist geschillen over de geloofsbrieven of de verkiezing zelf. Het kan daarbij ook de vaststelling van de uitslag en het verloop van de verkiezing beoordelen.¹² Het vertegenwoordigend orgaan kan een hertelling vragen, maar kan ook besluiten tot het ongeldig verklaren van de stemming, waardoor een (gehele of gedeeltelijke) herstemming nodig is.¹³ Het vertegenwoordigend orgaan heeft daarmee een eigen bevoegdheid in de beoordeling van het verloop van het geheel van de verkiezing. Dit past bij de positie en verantwoordelijkheid van zo'n orgaan in ons democratisch bestel. Een aandachtspunt daarbij is de rolverdeling tussen centraal stembureau en vertegenwoordigend orgaan.¹⁴ Een ander aandachtspunt is dat gemeenten het wenselijk vinden om vooraf ook duidelijkheid te hebben over criteria die het vertegenwoordigend orgaan

¹⁰ Dit sluit aan bij het criterium van 15 telverschillen dat door de commissie van onderzoek van de Geloofsbrieven van de Tweede Kamer is gehanteerd. [Handeling 2023-2024, nr. 20 item 2](#).

¹¹ Artikel P 1e van de Kieswet.

¹² Artikel 58 van de Grondwet, artikel V 4 van de Kieswet en artikel 7.6 van het Reglement van orde van de Tweede Kamer.

¹³ Artikelen V 4a en V 5 van de Kieswet.

¹⁴ In het voorgenomen wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces krijgt de Kiesraad ook een rol in het beoordelen van het verloop van verkiezingen.

hanteert. Daarom is het aan te bevelen dat het vertegenwoordigend orgaan, indien het concrete criteria hanteert bij de beoordeling van de stemopneming deze criteria van tevoren deelt. Ook voor de kiezer is het belangrijk om te begrijpen of en waarom een hertelling plaatsvindt op verzoek van het vertegenwoordigend orgaan.

2.3 Meldingen van kiezers

Via de wet NPVV is de mogelijkheid geïntroduceerd dat kiezers vermeende fouten in een proces-verbaal melden. Voor de Kiesraad was dit de eerste keer dat hij hier als centraal stembureau zelf mee te maken kreeg. Deze meldingen van kiezers hebben effect: in totaal zijn er bij de Kiesraad 225 van zulke meldingen gedaan. Deze meldingen werden gedaan als kiezers hun stem niet terug konden vinden in het proces-verbaal van het stembureau waar ze hadden gestemd. In veel gevallen werd de stem alsnog gevonden en in 107 gevallen leidde dit tot een correctie.¹⁵

Een melding is feitelijk alleen mogelijk als een kiezer als enige in het stembureau een voorkeurstem op een kandidaat heeft uitgebracht. Als het aantal stemmen op die kandidaat dan nul is, is de stem van de kiezer kennelijk niet goed geteld. In alle andere gevallen is dit niet te beoordelen. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid in een duidelijke behoefte voorziet. Bovendien is de melding belangrijk om in te zien dat er fouten in de telling gemaakt zijn. Mogelijk waren die anders niet vastgesteld, tenzij er om andere redenen een hertelling nodig was. De melding is dan ook te zien als een belangrijke steekproefcontrole.

Verwerken van de meldingen

Het verwerken van de meldingen was een arbeidsintensief proces voor de Kiesraad én voor de gemeenten. Werkzaamheden waren bijvoorbeeld: beoordeling van de relevantie door de Kiesraad, doorsturen voor onderzoek of hertelling naar GSB; corrigendum, nieuw proces-verbaal, invoeren in OSV2020 enzovoort. De melding is een nieuw middel en was voor het eerst mogelijk bij PS/WS23. Toen zijn bij de CSB's in totaal zo'n 60 meldingen gedaan. Bij TK23 waren het er 225. De toekomst moet uitwijzen of mensen er steeds meer gebruik van maken. De verwerking ervan kan zorgen voor een grotere uitvoeringsdruk: op de CSB's, met name op de Kiesraad bij landelijke verkiezingen, en op de gemeenten/GSB's bij nader onderzoek en hertellingen. Tegelijk is de mogelijkheid van de meldingen een extra aansporing om zorgvuldig te tellen. Verbetering van de uitvoeringsorganisatie kan dus ook voor een afname van meldingen zorgen.

Kiezers buiten Nederland

Er zijn geen meldingen gedaan door kiezers buiten Nederland. Als dit wel gebeurt, is het zeer de vraag of het CSB en het (nationaal) briefstembureau Den Haag hier effectief iets mee kunnen doen. Een hertelling van bijna 70.000 stembiljetten is namelijk niet eenvoudig uitvoerbaar. Bovendien kan een 'vermiste stem' te laat zijn aangekomen in Den Haag en daarom niet zijn meegeteld. Het proces-verbaal van het nationaal briefstembureau is op zijn vroegst

¹⁵ Bij 147 van de 225 meldingen vond de Kiesraad nader onderzoek wenselijk. Dit leidde tot 147 terugwijzingen naar 80 gemeentelijk stembureaus. Bij de overige 78 meldingen bleek de melding niet terecht of ging het om een locatie met meer dan één stembureau (38 keer). Als in een ander stembureau op dezelfde locatie wel stemmen bij die kandidaat waren geteld, is ervan uitgegaan dat een van de stemmen bij de melding horen. Bij 107 van de 147 terugwijzingen is na onderzoek of hertelling een niet (goed) getelde of geregistreerde stem gecorrigeerd. Alle meldingen en de afdoening ervan zijn opgenomen in bijlage 1 bij het [proces-verbaal](#) van de zitting van de Kiesraad.

dinsdagmiddag na de stemming beschikbaar. In combinatie met de 48 uurstermijn voor meldingen kan de zitting van het CSB dan op zijn vroegst op vrijdag plaatsvinden, in plaats van op donderdag. (Zie ook paragraaf 2.4, Termijnen.)

Conclusie

De meldingsprocedure biedt een waardevolle controlemogelijkheid van de juistheid van het telproces, al is het in een beperkt aantal gevallen (de enige voorkeurstem op een kandidaat in een stembureau). Het is goed om dit nieuwe instrument ook te betrekken bij de brede evaluatie van de NPVV. De Kiesraad noemt hier de volgende aandachtspunten:

- Voor kiezers moet duidelijker zijn waar ze hun stem moeten zoeken en of hun melding effect had. Wij zullen gemeenten vragen om de informatie op hun website te verduidelijken. Bijvoorbeeld door duidelijk te maken welke stembureaus op dezelfde locatie bij elkaar horen en welke processen-verbaal en corrigenda bij elkaar horen. De Kiesraad gaat extra aandacht geven aan de verantwoording van de meldingen in het proces-verbaal van de zitting waarin de uitslag wordt vastgesteld.
- Beheersbaarheid van de werklust die meldingen met zich meebrengen. Met name het eenvoudiger maken van het proces van verantwoording in proces-verbaal en corrigendum na een terugwijzing naar een GSB. Dat geldt overigens ook bij terugwijzing om andere redenen.
- De relevantie van de meldingsmogelijkheid voor kiezers in het buitenland is in de huidige situatie zeer klein.
- Bij de gemeenteraadsverkiezingen organiseren de gemeenten zelf het centraal stembureau. Zij zijn dan zelf verantwoordelijk voor de meldingen. De Kiesraad gaat de gemeenten op tijd en uitgebreid informeren en adviseren over hoe zij om moeten gaan met de meldingen. Dit doet de Kiesraad vanuit de opgedane ervaring als centraal stembureau.

2.4 Verruiming van de termijnen

Het CSB stelt de uitslag zo snel mogelijk vast: tussen de 8 en 14 dagen na de stemming. Door de toegenomen werkzaamheden blijkt de termijn van 14 dagen voor de uitslagvaststelling zeer krap. Er staat veel druk op de gemeenten en GSB's om op donderdag en vrijdag alles te controleren of (her)tellen, in te voeren in OSV2020, processen-verbaal te publiceren op de website en aan te leveren aan het HSB (hoofdstembureau). De tijdsdruk vergroot het risico op telfouten. Gemeenten zelf pleiten ook voor meer tijd om zelf alvast meer te kunnen controleren op opmerkelijke verschillen, blanco of ongeldige stemmen en afwijkende uitslagen.¹⁶ Ook de aanbevelingen in paragraaf 2.2 van dit advies vragen extra aandacht voor opmerkelijke aantallen telverschillen. De termijnen zijn krap voor onder meer de volgende situaties:

- eigen onderzoek van het CSB en onderzoek vanwege meldingen van kiezers;
- onderzoek en hertelling door de GSB's;
- invoer van corrigenda in OSV2020 door de GSB's en HSB's.

¹⁶ Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023, par. 4.1.

Het lukte daarom bijvoorbeeld niet om de corrigenda van de HSB's vóór de zitting van het CSB te publiceren. Door de krappe termijnen kan de Kiesraad in deze fase ook minder goed de nodige service en toelichting geven aan gemeenten. Terwijl die het proces van nader onderzoek en eventuele hertellingen wel ten goede zouden komen. Dit kan de kwaliteit van de vaststelling van de uitslag onder druk zetten.

Verruiming van de termijn

Gelet op de ervaringen is een verruiming van de termijn voor het onderzoek van de processen-verbaal en meldingen voor het CSB en voor de GSB's noodzakelijk.

Een verruiming van de onderzoekstermijn met 24 uur – binnen de bestaande termijn van 14 dagen – is mogelijk door de termijn voor meldingen van kiezers te veranderen van 48 naar 72 uur voor de start van de zitting van het CSB. Dit geeft het CSB en de GSB's een dag extra ruimte. Dit gaat wel ten koste van de tijd die kiezers hebben voor het doen van meldingen. Daarom is dan de voorwaarde dat gemeenten hun processen-verbaal uiterlijk op zaterdagochtend publiceren. Dit geeft kiezers dan voldoende gelegenheid om een melding te doen. Gezien de ervaringen is dat haalbaar.¹⁷ Als de zitting van het CSB op vrijdagochtend is, is het mogelijk om tot dinsdagochtend meldingen te doen. Omdat de processen-verbaal van briefstembureaus en het nationaal briefstembureau pas in de loop van dinsdag beschikbaar komen, is hiervoor een afwijkende termijn van 48 uur nodig. Het is dan mogelijk om deze meldingen tot woensdagochtend te doen.

Een verdergaande verruiming is mogelijk door de termijn van 14 dagen tussen dag van stemming en de dag van aantreden van nieuwe Kamerleden te verlengen. Zo is het ook mogelijk te voldoen aan de wens van de Kamer om meer tijd te hebben voor het onderzoek van de commissie voor de geloofsbrieven. In de praktijk heeft dit wel tot gevolg dat de termijnen in de Kieswet bij tussentijdse verkiezingen nog meer uit de pas lopen van de grondwettelijke termijn van eerste samenkomst binnen drie maanden na het ontbindingsbesluit. Omdat de regering de datum van het ontbindingsbesluit zelf kan kiezen, is hier enige ruimte.

De Kiesraad adviseert om de wijziging van de meldingstermijn zo snel mogelijk door te voeren. Ook is het advies om de verruiming van de termijn van 14 dagen voor de vaststelling van de uitslag onderdeel te maken van het geheel van de aanbevelingen in dit advies en de bepleite brede evaluatie van de NPVV.

2.5 Kleiner stembiljet

In eerdere adviezen heeft de Kiesraad aangedrongen op de invoering van een nieuw, kleiner stembiljet. In dit verband verwijst de Kiesraad hier kort naar. Een kleiner stembiljet kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het eenvoudiger maken van het tellen. Dat heeft niet alleen invloed op het aantal telfouten maar ook op de uitvoerbaarheid van het telproces en op de hoeveelheid tijd. Als vervolgstap is eventueel elektronisch tellen mogelijk. De Kiesraad is dan ook blij dat bij het eerste experiment bij de verkiezing EP24 ook een 100.000+ gemeente meedoet. De Kiesraad hoopt dat invoering van het nieuwe stembiljet daarna snel landelijk mogelijk is. De Kiesraad realiseert zich dat het zeer ambitieus is dit al landelijk in te voeren bij de

¹⁷ Bij de verkiezing TK23 hadden de meeste gemeenten hun documenten en bestanden in de loop van vrijdag gepubliceerd; de overige gemeenten deden dat in de loop van het weekend en uiterlijk op maandag.

gemeenteraadsverkiezingen in 2026, maar juicht het toe om daarnaar te streven. En anders hoopt hij op landelijke invoering bij de kort daarop volgende verkiezingen PS/WS27. Een alternatief is om zoveel mogelijk gemeenten vrijwillig deel te laten nemen aan elk volgende experiment. De resultaten van het experiment moeten uiteraard goed genoeg zijn voor een versnelde invoer.

2.6 Vereenvoudiging en digitalisering van de kandidaatstelingsprocedure

De Kiesraad heeft eerder het Advies versterking procedure kandidaatstelling uitgebracht.¹⁸ Dit advies pleit voor het eenvoudiger maken én digitaliseren van belangrijke onderdelen van de procedure. Nu is het op papier indienen van kandidatenlijsten een omvangrijke administratieve en logistieke operatie. Zowel voor de politieke partijen als voor het centraal stembureau. Zittende partijen moeten in elk geval zorgen voor kandidatenlijsten en instemmingsverklaringen van de kandidaten op de lijst. Voor partijen die verschillende lijsten per kieskring inleveren, is dat extra bewerkelijk. Nieuwe partijen moeten ook ondersteuningsverklaringen aanleveren.

De minister heeft voor het eerste kwartaal 2024 een hoofdlijnennotitie over de kandidaatstellingsprocedure toegezegd aan de Tweede Kamer. De Kiesraad hoopt op een voorspoedige bespreking daarvan, waarop snel een wetsvoorstel volgt. De Kiesraad hoopt zelf komend jaar ook concrete initiatieven te ontwikkelen. Zoals het opstellen van een ontwerp en een uitvoeringstoets voor de digitalisering van de procedure. Deel B gaat hier verder op in en hier staan ook aanbevelingen voor het eenvoudiger maken van de huidige procedure, voorafgaand aan de beoogde digitalisering.

¹⁸ Kiesraad, 11 mei 2022 <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2022/05/16/kiesraad-adviseert-om-de-kandidaatstellingsprocedure-anders-in-te-richten>

Deel B. Aanbevelingen per fase van het verkiezingsproces

1. Informatie en communicatie

Een belangrijk onderwerp is de informatievoorziening en communicatie over het verkiezingsproces. De Kiesraad heeft hier het afgelopen jaar extra in geïnvesteerd samen met het ministerie van BZK. Dit was naar aanleiding van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) en de evaluatie van de verkiezingen PS/WS23. Dit blijven voortdurende aandachtspunten in alle fasen van het proces.

a. Informatievoorziening aan de gemeenten

In het algemeen vonden de gemeenten de informatie rond de verkiezing TK23 duidelijk, actueel en op tijd. Ook was de vindbaarheid op de website www.verkiezingentoolkit.nl goed. Reacties op de nieuwsbrieven, factsheets, inloopsprekuren en het webinar over de eventuele nieuwe zitting van het GSB waren positief. Aandachtspunten zijn te juridisch taalgebruik (zoals in de factsheets en modellen) of te technisch taalgebruik (OSV2020). Er is behoefte aan duidelijke handleidingen en stappenschema's.

- De Kiesraad wil de hulpmiddelen visueler maken. Via handleidingen en factsheets met stappenschema's, checklists en routekaarten voor de verschillende situaties.
- Het eenvoudiger maken van de modellen en formulieren op veel redactionele punten gebeurt al vóór de verkiezing EP24. De Kiesraad komt direct na EP24 met een vervolgadvis aan de minister van BZK voor inhoudelijke wijziging en het eenvoudiger aanbieden van de modellen. (Zie bijlage 3.)

b. Informatiepunt Verkiezingen

Het Informatiepunt Verkiezingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Kiesraad en het ministerie van BZK. Organisatorisch is het ondergebracht bij de Kiesraad. De beschikbaarheid en openingstijden van het Informatiepunt zijn verruimd en de kwaliteit van de informatie is verbeterd. Dit is gedaan vanwege eerdere kritiek van gemeenten. Uit de reacties blijkt dat gemeenten deze verbeteringen waarderen. Met name de extra openingstijden en betere afstemming tussen het Informatiepunt en BZK. Toch blijven er kritische signalen over de kwaliteit en de snelheid van de verstrekte informatie. De Kiesraad gaat samen met het ministerie van BZK praten over versterking en verbreding van het Informatiepunt. De Kiesraad wil hierbij ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) betrekken. Wat de Kiesraad betreft is samenwerking of zelfs het samengaan met (delen van) de helpdesk of informatiefuncties van andere partners een aantrekkelijke optie. Waaronder het VNG Usermanagement en de helpdeskfunctie van Elect iT, de leverancier van OSV2020 (ondersteunende software verkiezingen). Dit is goed voor de kwaliteit, eenduidigheid en toegankelijkheid van informatie.

Het Informatiepunt is bedoeld voor ambtenaren, stembureauleden, politieke partijen en gewone kiezers. De gewone kiezer heeft een andere benadering nodig dan mede-ambtenaren. Dit komt terug in de doorontwikkeling van de optimale organisatie van het Informatiepunt.

- De Kiesraad investeert verder in de kwaliteit van het Informatiepunt en wil intensief samenwerken met andere partners. Bijvoorbeeld door samen op te trekken in de informatievoorziening.

c. OSV2020 en uitwisselplatforms

De distributie van OSV2020 (ondersteunende software verkiezingen) naar de gemeenten is deze keer veel beter verlopen dan bij eerdere verkiezingen. Tot tevredenheid van de gemeenten. Voor het eerst is gebruikgemaakt van distributie van de OSV2020-software via het uitwisselplatform 'Publieke sleutel & OSV2020'. Een platform ontwikkeld door VNG Realisatie en de Kiesraad. Eerder ging dit nog door verspreiding via dvd.

Meerdere partijen waren betrokken bij het beschikbaar stellen en de ondersteuning voor OSV2020 en de uitwisselplatforms. Dit waren onder andere Elect iT, VNG Realisatie en de Kiesraad. Soms is het bij een vraag van gemeenten niet altijd duidelijk bij wie zij moeten zijn. Betrokken partijen moeten hier alert op zijn. Onderlinge afstemming tussen de partners is daarom erg belangrijk. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van goed instructiemateriaal.

Bij de voorbereiding van de verkiezing TK 23 was slechts beperkte aanpassing mogelijk van OSV2020. In het 'Advies modellen' staat om welke wijzigingen het gaat (zie bijlage 3). In de aanloop naar de verkiezing EP24 worden er 95 wijzigingen in de modellen verwerkt in OSV2020. De Kiesraad heeft op meerdere momenten rondom de verkiezing TK23 met gemeenten gesproken over functionele en technische wensen. Die neemt de Kiesraad mee bij de ontwikkeling van nieuwe software voor de uitslagvaststelling. Een belangrijk doel is om modellen, processen én de software optimaal op elkaar te laten aansluiten.

Het platform 'Teluitslagen' is functioneel doorontwikkeld ten opzichte van de verkiezing PS/WS23. En het platform 'Publieke sleutel & OSV 2020' is identiek aan het platform 'Teluitslagen' opgezet. Beide platforms functioneerden stabiel en werkten naar tevredenheid van gemeenten. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een overzichtelijk en praktisch processchema, waarin ze kunnen zien wanneer ze welke bestanden moeten uploaden (voorafgaand aan en na de verkiezingen, en dan specifiek na een (tweede) zitting van het GSB).

- De Kiesraad wil onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor één centraal punt waar onder andere gemeenten vragen over OSV2020 en de uitwisselplatforms kunnen stellen. Om zo te zorgen voor een 'single point of contact'. (Zie ook boven, punt b.)
- De Kiesraad overlegt met Elect iT of het mogelijk is om het instructiemateriaal meer rol-specifiek te maken. Dat maakt het voor de gebruiker van de software eenvoudiger om een antwoord op een technisch probleem of op een gebruikersvraag te vinden.
- De Kiesraad werkt nauw samen met gemeenten, waterschappen en andere partners aan de ontwikkeling van nieuwe verkiezingssoftware voor de uitslagvaststelling.
- De Kiesraad werkt aan een visuele instructie voor het gebruik van OSV2020 en de uitwisselplatforms. Hierbij staat de 'route' die een gemeente aflegt voor de zittingen van het GSB of HSB (hoofdstembureau) centraal. Er is expliciet aandacht voor de output van OSV2020: welke documenten zijn bedoeld voor welke situatie en waar moeten deze documenten naartoe. Zowel fysiek (print) als digitaal (uitwisselplatforms, websites en dergelijke).

d. *Beschikbaarheid processen-verbaal*

De processen-verbaal en telbestanden van alle gemeenten staan op een pagina op de website van de Kiesraad, met directe links naar de gemeentelijke websites. De toegang via een centrale webpagina is een hele verbetering, maar op sommige gemeentelijke websites blijft het zoeken naar de juiste documenten. Een website met rechtstreekse links naar de processen-verbaal en telbestanden zou beter zijn. De Kiesraad is bereid om deze verbetering mee te nemen bij de doorontwikkeling van OSV2020. Intussen gaat de Kiesraad in de communicatie met de gemeenten extra aandacht vragen voor het preciezer opvolgen van de stappen. Dit leidt waarschijnlijk al tot verbetering.

2. Vereenvoudiging en digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure

Vooruitlopend op de digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure wil de Kiesraad dit omvangrijke administratieve en logistieke proces zo eenvoudig als mogelijk is maken voor alle betrokkenen.

a. *(Voor)inlevering*

De kandidatenlijsten, instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen moeten op tijd worden verzameld. Op de dag van de kandidaatstelling moeten zij op papier worden ingeleverd bij het centraal stembureau. Dit is een foutgevoelig proces. Daarom is er in de praktijk een informele 'voorinlevering'. Partijen weten dan op tijd wat zij nog moeten aanvullen. De termijnen in de formele kandidaatstellingsprocedure zijn erg krap. Na de inlevering op de dag van de kandidaatstelling heeft het centraal stembureau één dag voor het onderzoek van de ingediende stukken. Daarna hebben partijen twee dagen voor het herstel van verzuimen (zaken die niet kloppen of ontbreken). Bij de kandidaatstelling TK23 heeft de Kiesraad fors geïnvesteerd in het op tijd informeren van de partijen en in het structureren van de (voor)inlevering en het faciliteren van de partijen. Dat leidde tot een sterke verbetering van het proces. Dit is zeer positief ervaren door de partijen en door de Kiesraad zelf.¹⁹ De Kiesraad zet deze aanpak voort en verbetert deze waar mogelijk verder. Toch blijft de conclusie dat de procedure van de kandidaatstelling eenvoudiger kan en moet. En ook dat dit grotendeels digitaal kan.

b. *Digitalisering kandidaatstellingsprocedure*

De Kiesraad kwam eerder met het Advies versterking procedure kandidaatstelling. Het ontwikkelen van een technische oplossing voor digitalisering van (belangrijke onderdelen van) de procedure van kandidaatstelling en het bijbehorende wetgevingstraject kost tijd. Voor het overleg met het ministerie van BZK over de procedure verbetering kandidaatstelling heeft de Kiesraad al enkele suggesties gedaan voor het eenvoudiger maken van dit proces, vooruitlopend op digitalisering. Zoals het verminderen van het aantal *herstelbare* verzuimen (betaling waarborgsom, voldoen aan het aantal ondersteuningsverklaringen), het volstaan met één instemmingsverklaring van kandidaten die op meerdere lijsten van dezelfde partij staan en het niet meer hoeven opnemen van de volledige kandidatenlijst op de ondersteuningsverklaring. Zie voor het volledige overzicht bijlage 4.

¹⁹ Bij TK21 was sprake van 35 lijsten met één of meer verzuimen; bij TK23 was dit afgenomen tot 15.

c. Ondersteuningsverklaringen

Een partij die in alle 20 kieskringen mee wil doen, moet in totaal 580 ondersteuningsverklaringen *verzamelen* (voor kieskring Bonaire 10, voor de overige 30). Kiezers moeten een ondersteuningsverklaring op het gemeentehuis afleggen. De Kiesraad ontvangt veel signalen over gemeenten waar dit moeizaam gaat. Bijvoorbeeld doordat gemeenten hier niet bekend mee zijn en door beperkte openingstijden. De Kiesraad heeft een aantal factsheets om gemeenten bij dit proces te helpen, maar die hebben nog te weinig effect. Daarom blijft de Kiesraad daar aandacht voor vragen. De verwachting is dat er een echte verbetering komt als het mogelijk is om een ondersteuningsverklaring digitaal af te leggen. Tot die tijd kan verruiming van openingstijden van gemeenten in de periode van kandidaatstelling helpen.

Ondersteuningsverklaringen zouden ook voor kiezers buiten Nederland mogelijk moeten zijn. Hiervoor is een wetswijziging nodig, vergelijkbaar met de regeling in de Wet kiescollege niet-ingezetenen. Zo'n wetswijziging kan worden betrokken bij het wetgevingstraject voor de digitalisering.

Het conceptwetsvoorstel 'Met één stem meer keus' stelt onder meer voor om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen. Het advies van de Kiesraad hierover is op hoofdlijnen positief.²⁰ In de praktijk halen nieuwe partijen die moeite hebben te voldoen aan de huidige 'drempels', te weinig stemmen voor een zetel. Bovendien is het aantal ondersteuningsverklaringen sinds 1994 niet aangepast.

*3. Bezorging van stempassen, kiezerspassen, volmachtsbewijzen en briefstemmen**a. Bezorging binnen Nederland*

Bij elke verkiezing zijn er signalen over niet (op tijd) bezorgde stempassen, kiezerspassen en volmachten.²¹ Zulke situaties zijn zoveel mogelijk hersteld. Toch kon een aantal kiezers niet stemmen omdat zij de aanvraag voor hun vervangende stempas, kiezerspas of volmachtbewijs niet op tijd konden doen. Of doordat ze die niet op tijd kregen.²² De termijn voor een schriftelijk verzoek voor zulke documenten blijkt voor de postbezorging soms te kort.

Deze signalen vragen om aandacht voor de kwaliteit in de hele keten van het verkiezingsproces, inclusief drukkers, distributie en postbezorging.

- De Kiesraad vindt het belangrijk dat de minister van BZK PostNL aanspreekt op zijn verantwoordelijkheid voor betrouwbare postbezorging. Ook adviseert de Kiesraad de minister om in overleg met alle partners in de keten verder onderzoek te doen naar de

²⁰ Kiesraad, [Advies wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel](#), 21 januari 2021.

²¹ Enkele grotere incidenten bij de verkiezing TK23: Noordoostpolder ca. 600 stempassen niet bezorgd; Amsterdam waarschijnlijk ca. 1250 stempassen niet bezorgd. In Geertruidenberg waren 600 stembiljetten verzonden i.p.v. kandidatenlijsten. Nu.nl, 15 november 2023, [Verreweg meeste stempassen goed bezorgd, maar duizenden keren ging het mis | Tweede Kamerverkiezingen 2023 | NU.nl](#)

²² In het geval van een niet bezorgde vervangende stempas of een kiezerspas is herstel niet meer mogelijk omdat geen controle mogelijk is op de uiteindelijke ontvangst en de oorspronkelijke stempas is opgenomen in het Register ongeldige stempassen.

distributie van stembescheiden en de betrouwbaarheid van de postbezorging. In dit verband moet ook de uiterste datum voor het schriftelijk aanvragen van documenten bekeken worden.

b. Briefstemmen van kiezers buiten Nederland

Kiezers buiten Nederland zijn nog meer afhankelijk van postbezorging, omdat zij per brief stemmen. Veel kiezers ontvangen hun stembescheiden laat, waaronder het briefstembewijs. Bij elke verkiezing komen honderden briefstemmen te laat in Den Haag aan. Daardoor worden zij niet meegeteld; bij de verkiezing TK23 ging het om 1241 briefstemmen. Soms worden opgestuurde stembescheiden en verzonden briefstemmen als niet-bezorgbaar retour gestuurd aan de afzender.

De gemeente Den Haag kan sinds 2021 een digitaal vervangend briefstembewijs toesturen. Dit is niet afhankelijk van postbezorging. De gemeente heeft daarom meerdere malen gepleit om het oorspronkelijke briefstembewijs meteen digitaal te mogen versturen, als de kiezer daarom vraagt. De Kiesraad vindt dat een goed idee, mits er voldoende waarborgen tegen misbruik mogelijk zijn. Verder denkt de gemeente Den Haag na over een manier om de ontvangst van een briefstem te bevestigen. Net als veel kiezers vindt de Kiesraad dat een waardevolle aanvulling, met de nodige aandacht voor de waarborg van het stemgeheim.

4 Stemproces; stembureaus, stembureauleden, locaties en volmachten

Gemeenten staan elke verkiezing voor de uitdaging om voldoende geschikte stembureauleden en stemlokalen te vinden. In de verkiezing TK23 was geen sprake van grote incidenten, maar het blijven belangrijke aandachtspunten.

a. Professionals

Het verkiezingsproces vraagt om een professionele gemeentelijke organisatie met voldoende capaciteit. De nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen vraagt alleen maar meer van de gemeentelijke organisatie. Daarom is het nog belangrijker dat gemeenten een verkiezing zien als een inspanning van de volledige organisatie. Uit de evaluatiegesprekken blijkt dat projectleiders met een aantal collega's keihard werken, maar dat het niet in alle delen van de organisatie leeft. Dit leidt tot knelpunten bij de uitvoering.

- De Kiesraad gaat samen met het ministerie van BZK verder in gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters over een organisatiebrede aanpak van de verkiezingen.

b. Vrijwilligers

Vrijwel alle gemeenten hadden voldoende vrijwilligers voor de bezetting van de stembureaus. Mede dankzij de publiekscampagne van het ministerie van BZK. Maar veel gemeenten moesten ook extra ambtelijke ondersteuners inzetten, met name bij de GSB-zittingen. Gemeenten zijn bang dat er voor de verkiezing voor het Europees Parlement minder animo is onder vrijwilligers. De Kiesraad ziet de inzet van vrijwilligers bij het verkiezingsproces als een belangrijke voorwaarde voor een transparant en democratisch proces. Dit belang kan niet genoeg worden

benadrukt. Dat geldt ook voor de GSB-zittingen. Daarom vindt de Kiesraad het belangrijk om te blijven investeren in voldoende beschikbaarheid en deskundigheid van vrijwilligers. Daar hoort ook een gepaste en zo mogelijk belastingvrije vergoeding bij.

- De Kiesraad adviseert de minister van BZK om de publiciteitscampagne voor het werven van vrijwilligers te herhalen voor de verkiezing EP24.
- De Kiesraad overweegt een extra advies op te stellen over de rol van vrijwilligers in het verkiezingsproces.

c. Deskundigheid

De regels voor verkiezingen zijn niet eenvoudig en met de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen zijn er extra eisen. Daarom verdient de deskundigheid van voorzitters en leden van stembureaus extra aandacht. Verder hebben gemeentelijke verkiezingsleiders behoefte aan een specifieke training voor voorzitters en leden van gemeentelijk stembureaus. Verkiezingsleiders vinden een cursus of training voor henzelf ook wenselijk. De NVVB pleit voor borging van kwalitatieve kennis over de verkiezingen en vindt dat verkiezingen een plaats moeten krijgen in het NVVB Diplomastelsel.²³

- De Kiesraad is bereid om in samenwerking met het ministerie van BZK en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken extra te investeren in functieprofielen en in trainingen voor GSB-voorzitters en GSB-leden.

d. Beschikbaarheid van stembureaus in de buurt

De minister heeft de Kiesraad gevraagd om in overleg met de gemeenten richtlijnen op te stellen over de beschikbaarheid van stembureaus in de buurt. Dit naar aanleiding van het evaluatiedebat op 28 september 2023 in de Tweede Kamer.

- De Kiesraad verwacht na de verkiezing EP24 richtlijnen op te stellen voor de beschikbaarheid van stembureaus in de buurt.

e. Meerdere stembureaus op één locatie

Het gebrek aan geschikte locaties dwingt gemeenten vaak om in één stemlokaal meerdere stembureaus in te richten. Dit geeft regelmatig verwarring. Het is lastig bij de telling en bijvoorbeeld ook bij het onderzoeken van meldingen van kiezers. De kiezer weet vaak niet precies in welk stembureau hij heeft gestemd. Daardoor weet hij ook niet in welk proces-verbaal hij zijn stem terug kan vinden.

- De Kiesraad gaat de gemeenten vragen om de processen-verbaal van stembureaus die op dezelfde locatie zijn gevestigd op een herkenbare manier te publiceren.
- De Kiesraad adviseert de wetgever om het mogelijk te maken om bij één stembureau meerdere 'stemstraten' te vormen die uitkomen bij één stembus. Zolang dit niet mogelijk is of als de keuze hier niet op valt, moet een effectieve fysieke scheiding op de locatie komen. De Kiesraad gaat hier aandacht aan geven in de informatie aan gemeenten.

²³ NVVB Strategisch Kader 2023-2024.

f. Tijdelijke openstelling

Sommige gemeenten stellen stembureaus in voor een korte duur op bijzondere tijdstippen, bijvoorbeeld 's nachts in aansluiting op een debat. Een stembureau met afwijkende openingstijden moet ten minste acht uur achter elkaar open zijn (artikel J 1, vijfde lid van de Kieswet). Zo'n bijzondere openstelling is daarom alleen mogelijk via de regeling voor mobiele stembureaus (artikel J 4a). De vraag is of er dan sprake is van oneigenlijk gebruik. Een ander, onbedoeld, gebruik van de regeling vindt soms plaats om de stemopneming op een andere locatie te doen. Blijkbaar is er een toenemende behoefte aan flexibele openingstijden voor bijzondere situaties. Om daaraan tegemoet te komen is het mogelijk om het minimum van acht uur in artikel J 1, vijfde lid van de Kieswet te schrappen.

- De Kiesraad adviseert de wetgever om de regeling voor de minimum openingsduur van een stembureau te versoepelen. Op voorwaarde van de nodige waarborgen voor het bewaren van de stembus en stembescheiden.

g. Stempas uit andere gemeente

Veel kiezers denken dat zij met een gewone stempas bij landelijke verkiezingen ook in een andere gemeente kunnen stemmen. Maar dit kan alleen met een kiezerspas. Maar vaak worden kiezers met een stempas toch geaccepteerd in andere gemeenten. Stembureauleden kennen de regels over stempas en kiezerspas onvoldoende of passen de regels niet voldoende toe. De informatie hierover op de stempas is niet duidelijk genoeg.

- De Kiesraad adviseert de minister van BZK en gemeenten om extra aandacht te geven aan de instructies voor stembureauleden. Ook kan de informatie op de stempas duidelijker zijn dat gebruik van een stempas in een andere gemeente niet mag.

h. Volmachten

De huidige ruime volmachtregeling blijft risicovol. Daarom benadrukt de Kiesraad dat het initiatief tot volmacht altijd uit moet gaan van de volmachtgever. Het wetsvoorstel 'Aanscherping strafbaarstelling ronselen' verduidelijkt dit. Tijdens deze verkiezing leken er geen bijzondere gevallen van misbruik of ronselen van volmachten te zijn. Het percentage volmachten was in Europees Nederland met 9,5% iets hoger dan bij voorgaande verkiezingen, terwijl in Caribisch Nederland het aantal volmachten met 11,8% beduidend was afgenomen.²⁴ In eerdere adviezen heeft de Kiesraad positief geadviseerd over het beperken van het aantal volmachten tot één per persoon.

- De Kiesraad adviseert om het aantal volmachten van twee naar één te verminderen, los van de eventuele invoering van vervroegd stemmen. En ook om daarbij de aanbevelingen van het recente proefschrift 'Stemmen bij volmacht' te betrekken.²⁵

i. Publieke belangstelling

²⁴ Percentage volmachten bij TK23: 9,5% in Europees Nederland, 11,8% in Caribisch Nederland. Bij TK21 was dit 8,8% respectievelijk 18,8% en bij TK17 9,1% respectievelijk 17,9%.

²⁵ W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces? 2023.

Kiezers kunnen het stemproces en telproces in volledige openbaarheid volgen. Kiezers maken hier steeds meer gebruik van, bij de stembureaus althans. De zittingen van het GSB trekken nog weinig publiek. De groep 'Controle Verkiezingen' vraagt aandacht voor een betere informatievoorziening in de stemlokalen over de rechten van waarnemers. Dit doet zij in haar Rapportage Controle Verkiezingen²⁶. In het bijzonder vraagt zij aandacht voor de mogelijkheid om foto's te nemen van de tellijsten bij de centrale telling door het GSB. Verder wijst de groep erop dat publiek zich ervan moet kunnen overtuigen dat de stembus voor de start van de stemming leeg is.

- De Kiesraad neemt de suggesties van de groep 'Controle Verkiezingen' over informatie over de rechten van 'waarnemers' mee in de instructies en factsheets.
- De Kiesraad adviseert de wetgever om in artikel J 18, tweede lid van de Kieswet te verduidelijken dat het sluiten van de stembus voor de start van de stemming, direct voorafgaand aan de opening van het stembureau moet gebeuren, op zo'n manier dat publiek hier bij kan zijn.

5 Telproces en vaststelling van de uitslag

Het proces van uitslagvaststelling is voor iedereen van begin tot eind te volgen. Alle tellingen en hertellingen gebeuren in de openbaarheid in de stembureaus en de gemeentelijk stembureaus. Alle processen-verbaal van deze zittingen komen online te staan. Ook de digitale optellingen zijn voor iedereen navolgbaar en het is mogelijk om ze te vergelijken met de papieren processen-verbaal. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de transparantie en daarmee aan de betrouwbaarheid van de uitslag. Het is dan ook belangrijk om deze lijn voort te zetten en waar mogelijk te verbeteren.

a. Telverschillen DSO-CSO

Het aantal telverschillen, met name de onverklaarde telverschillen, is fors verminderd. Een belangrijk doel van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is daarmee een feit. Bij een vergelijking van de aantallen telverschillen tussen gemeenten met DSO (decentrale stemopneming) en CSO (centrale stemopneming) lijkt centrale telling op het eerste gezicht minder goed te scoren. (Zie bijlage 1, tabel 2 en toelichting.) Maar we kunnen hier niet zonder meer conclusies aan verbinden. Bij de invoering van de keuze tussen centraal en decentraal tellen was het moeilijk te beoordelen of centraal tellen tot minder nauwkeurige telresultaten leidt dan decentraal tellen. Telverschillen zijn niet hetzelfde als telfouten. Het aantal telverschillen zegt dus niet direct iets over de kwaliteit van het telresultaat ten opzichte van het aantal telfouten.

Om meer te zeggen over kwaliteitsverschillen tussen DSO en CSO zijn de beschikbare data onvoldoende. Nader onderzoek aan de hand van de processen-verbaal is nodig. In elk geval zijn de nu bekende gegevens een extra reden om artikel Na 20 van de Kieswet aan te passen, zodat bij opmerkelijke telverschillen bij CSO zowel de aantallen kiezers als de stembiljetten herteld worden (zie deel A paragraaf 2.2).

²⁶ Controle-verkiezingen.nl.

- De Kiesraad wil nader onderzoek doen naar verschil in kwaliteit van de telresultaten bij decentrale en centrale stemopneming.

b. Telmethoden

De Kiesraad heeft geen volledig beeld van gebruikte telmethoden, maar uit de beschikbare informatie blijkt dat het gebruik van een bepaalde telmethode een significant positief effect heeft op de telresultaten. Deze conclusie lijkt in gelijke mate te gelden voor DSO- en CSO-gemeenten.

- De Kiesraad gaat na de verkiezing EP24 onderzoek doen naar de invloed van stemtelmethoden op het aantal telfouten.

c. Telplicht

Na de verkiezingen PS/WS23 drongen projectleiders verkiezingen en de NVVB sterk aan op afschaffing van de plicht om direct te tellen. Ook na de verkiezing TK23 zijn dergelijke geluiden te horen. Zeker bij gecombineerde verkiezingen blijft hierover zorg bestaan. Door sommigen is voorgesteld om bij gecombineerde verkiezingen PS/WS in elk geval de telling van de WS-stemmen uit te stellen. Bij de invoering van een landelijk referendum is dit ook een aandachtspunt. De Kiesraad heeft begrip voor die zorg, maar hecht sterk aan het behoud van de directe telling. Dat heeft vooral te maken met het vertrouwen in de uitslag. Wachten met tellen kan wantrouwen voeden door de risico's van tijdelijke opslag van de stemmen. De Kiesraad wil eerst de resultaten van de experimenten met het nieuwe kleinere stembiljet afwachten.

d. Twee keer tellen op lijstniveau

Gemeenten hebben vaak onbegrip over de plicht om bij CSO 'op lijst- en kandidaatsniveau' te tellen. Dit zou betekenen dat het GSB de volgende dag een tweede keer op lijstniveau moet tellen, terwijl de stembureaus dat al hebben gedaan.

- De aanbeveling is om te verduidelijken dat de totalisering van de telling op kandidaatsniveau door het GSB kan gelden als telling op lijstniveau. Dit kan in de communicatie en instructies van het ministerie van BZK en de Kiesraad.

6 Onderzoek van het verkiezingsproces; relatie GSB - CSB

a. Vereenvoudiging

Door de nieuwe regels voor de uitslagvaststelling waren er 246 terugwijzingen door het centraal stembureau naar 116 gemeentelijk stembureaus. In deze gevallen was nader onderzoek of een hertelling nodig van een of meerdere stembureaus. Het ging hier om 147 terugwijzingen (80 GSB's) door meldingen van kiezers. Bij de overige 99 terugwijzingen waren de redenen: een gemeentelijk stembureau had bij sommige stembureaus met onverklaarde verschillen niet herteld; of administratieve vergissingen (wel herteld maar niet goed verwerkt in het proces-verbaal). Vooral bij het invullen van corrigenda na een extra zitting van het GSB, gaat het invullen van de formulieren administratief vaak niet goed.

Behalve deze daadwerkelijke terugwijzingen constateerde de Kiesraad uit eigen onderzoek vooral fouten die te maken hadden met een verkeerde administratie. Het ging hier om fouten bij de verwerking van onverklaarde verschillen (647 situaties). Hierbij was een terugwijzing niet nodig. Dit onderstreept de foutgevoeligheid van de formulieren, maar ook de administratieve belasting voor GSB's en CSB.

- De Kiesraad geeft extra aandacht aan het eenvoudiger maken van de formulieren voor gemeentelijk stembureaus. En ook aan instructie voor het goed invullen van deze formulieren.

b. Communicatie tussen CSB en GSB

De tijd voor een terugwijzing, nieuwe zitting van een GSB en verwerking in de uitslag is krap. In deze krappe tijd was het voor gemeenten niet altijd helder wat de stand van zaken van de onderzoeken van het CSB was. Daardoor zaten gemeenten in onzekerheid over een mogelijk nieuwe zitting van het GSB. Daarnaast was het voor een GSB bij een tweede zitting niet altijd duidelijk wat ze moesten doen. Verder vonden zij de communicatie van het CSB naar een GSB te formeel en onpersoonlijk. De werkzaamheden van het CSB moeten duidelijker en de communicatie naar GSB's moet laagdrempeliger.

- De Kiesraad gaat in gesprek met de GSB's over hoe meer duidelijkheid kan worden gegeven over de werkzaamheden. En ook over hoe de communicatie laagdrempeliger en directer kan.

c. Belang van het controleprotocol

Er is vaak weinig begrip voor het controleprotocol voor de werking van OSV2020 (steekproeven). Gemeenten zien de toegevoegde waarde niet, wat leidt tot onbegrip en weerstand. Het doel van deze controle moet beter worden uitgelegd om het draagvlak te versterken. Veel gemeenten denken dat het controleprotocol bedoeld is om de werking van OSV2020 te testen en dat de Kiesraad dat als leverancier zelf kan doen. In werkelijkheid is het controleprotocol bedoeld om de optellingen door de verkiezingssoftware op de gemeentelijke laptop handmatig te controleren. Het garandeert dat de resultaten van de digitale bestanden en het papieren proces, dat leidend is, kloppen met elkaar.

7 Rol van het hoofdstembureau (HSB)

Bij de invoering van de NPVV is de rol van de hoofdstembureaus (HSB) sterk verkleind. Een HSB heeft (alleen nog) de verantwoordelijkheid voor werkzaamheden voor de vaststelling en bekendmaking van de uitkomst op kieskringsniveau.²⁷ Daarnaast is het verantwoordelijk voor het controleren van de digitale bestanden en overbrengen van de processen-verbaal van het HSB zelf en van de GSB's en stembureaus naar het CSB. Dit geldt alleen na de eerste zitting van het GSB. De Kiesraad vindt het belangrijk om de HSB's een nadrukkelijke rol te geven in de controle van de aangeleverde stukken. Niet een inhoudelijke onderzoekstaak, dat is de verantwoordelijkheid van het CSB, maar wel controle op het op tijd aanleveren van de juiste en complete documenten en bestanden. Dit past beter in het geheel van het controleproces met

²⁷ Hoofdstuk O, paragraaf 1 van de Kieswet.

als doel om fouten zo vroeg mogelijk te herstellen. De Kiesraad gaat hier in de informatie voor de HSB's extra aandacht aan geven. Maar het is belangrijk om dit in de Kieswet te regelen.

Na de beëindiging van de zitting van het HSB op de vijfde dag na de stemming, heeft het HSB volgens de Kieswet geen rol meer. Daardoor moet het GSB na een (eventuele) tweede zitting, als de zitting van het HSB is beëindigd, de processen-verbaal zelf overbrengen naar het CSB. Dit betekent dat een groot deel van de 342 gemeenten stukken richting het CSB moet brengen. De Kiesraad heeft hierover met de HSB's een logistieke werkafpraak gemaakt. De HSB's zijn daarin een verzamelpunt. De Kiesraad wil in overleg met de HSB-gemeenten kijken of de HSB's in deze fase een formele rol kunnen krijgen in de controle van het op tijd, juist en volledig aanleveren van de (fysieke en digitale) stukken. Ook het verwerken van de herziene uitslagen, vergelijkbaar met de rol bij de eerdere zitting, hoort hier dan bij. Of dit kan, moet bekeken worden binnen het geheel van de herziening van de termijnen voor vaststelling van de uitslag. De Kiesraad komt hier na de verkiezing EP24 op terug, zodat het ook mogelijk is dit te betrekken bij de brede evaluatie van de NPVV.

- De Kiesraad adviseert de wetgever om in de Kieswet de huidige rol van het HSB aan te vullen op het gebied van controle op het op tijd aanleveren van de juiste en volledige documenten en bestanden door de GSB's.
- De Kiesraad kijkt in overleg met de HSB-gemeenten of het HSB ook na een eventuele tweede zitting van een GSB een formele rol kan nemen in het ontvangen en controleren van de stukken en het verwerken van de herziene uitslagen.

Bijlagen

Bijlage 1. Cijfers en data-analyse

Enkele cijfers van de verkiezing TK23

- Er waren 13,5 miljoen kiesgerechtigden.
- 10,5 miljoen van hen hebben bij deze verkiezing gestemd in 10.046 stembureaus. Dit betekent een opkomstpercentage van 77,7% (2021 78,7%; 2017 81,9%).
- Er waren 107.669 Nederlanders buiten Nederland als kiezer geregistreerd; daarvan hebben er 69.047 hun stem per brief uitgebracht.
- Er zijn 19.655 blanco stemmen uitgebracht (0,19%; in 2021 was dat 0,16%) en 22.822 ongeldige stemmen (0,22%; in 2021 was dat ook 0,22%).
- 996.481 kiezers hebben bij volmacht gestemd. Dit is 9,5% van het totaal, dit is hoger dan de 8,8% in 2021.
- De kiesdeler was 10.432.726 : 150 is ruim 69.551.
- 38 kandidaten hebben de voorkeurdrempel van 25% overschreden; bij slechts één daarvan leidde dat ook tot een benoeming met doorbreken van de lijstvolgorde.
- Het aantal telverschillen is afgenomen tot 83 per 100.000 stemmen. Zie tabel 1.

Tabel 1. Ontwikkeling in aantallen telverschillen

	TK17	TK 21	PS23	WS 23	TK23 ²⁸
Onverklaard verschil	8.714	10.157	4.791	6.435	5.385
Verklaard verschil²⁹	1.234	1.210	1.326	2.093	1.071
Anders verklaard verschil³⁰	1.520	2.936	1.131	1.638	2.229
Totaal verschil	11.468	14.303	7.248	10.166	8.685

²⁸ De aantallen TK23 gaan over de aantallen ná de correcties door het GSB in de eerste zitting en ná de correcties in de tweede zitting na terugwijzingen door het CSB. Het totaal aantal vóór de correcties in de tweede zitting was minstens 153 hoger. Dit aantal is echter niet betrouwbaar, omdat sommige gemeenten hun processen-verbaal na correctie geheel hebben vervangen. Een goede vergelijking op dit punt met voorgaande verkiezingen is niet mogelijk omdat er vóór 2023 geen corrigendum was.

²⁹ Met 'verklaard verschil' bedoelen we verschillen met een van de verklaringen in het proces-verbaal: stembiljet te veel uitgereikt; stembiljet te weinig uitgereikt; kiezer weggelopen met stembiljet.

³⁰ Met 'anders verklaard verschil' bedoelen we verschillen met een andere reden dan de drie verklaringen in het proces-verbaal. Bijvoorbeeld: 2 stembureaus op 1 locatie hadden beide een verschil van circa 580 stemmen, de ene te veel, de andere te weinig; dit leidt tot een verklaard telverschil van 1160 stemmen. Dit nuanceert het totaal aantal (verklaarde) telverschillen fors.

Totaal aantal stemmen	10.563.456	10.462.677	7.800.794	7.748.429	10.475.203
Totaal telverschil per 100.000 stemmen	108,56	136,70	92,91	131,20	82,91

Telverschillen CSO/DSO

In tabel 2 staat een overzicht van de percentages stembureaus met 0, 1, 2-4, 5-20 en meer dan 20 telverschillen. Hierin staan de CSO- en DSO-gemeenten apart. Uit deze tabel ontstaat het beeld dat bij centraal tellen meer telverschillen zijn dan bij decentraal tellen. Maar met de huidige beschikbare gegevens is het niet goed mogelijk hier conclusies aan te verbinden over de kwaliteit van het telproces. De data in de digitale bestanden beperken zich tot de gegevens die na de GSB-zittingen zijn ingevoerd. Op basis van die gegevens is een vergelijking tussen CSO- en DSO-gemeenten niet goed mogelijk. De uitgangsposities van CSO en DSO verschillen. Bij DSO (her)telt het GSB alleen de stembureaus met een (onverklaard) telverschil; dit betekent dat het GSB alle stemmen een tweede keer op kandidaatsniveau telt en zo nodig corrigeert. Bij CSO telt het GSB alle stembureaus voor het eerst op kandidaatsniveau. Bij een telverschil is het niet verplicht de stembiljetten te hertellen. Daarnaast zijn er nog andere factoren die invloed kunnen hebben, zoals het feit dat kleinere gemeenten vaker voor DSO kiezen en deze vaak minder stembiljetten per stembureau hoeven te tellen. Een eventueel verschil is mogelijk ook verklaarbaar doordat in CSO-gemeenten de telling op woensdagavond sowieso slechts een voorlopige telling is en daarbij één telling genoeg is. Terwijl in DSO-gemeenten een hertelling mogelijk al in het stembureau plaatsvindt als er een verschil is. Dit om een hertelling de volgende dag door het GSB te voorkomen. Het aantal verklaarde verschillen lijkt bij DSO-gemeenten in verhouding tot de onverklaarde verschillen juist groter dan bij CSO-gemeenten. Bij geconstateerde fouten door meldingen van kiezers is er geen relevant verschil tussen DSO- en CSO-gemeenten.³¹

Tabel 2. Aantal telverschillen per stembureau; CSO en DSO.

TK 23	0	1	2 – 4	5 – 9	10 – 19	≥ 20
CSO	58,8%	22,2%	15,3%	3,0%	0,5%	0,2%
DSO	77,5%	14,2%	7,2%	0,9%	0,1%	0,0%
Totaal	65,6%	19,3%	12,4%	2,2%	0,4%	0,1%

³¹ Van alle meldingen is 59,6% gedaan over stembureaus met CSO en van de meldingen die tot een corrigendum hebben geleid is 61,7% gedaan over stembureaus met CSO. In totaal is 63,1% van de stemmen uitgebracht in stembureaus die CSO gebruikten. Het aantal meldingen is daarmee dus in verhouding.

Bijlage 2. Aanbevelingen in evaluatieadvies PS/WS23³²

Sinds 1 januari 2023 geldt de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV). De verkiezing TK23 is de tweede grote verkiezingsronde waarbij de NPVV gold. Daarom is het goed om terug te kijken op de aanbevelingen in het Kiesraad-advies na de verkiezingen PS/WS23, de eerste waarbij de NPVV gold. Hieronder staan samengevat de belangrijkste aanbevelingen bij dat advies. Ook staat erbij welke rol deze aanbevelingen hadden bij de verkiezing TK23 en voor welke aanbevelingen extra aandacht wenselijk is.

In deze tabel corresponderen de nummers 1 t/m 13 met de nummering in de reactie van de minister van BZK op het evaluatieadvies van de Kiesraad.³³

Nr	Aanbeveling	Stand van zaken
1	Zorg voor uitvoerbaarheid en robuustheid van de verkiezingen; vereenvoudig het telproces.	Zie de aanbevelingen 2 t/m 4d.
2	Maak haast met de experimenten met een kleiner stembiljet.	Zie deel A paragraaf 2.5 van dit advies.
3	Versnel ook de tests en experimenten met elektronisch tellen.	Zie deel A paragraaf 2.5 van dit advies.
4	Beschouw in afwachting van eerdergenoemde hervormingen de telling op de dag van de stemming als een eerste voorlopige telling.	Zie 4a t/m 4d.
4a	Beperk de telling in het stembureau tot één telling.	Veel gemeenten hebben hiervoor gekozen; dit droeg bij aan het goede verloop van de verkiezingen. Hier zijn echter geen concrete cijfers van.
4b	Overweeg om te kiezen voor een centrale stemopneming.	Gemeenten mogen zelf kiezen voor een centrale of decentrale telling. De Kiesraad heeft een afwegingskader gemaakt om de gemeenten te helpen bij deze keuze. Het aantal gemeenten dat koos voor centraal tellen was nu 185 (Eerder was dit bij PS/WS circa 135 á 150).
4c	Laat de telling in de stembureaus zoveel mogelijk over aan een uitgeruste (nieuwe) telploeg.	Veel gemeenten hebben hiervoor gekozen; dit droeg bij aan het goede verloop van de verkiezingen. Hier zijn echter geen concrete cijfers van.
4d	Benadruk bij bekendmaking van de gemeentelijke telresultaten op de dag van stemming dat het uitsluitend gaat om een eerste voorlopige telling.	Veel gemeenten hebben hiervoor gekozen; dit droeg bij aan het goede verloop van de verkiezingen. Hier zijn echter geen concrete cijfers van.

³² Kiesraad, [Evaluatieadvies PS/WS23](#), 8 juni 2023.

³³ Evaluatie provinciale staten- en waterschapsverkiezingen 2023, bijlage bij brief minister van BZK, Stand van zaken Tweede Kamerverkiezing en evaluatie provinciale staten- en waterschapsverkiezingen, 25 september 2023. Kamerstukken II 2023/24, 35 165 nr. 61.

Nr	Aanbeveling	Stand van zaken
5	Schrijf expliciet in de Kieswet en in het Kiesbesluit dat een schorsing van de stemopneming in een stembureau in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is.	De minister heeft hier voorlopig een afzonderlijke 'Factsheet schorsing stemopneming bij decentrale stemopneming' voor laten maken. Deze geeft meer duidelijkheid over de ruimte die de huidige regeling biedt. In een aantal gevallen is deze ruimte daadwerkelijk benut. De Kiesraad geeft er de voorkeur aan dat er een aanpassing komt in de Kieswet en in het Kiesbesluit.
6	Pas grote wijzigingen in de Kieswet niet meer voor het eerst toe bij dubbele verkiezingen of Tweede Kamerverkiezingen.	Bij de afgelopen Kamerverkiezing waren er geen grote wijzigingen. Vanwege de lage frequentie van verkiezingen kan aan dit uitgangspunt misschien niet altijd worden voldaan. Belangrijk is ook om wijzigingen op tijd bekend te maken en om de impact ervan duidelijk te maken.
7	Zorg ervoor dat het aantrekkelijk blijft voor vrijwilligers om deel te nemen in een stembureau. Laat betrokkenen onderzoeken of uniformering van de hoogte van de vergoeding mogelijk is.	Uit de reactie van de minister blijkt dat gemeenten geen behoefte hebben aan uniformering van de vergoeding. De Kiesraad laat dit verder over aan minister en VNG.
8	In het verlengde van aanbeveling 7: kijk of de vergoeding belastingvrij kan.	De minister concludeert dat dat niet kan, vanwege mogelijke precedentwerking naar andere vrijwilligerswerkzaamheden. De Kiesraad blijft aandacht vragen voor een gepaste en zo mogelijk belastingvrije vergoeding. Dit is verder een politieke afweging.
9	Pleidooi voor kunnen combineren vrijwilligersvergoeding met bijstandsuitkering.	Gemeenten kunnen hier zelf regels voor maken. Zij kunnen toestemming geven voor vrijwilligerswerk als de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt niet in het geding is. Zo nodig bespreekt de Kiesraad dit verder met het ministerie van BZK en de VNG.
10	Herhaling advies om de procedure voor de kandidaatstelling eenvoudiger te maken en te digitaliseren.	De minister heeft hierover een hoofdlijnennotitie in voorbereiding. De Kiesraad maakt in de loop van 2024 een ontwerp en een uitvoeringstoets. Vooruitlopend op een nieuwe procedure heeft de Kiesraad geïnvesteerd in verbetering van de voorlopige inlevering. Dit gebeurt ook bij EP24. Zie hierover deel B punt 2.a van dit advies.
11	Aanpassing van het Kiesbesluit het geslacht op de kandidatenlijst behalve m(mannelijk) en v(vrouwelijk) ook 'x' (lees: onbekend) mogelijk te maken.	Hiervoor is een wijziging van de Wet BRP en het Kiesbesluit nodig. In OSV2020 maakt de Kiesraad het intussen mogelijk om te kiezen tussen m, v of geen vermelding.
12	Herhaling van het advies om de burgemeester de zelfstandige bevoegdheid te geven om in uitzonderlijke situaties vervangende	Bij de verkiezing TK23 was hier geen discussie over. De Kiesraad aanvaardt de uitleg van de

Nr	Aanbeveling	Stand van zaken
	stempassen te sturen, ook zonder verzoek van de kiezer.	minister dat de wet nu al die mogelijkheid biedt (artikelen J 7 en J 8).
13	Aanbrengen van kleurverschillen in de stem- en kiezerspassen van verschillende waterschappen.	De Kiesraad constateert dat de minister in gesprek gaat met de leveranciers over de meest effectieve manier van het aanbrengen van onderscheid.

Overige aanbevelingen

Nr	Aanbeveling	Stand van zaken
14	Naast voldoende vrijwilligers is een professionele organisatie vanuit de gemeente ook belangrijk. Daarom adviseren wij gemeenten om verkiezingen meer te zien als een gezamenlijke inspanning van de hele organisatie.	Samen met het ministerie van BZK heeft de Kiesraad gesprekken gevoerd met de Vereniging van Gemeentesecretarissen en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. De bredere inzet van de gemeentelijke organisatie droeg bij aan een goed verloop van de verkiezingen. Maar dit gebeurt nog lang niet overal. Daarom gaat de Kiesraad samen met BZK verder in gesprek met VGS en NGB. De Kiesraad vraagt de minister om de wervingscampagne voor vrijwilligers te herhalen voor EP24.
15	<i>Belofte van meer ondersteuning aan gemeenten:</i> 'De Kiesraad wil ook zelf bijdragen aan een beter uitvoerbaar verkiezingsproces. Wij gaan onze ondersteuning van gemeenten en waterschappen vóór, tijdens en na de verkiezingen verbeteren, ook in het perspectief van onze nieuwe taken. Wij geven prioriteit aan verbeteringen in de tijdigheid en helderheid van onze informatievoorziening en in de aanlevering en ondersteuning van de verkiezingssoftware. Wij treden hierover in overleg met alle partners in de verkiezingsketen om te horen en te bespreken hoe wij hen voortaan beter van dienst kunnen zijn. Dit willen wij structureel meerdere keren per jaar doen, om samen te werken aan het hogere doel: robuuste, betrouwbare en uitvoerbare verkiezingen. Daarnaast willen wij de kiezers en de uitvoerders van het verkiezingsproces meer uitleg geven over de achterliggende redenen voor de aangescherpte procedures en vereiste controles.'	- OSV2020 is digitaal (in plaats van op cd-rom) en tijdig beschikbaar gesteld. - De informatievoorziening door BZK en Kiesraad is verbeterd: nieuwsbrieven, instructies en factsheets en dergelijke zijn sterk verbeterd in inhoud en vormgeving. - Er is nog steeds kritiek op de strengere transportregels en het controleprotocol. Daarom gaat de Kiesraad hier bij de volgende verkiezingen meer uitleg over geven en op die manier het draagvlak proberen te versterken. - Er zijn diverse ad hoc en structurele overleggen tussen de Kiesraad, vaak samen met BZK, en vertegenwoordigers van gemeenten (NVVB, VNG) en waterschappen (UvW). Zoals inloopsprekuren voorafgaand aan de verkiezingen, evaluatiegesprekken over de verkiezingen en diverse OSV-gebruikersoverleggen. Met het oog op het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces komt de Kiesraad met een

Nr	Aanbeveling	Stand van zaken
		samenwerkingsplan voor structurele samenwerking met alle ketenpartners. - Versterking Informatiepunt Verkiezingen. De openingstijden zijn verruimd en de bezetting versterkt.
16	Ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden voor onder andere papier en potloden en digitale middelen (zoals de Stembureau App).	De Kiesraad is hier nog niet mee aan de slag kunnen gaan. Wel is er overleg met BZK en is er inmiddels in opdracht van BZK een advies van KPMG over digitale middelen.
17	Tijdige publicatie van de processen-verbaal en een uniforme en gemakkelijk vindbare publicatiemethode.	Het op tijd publiceren gaat steeds beter; bij TK23 had vrijdag 80% van de gemeenten gepubliceerd op maandag was dit 100%. Een uniforme manier om te publiceren en de vindbaarheid van de publicaties wordt meegenomen bij de doorontwikkeling van nieuwe software. Zie ook deel B punt 1.d van dit advies.
18	Vermindering werklast GSB's.	De Kiesraad blijft zich hiervoor inzetten met als doel een betrouwbare uitslag. Zie onder andere deel B punt 6 van dit advies.
29	Verbeteringen in het controleprotocol en het contact tussen CSB en GSB's. Beter communiceren over het doel van de controleprotocollen, om het draagvlak daarvan te versterken.	De Kiesraad gaat hier in voorbereiding op de verkiezing EP24 extra in investeren. Zie ook deel B punt 6 van dit advies.

Bijlage 3. Modellen. Advies over het vereenvoudigen van processen-verbaal en corrigenda

De modellen voor allerlei in de Kieswet omschreven documenten spelen een grote rol in het verkiezingsproces. Het is dan ook erg belangrijk dat deze modellen helder, logisch en eenduidig zijn. Dit voorkomt misverstanden en fouten. In de verschillende evaluaties wordt hier regelmatig aandacht voor gevraagd. Op dit vlak realiseren we een aantal belangrijke verbeteringen, in drie fasen:

(1) Vóór de verkiezing TK23

Nog voor de verkiezing TK23 zijn er enkele urgente wijzigingen doorgevoerd. Waaronder de mogelijkheid om in het proces-verbaal aan te geven dat wel is herteld maar dat dit niet heeft geleid tot een corrigendum. De wijzigingen zijn gedaan in overleg tussen de Kiesraad en BZK.

(2) Vóór de verkiezing EP24

In oktober 2023 heeft de Kiesraad een advies uitgebracht om de modellen voor de uitslagvaststelling eenvoudiger te maken.³⁴ Deze wijzigingen gaan in vóór de verkiezing EP24. Het ministerie van BZK heeft dit advies volledig overgenomen en Elect iT heeft de wijzigingen verwerkt in OSV2020. Het gaat hier over 11 modellen voor processen-verbaal en corrigenda, met daarin 95 wijzigingen (zie pagina 7-12 van het advies). Dit zijn voornamelijk redactionele wijzigingen om de processen-verbaal en corrigenda duidelijker te maken en onderling consistentier.

Deze wijzigingen zijn onder te verdelen in 6 categorieën:

1. Wij hebben de regels over (on)verklaarde telverschillen verhelderd. Dit vermindert de onduidelijkheid en daardoor de kans op terugwijzigingen.
2. Hierbij hoort ook dat we de consistentie tussen modellen hebben vergroot. Vooral relevant is de uniformering tussen model N 10-2, rubriek 5 en de Na 31-2, bijlage 2, rubriek 3. Beide rubrieken vragen of er telverschillen zijn, maar in de oude variant stonden in deze formulieren tegengestelde formuleringen (namelijk 'Is er een verschil?' en 'Is het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten gelijk?'). Dit is rechtgetrokken. Dat is relevant, want hier kwam ook in de focusgroepen n.a.v. TK23 veel kritiek op.
3. Het 'controlevak' op modellen N 10-1, Na 31-1, Na 31-2 en O 7 heeft nu een extra (vierde) optie om duidelijk te maken of de getallen zijn gecontroleerd en/of gecorrigeerd. Bij TK23 hadden we al de optie: wel controle, maar geen wijziging. Nu is er nog een optie: wel controle (*in opdracht van het CSB*), maar geen correctie.
4. Alle modellen krijgen in de titel nu een duidelijke toelichting, zodat gebruikers (stembureauleden en gemeenteambtenaren) direct zien waar het model voor is en wie het invult.

³⁴ Kiesraad, 30 oktober 2023, Advies over het vereenvoudigen van processen-verbaal en corrigenda. Zie [onze website](#)

5. In de tabellen met telresultaten hebben we afwisselende wit- en grijsregels toegevoegd, in lijn met OSV2020. Dat helpt verschrijvingen te voorkomen.
6. Verbetering van overduidelijke schrijffouten.

(3) Vervolg na de verkiezing EP24

Wij realiseren ons dat deze wijzigingen slechts een eerste stap zijn. Daarom staan in het advies van 30-10-23 van de Kiesraad ook fundamentele wijzigingen om in overweging te nemen, waaronder:

- samenvoeging van documenten (als dat kan);
- aansluiting van corrigenda op de corrigendumflow in de verkiezingssoftware;
- processen-verbaal en corrigenda meer opstellen als een praktische werkinstructie, en minder als juridisch document.

Deze voorstellen werkt de Kiesraad na de verkiezing EP24 nader uit, het liefst in nadere afstemming met gemeenten. Deze wijzigingen waren nog niet eerder haalbaar, omdat hier wetswijzigingen en/of doorontwikkeling van de verkiezingssoftware voor nodig zijn.

Naar aanleiding van de hertelling in Tilburg (zie deel A paragraaf 2.2 van dit advies) is gebleken dat er behoefte is aan een afzonderlijk model proces-verbaal voor een hertelling op verzoek van het vertegenwoordigend orgaan. De Kiesraad neemt dit mee bij zijn vervolgadvis over modellen.

Bijlage 4. Aanbevelingen vereenvoudiging Kandidaatstellingsprocedure

Mogelijke vereenvoudigingen vooruitlopend op een nieuwe digitale procedure voor kandidaatstelling.

1. Alvast een *periode* voor kandidaatstelling regelen, in plaats van een *dag* van kandidaatstelling. (Wetswijziging nodig.)
2. Betalingsbewijs waarborgsom laten vervallen. De betaling van de waarborgsom kan het centraal stembureau zelf gemakkelijk checken. (Eenvoudige wetswijziging.)
3. Betaling van de waarborgsom niet meer zien als herstelbaar verzuim. (Eenvoudige wetswijziging.)
4. Het niet voldoen aan het aantal ondersteuningsverklaringen niet meer zien als *herstelbaar* verzuim. Herstel van fouten in aangeleverde verklaringen blijft dus wel mogelijk, maar een uitbreiding van de periode om nieuwe verklaringen aan te leveren niet. (Eenvoudige wetswijziging.)
5. Bij verschillende lijsten per kieskring moet 1 instemmingsverklaring van een kandidaat die op meerdere lijsten staat genoeg zijn. Hierbij moet wel aangegeven worden over welke lijsten het dan gaat. (Eenvoudige wetswijziging.)
6. Comprimeren van de kandidatenlijst op de ondersteuningsverklaring, zodat alles op één A4'tje past, of de kandidatenlijst als bijlage bij de ondersteuningsverklaring voegen. Een eenvoudige verbetering is ook het toevoegen van de naam van de partij aan de laatste pagina met de ondertekening, of het opnemen van de naam in de 'footer' van het model. (Dit kan zonder wetswijziging; er is alleen een aanpassing van het model H 4 nodig.) Maar beter is de volgende, verdergaande optie:
7. In de ondersteuningsverklaring is een verklaring van de kiezer dat hij de betreffende lijst of partij steunt genoeg. De kandidaten hoeven dan dus niet in de verklaring te staan. Toelichting: Nu moet de volledige kandidatenlijst opgenomen worden in de ondersteuningsverklaring. Dit geeft een groot risico op fouten, veel controlewerkzaamheden. Een herstel van verzuimen is daarvan het gevolg. Het betekent bovendien dat een partij bij een aanpassing in de kandidatenlijst moet zorgen voor nieuwe ondersteuningsverklaringen. Een al gevestigde partij heeft daar geen last van, wat zorgt voor een ongelijk speelveld. (Wijziging model H 4 samen met eenvoudige wetswijziging artikel H 4 Kieswet.)

De Kiesraad neemt bij de ontwikkeling van nieuwe software meer flexibiliteit als uitgangspunt bij het genereren van modellen. Software moet zoveel mogelijk wetgevings-onafhankelijk zijn en wetgeving zoveel mogelijk techniek-onafhankelijk.

Bijlage 5. Wetswijzigingen

Samenvattend overzicht van wijzigingen van de Kieswet die voortvloeien uit de aanbevelingen in dit advies.

- J 1. Afwijkende openingsduur van stembureaus versoepelen. (Zie deel B punt 4.f.)
- J 18, tweede lid. Verduidelijken dat het sluiten van de stembus voor de start van de stemming direct voorafgaand aan de opening van de stemming gebeurt. Op een manier waarop het publiek hierbij aanwezig kan zijn. (Zie deel B punt 4.i.)
- J 24 e.v. Mogelijkheid voor meerdere 'stemstraten' in één stembureau. Hiervoor is het nodig om de bepalingen over de taken van de voorzitter aan te passen, zodat een plaatsvervangend voorzitter de taken ook kan verrichten. (Zie deel B punt 4.e.)
- Na 20. Aanpassing zodat het gemeentelijk stembureau de stembiljetten hertelt bij opmerkelijk veel onverklaarde telverschillen. En ook een hertelling doet van alle stembescheiden bij opmerkelijk veel verklaarde telverschillen. (Zie deel A paragraaf 2.2.)
- O 1 e.v. Aanvulling van de rol van het hoofdstembureau. (Zie deel B punt 7.)
- P 1b. Aanpassing van de termijn voor meldingen van 48 naar 72 uur, met uitzondering van de termijn voor meldingen van kiezers in het buitenland. (Zie deel A paragraaf 2.4.)

Overige mogelijke – eenvoudige – wijzigingen

- N 1 Kieswet. De plicht om voor elke verkiezing een nieuw besluit over CSO te nemen kan vervallen met het oog op deregulering.
- Na 37 lid 1 Kieswet. Toevoegen dat processen-verbaal van stembureaus (voor zover die niet naar HSB of CSB zijn gestuurd, dus N 10-2 pv's) en eventuele corrigenda moeten worden vernietigd.
- H 2 lid 1 Kiesbesluit. Vermelding persoonsgegevens op kandidatenlijst. Toevoegen dat deze conform de Basisregistratie Persoonsgegevens moeten zijn.